

نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير و تيسير الإسكان بالعالم العربي؛ دراسة تحليلية للتجربة المصرية

د.م. أيمن محمد نور عفيفي
مدرس العمارة - كلية الهندسة بالمطرية جامعة حلوان
Email: aym_afify@hotmail.com

الملخص:

تشهد أغلب المدن بالعالم العربي معدلات متزايدة من النمو العمراني و التحضر المطرد، نتيجة للنمو السكاني وتزايد معدلات الهجرة من البيئة الريفية و الرعوية إلى المدن، و تجاوبا مع ذلك لجأت العديد من الحكومات إلي وضع مجموعة من السياسات و البرامج للتعامل مع هذه الظاهرة العمرانية وتداعياتها الخطيرة المتمثلة في النمو و التحضر السريع للمدن العربية، و تلبية لاحتياجات المجتمعات العربية من تزايد الطلب علي الإسكان الملائم و الخدمات الأساسية. و إعادة استغلال الموارد المتاحة لتوفير المسكن الملائم من منظور يحقق الاقتصادية و الكفاية لمختلف التجمعات بالعالم العربي وتقويم النمو السريع للعمران بالمدن العربية.

ولقد أصبحت مشكلة توفير المسكن الملائم بالمناطق الحضرية من اكبر التحديات التي تواجه الإدارات الحكومية بمصر والعالم العربي، فعلي مدار العقدين الماضيين، تم تطوير العديد من السياسات لمواجهة هذه المشاكل المتزايدة و المرتبطة بطبيعة التغيرات الاجتماعية و الاقتصادية بالمجتمعات العربية. يتطلب التغلب عليها تطوير الإدارات الحكومية، وضرورة تفهم المخططين و المصممين الجوانب الكاملة لفعاليات السوق الرسمي و غير الرسمي، وكيفية تأثر السياسات المقترحة علي آليات العمل بالسوق، مما يتطلب ضرورة إيجاد صيغة متكاملة و مرنة للتعاون المشترك بين كل الجهات والفعاليات (حكومية أو غير حكومية) لمواجهة التحضر السريع والنمو السكاني المتزايد و ما يترتب عن ذلك من تزايد الطلب علي الإسكان الملائم في المناطق الحضرية.

وتهدف هذه الورقة البحثية إلى مناقشة الأبعاد المختلفة لسياسات توفير وتيسير الإسكان بمصر، كما يتم التعرض إلى أسباب القصور في الإمداد بالمسكن الملائم وتأثير ذلك على جذب السكان والأنشطة الاقتصادية ، وذلك من خلال تحليل مجموعة من التجارب المصرية في مجال توفير و تيسير الإسكان للفئات ذات الدخل المنخفض، و عرض و تحليل سياسات الإسكان المرتبطة بها، ثم تتبع تطور استراتيجية تيسير الحصول علي المسكن الملائم للفئات ذات الدخل المنخفض ، وتنتهي بمجموعة من التوصيات التي من شأنها تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي تتضمن تيسير الحصول علي المسكن الملائم لقطاعات مختلفة من ذوي الدخل المنخفض من خلال مدخل تنموي متكامل.

المقدمة: (مشكلة الإسكان في العالم العربي):

تعد مشكلة الإسكان احدي القضايا الملحة التي تواجه صانعي القرار في الدول العربية بشكل عام، و في مصر بشكل خاص. و تتعلق سياسة الإسكان بدور الدولة و مسؤولياتها إزاء تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين من الإسكان، خاصة الفئات المستهدفة من الشباب و محدودي الدخل. و يمثل المسكن الملائم احدي الحاجات الضرورية للإنسان المعاصر، حيث يأتي في المرتبة الثانية بعد توفير المأكل و الملبس، كما أقر بذلك علماء الاجتماع. و من هنا برزت أهمية الإسكان كإحدى الركائز الأساسية لأمن المجتمع، مما دفع الأمم المتحدة إلي أن تؤكد في إعلان اسطنبول بشأن المستوطنات البشرية على: "تأكيد الالتزام بالحق في السكن للمواطنين مع كفالة الضامن القانوني للحيازة، و الحماية من التمييز، و المساواة في فرص الحصول علي مسكن ملائم معتدل التكلفة...مع ضمان مشاركة و تعاون القطاعيين العام و الخاص و غير الحكومي من أجل توفير ذلك - (وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية 1999م).

و علي هذا الأساس، تبدأ هذه الورقة البحثية بتعريف الأبعاد المختلفة لمفهوم "الملائمة و توفير و تيسير المسكن " في العالم العربي، يلي ذلك تحليل مشاكل الإسكان والوضع الحالي لها في مصر، و يشمل هذا العرض تحليل سياسات و استراتيجيات الإسكان التي اتبعت لتوفير و تيسير المسكن، مما يخلص بنا في نهاية الورقة البحثية إلي استخلاص العديد من التوصيات نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير و تيسير الإسكان بمصر و العالم العربي.

1. تيسير و ملائمة الإسكان:

1.1. الملائمة

ملائمة المسكن لا تعني فقط توفير ملاذ و غطاء للإنسان فقط، بل تشمل بمعناها المتكامل توفير المسكن الآمن الذي يتمتع بالخصوصية والملكية وتناسب الفراغات المختلفة طبقاً للاحتياجات الأساسية اليومية للإنسان، وتوافر النظام الإنشائي الآمن وتوافر عناصر الإضاءة و التهوية والتدفئة الطبيعية السليمة، بجانب ذلك الإمداد بالمرافق الأساسية مثل (التغذية بالمياه و الصرف و الكهرباء)، و تشمل ملائمة المسكن توافر الاستدامة البيئية، و تناسب موقع المسكن إلى مواقع العمل و الخدمات العمرانية الأخرى. كل ما سبق يجب توافره في حدود التكلفة الملائمة لكي تتحقق الملائمة الحقيقية و الكاملة للمسكن. فالملائمة يجب أن تلبي احتياجات المستخدمين وتطلعاتهم مع الأخذ في الاعتبار النظرة العامة للتنمية المتدرجة و المتواصلة للمجتمع ككل - (Habitat, 2001).

