

برنامج تمويل الإسكان الشامل

دراسة تقييم النظام البيئي و الإجتماعي

الملخص التنفيذي

ديسمبر 2014

ملخص تنفيذي

مقدمة

لم يكن لدى مصر سياسة إسكان شاملة وطويلة الأجل تلبي احتياجات جميع شرائح المجتمع. فلا يزال الحصول على مسكن بسعر في متناول الإمكانات المادية للمواطنين في مصر يمثل تحديا كبيرا بالنسبة لأصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة. وحتى وقت قريب، كانت مبادرات الحكومة المصرية المتعلقة بالإسكان تركز إلى حد كبير على العرض المباشر للمساكن بنظام التمليك المدعم لأصحاب الدخل المتوسط، ولكن هذه المشروعات لم تبلغ قط النطاق المطلوب لمواكبة الزيادة المتنامية للسكان في المناطق الحضرية، حيث لم تشمل هذه البرامج الأسر محدودة الدخل مما دفع بسوق الإسكان غير الرسمي على أطراف المناطق الحضرية القائمة إلى الازدهار ليلبي احتياجات أصحاب الدخل المحدود والمتوسط الذين لم يفوزوا في قرعة الإسكان أو كانوا في حاجة إلى أن يكونوا قريبين من فرص العمل. كذلك كان حجم إنتاج القطاع الخاص من الإسكان الرسمي صغيرا، واقتصر في معظمه على الشريحة المتيسرة من المجتمع في سوق الإسكان.

وفي بداية سنة 2011، تم إنشاء صندوق الضمان والدعم الذي يقوم الآن بتنفيذ برنامج متطور لدعم التمويل العقاري من جانب الطلب. وبعد أن كان تمويل الرهن العقاري متاح فقط لشريحة الدخل المرتفعة (أكثر من 25000 جنيه في الشهر)، أتاح الصندوق خيارات للتمويل العقاري للأسر التي يتراوح دخلها بين 2500 و 1500 جنيه في الشهر (من الشريحة المئوية الخامسة والسبعين إلى أقل من الشريحة المئوية العشرين لتوزيع الدخل، أي شرائح الدخل المتوسط والمنخفض).

إحدى الخطوات الرئيسية التي تم اتخاذها مؤخرا من جانب الحكومة المصرية كانت إنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي بهدف توفير مليون وحدة سكنية لأصحاب الدخل المحدود خلال مدة ست سنوات. هذا الصندوق تم إنشائه بموجب قانون الإسكان الاجتماعي رقم 33 لسنة 2014، ويدعمه مجموعة مختلفة من شركاء مصر في التنمية، ومنهم الإمارات العربية المتحدة. وفي ذلك السياق، طلبت الحكومة المصرية من مجموعة البنك الدولي تقديم الدعم لصندوق الإسكان الاجتماعي من خلال برنامج تمويل الإسكان الشامل. وهذا سيستلزم إعداد برامج متطورة للإسكان الاجتماعي بنظام الإيجار لمحدودي الدخل وللقطاع العام والقطاع الخاص، والمساعدة في تطوير نظم من أجل إدارة الإسكان الاجتماعي بنظام الإيجار، وجعل سوق التمويل العقاري أكثر شمولية، وتصميم السياسات التي من شأنها دمج الوحدات الشاغرة في سوق الإسكان. وتتمثل أداة التمويل المقترح لبرنامج تمويل الإسكان الشامل في "البرنامج وفقا للنتائج" (PforR) الذي يتم الصرف فيه بأسلوب مرن على أساس نتائج محققة معينة مع ضمان أن يتم تنفيذ تدخلات مختلف شركاء التنمية وأيضا من جانب مجموعة البنك الدولي بأسلوب يتسم بالتناغم والتنسيق.

