

وزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية
قطاع الإسكان

الوثيقة المرجعية
لاستراتيجيات وسياسات الإسكان في مصر
٢٠١٢ - ٢٠٢٧

إبريل ٢٠١٣

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
" وَاللَّهُ جَعَلَ لَكُمْ مِنْ بُيُوتِكُمْ سَكَنًا "
آية ٨٠ سورة النحل

" لكل شخص الحق في مستوي من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته ويتضمن ذلك التغذية والملبس والمسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة "

" يحق لكل فرد الحصول على ماوي صحي وآمن ويحقق السلامة ، وبتكلفة ميسرة، ويحتوي على كافة الخدمات والتسهيلات والاحتياجات الأساسية ، مع التمتع بكامل حرية الاختيار دون تمييز، وضمان حقه القانوني في الامتلاك أو الحيازة من دون التعرض للطرد أو الإخلاء القسري".

"الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"
مادة (٢٥) فيما يخص الحق في المسكن الملائم

"المسكن الملائم والماء النظيف والغذاء الصحي حقوق مكفولة، وتتبنى الدولة خطة وطنية للإسكان، تقوم على العدالة الاجتماعية وتشجيع المبادرات الذاتية والتعاونيات الإسكانية، وتنظيم استخدام أراضي الدولة لأغراض العمران، بما يحقق الصالح العام ويحافظ على حقوق الأجيال"

دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٢
المادة (٦٨)

الوثيقة المرجعية لاستراتيجيات وسياسات الإسكان في مصر

المحتويات

أولاً: تقديم

- الحاجه لوثيقة
- محتويات الوثيقة
- طبيعة الوثيقة
- دور الوثيقة

الباب الاول : تداعيات الاوضاع السابقة والتحديات الحالية والمستقبلية

تذبذب السياسات	١/١
التغير في الهيكل المؤسسي المسؤول عن الإسكان	٢/١
التحديات	٣/١

الباب الثاني : الرؤية والمبادئ الحاكمة

الباب الثالث : الاستراتيجيات

استراتيجية دعم الموالين وليس المسكن أو الأرض	١/٣
استراتيجية التخطيط مركزياً والتنفيذ محلياً بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني	٢/٣
استراتيجية مساندة الإيجار الأمن وزيادة نصيبه في قطاع الإسكان	٣/٣
استراتيجية تنظيم الدولة وتمكينها للإسكان وعدم قيامها بالبناء المباشر إلا لفئات محدودة وفي أماكن محددة	٤/٣
استراتيجية تحفيز إدخال المساكن المغلقة والخالية للاستعمال في سوق الإسكان	٥/٣
استراتيجية الحفاظ على الثروة العقارية	٦/٣
استراتيجية تحفيز توفير الأراضي المرفقة لكافة الفئات وربطها بالمخططات وفرص العمل	٧/٣
استراتيجية إتباع سياسات التمكين الاقتصادي والاجتماعي لسكان العشوائيات والاعتماد على مؤسسات المجتمع المدني	٨/٣
استراتيجية تحقيق الارتباط بين الأبحاث العلمية وأهداف واستراتيجيات قطاع الإسكان والتشييد	٩/٣

الباب الرابع : سياسات الإسكان على المدى القصير ٢٠١٢ - ٢٠١٧

الباب الخامس : برامج الإسكان المقترحة على المدى القصير ٢٠١٢ - ٢٠١٧

الحاجة للوثيقة

منذ خمسينيات القرن الماضي وحتى تاريخه، تذبذبت وتعددت وتغيرت الإجراءات والقوانين والبرامج المرتبطة بقطاع الإسكان وال عمران في مصر، وأيضا التنظيم المؤسسي له. كما أن هذه التغييرات تمت دون ارتباط بينها أو مع السياسات والإجراءات بالقطاعات الأخرى بالدولة، وذلك نتيجة تغير الحكومات والنظرات الجزئية والرؤى السياسية المنقوصة أحيانا، أو تحت ضغوط المشاكل الآنية فقط في أحيان أخرى. ونتج عن هذه الأوضاع مشاكل وتعقيدات ونقص في كفاءة استغلال الموارد وتناقضات في مسار لعمل التنفيذى، وغبن اقتصادي واجتماعي واسكاني لفئات مختلفة من المجتمع. لهذا، فإن مصر الآن تحتاج إلى وثيقة متكاملة الرؤية، تحدد استراتيجيات ثابتة ومستقرة، وتوضح مسؤوليات الدولة، وكذا أطر السياسات بشكل يعالج المشاكل الحالية ويحقق آمال المصريين بكل فئاتهم في الحصول على مسكن مناسب.

محتويات الوثيقة

تحتوي هذه الوثيقة على خمسة أبواب رئيسية بخلاف التقديم، وذلك على الوجه التالى:

الباب الاول : تداعيات الاوضاع السابقة والتحديات الحالية والمستقبلية

يبين هذا الباب بإيجاز تغير وتذبذب إجراءات وبرامج الإسكان في الخمسين سنة الماضية، وكذا تغيرات الهياكل المؤسسية في قطاع الإسكان، وينتهي بتوضيح ما نتج عن ذلك من مشاكل وتحديات حالية أو مستقبلية يلزم التعامل معها، وأخذها في الاعتبار عند وضع مبادئ استراتيجيات وسياسات الإسكان.

