

## تحليلات دورية

(٨)

# تقييم سياسات الإسكان في مصر

شيماء الشرقاوي

منتدى البدائل العربي للدراسات

٧ أبريل ٢٠١٤

مقدمة:

أقر ميثاق الأمم المتحدة أن الحق في السكن هو حق أصيل من حقوق الإنسان، وهو ما يعرف بـ"حق الإنسان في السكن اللائق: حق كل امرأة ورجل وشاب وطفل في الحصول على بيت آمن بأويته، ومجتمع محلي ينتمي إليه ويعيش فيه في ظل السلم والكرامة". وقد غابت نصوص تلزم الدولة على احترام الحق في السكن وحقوق عمرانية أخرى عن دساتير مصر حتى ظهرت مادة في دستور ٢٠١٢ وبعده دستور ٢٠١٤. حيث أن المادة (٦٣) حظرت التهجير القسري التعسفي، وجاءت المادة (٧٨) لتتنص على أن الدولة تكفل للمواطنين الحق في السكن الملائم... بما يحقق العدالة الاجتماعية". وعلى هذا فهذه الورقة تهدف لتقييم سياسات الإسكان في مصر في إطار المشروع الأخير الذي سنتفذه شركة "أرابتك الإماراتية" بالمشاركة مع الهيئة الهندسية بالقوات المسلحة، في محاولة لفهم سياسات الدولة حول أزمة الإسكان.

أزمة الإسكان في مصر:

تعد أزمة الإسكان من أهم الأزمات الملحة التي تواجهها الدولة منذ عدة عقود حيث قد أدى ارتفاع معدل النمو السكاني وزيادة تيارات الهجرة من الريف إلى المدن، إلى صعوبة مواجهة الزيادة السكانية في المناطق الحضرية ومتطلباتها من خدمات ومرافق، مما أدى إلى ظهور المناطق العشوائية وتضخم حجم الإسكان غير الرسمي منذ منتصف السبعينيات. وقد برزت مشكلة الإسكان في مصر بصورة حادة مع ارتفاع معدلات النمو السكاني وتزايد الهجرة المكثفة من الريف إلى المدينة وتدخل الدولة في سوق البناء

وإصدارها عدة قوانين لتخفيض إيجار المساكن لصالح الطبقات الفقيرة أدى إلي إجهام القطاع الخاص عن الاستثمار في الإسكان الاقتصادي وبحيث كان على الدولة تحمل عبء القيام بتوفير الإسكان الاقتصادي للفئات الفقيرة من المجتمع. يمكن أن نجمل أهم أسباب هذه المشكلة فيما يلي:

- انخفاض العائد الاستثماري في مجال الإسكان بصفة عامة والإسكان الاقتصادي والمتوسط منه بصفة خاصة، مقارنة بعائد الاستثمار بالأنشطة الاقتصادية الأخرى.
- صدور مجموعة من التشريعات انطلق معظمها من منظور سياسي مرحلي أدت إلى إعاقه حركة البناء بصفة عامة بالنسبة للطبقة المتوسطة التي تمثل عصب الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي والمتوسط.
- التناقص المستمر في مساحات الأراضي الصالحة للبناء نتيجة لتوطين السكان على مساحة لا تتجاوز ٤% من المساحة الكلية للجمهورية، مما أدى إلى زيادة كبيرة في أسعار أراضي البناء والزحف على الرقعة الزراعية بمعدل وصل إلى حوالي ٦٠ ألف فدان سنويا.
- وأخيرا، الارتفاع النسبي في تكلفة بناء الوحدات السكنية قياسا إلى القدرة الاقتصادية لغالبية أبناء الشعب المصري ذوي الدخل المتوسطة و المنخفضة.<sup>iii</sup>