والغرض من برنامج الإسكان الاجتماعي هو التنسيق بين برامج الإسكان الاجتماعي القائمة وتوسيع نطاقها والاستفادة من الدروس المستفادة المختلفة. وهو يهدف إلى إنشاء آلية استهداف فعالة للوصول إلى المستفيدين المقصودين المتمثلين في

الفقراء وأصحاب الدخول المتوسطة. وقد حدد القانون 33 لسنة 2014 عدد من الشروط لتنظيم العملية والحد من فرص تسرب فوائد البرنامج إلى من لا يستحق وحدوث النزاعات واستغلال موارد البرنامج. كما وضع القانون قيوداً على استفادة الأسرة الواحدة بأكثر من وحدة والحد من إمكانية حدوث نزاعات حول الملكية وتقليلها إلى الحد الأدنى، ووضع القيود على استخدام الوحدة السكنية لأغراض أخرى، وعقاب وتجريم المخالفين لأحكام القانون.

تنص المادة الثانية من القانون رقم 33 لسنة 2014 على أن البرنامج يهدف إلى توفير وحدات سكنية لشرائح الدخل المحدود في المحافظات والمجتمعات العمرانية الجديدة، وأن يتم التوزيع على أساس التخصيص المباشر/ القرعة، وأن يصدر مجلس الوزراء قراراً يشتمل على المعايير التي يتعين على المستفيد المحتمل استيفائها. ويتم الإعلان للمواطنين عن المعايير المعتمدة والشروط العامة كجزء من الإعلان عن "برنامج الدخل المحدود".

وتولي وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية اهتماماً كبيراً بنشر المعلومات عن المشروعات والإعلان عن تقديم الطلبات. وبصفة عامة، يحظى البرنامج بتغطية واسعة جداً في الصحف والتلفزيون والراديو ووسائل الاتصال الاجتماعي. ويتم الإعلان عن كل مرحلة من مراحل برنامج الإسكان الاجتماعي في جريدة قومية واسعة الانتشار لمدة ثلاثة أيام متعاقبة. ويتم نشر هذه الإعلانات عادة على مستوى المحافظة من خلال مديرية الإسكان والمحافظات وأصحاب المصلحة المعنيين والمهتمين بالأمر. وتشمل هذه الإعلانات الشروط العامة لتقديم الطلبات لبرنامج الإسكان الاجتماعي، ومعايير اختيار مقدمي الطلبات، والمستندات المطلوبة، وطرق تقديم الطلبات، والمدفوعات المطلوبة، والنموذج الذي ينبغي أن يستخدمه مقدم الطلب في التقدم بالطلب.

يعمل برنامج الإسكان الاجتماعي في الوقت الحالي بصورة وثيقة مع عدد من المنظمات، وأهمها وزارة التضامن الاجتماعي وبنك الإسكان والتعمير، وذلك من أجل تنفيذ البرنامج. ويقوم بعملية التحقق من المستندات المقدمة من جانب مقدمي الطلبات. أما بالنسبة للبرامج الفرعية للشرائح من أصحاب الدخل المحدود، فتقوم وزارة التضامن الاجتماعي بالاشتراك في عملية التحقق من المستندات. وفي بعض الحالات، تتعامل وزارة التضامن مع مقدمي الطلبات/ المستفيدين المحتملين من أجل التحقق من أن المتقدم مستوف للشروط الاجتماعية والاقتصادية.

ويتم التعامل مع الشكاوى من خلال "مكتب خدمة المواطنين" التابع للجهاز التنفيذي للإسكان الاجتماعي والمنشأ على المستوى المركزي في وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية في القاهرة، وبسهولة الوصول إليه داخل الوزارة.

هذه الوثيقة الخاصة بتقييم الأنظمة البيئية والاجتماعية قد تم إعدادها بواسطة فريق البنك الدولي طبقاً لمتطلبات سياسة التشغيل رقم OP9.00 لمجموعة البنك الدولي بشأن برنامج التمويل وفقاً للنتائج من أجل إدارة الآثار البيئية والاجتماعية للبرنامج على نحو كاف. ويهدف هذا التقييم إلى مراجعة قدرة النظم القائمة في الحكومة على التخطيط والتنفيذ للتدابير الفعالة من أجل إدارة الآثار البيئية والاجتماعية وتحديد عما إذا ستكون هناك حاجة إلى أي تدابير لتعزيزها.

