

نسخه اولیه

اسكان الفقراء

Housing For The Poor

المحتويات

مقدمة :

الفصل الأول : تطوّر السياسات والتشريعات المنظمة للإسكان .

(١) سياسات الإسكان .

(٢) تشريعات الإسكان .

(٣) نتائج سياسات الإسكان وتشريعاته .

الفصل الثاني : إسكان الفقراء بين العرض والطلب

(١) إنتاج الوحدات السكنية : العرض Supply .

(٢) تحديد المجموعات السكانية المستهدفة وحجم الطلب علي إسكان الفقراء .

الفصل الثالث : الأسر الفقيرة وإمكانية حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها

(١) تحديد الشرائح الفقيرة .

(٢) تحديد ما يمكن أن تخصصه الأسرة في الشرائح المختلفة من الدخل علي

السكن .

(٣) تحديد الوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكانية المختلفة .

(٤) تكلفة الوحدات السكنية وقيمتها الإيجارية .

(٥) الفجوة بين ما يمكن تخصيصه للتملك أو للإيجار حسب الدخول و بين التكلفة

الفعلية والقيمة الإيجارية بالنسبة للشرائح الفقيرة .

الفصل الرابع : إسكان الشرائح الفقيرة في إطار سياسة قومية للإسكان .

(١) النظام المؤسسي لإدارة إسكان الفقراء .

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

الاجتماعي .

(٣) التمويل والدعم وصندوق الإسكان الاجتماعي .

(٤) سياسات تخصيص الأراضي ومواقع الإسكان ونوعيات حيازة الوحدات .

(٥) الإسكان والتنمية القومية الشاملة .

الفصل الخامس : التجارب المحلية في إسكان الفقراء .

إسكان الفقراء

Housing For The Poor

مقدمة :

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته الحياتية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء والصحة والتعليم ، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق، ويمكنه من حيازة المأوى اللائم له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي فيه يمكن أن يمارس نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، ويتحقق تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضاً التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكوّن وتتمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضرية السليمة . وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضاً حاجاتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالانتماء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه . والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية وقيمه وسلوكياته – إما سلباً أو إيجاباً – صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني الحديث . وفي ذلك تحقيقاً لمقولة ونستون تشرشل الشهيرة " الإنسان يبني مسكنه والمسكن بدوره يبني ساكنه " . لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن 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 ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال الستة عقود الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي نصف المجتمع تقريباً^(١) بني لنفسه وبنفسه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكأن 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^(٢) أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى اللائم في حده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ما يقرب من خمسة ملايين وحدة خالية ومليونين وحدة مغلقة^(٣) تمثل مخزون سكني راكد لشريحة محدودة العدد من المجتمع . أي أن الإسكان المصري - في حقيقة الأمر - ينقسم إلى منظومتين منفصلتين متباينتين ومتباعدين تدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . الأولى خاصة بالشرائح الدنيا الفقيرة والأخرى خاصة بالشرائح العاير الغنية كما سيأتي ذكره تفصيلاً فيما بعد . وسيتناول هذا البحث إسكان الشرائح الفقيرة وأسباب تفاقم مشكلة هذا الإسكان وأبعادها العمرانية والاقتصادية والاجتماعية . كما سيتناول البحث الحلول الملائمة لهذه المشكلة في إطار تنمية قومية مستدامة تتحقق فيها العدالة الاجتماعية بالنسبة لشرائح المجتمع والعدالة المكانية بالنسبة لأقاليم مصر .

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

(١) إنتاج القطاع الخاص غير الرسمي - الفصل الثاني من هذه الدراسة .

(٢) الإسكان الهامشي وإسكان المقابر وإسكان الغرفة الواحدة - الفصل الأول من هذه الدراسة .

(٣) ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة - الفصل الأول من هذه الدراسة .

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

الفصل الأول

تطور السياسات والتشريعات المنظمة للإسكان

حدّد مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن عنصران حاکمان هما : سياسات الإسكان ، والقوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحکم العلاقة بين المالك والمستأجر . ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعطي اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياحات 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 .

وفي خلال هذه الحقبة صدرت عدة قوانين والتي بموجبها تم تعدد إيجار الوحدات السكنية بقية ثابتة غير متغيرة وامتداد عقد الإيجار امتداد تلقائياً للمستأجر الأصلي ولأجيال متعاقبة من أقربائه . وكان لهذه القوانين الاستثنائية تأثير بالغ علي مسار الإسكان . فقد أدت إلى خروج نصف المجتمع تقريباً من سوق الإسكان الرسمي وإقامة سوق إسكان هامشي عشوائي يلبي احتياجاته خارج السوق الرسمي .

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

(1) سياسات الإسكان

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

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

إما الفترة الثانية - وهي فترة السبعينات والثمانينات - فقد انتقل مؤشر الاهتمام من الإسكان الشعبي إلى الإسكان المتوسط^(١) . فلم تشهد هذه الفترة مشروعات إسكان تذكر لمحدودي الدخل والإسكان العمالي . وبدأ الاهتمام يتزايد بالإسكان المتوسط والإسكان الفئوي الخاص بالطوائف المهنية (المهندسين - الصحفيين - الأطباء - التجار بين - أساتذة الجامعات) فأُنشأت المؤسسات والهيئات التي تولت توفير مثل هذا الإسكان مثل هيئة تعاونيات البناء وبنك الإسكان والتعمير وشركات الإسكان (مدينة نصر - المقطم - مصر الجديدة - المعادي) ، كذلك فإن أغلب ما قامت به هيئة المجتمعات الجديدة في المدن الجديدة مثل العاشر من رمضان والسادات و٦ أكتوبر كان إسكانا متوسطا . وقد قامت الدولة بتوفير مواقع مناسبة لهذا الإسكان وكذلك توفير قروض ميسره لدعمه .

أما في الفترة الثالثة . من بداية التسعينات وحتى الآن - فقد استمر الاهتمام بالإسكان المتوسط إلي حد ما ولكن أخذ الاهتمام بالإسكان فوق المتوسط والفاخر^(٢) يتزايد بدرجة كبيرة .

(١) ، (٢) تعريف وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والفاخر مبين في الفصل

الثالث من هذه الدراسة

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

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

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

(٣) تشريعات الإسكان

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

المجموعة الأولى^(١) : تهدف إلى تخفيض القيمة الإيجارية للوحدات القائمة . وبلغت نسبة هذه التخفيضات المتتالية ٣٥ % من القيمة الإيجارية التي كانت سائدة .

المجموعة الثانية^(٢) : تهدف إلى تحديد القيمة الإيجارية السنوية للوحدات الجديدة بأن تساوى ٧ % من سعر الأرض وتكلفة المباني معا - وقامت بتحديد أسعار الأرض وتكلفة المبنى لجان رسمية - ولكن تقديراتها جاءت دائما أقل كثيرا من سعر الأرض الحقيقي والتكلفة الفعلية للمباني وكان ذلك تمشيا مع السياسة العامة للدولة التي كانت منحازة تماما للمستأجر علي حساب المالك .

المجموعة الثالثة^(٣) : استهدفت إلي تثبيت الإيجار وامتداد العقد امتدادا تلقائيا حتى أقرباء الدرجة الثالثة , أي إلي ما يقرب من ثمانين عاما .

وبموجب هذه القوانين تحول مستأجرو الوحدات السكنية تقريبا إلي ملاك لها . وهذا يعنى في حقيقة الأمر أن هؤلاء المستأجرين يتلقون دعما مستمرا هو الفرق بين قيمة الإيجار المجدد والإيجار الفعلي . ولكن الذي يتعمل هذا الدعم هم ملاك الوحدات السكنية وليست الدولة التي سنت هذه القوانين .

وفي عام ١٩٩٦ تم الرجوع إلي 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 التملك فقد تركت تماما لقانون العرض والطلب دون قيود أو شروط . أدت قوانين تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلي خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر , والاتجاه نحو البناء بهدف التملك إذ لم تكن للقيمة البيعية قيود

(١) هذه القوانين هي : القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ والقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ والقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ .

أو محدّدات ، بل تركت كلية للمالك يحددها بنفسه وحسب ما يراه . فتوقف الإسكان المؤجر تماما ، وحل محله الإسكان المملّك . وقد اتجهت الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام هي الأخرى نحو البناء بهدف التمليك ، وتوقفت عن البناء بهدف التأجير ، فأصبح التمليك بذلك هو السمة الوحيدة لسوق الإسكان في مصر خلال الحقبة الأخيرة . ولما كان التمليك - ذو العائد لسريع - يخرج تماما عن نطاق إمكانات الشريحة الكبرى من المجتمع - وهي شريحة محدودى الدخل - فقد أُخرجت هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي وتركت لشأنها دون رقابة تذكر من الدولة ، فأقامت فيما بينها سوقا أخرى للإسكان خارج النظام الرسمي العام . وكان خروج هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي يمثل إحدى الآثار الجانبية الهامة لتشريعات الإسكان السابق الإشارة إليها .

