



cooperación
española

Partners in Development



نحو مكافحة الفقر دور السياسات العامة في مصر والعالم

المؤلفون

د. أشرف سمير
د. مديحة خطاب
د. هبة نصار
د. أبو زيد راجح
د. حسن عبيد
د. مروة بلتاجي

د. هبة الليثي

تحرير

د. مصطفى كامل السيد

٢٠١٧

المفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
١٨٤	مقدمة المحرر د. مصطفى كامل السيد
١٨٤	الفصل الأول: طبيعة التوتة والنشء الصفاة التي لها رالداً تسمك به التوتة التة تتضمنة في و حسن امة تمة (١٩٦٩) بين تارة من التوتة التة أ. د. هبة الليثي
١٨٤	الفصل الثاني: سرة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. أشرف سمير
	الفصل الثالث: سياسات مكافحة الفقر في مصر تحرير د. مصطفى كامل السيد
	الفصل الرابع: العدالة الاجتماعية وال المؤلفون : د. أبو زيد راجح د. حسن عبيد د. مروة بلتاجي د. هبة الليثي
	د. أشرف سمير د. مديحة خطاب د. هبة نصار
٢٠١٧	الفصل الخامس: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السادس: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السابع: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثامن: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل التاسع: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل العاشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الحادي عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثاني عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثالث عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الرابع عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الخامس عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السادس عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السابع عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثامن عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل التاسع عشر: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل العشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الحادي والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثاني والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثالث والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الرابع والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الخامس والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السادس والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل السابع والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثامن والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل التاسع والعشرون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي
	الفصل الثلاثون: سياسات التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة التوتة د. هبة الليثي

هذا الكتاب هو خلاصة أعمال المشروع البحثي الذي أداره شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب (PID)، تحت عنوان مشروع السياسات العامة الهادفة لمكافحة الفقر، والذي شارك فيه نخبة من الأكاديميين وصناع القرار. ويدعم من الوكالة الأسبانية للتعاون الإنمائي الدولي .

الآراء الواردة في هذا الكتاب تخص أصحابها ولا تعبر بالضرورة عن رأي شركاء التنمية.

رقم الأيداع بدار الكتب
٢٠١٧-١-٥
الترقيم الدولي
٧٨-٩-٩٧٧-٩٠-٤٧٥١-٨

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
١٨-٤	مقدمة المحرر د. مصطفى كامل السيد
٥٤-١٩	الفصل الأول: الاستهداف و طرق مكافحة الفقر أ.د. هبة الليثي
٩٠-٥٣	الفصل الثاني: سياسات التعليم ومكافحة الفقر د. أشرف سمير
١١١-٩١	الفصل الثالث: التعليم والفقر: التجارب الدولية والسياسات المقترحة د. مروة بلتاجي
١٤١-١١٣	الفصل الرابع: العدالة الإجتماعية و الرعاية الصحية أ.د. مديحة خطاب
١٨٤-١٤٣	الفصل الخامس : اسكان الفقراء د. أبو زيد راجح
٢٠٢-١٨٥	الفصل السادس : سياسات التمويل "رؤى تقييمية لسياسات وتجارب حالية وسابقة وإستشراف رؤى جديدة" أ.د. حسن أحمد عبيد
٢٢٩-٢٠٣	الفصل السابع : سياسات التمكين الإقتصادي للمرأة كطريق للقضاء على الفقر أ.د. هبة احمد نصار

كشفت التجربة الإنسانية في كل بقاع العالم تقريبا وهم الاعتقاد بأن التعويل على قوى السوق كفيل بالقضاء على الفقر أيا كان تعريفه سواء كفقر الدخل أو فقر القدرات. فحتي في ظل المنافسة الكاملة سيخرج بعض المنتجين من السوق ويتشرد عمالهم ومن ثم يقعون في دائرة الفقر، كما أن إمتلاك قدرات تعليمية وصحية لا يوفر ضمانا بالحصول على عمل، ومن ثم على دخل يفي بضرورات الحياة. ولذلك إنتهت الحكومات في الدول الرأسمالية التي تعلي من شأن ألية السوق في إدارة إقتصادها إلي الأخذ ببرامج متعددة لتجنب وقوع أعداد كبيرة من السكان في هوة الفقر، وما يعرف بخدمات دولة الرفاهة في بعض الدول، أو إقتصاد السوق الإجتماعي في دول أخرى، هما نموذجان لهذه البرامج، والتي لم ينجح الجنوح إلى التقليل من دور الدولة في ظل إنتشار موجة الليبرالية الجديدة في إسقاطها تماما من إلتزامات الحكومات في الدول الرأسمالية المتقدمة، كما اضطرت الحكومات في الدول التي عرفت نقلة كبري في إقتصاداتها بفضل جرعات هائلة من الإستثمارات المحلية والأجنبية، التي وسعت من قدراتها الإنتاجية ولكن تركت وراءها جيوشا من الفقراء والمهمشين، أن تأخذ ببرامج جديدة تستهدف تحديدا علاج الآثار السلبية لهذا النمو علي مستويات معيشة وأوضاع حياة أعداد كبيرة من المواطنين.

ولذلك أصبحت مكافحة الفقر هدفا للسياسة العامة في العديد من دول العالم، طبعا نجحت برامج دولة الرفاهة في الدول المتقدمة في تجنيد تعرض أعداد كبيرة من المواطنين لهذين النوعين من الفقر. توفير التعليم والخدمات الصحية والسكن الرخيص لكل المواطنين سوف يقيهم من معاناة فقر القدرات، وإعانات البطالة أو العجز عن العمل سوف تحصنهم من إنعدام مصدر للدخل أو إنخفاضه عن الحد الضروري لإشباع حاجاتهم الأساسية. هذا هو الوضع السائد في الدول الإسكندنافية وألمانيا مثلا. وحتى في حالة الولايات المتحدة والتي هي الأقل أخذا بهذه البرامج، فإن حكومتها تتيح للفقراء الحصول على كوبونات الطعام التي توفر لهم قدرا من الغذاء، وقد سعى الرئيس أوباما منذ قترته الأولى في البيت الأبيض إلى إتاحة الرعاية الصحية على نحو ميسور، وهو ما مكن أكثر من عشرين مليون مواطن أمريكي من الإستفادة من خدماتها والتي لم يكونوا يقدرون على تحمل نفقاتها قبلا.

وقد أدركت ذلك بعض دول الجنوب التي عرفت معدلات نمو عالية بفضل جرعات هائلة من الإستثمارات الأجنبية والمحلية، ومع ذلك فإن نموها السريع إقترن أيضا بزيادة أعداد الفقراء فضلا عن إستمرار التردى في توزيع الدخول والثروات، ولذلك وبعد فترة من التردد، أخذت دول مثل البرازيل والمكسيك تضع القضاء على الفقر في سلم أولوياتها، وابتكرت برامج خاصة تجمع بين رفع مستويات التعليم والصحة والغذاء طريقا للتخفيف من دخل الفقر ودخل القدرات معا، ونجحت هذه البرامج إلى حد كبير.

في كل هذه الحالات ووظيفة السياسة العامة التي تضعها الحكومة هي علاج الآثار السلبية لعمل أداة السوق. فسعي كل الأفراد لتحقيق مصلحتهم الفردية، لا يضمن أن ينجح كلهم في بلوغ هذا الغرض، فالسوق لاتحكمه العدالة، ولكن يحكمه قانون العرض والطلب، ولذلك فقد لايمكك العديد من الأشخاص القدرات التي يطلبها السوق، وهذا هو حال ملايين من المتعلمين الذين لايجدون عملا في كثير من دول الجنوب، أو هو حال غير المتعلمين في دول يقتصر الطلب فيها على العمالة الماهرة، أو قد لايطلب السوق هذه القدرات بالأعداد المعروضة بالفعل. وكان الإعتقاد قد ساد لفترة طويلة بأن السوق يعمل كما لو أن يدا خفية توجهه لكي تتحقق المصلحة العامة في إنتشار فرص العمل والعيش الكريم عندما يسعى كل فرد لتحقيق مصلحته الخاصة. ولكن تعلمت الإنسانية خطأ مثل هذا الإعتقاد ولكن بعد أن دفعت ثمنا مريرا ومررت بأزمات إقتصادية وإجتماعية ، في بلاد الشمال الغني وفي بلاد الجنوب علي حد سواء. وهكذا فقد كانت التجربة التاريخية، وليس دعوات المصلحين، هي التي دعت الحكومات إلى وضع الفقر على قائمة إهتمامات السياسة العامة، ولكن هذا لايعني ضرورة إنتظار وقوع أزمات مماثلة حتي يتم استخلاص الدروس من تجارب الآخرين.

بل إن وقوع الأزمات أيضا لا يكفي لإنتهاج الحكومات سياسات تضع مكافحة الفقر بين أولوياتها، فقد ساد الإعتقاد مثلا بأن الفقر هو مجرد عرض للأحوال الإقتصادية، وكما أن الإقتصاد يعرف دورات من الإنتعاش والإنكماش، ويقترن الفقر بحسب هذا المنظور بالإنكماش، فسوف تدور عجلة الإقتصاد، ويعقب الإنكماش إنتعاش يتقلص معه حجم الفقر، ولذلك لا تدعو الحاجة إلى إتباع سياسات خاصة، يكفي فقط الإنتظار حتي تفعل قوانين الإقتصاد فعلها، بينما قد يرى آخرون أن الفقر هو قدر بعض الأشخاص ، كما أن الثراء هو قدر آخرين، ولذلك ليس هناك مايدعو للتدخل في قوانين الكون. ولذلك فإن الأخذ بسياسات مكافحة الفقر يقترن عادة بتحول الفقراء إلى قوة سياسية، إما بوصول الحزب الذي يمثلهم أو يتعاطف معهم إلى السلطة واستمرار إلتزامه بالحرص على مصالحهم ، ليس فقط لأنهم قد يكونون الأغلبية، ولكن لأن ذلك هو صالح الإقتصاد ذاته، فتقليل حجم الفقر يعني أيضا تعزيز القوة الشرائية وإتساع حجم السوق مما يفتح الباب أمام مزيد من الإستثمارات وتوسع الإنتاج للإستجابة لهذه المطالب المتزايدة. أو نقتنع الأزمت الإقتصادية وما يصحبها من إحتجاجات جماعية للفقراء علي إضطراب من بيدهم السلطة إلى أن أخذ مطالبهم في الإعتبار هو الذي قد يجنب بلادهم التهديد بثورة تطيح بهم. أي أن الأخذ بسياسات مكافحة الفقر يسبق تحول الفقراء إلى قوة سياسية فاعلة أو ممكنة.

ولكن نجاح سياسات مكافحة الفقر لايتوقف فقط علي مجرد الأخذ بها، فلا بد أن يتم تصميمها بحيث تستهدف الفقراء بالفعل ولا تتسرب الموارد المخصصة لها إلى جيوب الآخرين سواء من موظفي الحكومة أنفسهم، أو جماعات أخرى من العاملين في السوق يستخدمونها لأغراض أخرى. كما لا بد من تخصيص الموارد الكافية لها،

وأن يملك الجهاز الإداري القائم علي تنفيذها من المعرفة والمهارات والقدرة التنظيمية فضلا عن النزاهة ، بما يمكنه من تنفيذها على النحو الذي صممت من أجله .
كل هذه الاعتبارات جالت بذهن شركاء التنمية عندما اضطلعوا مع الوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي على بدء المشروع البحثي الذي كانت ثمرته هي هذا الكتاب الذي بين أيديكم أعزانا القراء . وقد خططوا له بحيث يوفر أولا صورة لأبعاد الفقر في مصر، ثم يستعرض في فصوله المتتابعة السياسات التي بذلتها حكومات مصر المتعاقبة للتعامل مع هذه القضية، وأوجه النجاح النسبي أو القصور في هذه السياسات ، والتجارب الدولية ذات الصلة، والدروس التي يمكن الخروج بها من هذه التجارب. واستقر رأي الفريق البحثي الذي عكف على دراسة أبعاد الفقر في مصر على أن يكون التركيز على عدد محدود من هذه السياسات، وهي تحديدا سياسات التعليم والصحة والإسكان وفوارق النوع، إسترشادا من ناحية بمفهوم التنمية البشرية، والذي يعتبر البشر هم غاية التنمية وهم القائمون بها، ومن ثم فلاسييل لتحقيق تنمية إنسانية دون الإهتمام بمن علي أيديهم تتحقق هذه التنمية ، ودون الإرتقاء بمهاراتهم وقدراتهم، ودون أن يتمتعوا بإشباع حاجاتهم الأساسية، كما أن أي إنجاز تنموي ينبغي أن ينعكس عليهم في صورة الإرتقاء بأوضاعهم. ولما كان نصف القوة البشرية في مصر تقريبا من النساء فإن الإهتمام الخاص بهن، وتضييق الفوارق بينهن والرجال، وهي فوارق تعود إلي ثقافة المجتمع الموروثة التي تم تعطيلن فرصا متكافئة مع الذكور في مجالات التعليم والعمل والرعاية الصحية والمشاركة المجتمعية والسياسية. كما توافق المشالركون في هذا المشروع على أن أهم التجارب الناجحة في مكافحة الفقر بأبعاده المختلفة هي تلك التي قامت بها حكومات الصين والبرازيل والمكسيك في العقود الثلاث الماضية هذه الدول. طبعا هناك تجارب ناجحة في دول أخرى، ولكن كانت تلك أهم التجارب التي اجتذبت إهتمام أعضاء هذا الفريق البحثي بل واهتمام العالم بأسره.

ولم تقتصر العملية البحثية في هذا المشروع على جهود فردية يقوم بها كل باحثة وباحث في البرج العاجي الشهير، ولكن كان أعضاء الفريق في معظمهم أولا ممن إنشغلوا بهذه القضية فترة طويلة من العمر، وطرحوا آراءهم بشأنها في العديد من المجالات، واقتربوا من صناع القرار في المجالات اللصيقة باهتمامهم، ثم كانت اللقاءات المتعددة بين أعضاء الفريق أثناء إعداد الأبحاث فرصة لتبادل الآراء والإستفادة من التخصيب المتبادل لأفكارهم، ثم طرحت النتائج الأولية لهذه الأبحاث في أكثر من ندوة ضمت المهتمين بهذه القضايا من كبار المسؤولين في الحكومة، وكان بعضهم وزراء سابقات، ومن قيادات المجتمع المدني المهمومة بها ، ومن الزميلات والزملاء الذين تقاطعت إهتماماتهم مع إهتمامات الفريق البحثي. وحتى يكون النقاش مستفيضا، خصصت بعض هذه اللقاءات لبحث واحد بعينه، بعد أن طرحت الأبحاث كلها في مؤتمر إستغرق يومين عقد وستعرض الصفحات التالية خلاصة ماإنتهى إليه الفريق البحثي.

صورة الفقر في مصر:

أوضحت الدكتورة هبة الليثي أن للفقر بعدان ، فهناك فقر الدخل، أى الحصول على دخل نقدي لا يكفي لإشباع الحاجات الأساسية ، وهناك فقر القدرات أى قلة أو انخفاض القدرات التي تمكن الإنسان من الحصول على دخل مناسب مثل التمتع بمستوى مناسب من التعليم والمهارات والصحة . ولكن ليس من الضروري أن يترافق بعدا الفقر، فهناك الفقراء المتعلمون، وهناك الأثرياء الذين لم يحصلوا على قسط مناسب من التعليم . وفيما يتعلق بفقر الدخل ، فقد أكدت الليثي تزايد معدلات الفقر في مصر باضطراد منذ نهاية القرن الماضي. فتصاعدت تدريجيا من ١٦.٧ % عام ١٩٩٩ / ٢٠٠٠ إلى ١٩.٦ % عام ٢٠٠٤ / ٢٠٠٥ ثم ٢١.٦ % عام ٢٠٠٨ / ٢٠٠٩ ثم ٢٥.٢ % في عام ٢٠١٠ / ٢٠١١ و بلغت ٢٦.٣ % عام ٢٠١٢ / ٢٠١٣. و مع ذلك تباينت سرعة إنتشار الفقر بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، فقد شهدت المناطق الحضرية ارتفاعا في مؤشراته بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٣ إلا أن المناطق الريفية لم تشهد أي تغير ذي دلالة احصائية. على عكس المحافظات الحضرية التي حدث فيها أكبر ارتفاع في مؤشرات الفقر .

وهناك بعد مكاني واضح لظاهرة الفقر حيث سكن ٧٣.٨ % من الفقراء في الريف عام ٢٠١٣/٢٠١٢ مقابل ٧١.٥ % عام ٢٠١١/٢٠١٠. و حوالي ثلثهم (٥١ % من الفقراء) يسكنون في ريف الوجه القبلي بينما يعيش به ٢٧ % من السكان. اما المحافظات الحضرية فالفقراء أقل إنتشارا فيها حيث يسكن بها ١٠ % من الفقراء بينما يعيش بها ١٧ % من السكان .

ولكن ما الذي أدى إلى ارتفاع مستويات الفقر علي هذا النحو لكي يقع فيه أكثر من ربع السكان أو ما يقرب من ٢٤ مليون مواطن. طبعا الفقر موروث عن عهود سابقة، ولكن كان الإعتقاد السائد في الفترة التي سبقت ثورة يناير هو أن النمو الإقتصادي السريع يكفي للخفض التدريجي لأعداد الفقراء، وكان ذلك وهما كبيرا أنكرته تجارب مصر وتجارب الدول الأخرى. طبعا قد ينجح النمو السريع أحيانا في خفض أعداد الفقراء إذا كانت معدلاته مرتفعة، وإذا ما إقترن بسياسات تستهدف مكافحة الفقر بالتركيز على خلق الوظائف التي يمكن أن تجتذب الفقراء أو من خلال تحسين قدراتهم، ولذلك لم تكن معدلات النمو التي عرفتها مصر في العقد الأول من القرن الحالي مرتفعة على النحو الذي يرفع أعدادا كبيرة من المواطنين من دائرة الفقر، كما لم تزودهم بالقدرات التي تمكنهم من أن يضمّنوا لأنفسهم الدخول إلى الوظائف التي تحتاج مهارات خاصة.

ولذلك إستنتجت دكتورة هبة الليثي أن التوظيف لم يواكب النمو الاقتصادي في مصر خلال العقدين الماضيين، ونتيجة لذلك تفاقمت مشكلة البطالة المفتوحة إلى حد كبير. إن تزايد البطالة المفتوحة كان وحداً من الآثار المباشرة للإصلاح الاقتصادي وإعادة الهيكلة، وذلك لثلاثة أسباب أساسية هي: الطبيعة غير كثيفة العمل للنمو الاقتصادي و تناقص معدل خلق الوظائف في الحكومة وقطاع الأعمال العام

بهدف السيطرة على الانفاق العام والسياسات النيو ليبرالية التي سعت إلى تقليص التدخل الحكومي في سوق العمل و خصخصة مؤسسات القطاع العام. فقد كان خلق الوظائف يسير بمعدلات أقل بكثير مما هو متوقع فخلال العقد الأخير، كان معدل نمو التوظيف إيجابياً، ولكن لم يكن كبيراً بدرجة كافية لاستيعاب التنامي في قوة العمل. وقد استعرضت الليثي بعض محاولات رفع مستوى المعيشة لتعويض المواطنين عما لحق بهم من انخفاض في مستوى معيشتهم حيث تم اتخاذ مجموعة من البرامج بهدف مساعدة الفقراء و الفئات الأولى بالرعاية و لكن لم يتم اعداد منظومة متكاملة لتخفيض الفقر و تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة و توفير الحد الأدنى من الحماية الاجتماعية. صحيح أنه لا يمكن إنظار أن جهوداً بذلت لتحسين آلية استهداف الفقراء منها بناء خريطة للفقر لعام ٢٠١٣ تستعرض جغرافياً مستويات الرفاهة على مستوى كبير من التفصيل المكاني (وصل إلى ع مستوى القرية مثلاً) . كما تم استخدام طريقة أخرى للاستهداف (PMT) ودمجها مع الاستهداف الجغرافي من أجل تحديد المستحقين لبرامج "تكافل و كرامة" داخل المراكز الفقيرة. ولكن كل ذلك لم يكف لوقف تصاعد معدلات الفقر في مصر.