وصف البرنامج

برنامج تمويل الإسكان الشامل يدعم صندوق الإسكان الاجتماعي من الناحية الفنية والمؤسسية، ويدعم أيضا من الناحية المالية جانب الطلب (Demand-side) من أنشطة الصندوق¹. والهدف الشامل للبرنامج المقترح هو تعزيز قدرة الحكومة على توفير الحلول السكنية للأسر منخفضة الدخل.

وسيقيم برنامج التمويل الإسكاني الشامل- بالإضافة إلى توفير الدعم المؤسسي والفني- بتمويل مكونات صندوق الإسكان الاجتماعي المتعلقة بجانب الطلب، من خلال البرامج الثلاثة التالية:

- برنامج التمويل العقاري ميسر التكلفة. هذا البرنامج سيكون استمرارا لبرنامج التمويل الميسر الذي انطلق في عام 2009 حيث أن البرنامج الجديد سيزوده بتمويل إضافي وسيساعد في توسعة نظم تشغيله ليستوعب عدد أكبر من المستفيدين. ويقدم البرنامج دعما مرتبطا بجانب الطلب لتكملة الحد الأقصى من قرض تمويل عقاري ميسر التكلفة وتوفير نسبة 10% وهي الحد الأدنى من الدفعة المقدمة لشراء منزل جديد أو منزل قائم بالفعل. وهو يخدم الأسر التي يتراوح دخلها بين 1000 جنيه و 2500 جنيه في الشهر، بحيث يصل إلى مستوى أقل بقليل عن الشريحة المثوية العشرين من توزيع الدخل، وبمتوسط دخل قدره 1500 جنيه في الشهر. الإعانات المقدمة ممولة من صندوق الضمان والدعم بتمويل مسبق من مجموعة البنك الدولي، ويكون متوسط الدعم بمبلغ 20 ألف جنيه للأسرة الواحدة. وتحصل الأسر المستحقة على الحد الأقصى من قرض التمويل العقاري ميسر التكلفة من جهة إقراض مشاركة، وتدفع الحد الأدنى من المقدم للحصول على منزل جديد أو منزل قائم بالفعل، وطبقا لمستوى دخلها، تتلقى إعانة مدفوعة مقدما يمكن استخدامها في تخفيض مبلغ القرض أو القسط الشهري. وفي الحالة الأخيرة، يتم إيقاف مبلغ الدعم تدريجيا خلال مدة سبع سنوات.
- البرنامج الحكومي لدعم الطلب على الإيجارات. سيوفر هذا البرنامج الإسكان للأسر التي يقل دخلها عن 1500 جنيه. ويبلغ الإيجار المدعم في برنامج الحكومة حاليا 225 جنيه في الشهر، وهو مبلغ معقول يمكن أن تتحمله الأسر التي يصل دخلها إلى 900 جنيه في الشهر. وسيعد برنامج تمويل الإسكان الشامل دعما تكمليا للإيجار يتناسب مع الدخل، ويسمح بالوصول إلى أصحاب الدخول الأقل، مع التأكد في نفس الوقت من أن إجمالي الإيجار سيغطي تكاليف التشغيل والصيانة. ويمكن أيضا أن يغطي الدعم مبلغ التأمين² ضد عدم السداد. ويمكن إسناد صيانة المباني المعروضة للإيجار إلى شركات صيانة تكون مسؤولة عن تحصيل الإيجار وإخلاء المستأجرين غير الملتزمين.

¹ المقصود بجانب الطلب هو الأنشطة المتعلقة بتلبية الطلب على الوحدات السكنية، بخلاف جانب العرض (Supply-side) المتعلق بالأنشطة الانشائية لتوفير وحدات سكنية جديدة في السوق العقاري

² يبلغ قيمة التأمين في الوقت الحالي في برنامج الحكومة 5000 جنيه، ولكن يدرس البرنامج الجديد خفض هذا المبلغ إلى 500 جنيه.