### سياسات الدولة حول الإسكان:

لجأت الدولة منذ السبعينيات إلى سياسة إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة لمواجهة المشكلة السكانية، خاصة أنها تتيح الأراضي المعدة للبناء بأسعار أقل بكثير عن مثيلاتها بالمدن القديمة، وفي اتجاه موازي شجعت الدولة الجمعيات التعاونية للإسكان وقامت بتزويدها بكافة التسهيلات. ولقد مثلت إقامة المدن الجديدة بمصر أحد محاور التنمية العمرانية الشاملة وأحد أدوات مواجهة أزمة الإسكان وذلك في محاولة للحد من الزحف العمراني وإعادة توزيع السكان وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي بها، وذلك من خلال عدة اعتبارات لتخطيط ونمو هذه المدن الجديدة. ولقد بدأت فكرة إقامة التجمعات الجديدة في مصر مع منتصف السبعينيات وامتدت إلى عقد التسعينيات 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 العشر حول القاهرة الكبرى). ولقد تكلفت المدن الجديدة في مصر أكثر من ٥٠ مليار جنيه منها ٤.٦ مليار جنيه لإنشاء وحدات سكنية، بجانب ١٥ مليار جنيه في قطاع المرافق والخدمات. إلا أن قطاع الإسكان لم يحقق ما هو مخطط له حيث تم استيعاب نحو ٨٠٠ ألف نسمة فقط من أصل ٨ مليون نسمة بنسبة ١٠% فقط مما هو مخطط. (طبقا لوزارة الإسكان والمرافق - ١٩٩٧). وقد استلزم لتحقيق هذه الخطط الطموحة لتوفير السكن اللائح للشرائح المتوسطة والفقيرة من المجتمع توفير عدد من برامج القروض المدعومة (التعاونية) بلغت قيمتها في الفترة من ١٩٨٢ وحتى ٢٠٠١ حوالي ١٣.٥ مليار جنيها مصريا، وطبيعة أغلب هذه القروض أنها كانت تمنح فترات سداد طويلة (٣٠:٤٠ 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 عددا من الأجهزة الحكومية وهي: هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وقد أنشئت الهيئة بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بهدف خلق مراكز حضرية جديدة تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي، إعادة توزيع السكان بعيدا عن الشريط الضيق لوادي النيل، إقامة مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة، مد محاور العمران إلى الصحراء والمناطق النائية للحد من الزحف العمراني على الأراضي الزراعية، وهناك أيضا الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، وجهاز المشروعات المشتركة، وصندوق تمويل الإسكان، ولقد قام هذا الصندوق بإنشاء عدد من الوحدات السكنية يصل إلى ٣٤ ألف وحدة حتى عام ٢٠٠١، 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.

### المشروعات السابقة:

كان هناك العديد من مشروعات الإسكان الكبيرة نذكر منها مشروع إسكان مبارك القومى للشباب: والذي بدأ العمل عليه فى ٢٠٠٥ ليتم تسليم كافة وحداته فى سبتمبر ٢٠١١، وتم تخطيط هذا المشروع لإحداث طفرة حقيقية فى إسكان الطبقة المتوسطة والفقيرة، وذلك من خلال توفير مسكن عصري للشباب بتكلفة اقتصادية وملائمة للشرائح السكانية المستهدفة. ويصل حجم المشروع إلى ٧٠ ألف وحدة سكنية علي ثلاث مراحل، وبمسطحات مرنة من ( ١٠٠ م<sup>٢</sup> إلى ٦٣ م<sup>٢</sup> ) للوحدة السكنية، وتصل تكلفة الوحدة من (٢٨.٥ ألف جنيه إلى ٥١ ألف جنيه) تتحمل الدولة (٢٠% إلى ٤٥%) من تكلفة الوحدة ويسدد الملاك باقي التكلفة من (خلال قروض ميسرة على ٤٠ سنة. وتبلغ القيمة الاستثمارية لهذا المشروع (٤ مليار جنيه) تتحمل الدولة نحو ١.٥ مليار جنيه دعما للشباب. وهناك أيضا مشروع إسكان المستقبل: والذي يمثل إتجاه آخر فى تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادية فى مصر، حيث يعتمد بشكل أساسي علي التمويل الأهلي والخاص بجانب تبرعات رجال الصناعة والأعمال فى مصر، مما يرسم صورة للتعاون بين مختلف الجهات الحكومية وغير الحكومية والشعبية. ويهدف المشروع إلى إقامة نحو ٧٠ ألف وحدة سكنية اقتصادية (٦٣ م<sup>٢</sup>)، فى أراض مزودة بالمرافق الأساسية بالمدن الجديدة بتكلفة إجمالية ١.٢ مليار جنيه منها مليار جنيه من خلال جمعية إسكان المستقبل عبر التبرعات والمشاركة الأهلية بالتمويل.<sup>iv</sup>