1.2. تيسر الحصول علي المسكن

و علي الجانب الآخر، تمثل كيفية الحصول علي المسكن الملائم مشكلة حقيقية تواجه قطاعات عديدة من الأسر و خاصة ذات الدخل المنخفض. فمثل هذه الأسر تواجه صعاباً كثيرة في سبيل توفير الحد المادي المطلوب للحصول علي المسكن الملائم. فمبدأ تيسير الحصول علي المسكن يشمل توفير أنماط متعددة للإسكان ومستويات مختلفة للتكلفة يمكن لها جميعاً أن تلبي احتياجات شرائح متعددة من الأسر. فبينما لا تمثل اقتصاديات وفعاليات السوق أي مشكلة (أعباء مالية) عادة للأسر ذات الدخل المتوسط و المرتفع، تكمن المشكلة الحقيقية في تطبيق اقتصاديات السوق الحرة لتوفير المسكن للأسر ذات الدخل المنخفض؛ مثل هذه الآلية يجب أن تشمل برامج لتطوير استخدام مواقع مشروعات الإسكان وتعديل كثافات و اشتراطات البناء بما يحقق أعلى قدر من الاقتصادية، بجانب تبني هذه البرامج لسياسات مرنة لتطوير وصيانة المباني السكنية المقامة (الثروة العقارية الحالية)، وذلك في سبيل تفعيل سياسات مرنة لتيسير الإسكان.

وفي سبيل تطوير مثل هذه السياسات خاصة في مناطق إسكان الأسر الفقيرة، يجب الاتفاق أولاً علي تعريف مناسب و عملي لـ تيسر الحصول علي المسكن وهو ما يمكن صياغته بمفهوم عملي

فيما يلي: " تيسر الحصول علي المسكن " يتطلب تحقيق الملائمة للمسكن بكل ما تتضمنه من محددات أساسية مع الأخذ في الاعتبار أن لا تتجاوز التكلفة التقديرية للمسكن حدود (25:30 %) من دخل الأسر أو الأفراد". ومع اخذ ما سبق في الاعتبار يشمل " تيسر الحصول علي المسكن علي مجموعة من الأبعاد تتكامل فيما يلي:

- تيسر الحصول علي المسكن يعني تحقيق السلامة و الملائمة للمسكن و تحقيق الحد الأدنى من متطلبات الحياة الكريمة للمجتمع؛
- بجانب ذلك، يتطلب تحقيق تيسير الإسكان " إجراء تطوير شامل للجوانب الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع؛
- مما يسمح للأفراد والأسر القدرة علي الاختيار لأنماط ومواقع السكن بحرية وتحقيق احتياجاتهم بكفاية.

وخلاصة ما سبق يمكن القول بأن " تيسر الحصول علي المسكن يكمن في القدرة علي تطوير سياسات الإسكان التي تؤيد حرية الاختيار و مرونة نماذج تصميم المساكن، بجانب ملائمة الموقع وتناسب الكثافات و توافر الخدمات الأساسية به، وذلك من خلال منظور اقتصادي. و هذا ما يمكن أن يؤدي إلى إحداث تطوير و تنمية حقيقة للمجتمع و علاج الفجوة الحالية في سوق الإسكان معالجة نوعية و كمية.

1.3. أهداف سياسات تيسير الإسكان:

يمكن إيجاز أهم أهداف سياسات تيسير الإسكان من خلال النقاط التالية:

- تطوير أنماط الإسكان التي تلبي احتياجات مختلف الشرائح الاقتصادية بالمجتمع؛
- ضمان أن تلبي سياسات الإسكان المقترحة الاحتياجات الحالية و المستقبلية من الإسكان الملائم (استدامة الإسكان)؛
- ضمان الحد الأدنى من فرص تيسير الإسكان للأسر ذات الدخل المنخفض في الحصول علي المسكن الملائم.

2. الأبعاد المختلفة لمشكلة الإسكان الحالية بالعالم العربي:

تمثل قضية الإسكان أهمية خاصة للدول العربية بصفة عامة و في مصر بصفة خاصة مما لها من تأثير مباشر علي النواحي السياسية والاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع، و لقد أصبح الإسكان احد المحاور الرئيسية في رسم السياسات العامة في الدول العربية و تزايد الوعي لدى النخبة الحاكمة بالقيمة السياسية للاستثمار في مجال الإسكان منخفض التكاليف للتخفيف من أعباء الطبقات الفقيرة بالمجتمع. -

(Hamish S. Murison, John P. Lea, 1979)

كما أن مشكلة الإسكان ستظل على جدول أعمال حكومات الدول العربية لسنوات قادمة. فبمراجعة مجهودات الحكومات من اجل توفير الإسكان نجد أنها شهدت تذبذبا بين الزيادة في الستينات و الانخفاض في التسعينات في (مصر، الأردن، المغرب، سوريا، تونس و لبنان)، ولم تستطع الوفاء بالطلب المتزايد علي المساكن مما شجع السكان ذوي الحاجة العاجلة إلي المأوي للسكن العشوائي علي الأراضي العامة و الخاصة. و يمكن رؤية أمثلة لهذا النموذج العشوائي في العديد من تلك البلاد. و من جهة أخرى، تزايد حجم الطلب علي الإسكان في منطقة الخليج العربي بصفة عامة نتيجة للتزايد المطرد في معدلات التنمية و النمو الاقتصادي الكبير و ما صاحبه من نمو العمران و التحول من البيئة الريفية والرعية إلى البيئة الحضرية خلال العقود الثلاثة الماضية، و سوف تستمر لسنوات قادمة، وتوافق مع ذلك كون أغلب أفراد هذه المجتمعات من صغار السن و الشباب مما يعني تزايد الضغط علي سوق الطلب علي الإسكان، مما يتطلب ضرورة الأخذ في عين الاعتبار مبدأ تيسير الإسكان الملائم " Affordable & Adequacy

Housing" وضمان الاستدامة في توفير الإسكان الملائم لمختلف شرائح المجتمع، والتعامل مع معطيات مشكلة تزايد الطلب علي الإسكان في المناطق الحضرية و المدن بالعالم العربي.

