

مشكلة الإسكان في المجتمع المصري  
تحليل تاريخي للسياسات الإسكانية في الفترة من (١٩٥٢-٢٠١١)

نهاد محمد عبدالباسط  
معيدة بقسم علم الاجتماع  
تخصص (الأنثروبولوجيا والفولكلور)  
كلية البنات - جامعة عين شمس

إشراف

أ.م.د/ هناء محمد المرصفي  
أستاذ علم الاجتماع المساعد بكلية البنات  
جامعة عين شمس

أ.د/ فاتن أحمد على الحناوي  
أستاذ علم الاجتماع بكلية البنات  
جامعة عين شمس

## مشكلة الإسكان في المجتمع المصري

## تحليل تاريخي للسياسات الإسكانية في الفترة من (١٩٥٢-٢٠١١)

## تمهيد:

تعد حاجة الإنسان إلى المأوى إحدى حاجاته الحياتية الأساسية شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء. فالإنسان منذ نشأته يجد في مأواه الأمان من تقلبات الجو والحماية من الحيوانات البرية والتي كانت تمثل تهديداً له في عصوره الأولى سواء كان هذا المأوى كهفاً أو كوخاً، وقد تجمعت هذه الأكواخ في مستقرات بشرية وتطورت على مسار الزمن إلى قرى ومدن مع تطور أنشطة الإنسان من صيد إلى رعي وزراعة ثم إلى حرف وتجارة ثم صناعة. وقد واكب ذلك نمو في كيان الوحدة الاجتماعية من وحدات قرابية كبرى كالقبائل والعشائر بأعرافها وتقاليدها، إلى وحدت اجتماعية أصغر كالأسر الممتدة والأسر النووية، ثم إلى مجتمع بنظمه وقوانينه. كما تطور المأوى من صورته البدائية إلى أشكال وأنماط جديدة، مثل وحدة سكنية في عمارة أو مسكن منفصل بفراغ حوله. ولكن ظلت وظيفة المأوى الأساسية ثابتة خلال التاريخ الإنساني كله وهو توفير الأمان لقاطنيه.<sup>(١)</sup>

هذا البحث جزء من رسالة ماجستير بعنوان "الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل: دراسة حالة لعينة من المستفيدين من مشروع المليون وحدة"، ويهتم بعرض وتحليل التطور التاريخي لمشكلة الإسكان في مصر وسياسات الدولة في مواجهتها وذلك خلال الفترة منذ خمسينات القرن الماضي وحتى عام ٢٠١١. واعتمدت الدراسة على تحليل الوثائق الخاصة بالسياسات الإسكانية خلال فترة البحث وقد جاء البحث في محورين على النحو التالي

أولاً: أهمية المسكن وحق الحصول عليه ( تحليل للمواثيق الدولية ومواد دستور ٢٠١٤ )  
ثانياً: أبعاد مشكلة الإسكان والسياسات المتبعة في مواجهتها خلال الفترة الزمنية التي تغطيها الدراسة

## أولاً: أهمية المسكن وحق الحصول عليه

يعد حق الإنسان في الحصول على مسكن من الحقوق الأساسية التي تلتزم بها المجتمعات الإنسانية الحديثة. وبإدراك هذا الحق يتمكن الفرد من الحصول على حقوقه الأساسية كالحق في التعليم والرعاية الصحية والأمن الاجتماعي وفرصة عمل مناسبة، وكل ذلك يعد مؤشراً عاماً للتنمية الاجتماعية والاقتصادية بمفهومها الشامل.<sup>(٢)</sup> ويعد توفير المسكن الأمن والميسر ضمن الضروريات التي لا غنى عنها لكل فرد من أفراد المجتمع فبدون المسكن المناسب لا يمكن للإنسان أن يكون عنصراً منتجاً في مجتمعه.<sup>(٣)</sup>

تناولت الكثير من المواثيق الدولية حق الإنسان في المسكن الملائم والميسر بدءاً من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في عام ١٩٤٨ والذي أكد على المسكن كأحد الحقوق الأساسية التي تضمن تحقيق مستوى معيشي ملائم.<sup>(٤)</sup> مروراً بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

<sup>(١)</sup> أبو زيد راجح، العمران المصري: رصد التطورات في عمران مصر في أواخر القرن العشرين واستطلاع مساراته المستقبلية حتى عام ٢٠٢٠، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، المكتبة الأكاديمية، ٢٠٠٨: ٥  
<sup>(٢)</sup> زينب شاهين، استطلاع رأي في مشكلة الإسكان في مصر، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجناحية، القاهرة، ١٩٩٢: ٣.

<sup>(٣)</sup> محمود أحمد عبداللطيف وآخرون، الاختلاف في مفهوم الإسكان الميسر وانعكاساته على سياسات التنمية الإسكانية المستقبلية، الهيئة العامة لتطوير مدينة الرياض، ندوة الإسكان الثانية، المسكن الميسر، جامعة الملك فيصل: ١١٨.

<sup>(٤)</sup> أحمد منير سليمان، الإسكان والتنمية المستدامة في الدول النامية، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٦: ٣١.

والثقافية في عام ١٩٦٦، وإعلان الأمم المتحدة الخاص بالحقوق في التنمية ١٩٦٩، وإعلان فانكوفر ١٩٧٦، واتفاقية مناهضة التمييز ضد المرأة ١٩٧٩، واتفاقية حقوق الطفل ١٩٨٩، كذلك الإتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال والمهاجرين وأفراد أسرهم ديسمبر ١٩٩٠.<sup>(١)</sup> كما ركزت الإستراتيجية العالمية للمأوى التي أقرتها الأمم المتحدة عام ١٩٨٨ على عدة مبادئ أساسية ينبغي العمل بها عند صياغة إستراتيجية عامة للإسكان تمثلت فيما يلي:<sup>(٢)</sup>

- أن توفير السكن الملائم لفئات الدخل المحدود يجب أن تناقش في ضوء إستراتيجية قومية متكاملة لإسكان كافة طبقات المجتمع.
- أن تتناسب تكلفة السكن لفئات الدخل المحدود مع إمكانيات الأفراد أو الأسر التي سوف تستأجر أو تمتلك تلك النوعية من المساكن.
- أن يلبي السكن الاحتياجات البيئية (المناخية والحضرية) في الأماكن التي يقام فيها، ويفضل عدم اقتباس معايير ومستويات البناء السائدة في الدول المتقدمة، التي لا تتناسب مع ثقافة الدول النامية ولا مع إمكانيات مواطنيها خاصة محدودى الدخل.
- الحرص على أن تكون مواقع إسكان الطبقات الفقيرة قريبة من أماكن العمل، أو أن ترتبط بمواصلات لا ترفع من تكلفة السكن الفعلى.
- العمل على إيجاد أطر تشريعية ومؤسسات مالية، من شأنها تمكين القطاع العام والخاص، الرسمى وغير الرسمى، المحليات، والأسر من الإسهام فى إنتاج وحدات سكنية لمن يحتاجون إلى سكن، أو تحسين الظروف السكنية لمن لديهم سكن، وفقاً لإحتياجاتهم والأولويات التي يحددها.
- الحرص على التقييم المرحلى للإستراتيجية القومية للإسكان والبرامج المتضمنة فيها، بغرض تقوية الجوانب الإيجابية فيها، وتعديل المسارات السلبية التي قد تظهر عند التنفيذ، أو تنشأ نتاجاً للتطبيق.

هنا نجد أن جميع هذه الموثيق والإتفاقيات الدولية أكدت على ضرورة تأمين هذا الحق وخلق سبل تيسير الحصول عليه، وقد أقرت مصر ما جاء بهذه الموثيق، كما أكدت الدساتير المصرية على النصوص الواردة فيها، وأخرها دستور ٢٠١٤ الذى أكد على حق كل مواطن فى الحصول على المسكن الآمن والميسر. وقد جاء فى مواد دستور ٢٠١٤ بهذا الشأن مايلي:<sup>(٣)</sup>

<sup>(١)</sup> السكن فى مصر بين العشوائية والتحضر الرث: نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا حقوق السكن فى مصر، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، شبكة حقوق الأرض والسكن، التحالف الدولى للموئل، ٢٠٠٨: ٢٨.

<sup>(٢)</sup> نهى السيد حامد" الإسكان منخفض التكاليف: لماذا؟ لمن؟ وإلى أين؟" المؤتمر الدولى للإسكان، سياسات ونظم الإسكان لذوى الدخل المنخفض، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى، القاهرة، فبراير ١٩٩٢: ٢٧٦.

<sup>(٣)</sup> وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، حقوق السكن والعمران، بتاريخ ١١/١١/٢٠١٧، الساعة ٧:٣٠، متاح على الرابط [http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page\\_1.html](http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page_1.html) تاريخ الدخول ٢٤/٤/٢٠١٨، الساعة ٦:٣٠ مساءً

## ١- تكلفة المسكن .

حاولت الدولة تحديد قيمة الأراضي والوحدات التي توفرها لجميع فئات المجتمع المصري بصفة عامة ولفئة محدودى الدخل بصفة خاصة من خلال ضبط سوق العقارات . فنصت المادة (٧٨) من دستور ٢٠١٤ على: " أن تكفل الدولة للمواطنين الحق فى السكن الملائم، بما يحقق العدالة الاجتماعية"، كما تنص أيضاً على أن: " ينظم استخدام أراضى الدولة بما يحقق الصالح العام" كما شمل النص أيضاً سعى الدولة لضبط سوق العقارات والحد من ارتفاع الأسعار.

## ٢- صلاحية المسكن: ( المعايير البيئية والاجتماعية، والأمان ).

اشتمل الدستور أيضاً على عدد من المواد التي تؤكد على ضرورة توفير المسكن الصحى والملائم، وأن يكون فى بيئة صالحة، فتنص المادة (٧٨) على أن: " تكفل الدولة للمواطنين الحق فى المسكن الملائم والأمن والصحى بما يحفظ الكرامة الإنسانية . " كما تستكمل المادة (٥٩) هذا الحق وتنص على: " أن تلتزم الدولة بتنمية الريف وحمايتهم من المخاطر البيئية " . كما تؤكد المادة ٤٦ على الحق فى بيئة صحية سليمة.

## ٣- توافر الخدمات والمرافق بالمسكن .

اهتم الدستور بحق المواطن بالتمتع بالخدمات والمرافق التي تكفل له الحياة الهادئة والمريحة حيث يطرح الدستور أكثر من مادة تكفل توصيل المرافق للمجمعات العمرانية والسكن؛ فأكدت المادة (٧٨) على: " ضرورة تنظيم الدولة لاستخدام أراضيها ومدتها بالمرافق الأساسية بما يحقق الصالح العام، وأن تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل توفير البنية الأساسية والمرافق". وجاءت المادة (٧٩) تؤكد على " الحق فى مياة نظيفة " والمادة (٤٤) تؤكد كذلك على " ضرورة حماية نهر النيل وعدم إهدار مياهه وتلويثها". ونصت المادة (٢٩) على " أن تلتزم الدولة بتنمية الريف ورفع مستوى معيشة سكانه." ولذلك طرحت نصوص الدستور على الساحة ضرورة النظر والاهتمام من جانبها بتوفير المرافق والخدمات.