الباب الثاني : الرؤية والمبادئ الحاكمة

يعرض هذا الباب الرؤية المستقبلية للإسكان في مصر والأهداف المطلوب تحقيقها على المدى الطويل، ومسئولية الدولة عن تحقيقها، وكذا مسؤوليات الأفراد والهيئات والمحليات ومنظمات المجتمع المدني، موضحا اتساق هذه الرؤية مع الرؤى القومية والرؤى القطاعية. ويبين هذا الباب أيضا أن تحقيق الرؤية عن طريق الاستراتيجيات والسياسات لن يتم بأي أسلوب، بل تحكمه وتوجهه مبادئ أخلاقية وسياسية وتنظيمية، كما سيبين تفصيلا في ذلك الباب.

الباب الثالث : الاستراتيجيات

يعرض هذا الباب الاستراتيجيات طويلة المدى التي سيتم اتباعها لتحقيق الرؤية والأهداف، والملتزمة بالمبادئ الحاكمة السابق وضعها، مبينا ارتباطها بها وموضحا تكاملها مع بعضها واتساقها مع الاستراتيجيات القومية والقطاعية.

الباب الرابع : سياسات الإسكان على المدى القصير ٢٠١٢ - ٢٠١٧

في إطار الاستراتيجيات التي ستتبعها الدولة على المدى الطويل يتناول هذا الباب السياسات محددة المعالم، والمتناسقة في المجالات المختلفة كتشريعات جديدة، أو تعديلات للقائم منها، أو سياسات للتنظيم المؤسسي، أو للأنظمة المالية للتمويل والدعم، مما يمكن وزارة الإسكان من وضع برامج وإجراءات تنفيذية محددة.

الباب الخامس: برامج الإسكان على المدى القصير ٢٠١٢ - ٢٠١٧
يتناول هذا الجزء من الوثيقة ترجمة بعض السياسات والإجراءات السابقة إلى برامج إسكان مقترحة لتحقيق أهداف استراتيجيات الإسكان من خلال السياسات والإجراءات السابق اقتراحها على مدى الخطة الاقتصادية الاجتماعية الخمسية ٢٠١٢ - ٢٠١٧. والبرامج التي يعرضها هذا الجزء من الوثيقة هي تطوير لبعض البرامج القائمة وتمثل اقتراحات على سبيل المثال والاسترشاد، تحتاج إلى صياغتها في أطر قانونية تبين لوائحها التنفيذية والمالية ومواردها وطريقة إدارة صناديقها المالية وأوجه الصرف لها.

طبيعة الوثيقة

- ملزمة : بعد اصدارها بمرسوم بقانون، أو بعد عرضها على مجلس الشعب، ستصبح الاستراتيجيات الواردة في هذه الوثيقة ملزمة لوزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية، ولا يجوز الحيد عنها أو تجاوزها ، كذلك تكون هذه الوثيقة ملزمة لكافة الجهات والأطراف التي تحددها الاستراتيجيات المختلفة.
- استراتيجيات ثابتة : تكون الاستراتيجيات الواردة في هذه الوثيقة ثابتة، لا تتغير بتغير الحكومات أو الوزراء، ولا يتعطل العمل بها الا لظروف قهرية وبشكل مؤقت.
- سياسات مرنة : بعكس الاستراتيجيات الثابتة، فإن السياسات التي تضمنها الوثيقة الحالية لفترة الخمس سنوات، الأولى تتسم بالمرونة في ضوء متطلبات التنفيذ، والظروف التي قد تحيط بتنفيذها، وللوزير المختص تطويرها أو تعديلها بما يرفع كفاءتها بشكل افضل، في تحقيق الرؤى والاستراتيجيات التي حددتها الوثيقة.
- شفافة : بوضوح الرؤى والاستراتيجيات، وصياغتها في وثيقة، كل ذلك يجعل السياسات والإجراءات متاحة ومعلومة لكافة أطراف المجتمع وتتصف بالشفافية والقابلية للفهم والمساءلة

دور الوثيقة

لهذه الوثيقة عدة أدوار، وتتعدى أهميتها وفائدتها قطاع الإسكان، فهي تساهم في التالي:

- توضح للشارع المصري (مواطنين وجمعيات وهيئات ومؤسسات) رؤية الدولة في القطاع، وتبني جسور الثقة والتعاون والتنسيق فيما بين الأطراف المعنية
- ترفع كفاءة تحقيق أهداف القطاع والأهداف القومية لمعرفة كافة مستويات الإدارة والمحليات بالوثيقة، وتوضح دور ومسئوليات كل منهم وعلاقته بكافة الأطراف المرتبطة أو الفاعلة

- تساعد علم تحقيق الترابط والتكامل مع سياسات القطاعات الأخرى، حيث ستنتفهم القطاعات الأخرى مثل الصناعة والخدمات المختلفة والمرافق علاقتها بقطاع الإسكان والتزاماتها المشتركة معه
- تمكن كافة الأطراف (المستفيدين – المقاولين - صناعات مواد البناء - المطورين العقاريين - مؤسسات التمويل المحلية والدولية – المؤسسات العلمية والمهنية والبحثية – وغيرها من القطاعات المرتبطة) من التخطيط طويل المدى، مما يرفع كفاءة أدائهم ويمكنهم من المشاركة والمساهمة في تنفيذ السياسات، ومن ثم ترتفع كفاءة الأداء الكلي للمجتمع في مواجهة المشاكل والتحديات وتحقيق الأهداف.