فكما أدت سياسات الإسكان إلى خروج نصف المجتمع من سوق الإسكان الرسمي إلى سوق الإسكان العشوائي فقد أدت القوانين الاستثنائية لذات النتيجة . أي أن كلا من السياسات والتشريعات تشاركنا معا في تحقيق نفس النتيجة وهي عدم إعطاء شرائح المجتمع المختلفة اهتماما هادلا ومتناسبا مع احتياجات كل شريحة فيه ، وأن شرائح محدودى الدخل وهي تمثل تقريبا نصف المجتمع لم تتل ما تستحقه من عناية واهتمام الدولة مما سبب خلا خطيرا في منظومة الإسكان المصري . وقد ساعد على تفاقم مشكلة الإسكان في مصر بجانب السياسات التي اتبعت والتشريعات التي سنتت عوامل أخرى وهي :

- الزيادة السكانية الكبيرة دون أن يقابلها امتدادات عمرانية خارج الوادي والدلتا لاستيعابها .
- عدم العدالة في توزيع الاستثمارات وتركيزها في المراكز الحضرية الكبرى مما أدى إلى هجرة داخلية مكثفة من الأقاليم الأخرى وعلى الأخص الأقاليم النائية إلى هذه المراكز . وهذا يعني غياب تخطيط قومي شامل ينظم مسارات التنمية والانتشار السكاني ويهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية و العدالة المكانية .

ومن الجدير بالإشارة أن السياسات العامة للدولة في مجال الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم - كما هو الحال في الإسكان - أتسمت بالانحياز المكاني والانحياز المجتمعي . فإن هذه

الخدمات مركزة بشكل واضح في المراكز الحضرية الكبرى مثل إقليم القاهرة ، بينما هي شبه غائبة في الأقاليم النائية . والتفاوت البين هنا ليس فقط حجم هذه الخدمات بل أيضا في جودتها . وكما أن هذه الخدمات موزعة توزيعا غير عادل مكانيا فإنها أيضا موزعة توزيعاً غير عادل سكانيًا . إذ أن الشرائح الدنيا محدودة الدخل تعاني نقصا كبيرا في الخدمات الاجتماعية بينما شرائح الدخل العالية تحظى بحظ وافر من هذه الخدمات .

(٣) - نتائج سياسات الإسكان ونشريعانه :

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

١- استئجار الإسكان المشوه "إسكان الفقراء" :

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

الإسكان العشوائي : أقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم وكذلك أقيمت في الفراغات المتاحة داخلها بدون تخطيط مسبق وبدون الحصول علي رخص رسمية للبناء . وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية ، وتتقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الاجتماعية الضرورية كالصحة والتعليم ، والخدمات الإدارية مثل مراكز الشرطة والبريد والمطافئ ، كما تتقصها الخدمات البلدية والمرافق مثل مياه الشرب والصرف الصحي . وأغلب مبانيها في حالة معمارية وإنشائية متدهورة وبدون إنارة وتهوية كافية . كما أن الشوارع في هذه الأحياء ضيقة للغاية ولا تكفي للمرور الآلي إذ لا يزيد عرضها في كثير من الأحيان علي ٢ أو ٣ متر . وتتسم هذه الأحياء بالكثافة البنائية العالية إذ لا توجد بها مساحات مفتوحة أو مساحات خضراء تذكر . كما تتسم بكثافة سكانية عالية تبلغ في بعض الأماكن بما يزيد علي ١٠٠ ألف نسمة في الكيلو متر المربع وهي من أعلى الكثافات السكانية في

العالم . والكثير من المباني السكنية بهذه الأحياء تمثل خطورة كبيرة علي ساكنيها مثل
تواجدها علي حافة هضاب من المتوقع انهيارها من وقت لآخر أو ملاصقة تماما لخطوط
السكك الحديدية أو تقع مباشرة تحت كابلات كهرباء الضغط العالي .

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

وتبلغ نسبة مساحة المناطق غير المغطاة (العشوائية) ٣٧,٥ % من مساحة الكتلة
العمرائية الحضرية الحالية (١) .

وفي حالة الإسكان الريفي فإن الامتدادات التي تمت خلال العقود الأخيرة خارج النواة
الأساسية للقرية والمحاولة بلررق " دابر النامية " تعتبر امتدادات عشوائية ذلك لأنه أقيمت
علي مواقع غير مخططة وبدون تراخيص رسمية للبناء . وهي قريبة الشبه بالأحياء
العشوائية الحضرية السابق ذكرها من حيث هياكلها المعمارية والإنشائية وبيئتها العمرانية
المتدنية . وتمثل هذه الامتدادات غير المخططة حوالي ٩٥% من مساحة الكتلة العمرانية
بالقرى المصرية (٢) .

(١) تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية - مايو ٢٠١٤ صندوق تطوير المناطق العشوائية .

(٢) المرجع السابق .

وظاهرة الإسكان العشوائي هي ظاهرة عالمية وعلى الأخص في دول العالم الثالث ، إذ تتراوح نسبة الإسكان العشوائي في دول أمريكا اللاتينية على سبيل المثال بين ٢٥ % و ٥٠% من حجم الإسكان الحضري بها^(١) .

الإسكان الهامشي : يقصد بالإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal بالسكن في أماكن غير معدّه أصلا للسكن ، مثل أحواش المساجد والأماكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والجراجات والدكاكين والأكشاك والخيام والعشش الخشبية التي أقيمت في أزقة وحواري الأحياء الشعبية . وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات الجوازية ٣٣٠٤٩٣٢ وحدة^(٢) . أما إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن حسب نفس التعداد فيبلغ ٢٣٧٦٤١٨٢ وحدة^(٣) أي أن نسبة عدد الوحدات الهامشية تمثل حوالي ١٤% من إجمالي عدد الوحدات المخصصة للسكن . وهذا يوضح بجلاء الحجم الكبير لهذا النوع المثلي من الإسكان . ويعتبر الإسكان الجوازي وإسكان الغرفة الواحدة أو الغرفتين - الذي سيأتي ذكره فيما بعد - أسوأ أنواع الإسكان قاطبة وإن كان أقلها إعلاميا علي المستوى العام رغم خطورته البالغة .

إسكان المقابر : يتمثل إسكان المقابر في سكن أحواش المقابر وإسكان الجزر السكانية التي أقيمت داخل الحيز الجغرافي للجبانات . وقد قدر عدد سكان المقابر في القاهرة حوالي ٦٠٠ ألف نسمة وذلك في الدراسة التي أجريت علي سكان المقابر عام ١٩٨٥^(٤) . ولاشك أن العدد الآن يزيد كثيرا علي ذلك . ويمثل سكان المقابر شريحة اجتماعية ضاقت بهم السبل فذهبوا ليعيشوا بين مقابر الأموات . وأغلبهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم لقدمها وأجبروا علي تركها بأوامر إدارية .

Affordable Land and Housing in Latin America-UN HABITAT^(١)

(٢) ، (٣) حسب بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مستمدة من تعداد ٢٠٠٦ .

Architecture for the Dead Galila El Kadi and Aluin Bonamy. (٤)

إسكان الغرفة الواحدة أو أكثر : يتمثل هذا الإسكان في سكن أسرة واحدة بكاملها في غرفة واحدة (أو أكثر) وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة . وتتم داخل الغرفة كافة الأنشطة الأسرية الحياتية الخاصة منها والمشاركة . ويؤدي تكديس الأسرة من الجنسين بأعمارهم المختلفة داخل حيز ضيق متدن إنشائيا ومعماريا إلي نتائج سلبية نفسية واجتماعية خطيرة .

وطبقا لتعداد ٢٠٠٦ يبلغ عدد الوحدات السكنية المكونة من غرفة واحدة أو أكثر ٨٥٥٤٣١ وحدة (١).

ويتمثل الإسكان المشوه السابق ذكره : العشوائى والجوازى وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر بصفه عامة إسكان الفقراء وعلى الأخص الشرائح الأكثر فقرا فيهم .

٢- استشرى ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة " إسكان الأغنياء :

من أبرز ظواهر الخلل في منظومة الإسكان في مصر وجود كم هائل من الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة . ويبلغ مجموعها معا حوالي ٦,٤١ مليون (٢) وحدة سكنية من مجموع الوحدات السكنية البالغ عددها حوالي ٢٣,٧٦٤ مليون (٣) وحدة (غير شاملة الوحدات الجوازية) أي بنسبة حوالي ٢٧% من الوحدات القائمة وذلك حسب تعداد ٢٠٠٦ . وتعرف الوحدات الخالية بأنها وحدات مكتملة وغير مستخدمة , ويبلغ عددها حوالي ٤,٦٠٤ مليون (٤) وحدة . أما الوحدات السكنية المغلقة فهي وحدات مكتملة وتم حيازتها ومغلقة لوجود الأسرة بالخارج أو لوجود الأسرة بمسكن آخر , ويبلغ عددها حوالي ٢,٠٠ مليون (٥) وحدة سكنية .