## ٤- تلبية المسكن لاحتياجات ساكنيه.

وضع الدستور أيضاً مجموعة من النصوص ترعى الفئات المحرومة والمهمشة مثل الفقراء وذوى الاحتياجات الخاصة، وضحايا الكوارث الطبيعية فى السكن؛ حيث تنص المادة (٨١) على ضمان حقوق الأشخاص ذوى الاحتياجات، والمادة (٨٣) التي تضمن حقوق المسنين بما يمكن تطبيقه على العمران القائم وعلى جميع مشروعات الإسكان والتخطيط العمرانى المستقبلية.

## ٥- ملائمة المسكن لثقافة ساكنيه .

اهتم الدستور اهتماماً خاصاً بالخصوصية الثقافية للمجتمع المصري، فتضمن بعض المواد التي تؤكد على ضرورة ملائمة المسكن لثقافة ساكنيه حيث نصت المادة (٢٣٦): " على الدولة أن تكفل وضع وتنفيذ خطة للتنمية الاقتصادية والعمرانية الشاملة للمناطق الحدودية والمحرومة، ومنها الصعيد وسيناء ومطروح ومناطق النوبة، وذلك بمشاركة أهلها فى مشروعات التنمية وفى

أولوية الاستفادة منها، مع مراعاة الأنماط الثقافية والبيئية للمجتمع المحلي". وكذلك تؤكد المادة (٤٧) على أن "تلتزم الدولة بالحفاظ على الهوية الثقافية المصرية بروافدها الحضارية المتنوعة". وتضمن هاتان المادتان حقوق أصحاب الثقافات الخاصة من بدو ونوبيين، وكذلك الفوارق الثقافية بين الريف والحضر، وأن يكون هناك عمران ومسكن يتسق مع هذه الخصوصية الثقافية.

على الرغم من تأكيد المواثيق الدولية على مراعاة التوزيع الجغرافي العادل للتنمية العمرانية، إلا أن دستور ٢٠١٤ قد أغفل ذلك، كما أن أحد المشكلات الرئيسية بالنسبة لمشروعات الإسكان في مصر تتعلق باختيار موقع مشروعات الإسكان. فعادةً ما تكون المشروعات في مناطق صحراوية نائية محرومة من الخدمات والأمن، وتفتقر إلى القرب من العمل، وخدمات التعليم والصحة، ووسائل المواصلات، حتى ما يتم منها في مناطق مأهولة فعادةً ما تكون في مناطق مزدحمة تفتقر إلى الخدمات الأساسية مما يشكل عبئاً على السكان الأصليين والوافدين على السواء مثال ما حدث في منطقة ( أملاك ٨ ) بمدينة السلام ضمن مشروع الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل الحالي الذي تغطيه الدراسة الميدانية.

يتضح مما سبق أن جميع المواد التي أقرها دستور ٢٠١٤ تؤكد حق الحصول على المسكن، إلى جانب التأكيد على كافة الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية الواجب مراعاتها عند توفير المسكن لكافة الفئات خاصة محدودي الدخل.

#### ثانياً : أبعاد مشكلة الإسكان والسياسات المتبعة لمواجهتها

كان مصطلح أزمة الإسكان غير وارد في مصر قبل الحرب العالمية الثانية، حيث كان التوازن قائماً بين القدرة الاقتصادية للطبقات المختلفة وبين المعروض من مساكن؛ وليس معنى ذلك أن رغبات الشعب كانت محققة تحقياً كاملاً في توفير المسكن المناسب لكل مواطن، ولكن كان هناك مساكن كافية للأغلبية العظمى من سكان المدن بصفة خاصة. وكان أهل الريف قادرين على تدبير احتياجاتهم من المساكن بوسائلهم الذاتية ولو أنها كانت بدائية، إلا أن المسكن بالنسبة لهم لم يكن يمثل مشكلة كبرى. ومع تتابع سنوات الحرب اشتدت حدة المشكلة سنة تلو الأخرى واستمر العجز الشديد في المساكن بعد انتهاء الحرب بعدة سنوات. وفي أواخر الأربعينيات قلة حدة المشكلة نسبياً في أغلب المدن المصرية بإنشاء بعض العمارات، ولكن إيجارات تلك المساكن كانت أكثر ارتفاعاً عن ذي قبل.<sup>(١)</sup>

وجاء ذكر مصطلح "أزمة الإسكان" لأول مرة في البرلمان المصري في ١٠/٣/١٩٦٠؛ حيث خصصت هذه الجلسة لمناقشة موضوع الإسكان على أساس أنه أحد الموضوعات الحيوية التي تهم الشعب كله، بعد أن أوصى المؤتمر العام للإتحاد القومي بتوفير المسكن اللائق بالأجر المناسب لكل مواطن.<sup>(٢)</sup>

<sup>(١)</sup> ميلاد حنا، أريد مسكنا : مشكلة لها حل، القاهرة، ٢٠٠٨ : ٢٨ - ٢٩

<sup>(٢)</sup> نجوى إبراهيم محمود ، السياسات العامة والتغير السياسي في مصر : سياسة الإسكان دراسة حالة ١٩٧٤ - ١٩٨٦ ،

الطبعة الأولى ، دار سعاد الصباح للنشر ، القاهرة ، ١٩٩٣ : ٦ .

تعد مشكلة الإسكان في الدول النامية من المشكلات المتأصلة فيها لدرجة أنها باتت تمثل أزمة تؤثر على قطاعات واسعة وشرائح مختلفة من المجتمع، ومن أهم العوامل التي أدت إلى تنامي هذه المشكلة في مصر كدولة نامية ما يلي:<sup>(١)</sup>

- ١- وتيرة التحضر السريع التي شهدتها معظم المدن في الدول النامية والتي أدت إلى زيادة أعداد سكان الحضر .
- ٢- الإهمال الذي تعاني منه المناطق الريفية في الدول النامية وعدم شمولها بالعمليات التنموية. الأمر الذي أدى إلى زيادة نسبة الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر.
- ٣- غياب السياسات الإسكانية طويلة المدى .
- ٤- نقص المخصصات المالية لقضايا الإسكان .
- ٥- عدم ملائمة قوانين وتشريعات تشييد وعمران المستوطنات البشرية بسبب قدمها وعدم مواكبتها للتطور في مجال البناء والعمران.
- ٦- نقص الأراضي اللازمة لبناء المجمعات السكنية .

عانت مصر منذ فترة طويلة من النقص الشديد في عدد المساكن في المناطق الحضرية، ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها زيادة السكان بمعدلات عالية، والهجرة المستمرة من الريف للحضر، وأزمة قوانين العلاقة بين المالك والمستأجر التي جمدت القيمة الإيجارية وجعلت عقد الإيجار أدياً، وزيادة أسعار الأراضي، ولاسيما في الحضر مع ضعف الدخول.<sup>(٢)</sup> فمشكلة الزيادة السكانية في مصر وما ينتج عنها من تحديات تقف حائلاً دون تحقيق التنمية المرجوه هي بالقطع من أهم المشكلات التي تمس حياتنا وتؤثر على مستقبلنا.<sup>(٣)</sup>

ظهرت مشكلة الزيادة السكانية في مصر في أعقاب الحرب العالمية الثانية كنتيجة أساسية للإنخفاض التدريجي المستمر في معدل الوفيات عاماً بعد عام؛ بسبب التقدم المطرد في الخدمات الصحية واكتشاف كثير من الأمصال والمضادات الحيوية وتقديم الطب العلاجي والوقائي. ولم يصاحب هذا الإنخفاض التدريجي في معدل الوفيات إنخفاضاً مماثلاً في معدلات المواليد بل بقيت هذه المعدلات عند مستوى مرتفع نسبياً؛ الأمر الذي أدى إلى ارتفاع معدل النمو السكاني والزيادة المطردة في أعداد السكان. ولا تقتصر المشكلة السكانية على مجرد ارتفاع معدلات النمو السنوي للسكان؛ وإنما تتمثل أيضاً في سوء توزيع السكان وتركزهم في شريط ضيق حول وادي النيل في مساحة لا تتجاوز حوالي ٣.٥% من إجمالي المساحة الكلية لمصر، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الكثافة السكانية بصورة عالية، وتفاوتها الكبير من محافظة لأخرى من محافظات الجمهورية

<sup>(١)</sup>صلاح هاشم وآخرون "برامج الإسكان في الدول النامية: نماذج مختارة مع الإشارة لبرامج الإسكان في محافظة البصرة"، حولية المنتدى محكمة، العدد العاشر ٢٠١٧: ٢٨ متاح على الرابط

<https://search.mandumah.com/record/894802>

<sup>(٢)</sup>أحمد خالد علام وآخرون، مشكلة الإسكان في مصر، دار نهضة مصر، القاهرة ٢٠٠٢: ٣.

<sup>(٣)</sup>صلاح الدين نامق، مشكلة الإسكان في مصر مقوماتها وتحدياتها الاقتصادية، دار النهضة العربية، المؤتمر الدولي للمأوى الحضري في البلاد النامية تحت رعاية اليونسكو ومؤسسات أخرى لندن، إنجلترا، سبتمبر ١٩٨٧: ٣٨.

خاصة في القاهرة والأسكندرية اللتين واجهتا أزمة حقيقة نتيجة لارتفاع الكثافة السكانية في أغلب أرجائهما<sup>(١)</sup>.

لما كانت مصر تتميز بمعدل نمو سكاني مرتفع مع سوء توزيع السكان، فإن تدفق الهجرة من الريف للمدن أدى إلى تفاقم هذه المشكلة، ففي ظل التغيرات التي شهدتها مصر في الخمسينات، زاد الاتجاه نحو إنشاء بعض الصناعات الكبرى في المدن، وهذا ما ساهم في خلق فرص العمل بالمدن فزاد معدل الهجرة الريفية إليها، ومن ثم زيادة الطلب على الإسكان الحضري. بالإضافة إلى أن الهجرة الناتجة عن حربي ١٩٧٣، ١٩٦٧ ضاعفت من الهجرة للمدن وبصفة خاصة لمدينتي القاهرة والأسكندرية<sup>(٢)</sup>.

عملت الدولة على التقليل من حدة هذه المشكلة من خلال وضع السياسات وتنفيذها منذ بداية ظهور هذه المشكلة فبدأت الدولة في وضع قضية الإسكان ضمن أولوياتها، لكن هذه الأولوية تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية للبلاد؛ فقد كانت قضية الإسكان تستأثر بقدر كبير من الاهتمام حيناً، وحيناً آخر تسبقها ظروف البلاد السياسية كالحرب، وأحياناً أخرى تتجه السياسات نحو التنمية الاقتصادية كالاتجاه نحو دعم الصناعات الكبرى، والانفتاح الاقتصادي كما حدث في السبعينيات. وفيما يلي عرض لتطور هذه المشكلة ودور الدولة في الحد منها وحجم الإستثمارات التي خصصت لتنفيذ السياسات الإسكانية منذ الخمسينات وحتى عام ٢٠١١، وأخيراً محاولة التعرف على مدى اسهام هذه السياسات المتمثلة في البرامج والمشروعات السكنية في تلبية واحدة من أهم الحاجات الأساسية وهي الحاجة إلى المسكن المناسب لكافة فئات المجتمع خاصة محدودى الدخل والفئات الأولى بالرعاية.