الباب الأول تداعيات الأوضاع السابقة والتحديات الحالية والمستقبلية

١/١ تذبذب سياسات الإسكان

اتسمت سياسات الإسكان خلال العقود الماضية بعدم الثبات والتذبذب نتيجة لغياب رؤية واضحة واستراتيجية ثابتة. وظهر ذلك جلياً في موقف الدولة تجاه قطاع الإسكان. ففي مرحلة ما قبل ثورة ٢٣ يولية ١٩٥٢ وحتى بداية الستينيات، كان الإسكان قضية فرعية، وكان اهتمام الدولة في المقام الأول بالقضايا السياسية الغالبة مثل تحقيق الاستقلال الوطني، ثم استكمال مرورا بقضية الانتماء إلى الأمة العربية، ووصولاً إلى قضايا التنمية الشاملة وتوزيع عوائدها بصورة عادلة. واتسمت تلك الفترة بعدم تدخل الدولة واختفاء السيطرة المركزية، مع حرية حركة القطاع الخاص في تحقيق احتياجات الإسكان من خلال آليات السوق التقليدية.

وبتوجه الدولة الاشتراكي في الفترة ما بين عامي ١٩٦١ - ١٩٧٣، شهدت فترة الستينيات سيطرة كاملة للحكومة على قطاع الإسكان، وإنتاج وتوزيع مواد البناء وتخطيط الأراضي، وترتب على ذلك وضع سياسات وقوانين ترمي إلى ضمان تحقيق الإنصاف الاجتماعي، وذلك بنجميد القيمة الإيجارية وإجراء ثلاث تخفيضات عليها، ثم تحديد قيمتها بنسبة من التكلفة الرأسمالية في الوحدات التي أقيمت بعد صدور قوانين تخفيض الإيجارات، وكذلك تأييد العلاقة الإيجارية على خلاف معطيات الدستور والقانون المدني. ونتج عن مركزية سياسة الإسكان الانسحاب الكبير للقطاع الخاص من سوق تأجير المساكن، لذوي الدخل المتوسط والمنخفض، وانخراط الحكومة المباشر في تشييد المساكن الشعبية المدعمة، مما شكل عبئاً ثقيلاً على الموازنة، وعدم القدرة على مقابلة الاحتياجات السكنية المتزايدة، وخاصة في سنوات النكسة والإعداد لحرب ١٩٧٣. كما أدى هذا التوجه إلى التفاف آليات السوق حول هذه القوانين المقيدة وظهر بعض الإجراءات غير الرسمية مثل "خلو الرجل"، وترسيخ ثقافة "التمليك" كنمط حيازة مفضل لتلافى سلبيات القيمة الإيجارية المتدنية وعدم القدرة على اخلاء المستأجر وعدم قدرة الملاك القيام بأعمال صيانة المباني.

وشهدت الفترة بين عامي ١٩٧٦ إلى ٢٠٠٥ عودة القطاع الخاص إلى المشاركة في تنمية الإسكان وتحرير العلاقة الإيجارية للمساكن الجديدة والرفع التدريجي للإيجارات للأماكن غير المستغلة للسكن، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الأسعار، بما في ذلك أسعار البناء، مما أهدر احتياجات الفئات متدنية الدخل، وظهور العشوائيات، والاتجاه الكامل نحو التمليك تهرباً من قوانين الإيجارات، وارتفاع قيمة التمليك. ومن هنا ظهرت في هذه الفترة سياسات التمويل العقاري ودعم الأراضي والوحدات، وأهمها المشروع القومي للإسكان لتلبية احتياجات فئات الإسكان المختلفة، والذي يتضمن سبع محاور كالتالي:

- وحدات تمليك مساحة ٦٣م^٢ بالمحافظات والمدن الجديدة
- مشروع ابني بيتك الذي يوفر أراضي بمساحات ١٥٠م^٢ للبناء عليها وفق نماذج محددة ومعتمدة
- توفير أراضي بالمدن الجديدة للمستثمرين لبناء وحدات سكنية مساحة ٦٣م^٢
- طرح أراضي لمشروع بيت العائلة بالمدن الجديدة

- إنشاء وحدات مساحة ٤٢م^٢ للإيجار " للمواطنين الأولى بالرعاية " بالمدن الجديدة وكذلك داخل القرى الأكثر احتياجاً بالمحافظات
- وحدات للإيجار مساحة ٦٣م^٢ بالمحافظات والمدن الجديدة بمساهمة من هيئة الأوقاف في الإنشاء
- إتاحة تملك البيت الريفي بالمحافظات والظهير الصحراوي

وبينما كانت سياسة الإسكان تنطوي في غالبيتها على نوايا طيبة ، إلا أن تدخلات الحكومة كانت غالباً ما تؤدي إلى تكاليف باهظة طويلة الأجل، الأمر الذي أدى إلى تراجع في قدرتها على التخطيط والتنظيم والتمويل وتلبية الاحتياجات السكنية وذهاب الدعم لغير مستحقيه.

٢/١ التغير في الهيكل المؤسسي المسئول عن الإسكان

حتى مطلع الخمسينيات لم تكن هناك وزارة مسنولة عن الإسكان، بل كانت "وزارة الشؤون البلدية والقروية" التي أنشئت خلال عام ١٩٥٠ هي الوزارة المختصة، حيث ضمت العديد من الاختصاصات منها المرافق العامة والمجاري والبلديات، بالإضافة إلى تعميم مياه الشرب في أنحاء البلاد، ووضع السياسة العامة لمشروعات محطات الكهرباء الجديدة، وكذا السياسة العامة للمنتزهات وبجمل الثوارع، وتوحيد برنامج إنشاء المباني التي تحتاج إليها الوزارات والمصالح، وتنظيم البرامج الفنية للإسكان، وتحديد مناطق ووسائل تمويل هذه البرامج . وفي عام ١٩٥٥ صدر القانون رقم ١١٨ بضم بعض المصالح إلى وزارة الشؤون البلدية والقروية وكان أهمها إدارة الإسكان، والتي كانت تابعة في هذا الوقت لوزارة الشؤون الاجتماعية. وفي عام ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٢٤ في شأن نظام الإدارة المحلية وقد استهدف نقل اختصاصات الخدمات إلى المجالس المحلية بحيث ينحصر دور الوزارة المركزية في الإشراف والتوجيه والمعاونة الفنية، وترتيباً على ذلك تغير اسم الوزارة من "الشؤون البلدية والقروية" إلى "وزارة الإسكان والمرافق"، وصدر القرار الجمهوري رقم ٦٩ لسنة ١٩٦٢ ليحدد اختصاصات وزارة الإسكان ليكون أهمها :