### تفاصيل مبادرة مشروع إنشاء مليون وحدة سكنية بالتعاون بين شركة أرابنتك القابضة ووزارة الدفاع المصرية:

أعلنت أرابنتك القابضة، مجموعة الشركات الرائدة المتخصصة فى تنفيذ المشروعات الهندسية والإنشائية الضخمة فى منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والدرجة فى سوق دبي المالي، يوم ٩ مارس ٢٠١٤ عن توقيع مذكرة تفاهم مع وزارة الدفاع والإنتاج الحربي، بالنيابة عن حكومة جمهورية مصر العربية، لتطوير وإنشاء أكبر مشروع من نوعه فى المنطقة، لإسكان ذوي الدخل المحدود فى مختلف أنحاء مصر. وقد تم توقيع مذكرة التفاهم لتطوير وإنشاء مليون وحدة سكنية لذوي الدخل المحدود وتتص مذكرة التفاهم على تكليف أرابنتك بتطوير وإنشاء مليون وحدة سكنية فى ثلاثة عشر موقعا فى عدد من المحافظات فى جمهورية مصر، وذلك ضمن جهود القيادة المصرية لتوفير السكن الملائم للمواطنين المصريين من ذوي الدخل المحدود والحد من تفاقم مشكلة السكن الناجمة عن الزيادة المطردة فى أعداد السكان. يعتبر هذا المشروع الأكبر من نوعه فى المنطقة إذ تبلغ تكلفته الإجمالية ٢٨٠ مليار جنيه مصري (أي ما يوازي ٤٠ مليار دولار أمريكي) وسيتيح لملايين المواطنين المصريين العيش فى مجمعات سكنية متكاملة تتوفر فيها كل المرافق والخدمات العامة التي يحتاجون إليها من مدارس ومستشفيات ومنتزهات ودور العبادة. وستتولى شركة "أرابنتك للتطوير العقاري" مهمة تطوير المشروع على عدة مراحل تمتد إلى خمس سنوات، ويعتبر هذا الاتفاق بمثابة باكورة المشروعات التي تسعى شركة أرابنتك للتطوير العقاري تنفيذها ضمن جهودها الرامية لتعزيز حضور شركاتها فى مصر. وستقوم أرابنتك للإنشاءات فى مصر التابعة لأرابنتك القابضة بتنفيذ المشروع الذي من المتوقع أن يوفر ما يزيد عن مليون وظيفة للشباب المصري. وقد أعربت مجموعة من البنوك المصرية والأجنبية عن استعدادها المبدئي لتوفير حلول مالية مبتكرة لتمويل التملك فى هذه المشروعات بشروط ميسرة جدا بمتناول فئات كبيرة من الشعب المصري ولفترة تمتد إلى عشرين سنة. وستقام هذه المجمعات السكنية فى ثلاثة عشر موقعا فى عدد من محافظات مصر وتبلغ المساحة الإجمالية للأرض التي ستنشأ عليها ما يزيد عن ١٦٠ مليون متر مربع، منها ١٤٩ مليون و ٤٢٠ ألف متر مربع فى محافظة القاهرة (موزعة ما بين مدن العبور، والعاشر من رمضان، وبدر، والإخلاص). وتتوزع المساحات المتبقية ما بين محافظات الإسكندرية (مدينة برج العرب الجديدة - ٩٦٤ ألف متر مربع) والمنوفية (مدينة السادات - مليونان و ٨٨٠ ألف متر مربع)، والفيوم (مدينة الفيوم الجديدة - مليونان و ٢٠٠ ألف متر مربع)، وبني