الاستراتيجيات المقترحة لمكافحة الفقر

وقد اقترحت د. هبة الليثي ثلاث خطوط عريضة ينبغي اتباعها لمكافحة الفقر و هي:

أ - الاستراتيجيات الوقائية Preventive التي تهدف إلى تخفيض احتمال حدوث المخاطر و الحد من أثرها إذا ما تحققت هذه المخاطر. وتشمل سياسات تحمي الصحة العامة والبيئة، وسياسات جيدة لتقديم التعليم والتدريب ، وسياسات التأمينات الاجتماعية و الصحية و التأمين على المحاصيل الزراعية و الحد البطالة أو نقص العمالة أو من انخفاض الأجور إلى جانب تفادي قوانين العمل المعوقة. و تطبيق السياسة النقدية الخاصة باستهداف التضخم بغرض الحد من تكلفة الإنتاج وخفض تكلفة المعيشة

ب - استراتيجيات الحماية Protective التي ترمى إلى الحماية من أثر المخاطر إذا ما حدثت فعلاً وتتضمن الحماية من الحرمان ومن الخسائر في رأس المال البشري. وهنا يتضح أهمية دور الدولة لحماية الفقراء من ممارسات خاطئة لمواجهة المخاطر مثل الاقتراض وبيع الأصول وعمل الأطفال ... ، وتشمل هذه البرامج برامج للمساعدات الاجتماعية مثل التحويلات النقدية والوجبات المدرسية والمساعدات الغذائية والدعم وهي جميعها ترمى إلى تفادي الخسائر في رأس المال البشري (تعليم الأطفال والرعاية الصحية للأسر) .

ج- استراتيجيات النمو Promotion تتضمن خلق بيئة اقتصادية ملائمة لتشجيع الاستثمار بغرض رفع معدل النمو الاقتصادي وتشجيع النمو المحفز للتشغيل يراعي العدالة وفي توزيع ثمار التنمية بين لسكان ويهتم كذلك بقدرة الفقراء على المشاركة

في التنمية وتمكينهم من الاستفادة منها. و العمل على تنمية القطاع غير الرسمي و التنمية الريفية .

وأضافت عدة مبادئ عامة في هذا المجال ، منها

- الاعتراف بالترابط بين السياسات والمؤسسات المختلفة والعمل على هذا الأساس. فالحد من الفقر لا يكون بوضع استراتيجيات للنمو تؤدي إلى توليد فرص العمل، أو اتباع سياسات اجتماعية شاملة، أو حتى إصلاح السياسة العامة فحسب، بل لابد أيضا من التنسيق بين الحكومة و القطاع الخاص و المجتمع المدني لتحقيق الأثر المرجو؛ غير أن هذا التكامل لا يولد تلقائياً، بل يتطلب تصميم سياسات اقتصادية واجتماعية تحظى بما يكفي من الدعم لتنفيذها.
- ضرورة تحديد الجهات المنوط بها تنفيذ كافة البرامج و السياسات المقترحة و آليات التنسيق بين الجهات الحكومية والجمعيات الأهلية و القطاع الخاص والشبكات الاجتماعية الرسمية و غير الرسمية بغرض تفعيل دور الشبكات غير الرسمية أيضا في ظل هذا الإطار.
- يجب مراعاة الآثار قصيرة الأجل وطويلة الأجل التي يحدثها البرنامج على المناخ الاقتصادي المحلي، وعلى العلاقات الاجتماعية والنوعية وعلى البيئة. فمن حيث البيئة، يجب أن يراعى الاهتمام باستخدام الموارد المتجددة. وضمان أن احتياجات الجيل الحالي ستلبى دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على مقابلة احتياجاتهم.
- وهناك درس واحد على قدر كبير من الأهمية وهو أن الحلول على المدى القصير لأي أزمة لا يمكن ان تتجاهل الآثار الطويلة المدى على التنمية بكل أبعادها. فلا بد من اتساق هدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي و الحفاظ على معدلات النمو مع هدف توفير استجابة سريعة في وقت الازمات لدعم الدخل لمن هم في أشد الحاجة ، مع إعطاء أولوية للأكثر فقرا من بين المتضررين.
- ثم فصلت دكتورة الليثي في نوع السياسات المطلوبة لمكافحة الفقر، وهي السياسات الاقتصادية، وبناء حماية اجتماعية فعالة ذات كفاءة، وتشجيع النمو في المحافظات الأكثر فقرا وذلك لتقليل فوارق الدخل والثروة على نطاق الوطن، وفوق ذلك كله الإسترشاد بهدف تعزيز رأس المال البشري بالإهتمام بالتعليم والصحة والتدريب.

و لذلك ينتهى الفصل الأول في هذا الكتاب إلى أنه كما اوضحت تجارب الدول الأخرى في مكافحة الفقر ان النمو الاقتصادي وحده غير كاف لخفض الفقر، و لكن يجب ان يرتبط النمو بتحقيق العدالة الاجتماعية لضمان استفادة الفقراء من ثمار النمو. ان بناء رأس المال البشري للفقراء والعمل على زيادة الانتاجية وتنويع مصادر الدخل، و كذلك التحويلات النقدية المشروطة هي وسائل فعالة لمساندة الأسر الفقيرة و مساعدتها للاستفادة من الخدمات التعليمية و الصحية. كما ان برامج الحد من الفقر لابد ان تستند على آليات فعالة لاستهداف الفقراء و خاصة الاستهداف الجغرافي أى

اعطاء الأولوية للمناطق والأحياء على ضوء مؤشرات الفقر. و إشراك السكان المحليين في عملية اختيار البرامج، واستخدام أساليب في دعم الفقراء تتسم بالشفافية.ويشدد الفصل الاول كذلك على أن التغطية الشاملة للتعليم الإلزامى ذى الجودة المناسبة هو خط هجوم أساسي في الحرب على الفقر.
التعليم ومكافحة الفقر:

وبالانتقال إلى دور السياسات العامة في مكافحة الفقر، بدأ د. أشرف سمير عرضه بشرح أهمية التعليم في مكافحة الفقر، وذلك لأن التعليم يرتبط ارتباطا وثيقا بفرص الحصول على عمل ومنثم مصدر للدخل، وهو أداة للحراك الإجتماعي والانتقال من طبقة إلى طبقة أخرى، كما أنه يسهم في رفع إنتاجية العمل، ونشر الوعي الصحي، وفضلا على ذلك فهو يساعد على تحرير المرأة بخروجها إلى مجال العمل ويعزز وعيها بما يجب عمله للنهوض بأسرتها.

ولكن التعليم لا يؤدي كل هذه الوظائف في مصر إما بسبب انخفاض مستواه أو لأن الإقتصاد لا يخلق وظائف كافية أو لأنه لايمد السوق بما يحتاجه من مهارات. ويرجع إخفاقالتعليم في أداء هذه الوظائف إلى عوامل متعددة حتي ولو أخذنا في الإعتبار الضغوط الهائلة على المؤسسات التعليمية الناجمة عن الزيادة الهائلة في أعداد السكان والتي تدفع بأعداد هائلة من النشء إلى مؤسسات تعليمية تضيق إمكانياتها عن إستيعابهم، ومع ذلك فالإنفاق على التعليم محدود، بل ويتناقص كنسبة من الناتج القومي مقرنا بما كان عليه الحال في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، كما أن المرتبات الضئيلة التي يتقاضاها المدرسون لا توجد لديهم الحافز لأداء واجبهم في دور الدراسة كما ينبغي، ويعوضون إنخفاض مرتباتهم من خلال الدرووس الخصوصية التي يقبل عليها الطلاب وأسره لقلة فعالية التحصيل في فصول مكتظة وتجهيزات غير مناسبة في المدارس، والإرتكان إلى أسلوب التلقين بدلا من التعويد على تنمية القدرات النقدية للطلاب، وعدم الإستقرار على فلسفة واضحة وتنظيم مستقر للعملية التعليمية، فضلا عن مركزية إدارة العملية التعليمية، وعدم أخذ الفوارق الكبيرة في مصر بين الريف والمدينة وبين المراكز الحضرية الكبرى، وبين الأقاليم، وخصوصا بين الوجه البحري والصعيد، أو حتي بين هذه المراكز والمحافظات الحدودية. وسيادة ثقافة عامة في المجتمع لاتشجع على الجدية في تحصيل العلم وتتحايل على القواعد الرسمية للنجاح لنيل شهادة بأى طريق حتي ولو كان من خلال الغش الفردي أو الجماعي، وعدم وجود آليات فعالة لتوجيه مساهمات القطاع الخاص في العملية التعليمية على نحو يعود بالفائدة على أغلبية المواطنين.

وقد يكون من السهل تقديم توصيات لتوسيع قدرات المؤسسات التعليمية بكافة مستوياتها، ولكن لاقيمة لهذه التوصيات مالم يحتل التعليم مكانته علي قمة أولويات الدولة والمجتمع، ومع ذلك فإن سياسة الإصلاح لايد وأن تأخذ في الإعتبار تجنب التحيز الملحوظ في توجيه الموارد المحدودة نحو التعليم الجامعي على حساب التعليم قبل الجامعي، والتعليم العام بالمقارنة بالتعليم الفني، وبين المراكز الحضرية والأقاليم

وخصوصا الصعيد، وزيادة الإنفاق على التعليم عموما كنسبة من الدخل القومي من خلال ترشيد الميزانية والإبتعاد عن المشروعات التفاخرية التي لا تضيف إلى القدرات الإنتاجية لمصر، وإيجاد القنوات التي تسمح بتوجيه مساهمات القطاعين الخاص والعائلي على النحو الذى يوسع من فرص التعليم الجيد لكل الأسر بصرف النظر عن مستوى دخلها، والإستقرار على فلسفة واضحة للعملية التعليمية بالمشاركة الإجتماعية الواسعة، وكذلك وقف التغيرات السريعة في تنظيمات التعليم وأساليب التقويم فيه، ومراعاة الفوارق الإجتماعية والجغرافية في تصميم المناهج وطرق التدريس.

وسوف يكون من المفيد عند رسم السياسات التعليمية البديلة الإسترشاد بالتجارب الناجحة في تطوير التعليم ، وإستخدامه كأداة لمكافحة الفقر، وهو ما عكفت عليه الدكتورة مروة البلتاجي في فصلها الذى إستعرضت فيه هذه التجارب، ونوهت فيه بنجاح الصين في زيادة الإهتمام بالمناطق الريفية، وتوفيق كل من البرازيل في الجمع بين رفع مستويات دخول وتغذية وصحة الأسر الفقيرة ورفع مستويات التحصيل والإستيعاب لبنائها من خلال برامج التحويلات النقدية المشروطة سواء من خلال برنامج حقيبة للمدرسة Bolsa Escola في ظل الرئيس هنريك فرناندو كاردوسو(2002-1995) أو حقيبة للعائلة Bolsa Familia في ظل الرئيس لويس إيناسيو لولا دا سيلفا (2003-2010) في البرازيل.أو بالإستفادة من التجربة المكسيكية التي كانت إصلاحا شاملا، إهتم خصوصا بتحقيق اللامركزية في إدارة النظام التعليمي فضلا عن جوانب عديدة أخرى.

مكافحة الفقر من خلال دعم الرعاية الصحية:

إرتباط الفقر بمستويات الصحة المتدنية لا يحتاج شرحا. الفقراء من ناحية يعانون أمراض الفقر من سوء التغذية وإنخفاض المناعة، وغيرها، كما أنهم يعيشون في بيئات تفتقد الخدمات الأساسية من مياه نقية وصرف صحى وتخلص من المخلفات مما يودى إلى تفاقم مشاكلهم الصحية. ومن ناحية أخرى هم لا يقدرون على تحمل نفقات الرعاية الصحية. وهم مما يودى إلى إنخفاض إنتاجيتهم وصعوبة إستقرارهم في أى عمل مما ينتج عنه إنخفاض دخولهم وإعادة إنتاج الفقر. هذا من الناحية النظرية البحتة. ولكن القدرة على التكيف وتباين أوضاع البيئة المحيطة بهم قد يودى إلى التخفيف من بعض هذه الآثار. ولا يمكن إنكار أن الحكومات المصرية المتعاقبة قد أولت الرعاية الصحية إهتماما بالغا، ومع ذلك فإن هذا الإهتمام لم يعد كافيا لمكافحة كل الآثار السلبية للفقر على الصحة العامة، كما أن التحديات قد تصاعدت مع زيادة عدد السكان، وثبات الإنفاق العام على الصحة تقريبا.

وقد أسهبت الدكتورة مديحة خطاب في شرح أسباب إستمرار أوضاع صحية متدهورة رغم الجهود التي بذلتها الحكومة المصرية، فقد رأت أن الحكومات المصرية قطعت شوطا فى تحسين مؤشرات الصحة، ولكنها مازالت تواجه الكثير من التحديات، من أهمها:

عدم المساواة فى الحصول على الرعاية الصحية وإتساع الفجوة بين الشرائح الأعلى والشرائح الأقل دخلا فى المجتمع و زياده الإنفاق الذاتى خاصة بين الفقراء مصاحبا لضعف الإنفاق الحكومى على الرعاية الصحية.

وضعف جودة الخدمة المقدمة من الجانب الحكومى مما يؤدى الى عدم الرضا و العزوف عن إستخدام مرافق الدولة التى تتعدد مؤسساتها ولكن بدون تعاون او تنسيق بينها مما يؤدى الى إفتقار القرى و بعض محافظات الصعيد على وجه الخصوص لبعض الخدمات الهامة و عدم حصول المريض عليها فى الوقت الملائم .
الإرتفاع المضطرد فى الأمراض المزمنة غير المعدية وأهمها إرتفاع ضغط الدم و مرض السكرى وأمراض الشرايين و القلب الناتجة عنها و أيضا العبء المتزايد للأورام .

ضعف برامج الوقاية و العلاج القومية ، وذلك لأن التأمين الصحى الحالى نحو ٥٤% من المواطنين ليس من بينهم الفقراء العاملين فى القطاع غير المنظم بأنواعه مما يعظم من التفاوت فى الحصول على الخدمة ومؤشرات الرعاية الصحية ضعف الإنفاق الصحى الكلى الذى ما زال منخفضاً رغم زيادته المحدودة مصحوباً بانخفاض الكفاءة التوزيعية للوحدات والموارد والأفراد .

غياب معايير الجودة: حيث تعاني معظم وحدات رعاية الفقراء من نقص شديد فى التجهيز والصيانة كما تفتقر إلى وجود طاقم طبي مؤهل .
فضلا على مشاكل أخرى تنجم عن سياق أداء الخدمات الصحية ، مثل غياب الوعى الصحى خاصة فى الشرائح الفقيرة والأمهات ، و تدنى مستوى الإسكان ، وتلوث البيئة والإسكان الهامشي فى بيئة عمرانية غاية فى التردى تتسم بغياب التهوية والإنارة الطبيعية .

وقد أكدت الدكتورة مديحة خطاب أن الحكومات المصرية المتعاقبة قد أولت إهتماما لإصلاح هذه الأوضاع ، وكان من علامات ذلك البدء بتنفيذ برنامج إصلاح القطاع الصحى بدأ منذ ١٩٩٨ وتم إنفاق ملايين الدولارات عليه ، ومع ذلك فقد أشارت إلى أن هذا البرنامج، لم ينته ، ولم يحقق الأهداف المرصودة فى مراحلها المعلنة ولم يتم تقييمه بالشفافية اللازمة .

وحتى يتم تقديم خدمات الصحة بالجودة و فى الوقت اللازم وتوفير الحماية المناسبة للفقراء فإنها تقترح مايلي:

١- إيجاد إداره عليا للصحة تقوم بجمع مقدمى الخدمة الصحية فى شبكه واحدة و التنسيق بينهم ليتم توزيع إحتياجات المواطنين عليهم . تضم هذه الإدارة القطاع الحكومى بكل مؤسساته ،القطاع الخاص بكل إمكاناته و القطاع المدنى .
تتمثل الإدارة فى المجلس الأعلى للصحة على أن يتم تقويته و إعادة النظر فى صلاحياته ليقوم بالتنظيم السليم و تحسين الموارد البشرية و المادية و تعظيم الإستفادة منها لصالح المواطن خاصة الفقير .

٢- يجب تخفيف اللامركزية وإعطاء المحافظين سلطة الإدارة المحلية للصحة وزيادة الموارد.

٣- اعداد موازنات جديدة للصحة تهدف الى إقلال الهدر و تعديل البنود للوصول الى مزيد من الإنفاق على الخدمة الصحية و تقليل الإنفاق الذاتى و حمايه المايه المالية للفقراء.

٤- تطوير و تقوية حزمة الرعاية الأساسية و ضم الأمراض المزمنة غير المعدية (خاصة ارتفاع ضغط الدم وأمراض القلب و الشرايين و مرض السكرى) وإعداد التمويل اللازم لها و استخدام الموازنات المستجيبة للعدالة الإجتماعية لتمويل البرامج الهامة مثل التغذية و الأورام.

٥- التنمية المهنية و البشرية للعاملين فى القطاع الصحى خاصة فى القرى و المناطق النائية التى تخدم الفقراء.

٦- التسجيل : ولتحقيق العدالة فى الرعاية الصحية يجب البدء فى تسجيل الفقراء (الكارت الذكى) ووضع الأطر القانونية اللازمة لتغطيتهم و تحديد حزمة من الخدمات الأساسية للفقراء و يضم اليها أمراض القلب و الشرايين و ارتفاع ضغط الدم و السكرى كبداية و تحديد اماكن تلقيهم الخدمة بمحافظاتهم . مع البدء فى إعداد خريطة تلقى خدمات المستشفيات بعد تشكيل الشبكة الصحية اللازمة لتوزيع المواطنين عليها.

٧- يجب الإستفادة من الهيئة العامة للتأمين الصحى لما تتمتع به من مؤهلات وخبرات بشرية و تعاقدية وفى إداره الأموال، و التحول التدريجى للتأمين الصحى على الشرائح الفقيرة بعد ضمان توفير التمويل و توفر قواعد البيانات اللازمة.

٨- وأخيرا زيادة الإنفاق الصحى مصحوبا بتحسين إدارة الأموال لتصب فى خدمه الصحية و لتقليل الهدر و الفساد .

وقد أشارت الدكتورة مديحة خطاب إلى عدد من التجارب الدولية التى يمكن الإسترشاد بها فى مجال تطوير الخدمات الصحية فى مصر، منها تجربتنا كل من البرازيل و المكسيك حيث اعتمدت البرازيل على نظام صحى موحد جمع كل الشركاء من القطاعات الحكومية، الخاصة و الأهلية فى نظام موحد يقدم الرعاية الصحية للجميع و خاصة الفقراء و يعتمد على الإنفاق الحكومى و اللامركزية حتى مستوى المحليات مع استخدام التكنولوجيا عن بعد للمساهمة فى سد الفجوات الجغرافية و الوصول الى المناطق البعيدة.

أما المكسيك فقد نفذت برنامج تأمين صحى شعبى ضم جميع المواطنين و اعتمد على ثلاث مراحل بدأت بتسجيل جميع المواطنين ووضع الإطار القانونى للخدمة المجانية للفقراء ، ثم تحديد حزم من الخدمات تقدم لهم تضمن الحماية المادية لهم تمت زيادتها بالتدرج ثم انتقلت إلى المرحلة الثالثة و هى المساواة فى جودة تقديم الخدمة لجميع المواطنين. ووصلت المكسيك الى التأمين الصحى الإجتماعى على كل

المواطنين بينما كان خمسين مليون من المواطنين لا يتمتعون منهم بأى برنامج تأميني من قبل.

هذا ولم يتح للدكتورة مديحة خطاب التعليق على قانون التأمين الصحي الشامل الذى وافق عليه مجلس النواب في ٥ أبريل ٢٠١٧، وذلك لأن هذه الموافقة تمت بعد أن بدأ تحرير هذا الكتاب، وكانت هناك مسودات عديدة لمشروع القانون كان من الصعب تحديد أيها ستكون النسخة النهائية. ومشروع التأمين الصحي في النسخة التي اعتمدها مجلس النواب مشروع طموح للغاية يهدف لتقديم خدمة صحية مناسبة لكل المصريين أيا كان دخلهم، وذلك اعتمادا على اشتراكات يدفعها القادرون منهم ، علي أن تتحمل الدولة تكلفة رعاية غير القادرين. واستحدث القانون ثلاث هيئات تشرف علي تنفيذ التأمين الصحي، واحدة تختص بالتمويل، وثانية تدير المستشفيات، وثالثة تراقب توافر الجودة في الخدمة الصحية التي تقدمها كافة المستشفيات العامة والخاصة التي تقبل الدخول في هذا المشروع. ولاشك أن عقبة التمويل هي من أهم العقبات التي ستواجه تطبيق التأمين الصحي وفقا لهذا القانون، ولذلك يتجه الرأي إلى أن يكون تطبيق التأمين الصحي تدريجيا، بالبدء في مرحلة أولى بمحافظة القناة الثلاث ، ثم يجرى توسعه ليشمل المحافظات الأخرى على مراحل متعاقبة.

الحق في السكن

لقد بدأ الدكتور أبو زيد راجح الفصل الخاص بسياسات الإسكان بالتأكيد على إن حق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق . ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي فيه يمكن أن يمارس نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، وتتحقق تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضا التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكون وتنمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضرية السليمة .

وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضاً حاجاتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالإلتواء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه . والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية وقيمه وسلوكياته - إما سلباً أو إيجاباً - صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني الحديث . وفي ذلك تحقيقاً لمقولة ونستون تشرشل الشهيرة " الإنسان يبني مسكنه والمسكن بدوره يبني ساكنه " . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن الملائم لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها .

وأضاف أن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومركبة ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال الستة عقود الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي نصف المجتمع تقريباً بنى لنفسه وبفسيه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكان الدولة قد تخلت - طوعاً أو كرهاً - عن القيام بأحد التزاماتها الأساسية . ومن مظاهر هذا الخلل أيضاً أن هناك في الوقت الحالي ما يزيد على ثلاثة ملايين أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى الملائم في حده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ما يقرب من خمسة ملايين وحدة خالية ومليونين وحدة مغلقة تمثل مخزون سكني راكد لشريحة محدودة العدد من المجتمع .

أى أن الإسكان المصري - في حقيقة الامر - ينقسم الي منظومتين منفصلتين متباينتين ومتباعتين تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها الاولى خاصة بالشرائح الدنيا الفقيرة والاخرى خاصة بالشرائح العليا الغنية وتناول هذا البحث إسكان الشرائح الفقيرة وأسباب تفاقم مشكلة هذا الإسكان وأبعادها العمرانية والاقتصادية والاجتماعية . كما تناول البحث الحلول الملائمة لهذه المشكلة في إطار تنمية قومية مستدامة تتحقق فيها العدالة الاجتماعية بالنسبة لشرائح المجتمع والعدالة المكانية بالنسبة لأقاليم مصر .

وقد رأى الدكتور راجح أن مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن حدده عنصران حاکمان هما : سياسات الإسكان ، والقوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحكم العلاقة بين المالك والمستأجر . ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعطي اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . ولذلك ترتب على هذه السياسات والتشريعات نتائج خطيرة ومتراكمة أدت إلى خلل واضح في سوق الإسكان يتمثل في استئراء الإسكان المشوّه "إسكان الفقراء - الإسكان العشوائي : الإسكان الهامشي- إسكان المقابر- إسكان الغرفة الواحدة أو أكثر : يتمثل هذا الإسكان في سكن أسرة واحدة بكاملها في غرفة وما يمثلها من مشاكل نفسية على الأطفال .

ومن ناحية ثانية أدت هذه السياسات والتشريعات لاستئراء ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة والتركيز على إسكان الأغنياء وشراء الوحدات السكنية بقصد بيعها أو تأجيرها .

ثم قام الدكتور راجح بتحديد عدد الوحدات السكنية التي يجب توفيرها سنوياً للتخفيف من حدة مشكلة السكن ، وذلك من خلال تحديده لعرض السكن والطلب عليه ، فمن ناحية العرض هناك ثلاث جهات رئيسية هي التي تتولي توفير السكن في مصر ، وهي المؤسسات الحكومية ، والقطاع الخاص ، والقطاع غير الرسمي . ومن حيث الطلب ، رأى أن المجموعات السكانية المستهدفة تتمثل في الشرائح محدودة الدخل ، وتحديدًا

الأسر المكوّنة حديثاً - الأسر التي نضطر إلي ترك مساكنها بقرارات إدارية - الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة - الأسر التي تقيم حالياً في الإسكان الجوازي وفي غرفة واحدة أو أكثر. وقد قدر متوسط عدد الوحدات السكنية التي يجري إنشاؤها سنوياً بـ ١١٨٠٠٠ وحدة بينما يصل حجم الطلب على الإسكان في المتوسط من مصادره المختلفة بـ ٢٦٥٥٠٠ ، وبذلك يبلغ العجز السنوي ١٤٧٥٠٠ ، ثم بني تقديره لحجم التمويل المطلوب بناء على القدرة المالية لكل أسرة من طالبي السكن، وذلك حسب مستوى دخلها.

واستعرض هذا الفصل جهود الدولة في توفير السكن، حيث قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في عام ٢٠٠٦ بالبداية في تنفيذ مشروع إسكان أسمته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً. وقد توزعت جهود الدولة في هذا المضمار على سبع محاور ، وهي محور تمليك الوحدات في عمارات سكنية- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة - محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات "مشروع أبني بيتك"- محور تمليك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر - محور توفير وحدات سكنية مساحات ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف- محور تمليك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي - محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٤٢ متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار للمواطنين الأولي بالرعاية .

ثم طرح كيفية توفير السكن لهذه الفئات في إطار سياسة قومية للإسكان تعالج الخلل الواضح في المنظومة الإسكانية برمتها : فهناك وفرة في عدد الوحدات لشريحة معينة و ندرة شديدة في وحدات الشرائح الأخرى ، مع وجود مخزون سكني كبير راكد. ولأبرز عناصر هذه السياسة المقترحة هي مايلي:
أولاً : إيجاد نظام مؤسسي لإدارة إسكان الفقراء من خلال هيئة تعاونيات البناء و الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي و هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - المؤسسات المحلية والمنظمات غير لحكومية NGOS .

ثانياً :- التكامل بين دور الأجهزة الحكومية ودور القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي من خلال و تشجيع المراكز الصناعية على إنشاء مدن عمالية ملحقة بهذه المراكز - المشاركة بين الأجهزة الحكومية والعامة والقطاع الخاص في إنشاء مشروعات للإسكان الاجتماعي - إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي.

ثالثاً :- التمويل و دعم إسكان الفقراء من خلال ١- التمويل ، ٢- الدعم ثم ٣- صندوق الإسكان الاجتماعي .

رابعاً:- إتباع سياسات مناسبة تستهدف توفير الإسكان للفقراء وعلاج المشاكل التي واجهتها المحاولات السابقة على أن تؤخذ توجهات هذه السياسة عند تخصيص الأراضي للإسكان واختيار مواقع الإسكان ونوعيات حيازة الوحدات وإعادة الاتزان بين التملك والتأجير".

كيف يتم تمويل إسكان الفقراء:

وقد استعرض المرحوم دكتور حسن عبيد عددا من التجارب الدولية في تمويل إسكان الفقراء ، واستخلص منها ما يمكن الأخذ به في مصر. وقد شملت التجارب التي استعرضها طائفة واسعة من أساليب تمويل إسكان محدودى الدخل في دول متقدمة مثل الولايات المتحدة وبريطانيا ودولا في القارات الثلاث مثل البرازيل والفلبين والأردن، وانتهي إلى طرح عدد من أساليب التمويل تقوم كلها على دور بارز تضطلع به الدولة، وذلك بربط إسكان الفقراء بتخطيط الإسكان بصفة عامة، وبالتمويل سواء المباشر أو بالمساعدة في تدبيره. ومن هذه الأساليب:

- ١- إنشاء الصناديق الخاصة الممولة من الخزانة أو السلطات المحلية.
- ٢- وضع الحكومة المخطط العمراني، على أن تتولي بيوت خبرة تلقي طلبات البناء والاستثمار، مع إقراض السلطة المعنية بتنفيذ المخطط العمراني قرضا طويل الأجل، تسترد هذه السلطة قيمته من المنتفعين على أقساط.
- ٣- تيسير ملكية الأراضي بوثائق قانونية للمنتفعين يمكن أن يستخدموها في الحصول على قروض بضمانها من المصارف أو الأسواق المالية.
- ٤- كما يمكن للحكومة مساندة الفقراء من خلال المنح التي لا ترد، أو بتوفير خدمات مجانية أو ذات رسوم ميسرة مثل المدارس والمستشفيات في مناطق إسكانهم أو تشجيع البنوك على تقديم قروض للمؤسسات التي تتولي إنشاء مساكن للفقراء، ربما بضمان سندات حكومية طويلة الأجل، أو حتي بتخصيص قدر من الحافطة المالية للبنوك لشراء أسهم في الشركات التي تقوم بتنفيذ مشروعات إسكان الفقراء.
- ٥- كما يبقي تكوين تعاونيات الإسكان التي تتلقي تسهيلات من الدولة والبنوك والقطاع الخاص أسلوبا مناسباً لتمويل إسكان محدودى الدخل.
- ٦- دعوة المشروعات كثيفة العمالة إلى توفير السكن للعاملين فيها بإيجارات يقدرون علي دفعها في حدود دخولهم.
- ٧- وأخيرا فربما يكون التمويل الدولي هو الملاذ الأخير عندما تضيق سبل التمويل المحلية عن توفير ما يكفي من موارد لدعم إسكان الفقراء ومحدودي الدخل.

كيف يمكن تضيق الفجوة النوعية:

وفي الفصل الأخير في هذا الكتاب إنتقلت الدراسة لبيان انعكاس الفقر على أوضاع النساء، وبدأت الدكتورة هبة نصار بالتمييز بين فقر القدرات النسبي وفقر الفرص النسبي، وتعاني النساء من الأمرين معا، وفي أحيان كثيرة تكون معاناة النساء

أكثر إرتباطا بفقر الفرص أكثر منها بفقر القدرات، وأكدت ذلك باستعراض أوضاع النساء في مصر وخصوصا النساء المعيلات من حيث ظروف العمل والإستفادة من التأمينات الإجتماعية ، وبينت السياسات التي اتبعتها دول مختلفة في الوطن العربي وإفريقيا لمواجهة فجوة النوع هذه ، وانتهت إلى إقتراح أنسب السبل لعلاج هذه الفجوة في مصر. وتستند الإستراتيجية المقترحة علي التمكين الإقتصادي للمرأة برفع مستوى معيشتها ومستوى أسرته الإجتماعي والإقتصادي، وذلك من خلال مايلي .

سياسات متعددة للإعداد ورفع المهارات، توسيع الخيارات والفرص والدعم المؤسسي والمجتمعي للمرأة. ومن الضروري وضع سياسات متنوعة تختلف مع اختلاف وضع المرأة داخل سوق العمل والتحديات التي تواجهها الفئات المختلفة من الإناث ، ويعنى ذلك ضرورة الاهتمام بالسياسات الخاصة بالوافدات على سوق العمل والسياسات الخاصة بالعاملات في المؤسسات العامة والخاصة الرسمية وغير الرسمية والأنشطة الاقتصادية المختلفة.

يجب الا تقتصر هذه السياسات على العوامل المباشرة لزيادة مساهمة المرأة في سوق العمل وإنما لايد و أن تشمل على عوامل أخرى غير مباشرة تكميلية وضرورية لضمان تحفيز وضع المرأة في النشاط الاقتصادي بصفة عامة.

يتم التمكين الاقتصادي للمرأة باستخدام محاور عدة لتفعيل المشاركة بين كافة الاطراف المعنية في المجتمع وتطبيق المسؤولية الاجتماعية حتى يتمكن القطاع الخاص من القيام بدوره الإجتماعي المنشود بالإضافة الى تطبيق انماط جديدة من العقد الاجتماعي لتحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة.

يتطلب ماسبق تحديد الادوار المنشودة لكل طرف من شركاء التنمية لاستكمال ودعم منظومة المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة.

ومن المفيد التفرقة بين السياسات قصيرة الأجل والسياسات طويلة الأجل من خلال الأولويات الاستراتيجية للتنفيذ.

وقد فصلت الدكتورورة هبة نصار عناصر هذه السياسات والأدوار التي يمكن أن تقوم بها الأطراف المختلفة من الدولة والقطاع الخاص والمؤسسات التمويلية والجمعيات الأهلية والمراكز البحثية والمؤسسات الإعلامية، وأوضحت أخيرا نوعية الدراسات التي يجب إستكمالها لتوفير المعرفة الضرورية لتحقيق التمكين الإقتصادي للمرأة والمساهمة في تضييق فجوة النوع.

الفصل الخامس

إسكان الفقراء

Housing For The Poor

د. أبو زيد راجح*

أ.د. أبو زيد راجح، رئيس سابق لمركز بحوث الإسكان والبناء

مقدمة

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته الحياتية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء والصحة والتعليم ، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق، ويمكنه من حيازة المأوى اللائق له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي فيه يمكن أن يمارس نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، ويتحقق تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضاً التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكوّن وتتمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضرية السليمة . وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضاً حاجاتها الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالانتماء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه . والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية وقيمه وسلوكياته - إما سلباً أو إيجاباً - صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني الحديث . وفي ذلك تحقيق لمقولة ونستون تشرشل الشهيرة " الإنسان يبني مسكنه والمسكن بدوره يبني ساكنه " . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن اللائق لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . والعمل على دعم الشرائح غير القادرة وتمكينها من حيازة السكن اللائق لها ، وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية لكل أطراف المجتمع في هذا المجال الحيوي البالغ الأهمية .

إن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومرعبة ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال العقود الستة الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي نصف المجتمع تقريباً¹⁹ بُني لنفسه وبفسيه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكان الدولة قد تخلت - طوعاً أو كرهاً - عن القيام بأحد التزاماتها الأساسية . ومن مظاهر هذا الخلل أيضاً أن هناك في الوقت الحالي ما يزيد على ثلاثة ملايين²⁰ أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى اللائم في حده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ما يقرب من خمسة ملايين وحدة خالية ومليون وحدة مغلقة²¹ تمثل مخزونا سكنيا راكداً لشريحة محدودة العدد من المجتمع . أي أن الإسكان المصري - في حقيقة الأمر - ينقسم إلى منظومتين منفصلتين متباينتين ومتباعدين تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها : الأولى خاصة بالشرائح الدنيا الفقيرة والأخرى خاصة بالشرائح

¹⁹ إنتاج القطاع الخاص غير الرسمي - القسم الثاني من هذا الفصل .

²⁰ الإسكان الهامشي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة - القسم الأول من هذا الفصل . .

²¹ ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة - القسم الأول من هذا الفصل .

العليا الغنية كما سيأتي ذكره تفصيلا فيما بعد . وسيتناول هذا الفصل إسكان الشرائح الفقيرة
وأسباب تفاقم مشكلة هذا الإسكان وأبعادها العمرانية والاقتصادية والاجتماعية . كما سيتناول
البحث الحلول الملائمة لهذه المشكلة في إطار تنمية قومية مستدامة تتحقق فيها العدالة
الاجتماعية بالنسبة لشرائح المجتمع والعدالة المكانية بالنسبة لأقاليم مصر .

ومن الجدير بالذكر أن مشكلة الإسكان ليست مشكلة أحادية منفردة قائمة بذاتها ،
فهي مرتبطة أشد الارتباط بالتنمية الاجتماعية التي تشمل - بجانب الإسكان - الصحة والتعليم
والثقافة . وهذه التنمية الاجتماعية تتكامل بدورها مع التنمية الاقتصادية

والتنمية المكانية ليكونوا معاً التنمية القومية الشاملة ، والتي تمتد بشريا لتغطي كل شرائح
المجتمع وتمتد مكانياً لتغطي كل أقاليم مصر . وفي هذا الإطار القومي الشامل يمكن فعلاً أن نبحث
عن حل حقيقي لمشكلة الإسكان بل لكل مشكلة رئيسية من المشاكل التي تواجه مصر في الوقت
الحاضر .

المشكلة الرئيسية التي تواجه مصر في الوقت الحاضر هي مشكلة الإسكان ، والتي تمتد بشريا لتغطي كل شرائح المجتمع وتمتد مكانياً لتغطي كل أقاليم مصر . وفي هذا الإطار القومي الشامل يمكن فعلاً أن نبحث عن حل حقيقي لمشكلة الإسكان بل لكل مشكلة رئيسية من المشاكل التي تواجه مصر في الوقت الحاضر .

المشكلة الرئيسية التي تواجه مصر في الوقت الحاضر هي مشكلة الإسكان ، والتي تمتد بشريا لتغطي كل شرائح المجتمع وتمتد مكانياً لتغطي كل أقاليم مصر . وفي هذا الإطار القومي الشامل يمكن فعلاً أن نبحث عن حل حقيقي لمشكلة الإسكان بل لكل مشكلة رئيسية من المشاكل التي تواجه مصر في الوقت الحاضر .

المشكلة الرئيسية التي تواجه مصر في الوقت الحاضر هي مشكلة الإسكان ، والتي تمتد بشريا لتغطي كل شرائح المجتمع وتمتد مكانياً لتغطي كل أقاليم مصر . وفي هذا الإطار القومي الشامل يمكن فعلاً أن نبحث عن حل حقيقي لمشكلة الإسكان بل لكل مشكلة رئيسية من المشاكل التي تواجه مصر في الوقت الحاضر .

القسم الأول

تطور السياسات والتشريعات المنظمة للإسكان

حدّد مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن عنصران حاكمان هما : سياسات الإسكان ، والقوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحكم العلاقة بين المالك والمستأجر . ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعط اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . بل تركز الاهتمام في كل مرحلة من هذه الفترة على شريحة واحدة دون الشرائح الأخرى ، وذلك حسب المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية العامة التي هزت بها الدولة في هذه الحقبة . وقد أدى هذا الانحياز المجتمعي المتغير إلى عدم توزيع الوحدات السكنية توزيعاً عادلاً على كل شرائح المجتمع ، وتسبب في ندرة شديدة في ناحية ، ووفرة كبيرة في ناحية أخرى . وفي خلال هذه الحقبة صدرت عدة قوانين والتي بموجبها تم تحديد إيجار الوحدات السكنية بقيمة ثابتة غير متغيرة وامتداد عقد الإيجار امتداد تلقائياً للمستأجر الأصلي ولأجيال متعاقبة من أقربائه . وكان لهذه القوانين الاستثنائية تأثير بالغ علي مسار الإسكان . فقد أدت إلي خروج نصف المجتمع تقريباً من سوق الإسكان الرسمي وإقامة سوق إسكان هامشي عشوائي يلبي احتياجاته خارج السوق الرسمي .

وفيما يلي عرض موجز لهذه السياسات المتتالية والتشريعات الاستثنائية التي حددت مسار الإسكان خلال الستة عقود الماضية .

سياسات الإسكان

شهدت مصر ثلاث سياسات متتالية ومختلفة عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً ، وان كانت في مجملها تتمثل في الانتقال من توفير الإسكان الشعبي في الفترة الأولى إلى الإسكان المتوسط في الفترة الثانية ثم إلى الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر في الفترة الثالثة ، حتى بلغ الاهتمام بهذا الإسكان الأخير أقصاه في الأونة الأخيرة ، وذلك على النحو التالي :

اتجهت الدولة في الفترة الأولى - وهي فترة الخمسينات والستينات - إلى إقامة إسكان محدودي الدخل أو ما كان يسمى وقتئذ "بالإسكان الشعبي" وكذلك إقامة الإسكان العمالي الملحق بالمراكز الصناعية الكبرى . فأقيمت مشروعات المساكن الشعبية إما في مواقع أحياء سكنية متهاككة - مثل زينهم وعين الصيرة في القاهرة والقباري في الإسكندرية - أو في مواقع جديدة في هاتين المدينتين وكذلك في عواصم المحافظات الأخرى . كما شيدت مدن لعمال وموظفي المراكز الصناعية والمنشآت الكبرى التي أقيمت حينئذ مثل السد العالي بأسوان وشركة الحديد والصلب بحلوان . وتعتبر هذه المدن مجتمعات عمرانية متكاملة توفرت فيها كل عناصر الحياة الحضرية الصحيحة لشاغليها من عمال وموظفين .

إما الفترة الثانية - وهي فترة السبعينات والثمانينات - فقد انتقل مؤشر الاهتمام من الإسكان الشعبي إلى الإسكان المتوسط⁽¹⁾ . فلم تشهد هذه الفترة مشروعات إسكان تذكر لمحدودي الدخل والإسكان العمالي . وبدأ الاهتمام يتزايد بالإسكان المتوسط والإسكان الفئوي الخاص بالطوائف المهنية (المهندسين - الصحفيين - الأطباء - التجار - أساتذة الجامعات) فأنشئت المؤسسات والهيئات التي تولت توفير مثل هذا الإسكان مثل هيئة تعاونيات البناء وبنك الإسكان والتعمير وشركات الإسكان (مدينة نصر - المقطم - مصر الجديدة - المعادي) ، كذلك فإن أغلب ما قامت به هيئة المجتمعات الجديدة في المدن الجديدة مثل العاشر من رمضان والسادات و ٦ أكتوبر كان إسكاناً

متوسطا. وقد قامت الدولة بتوفير مواقع مناسبة لهذا الإسكان وكذلك توفير قروض ميسره لدعمه . أما في الفترة الثالثة . من بداية التسعينات وحتى الآن - فقد استمر الاهتمام بالإسكان المتوسط إلي حد ما ولكن أخذ الاهتمام بالإسكان فوق المتوسط والفاخر^{٢٢} يتزايد بدرجة كبيرة.

فأتاحت الدولة مساحات شاسعة في المدن الجديدة - وعلي الأخص في القاهرة الجديدة ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة الشيخ زايد - للمستثمرين في هذا النوع من الإسكان لإقامة مشروعاتهم فيها . وأقاموا هذه المشروعات بقروض كبيرة من البنوك التجارية بضمان الأرض التي أتاحتها لهم الدولة بأسعار مخفضة عن سعرها الحقيقي . وقد أصدرت الدولة قانون التمويل العقاري (رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١) في هذه الفترة والذي كان من أهم أهدافه تسويق المشروعات الضخمة للإسكان الفاخر التي توسعت الشركات العقارية والمستثمرون في إنشائها . فظهرت علي ساحة الإسكان بشكل متزايد ظاهرة لـ "Compounds" أو الـ "Gated Communities" وهي تجمعات سكنية مغلقة علي ساكنيها وتتوفر لهم فيها وسائل الرفاهية والحياة الحضرية الرغدة .