## ١- مرحلة الخمسينات

### ■ السياسات الإسكانية

كان انتاج الإسكان الحضري قبل عام ١٩٥٢ محصوراً بين ثلاث جهات: مساكن العمال التي تكفلها الدولة، مساكن الأثرياء، ومساكن الطبقة المتوسطة. وكان دور الحكومة في توفير الوحدات السكنية محدوداً للغاية حيث اقتصر على بناء ١٢٠٠ وحدة سكنية في الفترة ما بين ١٩٣٢-١٩٥٢ وكان أضخم المشروعات الحكومية السكنية في تلك الفترة مشروعين لمساكن العمال كان الأول في إمبابة، والثاني في حلوان<sup>(٣)</sup>.

ثم جاءت ثورة ١٩٥٢ وتبنت تكافؤ الفرص والعدالة في التوزيع وطبقت هذا المبدأ في مجال الإسكان للنهوض بالتطور العمراني للبلاد<sup>(٤)</sup>. وفي إطار تحقيق المساواة بين فئات الشعب

<sup>(١)</sup> مصطفى الحفاوى، المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢-١٩٨٠: الإسكان، المجلد السابع، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٨٥: ١٠-١١.

<sup>(٢)</sup> نجوى إبراهيم محمود، السياسات العامة والتغير السياسي في مصر: سياسة الإسكان دراسة حالة ١٩٧٤-١٩٨٦، الطبعة الأولى، دار سعاد الصباح للنشر، القاهرة، ١٩٩٣: ٦٣.

<sup>(٣)</sup> أحمد منير سليمان، مرجع سابق: ١٨٨-١٨٩.

<sup>(٤)</sup> المرجع السابق: ١٨٩.

وطبقاته المختلفة اتجهت الدولة للحد من استغلال الرأسمالية العقارية، فقامت بإصدار سلسلة من القوانين، كان أولها القانون رقم (٩٩) لسنة ١٩٥٢ الذي تضمن تخفيض الإيجارات بنسبة ١٥% على العقارات المنشأة من ١/١/١٩٤٤ حتى ١٨/٩/١٩٥٢، مما أدى إلى امتناع بعض الملاك عن إنشاء المباني في تلك الفترة، تلى ذلك صدور مجموعة من القوانين المتلاحقة التي تحدد العلاقة ما بين المالك والمستأجر.<sup>(١)</sup> فصدر قانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٨ بتخفيض الإيجارات بمقدار ٢٠% من القيمة الإيجارية التعاقدية، وتكررت ظاهرة الامتناع المؤقت من القطاع الخاص عن الإنشاء، حتى وإن تم الإنشاء فقد عمدوا إلى رفع الإيجارات توقعاً منهم بصدور قانون آخر بالتخفيض، وبالفعل صدر قانون رقم (١٦٨) لعام ١٩٦١ بتخفيض الإيجارات بنسبة ٢٠% وصاحب ذلك تنازل الدولة عن الضرائب العقارية على أن يتم هذا التخفيض بدءاً من يناير ١٩٦٢.<sup>(٢)</sup>

اتجهت الدولة إلى اتباع سياسة توفير وحدات سكنية كاملة ومدعمة لمواجهة مشكلة إسكان محدودى الدخل، وبدأت في التدخل منذ عام ١٩٥٤ عن طريق بناء مساكن للأسر محدودة الدخل وأنشأت شركة التعمير والمساكن في ٣٠ مايو ١٩٥٤، وأقامت هذا النوع من الإسكان على نطاق واسع خاصة في القاهرة والأسكندرية، وكان الإيجار هو النمط السائد لحيازة المسكن في هذه الفترة، ولم يظهر نمط التمليك إلا على نطاق ضيق في نهاية الستينيات.<sup>(٣)</sup> ورغم أن الأوضاع في تلك الفترة لم تكن مستقرة حيث تعرض سوق السكن إلى هزات قانونية متتالية إلا أن الحصيلة النهائية كانت مرضية إلى حد كبير حيث كان الإنتاج الكلي للوحدات السكنية عالياً إذ قدر بحوالى (٥٦) ألف وحدة سكنية سنوياً في الأعوام من ١٩٥٢ حتى ١٩٦٠.<sup>(٤)</sup>

#### ■ المشروعات التي نفذت في فترة الخمسينات (١٩٥٢-١٩٦١)

أطلق على مشروعات الإسكان التي تبنتها الدولة خلال تلك الفترة "الإسكان الشعبى" وأحياناً "الإسكان الاقتصادى"، وقد أقيمت المساكن الشعبية أما مكان أحياء قديمة متهالكة كما هو الحال في منطقة زينهم بالقاهرة، ومنطقة اللبان والقبارى بالأسكندرية، أو في مواقع جديدة مثل مشروعات إسكان إمبابية وحلوان وحلمية الزيتون، أى أن هذه الفترة اشتملت على المحاولات المبكرة لعملية إعادة تعمير وتجديد الأحياء القديمة وعملية إنشاء مجتمعات جديدة، وهذان المجالان أصبحا هدفاً لسياسة التعمير في تلك السنوات. وجاء تخطيط هذه المشروعات في صورة بلوكات متشابهة رتيبة ومتراصة، وقد اقتصر مشروعات الإسكان الشعبى على منطقتين فقط هما القاهرة الكبرى (حوالى ٥٣٥٠ وحدة) والأسكندرية (حوالى ١٥٠٠ وحدة)، ولم تحظ كافة مدن الجمهورية الأخرى في هذه الفترة بذات الاهتمام وربما يرجع ذلك إلى أن هاتين المنطقتين كانتا المركز التقليدى لاهتمام الحكومة والحاجة إلى الإسكان الشعبى.

<sup>(١)</sup> زينب شاهين، مرجع سابق، ٤.

<sup>(٢)</sup> ميلاد حنا، مرجع سابق: ٢٩.

<sup>(٣)</sup> أنجوى إبراهيم محمود، مرجع سابق: ٢.

<sup>(٤)</sup> ميلاد حنا، مرجع سابق: ٣٠.



صممت الوحدات السكنية بأنماط مختلفة، فشملت وحدات ذات غرفة واحدة، ووحدات ذات غرفتين، وأخرى ذات ثلاث غرف، ووحدات أكثر من ثلاث غرف، وتم تزويد كل وحدة بمنافعها الضرورية من حمام ومطبخ وشرفة، وكان الإقبال الأكبر على الوحدات ذات الثلاث غرف. أنشئ منها ما يقرب من (٤٧٠٠) وحدة، أتى بعد ذلك الوحدات ذات غرفتين ونفذ منها حوالي (٩١٦) وحدة، ثم الوحدات ذات الغرفة الواحدة وأنشئ منها حوالي (٨٢٠) وحدة، أما الوحدات أكثر من ثلاث غرف لم ينشأ منها غير (٢٤٠) وحدة على مدى ما يقرب من عشر سنوات أى أن مجموع عدد الوحدات ذات الثلاث غرف يبلغ حوالي المئتين والنصف من مجموع عدد الوحدات ذات الأحجام الأخرى بأكملها. ومن الممكن أن يعود سبب الإقبال على هذا النوع من الوحدات أنها أكثر الوحدات ملائمة لتلبية وتحقيق الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لهذه الشريحة من المجتمع، فهي ملائمة للأسر الذى يبلغ عدد أفرادها خمسة أو أكثر، وهى فى أغلب الأمر أكثر من غيرها، كما أنها تكفى الأسر الممتدة التى تشمل على أكثر من جيلين وعند الضرورة يمكنها أن تسع أكثر من عائلة.<sup>(١)</sup>

تنوعت مواصفات الوحدات السكنية واختلفت من حيث المساحة والتشطيبات واختلاف تكاليف البناء الكلية للوحدة، فاختلفت مساحات هذه الوحدات بدرجات متباينة فتراوحت ما بين (٢٥) متراً للوحدات ذات الغرفة الواحدة، إلى حوالي (٦٥) متراً للوحدات الكبيرة بمتوسط إجمالي قدره (٥٢) متراً للوحدة الواحدة، كما بلغ نصيب الفرد من المساحة حوالي (١٠) أمتار مسطحة أى أقل من الحد الأدنى المعترف به بحوالى مترين، وبلغ متوسط تكلفة المتر المسطح سبعة جنيهات لمنطقة القاهرة، وثمانية جنيهات لمنطقة الإسكندرية، وبلغ جملة تكاليف الإسكان الشعبى فى هذه الفترة حوالى ثلاثة ملايين جنيه، واستخدمت أبسط أنواع مواد التشطيبات مثل البلاط فى الأرضيات، وبياض التخشين المدهون بالغراء للحوائط والأسقف، كما كانت التركيبات والشبكات الكهربائية والصحية فى أضيق الحدود، إذ لم تتجاوز ٦% من جملة التكلفة الكلية للوحدة وبلغت تكاليف أعمال المبانى ( الخرسانات والحوائط والأرضيات والأبواب والشبابيك والبياض) حوالى ٩١% و ٣% للطرق والتنسيق الخارجى. وتمثل المساحة المخصصة للمطبخ والحمام حوالى ١٢.٥% من المساحة الكلية، أما البلكونات والطرق بلغت حوالى ١٣.٧٠% وهى نسب أقل من المعدل المتعارف عليه.<sup>(٢)</sup>

لم تشهد مرحلة الخمسينات أزمة واضحة فى قطاع الإسكان، بل كان هناك محاولات من قبل الدولة للتدخل للحد من تطور المشكلة عن طريق إصدار قوانين تقلل من القيمة الإيجارية، ورغم ذلك أدت هذه القوانين إلى تراجع بعض الملاك عن الاستثمار فى مجال الإسكان خشية منهم أن يتم إصدار قوانين أخرى تقلل من القيمة الإيجارية للعقار ولكن حاولت الدولة كذلك الحد من حدوث هذا التراجع عن طريق التنازل عن الضرائب العقارية فى تلك الفترة وذلك لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار فى قطاع الإسكان خاصة الإسكان الخاص بالفئات محدودة الدخل.

(١) مصطفى الحفناوى، مرجع سابق: ٢٣٢-٢٣٣.

(٢) أبوزيد راجح، مرجع سابق: ١١١

## ٢- مرحلة الستينات :

## ■ السياسات الإسكانية

لم تبدأ الدولة في وضع خطة إسكان محددة إلا في عام ١٩٦٠، لكن تضافرت بعض العوامل وساهمت في ظهور مشكلة الإسكان وتصعيدها خلال مرحلة الستينات منها:

- اتجاه الدولة إلى التنمية الصناعية وإعطائها الأولوية.
- عدم تشجيع القطاع الخاص على الإستثمار في مشروعات الإسكان التي انفردت بها الدولة على الرغم من محدودية إمكانياتها.
- عدم توفر الإستثمارات الكافية لمشروعات الخدمات بصفة عامة نظراً لزيادة بنود الإنفاق العسكري نتيجة لحرب اليمن، وحرب ١٩٦٧ وما ترتب على حرب يونيو ١٩٦٧ من التركيز على الإنشاءات التي تحتاجها مقتضيات الحرب.
- الاهتمام بالصناعة وبناء السد العالي، وما ترتب على ذلك من استنزاف جزء ضخم من موارد مصر لمشروع إنشاء القرى اللازمة لتهجير أهالي بلاد النوبة من جنوب السد إلى شماله.<sup>(١)</sup>

فمع إنشاء السد العالي وبداية حرب اليمن ثم النكسة في يونيو ١٩٦٧ تركزت موازنة الدولة على الحرب حتى أنفق منها على المجال الحربي ٧٥% مما أدى إلى قلة الإنفاق الحكومي على قطاع الإسكان وظهور الإسكان غير الرسمي.<sup>(٢)</sup> وعلى الرغم من ذلك استمرت الدولة خلال تلك الفترة في تدعيم التحولات الأيديولوجية وترسيخ الصياغات الفكرية التي صاحبت الثورة؛ حيث التأكيد على تحديد العلاقة بين المالك والمستأجر.<sup>(٣)</sup>

اختلفت مرحلة الستينات عن مرحلة الخمسينيات في عدة مظاهر، من أهمها: <sup>(٤)</sup>

- دخلت الحكومة عن طريق القطاع العام والمحافظات كشريك قوى لحل مشكلة الإسكان وظهرت بمصر أحياء بأكملها سميت بمناطق " المساكن الشعبية" انتشرت في أغلب أحياء ومناطق المدن المصرية حتى أصبحت مناطق المساكن الشعبية من معالم تلك الفترة .
- أنخفض عدد المساكن التي أنشئت عن مثيلاتها في فترة الخمسينيات؛ إذ بلغ جملة ما تم إنشاؤه عن طريق القطاع الخاص والقطاع العام معاً حوالي ٣٠ ألف وحدة سكنية سنوياً وذلك خلال الفترة من ١٩٦١ حتى ١٩٧٢.

