

## آليات ضمان استدامة شراكة القطاع الخاص في مشروعات الإسكان الإجتماعى

دكتور هشام محمود حافظ\* دكتورة/جيهان حسن سيد\*

### ملخص البحث

فى النصف الثانى من القرن العشرين وحتى الوضع الراهن تباينت الأدوار الفاعلة بقطاع الاسكان فى مصر ما بين انفراد الدولة كفاعل رئيسى لتغطية الطلب على الإسكان، ومشاركة القطاع الخاص، وقد ظهر هذا التباين فى صورة تذبذب للسياسات وانعكاسها على تحديد حجم أدوار المشاركة ببرامج الاسكان، بداية ما بين تقليص لدور الدولة وعدم تدخلها فى قطاع الاسكان الى سيطرة كاملة على القطاع مقابل تقليص وانسحاب لدور القطاع الخاص تارة، ثم العودة لتعظيم دور القطاع الخاص فى برامج الاسكان تارة أخرى والذى ركز فى استثماراته بقوة فى مشاريع الاسكان المتميز والفاخر دون الفئات الاجتماعية الأخرى.

وتعتبر قضية حق الحصول على المسكن الملائم للمواطن المصرى من القضايا التى لا تستطيع المبادرات الفردية اشباعها، أو لا تقدر على اشباعها بالمقارنة بامكانياتها الذاتية<sup>(١)</sup>، ولذلك فإن الجهات المسؤولة عن توفير حق المسكن الملائم للمواطنين تمثل منظومة لها عناصر رئيسية وتتعدد تلك العناصر ما بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية والدعم الحكومى الموجهة لتمويل قطاع الاسكان وأخيرا القطاع الخاص الذى بدوره أصبح مشاركته الفاعلة بقطاع الاسكان مطلبا رئيسيا تنادى به القيادة السياسية بالواقع المعاصر وذلك بتشجيع الاستثمار الخاص وفتح آفاق الاقتصاد المصرى امام الأفراد والشركات الخاصة سعيا الى أن يؤدى القطاع الخاص دوره الطبيعى الأصيل، المرجو فى تحقيق التنمية الإقتصادية للمجتمع<sup>(٢)</sup>، وذلك بتنفيذ خطط ومشروعات الإسكان طبقا لخطة الدولة واحتياجات السوق.

**الكلمات الدالة:** سياسات الإسكان، آليات التفعيل، القطاع الخاص، الشراكة، برامج الاسكان، استدامة الإسكان، تيسير الإسكان، فئات السكان، الاسكان الملائم.

### الهدف من البحث

تحليل التجربة المصرية وتحديد دور الجهات المسؤولة عن توفير المسكن ومن ثم وضع التصور المستهدف لتعظيم دور القطاع الخاص فى مشاركة الدولة فى برامج الاسكان الإجتماعى لضمان الإستدامة فى توفير الاسكان وتيسير الحصول على السكن الملائم لمختلف شرائح المجتمع، وصياغة السياسات الداعمة والآليات التى تفعل هذه الشراكة، فى إطار ثلاثة محاور رئيسية تتمثل فى:

ومع تبنى الدولة المشروع القومى للإسكان والذى يهدف الى دعم الفئات الاجتماعية المستحقة والذى يتضمن من أهدافه تعظيم دور شراكة القطاع الخاص فى توجيهه استثماراته لهذه النوعية من المشروعات، حيث تسعى فى اطار تلك الشراكة الى توفير الوحدات السكنية بتنوع انماط الحيازات لأنماط الإسكان المختلفة ما بين (تمليك، ايجار، توفير أراضى، مسكن نواة، بيت ريفى، بدوى، الخ.....)، بالإضافة الى تعزيز هذه الشراكة كمدخل للتنمية الاجتماعية والإقتصادية للمجتمع، وبالتالي تخفيف العبء عن الدولة وتقليص دور الدولة فى توفير الدعم والتمويل العام.

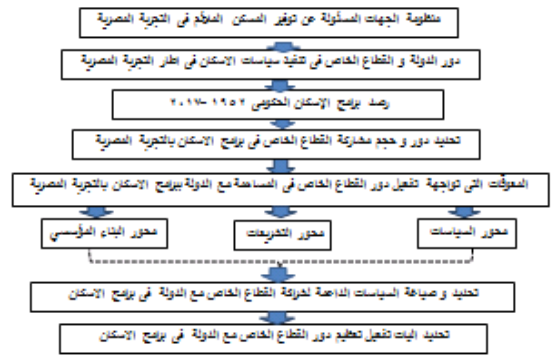
مدرس التخطيط العمرانى بقسم التخطيط العمرانى كلية التخطيط العمرانى و الإقليمى - جامعة القاهرة

## \* محور السياسات

## \* محور التشريعات

## \* محور البناء المؤسسي

وذلك للتغلب على المعوقات التي تواجه هدف تعظيم تفعيل دور القطاع الخاص في المساهمة الحقيقية مع الدولة ببرامج الإسكان. للوصول الى هدف البحث يتم نهج مجموعة الإجراءات بالشكل رقم (١).



شكل رقم ١- الإجراءات المنهجية بالبحث - المصدر البحث

## مقدمة

تبدأ هذه الورقة البحثية بتحديد لبعض المفاهيم الأساسية التي تم تناولها لتحليل وبناء الدراسة الحالية وفهم ابعاد التجربة المصرية مابين شراكة الدولة والقطاع الخاص في توفير وتيسير الاسكان الإجتماعي، ويشمل هذا العرض عرض للتجربة المصرية في توفير الاسكان الإجتماعي من خلال جهود الدولة ومشاركة القطاع الخاص منذ الستينيات وحتى الوضع الراهن، ثم تحليل التجربة للوقوف على أهم المعوقات التي حالت دون مساهمة القطاع الخاص بفاعلية في إطار التجربة المصرية مما يخلص بنا في نهاية الورقة البحثية إلي استخلاص العديد من التوصيات التي تساهم في تفعيل تعظيم دور القطاع الخاص في برامج الإسكان الإجتماعي، لتوفير وتيسير المسكن الملائم لفئات المجتمع متوسطة ومحدودة الدخل بالمجتمع المصري.

## ١- عرض المفاهيم المستخدمة بالبحث

سياسات الإسكان: هي حزمة السياسات التي تهتم بعدد من القضايا الأساسية لتوفير السكن الملائم، منها ما يتعلق بعملية توزيع الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص، وما يتعلق

باختيار أفضل الأنماط لحيازة الوحدات السكنية، تتضمن سياسة الإسكان عدد من الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في التأثير على مشكلة الإسكان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن بين أهم هذه الأدوات اللجوء إلى إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة ومشروعات الإسكان الاقتصادي (منخفض التكاليف) والتعاوني، حيث تتيح التجمعات العمرانية الجديدة الأراضي المعدة للبناء بأسعار مخفضة بالمقارنة بمثيلاتها بالمدن القديمة.

آليات التفعيل: هي مجموعة من الأدوات والإجراءات التنفيذية التي من خلالها يمكن التوصل لتحقيق وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بقطاع الاسكان.

القطاع الخاص: هو كل من يقدم اسهاما في مشروعات الاسكان على مختلف المستويات بداية من الأفراد، المستثمرين، الشركات، البنوك، المنظمات، والجمعيات التعاونية.

مفهوم الشراكة: تعنى بأوجه التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية والمالية والإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة والالتزام بالأهداف وحرية الاختيار والمسؤولية المشتركة والمساءلة من اجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة<sup>(٣)</sup>.

برامج الاسكان: مجموعة برامج تهدف الى تحقيق رؤية الدولة في تلبية متطلبات المواطنين من المساكن والتي تتجلى في مجموعة من المشاريع لتوفير انماط الاسكان مختلفة المستويات للمواطنين عن طريق تشييد المشروعات السكنية او منح الأراضي أو القروض العقارية أو الإئتين معاً. استدامة الإسكان: ضمان أن تلبى سياسات الإسكان المقترحة الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الإسكان الملائم.

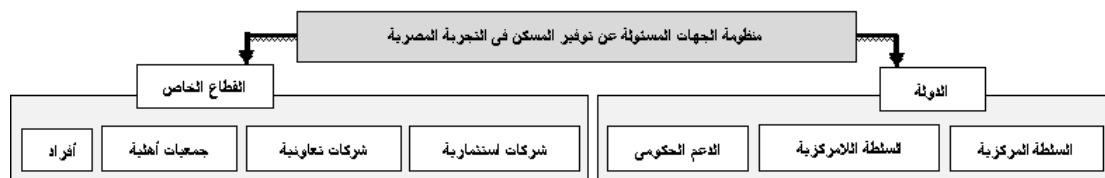
تيسير الإسكان: بمعنى تيسير الحصول على المسكن والذي

وتناسب موقع المسكن إلى مواقع العمل والخدمات العمرانية الأخرى.

كل ما سبق يجب توافره في حدود التكلفة الملائمة لكي تتحقق الملائمة الحقيقية والكاملة للمسكن، فالملائمة يجب أن تلبى احتياجات المستخدمين وتطلعاتهم مع الأخذ في الاعتبار النظرة العامة للتنمية المتدرجة والمتواصلة للمجتمع ككل<sup>(٤)</sup>.