كما تحول استغلال ساحل البحر المتوسط من إقامة مشروعات تنمية للسياحة الخارجية لصالح الاقتصاد الوطني إلي إسكان موسمي للشرائح العليا من المجتمع لكي يستغل فترة قصيرة من العام خلال الصيف علي الرغم من مئات المليارات التي أنفقت علي إنشائه في صورة قرى سياحية متلاصقة .

كانت النتيجة الطبيعية لتغيير مسار الإسكان وانتقال الاهتمام الرسمي من إسكان محدودي الدخل إلي الإسكان المتوسط ثم الإسكان فوق المتوسط والفاخر ، أن أخذت شرائح محدودي الدخل - وهي نصف المجتمع - الأمر بيدها فأقامت خارج النطاق الرسمي ما يسمى بالإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة بعد أن تبقت أنها لم تعد موضع اهتمام كاف من واضعي سياسات الدولة .

تشريعات الإسكان

أثناء المد الإشتراكي في فترة الخمسينات والستينات صدرت ثلاث مجموعات من القوانين تحدد العلاقة بين المالك والمستأجر للوحدات السكنية وهذه المجموعات هي

المجموعة الأولى : تهدف إلي تخفيض القيمة الإيجارية للوحدات القائمة . وبلغت نسبة هذه التخفيضات المتتالية ٣٥ ٪ من القيمة الإيجارية التي كانت سائدة .

المجموعة الثانية : تهدف إلي تحديد القيمة الإيجارية السنوية للوحدات الجديدة بأن تساوي ٧ ٪ من سعر الأرض وتكلفة المباني معا - وقامت بتحديد أسعار الأرض وتكلفة المبنى لجان رسمية - ولكن تقديراتها جاءت دائما أقل كثيرا من سعر الأرض الحقيقي والتكلفة الفعلية للمباني وكان ذلك تمشيا مع السياسة العامة للدولة التي كانت منحازة تماما للمستأجر علي حساب المالك .

المجموعة الثالثة^(٢٣) : استهدفت تثبيت الإيجار وامتداد العقد امتدادا تلقائيا حتى أقرباء الدرجة الثالثة ، أي إلي ما يقرب من ثمانين عام .

^{٢٢} (١) ، (٢) تعريف وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والفاخر مبين في القسم الثالث

من هذه الدراسة

^{٢٣} هذه القوانين هي : القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ والقانون

رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ .

وبموجب هذه القوانين تحول مستأجرو الوحدات السكنية تقريبا إلى ملاك لها . وهذا يعني في حقيقة الأمر أن هؤلاء المستأجرين يتلقون دعما مستمرا هو الفرق بين قيمة الإيجار المجدد والإيجار الفعلي . ولكن الذي يتحمل هذا الدعم هم ملاك الوحدات السكنية وليست الدولة التي سنت هذه القوانين وفي عام ١٩٩٦ تم الرجوع إلى تطبيق القانون المدني بالنسبة للوحدات الجديدة والوحدات الخالية . أما الوحدات القديمة قبل هذا التاريخ فقد تركت كما هي خاضعة للقوانين الاستثنائية السابق ذكرها .

ومن الجدير بالذكر أن التشريعات التي صدرت في هذه الفترة تعرضت فقط للوحدات السكنية في حالة التأجير ، أما في حالة التمليك فقد تركت تماما لقانون العرض والطلب دون قيود أو شروط . أدت قوانين تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلى خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر ، والاتجاه نحو البناء بهدف التمليك إذ لم تكن للقيمة البيعية قيودا أو محددات ، بل تركت كلية للمالك يحددها بنفسه وحسب ما يراه . فتوقف الإسكان المؤجر تماما ، وحل محله الإسكان المملوك . وقد اتجهت الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام هي الأخرى نحو البناء بهدف التمليك ، وتوقفت عن البناء بهدف التأجير ، فأصبح التمليك بذلك هو السمة الوحيدة لسوق الإسكان في مصر خلال الحقبة الأخيرة . ولما كان التمليك - ذو العائد السريع - يخرج تماما عن نطاق إمكانات الشريحة الكبرى من المجتمع - وهي شريحة محدودى الدخل - فقد أخرجت هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي وتركت لشأنها دون رقابة تذكر من الدولة ، فأقامت فيما بينها سوقا أخرى للإسكان خارج النظام الرسمي العام . وكان خروج هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي يمثل إحدى الآثار الجانبية الهامة لتشريعات الإسكان السابق الإشارة إليها فكما أدت سياسات الإسكان إلى خروج نصف المجتمع من سوق الإسكان الرسمي إلى سوق الإسكان العشوائي فقد أدت القوانين الاستثنائية لذات النتيجة . أي أن كلا من السياسات والتشريعات تشاركتا معا في تحقيق نفس النتيجة وهي عدم إعطاء شرائح المجتمع المختلفة اهتماما عادلا ومتناسبا مع احتياجات كل شريحة فيه . وأن شرائح محدودى الدخل وهي تمثل تقريبا نصف المجتمع لم تنل ما تستحقه من عناية واهتمام الدولة مما سبب خلا خطيرا في منظومة الإسكان المصري . وقد ساعد على تفاقم مشكلة الإسكان في مصر بجانب السياسات التي اتبعت والتشريعات التي سنت عوامل أخرى وهي : ١- - الزيادة السكانية الكبيرة دون أن يقابلها امتدادات عمرانية خارج الوادي والدلتا لاستيعابها وهي : .

٢- عدم العدالة في توزيع الاستثمارات وتركيزها في المراكز الحضرية الكبرى مما أدى إلى هجرة داخلية مكثفة من الأقاليم الأخرى وعلى الأخص الأقاليم النائية إلى هذه المراكز . وهذا يعني غياب تخطيط قومي شامل ينظم مسارات التنمية والانتشار السكاني ويهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية و العدالة المكانية .

ومن الجدير بالإشارة أن السياسات العامة للدولة في مجال الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم - كما هو الحال في الإسكان - أتسمت بالانحياز المكاني والانحياز المجتمعي . فإن هذه الخدمات مركزة بشكل واضح في المراكز الحضرية الكبرى مثل إقليم القاهرة ، بينما هي شبه غائبة في الأقاليم النائية . والتفاوت البين هنا ليس فقط حجم هذه الخدمات بل أيضا في جودتها . وكما أن هذه الخدمات موزعة توزيعا غير عادل مكانيا فإنها أيضا موزعة توزيعا غير عادل سكانيا . إذ أن الشرائح الدنيا محدودة الدخل تعاني نقصا كبيرا في الخدمات الاجتماعية بينما شرائح الدخل العالية تحظى بحظ وافر من هذه الخدمات .

نتائج سياسات الإسكان وتشريعاته :

كان للسياسات التي اتبعت في العقود الأخيرة وللتشريعات التي صدرت نتائج خطيرة ومتركمة أدت إلى خلل واضح في سوق الإسكان يتمثل في الآتي :

١- استئراء الإسكان المشوه "إسكان الفقراء" :

سبق أن ذكر أن الفقراء عندما تركوا لشأنهم أقاموا فيما بينهم إسكانا خاصا بهم خارج النطاق الرسمي للدولة والذي يتمثل في الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة.

الإسكان العشوائي : أقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم وكذلك أقيمت في الفراغات المتاحة داخلها بدون تخطيط مسبق وبدون الحصول علي رخص رسمية للبناء . وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية ، وتنقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الاجتماعية الضرورية كالصحة والتعليم ، والخدمات الإدارية مثل مراكز الشرطة والبريد والمطافى ، كما تنقصها الخدمات البلدية والمرافق مثل مياه الشرب والصرف الصحي . وأغلب مبانيها في حالة معمارية وإنشائية متدهورة وبدون إنارة وتهوية كافية . كما أن الشوارع في هذه الأحياء ضيقة للغاية ولا تكفي للمرور الآلي إذ لا يزيد عرضها في كثير من الأحيان علي ٢ أو ٣ متر . وتتسم هذه الأحياء بالكثافة البنائية العالية إذ لا توجد بها مساحات مفتوحة أو مساحات خضراء تذكر . كما تتسم بكثافة سكانية عالية تبلغ في بعض الأماكن بما يزيد علي ١٠٠ ألف نسمة في الكيلو متر المربع وهي من أعلى الكثافات السكانية في العالم ، والكثير من المباني السكانية بهذه الأحياء تمثل خطورة كبيرة علي ساكنيها مثل تواجدها علي حافة هضاب من المتوقع انهيارها من وقت لآخر أو ملاصقة تماما لخطوط السكك الحديدية أو تقع مباشرة تحت كابلات كهرباء الضغط العالي .

وقد بلغ عدد المناطق العشوائية بالمدن والمراكز الحضرية ١١٧١ منطقة ويسكنها حوالي ١٤٧٩٧٠٠٠ نسمة . وذلك حسب الدراسة التي قامت بها الأمانة العامة للإدارة المحلية التابعة لوزارة التنمية المحلية عام ٢٠٠٨ . ولكن صندوق تطوير المناطق العشوائية التابع لوزارة التطوير الحضري (سابقا) والعشوائيات أجرى بعد ذلك دراسة تفصيلية عن كل منطقة عشوائية وعدد سكانها . وتشير النتائج الأولية لهذه الدراسة أن عدد سكان العشوائيات يزيد كثيراً عن العدد الوارد في دراسة وزارة التنمية المحلية .

وتبلغ نسبة مساحة المناطق غير المخططة (العشوائية) ٣٧,٥ % من مساحة الكتلة العمرانية الحضرية الحالية^{٢٤} .

وفي حالة الإسكان الريفي فإن الامتدادات التي تمت خلال العقود الأخيرة خارج النواة الأصلية للقرية والمحاطة بطريق " دوائر الناحية " تعتبر امتدادات عشوائية ذلك لأنه أقيمت علي مواقع غير مخططة وبدون تراخيص رسمية للبناء . وهي قريبة الشبه بالأحياء العشوائية الحضرية السابق ذكرها من حيث هيكلها المعمارية والإنشائية وبيئتها العمرانية المتدنية . وتمثل هذه الامتدادات غير المخططة حوالي ٩٥% من مساحة الكتلة العمرانية بالقرى المصرية^{٢٥} .

^{٢٤} تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية - مايو ٢٠١٤ صندوق تطوير المناطق العشوائية .

^{٢٥} المرجع السابق .

وظاهرة الإسكان العشوائي هي ظاهرة عالمية وعلى الأخص في دول العالم الثالث ، إذ تتراوح نسبة الإسكان العشوائي في دول أمريكا اللاتينية على سبيل المثال بين ٢٥ % و ٥٠ % من حجم الإسكان الحضري بها^{٢٦}

الإسكان الهامشي : يقصد بالإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal بالسكن في أماكن غير معدة أصلا للسكن ، مثل أحواش المساجد والأماكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والجراجات والدكاكين والأكشاك والخيام والعشش الخشبية التي أقيمت في أزقة وحواري الأحياء الشعبية . وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات الجوازية ٣٣٠٤٩٣٢ وحدة^{٢٧} . أما إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن حسب نفس التعداد فيبلغ ٢٣٧٦٤١٨٢ وحدة^{٢٨(٣)} أي أن نسبة عدد الوحدات الهامشية تمثل حوالي ١٤ % من إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن . وهذا يوضح بجلاء الحجم الكبير لهذا النوع المتدني من الإسكان . ويعتبر الإسكان الجوازي وإسكان الغرفة الواحدة أو الغرفتين - الذي سيأتي ذكره فيما بعد - أسوأ أنواع الإسكان قاطبة وإن كان أقلها إعلاميا علي المستوى العام رغم خطورته البالغة .

إسكان المقابر : يتمثل إسكان المقابر في سكن أحواش المقابر وإسكان الجزر السكانية التي أقيمت داخل الحيز الجغرافي للجبانات . وقد قدر عدد سكان المقابر في القاهرة حوالي ٦٠٠ ألف نسمة وذلك في الدراسة التي أجريت علي سكان المقابر عام ١٩٨٥^{٢٩} . ولاشك أن العدد الآن يزيد كثيرا علي ذلك . ويمثل سكان المقابر شريحة اجتماعية ضاقت بهم السبل فذهبوا ليعيشوا بين مقابر الأموات . وأغلبهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم وقدمها وأجبروا علي تركها بأوامر إدارية .

إسكان الغرفة الواحدة أو أكثر : يتمثل هذا الإسكان في سكن أسرة واحدة بكاملها في غرفة واحدة (أو أكثر) وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة . ويتم داخل الغرفة كافة الأنشطة الأسرية الحياتية الخاصة منها والمشاركة . ويؤدي تكديس الأسرة من الجنسين بأعمارهم المختلفة داخل حيز ضيق متدن إنشائيا ومعماريا إلي نتائج سلبية نفسية واجتماعية خطيرة . وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات السكنية المكونة من غرفة واحدة أو أكثر ٨٥٥٤٣١ وحدة^{٣٠} . ويمثل الإسكان المشوه السابق ذكره : العشوائي والجوازي وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر بصفة عامة إسكان الفقراء وعلي الأخص الشرائح الأكثر فقرا فيهم .

٢- استشراف ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة " إسكان الأغنياء

من أبرز ظواهر الخلل في منظومة الإسكان في مصر وجود كم هائل من الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة . ويبلغ مجموعهما معا حوالي ٦,٤١ مليون^{٣١} وحدة سكنية من مجموع الوحدات السكنية البالغ عددها حوالي ٢٣,٧٦٤ مليون^{٣٢} وحدة (غير شاملة الوحدات الجوازية) أي بنسبة

^{٢٦} Affordable Land and Housing in Latin America-UN HABITAT

^{٢٧} حسب بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مستمدة من تعداد ٢٠٠٦ .

^{٢٨} المرجع السابق .

^{٢٩} Architecture for the Dead Galila El Kadi and Aluin Bonamy.

^{٣٠} النتائج النهائية لتعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - جدول ٤٤ .

^{٣١} بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مسعدة من تعداد ٢٠٠٦ .

^{٣٢} المصدر السابق .

حوالي ٢٧% من الوحدات القائمة وذلك حسب تعداد ٢٠٠٦. وتعرف الوحدات الخالية بأنها وحدات مكتملة وغير مستخدمة، ويبلغ عددها حوالي ٤,٦٠٤ مليون^{٣٣} وحدة. أما الوحدات السكنية المغلقة فهي وحدات مكتملة وتم حيازتها ومغلقة لوجود الأسرة بالخارج أو لوجود الأسرة بمسكن آخر، ويبلغ عددها حوالي ٢,٠٠ مليون^(٥) وحدة سكنية.

لقد واكب استشراف ظاهرة الإسكان المشوه على الجانب الفقير من المجتمع استشراف ظاهرة الوحدات الخالية والمغلقة على الجانب الآخر. فمع التسهيلات التي تقدمها الدولة للإسكان فوق المتوسط والفاخر والتي تتمثل في توفير مواقع كبيرة مناسبة لهذا الإسكان ومدتها بالطرق والمرافق مع توفير التمويل اللازم للبناء والحيازة أمكن للشريحة القادرة من المجتمع من السكن في وحدات متميزة في تجمعات مغلقة تتوفر فيها عناصر الرفاهية والحياة الحضرية عالية المستوى. بجانب ذلك أمكن للشريحة العليا أيضا حيازة وحدات سكنية أخرى إضافية تحتفظ بها علي أنها مخزون سكني يتاح لأبنائها عند زواجهم (٧٥% من هذه الوحدات) بينما حوالي ١٠% منها تترك خالية كمجرد استثمار آمن للمدخرات. ففي ظل عدم الاستقرار الاقتصادي وارتفاع معدلات التضخم وتدنى قيمة الجنيه، أصبحت الثروة العقارية ملاذ آمن للثروة الشخصية وأشبه ببوليصة تأمين للبناء.

٣- حيازة الوحدات السكنية بين التملك والتأجير

تشير المعايير الدولية أنه في حالة اتزان سوق الإسكان تكون نسبة الوحدات المملوكة في الحضر حوالي ٥٥% من المجموع الكلي للإسكان الحضري^{٣٤} (في الإسكان الريفي تزيد نسبة الوحدات المملوكة كثيراً عن ذلك، إذ قد تصل إلى حوالي ٨٠%). وبطبيعة الأمور يكون التملك أنسب في الحيازة للشرائح العليا. أما التأجير فهذا أنسب للشرائح الدنيا، وذلك لأن هذه الشرائح ليس لديها عادة المدخرات الكافية لدفع مقدمات التملك وأقساطه المرتفعة والتي عادة ما تكون قصيرة الأجل. هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه يمكن للأسر الفقيرة في بداية تكوينها أن تقيم في وحدات صغيرة المساحة قيمتها الإيجارية ليست بعيدة تماماً عن إمكاناتها المالية. ثم يمكن للأسرة أن تنتقل إلى وحدات أكبر مساحة مع الزيادة في دخلها والزيادة في عدد أفرادها. وخلال العقود الأخيرة زادت نسبة التملك زيادة كبيرة حتى كاد التأجير أن يختفي تماماً من سوق الإسكان. وفي الوقت الحالي تبلغ نسبة ما يتاح للتملك في القطاع الحكومي حوالي ٨٦% من مجموع الوحدات وما يتاح للإيجار ١٤% وذلك في البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي. ومن الواضح أن غالبية الوحدات التي ينتجها القطاع الخاص الرسمي تتاح أيضاً للتملك وليس للتأجير. ويجب أن نتجه الدولة في سياساتها الإسكانية الجديدة إلى تشجيع نمط الإيجار في حيازة الوحدات السكنية حتى تبلغ نسبة الوحدات المؤجرة حوالي ٤٥% من الوحدات المنتجة علي الأخص في مجال الإسكان الاجتماعي الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع. وقد أوصت بعض دراسات الإسكان التي تمت على مستوى العالم إلى تشجيع الأخذ بنظام الإيجار وليس للتملك في إسكان الفقراء مثل ما جاء في تقرير منظمة الهابيتات التابعة للأمم المتحدة

"Affordable Land and Housing in LATIN America, ASIA, Africa and EUROPE and Nort America"

^{٣٣} المصدر السابق .

^{٣٤} المصدر السابق .

^{٣٥} العمران المصري - المجلد الثاني - الجزء الأول الإسكان منتدى العالم الثالث - مصر ٢٠٢٠ .

مما سبق يتضح انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباينتين ، تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . وهاتان البورتان في تباعد مستمر وتزداد المسافة بينهما بمعدل متزايد ، علي الأخص خلال العتدين الأخرين .

المنظومة الأولى : تتمثل في إسكان الأحياء المتردية والإسكان الشعبي والإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة ويغطي هذا النوع من الإسكان حاجة الشرائح الفقيرة من المجتمع . وتعاني هذه الشرائح من ندرة حادة في الإسكان الصحي السليم حتى في حده الأدنى .

المنظومة الثانية : فتمثل في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، ويغطي هذا النوع من الإسكان حاجة " مجتمع الوفرة " من الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع . وقد تم إشباع هاتين الشريحتين بما تحتاجانه من سكن دائم وسكن ترفيهي وسكن موسمي ، بل وأصبح لديها مخزوناً سكنياً راکداً يقدر بما يقرب من خمسة ملايين وحدة سكنية خالية واثنين مليون وحدة مغلقة . ولكل من هاتين المنظومتين أسسها وأنماطها الخاصة بها و المختلفة تماماً عن الأخرى ، وذلك في كل مرحلة من مراحل إعداد الإسكان المتتالية : من إنتاج الوحدات و تحديد مساحاتها ومكوناتها و أسلوب تخصيصها وحيازتها ونوعية الشرائح السكانية المستهدفة منها . ومن هاتين المنظومتين تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري . إذ أن مصر في حقيقة الأمر لا تعاني نقصاً في عدد الوحدات السكنية بقدر ما تعاني من سوء توزيع هذه الوحدات علي شرائح المجتمع المختلفة توزيعاً عادلاً . فهناك ندرة شديدة في ناحية ووفرة كبيرة في ناحية أخرى . ويمكن نظرياً أن نقول أن المخزون السكني الكبير يمكن أن يفي بحاجة مصر من الإسكان علي مدار السبع سنوات القادمة . ولكن يحول دون ذلك أن هذه الوحدات في أغلبها فوق قدرة الغالبية الكبرى من طالبي السكن علي حيازتها تأجيراً أو تملكاً .

القسم الثاني إسكان الفقراء بين العرض والطلب

(١) إنتاج الوحدات السكنية : العرض Supply

(٢)

يمكن تقسيم الجهات التي توفر السكن في مصر إلي ثلاث قطاعات رئيسية : القطاع الحكومي ، والقطاع الخاص الرسمي ، والقطاع الخاص غير الرسمي .