<sup>١</sup>نجوى إبراهيم محمود، مرجع السابق، ١٩٩٣: ٦١.

<sup>٢</sup>أنسرين البغدادي وآخرون، مجلد الإسكان : المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري المرحلة الثانية ١٩٨٠-٢٠١٠ ، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، ٢٠١٦ : ٩٥ .

<sup>٣</sup>زينب شاهين، مرجع سابق: ٦.

<sup>٤</sup>ميلاد حنا ، مرجع سابق : ٣٠.

- حدد القانون رقم (٤٦) لعام ١٩٦٢ القيمة الإيجارية للمسكن على أساس عائد سنوى قدره ٥% من قيمة الأرض، و٨% من قيمة المبنى، ومنذ ذلك التاريخ لم يعد الإيجار مسألة عرض وطلب يترك حراً، وإنما دخلت الدولة كطرف ثالث أساسي في تحديد الإيجار.
- لسبب أو لآخر تعرضت القيمة الإيجارية مرة أخرى إلى التخفيض ولكن بنسبة ٣٥% وذلك منذ ١٩٦٥/٢/٢٢، صاحبه أيضاً تنازل الدولة عن نصيبها من الضرائب العقارية.

قد يكون المبرر الأساسى وراء إصدار هذه القوانين هو محاولة الدولة إيجاد توازن فيما بين مستويات الأجور والرواتب السائدة وبين القيمة الإيجارية للمسكن، خاصة وقد بدأت ظاهرة مغالاة غالبية الملاك في تقدير القيمة الإيجارية. وكان صدور هذه القوانين على مراحل وبأثر رجعى عاملاً من عوامل الهبوط التدريجى في نشاط الإسكان، إلا أن هذا النشاط لم يتوقف فقد اتجه البعض إلى الاستثمار في مجال الإسكان بعد صدور قوانين الإصلاح الزراعى وقرارات التأميم.<sup>(١)</sup>

نظرت الدولة خلال الخمسينات والستينات إلى قضية الإسكان كجزء من سياسات الرعاية الاجتماعية التى انتهجتها كما في مجالى التعليم والصحة. وكان التركيز على قيام الحكومة بإنشاء وحدات سكنية خاصة في الحضر، وذلك لتلبية حاجة الطبقات الشعبية وقطاع كبير من الطبقة الوسطى، وقد لعبت الحكومة دوراً فاعلاً رئيسياً في وضع القواعد المنظمة والممارسات الإدارية والاستثمار والضرائب والإعانات في قطاع الإسكان، إذا اهتمت الدولة خلال تلك الفترة بتوفير المسكن لكثير من الفئات الاجتماعية، وحاولت السيطرة على العلاقة بين المالك والمستأجر عن طريق تحديد القيمة الإيجارية لى تناسب مع دخول المواطنين. وكان الهدف العام هو تحقيق قدر من العدالة الاجتماعية وإرضاء طموحات الفئات الوسطى والدنيا الحضرية؛ فحظى الإسكان المتوسط وفوق المتوسط خلال تلك الفترة نسبة ٤٤% مقابل ٥٦% من الإسكان الاقتصادى الشعبى لتعكس السياسة السكانية الاهتمام بتحقيق العدالة، حيث كانت القيمة الإيجارية للمساكن الشعبية لا تتعدى ٢٠% من التكلفة الفعلية.<sup>(٢)</sup>

على الرغم من تدخل الدولة تدخلاً كاملاً في مشروعات الإسكان، إلا أن درجة الإشباع لم تكن كاملة نظراً لظروف اقتصاديات الحرب وعدم تشجيع الجهود الخاصة لاستثمار الأموال في قطاع الإسكان، وكانت النتيجة النهائية وجود خلل بين المعروض من الوحدات السكنية والطلب عليها.<sup>(٣)</sup>

يلاحظ إنه على الرغم استئثار الصناعة بالاهتمام في تلك الفترة، وانشغال الدولة بأمر الحرب، إلا أن قضية الإسكان لم تترك دون تدخل من الدولة فقد تدخلت الدولة بصورة أو بأخرى للتقليل من حدة تلك المشكلة من خلال إتباع سياسة تشريع القوانين التى من شأنها تقليل القيمة الإيجارية في مقابل التنازل عن الضرائب العقارية كما حدث في الخمسينات، ولكن قلت نسبة الوحدات

<sup>(١)</sup> مصطفى الحفناوى، مرجع سابق: ١٤١.

<sup>(٢)</sup> أحمد خالد علام وآخرون، مرجع سابق: ٦١، ١١٣.

<sup>(٣)</sup> زينب شاهين، مرجع سابق: ٦.

السكنية التي تبنى سنوياً في تلك الفترة حيث كانت تصل في الفترة السابقة إلى حوالي ٥٠ ألف وحدة سكنية سنوياً، ولكنها أنخفضت في الستينات إلى ٣٠ ألف وحدة سكنية سنوياً، على الرغم من أن أعداد السكان في تزايد مستمر، وأعداد الهجرة كذلك لم تنخفض عما كانت عليه من قبل. فكان من المفترض أن تزيد أعداد تلك الوحدات سنوياً وليس العكس.

### ■ المشروعات التي نفذت في فترة الستينات (١٩٦٢-١٩٧٢)

اتسمت هذه الفترة أخذ الدولة بنظام المحليات، وانتقلت مسئولية إنشاء المساكن الشعبية إلى المحافظات فلم تعد شركة التعمير والمساكن الشعبية هي الجهة الوحيدة المكلفة بإنشاء المساكن الشعبية واضطرت الشركة عام ١٩٦٤ أمام تقلص الإسكان الشعبي إلى تغيير نظامها الأساسي وأصبح نشاطها لا يقتصر فقط على الإسكان الشعبي بل شمل كافة أنواع الإسكان الأخرى، كما امتد النشاط أيضاً إلى المباني العامة بكافة أنواعها. وبلغ متوسط مساحة الوحدة في هذه الفترة حوالي ٨٢.٥% متراً مسطحاً ونصيب الفرد من المساحة (١٣) متراً مسطحاً<sup>(١)</sup>.

الرغم من ذلك استمرت شركة التعمير والمساكن الشعبية في إقامة المساكن الشعبية، وبلغ عدد المنفذ منها (٢٣٠٠٠) وحدة سكنية سنة ١٩٦٠، وأخذت المجالس المحلية مسئوليتها في توفير هذه النوعية من الوحدات السكنية للأسر الفقيرة، وأطلق على هذا النوع من الإسكان " المساكن الاقتصادية"<sup>(٢)</sup>. حيث أولت الدولة خلال تلك الفترة اهتماماً بالعمال من ذوى الدخل المحدودة من خلال تنفيذ مشروع إسكان العمال بمحافظة حلوان للإسهام في حل مشكلة إسكان محدودى الدخل وفيما يلي عرض لبعض تفاصيل هذا المشروع:<sup>(٣)</sup>

- يعد هذا المشروع من مشروعات الإسكان الاقتصادي الخاصة بفئة محدودى الدخل، وقد أنشئ هذا المشروع في عام ١٩٦٠، وأن كان التخطيط له قد تم في أواخر الخمسينات من القرن العشرين، ويقع المشروع شمال المنطقة الصناعية الجنوبية بمحافظة حلوان، والتي تضم عدة مصانع رئيسية، وقد بلغت مساحة المشروع حوالي (١٢٠) فدان، وبلغ عدد الوحدات التي نفذت (١١٤٠٠) وحدة سكنية، بكثافة سكانية قدرها (٤٧٥) فرد/ فدان. يخصص لكل فرد في المنطقة السكنية نحو (٤.٢) متر مربع، ومن الخدمات العامة (٠.٨٤) متر مربع.

- يضم الموقع أربع مجاورات سكنية تبلغ مساحة كل مجاورة من (٢٠) إلى (٣٠) فدان، وتتجمع هذه المجاورات السكنية حول مركز رئيسي يضم مدرسة ثانوية، ومستشفى مركزي، ومركز للشباب، ونادي رياضي، ومباني الخدمات العامة، ذلك بالإضافة إلى المدارس الابتدائية؛ حيث يضم المشروع مدرستين لكل مجاورة موزعة على موقعين. فخطت المدارس الإعدادية مدرسة لكل مجاورة وتتجمع كل مدرستين في موقع واحد

<sup>(١)</sup> مصطفى الحفناوى، مرجع سابق: ٢٣٧.

<sup>(٢)</sup> "السياسة الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية: تقييم سياسات السكان والإسكان"، المؤتمر السنوى العاشر ٢٦-٢٩ مايو، ٧٢٦:٢٠٠٨.

<sup>(٣)</sup> سحر سليمان عبدالله وإيمان عمر عسكر، "إسكان ذوى الدخل المنخفض في مصر: رصد وتحليل"، المؤتمر السابع لتنمية الريف المصرى، مركز تنمية الريف، كلية الهندسة، شبين الكوم، أكتوبر ٢٠٠٩: ٧-٩.

- جزء من مركز المنطقة، ويخدم كل مجاورة مركز تجارى صغير يضم (٨) محلات تجارية. وقد تم توفير المرافق العامة، وكذلك شبكات صرف وإمدادها بالمياه والكهرباء والاتصالات السكنية اللاسلكية
- تم تصميم ستة نماذج للوحدات السكنية ضمن هذا المشروع، تراوحت ما بين غرفة إلى غرفتين وصالة، وتميزت وحدات الدور الأرضى بمدخل خارجى منفصل، وتراوحت ارتفاعات المباني بين دورين للمباني الإدارية والخدمية، وثلاثة أدوار للمباني التعليمية، وخمسة أدوار للمباني السكنية.
  - بلغ متوسط عدد الأفراد فى المسكن ٥.٧% فرد/مسكن وقد شغل الوحدات ذات المساحات الصغيرة -٣٤ متر مربع- عدد أفراد أكثر من الوحدات التى بلغت مساحتها حوالى (٤٦) متر مربع، مما يدل على وجود علاقة عكسية بين المسطح وعدد أفراد الأسرة. قلت المساحة كلما قل الدخل، وقله الدخل مرتبطة بزيادة عدد أفراد الأسرة. وعن الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لسكان هذا المشروع فقد اهتم معظم هؤلاء السكان بتعليم أبنائهم على الرغم من أن أغلبهم كانوا أميين وقليل منهم يعرفون القراءة والكتابة.