سوف (مدينة بني سويف الجديدة - ٨٦٤ ألف متر مربع)، والمنيا (مدينة المنيا الجديدة - مليون و ٦٤٠ ألف متر مربع)، وأسيوط (مدينة أسيوط الجديدة - ٩٠٠ ألف متر مربع) وسوهاج (مدينة سوهاج الجديدة - مليون و ١٦٠ ألف متر مربع) وقنا (مدينة قنا الجديدة - ٢٦٤ ألف متر مربع)، والأقصر (مدينة طيبة الجديدة - ٣٢٨ ألف متر مربع). وتبلغ المساحة المبنية الإجمالية لهذه المشروعات أكثر من ٥ ملايين متر مربع. هذا ويتوقع أن تبدأ أعمال الإنشاء في الربع الثالث من العام الحالي، على أن تسلم أولى الوحدات في مطلع ٢٠١٧، وتكتمل جميعها قبل عام ٢٠٢٠، علما بأن أرابنك والجهات الحكومية المختصة في مصر في المراحل النهائية من توقيع اتفاقيات نهائية تتضمن آليات تنفيذ هذه المشروعات.<sup>٧</sup>

### تقييم المشروع في ظل أزمة الإسكان:

وعلى الرغم من السياسات التي تتبعها الدولة والمشروعات القائمة، لم تحل الأزمة بل هي في تفاقم مستمر. وتُعد الميزانية المخصصة لل عمران محدودة حيث أن متوسطها خلال الأعوام الخمسة الماضية كان فقط ١٠% من الموازنة العامة. كما أن الوزارات القطاعية تهيمن على ٩٢% من ميزانية العمران، و ٩.١% من موازنة الدولة تاركة ٠.٩% يتوزع على الـ ٢٧ محافظة. يزداد الواقع سوءا حين نتطرق إلى التوزيع الجغرافي والعمراني لهذه الميزانية. فمن جهة، هناك غياب في تناسب الميزانيات المخصصة لمحافظة بعينها، خصوصا العاصمة، بالمقارنة بعدد السكان، كما أن نحو ٢٢% من ميزانية الإسكان ومياه الشرب والصرف الصحي يخصص للمدن الجديدة، والتي يسكنها أقل من ٢% من المواطنين، شهد الإسكان الإجتماعي عملية مركزة خلال العقد الماضي حيث انخفضت نسبة تمويل المحافظات من نحو ٤٠% من الإسكان إلى نحو الصفر، فهي الآن تعتمد فقط على صندوق الإسكان التابع لها والذي لا تموله الخزنة المركزية. في المقابل هيمنة وزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية الجديدة على عملية الإسكان الإجتماعي حيث تخصص كامل ميزانية الإسكان لها ويتم تصميم المساكن وطرح المناقصات من خلال الجهاز التنفيذي للمشروع القومي للإسكان أو هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التابعتان لها، ولكن يتم تخصيص الأراضي بالمحافظات عن طريق الإدارة المحلية كما يتم تخصيص الوحدات عن طريقها أيضا. يمثل متوسط الإنفاق الحكومي على العمران في مصر عبر الأعوام الخمسة الماضية فقط ١٠% من الموازنة العامة. فرغم زيادة القيمة من نحو ٤٣.٣ مليار جنيه عام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى ٤٩.٣ عام ٢٠١٢-٢٠١٣، لكن تأرجحت نسبة الإنفاق على العمران من الموازنة العامة حيث أعلى نسبة كانت ١٣.١% عام ٢٠٠٩-٢٠١٠، وأقل نسبة هي عام ثورة يناير ٢٠١١ حيث انخفضت ٤٢% عن العام السابق عليها إلى ٧.٦ فقط من الموازنة العامة. تعافى الإنفاق الحكومي على العمران تدريجيا منذ عام ٢٠١١ حتى وصل إلى ٩.٩% من الموازنة عام ٢٠١٣ / ٢٠١٢. بالمقارنة يصل الإنفاق الحكومي على العمران بدول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى بين ١٤ و ٢٠% من الموازنة العامة، علما بأن تم خصخصة نسبة أكبر من الخدمات العمرانية بهذه الدول، حيث يشارك القطاع الخاص في العديد من القطاعات الخدمية. مشاركة القطاع الخاص في مصر مقتصرة على القطاع الأهلي عند بناء مجتمعات المجهودات الذاتية وإمداد المرافق لها، أو بعض مشروعات المشاركة مع القطاع الخاص الكبير.<sup>٨</sup>