### أولاً: منظومة الجهات المسؤولة عن توفير المسكن الملائم في التجربة المصرية

تتعدد الجهات المسؤولة عن توفير المسكن الملائم ودعمه في إطار التجربة المصرية، كما سبق الإشارة، في إطار منظومة لها جناحين أساسيين، (الدولة والقطاع الخاص) وتنقسم هذه الجهات إلى أربعة أركان رئيسية تتمثل في كل من دور السلطة المركزية واللامركزية والدعم الحكومي والقطاع الخاص والذي بدوره ينقسم إلى شركات وافراد ويتم توضيح هذه المنظومة بالشكل رقم (٢).



شكل رقم ٢- منظومة الجهات المسؤولة عن توفير المسكن في التجربة المصرية المصدر الباحثان

- إعداد الأبحاث الفنية والتطبيقية في مجالات أنشطة الوزارة بما يكفل مسيرة التطوير العلمي في الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، وضع خطط برامج تنفيذها، توفير الإمكانيات اللازمة لذلك.

- وضع المعايير والنماذج والمعدلات في مجال الإسكان وأسس تصميم وشروط تنفيذ الأعمال الإنشائية وأعمال البناء طبقاً لأحكام القانون والقرارات الصادرة في هذا الشأن، العمل على إستحداثها باستمرار وفقاً للتقدم العلمي في هذا المجال.

- وضع التصميمات اللازمة لمشروعات المباني العامة ومباني الإسكان والإشراف على تنفيذها، إقتراح السياسة العامة في مجال صيانة المباني العامة والإسكان.

يكن في القدرة على تطوير سياسات الاسكان التي تؤيد حرية الاختيار ومرونة تصميم نماذج المساكن، بجانب ملائمة الموقع وتناسب الكثافات وتوافر الخدمات الأساسية به، وذلك من خلال منظور اقتصادي، وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى احداث وتطوير وتنمية حقيقية للمجتمع، وعلاج الفجوة الحالية في سوق الإسكان معالجة نوعية وكمية.

**فئات السكان:** هي فئات المجتمع الأكثر احتياج مثل الشباب وذوي الدخل المنخفضة المختلفة من السكان والتي تمثل في مجموعها أكبر الشرائح بالمجتمع المصري.

**الإسكان الملائم:** ملائمة المسكن 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 والتهوية والتدفئة الطبيعية السليمة، بجانب ذلك الإمداد بالمرافق الأساسية مثل (التغذية بالمياه والصرف والكهرباء)، وتشمل ملائمة المسكن توافر الاستدامة البيئية،

### ١-١- دور السلطة المركزية في توفير المسكن الملائم

تمثل وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية السلطة المركزية للدولة والتي من ضمن اختصاصاتها الرئيسية<sup>(٥)</sup> توفير المسكن الملائم للمواطنين وقد صدر القرار الجمهوري رقم ١٦٤ لسنة ١٩٩٦ بتنظيم تلك الوزارة حيث تم تحديد اختصاصات الوزارة فيما يخص قطاع الإسكان كما يلي:

### - رسم سياسة الإسكان والمجتمعات العمرانية

دراسة وإعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية، التنسيق بينها وبين برامج الإنتاج والخدمات في إطار الخطة القومية للدولة، الإشراف على مشروعات تخطيط المدن والقرى والإسكان بمختلف أنواعه ومستوياته، وذلك وفقاً للسياسة العامة للدولة

المركزي للتعمير، أو تمثلت فى المحليات بالمحافظات والأقاليم، عن طريق مديريات الإسكان وفقا لسياسة الوزارة، أو تمثلت فى شركات قطاع الأعمال، وبذلك التعمير والإسكان وصندوق تمويل المساكن، ومنها ما يختص بالتطوير والرقابة والتفتيش على أعمال البناء والإسكان ومنها المركز القومى لبحوث الإسكان والبناء.

وتشرف الوزارة على أربع قطاعات رئيسية تتمثل فى قطاع المقاولات وقطاع مواد البناء وقطاع المرافق وقطاع الإسكان وهو القطاع الذى يهمنى لقاء الضوء على أنشطته التى تنحصر فى الآتى:

\* مديريات الإسكان بالمحافظات التابعة لوزارة التنمية المحلية: تتولى تنفيذ خطة الدولة فى مجال البناء بكل محافظة وفقا للسياسة العامة.

\* شركات الإسكان ذات الطبيعة العقارية: هى الشركات التى تقوم بإعداد المواقع وامتدادها بالمرافق، وبيع بعضها، وإقامة مشروعات إسكانية على الباقي منها كشركة مصر الجديدة ومدينة نصر والمعادى والمعمورة وحاليا شركات مثل معمار المرشدى ومشروعات دجلة جاردنز ودجلة بالمرز.

\* شركات اسكان: تقوم بشراء مواقع لإقامة مشروعات اسكان، كالمساكن الشعبية أو مشروعات مبانى تجارية وإدارية عليها كشركة التعمير، والشمس للإسكان<sup>(٧)</sup>.

\* هيئة تعاونيات البناء<sup>(٨)</sup>: وتتولى إقراض الأفراد والجمعيات بشروط محدودة لإنشاء مشروعات سكنية، كما تقوم بإنشاء مشروعات اسكان وتخصيصها للبيع حسب نظم تسير عليها.

من الملاحظ ان قطاع الإسكان ينقسم الى نشاط خدمات بدرجة كبيرة مثل ما يتم فى مديريات الإسكان وهيئة تعاونيات البناء التى تهتم بالإسكان المتوسط وما دون المتوسط وتهدف للفئات منخفضة الدخل بينما تمثل شركات الإسكان والشركات العقارية وحدات اقتصادية تهدف الى الربح بأقصى ربحية ممكنة وتستهدف الطبقة الوسطى من شرائح المجتمع.

- إجراء الدراسات اللازمة لإستثمار المال العربى والأجنبى الداخلة فى مجال إختصاص الوزارة وفقاً للقواعد المقررة قانوناً.

- العمل على توفير مستلزمات البناء الأساسية وإحتياجات قطاعى التشييد والمرافق، وذلك بالتعاون مع الوزارات والهيئات والجهات المعنية.

- تنظيم وتنسيق أنشطة الجهات والهيئات العامة والأجهزة التى تعمل فى مجالات الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية.

- رسم السياسة العامة لتنشيط القطاع التعاونى وتنميته وتطويره لتحقيق الأهداف المقررة فى مجال نشاط الإسكان والمجتمعات العمرانية، تقديم العون بمختلف صوره للجمعيات التعاونية للإسكان وإحكام الرقابة عليها.

- تقديم العون الفنى فى مجالات إختصاص الوزارة للمحليات ومتابعتها، الإشراف والتفتيش الفنى على أعمال التخطيط والتنظيم بالوحدات المحلية.

- توجيه وتطوير وتشجيع نشاط القطاع الخاص فى مجالات الإسكان المختلفة سواء بالمحليات أو بالمجتمعات العمرانية، وذلك فى إطار تحقيق أهداف وسياسات الوزارة.

يتضح من هذه الإختصاصات ان الجهة الإدارية المسؤولة عن الإسكان وتوفير المسكن لذوى الدخل المحدودة فى السلطة المركزية تتمثل فى خمسة أجهزة<sup>(٩)</sup> منها ما يختص بإعداد خطط الإسكان طبقاً للإحتياجات الفعلية لكل محافظة، منها ما يختص بالتمويل سواء تمثلت فى وزارة التخطيط وبنك الإستثمار القومى، منها ما يختص بتوفير القروض الميسرة كهيئة تعاونيات البناء والإسكان وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وبنك الإسكان والتعمير، والبنك المصرى العقارى، ومنها ما يختص بالتنفيذ، أو بتوفير المسكن المناسب بنظام التملك حسب الشروط والمواصفات للطبقات الفقيرة، سواء تمثلت فى مركزية السلطة كالهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان وجهاز المشروعات المشتركة، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وأجهزة الجهاز

- تتولى المحافظة فى مجال الإسكان والشئون العمرانية والمرافق اقتراح مشروعات التخطيط العمرانى فى دائرتها والموافقة على الخطط والمشروعات العامة المتعلقة بالإسكان والتشييد والمرافق، كما تتولى تمويل وإنشاء مشروعات الإسكان الاقتصادى والتصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية.

وتختص لجنة الإسكان والتعمير والمرافق العامة والنقل والمواصلات بما يلى:

\* الإسكان الحضرى والإسكان الشعبى بمستوياته.

\* إعادة تخطيط الأحياء والمناطق وتعمير الأراضى البور والصحراوية والمهجورة.