نفذت الدولة عن طريق المجالس المحلية حوالى (٨٩) ألف مسكن، قام القطاع العام بتنفيذ ٥٦% منها، والقطاع الخاص بتنفيذ النسبة الباقية. وفى الخطة الخمسية الثانية ١٩٦٥/١٩٧٠، ونظراً للظروف السياسية والاقتصادية التى مرت بها مصر، فقد نفذت الدولة (١٢) ألف وحدة إسكان اقتصادى فقط، وقام القطاع العام بتنفيذ ٢٨% منها، أما القطاع الخاص فقد تحمل تنفيذ ٦٢%، ويتضح من ذلك قد تقلص دور الدولة فى إنتاج الإسكان للأسر الفقيرة، وتولى القطاع الخاص مسئولية ذلك.<sup>(١)</sup>

### ٣- مرحلة السبعينات:

#### ■ السياسات الإسكانية

فى هذه الحقبة انتقلت مصر من سياسة اقتصادية تنطلق من مفاهيم التخطيط القومى الشامل والقطاع العام إلى سياسة الانفتاح التى تعتمد على الاستثمارات الخارجية وعلاقات السوق وإطلاق العنان للقطاع الخاص.<sup>(٢)</sup>

واتسمت هذه المرحلة بعدة سمات رئيسية تمثلت فيما يلى:<sup>(٣)</sup>

- ارتفاع شديد فى أسعار الأرض وتكلفة المباني وذلك نتيجة الزيادة فى أسعار البناء وزيادة الأجور، وارتفاع نسبة الربح لشركات المقاولات فى كلاً القطاعين العام والخاص .
- ندرة فى العمالة المدربة وعمال البناء نتيجة السماح بالهجرة غير المخططة إلى الدول العربية .

<sup>(١)</sup> "السياسة الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية : تقييم سياسات السكان والإسكان"، ٢٠٠٨، ٧٢٦.

<sup>(٢)</sup> زينب شاهين، مرجع سابق: ٦.

<sup>(٣)</sup> ميلاد حنا، مرجع سابق: ٣١-٣٢.

- عزوف أصحاب رؤوس الأموال عن الاستثمار في مجال تشييد المساكن بقصد إيجارها، وانتشار أنماط التمليك وخلوات الشقق.
  - انتشار عمارات التمليك كنوع جديد من الإستثمار يعطى عائداً سريعاً لم يسمع عنه في العالم الرأسمالي.
  - انتشار ظاهرة إيجار المساكن مفروشة بإعتبارها إحدى الوسائل القانونية للهروب من القوانين المقيدة للإيجارات ولحقوق المالك في التصرف في عقاراته.
  - ارتفاع المبالغ التي يطلبها الملاك كخلوات للشقق الجديدة والقديمة على حد السواء، وظهور الخلوات إلى العلن بعد أن كانت تتم في الخفاء.
- ونتيجة كل ذلك ولعوامل أخرى متعددة تحولت مشكلة الإسكان إلى أزمة شديدة التعقيد .

منذ منتصف السبعينات بدأت الدولة تولى دوراً كبيراً للقطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بصفة عامة؛ فمع صدور القانون (٤٣) لعام ١٩٧٤ الخاص باستثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة والمعدل بالقانون رقم (٣٢) لعام ١٩٧٧ والذي تم بمقتضاه منح المشروعات الاستثمارية العديد من المزايا، لذلك اتجه القطاع الخاص إلى إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وازداد دور القطاع الخاص فيما يتعلق بالاستثمارات في قطاع الإسكان، في حين شهد القطاع العام تراجعاً شديداً في مجال استثمارات الإسكان.<sup>(١)</sup>

اتجه القطاع الخاص للاستثمار في الإسكان المتوسط والفاخر، وكانت تلك المشروعات موجهة في مجملها إلى إسكان التمليك، واختفت تدريجياً الحيازة الإيجارية، وأصبحت كما أشرنا سابقاً إما مصحوبة بخلو رجل مرتفع أو قيمة إيجارية مغالى فيها تحت مسميات مختلفة. وفتحت الدولة أبوابها بدون ضوابط للعديد من شركات الإنشاء والتشييد، وفتحت سوق الإسكان لكل أنواع التشطيبات المستوردة، وارتفعت تكلفة البناء بصورة لم يسبق لها مثيل. وصاحب ذلك ارتفاع في أسعار الأراضي، وذلك ابتداء من سنة ١٩٧٤ وحتى الثمانينات، لذا انخفضت نسبة الاستثمار في الإسكان بالنسبة للاستثمار القومي، حيث وصلت تلك النسبة إلى أدنى مستوى لها في ١٩٧٩، وبالتالي انخفضت نسبة الوحدات السكنية الاقتصادية الموجهة للفئات الفقيرة فبلغت ٤٠.٨% من جملة الوحدات المحققة في الإسكان الحضري عام ١٩٨٠ بعد إن كانت نسبتها تصل إلى ٧٣.٤% من جملة وحدات الإسكان الحضري في ١٩٧٥.<sup>(٢)</sup>

#### ■ المشروعات التي نفذت في فترة السبعينات (١٩٧٢-١٩٨٢)

نتيجة للتغيرات البنائية التي شهدتها مرحلة السبعينات، وغياب الاهتمام القومي بإسكان ذوي الدخل المحدودة شهدت تلك الفترة تراجعاً شديداً في الإسكان الشعبي والإسكان الصناعي، وتوقف بناء الإسكان منخفض التكاليف عن طريق الدولة حيث حل الإسكان العشوائى محل هذه

<sup>(١)</sup> الإسكان في مصر بين العشوائية والتحضر الرث ، نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا حقوق السكن في مصر : شبكة حقوق الأرض والسكن ، التحالف الدولي للموئل ، دار الكتب والوثائق القومية، القاهرة، ٢٠٠٨ : ٢٠.

<sup>(٢)</sup> وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، سياسات ونظم الإسكان لذوى الدخل المنخفض، المؤتمر الدولي للإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى، القاهرة، فبراير ١٩٩٢ : ٢٨٢.

الأنواع وأصبح هذا النوع الإسكان الملمح الرئيسي لعملية الإسكان في القاهرة والذي بدأ ظهوره مع زيادة حجم الهجرة من المناطق الريفية إلى المدينة.<sup>(١)</sup>

اتجهت الدولة في هذه الفترة إلى تشييد الإسكان الصناعي والاستثماري، وتركز الإسكان الصناعي في هذه الفترة في منطقة شبرا الخيمة خاصة باعتبارها تجمعاً صناعياً عمالياً، والنوع الأخر أقيم في منطقتين إحداهما في مصر الجديدة خلف حديقة الميريلاند، والأخرى في حلوان، وشهدت هذه الفترة تغييراً في المباني من حيث عدد الغرف (من أربع إلى سبع غرف)، ومن حيث التشطيب. بعد انتصار أكتوبر، صدر قراران كان لهما أثرهما على زيادة مشكلة الإسكان، أولهما تعمير مدن القناة، والثاني قرار القيادة السياسية بالانفتاح على الصحراء وإقامة المدن الجديدة وكان ذلك بالقانون رقم (٥٩) لسنة ١٩٧٥.<sup>(٢)</sup> فانكشمت مشروعات الإسكان بصفة عامة في هذه الفترة فلم ينشأ خلالها إلا (٣٧٤٠) وحدة بينما أنشئ في الفترات السابقة لها (٧٣٥٨) وحدة، ولم ينشأ فيها إسكان شعبي وأنشئت (٣٢٢٦) وحدة سكنية للإسكان الصناعي و (٥١٤) للإسكان الاستثماري.<sup>(٣)</sup> فتفاقت أزمة الإسكان خاصة بين محدودى الدخل.

#### ٤- مرحلة الثمانينات :

##### ■ السياسات الإسكانية

تبنت الدولة في هذه المرحلة سياسة هادئة ومعتدلة في جميع القطاعات الخدمية والإنتاجية وحاولت تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع، إلا أن نقص الموارد وانخفاض القدرة الإنتاجية للقطاع الصناعي وقف حائلاً أمام تلبية وتوفير تلك الحاجات خاصة القطاع الإسكاني، واستمر القطاع الخاص يوفر الوحدات السكنية لقطاع معين من المجتمع بغرض توفير عائد سريع، وعليه تفاقت مشكلة الإسكان بصورة واضحة.<sup>(٤)</sup> حيث تضخمت المشكلة فأصبحت مشكلة قومية للريف والحضر. وذلك نتيجة لأسباب خاصة بالطلب على الإسكان، وارتفاع تكلفة المسكن، بالإضافة إلى أسباب خاصة بالقطاع العام والخاص، إلى جانب التغيير في الظروف الاقتصادية والتشريعية كما تمت الإشارة سابقاً.<sup>(٥)</sup>

في ظل الزيادة السكانية والتركز الشديد للسكان، وفي إطار سياسة التنمية العمرانية الشاملة أقامت الدولة مدن جديدة بهدف تنمية مراكز عمرانية جديدة خارج الوادي والدلتا بحيث تحقق هذه التجمعات التنمية الاقتصادية للموارد والإمكانات، والتطور الاجتماعي للسكان والخدمات؛ من حيث توفير فرص الإسكان المتنوعة والمتدرجة التي تلبى احتياجات السكان المختلفة، وتوفير

<sup>١</sup> زينب شاهين، مرجع سابق: ٧.

<sup>٢</sup> "السياسة الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية: تقييم سياسات السكان والإسكان"، ٢٠٠٨: ٧٢٨.

<sup>٣</sup> مصطفى الحفناوى، مرجع سابق: ٢٤١.

<sup>٤</sup> أحمد منير سليمان، مرجع سابق: ١٨٨-١٩٧.

<sup>٥</sup> مروة سيبوية حامد، برامج ومشروعات إسكان محدودى الدخل بالمدن الجديدة في مصر (تقييم برنامجي المستقبل والشباب)، رسالة ماجستير، إشراف: أ.د/ أحمد رشدي رضوان، أ.د/ أحمد محمود يسرى، كلية التخطيط العمراني والإقليمي، جامعة القاهرة، ٢٠٠٩: ١٠.