القطاع الحكومي: يشمل وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والجهاز المركزي للتعمير ، كما يشمل المحافظات والأجهزة المحلية . ويقوم هذا القطاع ببناء مشروعات وحدات الإسكان القومي بمدن المحافظات وبالمدن والمجتمعات الجديدة .
القطاع الخاص الرسمي : يشمل علي شركات وأفراد تقوم بالبناء علي مواقع مخططة بالمدن القائمة او الجديدة وبتراخيص رسمية من الجهات المعنية .

القطاع الخاص غير الرسمي : ويشتمل في الغالب علي أفراد يقومون بالبناء علي أراض غير مخططة وبدون رخص بناء . وهذه الأراضي إما ملكية خاصة - وغالبا ما تكون ارض زراعية محيطة بالمدن والقرى - أو أراض عامة تمت حيازتها بوضع اليد . وطبقاً لدراستين^{٣١} عن إنتاج المسكن في حضر مصر : الأولى من الفترة من ١٩٨٦ إلي ١٩٩٦ والثانية من الفترة ٢٠٠٠ إلي ٢٠١١ ، جاء القطاع الخاص غير الرسمي في المقدمة كمنتج للوحدات السكنية حيث زادت حصته السنوية .

من عدد الوحدات من ٣٧,٢% بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦ إلي ٤٦,٩% بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١١ . أي بمتوسط قدره ١٣٨ ألف وحدة في السنة خلال العقد الماضي . يلي القطاع غير الرسمي القطاع الخاص الرسمي الذي زادت نسبته أيضا من ٣٣,٣% إلي ٤٢% في نفس الفترة ، بمتوسط قدره ١٢٤ ألف وحدة في السنة . ثم يأتي القطاع الحكومي الذي انخفضت نسبته من إجمالي الوحدات المنتجة في حضر مصر بصورة ملحوظة من ٢٩,٥% إلي ١١% فقط بمتوسط قدرة ٣٣ ألف وحدة في السنة .

وحسب البيانات الصادرة من وزارة الإسكان والخاصة بعدد الوحدات السكنية المنفذة بواسطة القطاعين الحكومي والخاص خلال العام ٢٠١٢/٢٠١٣ فإن توزيع الوحدات بين القطاعين ليس بعيدا عما انتهت إليه الدراساتتان السابقتان . فحسب هذه البيانات قام القطاع الحكومي بتنفيذ ٣٠٥٧٣ وحدة بينما قام القطاع الخاص الرسمي بتنفيذ ١٠٥٠٥٧ وحدة . إما القطاع الخاص غير الرسمي فليس لدي وزارة الإسكان بيان موثوق عما أنشأه في هذا العام .

ويبين الجدول التالي متوسط نسبة ما يقوم به كل قطاع من القطاعات الثلاث : الحكومي والخاص الرسمي والخاص غير الرسمي في العام :

^{٣١} البنك الدولي ٢٠٠٨ إصلاح سياسات الإسكان في حضر مصر .

جدول رقم (١)
المتوسط السنوي لعدد الوحدات خلال الفترة
من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١١

القطاع	متوسط عدد الوحدات المنتجة سنويا	النسبة من المنتج السنوي إلى المنتج الكلي
القطاع الحكومي **	٣٣ ألف وحدة	١١%
القطاع الخاص الرسمي	١٢٤ ألف وحدة	٤٢%
القطاع الخاص غير رسمي	١٣٨ ألف وحدة	٤٨%
المجموع	٢٩٥ ألف وحدة	١٠٠%

من المجموع الكلي البالغ ٢٩٥ ألف وحدة ١١٨ ألف وحدة مخصصة لمحدودي الدخل بفرض أن محدودي الدخل يمثلون ٤٠% من مجموع الأسر
** القطاع الحكومي : وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها - الوزارات والمحافظات

يتضح مما سبق أن القطاع الخاص غير الرسمي هو القطاع الرائد في توفير المسكن في مصر . ويقوم هذا القطاع بإنتاج وحدات سكنية لغالبية فئات المجتمع وعلي الأخص الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل . ويولي ذلك القطاع الخاص الرسمي والذي يقوم بإنتاج الوحدات السكنية الملائمة للشرائح ذات الدخل المرتفعة . أما القطاع الحكومي فدوره محدود للغاية ويختص أساسا بالإسكان المتوسط والإسكان الاجتماعي . ونظرا للحجم الكبير من الوحدات السكنية التي ينتجها قطاع الإسكان غير الرسمي فإن سياسات الإسكان يجب أن تتجه نحو احتواء هذا القطاع و إدخاله في النطاق الرسمي للإسكان.^{٣٧}

ومن الجدير بالذكر أن الإسكان المنتج من القطاع الخاص غير الرسمي يقل فيه سعر المتر المسطح بمقدار ٣٦ % عن سعر المتر المسطح في الإسكان الخاص الرسمي . كما أن نسبة الوحدات المؤجرة تبلغ ٥١ % من مجمل الوحدات التي ينتجها هذا القطاع . ويبلغ متوسط القيمة الإيجارية لهذه الوحدات حوالي ٣٠ % من الدخل الشهري للأسرة . والقيمة الإيجارية المقبولة تبلغ ٢٥ % من دخل الأسرة كما سيأتي ذكره فيما بعد . كما أن الإسكان غير الرسمي - الشهير بالعشوائي - متاح لكافة شرائح المجتمع ، خصوصا شرائح محدودي الدخل . وبذلك يمكن القول أن القطاع الخاص غير الرسمي يحقق نتائج أفضل في إنتاج الوحدات وفي نمط حيازتها مما يحققه القطاع الخاص الرسمي بل والقطاع الحكومي ، مما يستوجب دراسته بموضوعية بدلا من الإدانة التي تناله طوال الوقت ومن كل جانب

^{٣٧} البيانات في هذه الفقرة مستفاه من كتاب: خريطة مصر - العدالة الاجتماعية والعمران - يحيى شوكت و آخرون

(٢) تحديد المجموعات السكانية المستهدفة وحجم الطلب على إسكان

Defining the Need الفقراء

تتمثل الجماعات السكانية المستهدفة Target Groups في الشرائح محدودة الدخل فيما يلي:

١- الأسر المكونة حديثاً

Newly Formed Families

يبلغ عدد الأسر الجديدة (عقود الزواج) ٨٦٣٥٠٨ أسرة في عام ٢٠١٢ وذلك حسب النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. ولكن هذه الأسر الجديدة ليست كلها أسر شابة. فالزواج الجديد - حسب تعريف الجهاز - هو الزواج الذي تم لأول مرة بين زوجين حتى لو كان قد سبق لهما أو لأحدهما الزوج من آخر. كما تشمل أيضاً الحالات التي تعود فيها الحياة الزوجية بين المطلقين. وحسب نفس النشرة فإن عدد الأسر الجديدة الشابة والتي يتراوح عمر كل من الزوج والزوجة بين ١٨ و ٣٠ عاماً في عام ٢٠١٢ فيبلغ ٥١٩٠١٢ أسرة. وهذه الأسر تحتاج بطبيعة الحال إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية، ويمكن أن نذكر بصورة تقديرية أن نسبة عدد الأسر الجديدة الشابة محدودة الدخل تبلغ حوالي ٤٠% من العدد الكلي لهذه الأسر الجديدة. وذلك استناداً إلى ما انتهى إليه جهاز التعبئة العامة والإحصاء من أن نسبة عدد الأسر الفقيرة والأسر الأشد فقراً تبلغ ٤٠% من مجموع الأسر الكلي. وهذه الأسر هي التي تحتاج دعماً من الدولة لحيازة وحدات سكنية. أما الأسر الجديدة الشابة في الشرائح السكانية الأعلى فغالياً ما تجد عوناً من ذويها في حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها.

وبناءً على ما سبق فإن الأسر الجديدة الشابة محدودة الدخل يقدر عددها سنوياً بحوالي ٢٠٨٠٠٠ تحتاج إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية. ويجب الإشارة إلى أن الأسر الجديدة محدودة الدخل هي الأولى بالرعاية والدعم وهي الأكثر احتمالاً إلى الانتقال إلى محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا.

ولكن قد تكون هناك نسبة من الشباب (ذكور وإناث) تمثل طلباً حقيقياً على الإسكان. ولكن عدم إمكانية حيازة وحدات سكنية ملائمة تحول دون إتمام عقود زواج بينهم، وعدم توفر بيانات دقيقة عن هذه النسبة يجب أن لا تمنع من أخذها في الاعتبار عند تقدير العدد الكلي لإسكان الشباب.

٢- الأسر التي تضطر إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية

تضطر هذه الأسر إلى ترك مساكنها نتيجة التقادم أو التصدع أو الانهيار. وتقدر وزارة الإسكان عدد الوحدات السكنية التي يجب أن تحل سنوياً لهذه الأسباب بحوالي ٥٥ ألف وحدة. ومن الواجب توفير عدد مناسب من الوحدات السكنية الجديدة لهؤلاء السكان. ويمكن أن نفترض أن نصف عدد هؤلاء السكان من شرائح محدود الدخل، والنصف الآخر من الشرائح الوسطى. إذ من الملاحظ أن أغلب المباني التي تصدر بشأنها قرارات إزالة تقع في الأحياء القديمة موطن هذه الشرائح.

٣- الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة

قدر "صندوق تطوير المناطق العشوائية" العدد الكلي للوحدات السكنية غير الآمنة بالأحياء العشوائية بحوالي ٢١٠ ألف وحدة، منها حوالي ١٥٠ ألف وحدة يجب إزالتها ونقل سكانها إلى مساكن جديدة آمنة. أما الوحدات الباقية وعددها ستون ألف وحدة فيمكن أن تظل في مكانها مع

إزالة مسببات عدم الأمان الذي يتعرض له سكانها(مثل تحويل كابلات الضغط العالي الكهربائية الممتدة فوق هذه الوحدات إلى كابلات أرضية). وقد سبق توصيف الوحدات السكنية غير الآمنة عند الحديث عن الإسكان العشوائي . وقد اشتملت خطة تطوير العشوائيات إلى نقل سكان هذه الوحدات غير الآمنة - كأولوية أولى - على مدى السنوات الخمس القادمة . وأغلب هذه الأسر من شرائح محدودى الدخل.

٤- الأسر التي تقيم حالياً في الإسكان الجوازي Marginal Housing وفي غرفة واحدة أو أكثر سبق أن ذكر أن عدد الوحدات الجوازية يبلغ ٣٣٠٤٩٣٢ وحدة . كما أن عدد الوحدات المكوّنة من غرفة واحدة أو أكثر يبلغ ٨٥٥٤٣١ وحدة . وأغلب الأسر التي تسكن هذه الوحدات من الأسر الفقيرة والأسر الأشد فقراً . وليس من السهل نقل مثل هذا العدد الكبير من الأسر إلي وحدات أكثر ملائمة في فترة قصيرة . بل سوف تطول هذه الفترة إلي ما يزيد علي ٢٠ عام . كما أنه ليس من المنتظر البدء في توفير الوحدات اللازمة لها قبل سبع سنوات علي الأقل من الآن. وهي تمثل في حقيقة الأمر تراكمات عقود سابقة امتدت إلى ما يقرب من نصف قرن غابت فيها سياسات رشيدة لتوفير الإسكان لشرائح المجتمع بطريقة متوازنة وعادلة .

ويعد تدخل الدولة لمعاونة الشرائح الاجتماعية المذكورة أمراً ضرورياً لحمايتها من الآثار السلبية الخطيرة، والتي تتعكس علي حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والأمنية . والدعم الذي يقدم لهذه الأسر محدود للغاية إذا ما قورن بالثمن الاقتصادي والاجتماعي الباهظ الذي يتكبده المجتمع إذا ما تركت هذه الأسر وشأنها دون رعاية كافية.

مما سبق يتضح أن الوحدات السكنية المطلوبة سنويا للشرائح الفقيرة والتي تتمثل في الأسر الشابة المكوّنة حديثاً والأسر التي تقطن مباني آيلة للسقوط وتضطر إلى إخلاء مساكنها بأوامر إدارية والأسر التي تسكن في وحدات غير آمنة في الأحياء العشوائية يبلغ مجموع عددها حوالي ٢٧٠٠٠٠ وحدة . أما الأسر التي تسكن في الوحدات الجوازية والوحدات المكوّنة من غرفة واحدة أو أكثر والتي يبلغ مجموع عددها حوالي ٤٢٠٠٠٠٠ أسرة فليس من المستطاع توفير وحدات سكنية لها علي المدى القصير . ولكن من الواجب إعادة تسكينها في مراحل مستقبلية من مراحل التنمية الاقتصادية . وهذه الوحدات تمثل في حقيقة الأمر العجز الحالي في الإسكان المصري Housing Deficit .

ويبين الجدول التالي الفجوة بين حجم العرض و حجم الطلب لوحدات شرائح محدودى الدخل

جدول رقم (٢)

العرض والطلب	عدد الوحدات
الوحدات المنتجة سنويا	١١٨٠٠٠
الوحدات المطلوبة سنويا	٢٦٥٥٠٠
الفجوة بين العرض والطلب	١٤٧٥٠٠

القسم الثالث

الأسر الفقيرة وإمكانية حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها

1- تحديد الشرائح الفقيرة :

يجب تعريف وتحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً : شرائح محدودى الدخل وشرائح الطبقة الوسطى والشرائح العليا ، ونسبة عدد الأسر بكل منها للمجموع الكلى للأسر المصرية وذلك حتى تتال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح الأخرى . وقد قامت الدولة خلال العقود الأخيرة بدعم أغلب الوحدات السكنية التي أنشأتها بقروض ميسرة تحت اسم "الإسكان الشعبي" والتي لم تكن تمثل في حقيقة الأمر إسكناً شعبياً، بل كانت إسكناً متوسطاً وفوق المتوسط ، ولم يذهب الدعم إلى شريحة محدودى الدخل، بل ذهب إلى شرائح أخرى أيسر حالاً من هذه الشريحة. لذا فإنه من أزم الأمور تحديد الشريحة الاجتماعية ذات الدخول المحدودة أي الأسر الفقيرة . وتعرف هذه الأسر عادة بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عليه حد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكي تتمكن الأسرة من سد احتياجاتها الضرورية الأساسية من الغذاء والكساء والإسكان . وكما اختلفت المراكز البحثية المختلفة في تحديد حجم الطلب على الإسكان فقد اختلفت أيضاً في تحديد شرائح محدودى الدخل . ولكن في هذه الدراسة سنأخذ بالتحديد الوارد في بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك عام ٢٠١١/٢٠١٠ للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك لما يتوفر فيه من بيانات كافية تساعد على إتمام هذه الدراسة بدرجة مقبولة من الدقة .

صنّف الجهاز شرائح المجتمع حسب الدخول إلى شرائح خمسية : أدناها الشريحة الأكثر فقراً تليها شريحة الفقراء ثم شريحة متوسطى الدخل وشريحة فوق متوسطى الدخل وأخرها الشريحة ذات الدخول العالية . وأعتبر الجهاز أن الشريحتين الأولى والثانية تمثلان محدودى الدخل والأولى بالرعاية وذلك كما هو مبين بالجدول رقم (٣) .

جدول رقم (٣)
جدول للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	٢٠ % من السكان الأكثر فقراً	من ٢٠% - ٤٠% الفقراء	من ٤٠% - ٦٠% الشريحة المتوسطة	من ٦٠% - ٨٠% الشريحة فوق المتوسطة	من ٨٠% - ١٠٠% الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط الدخل الشهري للأسرة بالجنيه	٨٣٣	١٠٤٢	١٤٥٨	٢٠٨٣	٣٣٣٣

وأيا كانت طريقة تحديد شرائح الفقراء التي يقع عليها الاختيار والتي تُبنى عادة على مقدار الدخل ومدى ملائمتها لتلبية احتياجات الإنسان الأساسية ، فيجب علينا أن لا ننسى البعد الاجتماعي عند تعريف الفقراء . فالفقير ليس فقط " حالة اقتصادية " بل هو في نفس الوقت " حالة اجتماعية " .
فالإنسان الفقير محدود – أو معدوم – الموارد يختلف عن الإنسان الغني ذي الموارد الكافية – أو الزائدة – من حيث الأوضاع التي يعيش فيها ونسق القيم الذي يتصرف على أساسه ونمط السلوك الفردي – أو الجمعي – الذي تتبناه محدودية الفرص المتاحة له في الصحة والغذاء والتعليم والثقافة مع النور المتبادل بينه وبين الشرائح الاجتماعية الأخرى .

وأمام هذا الوضع المبدئي فإن الكثيرين في هذه الشرائح يتأقلمون مع الضرورات التي تفرضها عليهم حالة الفقر حتى يصير الفقر في حد ذاته " منهجية للحياة " Way of Life " يصعب على الفرد منفردا الإفلات منها . ومن هنا تبدو أهمية الدعم الذي يجب أن يتاح للفقير لكي يتمكن من الخروج من دائرة الفقر التي يجد نفسه محاطا بها .

(١) تحديد ما يمكن أن تخصصه الأسرة في الشرائح المختلفة من الدخل على السكن

تشير معايير دولية وحقوقية مختلفة إلى أن نسبة الإنفاق من دخل الأسرة على السكن يجب أن تكون بحد أقصى من ٢٥ % إلى ٣٠ % من الدخل حتى ينتهي للأسرة أن تنفق على الأغراض الأخرى للحياة^{٣٩} .

هذه النسبة تمثل الإنفاق على كل ما له علاقة بالسكن : كالإيجار أو قسط التمليك وتكلفة المرافق مثل المياه والكهرباء والغاز . فإذا ما قمنا بتحديد حد أقصى لأسعار السكن طبقا لهذا المعيار فسيكون متوسط الإيجار أو القسط الشهري ما بين ٢٠ % و ٢٥ % من الدخل تاركين الباقي لمصاريف السكن الأخرى .

تختلف النسبة بين سعر المسكن ودخل الأسرة من إقليم لآخر على مستوى العالم . ففي أمريكا اللاتينية يبلغ سعر المسكن حوالي ستة أمثال دخل الأسرة في العام ، بينما في أوروبا وأمريكا الشمالية يبلغ أربعة مرات دخل الأسرة . أما في آسيا وأفريقيا فتصل تكلفة المسكن إلى حوالي عشرة أمثال دخل الأسرة في العام ، وتوضح دراسة مؤسسة الهانتيقات التابعة للأمم المتحدة السابق الإشارة إليها^{٤٠} أن تكلفة الوحدة في مصر تتراوح بين ثمانية وعشرة مرات دخل الأسرة في العام . فبذلك يكون مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار الشهري لوحدة سكنية في الشرائح الاجتماعية المختلفة هو حسب ما هو مبين بالجدول رقم (٤) .

جدول رقم (٤)

ما يمكن أن تخصصه الأسرة كإيجار شهري للوحدة السكنية

الشرائح الخمسية لسكان	الأكثر فقرا	الفقراء	الشريحة المتوسطة	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط ما يمكن أن تخصصه للأسرة للإيجار الشهري بالجنه	٢٠.٨	٢٦١	٣٦٥	٥٢١	٨٣٣

³⁹ Affordable Land and Housing in Africa – UN HABITAT.

⁴⁰ Affordable Land and Housing in Latin America ,Asia,Africa and Urope and North America

(٢) تحديد الوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكانية المختلفة

كما أنه من الضروري تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً واضحاً ، فإنه يلزم أيضاً تحديد مساحات الوحدات السكنية الملائمة لكل شريحة من هذه الشرائح. وهناك عدة معايير لتعريف الإسكان الاجتماعي الملائم للشرائح الفقيرة والأكثر فقراً والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر. ولكن أيسرها وأقربها للواقع هو مساحة الوحدة السكنية في كل نوع من هذه الأنواع الأربعة .

وقد قامت وزارة الإسكان بتصنيف مستويات الإسكان طبقاً للمساحة ونوع التشطيب وذلك بموجب القرار الوزاري رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٨٠ وجاء التصنيف طبقاً للمساحة كالاتي :

الاقتصادي من ٥٠-٨٠ متراً مسطحاً .

المتوسط من ٦٠-١٠٠ متراً مسطحاً .

فوق المتوسط من ١٠٠-١٤٠ متراً مسطحاً .

الفاخر أكثر من ١٤٠ متراً مسطحاً .

ولكن أمام وطأة مشكلة الإسكان الحالية وعدم قدرة أغلب الشرائح الاجتماعية علي حيازة الوحدات السكنية الملائمة فإنه يلزم إعادة النظر في هذه المساحات وتخفيضها إلي أدنى قدر ممكن ، وذلك علي النحو التالي:

١- الوحدات الملائمة للإسكان الاجتماعي

تتراوح مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشرائح الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي ما بين ٣٥ متراً مسطحاً و ٦٠ متراً مسطحاً وهي شريحة الفقراء والأشد فقراً . ومثل هذه الوحدات تحقق الحاجات المعيشية للأسر محدودة الدخل بأحجامها المختلفة والتي تتراوح بين فردين وسبعة أفراد .

