

إدارة أراضي الدولة
Public Land Management

الإسكان

النقل

إدارة أراضي الدولة

مقدمة :

تتكون مصر من جزأين متباينين تباينا شديداً: أولهما هو الحيز المعمور الحالي الذي يمثل حوالي 6% من مساحة مصر ويسكنه أغلب سكانها وهو زراعي بطبيعته ، وعاش الإنسان المصري في هذا الحيز الضيق منذ الاستقرار الأول وحتى الآن. أما الحيز الآخر فإنه يتمثل في صحراوات مصر وسواحلها وتبلغ مساحته حوالي 94% من مساحة مصر . وهو حيز رحب شبه خالي ويشتمل في بعض أجزائه على امكانات تنموية متعددة.

تعيش مصر في شبه "ثورة ديموجرافية" منذ ما يزيد على مائة وخمسين عاما وتزداد حدة بمرور الوقت. ولئن خلال العقود الست الأخيرة ازدادت حدثها زيادة كبيرة حتى أصبحت تمثل تهديدا خطيرا على الوجود المصري في صورته التاريخية والجغرافية . فمع الزيادة السكانية المضاعفة امتدت المدن والقرى على الأراضي الزراعية المحيطة بها وانحسر الغطاء الأخضر أمام الزحف الخرساني المستمر وفقدت مصر بذلك أكثر من ثلث أراضيها الخصبة في الوادي والدلتا . ولو استمر الانحسار الأخضر بمعدله الحالي فسوف يختفي تماما في الوادي والدلتا ما بين عامي 2070 و 2100 كما يتوقع بعض خبراء التخطيط.

وأمام هذا المأزق والذي يتمثل في ان الوادي قد ضاق بساكنيه ولم يعد لديه القدرة على استيعاب مزيدا منهم لم يعد هناك بديل إلا توجيه الزيادة السكانية من الحيز الحالي الى الحيز الجديد . لقد كان من المفترض إعداد تخطيط قومي شامل على كامل المسطح الجغرافي المصري يبدأ بدراسة الامكانات التنموية الظاهرة والكامنة وتحديد محاورها والأنشطة الإنتاجية والخدمية التي يمكن ان تقام عليها ، ثم تحديد أنماط المستقرات البشرية الملائمة لطبيعة الحياة في هذه المحاور من حيث الأحجام والطابع المعماري والتخطيطي والعمراني. وكذلك يشمل التخطيط القومي نمط الانتشار السكاني من الحيز القديم الى الحيز الجديد ومحاور النقل والمواصلات التي تربط الحيزين لكي يكونا معا في النهاية منظومة تخطيطية وتنموية وإدارية واحدة. ولكن مثل هذا التخطيط لم يتم بعد - بل لم يبدأ فيه بعد - وذلك هو السبب الرئيسي في تعثر الانتشار السكاني من الوادي والدلتا الى خارجها .

وقد مرت سياسة حيازة الأراضي بالحيز الحالي بمرحلتين: الأولى امتدت منذ فجر التاريخ وحتى منتصف القرن التاسع عشر وفيها كانت الأرض في مجملها ملك الدولة ممثلة في حاكمها . وكان هذا الحاكم يقوم بمنح حق الانتفاع بها لأفراد النخبة التي يقوم عليها نظام حكمه من القادة العسكريين ورجال الدين ورجال الإدارة أثناء حياتهم فقط أي أنها كانت لا تورث، ثم يعاد توزيعها حسب المتغيرات في السلطة ونظم الحكم وكذلك التغير في أفراد النخبة العسكرية والدينية والمدنية.

أما المرحلة الثانية الممتدة من منتصف القرن التاسع عشر وحتى الآن - أي حوالي 150 عاما- فقد انتقلت فيها ملكية الأرض من ملكية الدولة أو الحاكم الى الملكية الخاصة للأفراد والأسر والشركات

والمؤسسات. وسار عليها من العقوق ما يسير على الملكية الخاصة مثل حق الاستغلال وحق التأجير وحق البيع وانتقال ملكيتها من مالك لآخر. وقد نظم القانون العام كافة هذه الحقوق وما تبعها من مسؤوليات. ولكن بقيت بعض الأراضي في الحيز الحالي ملك الدولة ، وكانت صاحبة الولاية عليها وزارة المالية ممثلة في "مصلحة الأملاك الأميرية". ثم انتقلت هذه الولاية إلى المحافظات كل في نطاقها الإداري عند الأخذ بنظام الإدارة المحلية في ستينات القرن الماضي.

أما الحيز الجديد خارج الوادي والدلتا فهو في مجمله ملكية عامة للمجتمع. وقد بدأت الدولة خلال العقود الخمسة الأخيرة في إقامه بعض المشروعات التنموية والعمرانية في هذا الحيز خصوصا في مجال استصلاح الأراضي وبناء المدن والمجمعات الجديدة. وقد أتاحت الدولة مساحات كبيرة في هذا الحيز للوزارات المعنية بالأنشطة التنموية: الزراعة والتعمير والسياحة. وقامت هذه الوزارات بدورها بإتاحة هذه المناطق للأفراد والجمعيات وشركات الاستثمار الخاصة لإقامة مشروعاتهم الاستثمارية عليها.

واتسمت إدارة الدولة للأراضي في هذا الحيز الجديد بالتشتت المؤسسي والقانوني وعدم وجود نظام محكم متكامل يقوم بتنظيم حيازة الارض وتخصيصها والاشراف عليها واستخدامها في تحقيق التنمية القومية الشاملة . وقد أدى غياب مثل هذا النظام إلي سوء استخدام الأراضي في بعض الأحيان بل أيضاً إلى نتائج سلبية خطيرة عاقت مسار التنمية العمرانية والاقتصادية.

أولاً : القوانين والقرارات الجمهورية المنظمة لحيازة واستخدامات الأراضي الصحراوية خارج الحيز العمراني الحالي

في منتصف السبعينات بدأت مصر مرحلة جديدة من مراحل التنمية العمرانية عقب حرب 1973 . وقد بدأت هذه المرحلة بتعمير مدن القناة الثلاثة ثم إنشاء مدن ومجمعات جديدة خارج الوادي والدلتا ووضع مخططات لتنمية أقاليم بأكملها مثل إقليم سيناء وإقليم الساحل الشمالي وإقليم البحر الأحمر وإقليم الوادي الجديد . وكذلك بدأت الدولة في التوسع في مشروعات استصلاح الأراضي والمشروعات السياحية. كما وضعت الوزارات المختلفة خططها القطاعية المستقبلية. وبمعني آخر بدأت مصر خطواتها الأولى نحو تعمير الصحراوات والسواحل والخروج من الوادي الضيق الي أفاق تنموية جديدة رحبة.

ومنذ منتصف السبعينات والى الآن تم اصدار العديد من القوانين والقرارات الجمهورية بهدف تنظيم حيازة واستخدامات الأراضي الصحراوية والساحلية. ويمكن تلخيص مضمون هذه القوانين والقرارات فيما يلي:

(1) الاجهزة المنوط بها تحديد استخدامات الاراضي للأنشطة المختلفة

مرت التشريعات المنظمة لإستخدامات الأراضي للأنشطة المختلفة : العسكرية والإنتاجية والخدمية والعمرانية بثلاثة مراحل كما يلي:

المرحلة الأولى : مجموعة القوانين والقرارات الجمهورية والتي بموجبها تقوم كل من وزارة الدفاع ووزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ووزارة التعمير والإسكان ووزارة السياحة منفردين وبالتوالي بتحديد المناطق اللازمة لها واصدار قرارات وزارية بذلك. ولكن في هذه المرحلة وكذلك في المراحل التالية- أعطيت أولوية التخصيص لأغراض الدفاع والأمن الوطني. كما استوجبت هذه القوانين أنه على الوزارات الأخرى أخذ رأي وزارة الدفاع مسبقاً في تحديد المناطق اللازمة لأغراضها.

المرحلة الثانية : بموجب القوانين التي صدرت في هذه المرحلة لم يترك للوزارات منفردة بتحديد احتياجاتها من الأراضي بل يتم تخصيص المناطق العسكرية والمناطق اللازمة لاستصلاح الأراضي والسياحة والتعمير بموجب قرارات جمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء وعرض الوزير المختص . وفي هذه المرحلة تم فدر من التنسيق بين الوزارات المختلفة إذ أن طلبات الوزارات من الأراضي الصحراوية خارج الوادي والدلتا تمر من خلال قناة واحدة وهي مجلس الوزراء ثم تصدر قرارات جمهورية بتخصيصها لكل من الوزارات المعنية بعد موافقة المجلس على ذلك .

المرحلة الثالثة : تم إنشاء مركز وطني لتخطيط استخدامات الأراضي تابع لمجلس الوزراء يتولى بالتنسيق مع الوزارات المختلفة حصر أراضي الدولة وإعداد التخطيط العام لاستخداماتها . ثم تصدر قرارات جمهورية بتخصيصها للوزارات بعد موافقة مجلس الوزراء على هذا التخصيص . أي أن هذا المركز يمثل الجهاز الفني التخطيطي الذي يتولى تحديد استخدامات الأراضي للأنشطة المختلفة وعرض هذا التخصيص على مجلس الوزراء للموافقة عليه ثم يبدأ لإصدار القرارات الجمهورية اللازمة بشأنه .

(2) استخدامات الأراضي

استخدمت الوزارات الأراضي التي خصصت لها في أنشطتها المختلفة : الزراعية والسياحية والعمرانية وغيرها وأصبح للهيئات المعنية التابعة لهذه الوزارات السلطة الكاملة في استغلال هذه الأراضي وإدارتها والإشراف على استخدامها والتصرف فيها . وتعد حصيلة هذا الاستغلال أموالاً عامة ومورداً من موارد هذه الهيئات . وقامت الهيئات بالتصرف في الأراضي للأفراد والشركات باحدي الطرق الآتية:

- 1- البيع أما بتحديد قيمة بيعية مسبقة أو عن طريق المزاد العلني.
- 2- التأجير بالقيمة الإيجارية الفعلية .
- 3- التأجير بقيمة اسمية لمدة معينة .
- 4- إتاحة الأرض بالمجان لبعض المشروعات الاستثمارية الخاصة .

وقد نتج عن ذلك ان الجزء الأكبر من الأراضي التي تم تخصيصها للوزارات والهيئات قد انتقلت ملكيتها من الملكية العامة للمجتمع إلى الملكية الخاصة للأفراد والشركات . وأقل القليل من هذه الأراضي أتيح للشركات بحق الانتفاع لمدد محددة ورسوم معينة .

(3) التناقضات بين بعض القوانين والقرارات الجمهورية الخاصة بتحديد استخدامات الأراضي

وتخطيطها وتنميتها

لم تمثل القوانين والقرارات الجمهورية الخاصة بالأراضي منظومة تشريعية واحدة . ولم يجمعها خط فكري واحد له رؤياه وله اتجاهه المحدد. بل صدر كل منها منفرداً لمواجهة وضع معين له ضروراته في حينه . أو لعلاج مشكلة مستجدة لم تكن في الحسبان أثناء اصدار القوانين والقرارات السابقة لها . ومن الملاحظ أن التغيرات المستجدة كانت سريعة الايقاع في هذه الفترة وعلي الأخص في مجال تشجيع الاستثمار العربي والأجنبي في مشروعات التنمية. وقد أدى ذلك بالضرورة الي ما يلي :

- كثرة أعداد هذه القوانين وتعديلاتها والقرارات الجمهورية وتنوعها.
 - عدم اتساقها مع بعضها البعض بل وتناقضها في بعض الأحيان.
 - عدم وضوح الرؤية بدرجة كافية في بعض المجالات وعلى الأخص في طرق حيازة الأراضي وتخصيصها مما فتح المجال الي التباين في تطبيق بعض هذه القوانين.
 - تداخل الاختصاصات بين الاجهزة المختلفة المعنية بتخطيط واستخدامات الأراضي.
- وبمعني آخر فإن إدارة أراضي الدولة أتسمت بالنشئت القانوني بجانب نشئتها المؤسسي.