فرص العمل المناسبة لهم.<sup>(١)</sup> وبداية من عام ١٩٧٨ - ١٩٧٩ بدأ إنشاء المدن الجديدة وبدأت سياسة الدولة في مجال توفير الإسكان الاقتصادي تتجه نحو تشجيع الجهود الذاتية، وتم إنشاء بنك التعمير والإسكان، وصندوق تمويل المساكن لتوفير المسكن الملائم لمحدودي الدخل، وفي الفترة من عام ١٩٨٠ وحتى عام ١٩٨٥ بدأ تشجيع القطاع الخاص لبناء وحدات الإسكان المتوسط وفوق المتوسط، ثم تراجعت الدولة في منح القطاع الخاص دوراً في مجال الإسكان الاقتصادي نظراً لضعف العائد منه، وفضلت التزامه بتوفير مساكن للفئات القادرة، في حين تضمنت خططها من ١٩٨٢ وحتى ١٩٨٧ إنشاء (٨٠٠) ألف وحدة سكنية بتكلفة ٣٤٣٥.١ مليون جنية كاستثمارات حكومية للمشروع، وعلى الرغم من ذلك بنهاية الثمانينات لم تنتهي الأزمة أو تحل المشكلة أو حتى تقل حدتها.<sup>(٢)</sup>

### ■ المشروعات التي نفذت في فترة الثمانينات (١٩٨٢-١٩٩٢)

انتهجت الدولة فلسفة إنشاء المدن الجديدة وذلك لإستيعاب الكثافة السكانية، وكذلك لإعادة توزيع السكان بعيداً عن المناطق المأهولة بالسكان، وتوالت الإنشاءات مدينة بعد أخرى، حيث بدأت أولى خطوات التعمير في عام ١٩٧٥ بإنشاء مدينة العاشر من رمضان، تلى ذلك إنشاء العديد من المدن الجديدة الأخرى والتي بلغ عددها اثني عشر مدينة جديدة وهي : العاشر من رمضان، ١٥ مايو، السادات، برج العرب الجديدة، ٦ أكتوبر، دمياط الجديدة، الصالحية، النوبارية، العبور، بدر، بنى سويف الجديدة، المنيا الجديدة.<sup>(٣)</sup>

في الفترة من ١٩٨٢ وحتى ٢٠٠٥ تدخلت الدولة لإنشاء وحدات الإسكان الاقتصادي، وبلغت جملة الوحدات المنفذة في تلك الفترة ضعف ما قامت الدولة بتنفيذه فيما بين ١٩٥٢-١٩٨٢ (١,١ مليون وحدة مقابل ٢,١ مليون وحدة)، وأصدرت الدولة قرارات جمهورية في محاولة لتحجيم وحل المشكلة، فأنشأت الهيئة العامة للتخطيط العمراني وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والتي قامت بتنفيذ عدد ٢٢ مدينة جديدة ، كما أصدرت الدولة القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٨١ للإسكان التعاوني، وتم إنشاء برنامج لمنح القروض الميسرة بلغت قيمتها (١٣,٥) مليار جنية فيما بين عامي ١٩٨٢ و ٢٠٠٠ خصصت للإسكان الاقتصادي والمتوسط . واعتباراً من ١٩٩٦ تم رفع قيمة القروض للوحدة السكنية إلى (١٥) ألف جنية بدلاً من (١٤) الف، مع خفض الفائدة السنوية لتكون ٥% بدلاً من ٦% وزادت فترة السداد إلى (٤٠) سنة بدلاً من (٢٠) سنة وذلك بالنسبة للوحدات السكنية التي تقل مساحتها عن (٧٠) متر مربع.<sup>(٤)</sup>

<sup>(١)</sup> أنسرين البغدادي وآخرون ، مرجع سابق : ٩٥-٩٦ .

<sup>(٢)</sup> رانيا فوزى رجب خليل ، إسكان الشباب في القرن ال ٢١ ( مشروع مبارك القومى لإسكان الشباب بالمدن الجديدة - دراسة توثيقية ، رسالة ماجستير ، إشراف :- أ.د/ محمد مدحت درة ، د/ رويدة محمد رضا، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، يوليو ١٩٩٩ : ٢٤-٢٦ .

<sup>(٣)</sup> أحمد منير سليمان، مرجع سابق: ١٩٨ .

<sup>(٤)</sup> "السياسة الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية : تقييم سياسات السكان والإسكان، ٢٠٠٨ : ٧٣٠ .



وعلى الرغم من ذلك فلم تتوقف الدولة عن إنشاء مشروعات خاصة لفئة محدودى الدخل مثل مشروع الإسكان الاقتصادى بمدينة السادات ( المنطقة الرابعة) وفيما يلي عرض لتفاصيل هذا المشروع:<sup>(١)</sup>

- أنشئ المشروع فى بداية الثمانينات، وهو إحدى المشاريع السكنية التابعة لصندوق تمويل المساكن، وجهاز تنمية مدينة السادات، وقد أقيم المشروع بهدف إسكان الأسر ذوى الدخل المنخفض والعاملين بالمناطق الصناعية والزراعية المحيطة.
- يقدم المشروع وحدات سكنية على مستوى الإسكان الاقتصادى، والإسكان منخفض التكاليف، وقد روعى فى التصميم إمكانية التوسعات المستقبلية من خلال توفير محاور للإمتداد، ويتكون المشروع من مجاورات سكنية بها محور للخدمات يشتمل كل محور على مدرسة، مسجد، دار حضانة ومنطقة ترفيهية، وقد وضع للمدينة ثلاثة نماذج مختلفة للإسكان منخفض التكاليف، واختلفت تلك النماذج من حيث المساحة وتوافر المسطحات الخضراء.
- راعى المشروع ضرورة تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان، حيث حاولت الدولة عند التخطيط أن تكون تكلفة الوحدة السكنية فى متناول الأسرة محدودة الدخل، لذا تراوحت المساحات ما بين (٥٥ : ٦٣ : ٧٣)مترا مربعا. وتكونت الوحدة السكنية من غرفتين ومطبخ وحمام، وتميزت المباني بارتفاعات متوسطة ما بين ٣:٤ أدوار، مما جعل المباني تتمتع بمعايير صحية وبيئية ملائمة للسكان. وقد توفرت المرافق الأساسية من مياه، وكهرباء، وصرف صحى ، وتليفونات.
- وعن الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للسكان فقد كان معظم سكان هذا المشروع من عمال مصانع المنطقة الصناعية، ومعظمهم حاصلون على الدبلوم الصناعى والتجارى.

## ٥- مرحلة التسعينات:

### ■ السياسات الإسكانية

أولت الدولة فى هذه المرحلة اهتماماً بطبقة محدودى ومتوسطى الدخل، فظهرت سياسة المسكن غير التام، والمسكن النواة، وفى أواخر التسعينات أكدت الدولة على هذا الاهتمام من خلال إقامة مشروعات لإسكان الشباب ومحدودى الدخل.<sup>(٢)</sup>

شهدت حقبة التسعينات اتجاها نحو المشروعات القومية لإسكان الشباب الذى بدأ بمشروع مبارك القومى لإسكان الشباب، ومشروع إسكان المستقبل الذى أقامته هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بالتعاون مع بنك التعمير والإسكان، على ثلاث مراحل؛ المرحلة الأولى: ضمت وحدات سكنية بمسطح (١٠٠) متر مربع، ووحدات استثمارية بمسطح (١٢٥)، و (١٣٥) متر مربع وكان عدد الوحدات المخصص لهذه المرحلة (١٥٠٠٠) وحدة سكنية. المرحلة الثانية: وحدات بمسطح (٧٠) متر مربع بواقع (٣٥٠٠٠) وحدة سكنية. والمرحلة الثالثة: وحدات بمسطح (٦٣)

<sup>(١)</sup> سحر سليمان عبدالله وإيمان عمر عسكر، "إسكان ذوى الدخل المنخفض فى مصر: رصد وتحليل"، المؤتمر السابع للتنمية الريف المصرى، مركز تنمية الريف، كلية الهندسة، شبين الكوم، أكتوبر ٢٠٠٩ : ١١.

<sup>(٢)</sup> المرجع السابق: ٣.

متر مربع تحدد لها ( ٢٠٠٠٠ ) وحدة سكنية (مشروع إسكان المستقبل) . وتم الإعلان عن فتح باب الحجز للمرحلة الأولى (الوحدات الاستثمارية) والمرحلة الثالثة (٦٣) متر مربع للشباب اعتباراً من ١٩٩٧/١١/١ بجميع المدن الجديدة فى أنحاء الجمهورية وفقاً للخطة الموضوعية ( العبور - الشروق - القاهرة الجديدة - السادس من أكتوبر - العاشر من رمضان - ١٥ مايو - دمياط الجديدة - السادات - المنيا الجديدة ) .

### ■ المشروعات التى نفذت فى فترة التسعينات

شهدت فترة التسعينات اهتمام الدولة بإنشاء مشروعات إسكان الشباب ومحدودى الدخل وذلك للإرتقاء بمستوى معيشتهم، وتحسين نوعية حياتهم من خلال مشروعى إسكان الشباب، ومشروع إسكان المستقبل، وفيما يلى عرض لتفاصيل هذين المشروعين:<sup>(١)</sup>

#### أ- مشروع إسكان الشباب:

- بدأ المشروع فى أكتوبر، وذلك لتوفير مسكن ملائم وعصرى للشباب بأسعار مناسبة وبالنماذج المعمارية التى ترتقى بالذوق العام وتتلاءم مع روح العصر، وقد تراوحت مساحات الوحدات السكنية ما بين (٦٣ : ٧٠ : ١٠٠) متراً مربعاً، ولم تزد الارتفاعات عن دور أرضى وأربعة أدوار متكررة.
- تم تخصيص الوحدات وفقاً لمعايير دقيقة وموضوعية، والتى لا بد من انطباقها على جميع الحاجزين وذلك لضمان وصول الوحدة لمن يستحقها.
- تم تنفيذ ٧٤٤٣٣ وحدة سكنية على ثلاثة مراحل نفذت فى مجموعة كبيرة من المدن الجديدة فى معظم أرجاء الجمهورية من الشمال وحتى جنوب الوادى، وقد بدأ تنفيذها اعتباراً من يناير ١٩٩٦ وتم الانتهاء من جميع أعمالها، وفقاً لأربع مراحل.
- المرحلة الأولى: وحدات بمساحة ١٠٠ متر مربع بلغ عدد الوحدات التى نفذت فى تلك المرحلة ٢٠٧١٢ وحدة سكنية استخدمت فيها أربعة نماذج معمارية مختلفة وتم تنفيذها فى مدينة العاشر من رمضان، مدينة الشروق، مدينة ١٥ مايو، مدينة العبور، مدينة السادس من أكتوبر.
- المرحلة الثانية: وحدات بمساحة ٧٠ متر مربع بلغ عدد ما نفذ بها حوالى ٣٤٩٣١ وحدة سكنية فى المدن الأتية: الشروق، العبور، القاهرة الجديدة، السادس من أكتوبر، الشيخ زايد، السادات، دمياط الجديدة، بنى سويف الجديدة، المنيا الجديدة. وتم التنفيذ وفقاً لعدد اثنى عشر نموذجاً ذو تصميمات داخلية تتوفر بها جميع الاستخدامات اللازمة رغم صغر المساحة، وقد بدأت أعمال تلك المرحلة فى مايو ١٩٩٩ وتم إنجازها بالكامل.
- المرحلة الثالثة: وحدات بمساحة ٦٣ متر مربع ضمت هذه المرحلة حوالى ١٨٧٩٠ وحدة سكنية، وتم تنفيذها فى كلاً من: مدينة العاشر من رمضان- الشروق- العبور- السادس من أكتوبر- دمياط الجديدة - بنى سويف الجديدة- المنيا الجديدة- أسيوط الجديدة- طيبة. وقد بدأت هذه المرحلة فى مايو ١٩٩٨ وتم الانتهاء منها.

<sup>(١)</sup> إسكان الشباب والمستقبل، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، تاريخ الدخول ٢٤/١٠/٢٠١٨ الساعة ٨:٢٨ مساءً متاح على الرابط -[www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/futureyouthHousing/default.aspx](http://www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/futureyouthHousing/default.aspx)

- المرحلة الرابعة (الإسكان الاقتصادي المطور): تم الاعلان عنها في ٢٠٠٤/١/٥، تراوحت مساحة الوحدات من ٥٠-٥٧ متر مربع، تكونت من غرفتين وصالة وحمام ومطبخ، وذلك لتوفير أكبر عدد ممكن من الوحدات المدعمة للشباب، وتم امداد الوحدة بقرضين إحداهما قرض تعاوني قيمته ١٥ ألف جنيه بفائدة ٥% يسدد على ٤٠ عام، والثاني قرض تكميلي قيمته ١٠ آلاف جنيه يسدد على ٤٤ سنة بدون فوائد على أقساط سنوية ٤٠ جنيهاً .