وعلي الجانب الآخر نجد أن مشكلة تمويل الإسكان في العالم العربي تستند إلى واقع معقد، لتقلب الأوضاع الاقتصادية، والنقص في التشريعات المنظمة لعملية التمويل وضمان المخاطر، وعدم تواجد مؤسسات و برامج فعالة للتمويل. حيث اعتمدت الحكومات العربية لفترة طويلة علي نموذج توفير المساكن الشعبية في التمويل و الإدارة و التنفيذ و الدعم أيضا، و حتى وقت قريب كانت مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الإسكان الاقتصادي (الشعبي) محدودة النطاق. و مع الإدراك المتزايد من جانب الحكومات إلي ضرورة ضم شركاء آخرين للمساهمة في حل مشكلة توفير و تيسير المساكن، ظهرت بدائل متعددة لمشاركة القطاع الخاص، و الجمعيات الغير حكومية. و نتيجة ذلك بدأ الخبراء في دراسة أنماط وإجراءات مختلفة للتمويل و الإدارة المشتركة لمشروعات الإسكان الاقتصادي (الشعبي).

3. تحليل سياسات الإسكان في مصر:

تعتبر مشكلة الإسكان من أهم المشاكل الملحة التي تواجه برامج التنمية في مصر، و قد أدى ارتفاع معدل النمو السكاني و زيادة تيارات الهجرة من الريف إلى المدن، إلى صعوبة مواجهة الزيادة السكانية في المناطق الحضرية و متطلباتها من خدمات و مرافق، مما أدى إلى ظهور المناطق العشوائية و تضخم حجم الإسكان الغير رسمي منذ منتصف السبعينات. و رغم الجهود المبذولة لتغطية احتياجات المناطق الحضرية بالمرفق و الخدمات الأساسية، أدى ضعف التمويل المتاح لبرامج الإسكان قد أدى إلى حدوث قصور في تلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من الأسر و خاصة ذات الدخل المنخفضة. و لذلك كان من الضروري عند تحديد سياسات الإسكان أن يتم الأخذ في الاعتبار توفير أراضي البناء و الخدمات الأساسية لها، و دراسة الجوانب الاجتماعية و الاقتصادية للفئات المستهدفة ببرامج الإسكان، ووضع استراتيجية متكاملة لإقامة مجتمعات عمرانية جديدة. و تطوير المناطق القديمة بما لا يسمح بتآكل الثروة العقارية القائمة و خصوصا بالمناطق القديمة حيث تنخفض مستويات دخول الأسر و تنعدم بالتالي عملية الصيانة لهذه الثروة العقارية.

و تواجه عملية تحديد أطر محددة لسياسة الإسكان بعدد من القضايا الأساسية، منها ما يتعلق بعملية توزيع الأدوار بين الدولة و القطاع الخاص، و منها ما يتعلق باختيار أفضل الأنماط لحيازة الوحدات السكنية. و تتضمن سياسة الإسكان عدد من الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في التأثير علي مشكلة الإسكان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. و من بين أهم هذه الأدوات اللجوء إلى إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة و مشروعات الإسكان الاقتصادي (منخفض التكاليف) و التعاوني، حيث تتيح التجمعات العمرانية الجديدة الأراضي المعدة للبناء بأسعار مخفضة بالمقارنة بمثلثاتها بالمدن القديمة، كما أن الإسكان الاقتصادي و التعاوني يلعبان دورا هاما في توفير المسكن الملائم لذوي الدخل المنخفضة و الطبقة الفقيرة – (نجوى محمود، 2001).

3.1. العوامل المؤثرة على سياسات الإسكان:

أولاً: علي المستوى الكلي (macro level): حيث تقوم الدولة بتحديد أولويات التنمية بشكل عام و الاختيار بين البدائل المطروحة، فيتم تحديد مجالات الاستثمار و منها الإسكان و توزيع الأدوار ما بين القطاع العام و الخاص، و الالتزام بتوفير برامج للإسكان الميسر (منخفض التكاليف).

ثانياً: علي المستوى الجزئي (micro level): حيث يتم تحديد الأهداف و الأساليب علي ضوء الظروف السائدة. و لقد أدت قلة الموارد في بعض الدول العربية إلى إعطاء الأولوية إلى الاستثمارات الزراعية و الصناعية، و إهمال الاستثمار في مجال الإسكان و خاصة الإسكان الموجه إلى فئات المجتمع الأكثر احتياج مثل الشباب و ذوي الدخل المنخفضة. ولا شك أن الدولة تلعب دورا رئيسيا في مواجهة مشكلة الإسكان في الدول العربية كما في مصر، و خاصة أنها تتحكم في اغلب عناصر المشكلة من ارض و مواد بناء و خدمات و مرافق أساسية. و قد تنوعت

السياسات التي اتبعتها الدولة في مجال الإسكان بمصر، كما تعددت الأدوار التي حاولت من خلالها التدخل للتأثير على المشكلة - (S. Drakakis 1981).

3.2. أبعاد مشكلة الإسكان وتحدياتها بمصر:

برزت مشكلة الإسكان في مصر بصورة حادة مع بداية الستينيات مع ارتفاع معدلات النمو السكاني و تزايد الهجرة المكثفة من الريف إلى المدينة و تدخل الدولة في سوق البناء و إصدارها عدة قوانين لتخفيض إيجار المساكن لصالح الطبقات الفقيرة أدى إلي إجهاد القطاع الخاص عن الاستثمار في الإسكان الاقتصادي و بحيث كان على الدولة تحمل عبء القيام بتوفير الإسكان الاقتصادي للفئات الفقيرة من المجتمع. ويمكن أن نجل أهم أسباب هذه المشكلة فيما يلي:

- انخفاض العائد الاستثماري في مجال الإسكان بصفة عامة و الإسكان الاقتصادي و المتوسط منه بصفة خاصة، مقارنة بعائد الاستثمار بالأنشطة الاقتصادية الأخرى.
- صدور مجموعة من التشريعات انطلق معظمها من منظور سياسي مرحلي أدت إلى إعاقة حركة البناء بصفة عامة بالنسبة للطبقة المتوسطة التي تمثل عصب الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي و المتوسط.
- التناقص المستمر في مساحات الأراضي الصالحة للبناء نتيجة لتوطين السكان على مساحة لا تتجاوز 4% من المساحة الكلية للجمهورية، مما أدى إلى زيادة كبيرة في أسعار أراضي البناء و الزحف على الرقعة الزراعية بمعدل وصل إلى حوالي 60 ألف فدان سنوياً.