### ١-٣- دور الدعم الحكومى فى توفير السكن الملائم

تواجه مصر منذ الخمسينات مشكلة نقص المساكن بالمناطق الحضرية وذلك نتيجة لعدم الإلتزان فى النمو السكانى، والنشاط الإقتصادى، وبين التحولات الحضرية والتنمية الصناعية، ولقد حاولت الدولة حتى عام ١٩٨٥ أن تعمل على الدعم الحكومى فى مجال الإسكان، الذى تركه القطاع الخاص، من خلال بناء المساكن وتمويلها، وتوفير مواد البناء، فى محاولة منها لتوفير السكن المناسب لذوى الدخل المنخفض والمحدود بسعر اقل من سعر السوق، وبالفعل حاولت أجهزة الدولة، وشركات القطاع العام التابعة لوزارة الإسكان آنذاك، على المستوى المحلى بالمحافظات إنشاء وحدات سكنية<sup>(١٠)</sup>، لكنها سرعان ما عجزت الدولة عن ملاحقة حجم الطلب على الوحدات السكنية، التى تغطى احتياجات السكان من ذوى الدخل المنخفض، نتيجة ارتفاع قيمة الدعم، وتوجه القطاع الخاص فى استثمار أمواله، لبناء الإسكان الفاخر لذوى الدخل المرتفعة.

ثانيا: دور الدولة والقطاع الخاص فى تنفيذ سياسات

### الإسكان فى إطار التجربة المصرية

رغم الجهود المبذولة لتغطية احتياجات المناطق الحضرية بالمرافق والخدمات الأساسية، إلا أن ضعف التمويل متاح لبرامج الإسكان أدى إلى حدوث قصور فى تلبية احتياجات

وهنا يجب الإشارة الى عدم وجود هيئة أو جهة بمصر بكل محافظاتهما حتى وضعنا الراهن تتولى موضوع اسكان ذوى الدخل المنخفض بشكل شامل ومتكامل كما هو الحال فى هيئة تعاونيات البناء أو ماشابهة وخاصة مع حدوث الحراك الاجتماعى للطبقات بالمجتمع المصرى للإتجاه العكسى والمقصود هنا هو تحول الطبقة المتوسطة الى طبقة منخفضى الدخل وبذلك زادت الشريحة الاجتماعية لذوى الدخل المنخفض مما زاد بالمقابل الطلب على السكن الملائم لهذه الفئة وعدم مقابلة هذا الحجم من الطلب بالمعروض من الوحدات السكنية الملائمة.

### ١-٢- دور السلطة اللامركزية فى توفير المسكن الملائم

الإدارة المحلية أو التنمية المحلية - كما تسمى الوزارة بالوضع الراهن - هى إحدى صور اللامركزية الإدارية التى تنتهجها الدولة لسرعة البت فى المسائل الواقعة فى اطار اختصاصها ولسرعة تقديم الخدمات وعن طريق قيام هذه الهيئات بإدارة المرافق المحلية تحت اشراف ورقابة السلطة التنفيذية، كما تمثل تنمية الوحدات المحلية جبر الزاوية لنجاح التنمية الإقليمية والقومية بالكامل<sup>(٩)</sup>.

والسلطة اللامركزية - ممثلة فى الإدارات الهندسية بالأحياء والمحليات - هى المנוطة برسم خريطة مصر العمرانية بالإضافة الى كونها الجهة المنفذة لأحكام قوانين المباني، حيث الدور المزدوج لها بين قانونى الإدارة المحلية وقانون المباني، فضلا عن وجود ادارات للتنظيم والمباني بها تتولى الإشراف على جميع المباني الواقعة فى دائرة اختصاصها المحلى واصدار التراخيص اللازمة بشأنها وفقا للقواعد القانونية، مما يؤكد أن الجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم هى المختصة بالمجال العمرانى والإسكانى كل فى نطاق اختصاصها الجغرافى.

بالإضافة الى اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية والتى نصت على ان يختص المجلس الشعبى المحلى بالنسبة لمجال شئون الإسكان والشئون العمرانية والمرافق بما يلى:

**الثاني:** أن تتولى الدولة العبء الأكبر من مسئولية توفير الإسكان الإقتصادي ويقوم القطاع الخاص بمسئولية توفير الاسكان المتوسط والمتميز.

**ثالثا- رصد برامج ومشروعات الاسكان بالتجربة المصرية منذ الستينات و حتى الوضع الراهن**

**٣-١- بمراجعة الجهودات الموجهة لقطاع الإسكان منذ ما قبل قيام ثورة ١٩٥٢:** نجد أن القطاع الخاص قد تحمل أعباء الإستثمار فى القطاع السكنى وتوفيره لكل المستويات الاقتصادية، بحيث يخضع حجم الاستثمار إلى آليات سوق العرض والطلب، ويعد إنشاء شركة التعمير والمساكن الشعبية عام ١٩٥٣، إذا ما بتدخل الدولة التدريجى فى توفير السكن للطبقات الفقيرة<sup>(١٢)</sup>.

**٣-٢- منتصف السبعينات حتى الثمانينات فى ظل سياسة الانفتاح الإقتصادى:** بعد تغير الخط السياسى للدولة اتجهت مرة أخرى إلى تشجيع القطاع الخاص للقيام بدور أكبر فى مجال الإسكان وخاصة الإسكان المتوسط والإقتصادى، كما قامت بمضاعفة تيسير القروض لتمويل الإسكان فزاد المتوسط السنوى للقروض الميسرة من ٧.٣٨ مليون جنيه عام ١٩٧٦ إلى ١٨٥.٣ مليون جنيه فى الفترة (١٩٧٧-١٩٨٢) وبعد أن اثبتت الإحصائيات ضعف أداء القطاع الخاص فى هذا المجال تراجعت الحكومة عن منح القطاع الخاص دور هام فى مجال الإسكان الإقتصادى<sup>(١٣)</sup>.

**٣/٣- الفترة من عام ١٩٩٢ وحتى الوضع الراهن ٢٠١٧:** تبنت الدولة عدة برامج ومشروعات للإسكان مع تقديم القروض الميسرة شملت كل من برامج إسكان منخفض التكاليف ثم إسكان الشباب ثم إسكان المستقبل ثم المشروع القومى للإسكان وأخيرا مشروع الإسكان الاجتماعى، وفيما بلى عرض موجز لهذه المشروعات<sup>(١٤)</sup>:

\* **برنامج الإسكان منخفض التكاليف :** تم البدء عام ١٩٩٢ بتنفيذ وحدات سكنية منخفضة التكاليف (من خلال الدولة دون مساهمة القطاع الخاص) مع منح قرض ميسر بدأ من الفين الى عشرين الف جنيه للوحدة بفائدة تراوحت ما بين

الأعداد المتزايدة من الأسر وخاصة ذات الدخل المنخفضة ولذلك كان من الضرورى عند تحديد سياسات الإسكان أن يتم الأخذ فى الاعتبار توفير أراضي البناء والخدمات الأساسية لها، ودراسة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للفئات المستهدفة ببرامج الإسكان، وضع استراتيجية متكاملة لاقامة مجتمعات عمرانية جديدة، تطوير المناطق القديمة بما لا يسمح بتآكل الثروة العقارية القائمة خصوصا بالمناطق القديمة حيث تنخفض مستويات دخول الأسر وتتعهد بالتالى عملية الصيانة لهذه الثروة العقارية.

عملية تحديد أطر محددة لسياسة الأسكان بعدد من القضايا الأساسية، منها ما يتعلق بعملية توزيع الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص، ومنها ما يتعلق بإختيار أفضل الأنماط لحيازة الوحدات السكنية، وتتضمن سياسة الاسكان عدد من الأدوات التى تعتمد عليها الدولة فى التأثير على مشكلة الاسكان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ومن بين أهم هذه الأدوات اللجوء الى إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة ومشروعات الاسكان الإقتصادى (منخفض التكاليف) والتعاونى، حيث تتيح التجمعات العمرانية الجديدة الأراضى المعدة للبناء بأسعار منخفضة بالمقارنة بمثلاتها بالمدن القديمة، كما أن الإسكان الإقتصادى والتعاونى يلعبان دورا هاما فى توفير المسكن الملائم لذوى الدخل المنخفضة والطبقة الفقيرة<sup>(١١)</sup>.

تتخصر عملية الإستثمار فى مجال الإسكان فى جهتين رئيسيتين فى مصر هما "الدولة والقطاع الخاص" ويمكن إعتبار القطاع التعاونى مكمل للقطاع الخاص، وبناء على ذلك فإن تحقيق أهداف قطاع الإسكان يمكن أن تتم من خلال بديلين:

**الأول:** أن يتولى القطاع الخاص العبء الأكبر فى تحمل مسئولية توفير الاستثمارات وتنفيذ خطط قطاع الإسكان بكل شرائحه مع قيام الدولة بدور هامشى فى هذا الشأن (تعظيم دور القطاع الخاص) بما يتلائم مع فكرة البحث مقابل تقليص دور الدولة فى توفير الدعم وتمويل العام.



١- نموذج مشروع الإسكان ٢- نموذج لإحدى مشروعات الإسكان القومي عام ٢٠٠٥ ٣- نموذج لإحدى مشروعات الإسكان الاجتماعي  
شكل رقم ٣- نماذج المشروعات السكنية للإسكان القومي والاجتماعي واسكان المستقبل

### \* مشروع الإسكان الاجتماعي (٢٠١٤-٢٠١٩)

يهدف لتوفير مليون وحدة سكنية خلال خمسة سنوات، بتكلفة ١٠٠ مليار جنيه بخلاف تكلفة الأرض، بمعدل ٢٠٠ ألف وحدة سنوياً (شكل ٣ نموذج ٣).