ثانياً : النظام المؤسسي لإدارة أراضي الدولة

(1) النظام الحالي

تشارك عدة وزارات في إدارة أراضي الدولة دون تنسيق كاف فيما بينها وهي وزارة الدفاع والإنتاج الحربي ووزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية ووزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ووزارة السياحة ووزارة الصناعة وتقوم كل وزارة منفردة بتحديد احتياجاتها من الأراضي لتوطين أنشطتها كما سبق ذكره ثم تقوم بالتصرف في الأراضي المخصصة لها حسب سياستها وخططها القطاعية دون أن يجمع هذه الوزارات نظام مؤسسي واحد متكامل تتحقق معه وحدة الرؤى والأهداف والسياسات في مجال استخدامات الأراضي وفي أساليب تخصيصها.

هذا النشئت المؤسسي القانوني كان نتيجة مباشرة للأسباب الآتية:

- 1- غياب مخطط استراتيجي قومي شامل تتحدد فيه استخدامات الأراضي على كامل المسطح الجغرافي المصري للأنشطة التنموية المختلفة حسب امكانات كل إقليم الظاهرة والكامنة . ويكون هذا المخطط المرجع الحاكم في تخصيص أراضي الدولة للاستخدامات المختلفة .
- 2- غياب جهة سيادية عليا تتمثل فيها الوزارات والهيئات المعنية تتولى وضع سياسات وأسس تخصيص وتسعير وتسجيل الأراضي ومتابعة استخداماتها كما تتولى التصديق على طلبات تخصيص الأراضي للوزارات والهيئات والشركات والأفراد حسب المخطط الاستراتيجي المعتمد لاستخدامات الأراضي وبما يحقق التنمية القومية الشاملة.

3- عدم تحديد جهة معينة تتولى الولاية على أراضى مصر نيابة عن المجتمع وتتولى دراسة طلبات التخصيص الواردة إليها من الوزارات والهيئات والشركات والأفراد وتحديد أسعار الأراضى وأسلوب التخصيص (حق انتفاع - تملك - تأجير) كما تتولى حصر أراضى الدولة وتسجيلها والإشراف على استخداماتها بعد تخصيصها للتأكد من عدم تغيير هذه الاستخدامات. كل ذلك حسب السياسات والأسس التى يضعها المجلس الأعلى المكلف بإدارة أراضى الدولة.

4- غياب سياسه واضحة لتحديد أسلوب التخصيص أما بالتمليك أو بالتأجير أو بإتاحتها بحق الانتفاع وشروط كل من هذه الأساليب فى أقاليم مصر المختلفة .

نرجع عن ما سبق بعض الظواهر التى تتطلب وضع نظام مؤسسي وفانوني محكم لإدارة أراضى الدولة حفظا عليها من الضياع أو سوء الاستخدام ويمكن تلخيص هذه الظواهر فيما يلي :

1- عندما ترك للوزارات المختلفة تحديد مواقع ما تحتاجه من أراضى لاستخداماتها القطاعية فإنه من الملاحظ انها بالغت فى مساحة هذه الأراضى فقد وضعت يدها على مواقع أكبر من مساحة ما تحتاجه فعلا لتحقيق هذه الأهداف. وقد ترك لهذه الوزارات حرية التصرف فى هذه الأراضى كل حسب سياساتها وخططها. وقد لوحظ تضارب فى استخدامات الأراضى بين الوزارات المختلفة . كما لوحظ أيضاً أن أساليب التصرف فى أراضى الدولة تختلف من وزارة إلى أخرى بل قد تختلف فى الوزارة الواحدة ، وأنها لم تتم حسب سياسات واضحة ومحددة تنسم بالشفافية ومتفق عليها .

2- لوحظ فى بعض الأحيان شئ من الإسراف فى تخصيص أراضى بمساحات شاسعة للشركات والأفراد قد تفوق قدراتهم الاستثمارية وقت التخصيص فأقاموا مشروعات على جزء صغير من الأرض وتركوا الجزء الأكبر منها بدون استغلال والذي يقدر فى بعض الحالات بمئات الآلاف من الأقدنة كنوع من الادخار الأمن ذى العائد الكبير فى مستقبل الأيام مخالفة بذلك شروط تخصيصها . وهذا يعنى أن تخصيصات الأراضى فى بعض الأحيان لم تحقق العائد التنموي المنتظر منها وشابتها بعض السلبيات التى يجب تلافيها فى سياسات التخصيص المستقبلية .

3- قامت بعض الشركات بتغيير استخدامات الاراضى التى خصصت لها من تنمية زراعية طويلة المدى الى إقامة منتجعات سكنية فاخرة ذات عائد سريع وكبير مخالفة بذلك شروط التعاقد . أى أنها قامت بتحويل استخدام الأرض من إنتاج تنموي مستدام الى إنتاج سلع شبه استهلاكية لا يضيف كثيرا الى الاقتصاد القومي العام. ولم تجد هذه الشركات من يحاسبها ويراجعها فى الوقت المناسب فى تغيير استخدامات الاراضى التى خصصت لها.

4- أمام التعارض والتضارب المؤسسي والقانوني وغياب الولاية على ارض مصر والإشراف الحقيقي عليها انتشرت ظاهرة وضع اليد على أراضى الدولة وفى بعض التقديرات تزيد

مساحة هذه الاراضى عن مليوني فدان ويعنى ذلك تحويل بعض اراضى مصر من ملكية عامة الى ملكية خاصة دون مقابل وبطريقة غير مشروعة تحت سمع وبصر الجميع.

5- قد يودى ترك اراضى الدولة الى القطاع الخاص بدون وضع القيود والمحددات الكفيلة بحماية مصالح المجتمع ككل ان يترتب على ذلك تركيز الثروات فى ايدي قليلة وعدم العدالة فى توزيع الثروات وعوائد التنمية بما يعنيه ذلك من عدم تحقيق هدف اسمى للتنمية وهو تحقيق العدالة الاجتماعية بين شرائح المجتمع جميعها.

(2) الإصلاح المؤسسي

تمثل الأرض - بجانب البشر - رأس مال الدولة الذي لا ينضب ولا ينتمي لجيل واحد أو إلى شريحة اجتماعية واحدة بل هو ملك كل المجتمع وكل الأجيال . كما أن استخداماتها يجب أن تحقق هدف واحد وهو التنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة والمسندامة . ولذا فإنه من الضروري وضع نظام مؤسسي محكم متكامل لإدارة هذه الاراضى إدارة تتسم بالكفاءة والفاعلية وتسعى الى توحيد الجهود وتعاون المؤسسات التخطيطية والتنفيذية لتحقيق الاستخدام الأمثل للأرض. وفيما يلي عناصر النظام المؤسسي المقترح :

1- المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية

من المقترح أن ينشأ مجلس أعلى لإدارة اراضى الدولة يمثل السلطة العليا فى كل ما يتعلق بإدارة أرض مصر فى كل من الحيزين الحالي فى الوادي والدلتا والمستقبلي فى صحراوات مصر وسواحلها . ويقوم هذا المجلس بوضع الرؤى والأهداف والسياسات الخاصة بإدارة هذه الاراضى كما يقوم بوضع أسس تخصيص الاراضى وتسعيها ونظم الإشراف على استخداماتها للأغراض التنموية المختلفة. ويقوم المجلس بجانب وضع الرؤى والسياسات والأسس باعتماد تخصيص الأراضى للوزارات والهيئات والشركات الاستثمارية . ومن المقترح أن يشكل المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين بتنمية اراضى الدولة وبعض الخبراء المتخصصين . ويكون للمجلس أمانة فنية تقوم بدراسة طلبات التخصيص والتأكد من انها تتفق مع المخطط الاستراتيجي القومي الشامل واستخدامات الاراضى التى تعده الهيئة . كذلك تقوم الأمانة بالتنسيق بين طلبات الوزارات والهيئات والشركات الاستثمارية لى تتكامل فيما بينها وتؤدى فى النهاية الى تنمية قومية شاملة متناسقة وذلك قبل رفعها للمجلس الأعلى للتصديق عليها.

ولكن نظرا لوجود "المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية" فى الوقت الحاضر والذي أنشأ بموجب قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008 ويمارس اختصاصاته حاليا والتي تتمثل فى اعتماد التخطيط القومي الشامل للتنمية العمرانية واعتماد المخططات الإقليمية والمحلية ، فإنه يمكن أن يتولى هذا المجلس إعداد التخطيط القومي الشامل للتنمية القومية بشقيها الاقتصادي والعمراني ، وكذلك إدارة اراضى الدولة ، مع إضافة الوزراء المعنيين وبعض الخبراء لعضويته ، بدلاً من إنشاء مجلس جديد مع تغيير اسمه إلى "المجلس الأعلى

للتخطيط والتنمية" ويكون للمجلس أمانته الفنية التي تمثل فيها كل من الهيئة العامة المنوط بها التخطيط الاقتصادي والهيئة العامة للتخطيط العمراني والمركز الوطني لتخطيط استخدامات الأراضي .

وبذلك يجتمع كل من التخطيط الاقتصادي والتخطيط العمراني وإدارة أراضي الدولة في منظومة مؤسسية واحدة يتولى رئاستها وإدارتها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية.

2- الولاية على أراضي الدولة خارج زمام الحيز الحالي في الوادي والدلتا

مما سبق يتضح ضرورة تحديد جهة معينة لتقوم بالولاية على أرض مصر (Custodian) بدلا من تعدد الجهات الحالي . ومن المقترح أن تكون الولاية لمجلس الوزراء مباشرة ، وأن يكون المركز الوطني لتخطيط أراضي الدولة بمثابة الأمانة الفنية لمجلس الوزراء في هذا الشأن . وسيقوم المركز بتنفيذ السياسات التي يقرها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية في مجال تخصيص الأراضي وتسعيها. وسوف يتلقى طلبات تخصيص الأراضي من الوزارات مباشرة ومن المستثمرين من خلال وزارة الاستثمار. وبعد استيفاء كافة البيانات المتعلقة بها وتحديد أسلوب التخصيص وسعرها الملائم يقوم بتحويلها إلى الأمانة الفنية للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية لدراستها من الناحية التخطيطية حسب المخطط الاستراتيجي القومي تمهيدا لرفعها الى المجلس الأعلى لاعتماد هذا التخصيص.

3- قانون الأراضي الموحد

من أولى مهام المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية وضع قانون موحد للأراضي في مصر لكي يحل محل مجموعة القوانين الحالية ، ويبين القانون النظام المؤسسي المقترح وتحديد مكوناته وعناصره ومسئوليات وواجبات كل مكون منها كما يوضح علاقات العمل بين هذه العناصر بحيث تتحقق أهداف هذا النظام المؤسسي بكفاءة وشفافية.

ثالثاً : أراضي الحيز الجديد وحقوق الانتفاع

الحيز القديم في الوادي والدلتا في مجمله مملوكا ملكية خاصة منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى الآن وان كان جزءا يسيرا منه ما زال مملوكا ملكية عامة في بعض أراضيها الزراعية وفي بعض المواقع الحضرية داخل المدن والقرى . أما الحيز الجديد في صحراوات مصر وسواحلها فهو مملوك في أغلبه ملكية عامة للدولة. وقامت الدولة ببيع بعض أراضيها في المدن والمجتمعات الجديدة وفي مناطق الاستصلاح وفي المناطق الصناعية والساحلية للأفراد والجمعيات والشركات. وهي بذلك تسير على نفس الطريق الذي سارت عليه في الحيز القديم بنقل ملكية الأرض من ملكية عامة الى ملكية خاصة.

ولكن نظرا للأهمية الخاصة للموارد الأرضية وما قد يسفر عن ممارسات القطاع الخاص من سلبيات في استخدامات الأراضي - سبق الإشارة إليها - والتي قد يترتب عليها عدم العدالة في توزيع

الثروات أو عوائد التنمية فإنه من المقترح أن يكون للدولة السلطة الكاملة في الأخذ بالسياسات الكفيلة بحماية الموارد الأرضية ووضع المحددات الكفيلة بحماية مصالح المجتمع ككل ، وضمان استخدام الأراضي فقط كوعاء للتنمية القومية الشاملة .