- و أخيراً، الارتفاع النسبي في تكلفة بناء الوحدات السكنية قياساً على القدرة الاقتصادية لغالبية أبناء الشعب المصري ذوي الدخل المتوسط و المنخفضة.
- و لقد ترتب على هذه الأسباب مجتمعة، و في ظل التزايد المستمر في عدد السكان (أكثر من مليون نسمة سنوياً) أن تحمل القطاع الحكومي العبء الأكبر في مواجهة هذه المشكلة و تعويض غياب دور القطاع الخاص، و مواجهة تزايد الطلب المستمر على الوحدات السكنية الجديدة للفئات منخفضة الدخل، و الأسر الناشئة، بالإضافة إلى متطلبات الإحلال و التجديد للوحدات القديمة غير الصالحة. (وزارة الإسكان و المرافق 2000)،

3.3. دور الدولة و القطاع الخاص في تنفيذ سياسات الإسكان بمصر:

تكاد تنحصر عملياً الاستثمار في مجال الإسكان بمصر في جهتين رئيسيتين هما الدولة و القطاع الخاص. ويمكن اعتبار القطاع التعاوني مكمل للقطاع الخاص. و بناء على ذلك فإن تحقيق أهداف قطاع الإسكان يمكن أن تتم من خلال بديلين:

الأول: أن يتولى القطاع الخاص العبء الأكبر في تحمل مسؤولية توفير الاستثمارات و تنفيذ خطط قطاع الإسكان بكل شرائحه مع قيام الدولة بدور هامشي في هذا الشأن.

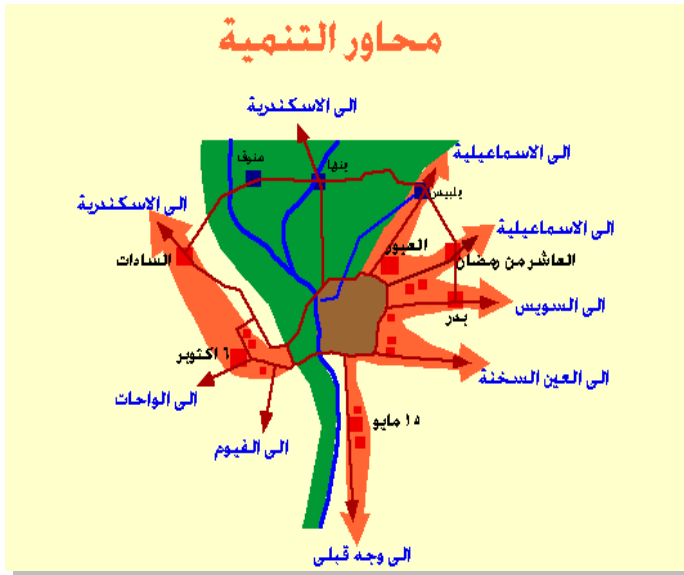
الثاني: هو أن تتولى الدولة العبء الأكبر من مسؤولية توفير الإسكان الاقتصادي و يقوم القطاع الخاص بمسؤولية توفير الإسكان المتوسط و المتميز - (مجلس الشورى 1983).

و لقد تحمل القطاع الخاص قبل قيام ثورة 1952 أعباء الاستثمار في القطاع السكني و توفيره لكل المستويات الاقتصادية، بحيث يخضع حجم الاستثمار إلى آليات سوق العرض و الطلب. و بعد إنشاء شركة التعمير و المساكن الشعبية عام 1953 كان ذلك إيذاناً بتدخل الدولة التدريجي في توفير السكن للطبقات الفقيرة - (نهى فهمي، 1992).

و بعد تغير الخط السياسي للدولة في منتصف السبعينيات في ظل سياسة الانفتاح الاقتصادي اتجهت الدولة مرة أخرى إلى تشجيع القطاع الخاص للقيام بدور أكبر في مجال الإسكان و بخاصة الإسكان المتوسط و الاقتصادي، كما قامت بمضاعفة التمويل الميسر للإسكان فزاد المتوسط السنوي

للقروض الميسرة من 7.38 مليون جنيه عام 1976 إلى 185.3 مليون جنيه في الفترة (1977 - 1982). و بعد أن أثبتت الإحصائيات ضعف أداء القطاع الخاص في هذا المجال تراجعت الحكومة عن منح القطاع الخاص دور هام في مجال الإسكان الاقتصادي. (مضابط مجلس الشعب 1985). وفي الوقت الحالي تشير الدراسات أن الدولة بحاجة إلى 50 مليار جنيه سنوياً لتوفير 750 ألف وحدة سنوية تشمل (480 ألف وحدة للزواج الحديث لمحدودي الدخل – 220 ألف وحدة للمناطق العشوائية و حالات الإحلال – بالإضافة إلى 50 ألف وحدة بديلة للمباني القديمة). و تقوم الدولة في الوقت الراهن بتوفير 100 ألف وحدة فقط من خلال مشروعات إسكان الشباب و مبارك و المستقبل في بعض المحافظات، و هو ما يمثل (15%) فقط من الاحتياج الفعلي. لذلك فهناك توجه عام لحث الدولة علي ترك المجال للقطاع الخاص علي أن تقوم بتنشيط سوق الإسكان ليكون قادراً علي تلبية احتياجات المجتمع بشرائه المختلفة، وذلك من خلال منح الأراضي المجانية و تحملها تكلفة مد المرافق و الخدمات لمشروعات إسكان محدودي الدخل. (المجالس القومية المتخصصة 1996).

3.4. استراتيجيات الدولة لمواجهة مشكلة الإسكان وتحدياتها بمصر:



شكل (1) يوضح محاور التنمية العمرانية لإقليم القاهرة الكبرى – هيئة التخطيط العمراني 2001

اعتمدت الاستراتيجية الحكومية في مصر لمواجهة مشكلة الإسكان على أدوات متعددة لتنفيذ سياسات الإسكان في مصر بالأساليب المختلفة التي تلجأ إليها الدولة لمواجهة المشكلة السكانية بشكل مباشر أو غير مباشر. و قد لجأت الدولة منذ السبعينات إلى سياسة إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة لمواجهة المشكلة السكانية، خاصة إنها تنتج الأراضي المعدة للبناء بأسعار أقل بكثير عن مثيلاتها بالمدن القديمة، و في اتجاه موازي شجعت الدولة الجمعيات التعاونية للإسكان و قامت بتزويدها بكافة التسهيلات.

ولقد مثلت إقامة المدن الجديدة بمصر أحد محاور التنمية العمرانية الشاملة و أحد أدوات مواجهة أزمة الإسكان وذلك في محاولة للحد من الزحف العمراني و إعادة توزيع السكان وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي بها، وذلك من خلال عدة اعتبارات لتخطيط و نمو هذه المدن الجديدة.