وصل عدد الوحدات المنفذة بالمرحلة الأولى (أ) والعاجلة في الإسكان الاجتماعي نحو ٨٣ ألف وحدة، وعدد الوحدات المتوقع تنفيذها في المرحلة الثانية (ب) ٩٤ ألف وحدة، فيما يصل عدد الوحدات المستهدفة تنفيذها في المرحلة الثالثة (ج) ٥٠ ألف وحدة،

كما شمل المشروع وضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة.

أقر مجلس الوزراء مشروع قانون الإسكان الاجتماعي "القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠١٤" الذي يؤكد على تحديد الهدف من برنامج الإسكان الاجتماعي في توفير سكن ملائم لمحدودي الدخل وأصحاب الدخل المتوسطة.

وافق مجلس إدارة صندوق تمويل الإسكان الاجتماعي (مايو ٢٠١٦)، على دراسة إدخال محور جديد لإيجار الوحدات ضمن مشروع الإسكان الاجتماعي بآليات وقواعد محددة في حدود الوحدات المتوفرة للفئات الأكثر احتياجاً، إلا إن المشروع القومي الجديد يواجه صعوبات تمويلية حيث تصل تكلفة بناء ٢٠٠ ألف وحدة سكنية سنوياً إلى نحو ٢٠ مليار جنيه بتكلفة ١٠٠ ألف جنيه للوحدة غير أخذاً في الاعتبار تكلفة المرافق والبنية التحتية من دون احتساب قيمة الأرض.

ويوضح الجدول رقم (١) الحجم المقترح والمنفذ في مشروع الاسكان الاجتماعي بالمدن الجديدة.

٣ الى ٦ % على ان يتم سداد القرض في فترة تصل لـ ١٥ سنة حتى ٤٠ سنة،

\* مشروع اسكان الشباب: عام ١٩٩٥ لتوفير ٧٠ ألف وحدة سكنية بمساحات مختلفة تراوحت ما بين ٦٣م<sup>٢</sup> الى ١٠٠م<sup>٢</sup> بمساهمة بعض رجال الاعمال في التمويل من خلال مبادرة الدور الاجتماعي لرجال الاعمال،

\* مشروع إسكان المستقبل: عام ١٩٩٨ وذلك لتوفير ٧٠ ألف وحدة سكنية بمساحات ٦٣م<sup>٢</sup> تم من خلال التعاون بين الدولة وجمعية المستقبل ورجال الاعمال (شكل ٣ نموذج ١).

\* المشروع القومي الأول للإسكان عام ٢٠٠٥: يهدف الى توفير ٥٠٠ ألف وحدة سكنية خلال ٦ سنوات (٢٠٠٥-٢٠١١) بالمدن الجديدة والقائمة بمعدل ٨٥ ألف وحدة سكنية سنوياً، (شكل ٣ نموذج ٢) يتم تنفيذ ٣٠٠ ألف وحدة بالمدن الجديدة بنسبة ٦٠% منها، من خلال عدة محاور تشمل:

- تمليك وحدات سكنية في المحافظات والمدن الجديدة ٣١٩ ألف وحدة سكنية.

- توفير أراضى للأفراد مساحة ١٥٠م<sup>٢</sup> بالمدن الجديدة "مشروع ابني بيتك" حوالى ٩٥ ألف قطعة.

- توفير أراضى بالمدن الجديدة للمستثمرين لبناء وحدات بمساحات ٦٣م<sup>٢</sup> بعدد ٨٩٣ ألف وحدة.

- توفير اراضى لمشروع بيت العائلة لعدد ٢٩٨٤ وحدة سكنية.

- إنشاء وحدات سكنية بالإيجار بمساحات ٤٢م<sup>٢</sup> للمواطنين الأولى بالرعاية بعدد ٢٤ ألف وحدة.

- مشروع القرى الأكثر احتياجاً بالمحافظات بعدد الوحدات حوالى ١٨ ألف وحدة.

- إنشاء وحدات بمساحات ٦٣م<sup>٢</sup> بالإيجار بالمحافظات والمدن الجديدة وأراضى هيئة الأوقاف بعدد ٣٣ ألف وحدة.

- تمليك البيت الريفي بالمحافظات والظهير الصحراوي بعدد ٤٣٩٢ وحدة.

وتذبذبت هذه السياسات ما بين عدم تدخل الدولة في الإسكان إلى سيطرة كاملة للحكومة على قطاع الإسكان ومن ثم إنسحاب القطاع الخاص، ثم العودة لمشاركة القطاع الخاص والذي ركز على الاستثمار في مشاريع الإسكان لفئات الدخل المرتفع دون الفئات الأخرى، ولتشجيع القطاع الخاص على الاتجاه نحو مشاريع الإسكان الميسر تبنت الدولة المشروع القومي للإسكان بمحاويرة السابق ذكرها لتوفير السكن بإشكاله (تمليك/ إيجار/ توفير أراضي) سواء بواسطة الحكومة أو القطاع الخاص وتشمل مجموعة من المشروعات والبرامج لتوفير وتيسير الحصول على قروض ميسرة للحصول على السكن الملائم للفئات الاجتماعية غير القادرة (الفقيرة أو محدودي الدخل) فمنذ هذه الفترة (حوالي ٦٢ عام) تم تنفيذ ٦ مليون و ٦٥ ألف وحدة سكنية في الفترة من ١٩٥٣ حتى عام ٢٠١٦، رصد أهم ملامحها وتوزيعها وذلك طبقاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء من خلال المراحل التالية جدول رقم (٢).

جدول رقم ٢- حجم مشاركة كل من الدولة و القطاع الخاص بمشروعات الإسكان عبر الفترات الزمنية منذ ١٩٥٢ وحتى الوضع الراهن ٢٠١٦

| المرحلة                          | حجم مشاركة القطاع الخاص | النسبة % | حجم مشاركة الدولة | النسبة % | الإجمالي  |
|----------------------------------|-------------------------|----------|-------------------|----------|-----------|
| الأولى من ١٩٥٢ حتى ١٩٧١          | ٣٦٥.٠٠٠                 | %١٠٠     | -                 | -        | ٣٦٥.٠٠٠   |
| المرحلة الثانية من ١٩٧١ حتى ١٩٨٢ | ٥٨٨.٠٠٠                 | %٧٨      | ١٦٦.٠٠٠           | %٢٢      | ٧٥٤.٠٠٠   |
| المرحلة الثالثة من ١٩٨١ حتى ٢٠١١ | ٣.٠٧٢.٠٠٠               | %٦٧.٥    | ١.٤٧٢.٠٠٠         | %٣٢.٥    | ٤.٥٤٥.٠٠٠ |
| المرحلة الرابعة من ٢٠١١ حتى ٢٠١٦ | ٢٨٤.٠٠٠                 | %٧١      | ١١٨.٠٠٠           | %٢٩      | ٤٠٢.٠٠٠   |

المصدر : تجميع الباحثان لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء

ببناء نحو ١.٤٧٢ مليون وحدة وقام القطاع الخاص ببناء ٣.٧٢ مليون وحدة.

#### \* المرحلة الرابعة (من ٢٠١١ وحتى ٢٠١٦)

تم بناء نحو ٤٠٢ ألف وحدة، كان نصيب القطاع الحكومي ١١٨ ألف وحدة في حين قام القطاع الخاص ببناء نحو ٢٨٤ ألف وحدة سكنية، أما عن مستويات الاستثمار والتمويل لقطاع الإسكان وتوزيعها بين القطاع الحكومي والخاص فقد شهدت الفترة من عام ١٩٨٢ وحتى ٢٠١٤ تباين توزيع مستويات الاستثمار والتمويل لقطاع الإسكان بين الدولة والقطاع الخاص كما هو موضح بالجدول رقم (٣).