ويمكن تحقيق هذا الهدف بإتاحة الأرض للانتفاع بها للمستثمرين في المجال الإنتاجي والخدمي لمدد محددة وطويلة نسبياً — قد تصل إلى مائة عام — نظير رسوم سنوية تدفع طوال مدة الانتفاع بها . وتحدد قيمة الرسوم — وكذلك مدة الانتفاع — حسب طبيعة النشاط الاستثماري المستخدم في هذه الأرض .

إن إتاحة حق استغلال الأرض والانتفاع بها للأفراد والشركات في مشروعات إنتاجية أو خدمية لمدد طويلة سوف يجتاز من ملكية الأرض أمر غير حاسم على جدوى مشروعاتهم وعلى ربحية هذه المشروعات ، خصوصاً إذا ما كان تداول حق الانتفاع بالأرض والتصرف فيها حسب قانون العرض والطلب حق مكفول ومضان . كما أنه يمكن أيضاً رهن هذا الحق والاقتراض بضمانه ، مما يعطى للمنتفع نفس المزايا في التعامل المتاحة لمالكها لو تحولت من ملكية عامة إلى ملكية خاصة .

وتتنازل الدولة عن حق ملكية الأرض بصفة مطلقة وتحويلها إلى ملكية خاصة ينطوي على بعض المخاطر والتي يجب تفاديها ، بينما احتفاظ الدولة بملكية الأرض له مزايا عديدة كما يتضح فيما يأتي :

1- الأراضي الصحراوية والساحلية بما تحتويه من محاور تنموية تمثل رأس مال الدولة الدائم Sustainable وهي لبست ملكاً لحبل ، واحد با ، هي ملكاً للأجيال ، القادمة كلها . لذا فإنه يجب ان تبقى ملكيتها ملكية عامة للمجتمع مع إتاحتها للأفراد والشركات للاستثمار في مجالات التنمية المختلفة لمدة محددة تبلغ عادة مدة دورة حياة المشاريع المقامة عليها وبشروط عادلة ومتوازنة ، ثم يسترجع المجتمع هذه الأرض بعد انتهاء مدة الانتفاع بها ليعاد استخدامها مرة أخرى اما لنفس الأنشطة أو لأنشطة أخرى . ومع بقاء الأرض ملكاً للمجتمع يسهل على الأجهزة التخطيطية إعادة تخطيطها وإعادة استخدامها بما يتفق مع النمو الحضري والعمراني ومتطلبات التنمية والتي تختلف من حقبة إلى أخرى حسب المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والتفنية المستجدة .—

2- بقاء الأرض ملكية عامة يعني حمايتها من ان تكون "سلعة" من سلع السوق والتي قد تستخدم كوسيلة من وسائل المضاربة والتربح السريع بما لذلك من اثار سلبية على مسارات التنمية . ومثل هذا "التحبيد" للأرض يساعد كثيراً على استقرار السوق وتفاذي الارتفاعات المفجعة وغير المبررة في أسعارها .

3- الملكية العامة للأرض تعطي الدولة سلطة إشرافية أكبر عليها وتحد من استخدامها في أغراض غير المخصصة لها وفي أنشطة قد لا تتفق مع متطلبات التنمية على المستوى القومي والمستوى الإقليمي والمستوى المحلي وتحد أيضاً مما يسفر عنه ممارسات القطاع الخاص من

سلبيات. كما تحد من دخول المستثمرين غير الجادين - والذين ليس لهم أهداف طويلة المدى في زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني - في مجال العمل في مصر .

4- احتفاظ المجتمع بملكية الأرض في محاور التنمية الجديدة يتفق مع النظم التي تستخدم حديثاً في تمويل وإنشاء المرافق العامة القومية والمحلية مثل الـ PPP وغيرها والتي تسمح للقطاع الخاص الاستثمارى بإقامة هذه المشروعات وتشغيلها لمدة محددة ثم تعاد ملكيتها للدولة بعد انتهاء هذه المدة.

5- الملكية العامة للأرض تضمن عدم استخدامها لشريحة واحدة من المجتمع على حساب الشرائح الاجتماعية الأخرى. وإتاحتها للانتفاع بها نظير رسوم سنوية يحقق مصدراً دائماً للدخل للخزانة العامة للدولة .

6- نظام الانتفاع بالأرض لا يحتاج الى رأس مال مكثف مثلما يحتاج شراؤها وبالتالي فهو من نواحي كثيرة يأتي في صالح المستثمر وعون له على الاستثمار المباشر في النشاط الإنتاجي الذي يمكن ان يقام على هذه الأرض.

7- إبقاء الأرض ملكاً للدولة وعدم إتاحة ملكيتها للأجانب والشركات الدولية المتعددة الجنسيات يتفق مع ضروريات الأمن القومي ويضمن عدم استخدامها في أغراض قد تتعارض مع مصالح الوطن العليا في الحاضر والمستقبل خصوصاً في مناطق ذات طبيعة أمنية خاصة مثل شبه جزيرة سيناء .

ان حق ملكية الأفراد والشركات للأرض قد كفلته الدساتير ونظمته القوانين ، وكذلك أيضاً حق حيازة الأرض والانتفاع بها مع بقاء ملكيتها ملكية عامة . ويجب التوسع في هذا النوع من الحيازة ذلك لأنه أكثر مواءمة لأنماط التنمية في الحيز الجديد ويمكن معه تحقيق توازن حقيقي بين مصلحة المجتمع من ناحية ومصلحة المستثمر من ناحية أخرى.

وفي النهاية يجب ذكر ما توصل اليه المؤتمر العالمي للمستوطنات البشرية (منظمة الهايبيات - هيئة الأمم المتحدة) في فانكوفر 1976 من توصيات هامة بشأن أراضي البناء وقد جاء في هذه التوصيات ما يلي :

" إن الأرض، بسبب طبيعتها الفريدة ودورها الحيوي في المستوطنات البشرية ، لا يمكن اعتبارها مورداً عادياً يحوزه الأفراد ويخضع لضغوط السوق واختلال التنافس فيها. كما ان الملكية العقارية الفردية من أهم وسائل تراكم وتركز الثروة وتسهم بهذا في افتقاد العدالة الاجتماعية ، وهي اذا أفلتت من الرقابة يمكن ان تصبح عقبة هامة أمام تخطيط وتنفيذ برامج التنمية . لذلك فإنه يستحيل تحقيق العدالة الاجتماعية وتجديد وتخطيط المناطق الحضرية وتوفير مساكن لائقة وظروف معيشة صحية إلا إذا وضعت الأرض في خدمة مصلحة المجتمع في مجموعه. إن رقابة الدولة على استخدام الأرض أمر ضروري لحماية الأرض كمورد ولتحقيق الأهداف طويلة المدى للسياسات والاستراتيجيات الخاصة بالمستوطنات البشرية"

التوصيات

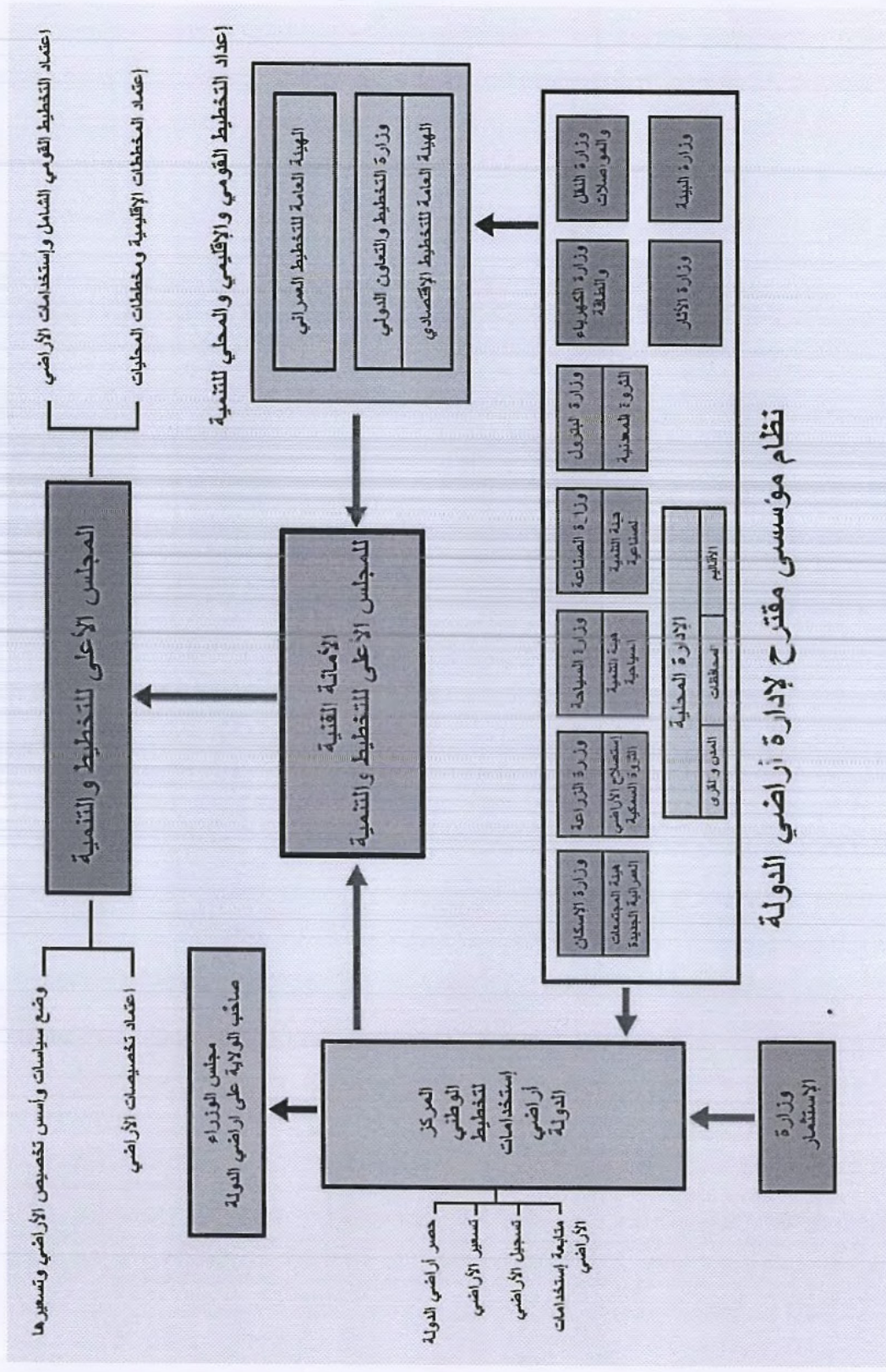
من المقترح التوصية بما يلي:

أولا : فى مجال تخصيص الأراضي

- 1- تبقى الأراضي الصحراوية والساحلية خارج النطاق الحالي للحيز المعمور المصري ملكاً للمجتمع وتخصص لفترة زمنية محددة لإقامة المشروعات التنموية عليها هي عادة عمر الدورة الكاملة لهذه المشروعات والتي تتراوح بين أربعين عاما ومائة عام.
- 2- يكون تخصيص هذه الأراضي للمنفع بها نظير رسوم سنوية تتحدد حسب نوعية الأنشطة التي تقام عليها ، فرسوم الأراضي التي تخصص للخدمات الاجتماعية تختلف عن رسوم الأراضي التي تخصص للمشروعات الاستثمارية.
- 3- تكون شروط حق الانتفاع شروطا متزنة تحقق بصفة عادلة مصلحة المجتمع ومصلحة المستثمر فى آن واحد، ويمكن أن يحقق المستثمر منها العائد المربح لاستثماراته.
- 4- تعود الأرض الى المجتمع بعد فترة الانتفاع بها لإعادة تخصيصها لأنشطة أخرى أو للسماح باستمرار الأنشطة القائمة إذا كان ذلك متفقاً مع خطط التنمية فى ذلك الحين .
- 5- استخدام حق الانتفاع هى الوسيلة الغالبة فى تخصيص الاراضى . ولكن عند الضرورة وفى حالات خاصة وبشروط محددة يمكن تخصيص الارض بالتملك او بالاجار اذا كان فى ذلك تحقيقاً أفضل للتنمية من ناحية والمصلحة القومية العليا من ناحية أخرى .