ونصيب الفرد من هذه الوحدات في المتوسط يتراوح ما بين ١٠ إلى ١٢ متراً مسطحاً. ويعتبر هذا المعدل في نصيب الفرد من المساحة السكنية مناسباً تماماً للمجتمع المصري في مرحلة التنمية الاقتصادية التي يمر في الوقت الحالي .

٢- وحدات الإسكان المتوسط

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح الوسطى ما بين ٦٠ و ١٠٠ متراً مسطحاً . ونصيب الفرد فيها يبلغ ١٨ متراً مسطحاً .

٣- وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح فوق المتوسط ما بين ١٠٠ و ١٤٠ متراً مسطحاً ، بواقع نصيب الفرد ٢٤ متراً مسطحاً . أما الإسكان الفاخر فتزيد مساحة الوحدة فيه على ١٤٠ متراً مسطحاً .

ويبين الجدول التالي متوسط مساحات الوحدات السكنية الملائمة لكل من الشرائح الاجتماعية المختلفة ومقدار نصيب الفرد من المساحة في كل منها :

جدول رقم (٥)

الشريحة الأعلى دخلاً	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة المتوسطة	الفقراء	الأكثر فقراً	الشرائح الخمسية للسكان
أكثر من ١٤٠	١٤٠-١٠٠	١٠٠-٦٠	٦٠-٥٠	٥٠-٣٥	متوسط مساحة الوحدة بالمتر المسطح
أكثر من ٢٤	٢٤	١٨	١٢	١٠,٥	متوسط نصيب الفرد من المساحة بالمتر المسطح

*** قامت وزارة الإسكان بتصنيف مستويات الإسكان طبقاً للمساحة بموجب القرار الوزاري رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٨٠ والمساحات عالية مبنية على هذا القرار السابق الإشارة إليه .

(٣) تكلفة الوحدات السكنية وقيمتها الإيجارية

قامت وزارة الإسكان (قطاع التشييد) بتحديد سعر تكلفة المتر المسطح في عام ٢٠١١ حسب مستويات الإسكان كالاتي :

الاقتصادي : ١٣٥٠ جنيها

المتوسط : ١٥٥٠ جنيها

فوق المتوسط : ١٦٢٠ جنيها

الفاخر : ١٩٠٠ جنيها

ومع إضافة ما بين ١٠-١٥ % من سعر تكلفة المتر المسطح كثمن للأرض وتكلفة مدها بالمرافق يمكن حساب السعر الفعلي للوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكنية الخمسية السابق ذكرها وذلك حسب ما هو مبين بجدول رقم (٦)

جدول رقم (٦)

تكلفة المتر المسطح والتكلفة الكلية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

الشريحة الأعلى دخلاً	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة المتوسطة	الفقراء	الأكثر فقراً	الشرائح الخمسية للسكان
١٩٠٠	١٦٢٠	١٥٥٠	١٣٥٠	١٢٠٠	متوسط تكلفة المتر المسطح بالجنيه
٣٥٠	٢٢٤	١٧٤	١٤٠	٧٤	تكلفة الوحدة بعد إضافة ١٠-١٥% نظير ثمن الأرض ومدها بالمرافق بالألف جنيهاً

(٤) القيمة الإيجارية الفعلية للوحدات

تحسب القيمة الإيجارية الفعلية بفرض أن قيمة الإيجار السنوي تمثل ١٠% من رأس المال المستثمر وذلك حسب ما هو مبين بالجدول رقم (٧)

جدول رقم (٧)

جدول التكلفة والقيمة الإيجارية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	من ٢٠% من السكان الأكثر فقرا	من ٢٠% من الفقراء	من ٤٠% من الشريحة المتوسطة	من ٤٠% من الشريحة المتوسطة	من ٦٠% من الشريحة العليا	من ٨٠% من الشريحة العليا	من ١٠٠% من الشريحة العليا
مساحة الوحدة الملائمة بالمتر المسطح	٤٠	٥٠	١٠٠	١٢٠	١٦٠		
تكلفة الوحدة بالألف جنية	٧٤	١٠٤	١٧٤	٢٢٤	٣٥٠		
الإيجار الشهري الفعلي للوحدة - بالجنية	٦١٩	٨٦٦	١٤٤٧	١٨٦٣	٢٩١٣		

(٥) الفجوة بين ما يمكن تخصيصه للإيجار حسب الدخل وبين التكلفة الفعلية والقيمة الإيجارية بالنسبة للشرائح الفقيرة :

بمقارنة الجدول رقم (٤) الذي يبين ما يمكن أن تخصصه الأسرة من دخلها في الشرائح الاجتماعية الخمس لإيجار الوحدة السكنية الملائمة لها وبين الجدول رقم (٧) الذي يبين الإيجار الشهري الفعلي تتضح الفجوة بين الاثنين علي النحو التالي:

١- الشريحة الخمسية الأدنى (الأكثر فقرا) :

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٤١١ جنية .

٢- الشريحة الخمسية التالية (الفقيرة)

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٦٠٥ جنية .

وهذه الفجوة الكبيرة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار وبين قيمة الإيجار الفعلي - والتي تبلغ حوالي ثلثي القيمة الإيجارية - تمثل الدعم الذي يجب أن تمنحه الدولة لشريحة الفقراء والأشد فقرا لتمكينها من حيازة المسكن الملائم بالإيجار .

ويبين الجدول التالي الفجوة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار حسب دخلها وبين القيمة الإيجارية الفعلية للوحدة

جدول رقم (٨)

الفجوة بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة الأشد فقراً والأسرة الفقيرة من دخلها وبين الإيجار الشهري للوحدة حسب التكلفة الفعلية للوحدة السكنية الملائمة لكل منها

٢٠% الأكثر فقراً	٢٠% الفقراء	
٦١٩	٨٦٦	الإيجار الشهري الفعلي للوحدة بالجنيه
٢٠٨	٢٦١	ما يمكن أن تخصصه الأسرة بإيجار شهري للوحدة بالجنيه
٤١١	٦٠٥	الفجوة بين الاثنين بالجنيه

من هذا الجدول يتضح أن المستفيد من الوحدة يدفع ثلث الإيجار وتدفع الدولة الثلثين تقريباً . ومن الواضح أن النسبة الكبيرة للدعم إلى التنمية الإيجارية للوحدة تحد كثيراً من قدرة الدولة على توسيع دائرة المستفيدين من الدعم .

خلاصة الأقسام الثلاث

من الأقسام الثلاث السابقة يتضح أن مشاكل الإسكان المعاصر في مصر تتمثل فيما يلي :
المشكلة الأولى : تراكمات العقود السابقة التي نتجت عن أخطاء السياسات والتشريعات التي حددت مسارات الإسكان خلال الحقبة الماضية .

المشكلة الثانية : حجم المنتج السنوي من الإسكان في هذه الفترة كان لا يلبي حجم الطلب عليه خصوصاً إسكان شرائح الفقراء والأشد فقراً ، إذ أن المنتج من هذه الوحدات كان لا يبلغ إلا نصف الطلب عليه فقط . وهذا يعني وجود فجوة كبيرة في مجال الإسكان الاجتماعي بين العرض والطلب .
المشكلة الثالثة : وجود فجوة واسعة بين قدرة الأسرة محدودة الدخل على حيازة وحدة سكنية ملائمة بالإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة . إذ أن أقصى ما يمكن أن تخصصه الأسرة في هذه الشريحة لاستئجار وحدة يبلغ فقط نصف القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة .

القسم الرابع إسكان الشرائح الفقيرة في إطار سياسة قومية للإسكان

يتضح مما سبق أن الإسكان في مصر يعاني من مشاكل خطيرة مترابطة : أبرزها الخلل الواضح في المنظومة الإسكانية برمتها : فهناك وفرة في عدد الوحدات لشريحة معينة و ندرة شديدة في وحدات الشرائح الأخرى ، مع وجود مخزون سكني كبير راكد . والجنوح الشديد للتمليك على حساب التأجير . ثم ارتفاع كبير في نسبة الإسكان غير الرسمي حتى كادت أن تصل إلى نسبة الإسكان الرسمي . ولكن من أهم هذه المشاكل هو خروج قيمة المسكن تمليكاً أو تأجيراً من نطاق المقدرة المالية لأغلب شرائح المجتمع ، وان الفجوة بين التكلفة والدخول في ازدياد مستمر . إضافة إلي أن الدولة بقطاعاتها المختلفة - الرسمية وغير الرسمية - غير قادرة علي إنتاج الوحدات السكنية التي تلبى حجم الطلب عليها . كل ذلك أدى إلي تفاقم مشكلة الإسكان تفاقمًا خطيراً .

ولقد جاء ذلك كنتيجة طبيعية لعدم إعطاء اهتمام كاف لإسكان شرائح عرضة من المجتمع هي الشرائح الفقيرة والتركيز علي إسكان الشرائح القادرة ، أي عدم السعي إلي تحقيق العدالة الاجتماعية في هذه المجال الحيوي . ويجب أن تهدف سياسات الإسكان ليس فقط إلى توفير وحدات الإسكان حسب حجم الطلب عليها في الحاضر والمستقبل ، بل أيضاً إلى سد النقص الحالي في عدد الوحدات نتيجة السياسات والتشريعات السابقة . وبمعنى آخر يجب أن تكون سياسة الإسكان الجديدة سياسة طويلة المدى واضحة المعالم ، تسعى إلى تحقيق أهداف محددة في توفير المسكن الملائم للأسرة المصرية في كل شرائح المجتمع وعلي الأخص شرائح محدودي الدخل . كما يجب أن تكون في إطار خطة إستراتيجية للتنمية العمرانية شاملة الحيز المعمور الحالي في الوادي والدلتا والحيز العمراني الجديد في محاور وأقاليم التنمية في صحراوات مصر وسواحلها ، كي تكون مصر بكامل مسطحها الجغرافي وحدة تنموية واحدة .

ويجب أن تشمل سياسة إسكان الفقراء علي العناصر الأساسية التالية :

(١) النظام المؤسسي لإدارة إسكان الفقراء

لا شك أن نجاح سياسة ما يتوقف كثيراً علي النظام المؤسسي الإداري الذي يتولى إعداد وتنفيذ هذه السياسة . فجاناب المؤسسات المركزية المنوط بها إعداد التخطيط القومي والإقليمي الشامل ووضع خطط التنمية وسياسات الإسكان ومتابعتها ، فإنه يجب أن تتوفر الأجهزة التي ستتولى تنفيذ خطط الإسكان وإقامة مشروعاته . وهذه الأجهزة المقترحة هي :

١- هيئة تعاونيات البناء :

أنشئت المؤسسة العامة لتعاونيات الإسكان بموجب القرار الجمهوري رقم ٣١٩ لسنة ١٩٦١ لتتولى الإشراف علي جمعيات بناء المساكن وعمليات الإقراض لأغراض البناء والإسكان ثم تحولت المؤسسة إلى الهيئة العامة لتعاونيات البناء و الإسكان مع توسيع نشاطها لخدمة الاقتصاد القومي في مجال البناء والإسكان .

وقد بلغ إجمالي ما قامت الهيئة بإنشائه وتمليكه للمواطنين حتى نهاية عام ٢٠١٣ ١٨٢٥٢٥ وحدة سكنية . كما بلغت قيمة القروض منذ بدأ عمل الهيئة حتى ٢٠١٣/٦/٣٠ مبلغ ٥,٨٦٥,٧٦٦ مليار جنيه لتمويل إنشاء ما يقرب من ٤١٨٠٠٠ وحدة سكنية (أفراد - جمعيات) .^{١١}

^{١١} مذكرة رقم (١) لسنة ٢٠١٤ والخاصة بتقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ .

ومن المقترح أن تستمر هيئة تعاونيات البناء في أداء مهامها الحالية، والتي تتمثل في الإشراف على جمعيات الإسكان في تنفيذ مشروعاتها، وكذلك القيام ببناء مشروعات الإسكان التعاوني وإتاحتها للشرائح الوسطى من المجتمع خصوصاً الشريحة الدنيا منها . وهي في أغلبها الطوائف المهنية وطوائف العاملين بأجهزة الدولة المختلفة. ويجب التوسع في الإسكان التعاوني ، وتشجيع قيام مزيد من هذه الجمعيات الفئوية التعاونية. ويعتبر الإسكان التعاوني أحد الدعائم الأساسية لسياسة إسكانية متكاملة. كما يجب دراسة المعوقات والصعاب التي واجهت الهيئة في أداء مهامها في الماضي، والعمل على إزالة هذه الصعاب، وإصدار التشريعات اللازمة لتصحيح مسارها حتى تقوم بدورها بكفاءة عالية .

٢- الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي :

من المقترح إقامة هيئة عامة جديدة للإسكان الاجتماعي شبيهة بهيئة تعاونيات البناء. فبينما تقوم هيئة تعاونيات البناء بتوفير الإسكان المتوسط بدرجاته المختلفة والإسكان الفئوي، ستقوم هيئة الإسكان الاجتماعي بتوفير الإسكان الاجتماعي للشرائح الأولى بالرعاية من المجتمع. وقد بقيت هذه الشرائح حتى الآن بدون جهاز إداري يتولى أمرها ويعمل على توفير ما تحتاجه من إسكان. ولذلك فإن إنشاء هذه الهيئة المقترحة يعد حلاً لنقص خطير في منظومة الإسكان المصري .

وسيقوم هذا الجهاز الجديد بكافة مراحل توفير الإسكان الاجتماعي من تحديد الشرائح الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي، وتحديد نماذج وحدات الإسكان الملائمة لهذه الشرائح، وتوفير المواقع اللازمة ثم إقامة مشروعات هذا الإسكان. كما سيقوم هذا الجهاز أيضاً باختيار المستحقين للوحدات السكنية، وتقديم الدعم لهم من صندوق الإسكان الاجتماعي إما إيجاراً أو تملكاً لوحداتهم السكنية.

٣- هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة^{٤٢}

أنشئت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بموجب القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ . وكان للدولة في ذلك الوقت خطة طموحة لإنشاء مدن ومجتمعات جديدة لاستيعاب الزيادة السكانية . فأقامت هذه الهيئة لتكون الجهاز المسئول عن إنشاء المدن الجديدة بكل ما يلزمها من قواعد اقتصادية وبنية أساسية وإسكان وغيرها من ضرورات الحياة الحضرية السليمة .

وقد أقامت الهيئة حتى الآن ثمان عشرة مدينة جديدة على ثلاثة أجيال .

أشتمل الجيل الأول على ثمانية مدن : العاشر من رمضان - ٦ أكتوبر - ١٥ مايو - السادات - برج العرب الجديدة - الصالحية الجديدة - دمياط الجديدة - السلام .

وأشتمل الجيل الثاني على ستة مدن : بدر - العبور - بني سويف الجديدة - المنيا الجديدة - النوبارية - الشيخ زايد .

وأشتمل الجيل الثالث على أربعة مدن : الشروق - القاهرة الجديدة - أسبوط الجديدة - طيبة .

ومن الملاحظ أن هذه المدن لم تحقق حتى الآن العدد المستهدف لها من السكان وبالتالي فإن نموها لم يتم بالمعدل المخطط لها عند إنشائها . ويرجع ذلك إلى أسباب عدة ولكن كان من أهمها أن حيازة الوحدات السكنية التي أقيمت بها كانت فوق إمكانات غالبية العاملين بهذه المدن . لذا فقد اضطرت هؤلاء العاملون إلى الاستمرار في الإقامة في مواطنهم الأصلية في المدن والقرى المجاورة .

^{٤٢} العمران المصري - المجلد الأول الجزء الرابع - المدن والمجتمعات الجديدة - منتدى العالم الثالث

ويعني ذلك أن هذه المدن - رغم الحجم الكبير من الاستثمارات التي أنفقت عليها - لم نساهم حتى الآن بدرجة كافية في حل مشكلة إسكان الفقراء في مصر .

وحسب المخطط الإستراتيجي القومي للتنمية العمرانية ٢٠٥٠ فإنه من المتوقع إنشاء العديد من المدن الجديدة بأحجام مختلفة خلال السنوات الأربعين القادمة في محاور وأقاليم التنمية الواحدة وعلى الأخص في سيناء وإقليم قناة السويس وساحل البحر المتوسط والصحراء الغربية وأقاليم الصعيد الممتدة حتى ساحل البحر الأحمر .

لذا فإنه من الواجب دراسة الشرائح السكانية المستهدفة للإقامة في هذه المدن وعلى الأخص الأسر الشابة العاملة ، وتوفير السكن الملائم لهذه الشرائح ليكون في حدود إمكاناتها المادية . وبذلك يمكن لهيئة المجتمعات الجديدة أن تكون شريكاً أساسياً في توفير الإسكان الملائم للفقراء .

٤- المؤسسات المحلية والمنظمات غير الحكومية NGOS

تقوم الحكومة المركزية ممثلة في وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بوضع سياسات الإسكان على المدى القريب والمتوسط والبعيد في إطار التنمية القومية الشاملة بمراحلها المختلفة . كما تقوم أيضاً بوضع معايير أنماط الإسكان ومعدلات التنمية العمرانية . أما مشروعات الإسكان التي تقوم بها الحكومة فيتولى الجزء الأكبر منها الوزارات المركزية والأجهزة التابعة لها ، أما المحليات فتقوم بنصيب محدود منها . والتوجه العام في مجال الإدارة في مصر - بل وفي العالم - يسير نحو الأخذ باللامركزية وإعطاء الإدارات الإقليمية والمحلية مسؤولية أكبر في توفير الخدمات الاجتماعية لمواطنيها من تعليم وصحة وإسكان وغيرها . وعلى الحكومة المركزية دعم الإدارات الإقليمية والمحلية بما تحتاجه من خبرات وأفراد متخصصين للقيام بمسئوليتها الجديدة . وفي هذا الشأن فإنه من الواجب أن يكون للمؤسسات المركزية المعنية بتوفير الإسكان فروع في كافة أقاليم مصر تعمل بالتعاون مع الإدارات والمنظمات المحلية مثل الهيئة العامة لتعاونيات البناء والهيئة العامة للإسكان الاجتماعي المقترحة وصندوق الإسكان الاجتماعي والذي سيأتي ذكره فيما بعد . كما يجب إدخال المنظمات المحلية والجمعيات غير الحكومية NGOS كشريك فعال في مجال توفير الإسكان الاجتماعي ذلك بأن تكون حلقة اتصال جيدة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل والأجنبية وبين المستحقين المحليين لهذا الإسكان .

وتعتبر مساهمة مثل هذه المنظمات الأهلية في مجال الإسكان ظاهرة جديدة على الساحة المصرية ، ولكن التجارب العالمية وعلى الأخص في أمريكا اللاتينية أوضحت أهمية دور هذه المنظمات المتزايدة في توفير الإسكان الاجتماعي . كذلك يمكن أن تكون هذه المنظمات حلقة اتصال بين مؤسسات التمويل مثل البنوك وبين المستثمرين في إسكان الفقراء من أفراد وشركات من ذوي رأس المال الصغير small scale capital لإتاحة التمويل اللازم لهم بشروط ميسرة .

(٢) التكامل بين دور الأجهزة الحكومية ودور القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي

عملت كل من الأجهزة الحكومية والقطاع العام من ناحية والقطاع الخاص من ناحية أخرى في مجال الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل دون تعاون يذكر فيما بينهم . والرأي السائد في أدبيات الإسكان أن الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام وهيناته غير قادرة وحدها على توفير الإسكان الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع . الأمر الذي يستوجب إشراك القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار في هذا النوع من الإسكان . وقد ذكرت أقساماً سابقة من هذا الفصل أن القطاع الخاص - الرسمي وغير الرسمي - هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وتبلغ نسبة هذا الإنتاج ٨٩ % من مجموع الوحدات المنتجة سنوياً .

ويمكن أن يتم التعاون بين الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص على النحو التالي :

١- تشجيع المراكز الصناعية على إنشاء مدن عمالية ملحقة بهذه المراكز

يجب أن تقوم الدولة بتشجيع الشركات الخاصة -وعلى الأخص الشركات الصناعية- على إقامة المدن السكنية لعمالها ملحقة بمراكز الإنتاج، مثل توفير الأراضي اللازمة لهذه المدن العمالية نظير رسوم مخفضة، أو خصم جزء من تكلفة الإنشاء من الضرائب المستحقة على هذه الشركات. ولمصر تجارب رائدة في هذا المجال كما سبق ذكره. ولكن توقف إنشاء مثل هذه المدن في الحقبة الأخيرة، وليس هناك مدن عمال أقامتتها الشركات الصناعية الاستثمارية في التجمعات الصناعية الجديدة بمدينة العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر أو غيرهما رغم التسهيلات المتعددة التي منحتها الدولة لهذه الشركات، ورغم ما تحققه من أرباح سنوية ضخمة. وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية في انخفاض عدد المقيمين في هذه المدن عن العدد المستهدف لها، وتعثرت نمو هذه المدن.