جدول رقم ١- عدد الوحدات المقترحة والمنفذة في مشروع الإسكان الاجتماعي بالمدينة الجديدة

| المدينة           | المرحلة (أ)    |              | المرحلة (ب، ج) | الإجمالي |
|-------------------|----------------|--------------|----------------|----------|
|                   | ما تم الانتهاء | جارى التنفيذ | جارى التنفيذ   |          |
| العاشر من رمضان   | ٣٨٣٦٠          | ١٤٤٤٠        | ١٠٦٦٠          | ١٣٢٦٠    |
| ١٥ مايو           | ١٢٤٠٨          | ٧٥٨٤         | ٣١٤٤           | ١٦٨٠     |
| السادات           | ٩٩٨٠           | ٥٠٠٠         | ١٢٤٠           | ٣٧٤٠     |
| بنى سويف الجديدة  | ٥٣٠٤           | ٠            | ٠              | ٥٣٠٤     |
| أسبوط الجديدة     | ١١٩٢٨          | ٣٣٣٦         | ٥١٣٦           | ٣٤٥٦     |
| سوهاج الجديدة     | ٧٦٥٦           | ٠            | ٥١٨٤           | ٢٤٧٢     |
| بدر               | ٤٦٥١٢          | ٣٤٩٢٠        | ٣٧٤٤           | ٧٨٤٨     |
| اسوان الجديدة     | ٤٠٢٠           | ٠            | ٣٢٢٠           | ٨٠٠      |
| طيبة الجديدة      | ٦٩١٢           | ٠            | ٣٦٧٢           | ٣٢٤٠     |
| فنا الجديدة       | ٦٠٦٨           | ٢١٦٠         | ٢٦٦٨           | ١٢٤٠     |
| المنيا الجديدة    | ١٠٣٦٨          | ٧٢٩٦         | ١٨٤٨           | ١٢٢٤     |
| القاهرة الجديدة   | ٢٠٦٤           | ١٦٨          | ٥٢٨            | ١٣٦٨     |
| التوبارية الجديدة | ١٤٤٠           | ٧٤٤          | ٣٦٠            | ٣٣٦      |
| العبور            | ٢٨٧٩٢          | ٢٧٢١٦        | ١١٩٦           | ٣٨٠      |
| برج العرب الجديدة | ٣٢١٦           | ٠            | ١٤١٦           | ١٨٠٠     |
| القيوم الجديدة    | ١٦٥٦           | ١٥٣٦         | ٠              | ١٢٠      |
| الشروق            | ٤٤١٦           | ٣٧٦٨         | ٩٦             | ٥٥٢      |
| أخميم الجديدة     | ٢٦٠٠           | ١٨٠٠         | ٨٠٠            | ٠        |
| ٦ أكتوبر          | ١٢٥٥٦٨         | ١١٨٤٤٠       | ٦٩٣٦           | ١٩٢      |
| الإجمالي          | ٣٤٨٤٩٢         | ٢٤٧٠٢٠       | ٥٢٤٦٠          | ٤٩٠١٢    |

المصدر : وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية - ٢٠١٦

#### رابعاً: تحديد دور وحجم مشاركة القطاع الخاص في برامج الإسكان بالتجربة المصرية

تبنت مصر منذ العام ١٩٥٢ حتى يومنا هذا مجموعة من السياسات التي تسعى إلى السيطرة على سوق الإسكان

#### \* المرحلة الأولى (من ١٩٥٢ حتى ١٩٧١)

شارك القطاع الخاص بمشروعات فردية إلى جانب الدولة في بناء نحو ٣٦٥ ألف وحدة سكنية بالإيجار وقامت الدولة بتمليك وحدات للعاملين في مصانع حلوان.

#### \* المرحلة الثانية (من عام ١٩٧١ وحتى ١٩٨٢)

وصل عدد الوحدات التي تم تنفيذها بواسطة الدولة والقطاع الخاص ٧٥٤ ألف وحدة، حيث قامت الدولة ببناء نحو ١٦٦ ألف وحدة بنسبة ٢٢% والقطاع الخاص ٥٨٨ ألف وحدة سكنية بنسبة ٧٨%.

#### \* - المرحلة الثالثة (من ١٩٨١ وحتى ٢٠١١)

تم تنفيذ نحو ٤.٥٤٥ مليون وحدة حيث قامت الدولة



جدول رقم ٣- موقف توزيع الاستثمارات ونوعيات الاسكان بين القطاع العام والخاص في الفترة من ١٩٨٢-٢٠١٦

| مستوى الاسكان<br>القطاع                        | حجم الاستثمارات بالجنية<br>٢٠١٦-١٩٨٢ |      | الإقتصادي |     | المتوسط |     | فوق المتوسط |     | الفاخر |     |
|--|--------------------------------------|------|-----------|-----|---------|-----|-------------|-----|--------|-----|
|  | مليار                                | %    | العدد     | %   | العدد   | %   | العدد       | %   | العدد  | %   |
|  |                                      |      |           |     |         |     |             |     |        |     |
| الحكومي  | ٥٠.٥                                 | ٢٧.٧ | ١٣٤٣١٠.١  | ٤٨  | ٢٢٢٥٠.٥ | ١٥  | ٢٢٧٠.٢٨     | ٤٤  | ٢٢٠.٦٧ | ١٠  |
| الخاص  | ١٣١.٦                                | ٨٢.٣ | ١٤٣٦٥.٢   | ٥٢  | ١٢١٥٢٢٥ | ٨٥  | ٤٩٧٠.٩١     | ٥٦  | ٢٠٧.٨٤ | ٩٠  |
| الاجمالي                                       | ١٨٢.١                                | ١٠٠  | ٢٧٧٩٦.٣   | ١٠٠ | ١٤٣٧٣٠  | ١٠٠ | ٥١٩٨١٩      | ١٠٠ | ٢٢٩١٥١ | ١٠٠ |
| % كل المستوى من الاجمالي العام للوحدات         |                                      |      |           |     |         |     |             |     |        |     |
| المصدر: الباحثان تجميع وتصريف من بيانات حكومية |                                      |      |           |     |         |     |             |     |        |     |

## أهم ما يلاحظ من قراءة وتحليل الوضع الحالي

ان الرصيد الإسكاني القائم يتحكم به قضايا محورية مثل دور القطاع الخاص في توفير الوحدات السكنية، الوحدات الخالية وقوانين الإيجار والصيانة وإمكانية تواجد صيغة الإيجار بجانب التملك، الى جانب الكثير من التحديات منها:

- \* تراكم الاحتياجات الاسكانية لفئات محدودى الدخل وسوء توزيع الوحدات السكنية مقابل الاحتياج الفعلى.
- \* إجهام رأس المال الخاص عن البناء للإيجار واتجاهه الأساسي نحو التملك.

\* سيطرة القطاع الخاص على سوق الاسكان لتصل نسبة مساهمته في التنفيذ الى ٨٧% فى كل المستويات.

\* ارتفاع مساهمة القطاع الخاص فى حجم استثمارات قطاع الاسكان لتصل الى حوالى ٨٢% التى تمثل حوالى ثلاثة اضعاف مساهمة الحكومة (٢٧.٧%)،

\* تركيز الحكومة على برامج ومشروعات الاسكان الاجتماعى والمدعم فى مقابل تركيز القطاع الخاص على المستويات الأخرى.

خامسا: المعوقات التى تواجه تفعيل دور القطاع الخاص فى المساهمة مع الدولة ببرامج الاسكان بالتجربة المصرية

١-٥ - ركائز الشراكة مع القطاع الخاص فى مشروعات وبرامج الاسكان

تنتقل ركائز الشراكة مع القطاع الخاص فى مشروعات وبرامج الاسكان بمصر من تبنى الدولة لسياسة الخصخصة، ونص المادة ٧٨ من دستور عام ٢٠١٤ (كإطار تشريعى) حيث تنص هذه المادة على "أن تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم الآمن والصحي بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعى الخصوصية

البيئية وتكفل إسهام المبادرات الذاتية والتعاونية في تنفيذها وتنظيم استخدام أراضي الدولة ومدها بالمرافق في إطار تخطيط عمراني شامل للمدن والقرى بإستراتيجية تشمل توزيع السكان بما يحقق الصالح العام وتحسين نوعية الحياة للمواطنين وبمحظ حقوق الأجيال القادمة "أهمية هذه المادة فى دعم وتوفير الاسكان أنها تضمنت مبادئ التالية:

\* الحق في المسكن الملائم الذي يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية.

\* خطة وطنية للإسكان تكفل إسهام مبادرات القطاع غير الحكومى (الخاص والتعاونى).

وعلى الرغم من وضوح ودعم الدستور لاتجاه الشراكة كآلية إلا ان مبادئ وقواعد تنظم اشكال الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص فى مجال الاسكان الميسر مازالت تبحث عن تطويرها وبلورتها وتصنيفها لوضعها في قواعد واطر محددة.

٢-٥ - مفهوم الشراكة: كل الأدبيات التي درست هذا الموضوع وضعت تعريفاً خاصاً بها لا يخرج عن معنى ان الشراكة Public - Private Partnership تعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص كما سبق الإشارة.

٣-٥ - متطلبات الشراكة: تعتبر شراكة بين الدولة والقطاع الخاص نموذجاً متطوراً لأنشطة أعمال التنمية التي تساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة مجالات النشاط الاقتصادي والاجتماعي من اجل الوفاء باحتياجات المجتمع من السلع والخدمات بأساليب مستحدثة ويمكن حصر مبررات اللجوء إلى أسلوب الشراكة بالنقاط التالية:

- عدم قدرة الدولة على تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.

وأن عددا كبيرا من الشركات المنفذة للمشروع كانت قد حصلت على قروض من البنوك يتجاوز ثلاثة مليارات جنيهه \* انخفاض مستوى تشطيب الوحدات مما أدى الى رفض المجتمع للمشروع.

#### على المستوى التمويلي

\* عجز الدولة عن توفير التمويل اللازم للمشروع والبالغ ١٠٠ مليار جنيه على مدى مدة المشروع.

\* تعثر الشركات في سداد الأقساط المتأخرة من ثمن أراضي المرحلة الأولى وعدم اسقاط وزارة الاسكان اي فوائد تأخير مستحقة على الشركات العقارية المنفذة للمشروع.

\* تعرض الشركات لأزمة في السيولة لتوقف الكثير من عملاء حاجزي الوحدات عن سداد الأقساط.