و لقد بدأت فكرة إقامة التجمعات الجديدة في مصر مع منتصف السبعينات وامتدت إلى عقد التسعينات وذلك من خلال ثلاثة أجيال تاريخية لإنشاء هذه التجمعات العمرانية وتشمل هذه المراحل الزمنية أنماط مختلفة للتجمعات العمرانية (المدن المستقلة – المدن التابعة – المدن التوأم – التجمعات العمرانية العشرة حول القاهرة الكبرى). ولقد تكلفت المدن الجديدة في مصر أكثر من 50 مليار جنيه منها 4.6 مليار جنيه لإنشاء وحدات سكنية، و 18 مليار تكلفة إنشاء 2222 مصنعا منتجا، و 6 مليارات جنيه تكلفة 1440 مصنعا تحت الإنشاء، بجانب 15 مليار جنيه في قطاع المرافق و الخدمات. إلا أن قطاع الإسكان لم يحقق ما هو مخطط له حيث تم استيعاب نحو 800 ألف نسمة فقط من أصل 8 مليون نسمة بنسبة 10% فقط مما هو مخطط. (وزارة الإسكان والمرافق - 1997).

3.4.1. البعد الكمي لاستراتيجية الدولة لمواجهة مشكلة الإسكان بمصر:
ويتناول هذا البعد الكمي تحليل حجم الاستثمارات المتدفقة حكومياً و ما تم إنجازه من الوحدات السكنية و مستوياتها لمواجهة مشكلة الإسكان بمصر.



شكل (3) يوضح مشروع إسكان منخفض التكاليف – مدينة بنى سويف الجديدة.



شكل (2) يوضح جانب من مشروع إسكان الشباب بمدينة السادس من أكتوبر

- بلغ عدد الوحدات السكنية المنفذة منذ عام (1952 و حتى عام 1982-خلال ثلاثين عام)- من كافة المستويات لكلا القطاعين العام و الخاص (1118710 وحدة سكنية)، بينما وصل عدد هذه الوحدات لكلا القطاعين العام و الخاص عن الفترة من (1982 و حتى 2001-خلال 19 عام- إلى 3037363 وحدة سكنية) أي نحو ثلاثة أضعاف ما تم بالمرحلة الزمنية الأولى خلال نصف الفترة الزمنية تقريباً.
- نفذ القطاع الحكومي من هذه الوحدات عدد 1164115 وحدة، و نفذ القطاع الخاص 1873248 وحدة، مما يعني عودة القطاع الخاص للاستثمار في مجال الإسكان.
- بلغت نسبة الإسكان الاقتصادي و المتوسط نحو (86%) لكلا القطاعين مما تم تنفيذه، في حين مثل الإسكان فوق المتوسط و الفاخر منها نسبة (14%) - (وزارة الإسكان 2000).

وقد استلزم لتحقيق هذه الخطط الطموحة لتوفير السكن الملائم للشرائح المتوسطة و الفقيرة من المجتمع توفير عدد من برامج القروض المدعومة (التعاونية) بلغت قيمتها في الفترة من 1982 و حتى 2001 13.5 مليار جنيهاً مصرياً، وطبيعة أغلب هذه القروض كانت تمنح فترات سداد طويلة (40:30 سنة) مع فترات سماح تصل إلى ثلاث سنوات، لتوسيع قاعدة المستفيدين من هذه القروض من الأسر منخفضة الدخل إلى أقصى قدر ممكن. وقد أمكن للقطاع الحكومي إنجاز هذا الكم من الوحدات السكنية من خلال منظومة عمل شملت عدداً من الأجهزة الحكومية و هي:

- هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.
- الهيئة العامة لتعاونيات البناء و الإسكان.
- جهاز المشروعات المشتركة.
- صندوق تمويل الإسكان.

3.4.2. البعد النوعي لاستراتيجية الدولة لمواجهة مشكلة الإسكان بمصر:
ويتناول هذا البعد النوعي مناقشة الاستراتيجية الحكومية لمواجهة الانخفاض النوعي و عدم ملائمة أساليب تصميم و تخطيط المواقع و إعداد المشروعات السكنية. فلقد كان انخفاض مستوى الجودة في فترات سابقة إحدى سمات الإسكان الحكومي، و لم يقتصر ذلك فقط على

أعمال التشطيبات، بل امتدت أيضاً إلى عناصر السلامة الإنشائية، و التي استدعت في بعض الأحوال إخلاء المساكن من شاغلها حرصاً علي حياتهم.



شكلي (4) ، (5) يوضحان نماذج متطورة من مشروعات إسكان الشباب بالمدن الجديدة – مدينة العبور.

ولهذا اتخذت الدولة عدة إجراءات يمكن تلخيصها فيما يلي:

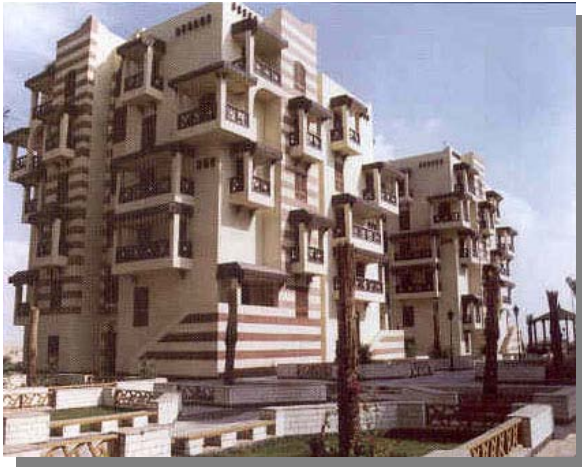
- إعداد و تطبيق التشريعات الملزمة بمراجعة تصميم المشروعات و مراقبة التنفيذ بواسطة المكاتب الاستشارية؛ الإسراع بإعداد كود البناء و أسس و اشتراطات التصميم المصرية و التي يجب التنفيذ بمقتضاها بحكم القانون؛
- الارتقاء بمستوى مواد البناء المستخدمة، و إدخال المواد المستحدثة المطابقة للمواصفات؛
- تدريب العمالة الحرفية من خلال مراكز التدريب، وكذلك تدريب الكوادر الهندسية من خلال برامج متخصصة؛
- الارتقاء بالمستويين المعماري و الجمالي للوحدات السكنية كأحد المقومات المهمة للمجتمع المتحضر، فقد مضي وقت تغلب فيه التكلفة علي جانب التصميم الجمالي وبصفة خاصة بمشروعات الإسكان الحكومي للفئات ذات الدخل المنخفض.