أما بالنسبة للمبادرة الأخيرة لمشروع المليون وحدة سكنية، فعلى الرغم من كونها مبادرة هامة وهناك العديد من المميزات لهذا المشروع، من ضمنها أنه سيبني فرص عمل ووظائف للشباب في ظل وجود أزمة بطالة، وسيعمل على إنعاش الوضع الاقتصادي ومن شأن هذا المشروع أيضا أن يعمق من العلاقات المصرية-الإماراتية عن طريق زيادة الاستثمارات، وإذا تم تنفيذ المشروع بالكامل سيعتبر نقلة هامة في طريق حل أزمة الإسكان. ولكن هذا لا ينفى وجود العديد من التساؤلات حول المشروع خاصة في ظل وجود أزمة في الرقابة على مشروعات الإسكان بشكل عام تحديدا مع عدم وجود برلمان حاليا وصعوبة الرقابة المدنية على مشروعات القوات المسلحة بصفة خاصة. تظهر أيضا تساؤلات حول السبب وراء إسناد هذه المهمة لقطاع الهيئة الهندسية بالقوات المسلحة وتوقيع وزارة الدفاع مذكرة التفاهم بالنيابة عن الحكومة المصرية وعدم إسناده للوزارة المخولة بمشروعات العمران أي وزارة



منتدى البدائل العربي لدراسات  
Arab Forum for Alternatives

الإسكان، وأيضاً قلة المعلومات المتاحة حول المشروع مما يوحي بأجواء من عدم الشفافية في ظل المحاولات لبناء نظام ديمقراطي فتظهر تساؤلات حول ما إذا كان سيتم الدمج بين التجنيد الإجباري والعمل في هذا المشروع كما يحدث في بعض مشروعات القوات المسلحة الأخرى.

وتظهر مشكلة أخرى وهي الكيفية التي سيتم بها توزيع الوحدات السكنية هذا مع الأخذ في الاعتبار أن مشروع مبارك للإسكان لم يتم تسليمه بالكامل حيث أنه كان من المقرر أن يتم تسليمه في سبتمبر ٢٠١١ وأدى قيام ثورة يناير لعدم وضوح مصير هذا المشروع وقضايا الفساد التي شابته. مما يطرح العديد من التساؤلات حول تنفيذ هذا المشروع أيضاً خاصة في ظل حالة عدم الاستقرار التي تتعرض لها البلاد.

<sup>i</sup> المقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي ملائم، وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق:

<http://www.ohchr.org/AR/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx>

(ii) حقوق السكن والعمران:

[http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page\\_1.html](http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page_1.html)

(iii) أيمن عفيفي، نحو تفعيل استراتيجيات متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي؛ دراسة تحليلية للتجربة المصرية، يوجد في:

[http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ayman\\_Afify/12th%20-%20Paper.pdf](http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ayman_Afify/12th%20-%20Paper.pdf)

(iv) المرجع السابق

(v) أرابنتك توقع اتفاقاً تاريخياً مع وزارة الدفاع المصرية لتطوير وإنشاء مليون وحدة سكنية في مصر:

<http://www.arabtecholding.com/Page.aspx?PageId=70&id=338>

(vi) يحيى شوكت، العدالة الاجتماعية والعمران.. خريطة مصر، منشور برخصة المشاع الإبداعي: النسبة-غير التجاري-بذات الرخصة ٣، موقع وزارة الإسكان الظل:

[http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page\\_2887.html](http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page_2887.html)