ثانياً: فى مجال إقامة نظام مؤسسي لإدارة أراضى الدولة

- 1- تكليف المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية بإدارة أراضى الدولة ووضع السياسات والأسس لتخصيص الاراضى وتسعيورها واعتماد التخصيصات المطلوبة للوزارات وشركات الاستثمار بجانب عمله الحالي فى الإشراف على إعداد التخطيطات التنموية القومية والإقليمية والمحلية بشقيها الاقتصادي والعمراني واعتمادها. ويمكن أن يسمى " المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية" ويكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين وبعض الخبراء .
- 2- تكون الولاية على أرض مصر لمجلس الوزراء ويمثله المركز الوطني لتخطيط استخدامات الأراضي الذي يقوم بتنفيذ السياسات التي يقرها المجلس الأعلى فى مجال تخصيص الاراضى وتسعيورها وتسجيلها والإشراف عليها .
- 3- وضع قانون موحد للاراضى على غرار القانون الموحد للمباني .



الإسكان

مقدمة :

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته الحياتية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء ، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائح والداستير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق، ويمكنه من حيازة المأوى اللائم له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي يمكنه من أن يمارس فيه نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، وتتحقق فيه تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضاً التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن ننكح ونمو ونقوم 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 . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن اللائم لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . والعمل على دعم الشرائح غير القادرة وتمكينها من حيازة السكن اللائم لها ، وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية لكل أطراف المجتمع في هذا المجال الحيوي البالغ الأهمية .

إن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومركبة ، وجاعت 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 بنى لنفسه وبنفسه 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 اللائم في حده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ثلاث ملايين وحدة سكنية (وفي تعداد آخر خمسة ملايين وحدة) مغلقة تمثل مخزون سكني راكد لشريحة محدودة من المجتمع .

لذلك فإن مصر في الوقت الحاضر في حاجة ماسة إلى سياسة إسكانية رشيدة راسخة الأركان تهدف ليس فقط إلى تحقيق الاحتياجات المستجدة للمجتمع المصري عاماً بعد عام ، بل أيضاً إلى حل مشاكل الإسكان المترامية ، وكذلك سد النقص الحالي في عدد الوحدات السكنية نتيجة للسياسات والتشريعات السابقة .

أولاً : مسار الإسكان - السياسات والتشريعات

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 تعطي 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 مرت 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 .

خلال القانون المدني هو الذي يحكم عقد الإيجار بين المالك والمستأجر خلال النصف الأول من القرن العشرين والذي بموجبه ترك تحديد القيمة الإيجارية ومدة العقد إلى رضا وقبول طرفي التعاقد . ولكن خلال الخمسينات والستينات صدرت عدة قوانين والتي بموجبها تم تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار . وكان لهذه القوانين الاستثنائية تأثير بالغ على مسار الإسكان .

(1) سياسات الإسكان

شهدت مصر ثلاث سياسات متتالية ومختلفة عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً ، وإن كانت في مجملها تتمثل في الانفصال 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 الآونة الأخيرة ، وذلك على النحو التالي :

في الفترة الأولى : (الخمسينات والستينات) اتجهت الدولة إلى إقامة إسكان محدودي الدخل أو ما كان يسمى وقتئذٍ بالإسكان الشعبي (مثل مساكن زينهم وعين الصيرة وشبرا بالقاهرة والقباري بالإسكندرية) وقد حققت هذه المشروعات احتياجات الشريحة الدنيا من المجتمع من الإسكان في هذه الفترة . وكذلك اتجهت الدولة إلى إقامة الإسكان العمالي الملحق بالمراكز الصناعية الكبرى (مثل السد العالي وشركة كيما بأسوان وشركة الحديد والصلب بحلوان ومصانع السكر بقوص وإدفو والحوامدية) . وتعتبر هذه المدن مجتمعات عمرانية متكاملة توفرت فيها كل عناصر الحياة الحضرية الصحيحة لشاغليها من عمال وموظفين .

وفي الفترة الثانية : (السبعينات والثمانينات) انتقل مؤشر الإسكان من الإسكان الشعبي إلى الإسكان المتوسط . فلم تشهد هذه الفترة مشروعات إسكان تذكر لمحدودي الدخل والإسكان العمالي . فكل ما تم إنشاؤه في هذه الفترة من الإسكان الشعبي لم يتجاوز 11% مما أنشأ في الفترة الأولى كما هبط الإسكان العمالي إلى ثلث ما أنشأ في الفترة السابقة .

وبدأ الاهتمام الحكومي يتزايد بالإسكان المتوسط وفوق المتوسط والإسكان الفئوي ، ويتمثل ذلك في إنشاء المؤسسات والهيئات التي تتولى توفير الإسكان المتوسط مثل هيئة تعاونيات البناء وبنك

الإسكان والتسيير وشركات الإسكان (مدينة نعيم - السليم - العمارة - سمر الجديدة - المعادي) ، وفي توفير قروض ميسرة لدعم هذا الإسكان ، وكذلك في توفير مواقع مناسبة لمثل هذه المشروعات في كل محافظات الجمهورية .

أما الفترة الثالثة : (من بداية التسعينات وحتى الآن) فقد استمر الاهتمام الرسمي بالإسكان المتوسط ، ولكن بدأ الاهتمام يتزايد بالإسكان فوق المتوسط والفاخر . فأتاحت الدولة مساحات شاسعة في المدن الجديدة - وعلى الأخص في القاهرة الجديدة ومدينة 6 أكتوبر ومدينة الشيخ زايد - للمستثمرين في هذا النوع من الإسكان لإقامة مشروعاتهم فيها . واقاموا هذه المشروعات بقروض كبيرة من البنوك التجارية بضمان الأرض التي أتاحتها لهم الدولة بأسعار منخفضة عن سعرها الحقيقي . وأصدرت الدولة قانون التمويل العقاري والذي كان من أهدافه الرئيسية تسويق المشروعات الضخمة للإسكان فوق المتوسط والفاخر التي توسعت الشركات العقارية والمستثمرون في انشائها . وقد نتج عن هذه السياسة أن الشرائح فوق المتوسطة والعليا من المجتمع تم تحقيق احتياجاتها من السكن ، وأصبح لديها فائض من الوحدات المغلقة قدرت في تعداد 2006 بخمسة ملايين وحدة سكنية .

كانت النتيجة الطبيعية لتغيير مسار الإسكان وانتقال الاهتمام الرسمي من إسكان محدودي الدخل إلى الإسكان المتوسط ثم الإسكان فوق المتوسط والفاخر ، أن أغذت شرائح سطوي الدخل - وهي نصف المجتمع - الأمر ببدها وأقامت خارج النطاق الرسمي ما يسمى بالإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر بعد أن تيقنت أنها لم تعد موضع إهتمام كاف من واضعي سياسات الدولة .

(2) تشريعات الإسكان

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

المجموعة الأولى : تهدف إلى تخفيض القيمة الإيجارية للوحدات القائمة . وبلغت نسبة هذه التخفيضات المتتالية 35% من القيمة الإيجارية التي كانت سائدة .

المجموعة الثانية : تهدف إلى تحديد القيمة الإيجارية السنوية للوحدات الجديدة بأن تساوي 5% من سعر الأرض و8% من تكلفة المباني ، ثم صارت 7% من سعر الأرض وتكلفة المباني معاً .

المجموعة الثالثة : استهدفت إلى تثبيت الإيجار وإمتداد العقد امتداداً تلقائياً حتى أقرءاء الدرجة الثالثة . أي إلى ما يقرب من ثمانين عاماً . وبموجب هذه القوانين تحول مستأجروا الوحدات السكنية تقريباً إلى ملاك لها .

وفي عام 1996 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 تماماً لقانون العرض والطلب دونما قيود أو شروط .

لقد أدت القوانين الاستثنائية كما أدت سياسات الإسكان إلى نفس النتيجة وهي عدم إعطاء شرائح المجتمع المختلفة اهتماماً عادلاً ومتناسباً مع احتياجات كل شريحة فيه . وأن شرائح محدودى الدخل وهي تمثل تقريباً نصف المجتمع لم تتل ما تستحقه من عناية واهتمام الدولة مما سبب خللاً خطيراً في منظومة الإسكان المصري .

ثانياً : نتائج سياسات الإسكان وتشريعاته

كان للسياسات التي اتبعت في العقود الأخيرة وللتشريعات التي صدرت بشأن العلاقة بين المالك والمستأجر نتائج خطيرة متراكمة ، جعلت من الإسكان في الوقت الحاضر مشكلة اجتماعية واقتصادية كبيرة ليس من السهل إيجاد الحلول المناسبة لها . وبذلك أصبحت من التحديات الكبرى التي تواجهها مصر في حاضرها ومستقبلها . كما يتضح فيما يلي :

(1) عدم اتزان سوق الإسكان

يتمثل الخلل في سوق الإسكان في المؤشرات التالية:

1- انحسار ظاهرة التاجير وانتشار ظاهرة التملك

أدت قوانين تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلى خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر ، والاتجاه نحو البناء بهدف التملك . واتجهت الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام هي الأخرى نفس الاتجاه ، فأصبح التملك بذلك هو السمة السائدة لسوق الإسكان في مصر . وقد أدى كل ذلك بالضرورة إلى زيادة كبيرة وغير مبررة في القيمة البيعية للوحدات السكنية المتاحة .

وقد بلغت نسبة الوحدات المملوكة 80% من مجموع الوحدات التي شيدت خلال هذه الحقبة . وفي حالة اتزان سوق الإسكان تصل نسبة الوحدات المملوكة إلى 55% والوحدات المؤجرة إلى 45% .

ولما كان التملك - ذو العائد السريع - يخرج تماماً عن نطاق إمكانات الشريحة الكبرى من المجتمع - وهي شريحة محدودى الدخل - فقد أخرجت هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي وتركت لشأنها ، فأقامت فيما بينها سوقاً أخرى للإسكان غير الرسمي خارج النظام العام ، وأقامت ما يسمى بالإسكان المشوه والذي سيأتي ذكره فيما بعد .

2- انخفاض القيمة الإيجارية وارتفاع قيمة التملك

كانت القيمة الإيجارية للوحدة السكنية قبل صدور قوانين الإيجار السابق ذكرها تساوي ما يتراوح بين 15 - 20% من دخل الأسرة ، وهي قيمة إيجارية متزنة وعادلة بالنسبة لكل من المالك والمستأجر .. وقد بقيت هذه القيمة - بموجب قوانين الإيجار - ثابتة منذ ذلك الحين وحتى الآن ، أي على مدى ما يقرب من ستين عاماً . ومع الانخفاض المستمر للقوة

الشرائية للعملة خلال هذه الحقبة أصبحت القيمة الإيجارية للوحدة السكنية تمثل أقل من 1% من دخل الأسرة .

ويقابل ذلك ارتفاع كبير في أثمان الوحدات السكنية المتاحة للتمليك . ويبلغ ثمن الوحدة في المتوسط مجموع دخل الأسرة في مدة تتراوح بين 9-11 سنة ، بينما يجب أن لا يزيد ثمن الوحدة على مجموع دخل الأسرة في أربع أو خمس سنوات فقط حسب المعدلات المقبولة دولياً .

3- ارتفاع نسبة الإسكان غير الرسمي

ارتفعت نسبة الإسكان غير الرسمي إلى حوالي 50% من مجموع الوحدات المشيدة ، وهذا يعني أن الدولة لم يكن لها وجود يذكر في تشييد نصف عدد الوحدات السكنية التي أقيمت خلال العقود الأخيرة . أي أن الدولة لم تقم بالقدر الكافي بمسئولية أساسية من مسؤولياتها وهي توفير السكن الملائم لكل أسرة من أسر مجتمعها بكل شرائحه ، وعلى الأخص الأسر المكونة حديثاً محدودة الدخل .