#### ب- مشروع إسكان المستقبل:

- بدأ المشروع في فبراير ١٩٩٨، تلبية لحل مشكلة الإسكان لشريحة كبيرة من المواطنين من ذوى الدخل المحدودة، وهدف المشروع إلى تنفيذ ١٥٦٣٦ وحدة سكنية بمساحة ٦٣ متر مربع في مجموعة من المدن الجديدة. من خلال توفير الأراضي المجهزة بالمرافق بالمساحات الكافية، وقد ساهمت جمعية المستقبل بجزء من التكلفة من خلال تبرعات مستثمرى القطاع العقارى والصناعى، وشركات المقاولات.

#### ٦- مرحلة الألفية الجديدة:

##### ■ السياسات الإسكانية

استمر اهتمام الدولة فى الألفية الجديدة بتلك المشكلة وساهمت فى محاولة المشاركة فى حلها، فبرز الاهتمام بمحدودى الدخل والشباب فى خطط الدولة فى هذه الألفية. وتوالى المشروعات القومية للإسكان منذ منتصف التسعينيات مروراً بالألفية الجديدة وذلك لسد الفجوة ما بين العرض والطلب، فى محاولة لاستكمال السياسة التى اتبعتها الدولة فى تلك الفترة، وهى توفير وحدات سكنية ملائمة للشباب ومحدودى الدخل بالتنشيطات اللازمة وتوفير المرافق الأساسية والخدمات التى لا بد وأن تتوفر فى المواقع المخصصة للإنشاء.

فى عام ٢٠٠٥ تم الاعلان عن المشروع القومى للإسكان - فى إطار البرنامج الانتخابى الأخير للرئيس السابق مبارك أغسطس ٢٠٠٥، وبدأ المشروع فى ١/١٠/٢٠٠٥ وتم الانتهاء منه فى ٣٠ / ٩ / ٢٠١١، وكان الهدف من المشروع توفير وحدات سكنية للشباب محدودى الدخل بإجمالى ٥٠٠ ألف وحدة على ست سنوات بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً، وقد بلغت الميزانية التقديرية للمشروع ٣٤ مليار جنيه<sup>(١)</sup>.

##### ■ المشروعات التى نفذت فى الألفية الجديدة:

استمرت الدولة فى تلك الفترة فى توفير الوحدات السكنية الملائمة لمحدودى الدخل والشباب بمساحات ونماذج مختلفة من خلال تنفيذ البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى.

قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية بالبدء فى مشروع " البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى " الذى يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهى فى عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً. خصصت هذه الوحدات لمحدودى الدخل

<sup>(١)</sup> البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى، متاح على الرابط [www.moh.gov.eg/pdf](http://www.moh.gov.eg/pdf)

الشباب منهم على وجه الخصوص. واشترطت الوزارة في خطتها أن يكون دخل الأعراب في حدود ١٠٠٠ جنيه شهرياً، ودخل الأسرة ١٥٠٠ جنيه شهرياً. كما أقرت الوزارة أن يتم إنشاء نصف المشروع في المحافظات، والنصف الآخر في المدن والمجتمعات الجديدة بالإتفاق مع هيئة المجتمعات الجديدة بتوفير المواقع اللازمة للتنفيذ. وقامت الوزارة بتقديم دعماً مباشراً للمستفيدين لتمكينهم من حيازة الوحدات تراوح هذا الدعم ما بين ١٥ ألف إلى ٢٥ ألف جنيه لكل وحدة. كما أتاحت قرصاً ميسراً بقيمة ٣٠ ألف جنيه لشاغلي الوحدة. يسدد على فترة تقدر بعشرين عاماً، وقد بلغ مجموع الدعم خلال تنفيذ المشروع ١٥ مليار جنيه؛ ٦ مليارات دعم نقدي من الخزينة العامة (بواقع مليار جنيه كل عام)، و ٩ مليارات جنيه من حصيلته بيع أراضي هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.<sup>(١)</sup>

وقد اشتمل البرنامج على سبعة محاور رئيسية تمثلت في الآتي:<sup>(٢)</sup>

**المحور الأول : تملك الوحدات في عمارات سكنية:** استهدف هذا المحور إنشاء ٣١٩٠٥٠ وحدة، وتم تسليم ما يقرب من ٢٤٣٨٨٢ وحدة حتى ٢٠١٣/٩/١٥ بالمحافظات والمدن الجديدة وتم تنفيذ الوحدات المتبقية في مراحل تالية.

**المحور الثاني : توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات** " مشروع ابني بيتك" : بلغ عدد الأراضي المستهدفة لإقامة وحدات عليها في هذا المشروع حوالي ٩٤١٨٤ قطعة، تبلغ مساحة القطعة ١٥٠ متراً مسطحاً، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية بمساحة ٧٥ متراً مسطحاً، ويمكنه مستقبلاً أن يقيم طابقين علويين، أي إضافة وحدتين أخرتين، إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير. وقد تم تسليم ما يزيد عن ٩٣٨٣٣ قطعة للمنتفعين حتى ٢٠١٣/٩/١٥.

**المحور الثالث : تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة :** بلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المحور ٨٧٨٦٣ وحدة، وقد تم تخصيص ٦٦٧٤ فدان لعدد ١٤١ شركة في ١٥ مدينة جديدة لتنفيذ هذا المشروع. وقد بلغ عدد الوحدات السكنية التي تم تنفيذها حتى ٢٠١٣/٩/١٥ ما يقرب من ٢٦١٦٠ وحدة.

**المحور الرابع : تملك بيت العائلة بمدينة السادس من أكتوبر:** هدف هذا المحور إلى توفير وحدة سكنية من دور واحد للمنتفع، ويمكنه إضافة دور أو أكثر عليها مستقبلاً، وبلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المحور ٢٩٨٤ وحدة، تم الانتهاء منها وتسليمها للمنتفعين.

**المحور الخامس : توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٤٢ متراً مسطحاً للوحدة) تتاح بالإيجار للمواطنين الأولى بالرعاية:** كان العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور ٢٨١٦٩ وحدة في المدن، وعدد ١٨٤٥٦ وحدة في القرى الأكثر احتياجاً حتى عام ٢٠١٣.

<sup>(١)</sup>نسرین البغدادي وأخرون، مرجع سابق: ٨١.

<sup>(٢)</sup>البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، الدخول ٢٤/١٠/٢٠١٨ الساعة ٨:٢٨ مساءً متاح على الرابط [www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects//default.aspx](http://www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects//default.aspx)

**المحور السادس :** محور توفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات والمدن الجديدة بالإشتراك مع هيئة الأوقاف: بلغ العدد المستهدف من هذا المحور ٣٧٨٠٧ وحدة، وبلغ عدد ما تم تسليمه من وحدات حتى ٢٠١٣/٩/١٥ حوالى ٣٢٠٤١ وحدة.

**المحور السابع :** تمليك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي: كان الهدف المستهدف من هذا المحور بقرى المحافظات وقرى الظهير الصحراوي ١٤٤٩٢ بيت ريفي، وبلغ مجموع ما تم تسليمه ١٢٤٠٢ بيت ريفي حتى ٢٠١٣/٩/١٩ ، وزاد العدد المستهدف إلى ما يقرب من ٢٨٠٠٠ بيت ريفي.

وهنا نجد أن هذا البرنامج يمثل تحولاً كبيراً في مسار الإسكان في مصر، إذ أنه يتجه بسياسة الإسكان نحو الاهتمام بشريحة محدودى الدخل وجعلها " الشريحة الأولى بالرعاية " في خطط الدولة في هذا المجال، كما يمثل هذا المشروع توجهاً جديداً نحو وسيلة حيازة الوحدات السكنية وهو الأخذ بنظام التأجير بجانب التمليك. إلى جانب مشاركة القطاع العام والخاص معاً في توفير الإسكان الاجتماعى على نطاق واسع بجانب مؤسسات الدولة الرسمية.

#### تعقيب :

يتضح من العرض السابق أن هناك مجموعة من العوامل التي أدت إلى ظهور مشكلة الإسكان في المجتمع المصرى، كذلك توجد مجموعة أخرى من العوامل التي أدت إلى تنامي هذه المشكلة، الأمر الذى لاقى تدخلاً متوازياً من الدولة منذ بداية ظهور المشكلة، والذى تفاوتت درجاته باختلاف السياسية العامة والظروف الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

من خلال التتبع التاريخى لأزمة الإسكان فى المجتمع المصرى، وتحليل أبعاد المشكلة والجهود المبذولة فى مواجهتها خلال الفترة التى تغطيها الدراسة تبين أن المجتمع المصرى لم يشهد أزمة إسكان حقيقية إلا بعد صدور القوانين والتشريعات التى تحدد العلاقة بين المالك والمستأجر خلال الخمسينات، ولاسيما النصف الأخير من هذا العقد حيث سعت الدولة إلى تحقيق مبادئ العدالة الاجتماعية والمساواة وتكافؤ الفرص، وبعدها تم وضع قضية الإسكان ضمن أولوياتها وإن اختلفت تلك الأولوية من فترة لأخرى وفقاً لطبيعة تلك الفترة والظروف التى تمر بها البلاد مثلما حدث فى الستينات حيث الاتجاه إلى التنمية الصناعية، وزيادة الإنفاق العسكرى نتيجة لحرب اليمن وحرب ١٩٦٧، ولكن استمر تدخل الدولة من خلال التنازل عن الضرائب العقارية وتخفيض القيمة الإيجارية، وفى السبعينات اتجهت الدولة إلى سياسة الانفتاح الاقتصادى وزاد دور القطاع الخاص فى الاستثمار فى قطاع الإسكان خاصة الإسكان الفاخر والمتوسط، فى مقابل ذلك شهد اسهام القطاع العام تراجعاً شديداً فى الاستثمارات السكنية. فاشتدت حدة أزمة إسكان محدودى الدخل.

ثم اتبعت الدولة فلسفة إنشاء المدن الجديدة فى إطار السياسة العمرانية الشاملة فأقامت الدولة مدن جديدة بهدف تنمية مراكز عمرانية جديدة خارج الوادى والدلتا. وبدأت سياسة الدولة تتجه نحو إنشاء المشروعات القومية الكبرى منذ التسعينات وحتى الألفية الجديدة وتمثل ذلك فى البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى والذى تضمن مجموعة من المحاور التى تغطى معظم

احتياجات الفئات محدودة الدخل باختلاف إمكاناتهم الاقتصادية، والثقافية والذي من الممكن أن يكون قد ساهم بصورة أو بأخرى في سد العجز الناتج عن الزيادة السكانية المستمرة والهجرة الداخلية وتغير ظروف البلاد السياسية والاقتصادية، وارتفاع أسعار الوحدات، ومواد البناء وغيرها من العوامل التي ساهمت ومازالت تساهم في تنامي مشكلة السكن خاصة بالنسبة للشباب ومحدودي الدخل.