(١) النتائج النهائية لتعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - جدول ٤٤

(٢) بيانات غير منشورة لوزارة الإسكان مسمدة من تعداد ٢٠٠٦ .

(٣) و (٤) و (٥) نفس المصدر السابق

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

٣- حيازة الوحدات السكنية بين التمليك والتأجير

تشير المعايير الدولية أنه في حالة اتزان سوق الإسكان تكون نسبة الوحدات المملوكة في الحضر حوالي ٥٥ % من المجموع الكلي للإسكان الحضري^(١) (في الإسكان الريفي تزيد نسبة الوحدات المملوكة كثيراً عن ذلك , إذ قد تصل إلى حوالي ٨٠ %) . وبطبيعة الأمور يكون التمليك أنسب في الحيازة للشرائح العليا . أما التأجير فهذا أنسب للشرائح الدنيا , وذلك لأن هذه الشرائح ليس لديها عادة المدخرات الكافية لدفع مقدمات التمليك وأقساطه المرتفعة والتي عادة ما تكون قصيرة الأجل . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإنه يمكن للأسر الفقيرة في بداية تكوينها أن تقيم في وحدات صغيرة المساحة قيمتها الإيجارية ليست بعيدة تماما عن إمكاناتها المالية . ثم يمكن للأسرة أن تنتقل إلى وحدات أكبر مساحة مع الزيادة في دخلها والزيادة في عدد أفرادها .

(١) العمران المصري - المجلد الثاني - الجزء الأول الإسكان

منتدى العالم الثالث - مصر ٢٠٢٠ .

وخلال العقود الأخيرة زادت نسبة التملك زيادة كبيرة حتى خاد التاجير أن يخفي تماما من سوق الإسكان . وفي الوقت الحالي تبلغ نسبة ما يتاح للتملك في القطاع الحكومي حوالي ٨٦ % من مجموع الوحدات وما يتاح للإيجار ١٤ % وذلك في البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي . ومن الواضح أن غالبية الوحدات التي ينتجها القطاع الخاص الرسمي لتتاح أيضا للتملك وليس للتأجير . ويجب أن تتجه الدولة في سياساتها الإسكانية الجديدة إلى تشجيع نمط الإيجار في حيازة الوحدات السكنية حتى تبلغ نسبة الوحدات المؤجرة حوالي ٤٥ % من الوحدات المنتجة علي الأخص في مجال الإسكان الاجتماعي الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع . وقد أوصت بعض دراسات الإسكان التي تمت على مستوى العالم إلى تشجيع الأخذ بنظام الإيجار وليس للتملك في إسكان الفقراء مثل ما جاء في تقرير منظمة الهابيتات التابعة للأمم المتحدة

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

مما سبق يُضح انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومُتباينتين ، تُدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . وهاتان البورتان في تباعد مستمر وتزداد المسافة بينهما بمعدل متزايد ، علي الأخص خلال العقدين الأخيرين .

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

المنظومة الثانية : فتتمثل في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، ويغطي هذا النوع من الإسكان حاجة " مجتمع الوفرة " من الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع . وقد تم إشباع هاتين الشريحتين بما تحتاجانه من سكن دائم وسكن ترفيهي وسكن

موسمي ، بل وأصبح لديها مخزوناً سكنياً راکداً يقدر بما يقرب من خمسة ملايين وحدة سكنية خالية واثنتين مليون وحدة مغلقة .

ولكل من هاتين المنظومتين أسسها وأنماطها الخاصة بها و المختلفة تماماً عن الأخرى ، وذلك في كل مرحلة من مراحل إعداد الإسكان المتتالية : من إنتاج الوحدات و تحديد مساحاتها ومكوناتها و أسلوب تخصيصها وحيازتها ونوعية الشرائح السكانية المستهدفة منها . ومن هاتين المنظومتين تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري . إذ أن مصر في حقيقة الأمر لا تعاني نقصاً في عدد الوحدات السكنية بقدر ما تعاني من سوء توزيع هذه الوحدات على شرائح المجتمع المختلفة توزيعاً عادلاً . فهناك ندرة شديدة في ناحية ووفرة كبيرة في ناحية أخرى . ويمكن نظرياً أن نقول أن المخزون السكني الكبير يمكن أن يفي بحاجة مصر من الإسكان على مدار السبع سنوات القادمة . ولكن يحول دون ذلك أن هذه الوحدات في أغلبها فوق قدرة الغالبية الكبرى من طالبي السكن على حيازتها تأجيراً أو تملكاً .

الفصل الثاني

إسكان الفقراء بين العرض والطلب

(١) إنتاج الوحدات السكنية : العرض Supply

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

القطاع الحكومي: يشمل وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والجهاز المركزي للتعمير , كما يشمل المحافظات والأجهزة المحلية . ويقوم هذا القطاع ببناء مشروع وحدات الإسكان القومي بمدن المحافظات وبالمدن والمجتمعات الجديدة .

القطاع الخاص الرسمي : يشتمل علي شركات وأفراد تقوم بالبناء علي مواقع مخططة بالمدن القائمة أو الجديدة وبتراخيص رسمية من الجهات المعنية .

القطاع الخاص غير الرسمي : ويشمل في الغالب علي أفراد تقوم بالبناء علي أراضي غير مخططة وبدون رخص بناء . وهذه الأراضي إما ملكية خاصة - وغالبا ما تكون ارض زراعية محيطة بالمدن والقرى - أو أراضي عامة تمت حيازتها بوضع اليد . وطبقاً لدراستين^(١) عن إنتاج المسكن في حضر مصر : الأولي من الفترة من ١٩٨٦ إلي ١٩٩٦ والثانية من الفترة ٢٠٠٠ إلي ٢٠١١ , جاء القطاع الخاص غير الرسمي في المقدمة كمنتج للوحدات السكنية حيث زادت حصته السنوية .

(١) البنك الدولي ٢٠٠٨ إصلاح سياسات الإسكان في حضر مصر .

World Bank 2008 " A framework for Housing policy Reform in Urban Areas in Egypt"

من عدد الوحدات من ٣٧.٢% بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦ إلى ٤٦,٩% بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١١ . أي بمتوسط قدره ١٣٨ ألف وحدة في السنة خلال العقد الماضي . يلي القطاع غير الرسمي القطاع الخاص الرسمي الذي زادت نسبته أيضا من ٣٣,٣% إلى ٤٢% في نفس الفترة , بمتوسط قدره ١٢٤ ألف وحدة في السنة . ثم يأتي القطاع الحكومي الذي انخفضت نسبته من إجمالي الوحدات المنتجة في حضر مصر بصورة ملحوظة من ٢٩,٥% إلى ١١% فقط بمتوسط قدرة ٣٣ ألف وحدة في السنة .

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

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

جدول رقم (١)

المتوسط السنوي لعدد الوحدات خلال الفترة

من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠١١

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

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

يتضح مما سبق أن القطاع الخاص غير الرسمي هو القطاع الرائد في توفير المسكن في مصر . ويقوم هذا القطاع بإنتاج وحدات سكنية لغالبية فئات المجتمع وعلي الأخص الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل . ويولي ذلك القطاع الخاص الرسمي والذي يقوم بإنتاج الوحدات السكنية الملائمة للشرائح ذوي الدخل المرتفعة . أما القطاع الحكومي فدوره محدود للغاية ويختص أساسا بالإسكان المتوسط والإسكان الاجتماعي . ونظرا للحجم الكبير من الوحدات السكنية التي ينتجها قطاع الإسكان غير الرسمي فإن سياسات الإسكان يجب أن تتجه نحو احتواء هذا القطاع وإدخاله في النطاق الرسمي للإسكان.^(١)

(١) البيانات في هذه الفقرة مستفاه من كتاب: خريطة مصر - العدالة الاجتماعية والعمران - يحيى شوكت و آخرون

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

(٢) تحديد المجموعات السكانية المستهدفة وحجم الطلب على إسكان الفقراء Defining the NEED

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

١- الأسر المكوّنة حديثاً Newly Formed Families

يبلغ عدد الأسر الجديدة (عقود الزواج) ٨٦٣٥٠٨ أسرة في عام ٢٠١٢ وذلك حسب النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ الصادرة من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء . ولكن هذه الأسر الجديدة ليست كلها أسر شابة . فالزواج الجديد - حسب تعريف الجهاز - هو الزواج الذي تم لأول مرة بين زوجين حتى لو كان قد سبق لهما أو لأحدهما الزوج من آخر .