- بحث واقتراح السياسة العامة للإسكان والتعمير والمرافق بما في ذلك مشاكل النقل العام داخل المدن
- وضع الخطط والبرامج والمشروعات لتنفيذ هذه السياسة واستصدار ما يلزم من تشريعات وقرارات
- الإشراف على شؤون الإسكان والمرافق والتعمير التي تتولاها المؤسسات والهيئات.

ومع التوجه الاشتراكي في هذه الفترة، تم تأميم معظم الشركات التي كانت متفرقة ككيانات صغيرة، وتم تجميعها في تنظيمات خدمية سميت أولاً بالمؤسسات، ثم هيئات القطاع العام. وهكذا أُلقي على عاتق معظم وزارات الخدمات مشاكل القطاع العام. وكان نصيب وزارة الإسكان كما هائلاً من الشركات. إلا أنه تبع ذلك صدور القرار الجمهوري رقم ٤٤٥ لسنة ١٩٦٥ بتحديد مسؤوليات وزارة الإسكان والمرافق لتكون قادرة على التخطيط المركزي في مجالها، وهو الإسكان والمرافق، تاركاً للمحليات التنفيذ. إلا أن الوزارة ظلت مثقلة بأعباء ومسؤوليات أخرى تمثلت في الشركات المؤممة، والتي شملت المؤسسة المصرية العامة لأعمال المرافق، والمؤسسة المصرية العامة للإسكان والتعمير، والمؤسسة المصرية العامة للبناء والإسكان، وهي مؤسسة جديدة تم استحداثها بهدف دعم التعاون الإسكاني من خلال جمعيات

البناء، والتي قامت بدورها خلال هذه الفترة. ويتضح ذلك جلياً في إنشاء مدينة الضباط بالقاهرة ومدينة المهندسين بالجيزة وغيرها. وعلى عكس ما يبدو من الاختصاصات التي حددها القرار الجمهوري رقم ٤٤٥ لسنة ١٩٦٥ باقتصار دور الوزارة على التخطيط المركزي، فإن هذه الفترة شهدت مركزية شديدة تمثلت في عمليات الإدارة والتنفيذ، حيث أن مواد البناء الرئيسية كانت توزع مركزياً من خلال الوزارة، وكانت إدارة مواد البناء في الوزارة من أهم الإدارات في ذلك الوقت.

ومع بداية ولاية الرئيس السادات صدر القرار رقم ٢٤٠٠ لعام ١٩٧١، حيث تم تعديل مسمى الوزارة إلى "وزارة الإسكان والتعمير"، كما صدر القرار الجمهوري ٢٤٢٠ لعام ١٩٧١ بإعادة تنظيم الجهاز الحكومي، وبموجبه أصبحت المؤسسات والهيئات التالية تابعة لوزارة الإسكان كالتالي:

- المكتب العربي للتصميمات والاستشارات الهندسية
- اللجنة العليا لتخطيط القاهرة الكبرى
- الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان

وذلك بالإضافة إلى المؤسسات العامة التالية :

- المؤسسة المصرية العامة للإسكان والتعمير (شركات الإسكان والأحياء الجديدة مثل مدينة نصر والمعادي)
- المؤسسة المصرية العامة للمقاولات (شركات المقاولات)
- المؤسسة المصرية العامة للأعمال المدنية (الشركات المتخصصة في الكبارى وأعمال الري والصرف).

وفي أعقاب حرب ١٩٧٣ ظهرت الحاجة إلى تعميم مدن القناة فصدر القرار الجمهوري رقم ٥ لعام ١٩٧٤ بتحديد اختصاصات وزارة التعمير لتشمل اقتراح ورسم وتنفيذ سياسة التعمير في مناطق القناة وسيناء والصحراء الغربية، ورفع مستوى الخدمات في القاهرة والإسكندرية بالتنسيق مع الوزارات الأخرى.

وقد تغير اسم الوزارة منذ إنشائها عدة مرات وذلك حسب الأنشطة والقطاعات التي تضاف إليها أو تسحب منها وهذه القطاعات هي: قطاع التعمير والمجمعات الجديدة، والخاص بتعمير المدن القائمة وإنشاء وإدارة المجتمعات العمرانية الجديدة، وقطاع التشييد وهو خاص بالإشراف على شركات المقاولات، وقطاع مواد البناء ويشمل الشركات التي تقوم بتصنيع مواد البناء مثل الأسمنت والطوب الرملي والطوب الطفلي والجبس وغيرها، وقطاع المرافق الذي يختص بتوفير مياه الشرب والصرف الصحي بما يلزمهما من شبكات ومحطات تنقية ومعالجة. وغالباً ما كانت كل هذه القطاعات تنطوي تحت مظلة وزارة واحدة تسمى "وزارة التعمير والمجمعات الجديدة والإسكان والمرافق" ولكن في بعض الأحيان وفي فترات متقطعة ينفصل الإسكان والمرافق عن القطاعات الأخرى في وزارة خاصة بهما.