ولقد تصدت الدولة لظاهرة هدم القصور و الفيلات و المباني ذات الطابع المميز، بالإضافة إلي ذلك بدأت وزارة الإسكان سياسة جديدة لتطوير النماذج المعمارية المستخدمة في مشروعات الإسكان الحكومي لمنخفضي الدخل و مشروعات إسكان الشباب. (وزارة الإسكان 2000).

3.4.3. سياست تمويل الإسكان

بمصر:

شهدت مصر خلال العقود الثلاثة الماضية العديد من التحولات الاقتصادية في اتجاه اقتصاد السوق الحر ، مما كان له الأثر المباشر علي آليات سوق الإسكان وبرامج التمويل المتاحة لمشروعات الإسكان، و في ذات الوقت حدثت العديد من التناقضات في سوق الإسكان المصري وذلك نتيجة للتضارب الواضح في سياسات الاستثمار العقاري و دخول القطاع الخاص دون تخطيط مسبق إلى هذا المجال، مما نتج عنه



شكل (6) مشروع إسكان مبارك للشباب- منح الجائزة الأولي لمجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب لعام 2001

ظهور فائض في بعض الشرائح كالإسكان الفاخر و الفيلات ، و في ذات الوقت تزايد الفجوة و النقص من المعروض للإسكان الاقتصادي و منخفض التكلفة.

مما دفع الدولة إلى تبني استراتيجية تمويلية جديدة تركز علي تنفيذ أكبر عدد من الوحدات السكنية الاقتصادية، من خلال الاعتمادات الحكومية و برامج التمويل و الدعم المختلفة، والتي وصلت في مجملها كما سبق ذكره إلى 13.5 مليار جنيه لتمويل أكثر من ثلاثة ملايين وحدة سكنية في الفترة من (1982 إلى 2001م)، و فيما يلي سوف يتم عرض و تحليل أهم هذه البرامج. (وزارة الإسكان 2000).



شكل (8) نماذج إسكان الشباب بالمدن الجديدة.



شكل (7) يوضح مشروع إسكان الشباب – مدينة الشروق.

• صندوق تمويل الإسكان:

ولقد قام هذا الصندوق بإنشاء عدد من الوحدات السكنية يصل إلى 34 ألف وحدة حتى عام 2001، وذلك من خلال منح قروض ميسرة للشباب لتملك هذه الوحدات، وقد تم التعاون مع هيئة التجمعات العمرانية الجديدة لتوفير الأراضي المزودة بالمرافق الأساسية، مع تطوير نماذج الإسكان معماريا وتخطيطيا وذلك بما لا يؤثر علي زيادة تكلفة الوحدة.

• مشروع إسكان مبارك للشباب:

تم تخطيط هذا المشروع لإحداث طفرة حقيقية في إسكان الطبقة المتوسطة و الفقيرة، و ذلك من خلال توفير مسكن عصري للشباب بتكلفة اقتصادية و ملائمة للشرائح السكانية المستهدفة. و يصل حجم المشروع إلى 70 ألف وحدة سكنية علي ثلاث مراحل، و بمسطحات مرنة من (2100م إلى 263م) للوحدة السكنية، و تصل تكلفة الوحدة من (51 ألف جنيه إلى 28.5 ألف جنيه) تتحمل الدولة من (20%:45%) من تكلفة الوحدة و يسدد الملاك باقي التكلفة من خلال قروض ميسرة علي 40 سنة. وتبلغ القيمة الاستثمارية لهذا المشروع (4 مليار جنيه) تتحمل الدولة نحو 1.5 مليار جنيه دعما للشباب - (وزارة الإسكان 2000).

• مشروع إسكان المستقبل:

يمثل مشروع إسكان المستقبل اتجاه آخر في تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادية في مصر، حيث يعتمد بشكل أساسي علي التمويل الأهلي و الخاص بجانب تبرعات رجال الصناعة و الأعمال في مصر، مما يرسم صورة للتعاون بين مختلف الجهات الحكومية و الغير حكومية و الشعبية. ويهدف المشروع إلى إقامة نحو 70 ألف وحدة سكنية اقتصادية (263م)، في أراض مزودة بالمرافق الأساسية بالمدن الجديدة بتكلفة إجمالية 1.2 مليار جنيه منها 1 مليار من خلال جمعية إسكان المستقبل من التبرعات و المشاركة الأهلية بالتمويل. و تم التخطيط للمشروع علي

ثلاث مراحل تستوعب في مجملها 70 ألف أسرة، و تتمتع كل الوحدات بقروض تعاونية مدعومة، وأقساط في متناول مستوي دخول الأسر الفقيرة.

4. تقويم سياسات الإسكان الحالية في مصر:

عند تقويم مدي نجاح سياسات توفير و تيسير الإسكان بمصر يجب التعرف علي المنظومة الحاكمة لها بشكل متكامل يشمل الأبعاد الكمية و الكيفية. و في هذا السياق يمكن عرض الأبعاد الكمية لقياس الأداء في قطاع الإسكان بمصر من خلال النقاط التالية:

أولاً: نسبة ما يخصص للاستثمار في مجال الإسكان إلى إجمالي الاستثمار القومي.

ثانياً: عدد الوحدات السكنية لكل ألف من السكان. (و قد نتج زيادة ملحوظة في معدل الوحدات التي تخص كل ألف فرد حيث ارتفعت من 227 وحدة/ ألف مواطن عام 1976 إلي نحو 257 / ألف مواطن عام 1996. وانخفض متوسط عدد الأفراد للوحدة السكنية من 4.4 فرد/ الوحدة عام 1976 إلى 3.9 فرد/ الوحدة عام 1996.

ثالثاً: معدل التزام: حيث انعكست محصلة هذه الجهود في تحسين الأحوال السكنية للمواطنين، حيث انخفض معدل التزام من 1.47 فرد/ غرفة إلي 1.29 فرد/ غرفة عام 1996.

رابعاً: مقارنة ما تم تنفيذه من الوحدات السكنية إلى ما هو مستهدف في خطط التنمية.