- **برنامج دعم الإيجار الخاص.** سيتكون هذا البرنامج من برنامجين منفصلين متعلقان بجانب الطلب، واحد للمستثمرين والآخر للمستأجرين. وسيتم تقديم نظم حوافز لمستثمري القطاع الخاص في المساكن بنظام الإيجار الذين يتعهدون بتأجير وحداتهم السكنية لمدة محددة للأسر ذات الدخل الذي يتراوح بين 900 جنيه و 2500 جنيه في الشهر. ويتعلق النظام بالمستثمرين الذين يشترطون وحدات مبنية حديثا من المطورين أو يؤجرون وحدات مملوكة سابقا كانت متروكة دون تشطيب أو مُحْتَظ بها شاغرة. وقد تتكون الحوافز من قروض ميسرة تهدف إلى زيادة صافي دخل التشغيل وحوافز الضرائب مقدما upfront tax incentives . جدير بالذكر أن البرنامج لن يمول المستثمرين لكي يقوموا بتشطيب وحداتهم التي لم يتم تشطيبها. وسيقدم برنامج الإيجار إعانات بهدف سد الفجوة بين الإيجار (بناء على السعر السوقي للإيجار الخاص) المطلوب من قبل المستثمر والمبلغ الذي يستطيع دفعه المستأجر، والذي يُقدر بخمسة وعشرين في المائة من دخل المستأجر. سيتم منح مثل هذه الإعانات للإيجار بشروط مماثلة للمستأجرين الذين يشغلون وحدات الإيجار القديم إذا تم تغيير قانون الإيجار بطريقة تجعل الإيجارات المطلوبة بعيدة عن متناول المستأجرين من أصحاب الدخل المحدود الذين يشغلون الوحدات السكنية.

بالإضافة إلى البرامج المذكورة أعلاه الممولة من برنامج تمويل الإسكان الشامل ، سيكون هناك دعم تكميلي للتنفيذ، ودعم فني لصندوق الإسكان الاجتماعي. سيشمل هذا الإعداد اللائحة التنفيذية لقانون الإسكان الاجتماعي وهيكله التنظيمي، ونظام محكم للمتابعة والتقييم، ونظام متماسك وشفاف لدعم الإسكان، وتعزيز قدرة الصندوق على إعداد إستراتيجية شاملة للإسكان وأدوات السياسة اللازمة لتنفيذها، وتعزيز قدرة الإدارة المالية للصندوق وآليات التأكد assurance mechanisms، وتعزيز قدرة صندوق الإسكان الاجتماعي بشأن الجوانب البيئية والاجتماعية³، والبحث في بدائل التمويل البديل للإسكان، وتبسيط الإطار القانوني للإيجار، وصياغة مبادئ إرشادية بشأن توفير الائتمان الخاص بإحلال وتجديد المساكن، وبرامج إيجار صاحب العمل employer rental programs.

يوضح الجدول التالي مجالات النتائج والمؤشرات المرتبطة بالصرف (DLI):

المبلغ (مليون دولار أمريكي)	مجالات النتائج المتعلقة بالمؤشرات المرتبطة بالصرف	مؤشر مرتبط بالصرف
25	مجالات النتائج 1: تعزيز القدرات المؤسسية مجالات النتائج 2: فاعلية برامج الإسكان الاجتماعي	المؤشر الأول المرتبط بالصرف (DLI 1): تفعيل نظام متابعة وتقييم الإسكان يغذي بالمعلومات الخطة متعددة السنوات والمستهدفات السنوية.
20	مجالات النتائج 2: فاعلية برامج الإسكان الاجتماعي مجالات النتائج 5: الاستفادة من الوحدات الشاغرة وغير المشغولة	المؤشر الثاني المرتبط بالصرف (DLI 2): تفعيل آلية لمتابعة دعم مرحلة ما بعد شغل الوحدة السكنية
275	مجالات النتائج 3: تحسين فرص الوصول إلى وحدات التمليك والإيجار	المؤشر الثالث المرتبط بالصرف (DLI 3): عدد الأسر الذين يتلقون دعم مسبق لامتلاك

³ حسب ما سيتم مناقشته فيما بعد.