وحالياً أصبحت الأجهزة التابعة لوزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية المسئولة عن تخطيط وتنفيذ مشروعات التنمية العمرانية والإسكان هي : الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، والهيئة العامة للتخطيط العمراني، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وصندوق تمويل المساكن، وبنك التعمير والإسكان .

وأخيراً في عام ٢٠١٢، وعقب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، تم فصل المرافق عن الإسكان وأصبحت الوزارة "وزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية".

٣/١ التحديات

بالنظر إلى حالة قطاع الإسكان في مصر، ونتيجة لتذبذب السياسات والتنظيمات وتشنت المسئوليات، نجد أن هناك تحديات عديدة ينبغي التعامل معها عند وضع استراتيجيات الإسكان وأهمها:

- تراكم الاحتياجات غير الملبية لفئات محددة من السكان، وبصفة أساسية منخفضة ومحدودي الدخل، والتي راوحت تقديراتها في الدراسات المختلفة ما بين ٠,٩ إلى ٣ مليون وحدة سكنية عام ٢٠١٢
- ازدياد الإسكان العشوائي وغلبة نسبته بالمقارنة بالإسكان الرسمي
- إجماع رأس المال الخاص عن البناء للإيجار
- زياده التوجه للتمليك، وارتفاع قيمة تمليك الوحدات السكنية، مع عدم قدرة الغالبية الكبرى من المجتمع على شرائها، مما أدى لوجود راكد كبير بالمخزون السكني يقدر بحوالي ٦ مليون وحدة سكنية عام ٢٠١٢
- الاتجاه الكامل نحو التمليك دون التأجير: وهو ما يمثل عدم اتزان في سوق الإسكان المصري، إذ أنه في الأحوال العادية ومع الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، يجب أن يسير التأجير جنباً إلى جنب مع التمليك، فكل منهما آلية أساسية من آليات الإسكان، ولكل منهما دوره الذي لا غني عنه في عملية الإسكان الشاملة، وخاصة في ظل السياسات الحالية لإعادة توزيع التنمية والعمران في كافة أقاليم الوطن، وما يتطلب ذلك من حراك سكاني كبير
- اتجاه القطاع الخاص نحو البناء لإسكان الطبقات الوسطى والطبقات العليا : وذلك لقدرتها على دفع القيمة البيعية للإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر
- انكماش دور قطاع تعاونيات الإسكان نتيجة نقص التمويل المتاح من الدولة وإهمال دور القطاع في سياسات وبرامج الإسكان
- ثبات القيمة الإيجارية للعقارات القديمة وعدم صيانة العقارات والمحافظة عليها: كان نتيجة ثبات وانخفاض القيمة الإيجارية عدم قيام الملاك بصيانة مبانيهم صيانة سليمة، وقد أدى ذلك بدوره إلى تدهور الحالة الإنشائية للمباني وتراجع قيمتها العقارية وانخفاض عمرها الافتراضي، ومن ثم يؤدي إلى تدهور الثروة العقارية وزيادة العجز في الرصيد السكني. ويرجع عزوف الملاك عن القيام بالصيانة إلى عدم وجود الحافز لديهم للقيام بهذه المهام، فضلاً عن أن صافي إيراد العقار لا يكفي عادة لتنفيذ الصيانة. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن المستأجرين لا يمتد اهتمامهم عادة إلى خارج حدود وحداتهم السكنية، فليس هناك شعور بالمسئولية الجماعية بينهم لصيانة الأجزاء المشتركة في عقاراتهم إلا عند الضرورة القصوى. ويعد هذا احد الأسباب الهامة لعدم تفعيل أحكام تنظيم اتحاد الشاغلين من قانون البناء الصادر بالقانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨.

- سوء توزيع الوحدات السكنية على الأسر المصرية: فأصبحت الشريحة العليا من المجتمع، صغيرة الحجم نسبياً، تملك فائضاً سكنياً كبيراً، يقابلها شريحة دنيا تعيش في بيئة سكنية سيئة لا يتوافر فيها الحد الأدنى المقبول للإسكان الملائم في أبسط مظاهره
- عدم التوازن في إنتاج الوحدات السكنية بين المحافظات المختلفة، فهناك تركيز شديد في إنتاج الوحدات السكنية في المراكز الحضرية الكبيرة، بينما ينخفض الإنتاج انخفاضاً كبيراً في المحافظات الريفية - وعلى الأخص النائية - وفي جنوب الصعيد.
- ظاهرة الوحدات المغلقة والوحدات الخالية: وظهرت لعدة أسباب منها عدم وجود حافز استثماري لمرض الوحدات الإيجار فضلاً عن التخوف من التعقيدات الناتجة عن آثار قوانين الإيجارات الاستثنائية، بالرغم من صدور القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ وتعديله بالقانون رقم ١٣٧ لسنة ٢٠٠٦ والذي صدر بهدف تيسير إجراءات الإخلاء دون اللجوء للمحاكم، كما أن هناك تخوف لدي ملاك الوحدات من عدم القدرة على إخلاء المسأجرين، وكون الإسكان آلية ادخار واستثمار آمن للقيمة، مع الارتفاع السريع في قيمة السكن والندرة الافتراضية. وتوجد نسبة عالية من الوحدات السكنية المغلقة يبلغ مجموعها على مستوى الجمهورية ٢ مليون وحدة سكنية، بينما تبلغ الوحدات الخالية حوالي ٤،٤ مليون وحدة وذلك طبقاً لتعداد ٢٠٠٦. وتمثل كل هذه الوحدات مخزوناً سكنياً راكداً ورأسمال كبير غير مستغل يقدر بعشرات المليارات من الجنيهات. وقد لوحظ من مؤشرات الإسكان أن معظم المناطق ذات المعدلات الشاغرة العالية هي مناطق إسكان رسمي ذات مستوى عالي، بمعنى آخر فإن الشغور ليست مشكلة بالغة في المناطق اللا رسمية.
- تشويه النمو العمراني للمدينة المصرية: فقد أدى امتداد العقد بلا نهاية إلى تجميد بعض الأحياء على أوضاع حضرية كان من الواجب تجاوزها منذ فترة طويلة مثل منطقة وسط المدينة بالقاهرة (ملطفة معروف على سبيل المثال) حيث توجد مساحات كبيرة تُشعلها أنشطة حرفية أو هامشية لم تعد لها ضرورة حقيقية لكي تتواجد في هذه المنطقة الهامة. وقد حالت هذه الأنشطة الهامشية والحرفية دون إتاحة مساحة كافية لأنشطة أخرى أكثر ملائمة للمركز الرئيسي للمدينة مثل الأنشطة المالية والتجارية والمهنية والإدارية، مما حدا بها إلى الانتقال لأحياء ذات طابع سكني مثل الزمالك وجاردن سيتي والمهندسين.
- الانقسام بين آليات توليد فرص العمل الجديدة واتاحة الإسكان، وخاصة في المدن الجديدة، ويظهر ذلك جلياً في تدنى معدلات الاستيطان للمدن الجديدة بالمقارنة مع ارتفاع معدلات النمو للأنشطة الاقتصادية بها.