\* رفض البنوك اقراض هذه الشركات لاستكمال مشروعاتها كما يواجه معظم الشركات خطر التعثر والتوقف عن استكمال المشروعات.

#### على مستوى آليات الإدارة

\* ضعف مستوى التنافس بين الشركاء.

\* التحيز في اختيار الشركاء،

\* غياب تشريعات الشراكة الفاعلة.

#### ٥-٥- تحديد معوقات تفعيل المشاركة للقطاع الخاص في مشاريع وبرامج الاسكان الإجتماعي بالتجربة المصرية

من رصد وتحليل واقع التجربة المصرية في مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الاسكان الاجتماعي يتضح ان هناك مجموعة من المعوقات التي تواجه دعم وترويج وجذب الاستثمار الخاص في تلك النوعية من المشروعات وتحد من مشاركته بها، ويمكن إجمالها في ثلاثة أمور رئيسية:

**الأول: المعوقات المتعلقة بالمحور التشريعي ويمكن إجمال مظاهرها فيما يلي:**

\* الافتقار إلي وجود قواعد وأحكام خاصة بالشراكة الفاعلة، وغياب أسس التقييم التي تتفق مع طبيعة هذه المشروعات من النواحي المالية والفنية والتشغيلية، فالأسس

- ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.

- محدودية الموارد المالية لدى الدولة بسبب تعدد مجالات التنمية.

- تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية وتحسين الخدمات المقدمة من الحكومة.

#### ٥-٤- تجارب من شراكة القطاع الخاص فى برامج الاسكان بالتجربة المصرية

اعتمدت الدولة على القطاع الخاص كمحور أساسى لتنفيذ المشروع القومى للإسكان لتوفير ٥٠٠ ألف وحدة سكنية خلال الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١١، حيث تمكن القطاع الخاص من تنفيذ ٢٥٠ ألف وحدة سكنية فى إطار المشروع الذى يعد أبرز تجارب مشاركة القطاع الخاص فى توفير وحدات سكنية مدعومة من الدولة، وذلك من خلال تخصيص أراضى بالمدن الجديدة للمستثمرين لبناء وحدات سكنية ضمن المشروع، على أن يكون نصف هذه المساحة ٥٠% على الأقل لإقامة وحدات سكنية بمساحة ٦٣م<sup>٢</sup> بسعر ٧٠ جنيها لمترا الأرض المخصصة لمشروع الاسكان، أما باقى المساحة فيتم تحديد سعرها طبقا للقواعد وحسب مستويات الاسكان المطلوبة من الشركات على أن تسدد قيمتها على أقساط سنوية لمدة ١٠ سنوات طبقا لشروط المشروع كالتالى ١٠% دفعة مقدمة وفترة سماح ٣ سنوات والباقي على ٧ سنوات، ومن هذه المشروعات **مشروع هرم سیتی**، حيث تم إطلاق مشروع هرم سیتی في مايو ٢٠٠٧، على مساحة ٥٠٠ فدان بمدينة ٦ أكتوبر جنوب طريق الواحات لإقامة ٥٠ ألف وحدة، وتجربة مشروع **مدينتي والرحاب**، الى جانب مشاركة ١٢٦ شركة عقارية حاليا فى مشروع الاسكان الاجتماعي لتوفير حوالى ٣٠٠ ألف وحدة سكنية على مساحة ٦٥٠٠ فدان بالمدن الجديدة<sup>(١٥)</sup>، وأهم ما يلاحظ من تقييم هذه التجربة ما يلي:

#### على مستوى تحقيق الاهداف

\* عدم تنفيذ العدد المستهدف من الوحدات لسحب الأراضي من الشركات المتعثرة.

\* تباطؤ القطاع الخاص فى المساهمة فى المشروع لا سيما

اتجاهات الخطط والبرامج التي تحقق بشكل ايجابي أهداف العدالة الاجتماعية في مجال السكن، وتشمل هذه السياسات ما يلي:

#### \* سياسات تخصيص أراضي الإسكان

تسعى هذه السياسات لتحقيق الاحتياجات المستقبلية وحل التراكمات الحالية بصورة تدريجية لتوفير الأراضي المطلوبة لمشروعات الاسكان الميسر، وذلك بسياسات تشمل:

- ١ - تطوير المجتمعات الجديدة لجذب الاستثمارات فى مشروعات الاسكان الميسر.
- ب - سياسات تحفيز القطاع الخاص في الإسهام في مشروعات البنية الأساسية والخدمات.
- ج - ربط أراضي مشروعات الإسكان الميسر بمناطق الاستثمارات الصناعية والخدمية.
- د - تحفيز المستثمرين لإنشاء مشروعات إسكان ميسر موازية لمشروعاتهم الاستثمارية.

#### \* سياسات توفير المساكن

تشجيع مساهمة القطاع الخاص داخل نطاق الأطر العامة لسياسة الإسكان في مصر فى توفير برامج الإسكان عن طريق سياسات وبرامج تنفيذية وتشريعات تغطي النواحي التالية:

- أ- تحفيز وتمكين القطاع الخاص على إنتاج السكن الميسر لكل شرائح المجتمع.
- ب- الحفاظ على الرصيد السكنى والعمل على تطويره.
- ج- ترشيد أنماط الاستهلاك السكنى وتوجهاته.

#### \* سياسات الإرتقاء بالبيئة السكنية ومعالجة المناطق العشوائية

في ضوء اتساع نطاق المناطق العشوائية ولتشجيع القطاع الخاص على المساهمة فى توفير السكن الميسر لسكان تلك المناطق تبنت الدولة مجموعة من السياسات التخطيطية شملت:

- أ- تطوير المرافق والخدمات العامة لتلك المناطق.

التي يتضمنها قانون المناقصات (رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨) لا تصلح للتطبيق على هذا النوع من المشروعات (مشكلة فسخ عقد مشروع مدينتي).

\* تتضمن بعض التشريعات السارية العديد من القواعد التي لا تلائم المبادئ التمويلية والاقتصادية المعاصرة، والتي تتعارض مع طبيعة مشروعات وبرامج الاسكان، بل تعد هذه التشريعات في جانب منها طاردة للاستثمار الخاص.

#### الثاني: المعوقات المتعلقة بالمحور المؤسسي، ويمكن إجمال مظاهرها فيما يلي:

\* غياب رؤية إستراتيجية موحدة على المستوى القومى يتبناها كيان مؤسسى واحد عند معالجة مشاركة الاستثمار الخاص في تمويل وتشغيل مشروعات الاسكان الميسر، وذلك بالإضافة إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه المشاركة، وتعدد الموافقات والتراخيص اللازمة بشكل مبالغ فيه.

\* افتقار الادارة المحلية إلى الخبرة الفنية والمالية والقانونية اللازمة لطرح مشروعات الاسكان الميسر على المستثمرين وتنظيم هذه المشاركة وافتقارها إلى التخطيط الاستراتيجي لاحتياجاتها وأولوياتها، وجدوى هذه المشروعات من النواحي الاجتماعية والاقتصادية علي حد سواء.

#### الثالث: الضعف للوعي العام، ويمكن إجمال مظاهر هذا الضعف فيما يلي:

\* ضعف الوعي العام بأهمية ومزايا الشراكة في مشروعات الاسكان- عامة والإسكان الإجتماعى خاصة - وما لها من آثار إيجابية علي التنمية،

\* ضعف الوعي العام بالأشكال المختلفة للمشاركة الخاصة في مشروعات الاسكان الإجتماعى والاعتقاد السائد لدى العامة بأن المشاركة الخاصة تقتصر فقط علي الخصخصة.

سادسا: تحديد وصياغة السياسات الداعمة لشراكة القطاع الخاص مع الدولة فى برامج الاسكان الإجتماعى

#### ٦-١- تحديد السياسات

انطلاقا من التوجه الدستورى (المادة رقم ٧٨) وضعت الدولة مجموعة من السياسات التي تعبر عن تحديد

### \* التحفيز التمويلي والمالي

وتعمل هذه السياسات على تشجيع الاتجاه لمشروعات الإسكان من خلال تطوير الأدوات المالية والتمويلية منها:  
أ- إعداد هيكلة الضرائب لتشجيع القطاع الخاص للمساهمة في مشروعات وبرامج الاسكان.  
ب- تطوير العلاقة مع البنوك العقارية وشركات التمويل العقاري.

ج - توفير مواد البناء وخفض أسعارها بآليات السوق (تخفيض تكلفة تصنيعها، زيادة المعروض، تمويل إنشاء مصانع مواد البناء ...).

### \* تقنين الدعم في قطاع الإسكان

أ- دراسة وتقييم وسائل الدعم المختلفة التي يمكن الإعتماد عليها.

ب- تحديد الفئات التي يجب توجيه الدعم لها وتحديد المستفيد من الدعم (الفرد أو الوحدة).

ج - وسائل ضمان اتساق سياسات الدعم في قطاع الإسكان الميسر.

د- طرح آليات للتعاون مع البنوك العقارية وشركات التمويل العقاري وشركات التأمين وغيرها من القطاعات المؤثرة في خفض تكلفة أقساط التمويل العقاري على المواطنين ودعم قدرتهم - في المستقبل - لدخول سوق القروض العقارية.