المبلغ (مليون دولار أمريكي)	مجالات النتائج المتعلقة بالمؤشرات المرتبطة بالصرف	مؤشر مرتبط بالصرف
		الوحدة السكنية ببرنامج التمويل العقاري ميسر التكلفة في العام
30	مجالات النتائج 2: فاعلية برامج الإسكان الاجتماعي مجالات النتائج 3: تحسين فرص الوصول إلى وحدات التمليك والإيجار مجالات النتائج 5: الاستفادة من الوحدات الشاغرة وغير المشغلة	المؤشر الرابع المرتبط بالصرف (DLI 4): النسبة المئوية للوحدات السكنية التمليك التي يشغلها محدودي الدخل بعد سنة واحدة (برنامج التمويل العقاري ميسر التكلفة)
80	مجالات النتائج 3: تحسين فرص الوصول إلى وحدات التمليك والإيجار مجالات النتائج 5: الاستفادة من الوحدات الشاغرة وغير المشغلة	المؤشر الخامس المرتبط بالصرف (DLI 5): عدد الأسر المشاركة في برامج دعم الإيجار
50	مجالات النتائج 4: تخفيض عدم التطابق الجغرافي	المؤشر السادس المرتبط بالصرف (DLI 6): النسبة المئوية للمستفيدين من البرنامج الذين ينتقلون بالمواصلات يوميا من منازلهم إلى أماكن عملهم لمدة 45 دقيقة أو أقل [قيد المناقشة]
20	مجالات النتائج 1: تعزيز القدرات المؤسسية	المؤشر السابع المرتبط بالصرف (DLI 7): إنشاء وتفعيل نظام مراجعة داخلية لتقديم خدمات التثبيت لبرامج التملك والإيجار المرتبطة بصندوق الإسكان الاجتماعي

الفوائد البيئية والاجتماعية للبرنامج والمخاطر والآثار ذات الصلة

يتسم برنامج تمويل الإسكان الشامل بأن لديه حدود واضحة داخل نطاق جانب الطلب (Demand-side) الخاص بصندوق الإسكان الاجتماعي، ولن يدعم المشروع أنشطة جانب العرض (Supply-side)، ومن ثم فسيكون نطاق التقييم محدودا داخل جانب الطلب وذلك للأسباب التالية:

- المستفيدون من البرامج الفرعية الثلاث المدعومة من جانب برنامج تمويل الإسكان الشامل (برنامج التمويل العقاري ميسر التكلفة، البرنامج الحكومي لدعم الطلب على الإيجارات، برنامج دعم الإيجار الخاص) لديهم حرية اختيار أي وحدة سكنية أو شقة في السوق المفتوح للإسكان دون أي التزام باختيار منزل يعرضه صندوق الإسكان الاجتماعي. وتقتصر معايير استحقاق الحصول على الدعم في أي من البرامج الفرعية الثلاث على إثبات الدخل وحيازة وحدة تقع ضمن تصنيف الأسر محدودة الدخل ومتوسطة الدخل، وهو ما سيتم التحقق منه بواسطة موظفي صندوق الإسكان الاجتماعي خلال عملية تخليص إجراءات الطلبات المقدمة.
- يقتصر التمويل المقدم من برنامج تمويل الإسكان الشامل على توفير الدعم المقدم للبرامج الفرعية الثلاثة، فضلا عن المساعدة الفنية المقدمة لصندوق الإسكان الاجتماعي. ولن يقوم برنامج تمويل الإسكان الشامل بتمويل أنشطة جانب العرض بما في ذلك الأنشطة الانشائية.