كما تشمل أيضا الحالات التي تعود فيها الحياة الزوجية بين المطلّقين . وحسب نفس النشرة فإن عدد الأسر الجديدة الشابة والتي يتراوح عمر كل من الزوج والزوجة بين ١٨ و ٣٠ عاما في عام ٢٠١٢ فيبلغ ٥١٩٠١٢ أسرة . وهذه الأسر تحتاج بطبيعة الحال إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية . ويمكن أن نذكر بصورة تقديرية أن نسبة عدد الأسر الجديدة الشابة محدودة الدخل تبلغ حوالي ٤٠ % من العدد الكلى لهذه الأسر الجديدة . وذلك استنادا إلي ما انتهى إليه جهاز التعبئة العامة والإحصاء من أن نسبة عدد الأسر الفقيرة والأسر الأشد فقرا تبلغ

٤٠% من مجموع الأسر الكلي . وهذه الأسر هي التي تحتاج دعماً من الدولة لحيازة وحدات سكنية . أما الأسر الجديدة الشابة في الشرائح السكانية الأعلى فغالباً ما تجد عوناً من ذويها في حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها .

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

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

٢- الأسر التي تضطر إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية

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

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

قدر " صندوق تطوير المناطق العشوائية " العدد الكلي للوحدات السكنية غير الآمنة بالأحياء العشوائية بحوالي ٢١٠ ألف وحدة ، منها حوالي ١٥٠ ألف وحدة يجب إزالتها ونقل سكانها إلى مساكن جديدة آمنة . أما الوحدات الباقية وعددها ستون ألف وحدة فيمكن أن تظل في مكانها مع إزالة مسببات عدم الأمان الذي يتعرض له سكانها (مثل تحويل كابلات الضغط العالي الكهربائية الممتدة فوق هذه الوحدات إلى كابلات أرضية) . وقد سبق توصيف الوحدات

السكنية غير الآمنة عند الحديث عن الإسكان العشوائي . وقد اشتملت خطة تطوير العشوائيات إلى نقل سكان هذه الوحدات غير الآمنة - كأولوية أولى - على مدى الخمس سنوات القادمة . وأغلب هؤلاء الأسر من شرائح محدودى الدخل .

٤ - الأسر التي تقبع حالياً في الإسكان الجوازي Marginal Housing وفي غرفة واحدة أو أكثر

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

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

مما سبق يتضح أن الوحدات السكنية المطلوبة سنوياً للشرائح الفقيرة والتي تتمثل في الأسر الشابة المكوّنة حديثاً والأسر التي تقطن مباني آيلة للسقوط وتضطر إلى إخلاء مساكنها بأوامر إدارية والأسر التي تسكن في وحدات غير آمنة في الأحياء العشوائية يبلغ مجموع عددها حوالي ٢٧٠٠٠٠ وحدة .

أما الأسر التي تسكن في الوحدات الجوازية والوحدات المكوّنة من غرفة واحدة أو أكثر والتي يبلغ مجموع عددها حوالي ٤٢٠٠٠٠٠ أسرة فليس من المستطاع توفير وحدات سكنية لها على المدى القصير . ولكن من الواجب إعادة تسكينها في مراحل مستقبلية من مراحل التنمية الاقتصادية . وهذه الوحدات تمثل في حقيقة الأمر العجز الحالي في الإسكان المصري Housing Deficit .

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

جدول رقم (٢)

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

أي أن المنتج من الوحدات السكنية يبلغ حوالي نصف المطلوب سنوياً

ويجب الإشارة هنا إلى أن تحديد حجم الطلب على الإسكان ليس بالأمر الهين . فقد اختلفت الجهات التي قامت قیل ذلك بتحديد حجم هذا الطلب فيما بينها اختلافا كبيرا . فعلى سبيل المثال قام الجهاز المركزي للتعينة العامة والإحصاء في " دراسة الاحتياحات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنية " ٢٠٠٧-٢١٠٢ " الصادر في فبراير ٢٠٠٨ بتقدير إجمالي الطلب الكلى على الإسكان في عام ٢٠١٤ بحوالي ٤٦٦٠٠٠ وحدة . بينما أسفرت دراسة " الإسكان الحضري في مصر (١) " التي تمت عام ٢٠٠٨ وقامت على نتائج استبيان شمل نحو ٢٣ ألف أسرة تمثل شرائح المجتمع المصري على أن ٧,٤ % من الأسر في مصر بها فرد يبحث عن سكن . و أن مجمل عدد الوحدات المطلوبة سنويا حسب هذه الدراسة يبلغ حوالي ٨٧٠ ألف وحدة سكنية . ويرجع هذا التباين الشديد بين نتائج هذه الدراسات إلى تباين الطرق التي اتبعت في تقدير حجم الطلب على الإسكان . وقامت كل منها على فرضيات مختلفة عن الأخرى .

(١) هيئة المعونة الأمريكية - دراسة الإسكان في حضر مصر - ٢٠٠٨ .

USAID 2008 Housing study for Urban Egypt.

الفصل الثالث

الأسر الفقيرة وإمكانية حيازة الوحدات السكنية الملائمة لها

(١) تحديد الشرائح الفقيرة :

يجب تعريف وتحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً : شرائح محدودي الدخل وشرائح الطبقة الوسطي والشرائح العليا ، ونسبة عدد الأسر بكل منها للمجموع الكلي للأسر المصرية وذلك حتى تنال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح الأخرى . 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 تحديد الشريحة الاجتماعية ذات الدخل المحدودة أي الأسر الفقيرة . وتعرف هذه الأسر عادة بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عليه بحد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكي تتمكن الأسرة من سد احتياجاتها الضرورية الأساسية من الغذاء والكساء والإسكان . وكما اختلفت المراكز البحثية المختلفة في تحديد حجم الطلب علي الإسكان فقد اختلفت أيضاً في تحديد شرائح محدودي الدخل . ولكن في هذه الدراسة سنأخذ بالتحديد الوارد في بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك عام ٢٠١٠/٢٠١١ للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء وذلك لما يتوفر فيه من بيانات كافية تساعد علي إتمام هذه الدراسة بدرجة مقبولة من الدقة .

صنّف الجهاز شرائح المجتمع حسب الدخل إلي شرائح خمسيه : أدناها الشريحة الأكثر فقراً تليها شريحة الفقراء ثم شريحة متوسطي الدخل وشريحة فوق متوسطي الدخل وأخرها

الشريحة ذات الدخل العالية . وأعتبر الجهاز أن الشريحتين الأولى والثانية تمثلان محدودي الدخل والأولى بالرعاية وذلك كما هو مبين بالجدول رقم (٣) .

جدول رقم (٣)

جدول للشرائح الخمسية

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

وأي كانت طريقة تحديد شرائح الفقراء التي يقع عليها الاختيار والتي تُبنى عادة علي مقدار الدخل ومدى ملائمتها لتلبية احتياجات الإنسان الأساسية , فيجب علينا أن لا ننسى البعد الاجتماعي عند تعريف الفقراء . فالفقر ليس فقط " حالة اقتصادية " بل هو في نفس الوقت " حالة اجتماعية " .

فالإنسان الفقير محدود - أو معدوم - الموارد يختلف عن الإنسان الغني ذي الموارد الكافية - أو الزائدة - من حيث الأوضاع التي يعيش فيها ونسق القيم الذي يتصرف علي أساسه ونمط السلوك الفردي - أو الجمعي - الذي يتبعه محدودية الفرص المتاحة له في الصحة والغذاء والتعليم والثقافة مع النفور المتبادل بينه وبين الشرائح الاجتماعية الأخرى .

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

(٢) تحديد ما يمكن أن تخصصه الأسرة في الشرائح المختلفة من الدخل علي السكن

تشيير معايير دولية وحقوقية مختلفة إلى أن نسبة الإنفاق من دخل الأسرة علي السكن يجب أن تكون بحد أقصى من ٢٥ % إلى ٣٠ % من الدخل حتى ينتهي للأسرة أن تتفق علي الأغراض الأخرى للحياة^(١).

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

تختلف النسبة بين سعر المسكن ودخل الأسرة من إقليم لآخر علي مستوى العالم . ففي أمريكا اللاتينية يبلغ سعر المسكن حوالي ستة أمثال دخل الأسرة في العام ، بينما في أوروبا وأمريكا الشمالية يبلغ أربعة مرات دخل الأسرة . أما في آسيا وأفريقيا فتصل تكلفة المسكن إلى حوالي عشرة أمثال دخل الأسرة في العام ، وتوضح دراسة مؤسسة الهابيتات التابعة للأمم المتحدة السابق الإشارة إليها^(٢) أن تكلفة الوحدة في مصر تتراوح بين ثمانية وعشرة مرات دخل الأسرة في العام .

فبذلك يكون مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة للإيجار الشهري لوحدة سكنية في الشرائح الاجتماعية المختلفة يكون حسب ما هو مبين بالجدول رقم (٤) .

جدول رقم (٤)

ما يمكن أن تخصصه الأسرة كإيجار شهري للوحدة السكنية

الشرائح الخمسية للسكان	الأكثر فقراً	الفقراء	الشريحة المتوسطة	الشريحة فوق المتوسطة	الشريحة الأعلى دخلاً
متوسط ما يمكن أن تخصصه للأسرة للإيجار الشهري بالجنيه	٢٠٨	٢٦١	٣٦٥	٥٢١	٨٣٣

(١) Affordable Land and Housin in Africa – UN HABITAT.