4- انتشار ظاهرة الوحدات المغلقة

بلغ عدد الوحدات المغلقة في تعداد 1996 حوالي 3 مليون وحدة ووصل العدد في تعداد 2006 إلى 5 مليون وحدة كما سبق ذكره ويتمثل هذا المخزون السكني الكبير فيما يلي :

- وحدات سكنية يحتفظ بها مستأجروها دون أن يشغلوها لانتقالهم إلى مساكن أخرى أو لهجرتهم إلى الخارج وذلك لانخفاض قيمتها الإيجارية .
- وحدات سكنية اشتراها الآباء لكي تكون متاحة مستقبلاً لأبنائهم .
- وحدات اشتراها مالكوها كبديل للمدخرات النقدية التي تتآكل مع التضخم المستمر ، أي أنه وسيلة آمنة للدخار .

وتمثل الوحدات المغلقة رأس مال قومي كبير راكد يقدر بمئات المليارات من الجنيهات .

(2) استئراء الإسكان المشوه : الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر

نتج عن عدم إعطاء إسكان محدودي الدخل الاهتمام الكافي في سياسات الدولة المتتالية ، وعلى الأخص خلال العقود الأربعة الأخيرة كما سبق ذكره ، أن أخذت هذه الشريحة الأمر بيدها وأقامت خارج النطاق الرسمي للدولة ما يسمى بالإسكان غير الرسمي ، المعروف باسم الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر .

1- الإسكان العشوائي

أقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم . وقد أقامها الأهالي على مواقع غير مخططة وغير مرفقة وبدون تراخيص بناء . وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية ، وتنقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الاجتماعية الضرورية : التعليمية والصحية والإدارية والمرافق والمساحات الخضراء وغيرها . ويزيد عدد المناطق العشوائية بالمدن الحضرية على 1100 منطقة ، ويسكنها ما يزيد على 16

مليون نسمة . والإسكان العشوائي ليس ظاهرة عارضة بل هو حقيقة وجدت لتبقى ، وأصبح بانتشاره السريع الواسع جزءاً عضوياً من النسيج الحضري المصري . وقد أقامه الأهالي بأنفسهم وبوسائلهم الذاتية دون عون يذكر من الدولة ، وأنفقوا عليه من مدخراتهم المحدودة ما يقرب من مائتي مليار جنيه .

2- الإسكان الهامشي

يقصد بالإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal بالسكن في أماكن غير معدة أصلاً للسكن ، مثل أحواش المساجد والأماكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والعشش الخشبية التي أقيمت في أزقة وحواري الأحياء الشعبية ، وكذلك يتمثل في سكن أسرة كاملة في غرفة واحدة وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة . وتبلغ نسبة عدد الأسر التي تسكن هذا الإسكان الهامشي حوالي 20% من مجموع الأسر الحضرية . وفي محافظة القاهرة ترتفع هذه النسبة لكي تبلغ في بعض أحيائها الشعبية مثل باب الشعريه حوالي 45% .

3- إسكان المقابر

أما إسكان المقابر فيتمثل في سكن أحواش المقابر وإسكان الجزر السكانية التي أقيمت داخل الحيز الجغرافي للجبانات . ويبلغ سكان المقابر في القاهرة حوالي 600 ألف نسمة ، وهم يمثلون شريحة اجتماعية منخفضة ، بهم السبل فذهبوا ليمشوا بين مقابر الأموات ، وأهلبيهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم لقدمها . وأجبروا على تركها بأوامر إدارية .

(3) انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباعتين

مما سبق يتضح أن الإسكان المصري تنقسم إلى منظومتين منفصلتين ومتباينتين ، يدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . وهاتان البؤرتان في تباعد مستمر وتزداد المسافة بينهما بمعدل متزايد ، وعلى الأخص خلال العقدين الأخيرين .

المنظومة الأولى : تتمثل المنظومة الأولى في إسكان الأحياء المتردية والإسكان الشعبي والإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر . ويقطن هذا النوع من الإسكان الشرائح الدنيا من المجتمع المصري - والتي تمثل في حقيقة الأمر أغلبية هذا المجتمع - وتعاني هذه الشرائح ندرة حادة في الإسكان الصحي السليم . ويقدر عدد الوحدات السكنية اللازمة لسد حاجات هذه الشرائح في الوقت الحاضر بحوالي 3 ملايين وحدة . ويمكن أن يطلق عليها هنا " مجتمع الندرة " .

المنظومة الثانية : أما المنظومة الثانية من الإسكان فتتمثل في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، ويقطن هذا النوع من الإسكان " مجتمع الوفرة " من الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع . وقد تم إشباع حاجة هاتين الشريحتين بما تحتاجانه من سكن دائم وسكن ترفيهي وسكن موسمي ، بل وأصبح لديها فائض يمثل مخزوناً سكنياً راکداً يقدر بحوالي 3 مليون وحدة سكنية غير مستخدمة حسب تعداد 1996 . كما يقدر بحوالي 5 مليون وحدة في تعداد 2006 .

وقد بلغ إسكان الشرائح العليا مداه في مستوى الرفاهية في المجتمعات المغلقة على ساكنيها والتي انتشرت بصورة كبيرة خلال العقد الأخيرين .

وهنا تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري . إذ أن مصر في حقيقة الأمر لا تعاني نقصاً في عدد الوحدات السكنية بقدر ما تعاني سوء توزيع هذه الوحدات على شرائح المجتمع المختلفة . فهناك ندرة شديدة في ناحية ، ووفرة كبيرة في ناحية أخرى .

والتحدي الذي تواجهه مصر حالياً هو محاولة إعادة الاتزان للإسكان مكانياً واجتماعياً بحيث يغطي الحيز المصري المأهول الحالي والمستقبلي ، وكذلك يغطي شرائح المجتمع جميعها وعلى الأخص الشرائح الدنيا منها . مع العمل على زيادة إنتاج الوحدات السكنية بما يتناسب مع حجم الطلب عليها في الحاضر والمستقبل ، وكذلك لمواجهة النقص الكبير في عدد الوحدات التي تخافت عن سياسات الإسكان السابقة .

ثالثاً : نحو سياسة قومية جديدة 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 على حساب الشرائح الأخرى . والجروح الشديدة للتملك على حساب التأجير . وانخفاض متوسط القيمة الإيجارية مع ارتفاع قيمة التملك عن المعدلات المقبولة عالمياً . ثم ارتفاع كبير في نسبة الإسكان غير الرسمي حتى كادت أن تصل إلى نسبة الإسكان الرسمي ، ويجب أن تهدف سياسة الإسكان الجديدة 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 والتي يقدر عددها بحوالي 3 ملايين وحدة كما سبق ذكره . وبمعنى آخر يجب أن تكون سياسة الإسكان سياسة طويلة المدى واضحة المعالم ؛ تسعى إلى تحقيق أهداف محددة في توفير المسكن اللائم للأسرة المصرية في كل شرائح المجتمع .

وتشتمل العناصر الأساسية لسياسة الإسكان على ما يلي :

(1) تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً دقيقاً وعلى الأخص شرائح محدودي الدخل

يجب تحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً : شرائح محدودي الدخل وشرائح الطبقة الوسطى والشرائح العليا ، ونسبة عدد الأسر بكل منها للمجموع الكلي للأسر المصرية وذلك حتى تتال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح. وقد تم خلال العقود الأخيرة أن دعمت الدولة أغلب الوحدات السكنية التي أنشأتها بقروض ميسرة تحت اسم "الإسكان الشعبي" لم تكن في حقيقة الأمر إسكاناً شعبياً، بل كانت إسكاناً متوسطاً وفوق المتوسط ، ولم يذهب الدعم إلى شريحة محدودي الدخل، بل ذهب إلى شرائح أخرى أيسر حالاً من هذه الشريحة. لذا فإنه من ألزم الأمور عند وضع سياسة قومية للإسكان تحديد الشريحة الاجتماعية المستهدفة بإسكان محدودي الدخل، وهو ما يسمى "بالإسكان الاجتماعي" . وتعرف هذه الأسر عادة

بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عليه بحد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكي تسد الأسرة احتياجاتها الضرورية من الغذاء والكساء والإسكان .

(2) المجموعات السكانية المستهدفة بسياسات الإسكان

تتمثل الجماعات السكانية المستهدفة Target Groups فيما يلي :

1- الأسر المكوّنة حديثاً Newly Formed Families

يبلغ عدد الأسر الجديدة سنوياً 600 ألف أسرة وذلك حسب عدد عقود الزواج الرسمية التي تتم خلال العام . وتحتاج هذه الأسر إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية . ويمكن أن نقدر بصورة تقديرية أن نسبة عدد الأسر الجديدة محدودة الدخل يبلغ 45% من عددها الكلي . ونسبة الأسر في الشرائح الوسطي تبلغ 35% . والباقي موزع بين أسر الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا .

والأسر الجديدة محدودة الدخل هي الأولى بالرعاية والأكثر احتمالاً إلى الانتقال إلى محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا .

2- 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 تخلى سنوياً لهذه الأسباب بحوالي 55 ألف وحدة ، ومن الواجب توفير عدد مناسب من الوحدات السكنية الجديدة لهؤلاء السكان . ويمكن أن نفترض أن نصف عدد هؤلاء السكان من شرائح محدودي الدخل ، والنصف الآخر من الشرائح الوسطى . إذ أنه من الملاحظ أغلب المباني التي تصدر لها قرارات إزالة تقع في الأحياء القديمة موطن هذه الشرائح .

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

قدر "صندوق تطوير المناطق العشوائية " العدد الكلي للوحدات السكنية غير الآمنة بالأحياء العشوائية بحوالي 210 ألف وحدة ، منها حوالي 150 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 الكهربائي الممتدة فوق هذه الوحدات إلى كابلات أرضية) . وقد وضع الصندوق توصيف الوحدات السكنية غير الآمنة كالآتي :

- الوحدات بالمناطق المعرضة إلى انهيار الكتل الحجرية من حواف الهضاب والجبال .
- الوحدات بالمناطق المعرضة للسيول .
- الوحدات بالمناطق الواقعة بجوار خطوط السكك الحديدية ويتعرض ساكنوها لحوادث القطارات .
- المنشآت المتهدمة أو المتصدعة أو التي تمثل سكباً دون المستوى الآدمي وتمثل خطورة كبيرة على ساكنيها .

واشتملت خطة تطوير العشوائيات إلى نقل سكان هذه الوحدات غير الآمنه - كأولوية أولى - على مدى الخمس سنوات القادمة . وأغلب هؤلاء الأسر من شرائح محدودى الدخل .

4- الأسر التي تقيم في الإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal Housing

يبلغ عدد هذه الأسر حوالي 3 مليون أسرة ، وأغلبها من شرائح محدودى الدخل . وليس من السهل نقل مثل هذا العدد الكبير من الأسر إلى وحدات أكثر ملائمة في فترة قصيرة . بل سوف تطول هذه الفترة إلى ما يزيد على 20 عاماً . كما أنه ليس من المنتظر البدء في توفير الإسكان اللازم لها قبل خمس سنوات على الأقل .

ويعد تدخل الدولة لمعاونة الشرائح الاجتماعية المذكورة أمراً ضرورياً لحمايتها من الآثار السلبية المتشعبة، والتي تنعكس على حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والأسرية. 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.

(3) تحديد مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشرائح الاجتماعية

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 والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر. ولكن أيسرها وأقربها للواقع هو مساحة الوحدة السكنية في كل نوع من هذه الأنواع الأربعة :

1- الوحدات الملائمة للإسكان الاجتماعي

تتراوح مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشريحة الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي ما بين 35 متراً مسطحاً و60 متراً مسطحاً. 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 10 إلى 12 متراً مسطحاً.

2- وحدات إسكان المتوسط

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح الوسطى ما بين 60 و120 متراً مسطحاً . ونصيب الفرد فيها يبلغ 18 متراً مسطحاً .

3- وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح فوق المتوسط ما بين 120 و160 متراً مسطحاً ، بواقع نصيب الفرد 28 متراً مسطحاً . أما الإسكان الفاخر فتزيد مساحة الوحدة فيه على 160 متراً مسطحاً .

(4) دعم الإسكان وإنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي

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 ، وهناك طريقتان لدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: أولاًهما دعم الإيجار ويتمثل في منح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (20% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة،

وثانيتهما دعم التمليك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط القرض الواجب سداًه ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين ، وبالتالي فإن اختيار الأسرة لاستئجار أو تمليك وحدتها لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيتم لها .