واستكمالاً لدور الدولة في توفير المسكن الملائم والميسر للشباب ومحدودي الدخل قامت وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير عام ٢٠١١ بإطلاق مشروع الإسكان الاجتماعي لمحدودي الدخل ( مشروع المليون وحدة) والذي من المتوقع أن يساهم في التخفيف من حدة مشكلة الإسكان للفئات محدودة الدخل.

## المراجع

- ١- أبوزيد راجح، العمران المصري: رصد التطورات في عمران مصر في أواخر القرن العشرين واستطلاع مساراته المستقبلية حتى عام ٢٠٢٠، المجلد الثاني، الطبعة الأولى، المكتبة الأكاديمية، ٢٠٠٨.
- ٢- أحمد خالد علام وآخرون، مشكلة الإسكان في مصر، دار نهضة مصر، القاهرة ٢٠٠٢.
- ٣- أحمد منير سليمان، الإسكان والتنمية المستدامة في الدول النامية، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٦.
- ٤- رانيا فوزى رجب خليل، إسكان الشباب في القرن ال ٢١ ( مشروع مبارك القومى لإسكان الشباب بالمدن الجديدة : دراسة توثيقية ، رسالة ماجستير، إشراف :- أ.د/ محمد مدحت درة ، د/ رويدة محمد رضا، كلية الهندسة ، جامعة القاهرة ، يوليو ١٩٩٩ .
- ٥- زينب شاهين، استطلاع رأي في مشكلة الإسكان في مصر ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
- ٦- سحر سليمان عبدالله وإيمان عمر عسكر، "إسكان ذوى الدخل المنخفض في مصر: رصد وتحليل"، المؤتمر السابع لتنمية الريف المصري، مركز تنمية الريف، كلية الهندسة، شبين الكوم، أكتوبر ٢٠٠٩ .
- ٧- السكن في مصر بين العشوائية والتحضر الرث ، نحو دليل الباحثين والحقوقيين لتناول قضايا حقوق السكن في مصر ، دار الكتب والوثائق القومية ، القاهرة ، شبكة حقوق الأرض والسكن ، التحالف الدولي للموئل ، ٢٠٠٨ .
- ٨- السياسة الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية : تقييم سياسات السكان والإسكان، المؤتمر السنوى العاشر ٢٦-٢٩ مايو، ٢٠٠٨ .
- ٩- صلاح الدين نامق، مشكلة الإسكان في مصر مقوماتها وتحدياتها الاقتصادية، دار النهضة العربية، المؤتمر الدولي للمأوى الحضري في البلاد النامية تحت رعاية اليونسكو ومؤسسات أخرى لندن، إنجلترا، سبتمبر ١٩٨٧ .
- ١٠- صلاح هاشم وآخرون "برامج الإسكان في الدول النامية : نماذج مختارة مع الإشارة لبرامج الإسكان في محافظة البصرة"، حولية المنتدى محكمة ، العدد العاشر ٢٠١٧ متاح على الرابط <https://search.mandumah.com/record/894802>
- ١١- محمود أحمد عبداللطيف وآخرون، الاختلاف في مفهوم الإسكان الميسر وانعكاساته على سياسات التنمية الإسكانية المستقبلية ، الهيئة العامة لتطوير مدينة الرياض، ندوة الإسكان الثانية، المسكن الميسر، جامعة الملك فيصل.
- ١٢- مروة سيبوية حامد ، برامج ومشروعات إسكان محدودى الدخل بالمدن الجديدة في مصر: تقييم برنامجى المستقبل والشباب، رسالة ماجستير ، إشراف : أ.د/ أحمد رشدى رضوان ، أ.د/ أحمد محمود يسرى ، كلية التخطيط العمرانى والإقليمي ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٩ .
- ١٣- مصطفى الحفناوى، المسح الاجتماعى الشامل للمجتمع المصرى ١٩٥٢-١٩٨٠ : الإسكان، المجلد السابع، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية، ١٩٨٥ .
- ١٤- ميلاد حنا ، أريد مسكنا : مشكلة لها حل، القاهرة، ٢٠٠٨ .

- ١٥- نجوى إبراهيم محمود ، السياسات العامة والتغيير السياسى فى مصر : سياسة الإسكان دراسة حالة ١٩٧٤- ١٩٨٦ ، الطبعة الأولى ، دار سعاد الصباح للنشر ، القاهرة ، ١٩٩٣ .
- ١٦- نسرين البغدادى وآخرون ، مجلة الإسكان : المسح الاجتماعى الشامل للمجتمع المصرى المرحلة الثانية ١٩٨٠-٢٠١٠ ، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية ، القاهرة ، ٢٠١٦ .
- ١٧- نهى السيد حامد " الإسكان منخفض التكاليف: لماذا ؟ لمن ؟ وإلى أين؟ " المؤتمر الدولى للإسكان، سياسات ونظم الإسكان لذوى الدخل المنخفض، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى، القاهرة، فبراير ١٩٩٢ .
- ١٨- وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، سياسات ونظم الإسكان لذوى الدخل المنخفض، المؤتمر الدولى للإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمرانى، القاهرة، فبراير ١٩٩٢ .

### المواقع الإلكترونية

- ١- إسكان الشباب والمستقبل، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، متاح على الرابط [www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/futureyouthHousing/default.aspx](http://www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/futureyouthHousing/default.aspx) الدخول الساعة ٨:٢٨ مساء يوم ٢٤/١٠/٢٠١٨ .
- ٢- البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى، متاح على الرابط [www.moh.gov.eg/pdf](http://www.moh.gov.eg/pdf) الدخول الساعة ٦:٣٠ مساء يوم ٢٤/٤/٢٠١٨ .
- ٣- البرنامج القومى للإسكان الاجتماعى، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، متاح على الرابط [www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/default.aspx](http://www.newcities.gov.eg/aboutprojects/Housing-projects/default.aspx)، الدخول الساعة ٨:٢٨ مساء يوم ٢٤/١٠/٢٠١٨ .
- ٤- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، حقوق السكن والعمران، بتاريخ ١١/١١/٢٠١٧، الساعة ٧:٣٠، متاح على الرابط [http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page\\_1.html](http://blog.shadowministryofhousing.org/p/blog-page_1.html)



## ملخص البحث

## مشكلة الإسكان في المجتمع المصري

## تحليل تاريخي للسياسات الإسكانية في الفترة من (١٩٥٢-٢٠١١)

## أهداف البحث

يهتم هذا البحث بعرض وتحليل التطور التاريخي لمشكلة الإسكان في مصر وسياسات الدولة في مواجهتها وذلك خلال الفترة منذ خمسينات القرن الماضي وحتى عام ٢٠١١ واعتمدت الدراسة على تحليل الوثائق الخاصة بالسياسات الإسكانية خلال فترة البحث وقد جاء البحث في محورين على النحو التالي

- أهمية المسكن وحق الحصول عليه ( تحليل للمواثيق الدولية ومواد دستور ٢٠١٤ )
- أبعاد مشكلة الإسكان والسياسات المتبعة في مواجهتها خلال الفترة الزمنية التي تغطيها الدراسة.

## توصل البحث إلى عدد من النتائج جاء أهمها فيما يلي :

- بدأت ملامح مشكلة الزيادة السكانية في مصر في أعقاب الحرب العالمية الثانية كنتيجة أساسية للإنخفاض التدريجي المستمر في معدل الوفيات عاماً بعد عام؛ بسبب التقدم المطرد في الخدمات الصحية واكتشاف كثير من الأمصال والمضادات الحيوية وتقديم الطب العلاجي والوقائي. ولم يصاحب هذا الإنخفاض التدريجي في معدل الوفيات إنخفاضاً مماثلاً في معدلات المواليد بل بقيت هذه المعدلات عند مستوى مرتفع نسبياً؛ الأمر الذي أدى إلى إرتفاع معدل النمو السكاني والزيادة المطردة في أعداد السكان.
- لما كانت مصر تتميز بمعدل نمو سكاني مرتفع مع سوء توزيع السكان، فإن تدفق الهجرة من الريف للمدن أدى إلى تفاقم هذه المشكلة، ففي ظل التغيرات التي شهدتها مصر في الخمسينات، زاد الاتجاه نحو إنشاء بعض الصناعات الكبرى في المدن، وهذا ما ساهم في خلق فرص العمل بالمدن فزاد معدل الهجرة الريفية إليها، ومن ثم زيادة الطلب على الإسكان الحضري
- عملت الدولة على التقليل من حدة هذه المشكلة من خلال وضع قضية الإسكان ضمن أولوياتها، لكن هذه الأولوية تأثرت بالظروف السياسية والاقتصادية للبلاد؛ فقد كانت قضية الإسكان تستأثر بقدر كبير من الاهتمام حيناً، وحيناً آخر تسبقها ظروف البلاد السياسية كالحرب، وأحياناً أخرى تتجه السياسات نحو التنمية الاقتصادية كالاتجاه نحو دعم الصناعات الكبرى، والانفتاح الاقتصادي.
- تراوحت سياسات الدولة ما بين إنشاء المشروعات السكنية للفئات محدودة الدخل ( العمال)، ثم اتجهت جهود الدولة إلى إصدار التشريعات والقوانين التي تحدد العلاقة بين المالك والمستأجر في مقابل تنازل الدولة عن الضريبة العقارية تشجيعاً لاستمرار استثمارات القطاع الخاص في قطاع الإسكان، وأخيراً اتجهت فلسفة الدولة نحو إنشاء المدن الجديدة، وتنفيذ البرامج والمشروعات القومية التي تهدف إلى توفير المسكن للفئات محدودة الدخل.

**Summary of the Research**  
**The Housing Problem in Egypt**  
**Historical Analysis to Housing Policies from 1952 to 2011**

**Objective of the Research:**

The research aims to demonstrate and analyze the development of the Housing problem in Egypt and the policies of the country to face it in the period from 1952 in the last decade to 2011. The study depends on the analysis of the documents on the Housing policies available on the time of the research. The study came out in two **axes as follows:**

- The importance of the house and the right to possess one (Analysis of the International charters and articles of the constitution of 2014).
- The dimensions of the Housing problem and the policies implemented to confront it during the time period covered in the study.

**The study reached various results the most important are:**

- The features of the Population problem started to be obvious after the second world war as a result of the continuous gradual decrease in death rate from one year to another due to the development in health services and the discovering of many vaccines and antibiotics, and the development of medicine and hygiene. This gradual decrease in death rate was not accompanied by that decrease in birth rate, but remained relatively high; which led to the hilarious increase in the population growth, thus the increase in the whole population.
- As, Egypt is characterized by the high increase and uneven distribution of population, the increase in rural migration to the cities led to the endangerment of the problem. Moreover, the changes that Egypt has witnessed in the fifties led to increasing in the construction of great industries that shared in creating new job opportunities and accordingly increased migration rate to the cities and the demand on urban housing.
- The Government tried to confront this crucial problem by giving the issue of Housing problem priority. However, this priority has been affected by the political and economic situations of the country; such as the priority of political conditions of war, or the

priority of economic development policies as encouragement of great industries and economic open-door policy.

- The Government policy directed its attention towards creating Housing projects for limited incomers as workers, and issuing laws and legislations to govern the relation between the owners and the tenants in return for the countries sacrifice of the taxes set on houses to encourage investment of the private sector in Housing. Finally, the government policy has been directed toward the construction of new cities, implementing new programs and national projects aiming to provide limited income sector with houses.