- المؤشرات المرتبطة بالصرف غير متصلة بأنشطة جانب العرض بما في ذلك الأنشطة الانشائية.

نظرا لحدود برنامج تمويل الإسكان الشامل المحصورة في جانب الطلب، فمن غير المتوقع حدوث تأثيرات ومخاطر بيئية كبيرة، ولن يكون هناك استحواذ على أراضي أو أنشطة بناء أو أعمال مدنية. ونظرا لأنه يقتصر على جانب الطلب، لا يتضمن البرنامج أي استثمارات من الفئة (أ)، ولا يمثل خطرا على الموائل الطبيعية أو الموارد الثقافية المادية، ولا يتضمن أنشطة تنتج تلوث كبير في أي من العناصر البيئية، كما لا يمثل أي خطر على استخدام الأراضي أو الموارد الطبيعية.

من جانب آخر، سينتج عن برنامج تمويل الإسكان الشامل بعض الفوائد البيئية حيث من المتوقع أن تساهم نتائج البرنامج في تحسين فاعلية قطاع الإسكان في مصر، ولاسيما من خلال شغل الوحدات الشاغرة الموجودة والموقع المتطور للوحدات الجديدة بالنسبة لمراكز العمل، مما ينتج عنه ترشيد لأنشطة البناء بمشروعات الإسكان مع مخاطر/ تأثيرات بيئية أقل مرتبطة بها. كما سيؤدي ترشيد أنشطة البناء إلى نمو أقل للعشوائيات مما سيؤدي إلى الحد من التأثيرات البيئية ذات الصلة إلى الحد الأدنى. كذلك سيساعد البرنامج أيضا في تقليل مدة الرحلات اليومية من مكان السكن إلى مكان العمل، ويشير أحد المؤشرات المرتبطة بالصرف إلى أن أعداد أكبر من المستفيدين من البرنامج سيعيشون بالقرب من مراكز أعمالهم، وبالتالي ستكون هناك تقليل للآثار بيئية المرتبطة بحركة المرور.

من ناحية أخرى، قد تكون هناك بعض المخاطر المجتمعية من ناحية شغل وحدات سكنية تعاني من بعض المشاكل المتعلقة بالسلامة الانشائية أو ليس لها احتياطات سلامة كافية ضد مخاطر الحريق، إما بسبب وجود بعض العيوب التي حدثت خلال عملية إنشاء المبنى أو لغياب الصيانة وممارسات التشغيل غير الملائمة. وبالنسبة للوحدات السكنية الجديدة، ينخفض مستوى هذا الخطر بدرجة كبيرة نظرا لوجود تشريعات واضحة وأكواد هندسية لإنشاء المباني، كما أنه يشترط على المباني التي تعرضها الجهات الحكومية أو مطورو القطاع الخاص المشاركين في البرنامج أن تكون مستوفية لمعايير السلامة، فإذا كان الأمر خلاف ذلك، لن يتم الترخيص لمبانيهم من جانب السلطات المحلية، ومن ثم، لن يستطيعوا توصيل المرافق. أما بالنسبة للوحدات القائمة بالفعل، فقد يكون مستوى الخطر مرتفعا نسبيا نظرا لأن الصيانة الجيدة، والتي لا تتم بصورة متسقة على مستوى المباني القائمة، تمثل عنصر هام من شأنه الحد من مثل هذا الخطر. وتشمل الخطة التنفيذية للبرنامج بعض الإجراءات للحد من مثل هذه المخاطر.

سيركز برنامج تمويل الإسكان الشامل على جانب الطلب في برنامج الإسكان الاجتماعي، ولن يدعم أي أعمال مدنية أو أي أنشطة تنطوي على استحواذ على أراضي. كما من غير المتوقع أن ينجم من البرنامج أي تأثيرات سلبية تتعلق بأخذ أراضي أو التأثير على موارد الرزق.