وتتطلب الدعم إنشاء صندوق للإسكان الاجتماعي، وإتاحة موارد دائمة وكافية له ليقوم بدوره في دعم الإسكان الاجتماعي . فبإنب ما ينسب للصندوق سنوياً من الخزانة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

- 10% من حصيلة مزادات بيع الأراضي المملوكة للدولة والهيئات العامة وشركات القطاع العام.
- 25% من حصيلة بيع الأراضي المملوكة للوحدات المحلية .
- الفائض السنوي من موازنة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .
- حصيلة بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالمباني التي ينشئها الصندوق . وكذلك عائد استثمار أموال الصندوق .
- المبالغ المخصصة لأغراض الصندوق في الاتفاقيات الدولية التي تعقدها الدولة .
- العائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك حصيلة مخالفات قانون البناء الموحد .

(5) النظام المؤسسي لتوفير الإسكان الاجتماعي

من المقترح إقامة هيئة عامة جديدة للإسكان الاجتماعي شبيهة بهيئة تعاونيات البناء تسمى الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي . فبينما تقوم هيئة تعاونيات البناء بتوفير الإسكان المتوسط 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.

(6) سياسة تخصيص الأراضي

سبق ذكر أن هناك ثلاثة أنواع من الإسكان : الإسكان الاجتماعي المخصص لشرائح محدودة الدخل، ثم الإسكان المتوسط ، والإسكان الفوق المتوسط والفاخر وأن الشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية هي شرائح محدودي الدخل ثم الشرائح الوسطي خصوصاً الدنيا منها . وعلى ذلك فإن تخصيص المواقع للإسكان بأنواعه المختلفة يجب أن يختلف من نوع لأخر وذلك على النحو التالي :

- 1 - تتاح الأراضي للإسكان الاجتماعي بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدتها بالمرافق .
- 2 - تتاح الأراضي للإسكان المتوسط بسعر التكلفة .
- 3 - 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 «الجزء 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 أذناها في الإسكان الاجتماعي وأقصاها في الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

رابعاً : تحديد حجم الطلب على الإسكان

إذا ما فرضنا أن نسبة الأسر محدودة الدخل تبلغ 15% من سبوع الأسر ، ونسبة أسر الشريحة الوسطي 35% ، ونسبة أسر الشريحة فوق المتوسطة والعليا 20% ، ومع تحديد المجموعات السكانية المستهدفة بسياسات الإسكان كما سبق توضيحه فإنه يمكننا تحديد حجم الطلب السنوي على الإسكان على النحو التالي :

- 1- الأسر المكوّنة حديثاً وعددها السنوي حوالي 600 ألف أسرة . وتحتاج هذه الأسر سنوياً من وحدات سكنية على النحو التالي :
 - وحدات سكنية لشريحة محدودي الدخل 270000 وحدة
 - وحدات الشريحة الوسطي 210000 وحدة
 - وحدات الشريحة فوق المتوسطة والعليا 120000 وحدة
- 2- الأسر التي تضطر إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية ويبلغ عددها 55 ألف أسرة سنوياً ، نصفها من محدودي الدخل والنصف الآخر من الشريحة الوسطي . وعلى ذلك فإن ما تحتاجه هذه الأسر سنوياً هو الآتي :
 - وحدات سكنية لشريحة محدودي الدخل 27500 وحدة
 - وحدات الشريحة الوسطي 27500 وحدة
- 3- الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنه ويبلغ عددها 150000 أسرة كما سبق ذكره وهم من محدودي الدخل . وحسب الخطة القومية لتطوير العشوائيات فإن الدولة ستقوم بتوفير إسكان ملائم لهذه الأسر على مدى خمس سنوات . وبناءً على ذلك

فإن عدد الوحدات السكنية الجديدة المطلوبة لهذه الأسر يبلغ 30000 وحدة سنوياً من وحدات محدودى الدخل .

4- الأسر التي تقيم في الإسكان الهامشي وعددها يقدر بثلاثة ملايين أسرة من شرائح محدودى الدخل . وتوفير وحدات مناسبة لهذه الأسر سوف يحتاج إلى فترة طويلة قد تبلغ 20 عاماً . ولكن نظراً للظروف الخاصة التي تمر بها مصر في الوقت الحالي فإنه ليس من المنتظر توفير إسكان لهذه الأسر قبل خمس سنوات على الأقل كما سبق ذكره .

مما سبق يتضح أن عدد الوحدات السكنية المطلوبة سنوياً خلال الخمس سنوات القادمة هي كالتالي :

وحدات سكنية لشريحة محدودى الدخل	327000 وحدة بنسبة 48%
وحدات سكنية للشريحة الوسطى	237500 وحدة بنسبة 34.5%
وحدات سكنية للشريحة فوق المتوسطة والعليا	120000 وحدة بنسبة 17.5%
المجموع الكلي للوحدات السكنية المطلوبة سنوياً	684500 وحدة

خامساً : حل مشاكل الإسكان الحالية

يعانى قطاع الإسكان عدّة مشاكل مزمنة سبقت الإشارة إليها. ويصعب تطبيق سياسة فعّالة للإسكان مع بقاء هذه المشاكل معلقة. لذا فإنه من الواجب إيجاد الحلول الملائمة لها . وهذه المشاكل هي: العلاقة بين المالك والمستأجر ومشكلة العشوائيات .

(1) العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الخاضعة لقوانين تحديد القيمة

الإيجارية وامتداد عقد الإيجار

إن إعادة صياغة العلاقة الإيجارية بين المؤجر والمستأجر بالنسبة للمباني القديمة الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية واستمرار عقد الإيجار؛ سوف تمس بصورة مباشرة أمن واستقرار ملايين الأسر التي استقرت على أوضاع سكنية ثابتة لمدد طويلة ويصعب عليهم تغييرها. ولذا فإنه يجب أن تتم هذه الصياغة بحذر شديد حتى يمكن أن تتحقق بها العدالة بين طرفي التعاقد، دون إرهاب لأي منهما. فالمستأجرون من ذوي الدخل المحدود يجب أن لا تمثل العلاقة الجديدة بينهم وبين الملاك أعباءً جديدة فوق طاقتهم، أما الشرائح العليا من المستأجرين - والذين يدفعون إيجارات منخفضة للغاية في وحدات سكنية ذات قيمة عقارية كبيرة - فمن الواجب رفع القيمة الإيجارية لوحداتهم السكنية تعويضاً عما أصاب ملاك هذه الوحدات من غبن من ناحية، وتحقيقاً للمساواة والعدالة في تحديد القيمة الإيجارية بالنسبة لكل من المباني القديمة والجديدة على السواء من ناحية أخرى.

ومن المقترح في هذا الشأن، زيادة القيمة الإيجارية زيادة سنوية منسبة إلى القيمة الإيجارية القانونية الحالية إلى أن تصل إلى سقف معين. ويجب أن لا تكون نسب الزيادة موحدة بصورة مطلقة لكل الوحدات السكنية، بل يؤخذ في الاعتبار: تاريخ الإنشاء، والمستوى العمراني للأحياء المختلفة،

ومستوى دخول الشرائح الاجتماعية للمستأجرين، بحيث لا يتجاوز الإيجار في قيمته الجديدة 20% من دخل الأسرة ، وتكون فترة الانتقال من الإيجار القديم إلى الإيجار الجديد طويلة نسبياً – تتراوح بين 15 عاماً و25 عاماً – حتى يصير هذا الانتقال غير مرهق بالنسبة لمجموع المستأجرين. كما يجب أن يسمح بامتداد عقد الإيجار إذا ما استوجبت الظروف الاجتماعية لمن ينتقل إليهم العقد بهذا الامتداد، فإلغاء الامتداد – وليس تنظيمه – سوف يمثل عسراً شديداً على عدد كبير من الأسر المقيمة حالياً في هذه الوحدات. ويمكن أن يقوم صندوق الإسكان الاجتماعي المقترح بدعم المستأجرين غير القادرين على تحمل الزيادة في القيمة الإيجارية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك ، فهو هنا أشبه بشبكة أمان Safety net للمستأجرين الحاليين محدودي الدخل .

ويلزم أن توجه نسبة من الزيادة في القيمة الإيجارية إلى صيانة العقارات القديمة وإصلاحها للحفاظ على ثروة معسر العقارية، والتي أدى إهمال صيانتها لفترات طويلة إلى إهدار رأس المال القومي كبير.

(2) مشكلة الإسكان العشوائي

نشأت مشكلة الإسكان العشوائي أساساً نتيجة إهمال الشريحة الدنيا من المجتمع، وعدم السعي لتحقيق احتياجاتهم الأساسية. وقد امتد الإسكان العشوائي بكل سلبياته حول المدن المصرية وداخلها امتداداً كبيراً ، واستفحلت مشكلاته الاجتماعية والعمرانية كما سبق توضيحه، ولذا فإنه أصبح من الواجب مواجهة هذه المشكلات وإيجاد الحلول الملائمة لها، والتي يمكن أن تتمثل في :

- 1- العمل على وقف النمو العشوائي بصورة نهائية، وذلك بإتاحة مواقع مرفقة لأصحاب رؤوس الأموال الصغيرة نظير رسوم مخفضة أو رمزية بالمدينة الحالية والمدن الجديدة، على أن يتم تخطيط هذه المواقع وتقسيمها بما يتلاءم مع إمكانيات هذه الشريحة، والعمل على توفير فرص عمل بها كافية لسكانها، وكذلك توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل المدارس والمستشفيات وغيرها، ويتم ذلك في إطار السياسة القومية للإسكان، وضمن التخطيط الحضري للمدن والتخطيط الإقليمي والتخطيط القومي الشامل.
- 2- إدخال الأحياء العشوائية الحالية في النسيج الحضري للمدن، وذلك بمد الطرق والمرافق إليها، وتوفير الخدمات بأنواعها لسكان هذه الأحياء. وقد يتطلب الأمر إزالة بعض الوحدات المتردية على أن يتوفر لسكانها وحدات بديلة، ويقام مكانها بعض الخدمات الاجتماعية الضرورية. أي العمل على الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية بهذه الأحياء العشوائية الحالية .
- 3- بالنسبة لبعض المناطق العشوائية والتي في حالة بالغة التردّي، فقد يكون من الأفضل لسكانها إزالتها بالكامل، وإتاحة بيئة عمرانية جديدة لهم في مناطق أخرى، وإعادة استخدام هذه المواقع المتردية بتخطيط سليم إما للأغراض السكنية أو للخدمات والأنشطة غير السكنية مثل الأنشطة التجارية والحرفية والمهنية .

في عام 2008 أنشأت الدولة صندوق تطوير المناطق العشوائية . وجاء في قرار إنشائه أن من مهامه وضع خطة لتطوير المناطق العشوائية مع إعطاء أولوية للمناطق غير الآمنة ، ومتابعة تنفيذ خطط تطوير العشوائيات بالتعاون مع المحافظات ومؤسسات المجتمع المدني . وقد وضع

الصندوق خطة متكاملة لتطوير هذه المناطق غير الآمنة على مدى خمس سنوات تبدأ من عام 2012 وتنتهي في عام 2017 . وقُدرت التكلفة الكلية بـ 8.5 مليار جنيه ، على أن تقوم المحافظات بهذا التطوير ويقوم الصندوق بالدراسات الفنية والتمويل من خلال ما يسمى بالقرض الدوار . ويعني ذلك تطوير مناطق ذات قيمة مضافة يمكن معها استعادة التكلفة بعد انتهاء التطوير وتوفير التمويل اللازم لتطوير مناطق أخرى غير ذات قيمة مضافة . ويجري حالياً تطوير هذه المناطق الخطرة في محافظات مصر ولكن بدرجات مختلفة .