(٢) Affordable Land and Housing in Latin America ,Asia,Africa and Urope and North America

(٣) تحديد الوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكانية المختلفة

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

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

الاقتصادي من ٥٠-٨٠ متراً مسطحاً .

المتوسط من ٦٠-١٠٠ متراً مسطحاً .

فوق المتوسط من ١٠٠-١٤٠ متراً مسطحاً .

الفاخر أكثر من ١٤٠ متراً مسطحاً .

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

١- الوحدات الملائمة للإسكان الاجتماعي

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

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

٢- وحدات الإسكان المتوسط

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

٣- وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر

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

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

جدول رقم (٥) ***

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

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

(٤) تكلفة الوحدات السكنية وقيمتها الإيجارية

قامت وزارة الإسكان (قطاع التشييد) بتحديد سعر تكلفة المتر المسطح في عام ٢٠١١

حسب مستويات الإسكان كالآتي :

الاقتصادي : ١٣٥٠ جنيها

المتوسط : ١٥٥٠ جنيها

فوق المتوسط : ١٦٢٠ جنيها

الفاخر : ١٩٠٠ جنيها

ومع إضافة ما بين ١٠-١٥ % من سعر تكلفة المتر المسطح كثمن للأرض وتكلفة مدها

بالمرافق يمكن حساب السعر الفعلي للوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكنية الخمسية

السابق ذكرها وذلك حسب ما هو مبين بجدول رقم (٦)

جدول رقم (٦)

تكلفة المتر المسطح والتكلفة الكلية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

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

(٥) القيمة الإيجارية الفعلية للوحدات

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

جدول رقم (٧)

جدول التكلفة والقيمة الإيجارية الفعلية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

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

(٦) الفجوة بين ما يمكن تخصيصه للإيجار حسب الدخل وبين التكلفة الفعلية والقيمة الإيجارية

بالنسبة للشرائح الفقيرة :

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

١- الشريحة الخمسية الأدنى (الأكثر فقراً) :

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٤١١ جنيه .

٢- الشريحة الخمسية التالية (الفقيرة)

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٦٠٥ جنيه .

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

جدول رقم (٨)

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

٢٠% الفقر ٤١	٢٠% الأكثر فقراً	
٨٦٦	٦١٩	الإيجار الشهري الفعلي للوحدة بالجنيه
٢٦١	٢٠٨	ما يمكن أن تخصصه الأسرة بإيجار شهري للوحدة بالجنيه
٦٠٥	٤١١	الفجوة بين الاثنين بالجنيه

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

من الفصول الثلاثة السابقة يتضح أن مشاكل الإسكان المعاصر في مصر تتمثل فيما يلي :

المشكلة الأولى : تراكمات العقود السابقة التي نتجت عن أخطاء السياسات والتشريعات التي حددت مسارات الإسكان خلال الحقبة الماضية .

المشكلة الثانية : حجم المنتج السنوي من الإسكان في هذه الفترة كان لا يلبي حجم الطلب عليه خصوصاً إسكان شرائح الفقراء والأشد فقراً ، إذ أن المنتج من هذه الوحدات كان لا يبلغ إلا نصف الطلب عليه فقط . وهذا يعني وجود فجوة كبيرة في مجال الإسكان الإجتماعي بين العرض والطلب .

المشكلة الثالثة : وجود فجوة واسعة بين قدرة الأسرة محدودة الدخل على حيازة وحدة سكنية ملائمة بالإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة . إذ أن أقصى ما يمكن أن تخصصه الأسرة في هذه الشريحة لاستئجار وحدة يبلغ فقط نصف القيمة الإيجارية الفعلية لهذه الوحدة .

الفصل الرابع

إسكان الشرائح الفقيرة في إطار سياسة قومية للإسكان

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

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

ويجب أن تشمل سياسة إسكان الفقراء علي العناصر الأساسية التالية :

(١) النظام المؤسسي لإدارة إسكان الفقراء

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

١- هيئة تعاونيات البناء :

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

وقد بلغ إجمالي ما قامت الهيئة بإنشائه وتمليكه للمواطنين حتى نهاية عام ٢٠١٣ ١٨٢٥٢٥ وحدة سكنية ، كما بلغت قيمة القروض منذ بدأ عمل الهيئة حتى ٢٠١٣/٦/٣٠ مبلغ ٥,٨٦٥,٧١١ مليار جنيه لتمويل إنشاء ما يقرب من ٤١٨٠٠٠ وحدة سكنية (أفراد - جمعيات) (١) .

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

(١) مذكرة رقم (١) لسنة ٢٠١٤ والخاصة بتقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام المالي

٢ - الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي :

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

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

٣ - هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (١)

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

وقد أقامت الهيئة حتى الآن ثمانية عشر مدينة جديدة على ثلاثة أجيال .

أشتمل الجيل الأول على ثمانية مدن : العاشر من رمضان - ٦ أكتوبر - ١٥ مايو - السادات - برج العرب الجديدة - الصالحية الجديدة - دمياط الجديدة - السلام .
وأشتمل الجيل الثاني على ستة مدن : بدر - العبور - بني سويف الجديدة - المنيا الجديدة - النوبارية - الشيخ زايد .
وأشتمل الجيل الثالث على أربعة مدن : الشروق - القاهرة الجديدة - أسيوط الجديدة - طيبة .

(١) العمران المصري - المجلد الأول الجزء الرابع - المدن والمجتمعات الجديدة - منتدى العالم الثالث

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

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

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

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

٤ - المؤسسات المحلية والمنظمات غير لحكومية NGOS

تقوم الحكومة المركزية ممثلة في وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية بوضع سياسات الإسكان على المدى القريب والمتوسط والبعيد في إطار التنمية القومية الشاملة بمراحلها المختلفة . كما تقوم أيضاً بوضع معايير أنماط الإسكان ومعدلات التنمية العمرانية . أما مشروعات الإسكان التي تقوم بها الحكومة فيتولى الجزء الأكبر منها الوزارات المركزية والأجهزة التابعة لها ، أما المحليات فتقوم بنصيب محدود منها . والتوجه العام في مجال الإدارة في مصر - بل وفي العالم - يسير نحو الأخذ باللامركزية وإعطاء الإدارات الإقليمية والمحلية مسؤولية أكبر في توفير الخدمات

الاجتماعية لمواطنيها من تعليم وصحة وإسكان وغيرها . و على الحكومة المركزية دعم الإدارات الإقليمية والمحلية بما تحتاجه من خبرات وأفراد متخصصين للقيام بمسئوليتها الجديدة . وفي هذا الشأن فإنه من الواجب أن يكون للمؤسسات المركزية المعنية بتوفير الإسكان فروع لها في كافة أقاليم مصر تعمل بالتعاون مع الإدارات والمنظمات المحلية مثل الهيئة العامة لتعاونيات البناء والهيئة العامة للإسكان الاجتماعي المقترحة وصندوق الإسكان الاجتماعي والذي سيأتي ذكره فيما بعد .

كما يجب إدخال المنظمات المحلية والجمعيات غير الحكومية NGOS كشريك فعال في مجال توفير الإسكان الاجتماعي ذلك بأن يكونوا حلقة اتصال جيدة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بل والأجنبية وبين المستحقين المحليين لهذا الإسكان .

وتعتبر مساهمة مثل هذه المنظمات الأهلية في مجال الإسكان ظاهرة جديدة على الساحة المصرية ولكن التجارب العالمية وعلى الأخص في أمريكا اللاتينية أوضحت أهمية دور هذه المنظمات المتزايد في توفير الإسكان الاجتماعي .

كذلك يمكن أن تكون هذه المنظمات حلقة اتصال بين مؤسسات التمويل مثل البنوك وبين المستثمرين في إسكان الفقراء من أفراد وشركات من ذوي رأس المال الصغير small scale capital لإتاحة التمويل اللازم لهم بشروط ميسرة .

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

عملت كل من الأجهزة الحكومية والقطاع العام من ناحية والقطاع الخاص من ناحية أخرى في مجال الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل دون تعاون يذكر فيما بينهم . والرأي السائد في أدبيات الإسكان أن الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام وهيئاته غير قادرة وحدها على توفير الإسكان الملائم للشرائح الدنيا من المجتمع . الأمر الذي يستوجب إشراك القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار في هذا النوع من الإسكان . وقد سبق أن ذكر أن القطاع الخاص - الرسمي وغير الرسمي - هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وتبلغ نسبة هذا

الإنتاج ٨٩ % من مجموع الوحدات المنتجة سنوياً .