### ٦-٢-٢- البعد التشريعي

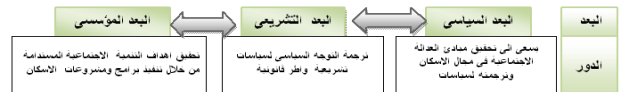
يقصد بالبعد التشريعي مجموعة القوانين المحفزة للاستثمار المباشر في مجال قطاع وبرامج الاسكان، تلك القوانين التي يجب أن تتمتع بالاستقرار وعدم التضارب فيما بينها حتى تجذب الاستثمار فضلاً عن ضرورة نظام التحكيم الذي يتكفل بحسم المنازعات بين الدولة والقطاع الخاص والذي يعتبر من العناصر الهامة في تهيئة المناخ الاستثماري كما أن الاتجاه الى دمج القوانين في قانون موحد للإسكان دور كبير في جذب الاستثمار المباشر من خلال تيسير إجراءات الطرح والتمويل.

ب- إيجاد البديل المناسب من الأراضي التي تمثل منافساً قوياً لما تقدمه المناطق العشوائية.

ج- إعادة النظر في المعدلات التخطيطية والبنائية دون المساس بأسس السلامة الإنشائية.

### ٦-٢- صياغة السياسات الداعمة لمشاركة القطاع الخاص في برامج الإسكان الإجتماعي طبقاً للأبعاد (السياسية، التشريعية، المؤسسية)

صياغة السياسات الداعمة لمشاركة القطاع الخاص في توفير وتمويل برامج الاسكان الإجتماعي بالتجربة المصرية طبقاً لتحديد مجموعة من الاهداف التي تساهم بدورها في تحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية، وتشمل هذه السياسات كل من الابعاد السياسية، التشريعية، المؤسسية، وتتكامل هذه الابعاد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، كما هو موضح بالشكل رقم (٣).



شكل رقم ٣- الأبعاد المختلفة المؤثرة على تحقيق تفعيل مشاركة القطاع الخاص في مشروعات وبرامج الاسكان

### ٦-٢-١- البعد السياسي

يؤثر البعد السياسي في تشكيل المناخ الاستثماري ومن ثم تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في الاتجاه الى ترسمة السياسات الحكومية والتي بدورها تؤدي لتزايد مساهمة رؤوس الأموال المحلية في تحقيق أهداف تلك السياسات ومن أهم العوامل التي تساهم في دعم هذا البعد لتنشيط برامج الإسكان ما يلي:

### \* تطوير البنية التشريعية وتشمل:

أ- تعديل قوانين التخطيط والبناء المتوائمة مع البيئات والمدن المختلفة جغرافياً وثقافياً.

ب- ضبط العلاقة بين المالك والمستأجر.

ج - تحفيز المشاركة المجتمعية في عمليات التخطيط والبناء.

د- السعي لتطبيق تشريعات حماية المنافسة ومنع الاحتكار في كافة مدخلات ومخرجات الإسكان.

هـ - إعداد المناخ المناسب لتفعيل نشاط التمويل العقاري.

## ٦-٢-٣- البعد المؤسسي

يقصد بالبعد المؤسسي مجموعة المؤسسات المعنية بإدارة قطاع الإسكان وتشمل مجموعة المؤسسات الحكومية (وزارات وهيئات) وغير الحكومية (نقابات وجمعيات وبنوك وشركات) والتي يجب أن تسعى إلى تسهيل العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص كما أن للمؤسسات القائمة على تنفيذ القوانين دور كبير في جذب الاستثمار المباشر لمشروعات الإسكان من خلال تسهيلات الإجراءات، ومن العوامل الدافعة في هذا المجال:

أ- تيسير وتبسيط الإجراءات وخفض التكلفة لتخفيف العبء عن المواطنين.

ب- رفع كفاءة الأجهزة الحكومية التنفيذية المسؤولة عن قطاع الإسكان وتوفير الموارد البشرية والمالية.

ج- تمكين وتشجيع الأجهزة الحكومية لتحقيق أهداف سياسة الإسكان وتحقيق أفضل استخدام للموارد.

د - انحصار دور الأجهزة الحكومية على وضع الخطط والسياسات فقط والاعتماد على القطاع الخاص في التنفيذ.

سابعاً - أهم النتائج لتحديد آليات تفعيل تعظيم دور القطاع الخاص مع الدولة في برامج الإسكان الاجتماعي

تمثل الشراكة بين القطاع الخاص والدولة أحد أدوات الإصلاح المؤسسي لتحسين أداء قطاع الإسكان بهدف تفعيل دور القطاع الخاص وزيادة مساهمته في تلبية الطلب على مشروعات الإسكان لذوي الدخل المتوسط والمحدود من خلال علاقة تعاقدية أساسها التعاون والمشاركة في تحقيق الأهداف وتنطلق هذه الشراكة من مجموعة مبادئ تشمل كل (الاتفاق على الأهداف التشغيلية - العمل بموجب إطار تشريعي - التعاون والتنسيق في كافة مراحل المشروع) كما تشمل هذه الآليات مجموعة الأدوات اللازمة لإصلاح نظام توفير المسكن منها:

## ٧-١- آليات التمويل والتحفيز المالي

\* ضمان وجود نظام تمويل إسكاني يعمل بشروط اقراض تجعل التمويل الإسكاني طويل الأجل متاح للفئات المستهدفة، يساهم في ضمان التدفقات المالية لشركات

القطاع الخاص العاملة في تنفيذ مشروعات الإسكان.

\* مشاركة شركات التأمين في دعم القطاع الخاص لمواجهة مخاطر التمويل الإسكاني طويل الأجل لعدم تطابق آجال القروض وسعر الفائدة.

\* تحمل الدولة فرق تكاليف إنشاء السكن لفئات متوسطى و محدودى الدخل وفتح نوافذ تمويلية غير تقليدية لتمويل هذه الفروق.

\*-المراجعة الدورية لشروط التمويل الإسكاني وخصائص الفئات المستهدفة.

## ٧-٢- آليات تخفيف اعباء المشاركة مع القطاع الخاص

\* اعتماد الحصة العينية من وحدات سكنية بدلا من الحصول على مقابل نقدي لقيمة الاراضى من المطور العقاري.

\* تأسيس شركة مساهمة بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والقطاع الخاص على ان تكون مساهمة الهيئة بنسبة تعادل قيمة الارض.

\* توفير البنية الاساسية من خلال انظمة المشاركة مثل (BOT) فى تنفيذ وتمويل أعمال البنية الاساسية بمشروعات المرافق العامة بالمناطق العمرانية الجديدة .

## ٧-٣- آليات تشجيع مشاركة القطاع الخاص في برامج الاسكان بغرض التأجير

\* تخفيض الالتزام الضريبي المترتب على المستثمر في مجال تنفيذ مشروعات الاسكان وخاصة المستهدفه لغرض التأجير لذوي الدخل المحدود والمتدني.

\* ايجاد سوق اسكان تنافسي (من خلال أنشاء شركات لتأجير المساكن) يزيد فرص الحصول على المسكن بأسلوب الايجار .

\* اعتماد نظام الايجار التملكى بمشروعات الاسكان الحكومى وتشجيع نظام الادخار من أجل السكن فى برامج تمويل البنوك.

## ٧-٤- آليات الدعم المؤسسي

أنشاء هيئة عامة لتمويل مشروعات وبرامج الإسكان، تمثل المظلة الرسمية للقطاع ودورها إقتراح السياسات

عناصر الانتاج السكني لدورها الرئيسي في تحديد تكاليف المسكن.

- يجب ان تتمتع البنية التشريعية بالبساطة والوضوح وعدم التناقض في القوانين المنظمة لقطاع الاسكان بشكل عام والإسكان الخاص بالفئات الاجتماعية المتوسطة ومحدودة الدخل بشكل خاص.

#### - المقترحات والتوصيات

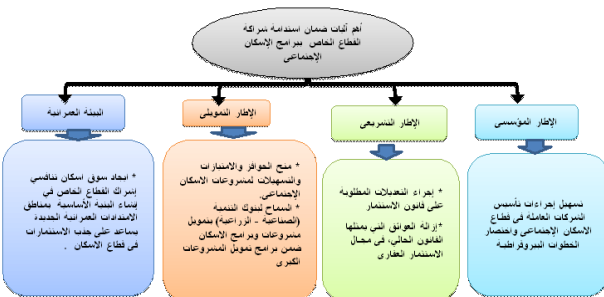
\* تسهيل إجراءات تأسيس الشركات العاملة فى قطاع الاسكان واختصار الخطوات البيروقراطية لكل ما يتعلق بنشاطها الاقتصادي.

\* إجراء التعديلات المطلوبة على قانون الاستثمار وإزالة العوائق التي يمثلها القانون الحالي، فى مجال الاستثمار العقاري ومنح الحوافز والامتيازات والتسهيلات لمشروعات الاسكان الإجتماعى.

\* العمل على تحسين البنية الأساسية في المناطق القائمة بالمدن والقرى لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار فى مشروعات الاسكان الإجتماعى بتلك المناطق.

\* إشراك القطاع الخاص فى إنشاء البنية الأساسية بمناطق الامتدادات العمرانية الجديدة يساعد على جذب الاستثمارات فى قطاع الاسكان.