سادساً : تقييم المشروعات السكنية الجاري تنفيذها حالياً

2014م، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في علم 2006 بالبدأ في تنفيذ مشروع إسكان أسسته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام 2011 بمعدل 85 ألف وحدة سنوياً . وتخصص هذه الوحدات لمحدودي الدخل وعلى الأخص شريحة الشباب منهم . واشترطت الوزارة في خطتها أن يكون دخل المنتفع الأعزب في حدود 1000 جنيه شهرياً . أما دخل الأسرة فيجب أن يكون في حدود 1500 جنيه شهرياً . وجاء في خطة الوزارة أن ينشأ نصف العدد من الوحدات السكنية في المحافظات ، أما النصف الأخر فينشأ في المدن والسبتمات الجديدة ، فقامت بالاتفاق مع السعافنات المختلفة ومع هيئة المجتمعات الجديدة لتوفير المواقع اللازمة لهذا المشروع .

كما قامت الوزارة بتوفير الدعم اللازم لشريحة الشباب ومحدودي الدخل من حيازة هذه الوحدات ، فقدمت دعماً مباشراً يتراوح ما بين 15 ألف و 25 ألف جنيه لكل وحدة . كما اتاحت قرض ميسر قدره 30 ألف جنيه لشاغلي الوحدة ، يسدد على فترة طويلة تبلغ 20 عاماً . وقد بلغ مجموع الدعم المباشر خلال تنفيذ المشروع 15 مليار جنيه : 6 مليارات جنيه دعم نقدي من الخزانة العامة (بواقع مليار جنيه كل عام) و 9 مليارات جنيه من حصيلة بيع أراضي هيئة المجتمعات الجديدة .

وقد أشتمل المشروع على المحاور التالية :

- 1- محور تملك الوحدات في عمارات سكنية : عدد الوحدات السكنية المستهدفة 323315 وحدة.
- 2- محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات "مشروع أبني بيتك" : عدد قطع الأراضي المستهدفة 93554 قطعة . وتبلغ مساحة القطعة الواحدة 150 متراً مسطحاً ، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية بمساحة 75 متراً مسطحاً . ويمكنه مستقبلاً أن يقيم دورين علويين ، أي إضافة وحدتين أخرتين إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير .

- 3- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة 63 متراً مسطحاً للوحدة : يبلغ عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور 10000 وحدة . وقد تم تخصيص 6674 فدان لعدد 141 شركة في عدد 15 مدينة جديدة لتنفيذ هذا المشروع .
- 4- محور تسليم بيت العائلة بمدينة 6 أكتوبر : يهدف هذا المحور إلى توفير وحدة سكنية من دور واحد للمنتفع ، ويمكنه إضافة مستقبلاً دور واحد أو أكثر عليها . ويبلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المشروع 3020 وحدة .
- 5- محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (42متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار للمواطنين الأولي بالرعاية : يبلغ العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور 46883 وحدة .
- 6- محور توفير وحدات سكنية مساحات 62 متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف : يبلغ العدد المستهدف من الوحدات السكنية في هذا المحور 36295 وحدة .
- 7- محور تسليم البيت الريفي : كان العدد المستهدف في هذا المحور بقرى المحافظات وقرى الظهير الصحراوي 8000 بيت ريفي . وقد تم أخيراً زيادة العدد المستهدف إلى 14563 بيت ريفي .

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" هي خطط الدولة في هذا المجال . ويهدف المشروع إلى توفير الوحدات السكنية التي يمكن أن تدخل حيازتها- تملكاً أو إيجاراً - في حدود إمكانات 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 .

ويبلغ مجموع ما تم تسليمه من وحدات في المحاور السبعة المذكورة 363622 وحدة وذلك حتى شهر ابريل 2012 .

وقد أعلنت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية مؤخراً عن إعداد برنامج جديد لتوفير مليون وحدة سكنية خلال الخمس سنوات القادمة (2012 - 2017) بواقع 200000 وحدة في العام الواحد . ومن الواجب دراسة تقييم مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" الذي جرى تنفيذه خلال الستة أعوام الماضية للوقوف على إيجابياته وسلبياته وذلك لتعظيم الإيجابيات وتجنب السلبيات في

مشروع المليون وحدة سكنية المتوقع تنفيذه في السنوات القادمة . ويشتمل التقييم – بجانب ما ذكر – على ما يلي:

- 1- مدى تحقيق المشروع لأهدافه وأسباب عدم إمكانية تنفيذ وتسليم الوحدات المستهدفة وهي نصف مليون وحدة في المدة المقررة وهي ست سنوات .
- 2- درجة الإقبال النسبي على الوحدات في كل محور من محاور البرنامج .
- 3- مدى تحقيق الوحدة السكنية في المحاور المختلفة للاحتياجات المعيشية لسكانها . ومدى رضا الشاغلين عن وحداتهم والصعوبات التي تواجههم في حياتهم الجديدة .
- 4- الأسلوب المتبع في الدعم ومدى نجاحه في تمكين الأسر من حيازة وحداتها .
- 5- الصعوبات التي واجهت المنفعين في التمويل وارتفاع التكلفة وإدارة المشروع في مراحله المختلفة .

التوصيات

أوضحت الدراسة أهمية اتخاذ الخطوات التالية لمواجهة مشاكل الإسكان في مصر :

- 1- وضع سياسة جديدة تحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة من شرائح المجتمع ، وإصدار التشريعات اللازمة لتقنين هذه السياسة . والمدة المقترحة لوضع السياسة وتقنينها تتراوح ما بين عام وعامين .
- 2- دراسة وتقييم المشروعات السكنية الحالية والمسماة "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" وذلك لتعظيم إيجابياته وتجنب سلبياته في مراحله المستقبلية . والمدة المقترحة لهذا التقييم يمكن أن تكون عاماً واحداً .
- 3- وضع النظام المؤسسي المحلي بكل محافظة لإدارة تطوير المناطق العشوائية داخل المحافظة . ووضع خطط التطوير والإشراف على تنفيذها بالاشتراك مع المجتمع المدني والقيادات الشعبية لهذه المناطق . والمدة المقترحة لوضع هذا النظام المؤسسي لتعزيز دور وحدة تطوير العشوائيات بكل محافظة تبلغ ستة أشهر .
- 4- تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الخاضعة للقوانين الاستثنائية التي تحدد القيمة الإيجارية وتسمح بامتداد عقد الإيجار . والمدة المقترحة لدراسة هذه المشكلة وإصدار التشريعات اللازمة لها قد تتراوح بين عام وعامين .
- 5- وضع الخطط لتحقيق الاحتياجات السنوية من الإسكان اللازمة لشرائح المجتمع المختلفة وعلى الأخص شرائح محدودي الدخل والشرائح الوسطي . وتحديد مواقعها حسب التخطيط القومي الشامل للتنمية .

النقل

نظام النقل المتكامل

يعتمد هذا القسم على أهم ما جاء في التقرير المخطط الرئيسي لدراسة النقل القومي بمصر MiNTS التي قامت بها هيئة التعاون الدولي اليابانية (JICA) والتي انتهت في يناير 2012 . تغطي الدراسة كافة وسائل النقل بما في ذلك الطرق والسكك الحديدية والنقل البحري والنقل النهري والنقل الجوي وخطوط الأنابيب . يمتد أفق الدراسة حتى عام 2027 .

تقوم هذه الدراسة على أساس "رؤية" تمتد ، هدفاً مستقبلياً يتلخص في "نظام نهائي للنقل" ، يكون بمثابة الصورة التي يجب ترجمتها إلى "سياسات" يمكن تحقيقها من خلال "استراتيجيات" تمثل مبادرات تقوم بها الحكومة لتنفيذ هذه السياسات .

ويتلخص الرؤية المعتمدة في الدراسة لقطاع النقل في ربط شبكة النقل بخطة التنمية القومية مما يشجع على التفاعل القوي بين النقل والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في مصر ، مع تعزيز دور مصر الهام في الساحة الدولية : إقليمياً وعالمياً ، وكذلك إصلاح عدم التوازن الواضح في توزيع النقل على وسائل النقل لحساب النقل الأكثر كلفة وهو النقل البري على الطرق .

اعتمدت الدراسة خمسة سيناريوهات بديلة تم اختبارها باستخدام نموذج النقل القومي على الحاسب الآلي وقاعدة بيانات جغرافية أساسية ، وتدرجت منها على النحو التالي:

- 1- اختيار السيناريو المفضل .
- 2- تشكيل محاور السيناريو المفضل .
- 3- تحديد المشروعات الأساسية لهذه المحاور وأولوياتها .

(1) اختيار السيناريو المفضل

من المتوقع مع انتهاء المدى الزمني للدراسة - وفقاً للسيناريو المفضل - أن تحدث زيادة في أنصبة جميع وسائل نقل البضائع ماعدا الطرق من 3.6% إلى 9.8% كم.طن . ومن الممكن أن يحدث هذا التحول من خلال تحقيق نمو متوازن بين وسائل النقل المتنافسة ماعدا الطرق . وفي حالة نقل الركاب ، من المتوقع زيادة نصيب قطاع السكك الحديدية (كم.راكب) من 6.6% إلى 25.5% بعد تشغيل نظام للسكك الحديدية عالية السرعة .

ويتم الوصول إلى هذا التحول في أنصبة وسائل النقل نتيجة تنفيذ استراتيجية ذات شقين وهما : بنية تحتية إضافية في قطاعات النقل ماعدا الطرق ، وإدخال تدريجي لآلية تسعير الوقود في السوق .

(2) تشكيل المحاور

أسفرت الدراسة عن أحد عشر محوراً تأتي في مقدمتها المحاور التالية:

- 1- محور البحر الأبيض المتوسط ، ويربط ليبيا مع فلسطين عن طريق مرسى مطروح والعلمين والقاهرة الكبرى (الجزء الشمالي من الطريق الدائري الخارجي بالقاهرة) والإسماعيلية ومنطقة شمال سيناء عند قناة السويس .
 - 2- محور متعدد الوسائط ، (The Intermodal Transport Corridor ITC) ، الذي يربط مركز مقترح إقامته في مدينة السادس من أكتوبر باسم مركز السادس من أكتوبر للقيمة المضافة بكلا من الموانئ البحرية في منطقة الإسكندرية وميناء السخنة على البحر الأحمر . ومن المتوقع أن يركز المحور على الخدمات اللوجستية لتدفق البضائع بسورة عالية الكفاءة.
 - 3- محور البحر الأحمر ، وهو المحور الموازي لنشاط البحر الأحمر / خليج السويس بين الزعفرانة وبرنيس تقريباً ، مع إمكانية تعزيز وصلات الحالية مع السودان . وتعمل مناطق رأس غارب والغردقة وسفاجا كنقاط وسطية أساسية .
 - 4- محور صعيد مصر ، وهو الذي يسير بمحاذاة نهر النيل بين القاهرة الكبرى وأسوان ، مع احتمال مدة لإنشاء منفذ جديد إلى السودان (الخرطوم) .
وهناك أربعة محاور إضافية تخدم الممرات الشرقية والغربية داخل مصر الوسطي والعليا وترتبط سيوة مع رأس غالب والفرافرة / الداخلة مع سفاجا (عن طريق أسيوط) والخارجة مع سفاجا (عن طريق الأقصر / قنا) والعوينات مع برنيس (عن طريق أسوان) .
- (3) تحديد المشروعات الأساسية وأولوياتها
- قامت الدراسة بالتوصل إلى المشروعات والبرامج المقترحة عن طريق تحليل متعدد المعايير (MCA) باستخدام منهجية مستندة إلى قواعد حسابية وتحديد درجة الأهمية أسفرت عن ثلاثون مشروعاً . وفيما يلي المشروعات العشرة ذات الأولوية القصوى:
- 1- مشروعات لتطوير البنية التحتية
 - أ- مركز مدينة السادس من أكتوبر للوجستيات القيمة المضافة.
 - ب- خط سكة حديدية بمدينة السادس من أكتوبر .
 - ج- خط سكة حديدية من ميناء السخنة إلى حلوان .
 - د- ازدواج الخط الاحتياطي بين القاهرة - الإسكندرية الجديدة .
 - هـ- تحسين مرافق محطات خدمات الشحن (محطتين) .
 - و- تحديث طريق القاهرة - الإسكندرية الصحراوي السريع (8 حارات) .
 - ز- مراكز اللوجستيات بما في ذلك تحسين مرافق محطات خدمات الشحن .
 - 2- مشروعات تطوير البرمجيات
 - أ- تطوير مركز النقل المصري .
 - 3- مشروعات تطوير العنصر البشري
 - أ- تمديد خطة التحول الخاصة بهيئة سكك حديد مصر .