و بالنسبة إلى الأبعاد الكيفية: فتشمل قياس مدي تحقيق خطط الدولة من برامج الإسكان لاحتياجات الفئات المستهدفة من الوحدات السكنية و عدالة توزيع الاستثمارات الخاصة بالإسكان بكل المناطق مع توافر المرافق الأساسية. مع توافر المعيار الاقتصادي (في ضوء ما أوصي به تقرير مجلس الشورى ألا يتحمل الفرد أكثر من 25% من دخله كإيجار أو قسط تملكه لمسكنه. (محمود، نجوى (2001).

وتشير أحدث الإحصائيات أن الدولة قد قامت ببناء نحو 2.474.000 وحدة سكنية من عام 1982 إلى عام 1999 منها (12.2%) إسكان فاخر و فوق المتوسط أي (300.831 وحدة سكنية) بالمدن الجديدة بمتوسط سعر 1000 جنية للمتر المسطح و هو ما يفوق إمكانيات الأسر الفقيرة (المستهدفة أساساً من مشروعات الإسكان الحكومي)

وهنا يكمن التساؤل التالي؛ هل ساهمت تلك الأدوات بفاعلية في مواجهة و حل مشكلة الإسكان في مصر؟ وباستعراض السياسات الحكومية لمواجهة مشكلة الإسكان بمصر نجد أن الدولة بحاجة إلى توفير 750 ألف وحدة سنوية للزواج الحديث لمحدودي الدخل و حالات الإحلال للمناطق العشوائية والمباني القديمة في حين تقوم الدولة في الوقت الراهن بتوفير 100 ألف وحدة فقط من خلال مشروعات إسكان الشباب و مبارك و المستقبل في بعض المحافظات، و هو ما يمثل (15%) فقط من الاحتياج الفعلي.

فرغم النجاح الجزئي لهذه الاستراتيجية في مواجهة مشكلة الإسكان بمصر إلا أنها لم تستطع حل هذه المشكلة بشكل كبير فمازالت هنالك زيادة سنوية تصب إلي رصيد الإسكان الغير رسمي بالمناطق العشوائية، (إسكان الفئات الفقيرة و منخفضي الدخل) مما يستلزم إعادة تقويم السياسات الحالية وتطويرها لتعميق حجم ما يمكن إنجازه في مجال تيسير الإسكان للفئات منخفضة الدخل و الفقيرة. (المجالس القومية المتخصصة 1999).

فقد أدى إخفاق سياسة الإسكان بمصر خلال العقود الثلاثة الماضية إلى ظهور عدة أعراض إسكانية أصبحت في حد ذاتها مشاكل حادة تحتاج إلى مواجهة، يمكن عرض أبرزها فيما يلي:-

- **الإسكان العشوائي:** الذي أقيم على أراضي غير مخططة أو معدة للبناء و بدون أي سند للحيازة أو ترخيص للبناء ، سواء كانت أراضي صحراوية أو أراضي زراعية ، وإن كانت الأخير اشد خطرا و انتشارا . حتى انه خلال العقود الثلاثة الماضية صب أكثر من 60% من الوحدات السكنية إلى إسكان المناطق العشوائية (الغير رسمية).
- **الإسكان الهامشي:** حيث تم استغلال أماكن غير معدة أو مخصصة للسكن في توفير المساكن للأسر الفقيرة . و تنتشر هذه الظاهرة بنسب متفاوتة

لذا كان على صانعي السياسات الإسكانية و ضع فئات الشباب الغير قادر و الفقراء علي قمة الاولويات، لأنه علي الرغم من أهمية دور القطاع الخاص و التعاوني و المنظمات الأهلية، فقد أثبتت التجارب السابقة إلى أن دور الدولة بالنسبة لهذه الشرائح من المجتمع (الفئات الفقيرة و منخفضي الدخل) لابد و أن يستمر سواء كان تمويليا عن طريق دعم تكلفة البناء و توفير القروض الميسرة و تفعيل دور المؤسسات المالية، أو تنظيميا من خلال وضع التشريعات و القرارات التنفيذية.

5. التوصيات: (تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات تيسير الإسكان)

من خلال ما تم استعراضه بهذه الورقة البحثية يمكن استخلاص عدد من التوصيات التي يمكن أخذها في الاعتبار عند إجراء تطوير لسياسات تيسير الإسكان في مصر و العالم العربي ضمن منظومة التنمية العمرانية المتكاملة للمجتمعات والمدن العربية، وهي كما يلي:

أولاً: علي الجانب التمويلي:

- حصر كل الأراضي التابعة للوزارات و الجهات الحكومية و مدها بالمرافق و تخصيص جزء كبير منها لإسكان محدودي الدخل بسعر مدعوم، و تخصيص جزء آخر للإسكان المتوسط بسعر التكلفة، في حين تخصيص جزء أخير محدود و هو الأقل ليباع للإسكان الفاخر بسعر مرتفع لدعم الإسكان الاقتصادي.
- وضع التيسيرات العملية في السداد علي آجال طويلة للمشروعات العقارية التي تستهدف الفئات محدودة الدخل.
- تفعيل دور البنوك و المؤسسات المالية للدخول في مجال الإسكان إذ تبلغ نسبة ما يصرف علي الإسكان من مجموع المدخرات بالبنوك حوالي (1%) بينما تبلغ هذه النسبة في دول أخرى (20%).
- العمل علي تيسير مشاركة القطاع الخاص للعمل في مجال الإسكان الاقتصادي، وتطوير نظم للشراكة مع القطاع الحكومي لمضاعفة حجم الاستثمارات الموجهة إلى قطاع الإسكان الاقتصادي، من خلال تطوير برامج متنوعة للتمويل و استغلال رؤوس الأموال الخاصة.
- ومن جهة أخرى، العمل علي تنظيم برامج إعادة التأهيل للقطاعات الفنية المساعدة في تشييد وإدارة وصيانة مشروعات الإسكان الاقتصادي، مما يعود مباشرة علي رفع كفاءة هذه المشروعات بأقل أعباء ممكنة علي الأسر الفقيرة.
- تطوير صناعة البناء و الأبحاث المرتبطة بها مما يسهم مباشرة في رفع كفاءة تخطيط و تصميم وتنفيذ مشروعات الإسكان الاقتصادي من جهة، وخفض التكلفة العامة للوحدات السكنية من جهة أخرى.
- يجب علي الحكومات و الإدارات المعنية بتوفير الإسكان العمل علي تطوير سياسات و خطط متكاملة لمواجهة العديد من الأزمات الطارئة في مجال الإسكان.