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

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

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

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

الاجتماعي

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

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

٣- إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي

سبق أن ذكر أن القطاع الخاص غير الرسمي هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وأن تكلفة الوحدات في هذا القطاع أقل بدرجة كبيرة عن نظيراتها في الإسكان الرسمي . كما أن نمط الحياة هو النمط الأمثل ، إذ أن الحياة به تكاد أن تكون منصفة بين التمايز والتأجير . وإن كانت الوحدات السكنية غير الرسمية تلائم العديد من شرائح المجتمع إلا أن أغلبها مخصص للشرائح محدودة الدخل . ولكن كان لخروج هذا الإسكان من النطاق الرسمي للدولة العديد من الظواهر السلبية عمرانيا واجتماعيا سبق الإشارة إليها عند الحديث عن الإسكان العشوائي والإسكان الجوازي .

لذا فإنه من الضروري ضم هذا القطاع الهام إلي منظومة الإسكان الرسمي تلافياً لسلبياته وتعظيماً لإيجابياته . ومن الواجب إجراء دراسات تفصيلية لمنهجية أداء القطاع الخاص غير الرسمي في توفير الإسكان الاجتماعي و على الأخص في نواحي التمويل والمشاركة والمساهمة الذاتية self-participation والتخصيص والحياة من واقع التجارب العملية في هذا الشأن . إذ أن بعض هذه التجارب وعلى الأخص الناجحة منها قد تكون ذات فائدة كبيرة عند التخطيط لإعداد مشروعات جديدة للإسكان الاجتماعي .

كما أن الحكومة يمكنها مساعدة المستثمرين في هذا القطاع وذلك بتهيئة المواقع المرفقة الملائمة لمشروعاتهم وتوفير التمويل والدعم اللازم لهم بشروط ميسرة . وبذلك يقترب القطاع غير الرسمي تدريجياً ليُدخل في نطاق الإسكان الرسمي . وقد تمت عدة دراسات في هذا الشأن ، أهمها الدراسة التي أعدتها محافظة القاهرة بالاشتراك مع البنك الدولي

والتي أوصت بتخصيص مواقع يتم تخطيطها ووضع شروطها البنائية لتتناسب صغار المستثمرين أصحاب رؤوس الأموال المحدودة Small Scale Capitals لبناء وحدات سكنية تلائم شرائح المجتمع المختلفة وعلى الأخص شرائح محدودى الدخل ، علي أن تزود بالمرافق والخدمات الاجتماعية الأساسية وأنشطة إنتاجية ملائمة لهذه الشرائح مثل الصناعات الصغيرة والمتوسطة والورش والأنشطة المعرفية ، ولكن لم يؤخذ بهذه الدراسة حتى الآن ولم تتحول إلى مشروعات على أرض الواقع لمعرفة مدى نجاحها في تحقيق أهدافها .

(٣) - التمويل و الدعم إسكان الفقراء وإنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي

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

١- التمويل

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

لذا فإنه من الضروري إنشاء نظام تمويلي جديد لخدمة طالبي السكن من الفقراء وكذلك خدمة المستثمرين في مشروعات الإسكان الملائم لهم ، وهذا ما يطلق عليه Micro Finance Mechanim ويمكن أن يتم ذلك من خلال الآتي :

- مد الخدمات التمويلية للبنوك والمؤسسات المالية لتصل إلى الشرائح الدنيا من المجتمع وذلك بتيسير إجراءات الإقراض والرهن بضمان الحكومة ومنح البنوك ميزات ضريبية أو غيرها في مقابل تقديم هذه الخدمات .
- تكوين ودعم جمعيات محلية للادخار الإسكاني تقوم بتمويل إنشاء مشروعات الإسكان الاجتماعي لأعضائها بدعم من الحكومة وقروض من صندوق الإسكان الاجتماعي . ويطلق على مثل هذه الجمعيات Local saving groups .

٢- الدعم

يجب أن يتم الدعم على أسس واضحة تتسم بالشفافية ، من أهمها أن يذهب الدعم للشرائح المستحقة له دون غيرها ، وأن يوجه إلى الساكن وليس المسكن ، وأن يكون الدعم واضحاً ومحدداً ومباشراً .

ويأخذ دعم الساكن طريقتين : إما الدعم المباشر في جانب "الطلب" أي جانب طالب السكن وهو يتمثل في منح مباشرة أو في قروض ميسرة طويلة الأجل . أو الدعم غير المباشر ويكون في جانب "العرض" ويتمثل في الميزات الضريبية أو المشاركة بالأرض أو غيرها من الميزات التي تمنح للقطاع الخاص لتشجيعه على إقامة مشروعات سكنية ملائمة لذوي الدخل المحدود .

ويمكن أن يدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: إما بدعم الإيجار ويتمثل في منح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (٢٥% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة لمدة محدودة . وإما بدعم التمليك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط القرض الواجب سداًه ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين ، وبالتالي فإن اختيار الأسرة للإيجار أو التمليك لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيتمنح لها .

٣- صندوق الإسكان الاجتماعي

يستوجب الدعم إنشاء صندوق للإسكان الاجتماعي، وإتاحة موارد دائمة وكافية له

ليقوم بدوره في دعم الإسكان الاجتماعي . والمساهمة في تمويل مشروعاته فبجانب ما يخصص للصندوق سنوياً من الخزنة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

١-١٠% من حصيله مزادات بيع الأراضي المملوكة للدولة والهيئات العامة وشركات القطاع العام.

٢-٢٥% من حصيله بيع الأراضي المملوكة للوحدات المحلية .

٣-نسبة من الفائض السنوي من موازنة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .

٤-حصيله بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالمباني التي ينشئها الصندوق . وكذلك عائد استثمار أموال الصندوق .

٥-المبالغ المخصصة لأغراض الصندوق في الاتفاقيات الدولية التي تعقدتها الدولة .

٦-العائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك حصيله مخالفات قانون البناء الموحد .

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

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

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

١- تخصيص الأراضي

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

١ - تتاح الأراضي للإسكان الاجتماعي بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدها بالمرافق .

٢ - تتاح الأراضي للإسكان المتوسط بسعر التكلفة .

٣ - أما الإسكان فوق المتوسط والفاخر فيمكن أن تتاح الأراضي اللازمة لهما بسعر أعلى من تكلفة إعدادها .

وتستخدم الزيادة في سعر أراضي الإسكان فوق المتوسط والفاخر في سد العجز في سعر أراضي الإسكان الاجتماعي المنخفض وهو ما يسمى Cross-subsidy .

أما إذا ما أخذ بنظام حق الانتفاع في المجتمعات الجديدة خارج الوادي والدلتا فيمكن أن تحدد قيمة رسوم حق الانتفاع حسب نوع الإسكان فتبلغ أديناها في الإسكان الاجتماعي وأقصاها في الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

٢- مواقع الإسكان

من المتوقع أن تبلغ الزيادة السكانية حتى منتصف القرن الحالي حوالي ٦٠ مليون نسمة أي حوالي ١٣ مليون أسرة . ولما كان الحيز الحالي بلغ درجة التشبع القصوى من السكان ، فإن هذه الزيادة يجب أن تنتقل إلى مستقرات جديدة على امتدادات الحيز الحالي وإلى محاور وأقاليم تنموية جديدة خارج الوادي والدلتا ، بمعدل حوالي ٣٠٠٠٠٠٠ أسرة سنوياً ،

تحتاج إلى نفس العدد من الوحدات السكنية ، ذلك إذا ما أخذت مصر بسياسة الانتشار السكاني وزيادة رقعة المعمور المصري من ٦% إلى ١٢% من كامل المسطح الجغرافي المصري . وهذه الوحدات السكنية المطلوبة يمكن أن تكون مناصفة بين وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط .

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

٣- إعادة الاتزان بين التملك والتأجير

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

(٥) الإسكان والتنمية القومية الشاملة

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

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

٢- مشكلة الإسكان العشوائي .

٣- مشكلة الوحدات السكنية الخالية والوحدات المغلقة .

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

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

الفصل الخامس

التجارب المحلية في إسكان الفقراء^(١)

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

وقد أشتمل المشروع على المحاور التالية :

(١) البيانات الواردة في هذا الجزء مأخوذة عن البيانات المتاحة بوزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية .

(١) المشروع القومي للإسكان الإجتماعي

يشمل المشروع القومي للإسكان الإجتماعي ما يلي :

١- محور تملك الوحدات في عمارات سكنية

عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور حوالي ٣١٩٠٥٠ وحدة . وقد تم تسليم ما يقرب من ٢٤٣٨٨٢ وحدة حتى ٢٠١٣/٩/١٥ بالمحافظات والمدن الجديدة . وجاري تنفيذ بقية وحدات هذا المحور .

٢- محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات

"مشروع أبني بيتك"

يبلغ عدد قطع الأراضي المستهدفة لإقامة وحدات عابها في هذا المشروع ٩٤١٨٤ قطعة . وتبلغ مساحة القطعة الواحدة ١٥٠ متراً مسطحاً ، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية بمساحة ٧٥ متراً مسطحاً . ويمكنه مستقبلاً أن يقيم دورين علويين ، أي إضافة وحدتين آخرتين إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير . وقد تم تسليم ما يزيد عن ٩٣٨٣٣ قطعة للمنتفعين بهذا المشروع حتى ٢٠١٣/٩/١٥ وقاموا بتشييد وحداتهم إما على دور واحد أو على دورين أو على ثلاثة أدوار .