\* السماح لبنوك التنمية (الصناعية، الزراعية) بتمويل مشروعات وبرامج الاسكان ضمن برامج تمويل المشروعات الكبرى للنشاط الصناعى (شركات صناعة الحديد والاسمنت والسيارات...) والنشاط الزراعى (مشروعات الاستصلاح والإنتاج الغذائى) كما أن مساهمة تلك البنوك فى مشروعات وبرامج الاسكان بهذه المشروعات سوف يترتب عليها خلق فرص عمل عديدة فى مختلف المجالات.



شكل رقم ٤- أهم آليات ضمان استدامة شراكة القطاع الخاص ببرامج الإسكان الإجتماعى

الاسكانية وإعداد التشريعات المنظمة لهذا القطاع ومراقبة الاداء والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وتبسيط الاجراءات وتقديم التسهيلات ، ويعتمد اسلوب عملها بشكل مباشر على الشراكة مع القطاع الخاص والجمعيات والنفابات.

#### ٧-٥- آليات طرح مشروعات الشراكة

يجب ان يتم الطرح من خلال مجموعة من الأطر العامة اللازمة لتنفيذ المشروعات بتحديد وتوحيد مجموعة من مراحل والخطوات والإجراءات التى تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص تشمل ما يلى:

\* المرحلة الأولى: البدء فى المشروع والاختيار.

\* المرحلة الثانية: دراسة الجدوى.

\* المرحلة الثالثة: تقييم المخاطر فى مشروعات الشراكة،

\* المرحلة الرابعة: إجراءات الطرح والمناقصة.

\* المرحلة الخامسة: اختيار العطاء الفائز.

\* المرحلة السادسة: التوقيع على العقد والاعتماد المالى.

\* المرحلة السابعة: متابعة أداء ما بعد التعاقد.

#### ثامنا- الخلاصة وأهم التوصيات بالبحث

توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج التي تفضي إلى أن تشجيع القطاع الخاص للمشاركة فى مشروعات برامج الاسكان يتطلب توفير مجموعة من الآليات فى ظل محدودية موارد الدولة ومن أهم نتائج وتوصيات الدراسة ما يلى:

\* من أهم نتائج تفعيل استدامة الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص شكل رقم (٤) ما يلى:

- الشراكة تؤدي الى زيادة حجم الرصيد السكني فى ظل محدودية موارد الدولة.

- تستطيع الشراكة انتاج مشروعات و تنفيذ برامج الاسكان لفئات الدخل المحدود والمتدني من خلال بيئة تمكينية متوازنة، والعمل على اساس تنافسي بين نظام الايجار والملكية.

- الشراكة آلية عمل مستدامة تضمن تطويرها التشريعات والدعم السياسي لمبادرات الشراكة والتطوير المستمر لصيغ الشراكة واستحداث آليات مبتكرة لبناء شراكات تواكب المستجدات وتتناسب مع الحالة المصرية.

- ان كفاءة نظام التمويل لمشروعات الاسكان يسعى لجعل المسكن ضمن امكانيات الفرد ويجب أن يشمل على جميع

## MECHANISMS TO ENSURE SUSTAINABILITY OF PRIVATE SECTOR PARTNERSHIP IN SOCIAL HOUSING PROJECTS

Dr. Hisham Mahmoud Hafez\* Dr. Gihan Hassan Sayed\*

### Abstract

From mid twentieth century till now, the role of the players in the housing sector in Egypt varied between the public sector “as a main player to cover the demand for housing”, and the participation of the private sector. This variation has emerged in the volatility of policy and its reflection on their role, starting with reducing the role of the government, to maximizing the role of the private sector in the housing programs aiming to direct investments in the high-end housing projects.

The issue of the affordable housing became out of reach, without government intervention. Therefore, the authorities represent a system with key elements “Central authorities, Governorates, Governmental fund directed to finance the housing sector and the private sector”, which became an active participant demanded by the political parties nowadays, by encouraging the private investment to play its role in achieving according to the government plan and market needs.

With the National Housing Project adopted by the government, that aims to support social groups, with the private sector to provide different types of affordable housing (Units for Sale, Units for Rent, Land Plots, Core Housing, Rural Housing, etc....), as a method of the socio-economic development of the society; thus reducing the burden on the government.

**Keywords:** Housing Policies - Activation Mechanisms - Private Sector - Partnership - Housing Programs - Housing Sustainability – Affordable Housing - Population Categories.

### المراجع

- ١- محمد رفعت عبد الوهاب، واجب الدولة فى القضاء على مشكلة المناطق العشوائية من وجهة القانون الدستورى والإدارى، من أوراق المؤتمر السنوى (١٦) عن العشوائيات، المنعقد من ٢٤:٢٦ مارس ١٩٩٨، الجمعية المصرية للطب والقانون، ص ٤٢٢.
- ٢- عصام انور سليم ، القانون الزراعى طبقا للتعديلات المعاصرة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، ٢٠٠٠، ص ٢٣٤.
- ٣- بدوى السيد وحمدى زمزم ، وحدات إسكان اجتماعى جديدة بالإيجار لغير القادرين على التملك ، الاهرام ٢٢ مايو ٢٠١٦.
- 4- Habitat, (2001), The State of The World of Cities 2001, United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), Nairobi, Kenya
- ٥- موقع وزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية [http://www.moh.gov.eg/main/summary\\_ar.aspx](http://www.moh.gov.eg/main/summary_ar.aspx)
- ٦- التقرير الوطنى المقدم من جمهورية مصر العربية لتقرير الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية " قمة المدن " المنعقد فى اسطنبول، يونيو، ١٩٩٦ .
- ٧- مرجان السيد احمد محمد ، بحث مؤتمر تنشيط السوق العقارى المصرى - ص ٣٦، مصر .
- ٨- قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ لتنظيم تعاونيات البناء و أوراق من الهيئة العامة للتعاونيات عن بيان نشاطها و مهامها .
- ٩- نادية أنس محمد قناوى ، الوحدة المحلية التخطيطية كمعيار للتنمية الإقليمية ، رسالة ماجستير فى تخطيط المدن - كلية الهندسة - جامعة القاهرة- قسم عمارة ، ١٩٨٦، ص ١٧٩.

- ١٠- التقرير الوطنى المقدم من جمهورية مصر العربية لتقرير الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية " قمة المدن" المنعقد فى اسطنبول ، يونيو، ١٩٩٦ ، ص ٢ الى ٥ .
- ١١- محمود، نجوى(٢٠٠١) سياسات الإسكان في مصر، كراسات استراتيجيات - مركز الدراسات الاستراتيجية - الأهرام - القاهرة، جمهورية مصر العربية
- ١٢- فهمي، نهى ( ١٩٩٢)، الإسكان منخفض التكاليف لماذا؟ ولمن؟ وإلى أين؟ ورقة بحث مقدمة للمؤتمر الدولي للإسكان - القاهرة.
- ١٣- مضابط مجلس الشعب المصري(١٩٨٥) - بيان الحكومة جلسة ٤ في ٣٠ نوفمبر، القاهرة.
- ١٤- تقرير على موقع هيئة المجتمعات العمرانية(www.mff.gov.eg) .
- ١٥- البوابة الإلكترونية لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة الرابط [http://www.newcities.gov.eg/know\\_cities/shrouk/\(1\).aspx](http://www.newcities.gov.eg/know_cities/shrouk/(1).aspx)
- ١٦- الموقف التنفيذى لمشروع الإسكان الإجتماعى حتى ٢٠١٦/٥/٤ الرابط [http://newcities.gov.eg/about/Projects/Housing\\_projects/SocialHousing/default.aspx](http://newcities.gov.eg/about/Projects/Housing_projects/SocialHousing/default.aspx)
- ١٧- علي لطفي، إدارة أزمة الاستثمار في ضوء التكتلات الاقتصادية العالمية، المؤتمر السنوي الثاني عشر، جامعة عين شمس- دار الضيافة- ديسمبر ٢٠٠٧م
- ١٨- طارق نوير، "دور الحكومة الداعمة للتنافسية، حالة مصر"، مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، القاهرة، مايو ٢٠٠٣.
- ١٩- ديب، سامي محمد ، اقتصاديات الإسكان في ظل آليات السوق، رسالة دكتوراه - كلية الهندسة، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
- ٢٠- العيسوي، أسامة عبد الحليم، "حلول مقترحة لمشاريع الاسكان المنخفض التكاليف في قطاع غزة"، كلية الهندسة، قسم الهندسة المعمارية، الجامعة الاسلامية، غزة - فلسطين، ٢٠٠٨ م.
- ٢١- قانون حوافز الاستثمار رقم (٨) جمهورية مصر العربية، ١٩٩٧م.
- ٢٢- عادل محمود الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص - المنظمة العربية للتنمية الإدارية - ٢٠٠٦.
- ٢٣- جعفر محمد الصائغ ، الشراكة الفاعلة بين القطاع العام و الخاص " قطاعي الصحة والتعليم " البرنامج القومي للشراكة مع القطاع الخاص - الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بوزارة المالية المصرية - يونيه ٢٠٠٩.