وباختصار فإنه يمكن القول بأن قوانين الإسكان التي صدرت خلال النصف الأخير من القرن العشرين - والتي تعرف بالقوانين الاستثنائية - كانت لها آثار جانبية تتمثل في خلل اجتماعي واقتصادي وعمراني، أدى إلى تفاقم مشكلة الإسكان وتشويه عمراني للمدن المصرية، الأمر الذي يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في هذه القوانين.

وبالإضافة إلى ما سبق ذكره من تحديات ومشاكل، ووفقاً للدراسات والتحليلات السابقة التي أجريت لهذا القطاع، فإن المشكلة الجوهرية قد تتمثل بشكل أساسي في عدم قدرة قطاع كبير من المجتمع (منخفضي ومحدودي الدخل والشريحة الدنيا من الطبقة المتوسطة) على تحمل تكاليف الإسكان، وليس توفر الإسكان، نتيجة انخفاض دخل الأغلبية العظمى من السكان. ولا يبدو أن مشكلة القدرة على الدفع ناشئة عن عدم توفر الموارد بشكل عام، بل هي مشكلة موجودة في شرائح معينة من سوق الإسكان (خاصة إسكان محدودي الدخل) وأن السعر - وليس الكمية -

هو العامل الجوهري الذي يؤثر على أداء سوق الإسكان لوظائفه ، فضلا عن مشكلة في عدم التوافق بين العرض والطلب من حيث مستوى الإسكان.

كما أنه يلاحظ أن السياسات السابقة أهتمت بتوجيه الدعم للأرض والمسكن، وليس للمواطن، وكان نتيجة ذلك وصول الدعم لغير مستحقيه في حالات كثيرة، وهو ما يتطلب اقتراح وتطوير سياسات الإسكان مستقبلا على أساس تغيير فلسفة وآليات الدعم لتوجيهها إلى المواطن مباشرة (دعم نقدي) وليس إلى المسكن والأرض.

ويمكن الخلوص مما تقدم إلى أن الإسكان في مصر يعاني حالياً اختلالات هيكلية في عدة محاور، ومنها الخلل في توزيع الوحدات السكنية توزيعاً جغرافياً مناسباً، والخلل في توفير الإسكان بصورة عادلة بين شرائح المجتمع المختلفة، وعدم الوصول بالدعم لمستحقيه حيث كان الدعم للوحدة وليس للمواطن، وكذلك المبالغة في قيمة التمليك يقابلها – كما سبق الإشارة – انخفاض دخل المواطن وبالمقابل انخفاض في قيمة الإيجار القديم انخفاضاً شديداً بسبب قوانين الإسكان الاستثنائية، مما كان له تأثيرات سلبية على سوق الإسكان في المدى الطويل. والتحدي الكبير الذي سوف تواجهه مصر خلال المرحلة المقبلة هو محاولة إعادة الاتزان للإسكان مكانياً واجتماعياً مع العمل على زيادة إنتاج الوحدات السكنية بما يوازي حجم الطلب عليها، وبالتالي زيادة المطروح، بما يؤدي إلى اتزان السعر في السوق وفقاً لآليات العرض والطلب.

الباب الثاني رؤية قطاع الإسكان وأهدافه والمبادئ الحاكمة

تتمثل رؤية الدولة متمثلة في قطاع الإسكان بوزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية في "تمكين كل مواطن في أن يحصل على حقه في أن يسكن ويحيا في مجتمع آمن مستقر، وبيئة مخططة كاملة الامداد والمرافق والخدمات المناسبة، ترتبط في الأساس بمواقع فرص العمل ونوعياتها وشرائح الدخل المتولدة عنها، مع مسئولية الدولة عن إتاحة حد أدنى من السكن الكريم لجميع المواطنين وللقات غير القادرة على وجه الخصوص".

وبذلك فإنه لا يجب اعتبار قطاع الإسكان قطاعا خدميا فحسب، بل يجب أن يتغير مفهومه وأهدافه ليكون قطاعا خدميا وإنتاجيا. فيجب أن يُتيح قطاع الإسكان الإنتاج، حيث يلزم توفير فرص عمل في مناطق السكن، كما أن السكن الآمن المستقر يعمل على إتاحة الظروف المناسبة للمواطن للعمل.