٢- المشاركة بين الأجهزة الحكومية والعامّة والقطاع الخاص في إنشاء مشروعات للإسكان الاجتماعي

يمكن أن تقام مشروعات إسكان بالمشاركة بين الحكومة وشركات القطاع الخاص بما يضمن عائداً مناسباً لاستثمارات القطاع الخاص مع توفير وحدات سكنية ملائمة في نطاق إمكانات شرائح محدودي الدخل. وعادة ما توفر الحكومة الأرض المرفقة اللازمة لإقامة المشروع كنصيبتها في هذه المشاركة. وتقوم شركة أوراسكوم حالياً بإنشاء مشروع إسكان اجتماعي على هذه الأسس بمدينة ٦ أكتوبر. ومن الواجب دراسة هذه التجربة والوقوف على إيجابياتها وسلبياتها لتعظيم الإيجابيات وتجنب السلبيات في مشروعات الإسكان المستقبلية. ومن الملاحظ أن الاتجاه العام في الدول النامية لحل مشكلة الإسكان الاجتماعي هو التوسع في المشروعات القائمة على المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص. وفي هذا الشأن يمكن إنشاء قطاع للإسكان بمشاركة الحكومة والقطاع الخاص غير مرتبط بتحرير السوق ويقوم بمشروعات سكنية تتاح بالإيجار وتكون محدودة الربح. وتزيد القيمة الإيجارية على فترات محدّدة زيادة محسوبة، وذلك لتعزيز فرص الحصول على المسكن الملائم للشرائح محدودة الدخل.

ومن ناحية أخرى يمكن للحكومة أن تعقد اتفاقاً مع البنوك العقارية وشركات التنمية العقارية تقوم بموجبه بمنحها ميزات ضرائبية مع إتاحة الأراضي والمرافق اللازمة لإقامة مشروعات إسكان للشرائح القادرة فوق المتوسطة والعليا في مقابل قيام هذه الشركات بتنفيذ مشروعات إسكان اجتماعي للشرائح محدودة الدخل.

٣- إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي

ذكرت أقسام سابقة أن القطاع الخاص غير الرسمي هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية. وأن تكلفة الوحدات في هذا القطاع أقل بدرجة كبيرة عن نظيراتها في الإسكان الرسمي. كما أن نمط الحياة هو النمط الأمثل، إذ أن الحياة به تكاد أن تكون منصفة بين التملك والتأجير. وإن كانت الوحدات السكنية غير الرسمية تلائم العديد من شرائح المجتمع إلا أن أغلبها مخصص للشرائح محدودة الدخل. ولكن كان لخروج هذا الإسكان من النطاق الرسمي للدولة العديد من الظواهر السلبية عمرانيا واجتماعيا سبق الإشارة إليها عند الحديث عن الإسكان العشوائي والإسكان الجوازي. لذا فإنه من الضروري ضم هذا القطاع الهام إلى منظومة الإسكان الرسمي تلافياً لسلبياته وتعظيم إيجابياته. ومن الواجب إجراء دراسات تفصيلية لمنهجية أداء القطاع الخاص غير الرسمي في توفير الإسكان الاجتماعي وعلى الأخص في نواحي التمويل والمشاركة والمساهمة الذاتية - self

participation والتخصيص والحيازة من واقع التجارب العملية في هذا الشأن . إذ أن بعض هذه التجارب وعلى الأخص الناجحة منها قد تكون ذات فائدة كبيرة عند التخطيط لإعداد مشروعات جديدة للإسكان الاجتماعي . كما أن الحكومة يمكنها مساعدة المستثمرين في هذا القطاع وذلك بتهيئة المواقع المرققة الملائمة لمشروعاتهم وتوفير التمويل والدعم اللازم لهم بشروط ميسرة . وبذلك يقتررب القطاع غير الرسمي تدريجياً ليدخل في نطاق الإسكان الرسمي . وقد تمت عدة دراسات في هذا الشأن ، أهمها الدراسة التي أعدتها محافظة القاهرة بالاشتراك مع البنك الدولي والتي أوصت بتخصيص مواقع يتم تخطيطها ووضع شروطها البنائية لتناسب صغار المستثمرين أصحاب رؤوس الأموال المحدودة Small Scale Capitals لبناء وحدات سكنية تلائم شرائح المجتمع المختلفة وعلى الأخص شرائح محدودى الدخل ، علي أن تزود بالمرافق والخدمات الاجتماعية الأساسية وأنشطة إنتاجية ملائمة لهذه الشرائح مثل الصناعات الصغيرة والمتوسطة والورش والأنشطة الحرفية . ولكن لم يؤخذ بهذه الدراسة حتى الآن ولم تتحول إلى مشروعات على أرض الواقع لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها .

(٣) - التمويل ودعم إسكان الفقراء وإنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي

يبدو أن التمويل والدعم يمثلان أضعف الحلقات في منظومة الإسكان الاجتماعي رغم أهميتهما البالغة في توفير هذا الإسكان بالحجم الكافي لتلبية الطلب عليه . فليس هناك نظام مؤسسي ملائم لتمويل مشروعات إسكان الفقراء . كما أن الدعم لم يتم حسب أسس اقتصادية مدروسة فلم يصل إلى أغلب مستحقيه وذهب في كثير من الأحيان إلى غير مستحقيه .

١- التمويل

نادراً ما تقوم المؤسسات المالية التقليدية مثل البنوك - سواء العقارية أو التجارية - بخدمة الشرائح الدنيا من المجتمع وتقديم خدمات تمويلية لهم تمكنهم من حيازة الوحدات الملائمة لسكانهم . وذلك لأن هذه المؤسسات البنكية بنظمها في التمويل والإقراض والرهن تخرج تماماً عن نطاق قدرة الشرائح الفقيرة في تحمل نفقات هذه الخدمات البنكية . فعلى سبيل المثال صدر قانون التمويل العقاري (رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١) بهدف توفير التمويل اللازم للمستثمرين والقطاع الخاص لبناء الوحدات السكنية ، وكذلك توفير القروض اللازمة للمواطنين وتمكينهم من تملك هذه الوحدات السكنية . ولكن من الملاحظ أنه منذ صدور هذا القانون اقتصرت الخدمات التمويلية على الشرائح القادرة فقط دون الشرائح الفقيرة .

لذا فإنه من الضروري إنشاء نظام تمويلي جديد لخدمة طالبي السكن من الفقراء وكذلك خدمة المستثمرين في مشروعات الإسكان الملائم لهم ، وهذا ما يطلق عليه Micro Finance Mechanism

ويمكن أن يتم ذلك من خلال الآتي :

- مد الخدمات التمويلية للبنوك والمؤسسات المالية لتصل إلى الشرائح الدنيا من المجتمع وذلك بتيسير إجراءات الإقراض والرهن بضمان الحكومة ومنح البنوك ميزات ضريبية أو غيرها في مقابل تقديم هذه الخدمات .

- تكوين ودعم جمعيات محلية للادخار الإسكاني تقوم بتمويل إنشاء مشروعات الإسكان الاجتماعي لأعضائها بدعم من الحكومة وقروض من صندوق الإسكان الاجتماعي . ويطلق على مثل هذه الجمعيات Local saving groups .

٢- الدعم

يجب أن يتم الدعم على أسس واضحة تتسم بالشفافية ، من أهمها أن يذهب الدعم للشرائح المستحقة له دون غيرها ، وأن يوجه إلى الساكن وليس المسكن ، وأن يكون الدعم واضحاً ومحدداً ومباشراً . ويأخذ دعم الساكن طريقتين : إما الدعم المباشر في جانب "الطلب" أي جانب طالب السكن وهو يتمثل في منح مباشرة أو في قروض ميسرة طويلة الأجل . أو الدعم غير المباشر ويكون في جانب "العرض". ويتمثل في الميزات الضريبية أو المشاركة بالأرض أو غيرهما من الميزات التي تمنح للقطاع الخاص لتشجيعه على إقامة مشروعات سكنية ملائمة لذوي الدخل المحدود . ويمكن أن يدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: إما بدعم الإيجار ويتمثل في منح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (٢٥% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة لمدة محددة . وإما بدعم التمليك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط القرض الواجب سداده ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين ، وبالتالي فإن اختيار الأسرة للإيجار أو التمليك لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيمنح لها .

3- صندوق الإسكان الاجتماعي

يستوجب الدعم إنشاء صندوق للإسكان الاجتماعي، وإتاحة موارد دائمة وكافية له ليقوم بدوره في دعم الإسكان الاجتماعي . والمساهمة في تمويل مشروعاته فبجانب ما يخصص للصندوق سنوياً من الخزانة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

- أ- % من حصة مزايدات بيع الأراضي المملوكة للدولة والهيئات العامة وشركات القطاع العام.
- ب- % من حصة بيع الأراضي المملوكة للوحدات المحلية .
- ت- نسبة من الفائض السنوي من موازنة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .
- ث- حصة بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالمباني التي ينشئها الصندوق . وكذلك عائد استثمار أموال الصندوق .
- هـ- المبالغ المخصصة لأغراض الصندوق في الاتفاقيات الدولية التي تعقدها الدولة .

والعائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك حصة مخالفات قانون البناء الموحد .

ويقوم صندوق الإسكان الاجتماعي بتمكين الشرائح الفقيرة من حيازة المسكن الملائمة لها بنفس الدور الذي تقوم به حالياً هيئة التمويل العقاري في تمكين الشرائح القادرة من حيازة الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

في عام ٢٠١٤ صدر قانون جديد للإسكان الاجتماعي وقد اشتمل أساساً على إنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي . وقد حدد القانون كيفية إدارته وموارده التي لا تختلف كثيراً عما ذكر عاليه . كما حدد مهامه بأن يقوم بإنشاء وإدارة ودعم الإسكان الاجتماعي . أي أنه يقوم بنفس المهام الواردة في بند الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي المقترحة السابق ذكرها بجانب مهام صندوق الإسكان الاجتماعي المشار إليه بعاليه . ولكن الصندوق منذ إنشائه اقتصر نشاطه فقط على النواحي المالية ولم يمتد إلى إنشاء وحدات سكنية وإلى النواحي الإدارية من تحديد شرائح المنتفعين والوحدات الملائمة لكل منها ونوعيات الحيازة وغيرها . ويجري حالياً إعادة صياغة هذا القانون تمهيداً لعرضه على البرلمان وإقراره شاملاً تفاصيل كافة مهامه .

(4) سياسة تخصيص الأراضي للإسكان و مواقع الإسكان ونوعيات حيازة الوحدات

1- تخصيص الأراضي

ذكر هذا الفصل سابقاً أن هناك ثلاثة أنواع من الإسكان : الإسكان الاجتماعي المخصص لشرائح محدودة الدخل ، ثم الإسكان المتوسط ، والإسكان فوق المتوسط والفاخر وأن الشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية هي شرائح محدودتي الدخل ثم الشرائح الوسطى خصوصاً الدنيا منها . وعلى ذلك فإن تخصيص المواقع للإسكان يجب أن يختلف من نوع لأخر وذلك على النحو التالي :

- ١ - تتاح الأراضي للإسكان الاجتماعي بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدّها بالمرافق .
- ٢ - تتاح الأراضي للإسكان المتوسط بسعر التكلفة .
- ٣ - أما الإسكان فوق المتوسط والفاخر فيمكن أن تتاح الأراضي اللازمة لهما بسعر أعلى من تكلفة إعدادها .

وتستخدم الزيادة في سعر أراضي الإسكان فوق المتوسط والفاخر في سد العجز في سعر أراضي الإسكان الاجتماعي المنخفض وهو ما يسمى Cross-subsidy . أما إذا ما أخذ بنظام حق الانتفاع في المجتمعات الجديدة خارج الوادي والدلتا فيمكن أن تحدد قيمة رسوم حق الانتفاع حسب نوع الإسكان فتبلغ أداها في الإسكان الاجتماعي وأقصاها في الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

٢- مواقع الإسكان

من المتوقع أن تبلغ الزيادة السكانية حتى منتصف القرن الحالي حوالي ٦٠ مليون نسمة أي حوالي ١٣ مليون أسرة . ولما كان الحيز الحالي بلغ درجة التشبع القصوى من السكان ، فإن هذه الزيادة يجب أن تنتقل إلى مستقرات جديدة على امتدادات الحيز الحالي وإلى محاور وأقاليم تنموية جديدة خارج الوادي والدلتا ، بمعدل حوالي ٣٠٠٠٠٠ أسرة سنوياً ، تحتاج إلى نفس العدد من الوحدات السكنية ، ذلك إذا ما أخذت مصر بسياسة الانتشار السكاني وزيادة رقعة المعمور المصري من ٦% إلى ١٢% من كامل المسطح الجغرافي المصري . وهذه الوحدات السكنية المطلوبة يمكن أن تكون مناصفة بين وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط .

لذا فإن مشروعات الإسكان الجديدة (مثل مشروع المليون وحدة) يجب أن تتجه في المقام الأول نحو محاور التنمية الجديدة علي أن تصاحبها تنمية اقتصادية واجتماعية وعمرانية .

٣- إعادة الاتزان بين التمليك والتأجير

ذكرت هذه الدراسة أن نسبة الوحدات المخصصة للتأجير في الحقبة الأخيرة كانت محدودة ، وأن هذه النسبة كان يجب أن تكون حوالي ٤٥% . ومثل هذا الانخفاض الكبير الحالي في نسبة الوحدات المؤجرة تمثل خللاً في سوق الإسكان . ولذا فإن سياسة الإسكان الجديدة يجب أن تسعى إلى إتاحة وحدات سكنية كافية للتأجير وعلى الأخص للشرائح محدودة الدخل حتى يمكن تحقيق الاتزان بين نسبة الوحدات المتاحة للتأجير والوحدات المتاحة للتمليك كما هو متعارف عليه في سوق الإسكان المتوازن

(٦) الإسكان والتنمية القومية الشاملة

بجانب العناصر السابق ذكرها والتي يجب أن تشملها سياسة إسكان الفقراء فإنه من الضروري إيجاد الحلول الملائمة لمشاكل الإسكان الحالية و المتراكمة والتي تتمثل أساساً فيما يلي :

١- تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار .

٢- مشكلة الإسكان العشوائي .

٣- مشكلة الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة .

كما تجدر الإشارة إلى أن إسكان الفقراء يجب أن يكون في إطار سياسة قومية طويلة المدى للإسكان . فضلا على أن سياسة الإسكان بدورها يجب أن تكون في إطار خطة إستراتيجية قومية للتنمية الشاملة بعناصرها الثلاث : التنمية الاقتصادية (الصناعة - الزراعة - السياحة - الخدمات) ، والتنمية الاجتماعية (الصحة - التعليم - الارتقاء بالفرد - المشاركة الشعبية) ، والتنمية العمرانية (النطاق المكاني للتنمية - الأقاليم التنموية - النسق العمراني) ، ومقوماتها الأساسية (الأرض - الطاقة - المياه - النقل) ، و يهدف التخطيط الإستراتيجي للتنمية أساسا إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بين شرائح المجتمع جميعها والعدالة المكانية بين أقاليم مصر بكاملها .

إن مشكلة الإسكان - مثل أي مشكلة تواجهها مصر في الحاضر والمستقبل - لا يمكن لها أن تحل إلا في إطار تنمية قومية متكاملة تشمل الحيز المأهول الحالي في الوادي والدلتا والحيز الجديد في صحراوات مصر وسواحلها .

القسم الخامس

التجارب المحلية في إسكان الفقراء^{٤٣}

يعرض هذا القسم الجهود التي قامت بها وزارة الإسكان لتوفير المسكن اللائق لشريحة المواطنين منخفضة الدخل، ومن أهم هذه الجهود البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي وبرنامج المليون وحدة، ويبين دلالة البرنامج القومي على التحول في سياسات الدولة نحو الإسكان، ولذلك فإن هذا القسم من الدراسة يفصل في تقويم هذا البرنامج، ويقترح بعض الدراسات التي يجب القيام بها كأساس لوضع سياسة متكاملة لمواجهة المشكلة السكانية في مصر.

البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي

قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في علم ٢٠٠٦ بالبدء في تنفيذ مشروع إسكان أسمته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً . وتخصص هذه الوحدات لمحدودي الدخل وعلى الأخص شريحة الشباب منهم . واشترطت الوزارة في خطتها أن يكون دخل المنتفع الأعزب في حدود ١٠٠٠ جنيه شهرياً . أما دخل الأسرة فيجب أن يكون في حدود ١٥٠٠ جنيه شهرياً . وجاء في خطة الوزارة أن ينشأ نصف العدد من الوحدات السكنية في المحافظات ، أما النصف الأخر فينشأ في المدن والمجتمعات الجديدة . فقامت بالاتفاق مع المحافظات المختلفة ومع هيئة المجتمعات الجديدة لتوفير المواقع اللازمة لهذا المشروع . كما قامت الوزارة بتوفير الدعم اللازم لتمكين شريحة الشباب ومحدودي الدخل من حيازة هذه الوحدات ، فقدمت دعماً مباشراً يتراوح ما بين ١٥ ألف و ٢٥ ألف جنيه لكل وحدة . كما أتاحت قرضاً ميسراً قدره ٣٠ ألف جنيه لشاغلي الوحدة ، يسدد على فترة طويلة تبلغ ٢٠ عاماً . وقد بلغ مجموع الدعم المباشر خلال تنفيذ المشروع ١٥ مليار جنيه : ٦ مليارات جنيه دعم نقدي من الخزانة العامة (بواقع مليار جنيه كل عام) و ٩ مليارات جنيه من حصيلة بيع أراضي هيئة المجتمعات الجديدة . وقد أتمت المشروع على المحاور التالية :

١- محور تمليك الوحدات في عمارات سكنية

عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور حوالي ٣١٩٠٥٠ وحدة . وقد تم تسليم ما يقرب من ٢٤٢٨٨٢ وحدة حتى ٢٠١٣/٩/١٥ بالمحافظات والمدن الجديدة . وجاري تنفيذ بقية وحدات هذا المحور .

٢- محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات "مشروع أبني بيتك"

يبلغ عدد قطع الأراضي المستهدفة لإقامة وحدات عليها في هذا المشروع ٩٤١٨٤ قطعة . وتبلغ مساحة القطعة الواحدة ١٥٠ متراً مسطحاً ، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية بمساحة ٧٥ متراً مسطحاً . ويمكنه مستقبلاً أن يقيم دورين علويين ، أي إضافة وحدتين أخرتين إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير . وقد تم تسليم ما يزيد عن ٩٢٨٢٣ قطعة للمنتفعين بهذا المشروع حتى ٢٠١٣/٩/١٥ وقاموا بتشييد وحداتهم إما على دور واحد أو على دورين أو على ثلاثة أدوار .

^{٤٣} البيانات الواردة في هذا الجزء مأخوذة عن البيانات المتاحة بوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية .

٣- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣

متراً مسطحاً للوحدة

يبلغ عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور ٨٧٨٦٣ وحدة . وقد تم تخصيص ٦٦٧٤ فدان لعدد ١٤١ شركة في عدد ١٥ مدينة جديدة لتنفيذ هذا المشروع . وقد بلغ عدد الوحدات السكنية التي تم تنفيذها حتى ٢٠١٣/٩/١٥ ما يقرب من ٢٦١٦٠ وحدة .

٤- محور تملك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر

يهدف هذا المحور إلى توفير وحدة سكنية من دور واحد للمنتفع ، ويمكنه مستقبلاً إضافة دور واحد أو أكثر عليها . ويبلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المشروع ٢٩٨٤ وحدة . وقد تم الانتهاء منها وتسليمها للمنتفعين بها .

٥- محور توفير وحدات سكنية مساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات

والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف

يبلغ العدد المستهدف من الوحدات السكنية في هذا المحور ٣٧٨٠٧ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه من وحدات حتى ٢٠١٣/٩/١٥ حوالي ٣٢٠٤١ وحدة .

٦- محور تملك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي

كان العدد المستهدف في هذا المحور بقري المحافظات وقرى الظهير الصحراوي ١٤٤٩٢ بيت ريفي . ولكن مجموع ما تم تسليمه بلغ ١٢٤٠٢ بيت ريفي حتى . ٢٠١٣/٩/١٥ وقد تم أخيراً زيادة العدد المستهدف إلي ما يقرب من ٢٨٠٠٠ بيت ريفي .