ب- تمديد برنامج NICHE/RIRT الخاص بالنقل النهري .

ويلاحظ أن تسلسل تنفيذ المشروعات العشرة الأولى ثم التي تليها في الترتيب كانت وفق منهج يتسم بالمنطقية .

(4) مراحل التنفيذ

تم تقسيم المخطط الرئيسي للنقل الخاص بالدراسة على ثلاث مراحل متعاقبة كل منها خمس سنوات ، وهم مرحلة المدى القصير (من الآن حتى 2017) ومرحلة المدى المتوسط (من 2018 حتى 2022) ومرحلة المدى الطويل (من 2023 حتى 2027) . ويتطلب المخطط الرئيسي المقترح نحو 320 مليار جنيه كإجمالي نفقات خلال هذه الفترة الزمنية كلها . ويساهم القطاع العام بحوالي 41% من هذه النفقات مع تحمل القطاع الخاص بقية النفقات المحتملة .
توضح الجداول رقم (1) ورقم (2) والأشكال رقم (6) ورقم (7) المشروعات والبرامج المحددة التي تقع في المدى الزمني لهذه الاستراتيجية .

جدول رقم (1): المرحلة الأولية- مرحلة المدى القصير للتخطيط (من الآن حتى 2017)

Human-ware	Software	Hardware					Category
		Logistic/others	Ports	IWT	Railways	Roads	
4 projects 1.2 bil.LE	5 projects 10.2 bil.LE	3 projects 4.5bil LE	-	2 projects 2.0 bil.LE	10 projects 22.3 bil.LE	5 projects 8.8 bil.LE	public
-	-	-	2 projects 2.2 bil.LE	-	-	8 projects 18.6bil.LE	Private
Public: 49.0 billion LE, private: 20.8 billion LE							Total

المصدر: فريق عمل هيئة التعاون الدولي اليابانية (JICA). انظر الشكل رقم (5) لمواقع المشروع.

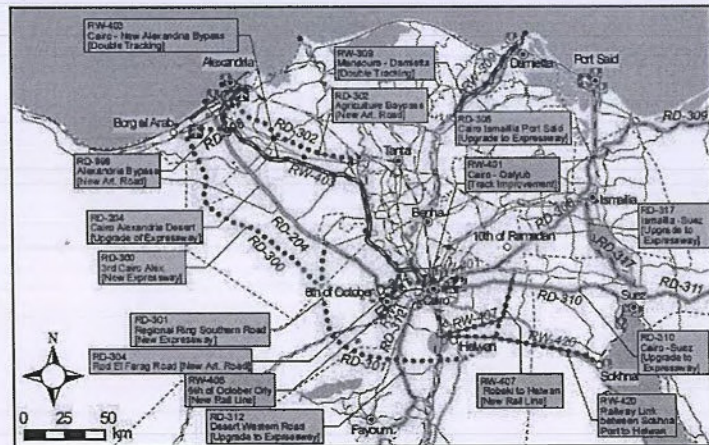
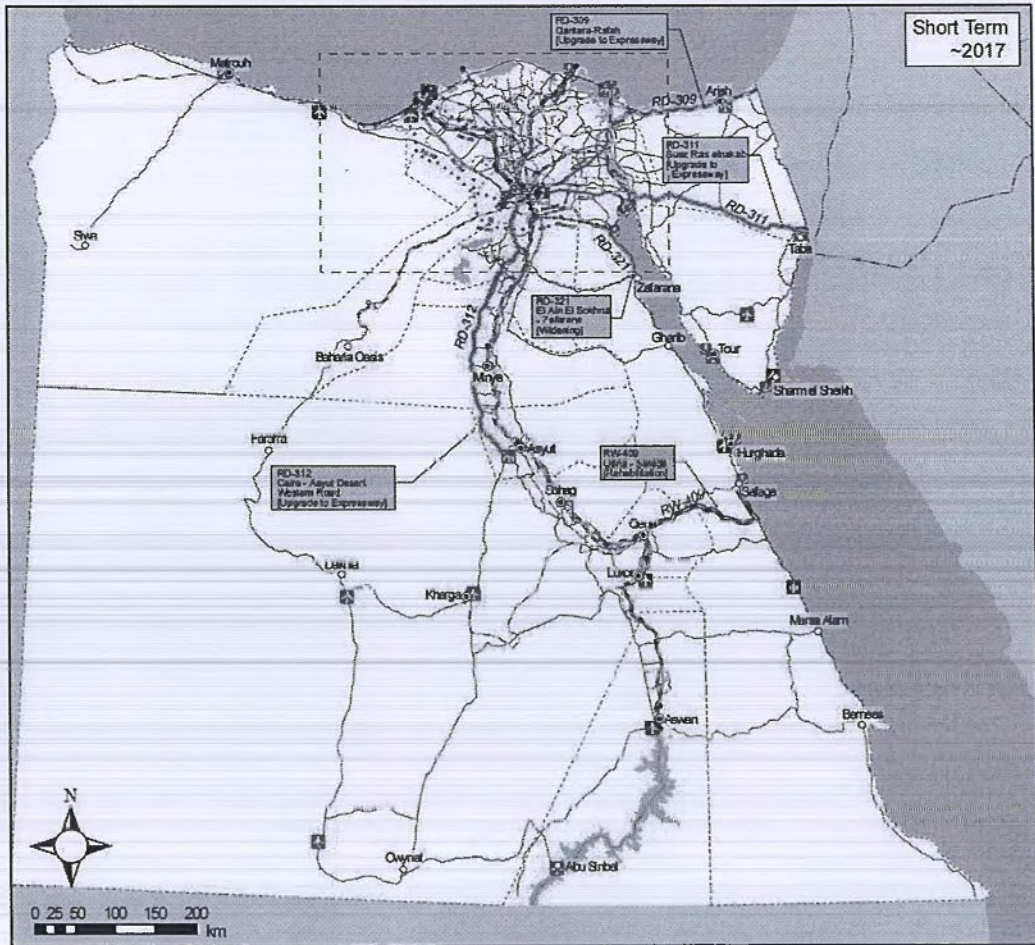
جدول رقم (2): المرحلة الأولية- مرحلة المدى المتوسط للتخطيط (من 2018 حتى 2022)

Human-ware	Software	Hardware					Category
		Logistic/others	Ports	IWT	Railways	Roads	
1 project 0.3 bil.LE	2 projects 0.9 bil.LE	-		2 projects 0.9 bil.LE	9 projects 10.2 bil.LE	20 projects 26.4 bil.LE	public
-	-	-	2 projects 3.0 bil.LE		1 project 19.9	6 projects 17.9bil.LE	Private
Public: 38.7 billion LE, private: 40.8 billion LE bil.LE ¹							Total

المصدر: فريق عمل هيئة التعاون الدولي اليابانية (JICA). انظر الشكل رقم (6) لمواقع المشروع.

¹ High speed rail project, Cairo-Alexandria, 90% of total 22.1 billion LE cost for private sector investment with a 10% public contribution.

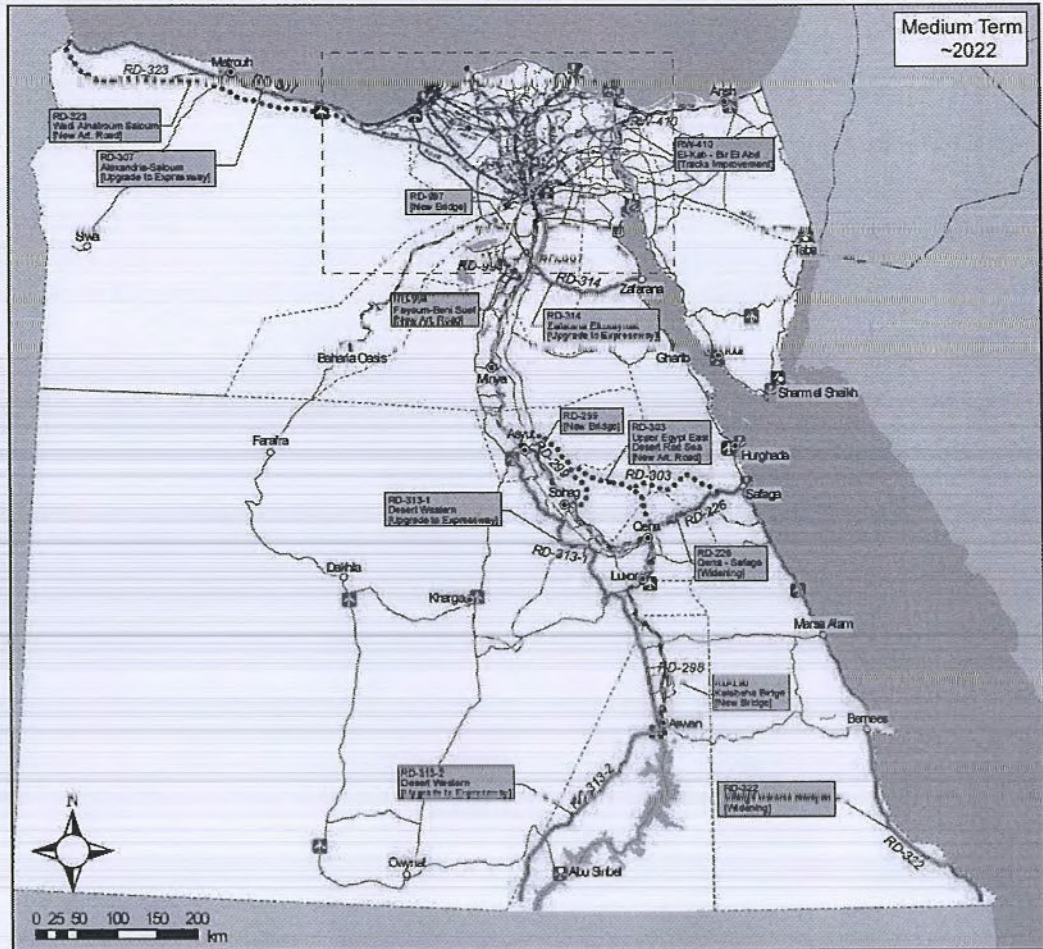
شكل رقم (6): مواقع المراحل الأولى- مرحلة المدى القصير للتخطيط (من الآن حتى 2017)



المصدر: فريق عمل هيئة التعاون الدولي اليابانية (JICA). تفاصيل المشروع متضمنة في الفصول 6، 7 و 8 من الدراسة الأصلية والملاحق الخاصة بهذا الملخص.

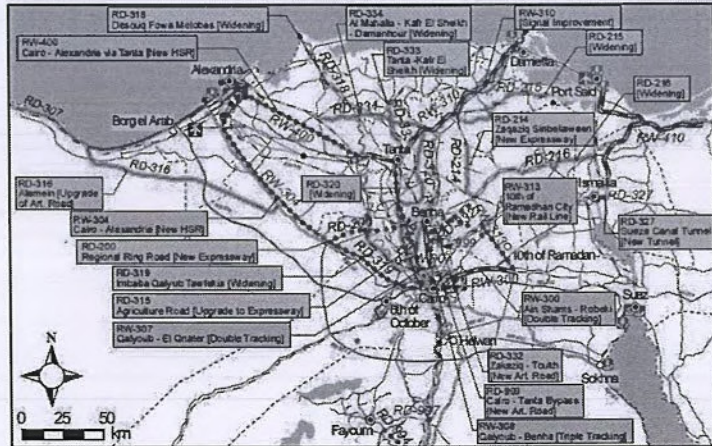
شكل رقم (7) : مواقع المراحل الأولية- مرحلة المدى المتوسط للتخطيط من (2018 حتى

(2022



LEGEND

- International Airport
- Domestic Airport
- Sea Port
- Dry Port
- IWT Port
- Railway
- Expressway
- More than Four Lane Road
- Four Lane Road
- Two Lane Road
- Inland Water Transport
- Governorate Boundary



المصدر: فريق عمل هيئة التعاون الدولي اليابانية (JICA). تفاصيل المشروع متضمنة في الفصول 6، 7 و 8 للدراسة الأصلية والملاحق الخاصة بهذا الملخص.