وتأسيسا على هذه الرؤية والأهداف، فيجب أن تكون سياسات الإسكان متسقة ومحفزة لتحقيق الرؤية التنموية القومية، وخاصة فيما يتعلق بعلاقة هذه السياسات بتوفير فرص العمل وتفعيل المحطط القومي للتنمية العمرانية.

وبناء على تحديد رؤية قطاع الإسكان وأهدافه في إطار ما سبق ذكره من تحديات وسياسات، فيمكن إيجاز أهم المبادئ الحاكمة لاستراتيجيات وسياسات قطاع الإسكان كالتالي:

- الحق في السكن
- تكافؤ الفرص وعدم التمييز أو التهميش
- المشاركة المجتمعية والشراكة الفعالة بين مؤسسات الدولة والقطاع الخاص والتعاوني والأهلي ومع المجتمع المدني ومؤسساته
- تحفيز وتمكين ودعم غير القادرين من خلال التكافل المجتمعي
- مركزية الاستراتيجيات والسياسات، ومحلية البرامج والتنفيذ
- توجيه سياسات الإسكان للتنمية الاقتصادية ذات الكفاءة العالية
- ارتكاز القرارات والسياسات على المعلومات الصحيحة والمنهج العلمي والدراسات المطلوبة
- الشفافية في وضع السياسات وصنع واتخاذ القرارات
- توفير حرية الاختيار والحركة بالسياسات والبرامج
- ضمان حق الحصول على عوائد الاستثمار وحرية التعامل عليه
- الارتباط الوثيق مع سياسات التنمية وتوزيع السكان

الباب الثالث الاستراتيجيات طويلة المدى

إن مقابلة التحديات الحالية والمستقبلية وتحقيق الرؤية والاهداف القومية في مجال الإسكان، والسابق عرضها في الابواب السابقة، يستلزم تبني استراتيجيات ثابتة وواضحة، والتي تكون صلب هذه الوثيقة. وقد تم وضع الاستراتيجيات في إطار ثلاثة محاور متكاملة كالتالي:

المحور الاول: تحديد المسؤوليات والأدوار للأطراف المعنية (المؤسسات - الهيئات - الافراد)
المحور الثاني: أولوية التعامل مع المشاكل الحالية
المحور الثالث: تحقيق الرؤية المستقبلية

- المحور الاول: تحديد المسؤوليات والأدوار للأطراف المعنية (المؤسسات - الهيئات - الافراد)
- وزارة الإسكان تضع الاستراتيجيات مركزياً والتنفيذ محلياً، بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني
 - الدولة منظم وممكن للإسكان ولا تقوم بالبناء المباشر إلا لفئات محدودة وفي أماكن محددة
 - تحفيز وتوجيه الافراد والقطاع الخاص لتحمل المسؤولية الأساسية في توفير الإسكان
 - إتباع سياسات التمكين للسكان (تمكين اقتصادي واجتماعي) والاعتماد على مؤسسات المجتمع المدني
 - التعاونيات عصب الإسكان المتوسط
 - وزارة الإسكان مسؤولة عن تنسيق وربط استراتيجيات وسياسات الإسكان مع السياسات القومية والقطاعية (مرافق - فرص عمل - خدمات - إلخ)

المحور الثاني: التعامل مع المشاكل الحالية لمستقبل افضل

- دعم المواطن المحتاج وليس المسكن
- تحقيق التوازن بين الملاك والمستأجرين في عقارات الإيجارات القديمة
- تحفيز إدخال المساكن المغلقة والخالية للاستعمال في سوق الإسكان
- الحفاظ على الثروة العقارية وتحقيق السلامة للمواطنين
- التطوير المتكامل للعشوائيات وانهاؤها خلال فترة زمنية محددة
- تيسير التمويل لكل المواطنين

المحور الثالث: تحقيق الرؤية المستقبلية

- مساندة الإيجار الأمن وزيادة نصيبه في قطاع الإسكان
- تحفيز توفير الأراضي المرفقة لكافة الفئات وربطها بالمخططات وفرص العمل
- تحقيق الارتباط بين التعليم والأبحاث العلمية وأهداف واستراتيجيات قطاع الإسكان
- الإدارة المشتركة لقطاعي صناعات مواد البناء والتشييد
- تطوير وهيكل الربط مع المخطط القومي، وسياسات القطاعات الأخرى وخاصة في مجال تخصيص واستعمالات الأراضي (الصناعة - الزراعة - المرافق - الخدمات - النقل والحركة)

وفي ضوء ما سبق، يوضح الجدول التالي استراتيجيات قطاع الإسكان التي تحددها هذه الوثيقة في ضوء المحاور السابق ذكرها، ويبين مردودها وعلاقتها بالمبادئ الحاكمة المستهدفة، ثم يتم عرض الاستراتيجيات بالتفصيل.