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

بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة

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

٤- محور تملك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر

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

٥- محور توفير وحدات سكنية مساحات ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف

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

٦- محور تملك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي

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

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

كان العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور ٤٧١٣٨ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه منها ٢٨١٦٩ وحدة في المدن الحالية ، وفي القرى الأكثر احتياجاً ١٨٤٥٦ وحدة حتى عام ٢٠١٣ .

ومن الواضح أن الوحدات السكنية في هذا المحور تمثل اقرب النماذج لتحقيق احتياجات الشرائح الفقيرة والشرائح الأشد فقراً . وبدراسة هذه الوحدات تبين الآتي :

• تكلفة الوحدة السكنية

- تكلفة المباني ٤٥٠٠٠٠٠٠٠ جنيهاً
- تكلفة الأرض والمرافق ١٧٥٠٠٠٠٠٠ جنيهاً
- مجموع التكلفة للوحدة ٦٢٥٠٠٠٠٠٠ جنيهاً

• دعم الدولة للوحدة

- تقوم الدولة بتحمل ثمن الأرض وتكلفة المباني البالغ قيمتهما ١٧٥٠٠٠٠٠٠ جنيهاً
- تقوم الدولة بمنح قرض لا يرد مقداره ٢٥٠٠٠٠٠٠٠ جنيهاً
- تقوم الدولة بمنح قرض طويل الأجل بفائدة مخفضة قيمتها ٧% ومقداره ٢٠٠٠٠٠٠٠٠ جنيهاً
- مجموع مقدار الدعم للوحدة يبلغ ما يساوي ٤١٥.٠٠٠ جنيهاً شهرياً

• القيمة الإيجارية للوحدة

- تبلغ القيمة الإيجارية الشهرية للوحدة ١١٠.٠٠٠ جنيهاً

لا شك أن القيمة الإيجارية للوحدة مناسبة تماماً للشرائح السكنية الأكثر فقراً . ولكن من الملاحظ أن الدولة تقوم بدعم الوحدة بما يقرب من ٨٠% من تكلفتها وهي نسبة عالية لا تستطيع الدولة أن تتحملها مع الأعداد الكبيرة من الشرائح السكنية المحتاجة لمثل هذه الوحدات . ومساهمة الدولة هذه المساهمة الكبيرة تتضح أيضاً في القيمة الإيجارية الشهرية التي يتحملها الساكن وهي ١١٠.٠٠٠ جنيهاً مقارنة بالقيمة الإيجارية الشهرية الفعلية والتي تبلغ ٦٢٥.٠٠٠ جنيهاً (مجموع قيمة الإيجار الشهري الذي يدفعه الساكن ومقدار الدعم الشهري الذي تتحمله الدولة) أي أن الساكن يدفع فقط ١٧.٦% من القيمة الإيجارية الفعلية والدولة تتحمل الباقي .

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

(٢) التحول في سيايات الإسكان

مما سبق يتضح أن مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يمثل تحولاً كبيراً في مسار الإسكان في مصر . إذ أنه يتجه بسياسة الإسكان نحو الاهتمام بشريحة محدودي الدخل وجعلها "الشريحة الأولى بالرعاية" في خطط الدولة في هذا المجال . ويهدف المشروع إلى توفير الوحدات السكنية التي يمكن أن تدخل حيازتها - تملكاً أو إيجاراً - في ١٠٠٠ إمكانية هذه الشريحة . وذلك بتقديم الدعم المباشر وإتاحة القروض الميسرة التي تسد على فترات طويلة للشباب والأسر محدودة الدخل . وقامت وزارة الإسكان والمحافظات بتوفير المواقع المرفقة اللازمة لمشروعات هذا البرنامج في المدن الحالية والمجتمعات الجديدة .

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

(٣) ضرورة تقييم البرنامج القومي للإسكان في كل محور من محاوره

أعلنت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية مؤخراً عن إعداد برنامج جديد لتوفير مليون وحدة سكنية خلال الخمس سنوات (٢٠١٢ - ٢٠١٧) بواقع ٢٠٠٠٠٠ وحدة في العام الواحد . ومن الواجب دراسة تقييم مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" الذي تم تنفيذه لتحديد مدى نجاحه في تحقيق أهدافه ومدى التعديلات المطلوبة لتصحيح المسار في

الشروعات المستقبلية وعلى الأخص في مشروع السليون وعدة سكنية الموقع تنفيذ في السنوات القادمة . ويشتمل التقييم - بجانب ما ذكر - على ما يلي:

- ١- مدى نجاح المشروع في تخصيص الوحدات السكنية للشرائح السكنية المستهدفة دون غيرهم من الشرائح . ومدى نجاح التنفيذ حسب البرامج الزمنية المعتمدة وحسب التكلفة المالية المنقولة عليها .
- ٢- درجة الإقبال النسبي على الوحدات في كل محور من محاور البرنامج وتحديد أسباب الإقبال من عدمه .
- ٣- مدى تحقيق الوحدة السكنية في المحاور المختلفة للاحتياجات المعيشية لسكانها . ورصد التغييرات التي أجراها المنتفع على التصميم الأصلي لكي تكون أكثر ملائمة لطبيعة حياته المنزلية .
- ٤- مدى رضا الشاغلين عن حياتهم الحضرية الجديدة والصعوبات التي تواجههم فيها .
- ٥- مدى تناسب التكلفة الفعلية للوحدة مع دخل المنتفع بها وهل هي في الحدود الاقتصادية السليمة .
- ٦- الأسلوب المتبع في الدعم ومدى نجاحه في تمكين المنتفعين من حيازة وحداتهم في حدود إمكاناتهم المالية .
- ٧- الصعوبات التي واجهت المنتفعين في التمويل وارتفاع التكلفة وإدارة المشروع في مراحله المختلفة أثناء التنفيذ .
- ٨- مدى ارتباط المواقع المخصصة لهذا النوع من الإسكان بالنسيج الحضري للمدينة المقام بها . أو بمعنى آخر مدى تكامل هذه المشروعات مع التخطيط العام للمدينة .
- ٩- مدى توفر فرص عمل ملائمة وكافية لشاغلي هذا الإسكان في نطاق المدينة . أي مدى ارتباط السكن بالعمل في هذا المشروع .
- ١٠- كيفية استغلال المنتفعين للوحدات :
 - بغرض الانتفاع السكني بها .
 - بغرض التربح السريع بالبيع للآخرين .
 - بغرض استغلال جزء من المبنى للسكن الخاص وجزء لاستخدام الغير وذلك لإضافة مورد مالي جديد للمنتفع .

١١- كيفية إدارة المشروع بعد الانتهاء من إنشائه وتسليمه للشاغلين ومدى مساهمتهم في هذه الإدارة .

(٤) بعض القصور الذي شاب تنفيذ المشروع القومي

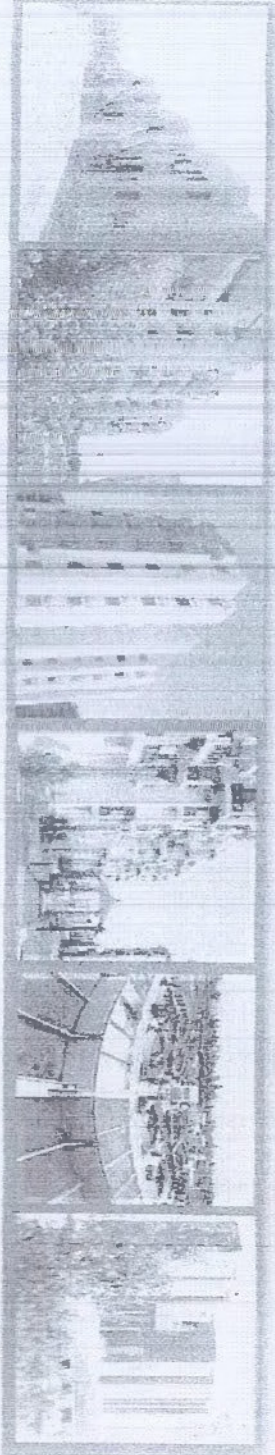
ولكن بصفة عامة شاب هذه المشروعات بعض القصور الذي يتمثل أساساً فيما يلي :

١- عدم تنفيذ المشروعات في المواعيد المحددة - إما للقصور في التمويل أو تعثر شركات المقاولات - مما تسبب في ارتفاع تكلفة الوحدات بأكثر مما كان مقدراً لها وبالتالي أدى إلى إرباك النظام الاقتصادي الذي قامت عليه هذه المشروعات .

٢- لم يتم توصيل المرافق العامة (مياه الشرب والصرف الصحي والكهرباء) إلى بعض المشروعات في الوقت المناسب . ولذا فقد تركت المساكن خالية بدون إشغال لمدد ليست قصيرة .