- دعم مشروعات الإسكان الشعبي المخصصة للإيجار من خلال سياسات متكاملة مالية وقانونية تحقق أقصى استفادة من إمكانيات القطاع الخاص في هذا المجال.
- **ثانياً: علي الجانب التنظيمي و التشريعي:**
- إعادة النظر في التشريعات الحالية لإيجاد المناخ المناسب للاستثمار في مجال الإسكان و الإسراع بإصدار التشريعات الهامة التي تأجل صدورها عدة مرات مع اتخاذ خطوات جادة نحو إيجاد تشريع موحد للإسكان.
- العمل علي تطوير سياسات مرنة للإسكان تلبي احتياجات مختلف المستويات الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع.
- تحقيق الاستدامة في التنمية العمرانية من خلال ضمان تحقيق سياسات الإسكان لاحتياجات مختلف الفئات الحالية و المستقبلية من الإسكان الملائم لهم.
- تشجيع التوجه نحو توفير نماذج غير تقليدية من المساكن الاقتصادية لتلبية احتياجات الأسر الجديدة، والتقليل من تكاليف البناء لها قدر الإمكان لتتناسب مع مستويات الدخل المنخفضة هذه الأسر.
- تشجيع سياسات إعادة التأهيل و الصيانة للثروة العقارية القائمة و بصفة خاصة بالمناطق الشعبية و الفقيرة، من خلال برامج مناسبة للتمويل من جهة، وتقديم الدعم الفني للمستأجرين أو الملاك للقيام بأعمال الصيانة و التأهيل.
- صياغة السياسات التي من شأنها تحفيز الجمعيات الأهلية و جمعيات المجتمع في المساهمة بتمويل برامج الإسكان الميسر للأسر الفقيرة.
- دعم إنشاء قاعة بيانات محدثة عن حالة سوق الإسكان و تقييم السياسات والجهود المبذولة بشكل دوري و سريع، للاستجابة للمتغيرات الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع بالسرعة الواجبة.
- كما يجب العمل علي تطوير برامج التدريب للقائمين علي تنفيذ خطط وبرامج الإسكان من خلال دورات تدريبية متكاملة للمصممين و المشرفين و المنفذين و أجهزة الإدارة تربطهم باحتياجات المجتمع وأسلوب المشاركة مع كل الفعاليات المحلية في تنمية المجتمع وإدارة و تصميم وإنشاء مشروعات الإسكان للفئات منخفضة الدخل علي أساس توفير المسكن الملائم لكل فئة.

المراجع:

- (1) فهمي، نهى (1992)، الإسكان منخفض التكاليف لماذا؟ ولمن؟ و إلى أين؟ ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان – القاهرة.
- (2) المجالس القومية المتخصصة (1996)، سياسة إسكان محدودي الدخل، تقرير المجلس القومي للخدمات و التنمية الاجتماعية، الدورة 16 – القاهرة.
- (3) المجالس القومية المتخصصة، (1999)، الإسكان العشوائي الهامشي وإسكان المقابر ، تقرير المجلس القومي للخدمات و التنمية الاجتماعية، الدورة العشرون – القاهرة
- (4) المجالس القومية المتخصصة، (2000)، التعاون الإسكاني، تقرير المجلس القومي للخدمات و التنمية الاجتماعية، الدورة العشرون – القاهرة.
- (5) مجلس الشورى، (1983)، تقرير اللجنة الخاصة عن مشكلة الإسكان في مصر، دور الانعقاد العادي الثالث.
- (6) محمود، نجوى (1992)، إدراك النخبة الحاكمة في مصر لقضية إسكان ذوي الدخل المنخفض، ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان – القاهرة.
- (7) محمود، نجوى (2001) سياسات الإسكان في مصر، كراسات استراتيجيات – مركز الدراسات الاستراتيجية الأهرام – القاهرة – جمهورية مصر العربية.
- (8) مضابط مجلس الشعب المصري (1985)، بيان الحكومة جلسة 4 في 30 نوفمبر، القاهرة.
- (9) وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية (1997)، تقرير خطط التنمية و التعمير في المدن الجديدة 1976 – 1996، القاهرة.
- (10) وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية (1999م)، مبارك والعمران (إنجازات الحاضر والمستقبل) ، وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، القاهرة، جمهورية مصر العربية.
- 11) C. Nelson, (2002), The Link Between Growth Management and Housing Affordability: The Academic Evidence, The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, Maryland, USA.
- 12) GOPP, (2001) " Urban Development in Egypt", Ministry of Housing, Utilities and Urban Communities, Cairo.
- 13) Habitat, (2001), The State of The World of Cities 2001, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, Kenya
- 14) Hamish S. Murison, (1979), Housing in Third World Countries, New York: Martin's Press.
- 15) S. Drakakis, (1981), Urbanization, Housing and The Development Process, London: Croom Helny.

TOWARDS PROMOTES INNOVATIVE POLICIES FOR HOUSING AFFORDABILITY IN ARAB COUNTRIES;

By: Dr. Arch. Ayman M Nour Afify

Lecturer of Architecture, Faculty of Engineering
Helwan University

Email: aym_afify@hotmail.com.

Abstract:-

Cities in Arab countries are growing at extraordinary rates, often compressing into decades the urbanization process that has taken centuries in Arab countries. In coping with this growth, public authorities have devised a wide range of policy instruments to influence the rate and character of city expansion, to meet the needs of people for housing and urban services, and to allocate resources in ways that redistribute both the costs and benefits of urban growth. Ideally, such policy formulation should be informed by a careful understanding of the behavior of urban markets.

Over the past two decades, the scope of housing problems and the policies available to tackle them have been redefined radically. We need to see both problems and policies in the context of the national and local housing market. Planners in the housing sector may operate in the private, public or nonprofit sector; all need an understanding of how the formal and (usually) informal housing markets work and how policy influences the operation of the market, both intentionally and in unintended ways.

This paper aims to analyze the different Housing Problems and the existing situation for housing market in Egypt, and then explores the structure of housing policies for both low and middle-income communities in the context of the housing market as a whole. The paper will also highlight the policy issues and approaches to solving them through promotes innovative policies & mechanisms for housing affordability in Arab countries to increase the availability of affordable housing for low and middle-income households.