المبادئ المستهدفة	المردود	الاستراتيجية
<ul style="list-style-type: none"> ▪ عدل اجتماعي ▪ كفاءة اقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ وصول الدعم لمستحقيه، وبالتالي: ▪ زيادة المستفيدين ▪ إمكانية خفض الدعم مستقبلا ▪ الدعم للتمكين وزيادة قدرات وتحفيز المواطن في كافة مناحي الحياة ▪ الحد من التلاعب والفساد 	<p>١. دعم المواطن وليس المسكن أو الأرض</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ المشاركة ▪ التكافل الاجتماعي 		<p>٢. الرؤية والاستراتيجيات مركزية، والتنفيذ محلي مع اعتماد أكثر على مؤسسات المجتمع المدني</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ السلام الاجتماعي ▪ تنمية اقتصادية ▪ بالقطاع الخاص ▪ حرية الانتقال ▪ للمية اقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ وسيلة تحقيق دعم المواطن ▪ تحقيق حرية الانتقال لمكان آخر ▪ الاستدامة ▪ تأثيرات ايجابية على النقل وراحة المواطنين وخفض الاعباء عليهم 	<p>٣. مساندة الايجار الأمن وزيادة حصته</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ كفاءة اقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ تخفيف الاعباء المالية عن الحكومة ▪ وتحويله للأفراد والقطاع الخاص ▪ استغلال افضل للموارد في القطاعات الأخرى ▪ زيادة حصص الدعم والتمويل في قطاع الإسكان 	<p>٤. الدولة كمنظم وممكن وليس بالبناء المباشر الا في اماكن محددة ولغات محددة</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ كفاءة اقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ رفع كفاءة استخدام الرصيد السكني القائم ▪ التأثير الجيد على حركة النقل ▪ زادة الإسكان المعروض على المدى القصير دون اعباء استثمارية جديدة 	<p>٥. تحفيز ادخال المساكن المغلقة والخالية للاستعمال</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ كفاءة اقتصادية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الحد من الانهيارات ▪ تخفيف الطلب على الإسكان الجديد ▪ تحسين الظروف المعيشية ▪ الحفاظ على القيم الحضارية 	<p>٦. الحفاظ على الثروة العقارية</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحسين نوعية الحياة 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ الحد من النمو العشوائي 	<p>٧. تحفيز تطوير الاراضي المرفقة لكافة الفئات وربطها بالمخططات وفرص العمل</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ تحسين نوعية الحياة ▪ عدل اجتماعي 		<p>٨. إتباع سياسات التمكين الاقتصادي والاجتماعي لسكان العشوائيات والاعتماد على مؤسسات المجتمع المدني</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ سياسات مبنية على المعلومات والدراسة 		<p>٩. تحسين نظم المعلومات في قطاع الإسكان وقطاعات الإنشاء</p>

١/٣ استراتيجية دعم المواطن وليس المسكن أو الأرض

إن شريحة محدودى الدخل لا تستطيع أن تحصل على الوحدات المناسبة لها في ظل حرية السوق القائم على العرض والطلب، حيث أن القيمة الإيجارية وقيمة التملك تخرج تماماً عن القدرات المالية لهذه الشريحة، مما يلزم معه دعم الشرائح الدنيا في المجتمع من خلال الإسكان الشعبي أو الإسكان الاجتماعي، حيث أن دعم هذه الشرائح تكلفته أقل بكثير من الثمن الباهظ الذي يدفعه المجتمع، مما ينتج من سلبيات الإسكان العشوائي والهامشي وإسكان المقابر. وبالنظر إلى الدعم الذي أتيح للإسكان، نجد أن معظمه ذهب لغير مستحقيه من الشرائح المتوسطة وفوق المتوسطة، ولم يصل إلى الفئات المستهدفة من ذوي الدخل المحدود، بل تم تسرب الدعم من خلال التحايل على القوانين واللوائح. لذا فإن سياسة الدعم يجب أن تشمل على ما يلي :

- تحديد الشريحة الاجتماعية المستهدفة: وهناك أكثر من وسيلة لتحديد الأسر محدودة الدخل وهي التي تقع دخولها دون خط الفقر من خلال ضوابط تحدد بمعاونة وزارة التضامن الاجتماعي
- توجيه الدعم إلى السكن وليس إلى المسكن ضماناً لوصول الدعم إلى مستحقيه
- إمكانية خفض الدعم مستقبلاً حيث يتم دعم الساكن لمدة محددة يقل بعدها الدعم تدريجياً كلما ازداد دخل الأسرة وتطورت مكانتها الاجتماعية، وهذا يحقق نوع من التعاون بين الحكومة ومستحقي الدعم بطريقة تشاركية، لا يتم فيها التواكل أو الاعتماد على الحكومة في جميع المراحل
- سن قانون للإسكان الاجتماعي يهدف إلى وصول الدعم لمستحقيه
- يكون الدعم عن طريق صندوق الإسكان الاجتماعي، وهو يمثل الوعاء المالي الذي يتولى دعم المنتفعين بإسكان محدودى الدخل ويكون له موارده الخاصة
- انطلاقاً من كون الإسكان قضية مجتمعية يلزم لها التكافل الاجتماعي من جميع الفئات، تقوم وزارة الأوقاف والمؤسسات الدينية والاجتماعية هي أيضاً بمساعدة الشريحة الدنيا من المجتمع من خلال دعم إسكان محدودى الدخل بحيث يكون أحد الأهداف الاستثمارية لبنك ناصر الاجتماعي. كما يمكن للبنوك وشركات التأمين وصناديق المعاشات والمؤسسات المالية أن تقوم بإقامة مشروعات لذوي الدخل المحدود خصوصاً في الأحياء المتردية، وذلك بواقع من مسؤوليتها الاجتماعية وتقوم الدولة بباتاحة مواقع لها بسعر أقل من تكلفة إعدادها وإمدادها بالمرافق .

٢/٣ استراتيجية التخطيط مركزياً والتنفيذ محلياً بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني

تهدف هذه الاستراتيجية إلى تحقيق مبادئ هامين هما المشاركة المجتمعية وتحقيق التكافل بين فئات المجتمع. ومن خلال هذين المبدأين يمكن الوصول إلى المردودات التالية :

- الوصول إلى مشاركة مجتمعية يتم فيها التعرف على المطالب المجتمعية وتحديد الأولويات، بحيث تكون الاستجابة مبنية على دراية تامة بالمطالب المجتمعية الحقيقية، وبحيث يتاح