٧- محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٤٢ متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار

للمواطنين الأولى بالرعاية

كان العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور ٤٧١٣٨ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه منها ٢٨١٦٩ وحدة في المدن الحالية ، وفي القرى الأكثر احتياجاً ١٨٤٥٦ وحدة حتى عام ٢٠١٣ . ومن الواضح أن الوحدات السكنية في هذا المحور تمثل اقرب النماذج لتحقيق احتياجات الشرائح الفقيرة والشرائح الأشد فقراً . ودراسة هذه الوحدات تبين الآتي :

• تكلفة الوحدة السكنية

- تكلفة المباني ٤٥٠٠٠.٠٠ جنيهاً

- تكلفة الأرض والمرافق ١٧٥٠٠.٠٠ جنيهاً

- مجموع التكلفة للوحدة ٦٢٥٠٠.٠٠ جنيهاً

• دعم الدولة للوحدة

- تقوم الدولة بتحمل ثمن الأرض وتكلفة المباني البالغ قيمتهما ٦٢٠٠٠ جنيهاً

- تقوم الدولة بمنح قرض لا يرد مقداره ٢٥٠٠٠.٠٠ جنيهاً

- تقوم الدولة بمنح قرض طويل الأجل بفائدة مخفضة قيمتها ٧% ومقداره ٢٠٠٠٠.٠٠ جنيهاً

- مجموع مقدار الدعم للوحدة يبلغ ما يساوي ٤١٥.٠٠ جنيهاً شهرياً

• القيمة الإيجارية للوحدة

- تبلغ القيمة الإيجارية الشهرية للوحدة ١١٠.٠٠ جنيهاً

لا شك أن القيمة الإيجارية للوحدة مناسبة تماماً للشرائح السكانية الأكثر فقراً . ولكن من الملاحظ أن الدولة تقوم بدعم الوحدة بما يقرب من ٧٢.٥% من تكلفتها وهي نسبة عالية لا تستطيع الدولة أن تتحملها مع الأعداد الكبيرة من الشرائح السكانية المحتاجة لمثل هذه الوحدات . ومساهمة الدولة هذه المساهمة الكبيرة تتضح أيضاً في القيمة الإيجارية الشهرية التي يتحملها الساكن وهي ١١٠.٠٠ جنيهاً مقارنة بالقيمة الإيجارية الشهرية الفعلية والتي تبلغ ٦٢٥.٠٠ جنيهاً (مجموع قيمة الإيجار الشهري الذي يدفعه الساكن ومقدار الدعم الشهري الذي تتحمله الدولة) أي أن الساكن يدفع فقط ١٧.٦% من القيمة الإيجارية الفعلية والدولة تتحمل الباقي .

لذا فإنه من المقترح أن لا تظل القيمة الإيجارية ثابتة بل تزداد تدريجياً بنسب وعلی فترات ملائمة . وسنوضح فيما بعد المسقط الأفقي لهذه الوحدة وصور لبعض المشروعات التي تم تنفيذها بالمحافظات والمدن الجديدة .

تقويم البرنامج القومي للإسكان:

مما سبق يتضح أن مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يمثل تحولاً كبيراً في مسار الإسكان في مصر . إذ أنه يتجه بسياسة الإسكان نحو الاهتمام بشريحة محدودي الدخل وجعلها "الشريحة الأولى بالرعاية" في خطط الدولة في هذا المجال . ويهدف المشروع إلى توفير الوحدات السكنية التي يمكن أن تدخل حيازتها. تملكاً أو إيجاراً - في حدود إمكانيات هذه الشريحة . وذلك بتقديم الدعم المباشر وإتاحة القروض الميسرة التي تسدد على فترات طويلة للشباب والأسر محدودة الدخل . وقامت وزارة الإسكان والمحافظات بتوفير المواقع المرفقة اللازمة لمشروعات هذا البرنامج في المدن الحالية والمجتمعات الجديدة .

كذلك يمثل هذا المشروع توجهاً جديداً في وسيلة حيازة الوحدات السكنية ، وهو الأخذ بنظام التأجير بجانب التملك . ويمكن بذلك إعادة الاتزان مرة أخرى إلى سوق الإسكان المصري . كما أن أحد الملامح الرئيسية الإيجابية في هذا المشروع يتمثل في مشاركة القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي على نطاق واسع بجانب مؤسسات الدولة الرسمية . ومن الواضح أن ما تم تنفيذه وتسليمه من وحدات سكنية تجاوز العدد المستهدف في البرنامج الأصلي .

ومع ذلك ينبغي القيام بتقويم شامل للبرنامج القومي للإسكان، حتى تتم الاستفادة من الدروس التي يمكن الخروج بها منه، وخصوصاً على ضوء إعلان وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية مؤخراً عن إعداد برنامج جديد لتوفير مليون وحدة سكنية خلال الخمس سنوات (٢٠١٢ - ٢٠١٧) بواقع ٢٠٠.٠٠٠ وحدة في العام الواحد. ويشتمل التقييم - بجانب ما ذكر - على ما يلي:

١- مدى نجاح المشروع في تخصيص الوحدات السكنية للشرائح السكنية المستهدفة دون غيرها من الشرائح . ومدى نجاح التنفيذ حسب البرامج الزمنية المعتمدة وحسب التكلفة المالية المتفق عليها.

٢- درجة الإقبال النسبي على الوحدات في كل محور من محاور البرنامج وتحديد أسباب الإقبال من عدمه .

٣- مدى تحقيق الوحدة السكنية في المحاور المختلفة للاحتياجات المعيشية لسكانها . ورصد التغييرات التي أجراها المنتفع على التصميم الأصلي لكي تكون أكثر ملاءمة لطبيعة حياته المنزلية.

٤- مدى رضا الشاغلين عن حياتهم الحضرية الجديدة والصعوبات التي تواجههم فيها .

٥- مدى تناسب التكلفة الفعلية للوحدة مع دخل المنتفع بها وهل هي في الحدود الاقتصادية السليمة .

٦- الأسلوب المتبع في الدعم ومدى نجاحه في تمكين المنتفعين من حيازة وحداتهم في حدود إمكانياتهم المالية .

- ٧- الصعوبات التي واجهت المنتفعين في التمويل وارتفاع التكلفة وإدارة المشروع في مراحله المختلفة أثناء التنفيذ.
- ٨- مدى ارتباط المواقع المخصصة لهذا النوع من الإسكان بالنسيج الحضري للمدينة المقام بها . أو بمعنى آخر مدى تكامل هذه المشروعات مع التخطيط العام للمدينة .
- ٩- مدى توفر فرص عمل ملائمة وكافية لشاغلي هذا الإسكان في نطاق المدينة . أي مدى ارتباط السكن بالعمل في هذا المشروع .
- ١٠- كفاءة استغلال المنتفعين للوحدات :
- بغرض الانتفاع السكني بها .
- بغرض الترخيص السريع للبيع للآخرين .
- بغرض استغلال جزء من المبنى للسكن الخاص وجزء لاستخدام الغير وذلك لإضافة مورد مالي جديد للمنتفع .
- ١١- كفاءة إدارة المشروع بعد الانتهاء من إنشائه وتسليمه للشاغلين ومدى مساهمتهم في هذه الإدارة

ولكن بصفة عامة شاب هذه المشروعات بعض القصور الذي يتمثل أساساً فيما يلي :

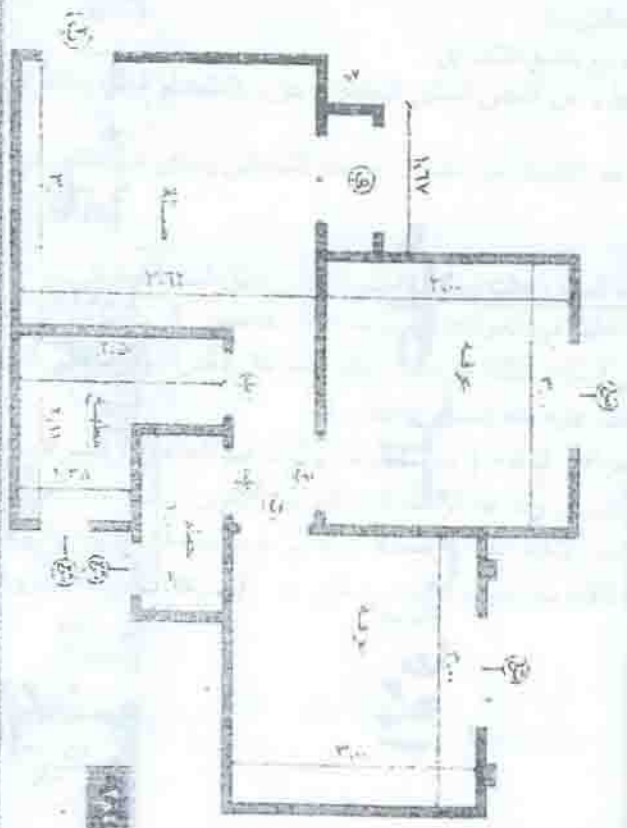
- ١- عدم تنفيذ المشروعات في المواعيد المحددة - إما للقصور في التمويل أو تعثر شركات المقاولات - مما تسبب في ارتفاع تكلفة الوحدات بأكثر مما كان مقدراً لها وبالتالي أدى إلي إرباك النظام الاقتصادي الذي قامت عليه هذه المشروعات .
- ٢- لم يتم توصيل المرافق العامة (مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء) إلى بعض المشروعات في الوقت المناسب . ولذا فقد تركت المساكن خالية بدون إشغال لمدد ليست قصيرة .
- ٣- عدم توفر الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) والخدمات التجارية وخدمات النقل والخدمات الإدارية بدرجة كافية مما تسبب في معاناة كبيرة لشاغلي وحدات هذه المشروعات .



الأولى بالترعاية

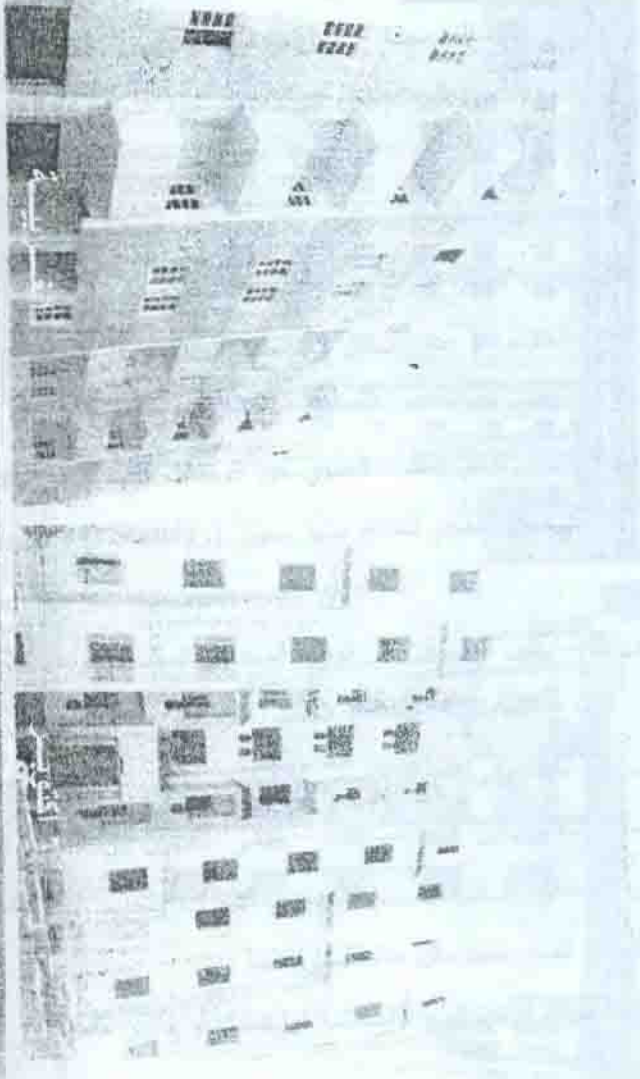


محل الأولي بالعاية



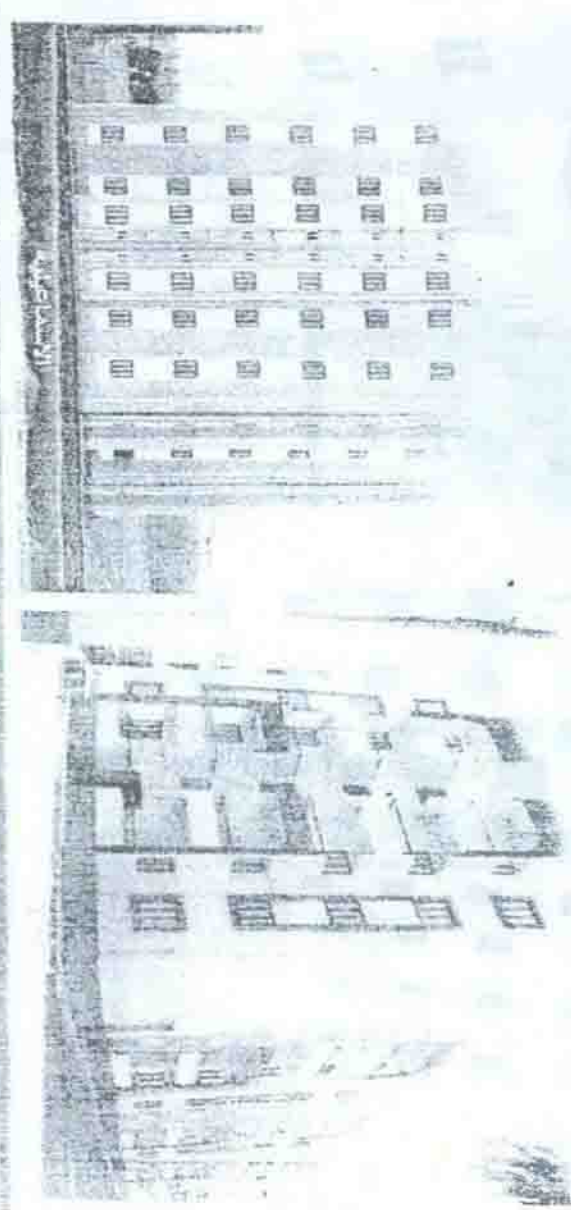
التقسيمات الإدارية في محلات الإسكندرية

التقسيمات الإدارية في محلات الإسكندرية في سنة ١٩٥٤م



محور الأولى شارع عالية

مسجد الملوك بالهامة



الدراسات المطلوبة في مجال الإسكان

مما سبق يتضح أن الدراسات الآتية مطلوبة في مجال الإسكان وعلى الأخص إسكان الفقراء

- ١- دراسة كيفية تحديد وتعريف الشرائح الاجتماعية الاقتصادية : شريحة محدودي الدخل (الفقراء والأشد فقراً) - الشريحة المتوسطة - الشريحة فوق المتوسطة والعليا .
- ٢- تحديد وتعريف الإسكان الملائم لكل شريحة من هذه الشرائح الاجتماعية الاقتصادية من حيث :

- مساحة الوحدة .
- نصيب الفرد الواحد بالمتر المربع من المساحة المستغلة .
- معدّل الكثافة السكانية (عدد السكان في الفدان الواحد أو في الكيلو متر المربع) الملائم لكل شريحة .

- ٣- دراسة كيفية تحديد حجم الطلب السنوي من الوحدات السكنية لكل شريحة من السكان (Demand) . وكذلك تحديد حجم المنتج منها سنوياً (Supply) وسبل معرفة الفجوة بين العرض والطلب .

- ٤- تحديد دور المشاركين الرئيسيين في توفير الوحدات السكنية بأنواعها المختلفة : الحكومة - القطاع العام - القطاع التعاوني - القطاع الخاص الرسمي - القطاع الخاص غير الرسمي ودراسة كيفية إدخال هذا القطاع في النطاق الرسمي للإسكان .

- ٥- دراسة وسائل التعاون بين هذه القطاعات - وعلى الأخص بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص - في توفير الوحدات السكنية اللازمة لمحدودي الدخل ، وتحديد التسهيلات التي يمكن أن تتيحها الدولة لهذا القطاع للقيام بتنفيذ مثل هذه المشروعات .

- ٦- تحديد إمكانية حيازة الأسرة للوحدة الملائمة لها تملكاً أو تأجيراً منسبة إلى دخلها :

- تحديد مجموع عدد المنين التي يمكن للأسرة أن تمتلك فيها وحدة سكنية إذا ما خصصت دخلها بالكامل لحيازة هذه الوحدة . وتحديد المعدل الملائم لذلك لكل شريحة سكانية .
- تحديد النسبة المئوية من الدخل التي يمكن للأسرة في كل شريحة أن تخصصها لاستئجار الوحدة الملائمة لها .

• حساب الفرق بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة لحياسة وحدة ملائمة وبين القيمة البيعية الفعلية لهذه الوحدة في حالة التمليك . وكذلك حساب مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة من دخلها للإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية للوحدة وكذلك تحديد الدعم المناسب في جانب " العرض " والدعم المناسب في جانب " الطلب "

٧- دراسة وسائل التمويل في إنشاء مشروعات الإسكان لكل شريحة سكانية ، وسياسات الدعم للشرائح الدنيا بما في ذلك تحديد النسبة الملائمة للدعم إلي تكلفة الوحدة .

٨- دراسة كيفية التعامل (Handling) مع ظاهرة الإسكان المشوّه : الإسكان العشوائي - الإسكان الهامشي - إسكان المقابر .

٩- دراسة كيفية تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر في الوحدات السكنية الخاضعة للقوانين الاستثنائية والتي بموجبها تم تحديد الإيجار بقيمة ثابتة غير متغيرة . و بها يمتد عقد الإيجار تلقائياً حتى أقرباء الدرجة الثالثة .

١٠- دراسة كيفية الاستفادة من الوحدات المغلقة والوحدات الشاغرة البالغ عددها ما يقرب من سبعة ملايين وحدة حسب تعداد ٢٠٠٦ .

وهذه الدراسات يجب أن تعد بصفة مستمرة حتى يمكن متابعة مؤشرات الإسكان وإحصائياته بصفة دورية . وتقع مسؤولية إعداد هذه الدراسات على عاتق المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء .

المراجع والمصادر

أولاً: المراجع العربية

- 1- منتدى العالم الثالث العمران المصري - مصر ٢٠٢٠ المجلد الأول - الجزء الثالث : المدن والمجتمعات الجديدة .
- 2- منتدى العالم الثالث العمران المصري - مصر ٢٠٢٠ المجلد الثاني - الجزء الأول : الإسكان
- 3- يحيى شوكت وآخرين - خريطة مصر - العدالة الاجتماعية والعمران .
- 4- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النتائج النهائية لتعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية.
- 5- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ .
- 6- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنية في مصر ٢٠٠٨ .
- 7- صندوق تطوير المناطق العشوائية - تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية - ٢٠١٤ .
- 8- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - المخطط الإستراتيجي القومي ٢٠٠٠-٢٠١٤
- 9- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - بيانات من الإسكان في مصر مستمدة من تعداد ٢٠٠٦-٢٠١٤ .
- الهيئة العامة لتعاونيات البناء - تقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام المالي ٢٠١٢ . ٢٠١٣/

ثانياً : المراجع الأجنبية

- 1- World Bank 2008 – A Framework for Housing Policy Reform in Urban Areas in Egypt .
- 2- USAID 2008 – Housing Study For Urban Egypt .
- 3- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in Latin America .
- 4- UNHABITAT- Affordable Land and Housing in Europe and North America.
- 5- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in Africa .
- 6- UN HABITAT – Affordable Land and Housing in ASIA .
- 7- UN Housing Rights Programme – Monitoring housing rights 2003 .
- 8- Ben Engerier Org – Housing price – to – income ratio as a way to measure maximum local Affordability – 2005 .
- 9- Galila El – Kadi and Auin Bonnamy – Architecture for the Dead .

شركاء التنمية للبحوث والاستشارات والتدريب
١٨ شارع جول جمال المهندسين، الجيزة
تليفون وفاكس ٣٣٠٣٥٠١٩
www.pidegypt.org الموقع الإلكتروني
pid@pidegypt.org البريد الإلكتروني

هذا الكتاب هو ثمرة مشروع بحثي إستغرق ثلاثة أعوام ، وهو نتيجة تعاون خلاق بين شركاء التنمية للبحوث والإستشارات والتدريب، والوكالة الإسبانية للتعاون الإنمائي الدولي، إستهدف إقتراح السياسات العامة الكفيلة بمكافحة فعالة للفقر ببعديه، أى فقر الدخل وفقر القدرات، فضلا عن تقليل الفجوات النوعية والإقليمية في مصر. وقد استرشد في هذا الصدد بدراسة شاملة للواقع المحلي والسياسات التى اتبعتها الحكومة للحد من الفقر، وتقييم هذه السياسات، ومحاولة إستخلاص الدروس من التجارب الدولية الناجحة. وقد شرحت المقدمة خلاصة ما انتهى إليه الباحثون، ثم تناولت الفصول المختلفة خريطة الفقر في مصر، وسياسات التعليم والصحة والإسكان وفوارق النوع وغطى أحد الفصول التجارب الدولية في نشر التعليم، وانتهى كل فصل باقتراحات حول مايجب عمله لنجاح الحرب ضد الفقر إذا أصبحت واحدة من أولويات الحكومة. وكتب فصول هذا الكتاب عدد من أبرز الخبراء المتخصصين في المجالات المختلفة التى يغطيها الكتاب.

This book is the product of three years of research carried out in by Partners in Development for Research, Training and Consulting generously supported by the Spanish Agency for International Development Cooperation. It examines the question of poverty-alleviation public policies in Egypt, drawing poverty map of the country critically examining past policies in areas of social protection, education ,health and housing and offering lessons inspired by successful practices in poverty alleviation in different parts of the world. It is authored by a number of Egypt's best knowledgeable experts on the subject.