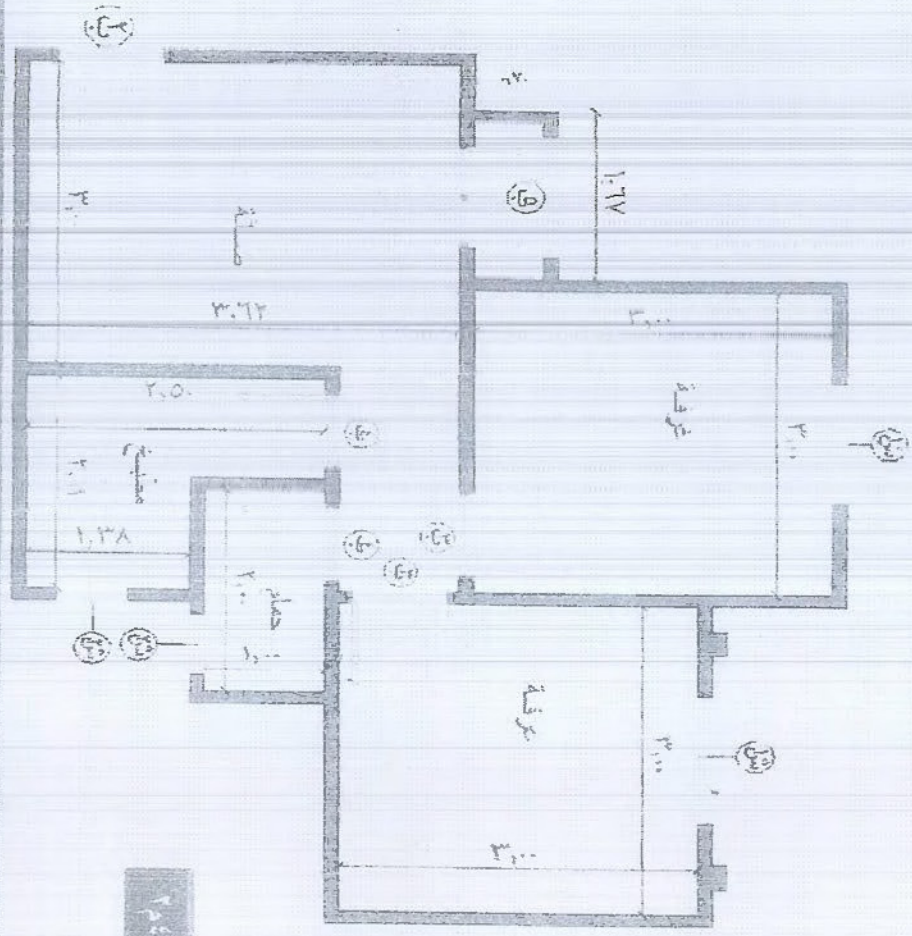
٣- عدم توفر الخدمات الاجتماعية (الصحة والتعليم) والخدمات التجارية وخدمات النقل والخدمات الإدارية بدرجة كافية مما تسبب في معاناة كبيرة لشاغلي وحدات هذه المشروعات .

الأولى بالرعاية



محور الأولى بالرعاية

محور أولي وحدات بمساحة صغيرة " 4.4 " الموزع الجيد الأولى بالرعاية بالاجود



مقياس الرسم 1:200



مبنى الإدارة
مبنى السكن
مبنى الخدمات
مبنى المحلات
مبنى المدارس
مبنى المسجد
مبنى المركز الثقافي
مبنى المكتبة
مبنى النادي
مبنى المركز الصحي
مبنى المركز التجاري
مبنى المركز التعليمي

محور الأولى بالارعية



محور الأولى بئر عالية

محور الأولى بئر عالية

الدراسات المطلوبة في مجال الإسكان

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

- ١- دراسة كيفية تحديد وتعريف الشرائح الاجتماعية الاقتصادية : شريحة محدودي الدخل (الفقراء والأشد فقراً) - الشريحة المتوسطة - الشريحة فوق المتوسطة والعليا .
- ٢- تحديد وتعريف الإسكان الملائم لكل شريحة من هذه الشرائح الاجتماعية الاقتصادية من حيث :
 - ساحة الوحدة .
 - نصيب الفرد الواحد بالمتر المربع من المساحة المستغلة .
 - معدل الكثافة السكانية (عدد السكان في الفدان الواحد أو في الكيلو متر المربع) الملائم لكل شريحة .
- ٣- دراسة كيفية تحديد حجم الطلب السنوي من الوحدات السكنية لكل شريحة من السكان (Demand) . وكذلك تحديد حجم المنتج منها سنوياً (Supply) وسبل معرفة الفجوة بين العرض والطلب .
- ٤- تحديد دور المشاركين الرئيسيين في توفير الوحدات السكنية بأنواعها المختلفة : الحكومة - القطاع العام - القطاع التعاوني - القطاع الخاص الرسمي - القطاع الخاص غير الرسمي ودراسة كيفية إدخال هذا القطاع في النطاق الرسمي للإسكان .
- ٥- دراسة وسائل التعاون بين هذه القطاعات - وعلي الأخص بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص - في توفير الوحدات السكنية اللازمة لمحدودي الدخل ، وتحديد التسهيلات التي يمكن أن تتيجها الدولة لهذا القطاع للقيام بتنفيذ مثل هذه المشروعات .
- ٦- تحديد إمكانية حيازة الأسرة للوحدة الملائمة لها تملكاً أو تأجيراً منسباً إلى دخلها :
 - تحديد مجموع عدد السنين التي يمكن للأسرة أن تمتلك فيها وحدة سكنية إذا ما خصصت دخلها بالكامل لحيازة هذه الوحدة . وتحديد المعدل الملائم لذلك لكل شريحة سكانية .

- تحديد النسبة المئوية من الدخل التي يمكن للأسرة في كل شريحة أن تخصصها لاستئجار الوحدة الملائمة لها .
 - حساب الفرق بين ما يمكن أن تخصصه الأسرة لحيازة وحدة ملائمة وبين القيمة البيعية الفعلية لهذه الوحدة في حالة التملك . وكذلك حساب مقدار ما يمكن أن تخصصه الأسرة من دخلها للإيجار وبين القيمة الإيجارية الفعلية للوحدة وكذلك تحديد الدعم المناسب في جانب " العرض " والدعم المناسب في جانب " الطلب "
 - ٧- دراسة وسائل التمويل في إنشاء مشروعات الإسكان اكل شريحة « كاذية ، وسياسات الدعم للشرائح الدنيا بما في ذلك تحديد النسبة الملائمة للدعم إلي تكلفة الوحدة .
 - ٨- دراسة كيفية التعامل (Handling) مع ظاهرة الإسكان المشوّه : الإسكان العشوائي - الإسكان الهامشي - إسكان المقابر .
 - ٩- دراسة كيفية تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر في الوحدات السكنية الخاضعة للقوانين الاستثنائية والتي بموجبها تم تحديد الإيجار بقيمة ثابتة غير متغيرة . و بها يمتد عقد الإيجار تلقائياً حتى أقرباء الدرجة الثالثة .
 - ١٠- دراسة كفاءة الاستفادة من الم وحدات المغلقة و الم وحدات الشاغرة البالغ عددها ما يقرب من سبعة ملايين وحدة حسب تعداد ٢٠٠٦ .
- وهذه الدراسات يجب أن تعد بصفة مستمرة حتى يمكن متابعة مؤشرات الإسكان وإحصائياته بصفة دورية . وتقع مسئولية إعداد هذه الدراسات على عاتق المركز القومي لبحوث الإسكان والبناء .

المراجع العربية

- ١- منتدى العالم الثالث العمران المصري - مصر ٢٠٢٠ المجلد الأول - الجزء الثالث : المدن والمجتمعات الجديدة .
- ٢- منتدى العالم الثالث العمران المصري - مصر ٢٠٢٠ المجلد الثاني - الجزء الأول : الإسكان
- ٣- يحيى شوكت وآخرين - خريطة مصر - العدالة الاجتماعية والعمران .
- ٤- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النماذج النهائية لعداد المباني ٢٠٠٦ لإجمالي الجمهورية .
- ٥- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - النشرة السنوية لإحصائيات الزواج والطلاق ٢٠١٢ .
- ٦- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنية في مصر ٢٠٠٨ .
- ٧- صندوق تطوير المناطق العشوائية - تقرير موجز عن تطوير المناطق العشوائية - ٢٠١٤ .
- ٨- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - المخطط الإستراتيجي القومي ٢٠٥٠- ٢٠١٤ .
- ٩- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - بيانات من الإسكان في مصر مستمدة من تعداد ٢٠٠٦-٢٠١٤ .

١٠- الهيئة العامة لتعاونيات البناء - تقرير عن نشاط الهيئة وحساباتها الختامية عن العام
المالي ٢٠١٢/٢٠١٣ .

المراجع الأجنبية

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