ومن المتوقع أن ينتج عن برنامج تمويل الإسكان الشامل الكثير من النتائج الاجتماعية الإيجابية، حيث سيساهم بصورة إيجابية في مواجهة هذا التحدي من خلال تيسير وصول شرائح محدودتي الدخل وأصحاب الدخل المتوسط إلى نظم الإسكان

الملائمة بنظام التمليك والإيجار. وسيساهم هذا أيضا في تثبيط نمو المساكن العشوائية غير الخاضعة للتنظيم. وسيوسع البرنامج لشرائح دخول متنوعة تتضمن المجموعات الأكثر فقرا التي لا تملك الإمكانيات المالية وتفتقر إلى الأصول التي تمكنها من استخدامها كضمانات للقروض. وفي نفس الوقت، سيعمل البرنامج على ضمان الوصول العادل له من جانب المجموعات المتنوعة المهمشة اجتماعيا بما في ذلك المرأة المعيلة والأسر الفقيرة في المحافظات المهمشة والمناطق المحرومة من الخدمات وأيضا الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة. وقد تم تصميم المؤشرات المرتبطة بالصرف للبرنامج بما يضمن متابعة هذا المؤشر وتوجيهه للإنجاز. فضلا عن ذلك، سينطوي البرنامج على عدد من التأثيرات الإيجابية غير المباشرة مثل تقليل الوقت المستهلك في الرحلات اليومية من مكان الإقامة إلى العمل، ومن ثم تقليل التكلفة والوقت اللذان يعتبران أصولا قيمة وهامة بالنسبة للفقراء. ويمكن أن تساهم القدرات المؤسسية المطورة في إدارة أفضل للبرنامج لضمان استفادة أصحاب الدخل المنخفض والمتوسط، وهم المستفيدين الأساسيين من البرنامج.

في نفس الوقت، تم تحديد عدد من المخاطر في إطار إعداد تقييم الجوانب البيئية الاجتماعية وأثناء المشاورات المرتبطة بذلك، علما بأن غالبية المخاطر المحددة بمحدودية القدرات المؤسسية والتي يمكن اعتبارها كتهديد عام يؤثر على استدامة البرنامج. وقد شملت المخاطر الأساسية المحددة ما يلي:

- (1) تسرب فوائد البرنامج إلى من لا يستحق
- (2) عدم القدرة على الوصول إلى الحالات التي تعاني من الاحتياج والحالات ذات الأولوية
- (3) محدودية القدرة على التعامل مع إمكانية ورود عدد كبير من التظلمات
- (4) الاستدامة

وصف النظام القائم للإدارة البيئية والاجتماعية

على مستوى البرامج، لا يتطلب تقديم الدعم الخاص بجانب الطلب لتملك واستئجار الوحدات السكنية من قبل أصحاب الدخل المنخفض والمتوسط استصدار ترخيص بيئي خاص أو استيفاء متطلبات تقييم الأثر البيئي.

وبالنسبة لسلامة المبنى، يتضمن قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 نصوص لضمان سلامة البناء وصلاحيته، ويشتمل على نظام تفصيلي للتفتيش على صلاحية المباني وملائمة تجهيزات الإمداد بالمياه والصرف الصحي يقوم على تنفيذ الوحدات المحلية. عادة يتم التفتيش على سلامة المباني بعد الإنشاء مباشرة بحيث يمكن تركيب وصلات المرافق لها. وبالنسبة للمباني الموجودة، لا يتم التفتيش عادة بصورة متكررة كثيرا نظرا للعدد المحدود من المفتشين ولأن الكثير ممن يسكنون في تلك المباني يحجمون عن تقديم شكاوى الصيانة لتجنب تكاليف الصيانة المرتفعة المحتملة، ولذلك يقوموا عادة بترتيب أعمال الصيانة على فيما بينهم إلا إذا حدث شقاق بينهم. ولهذا تتضمن الخطة التنفيذية للبرنامج الموصى بها تدابير تحتم الحصول

على شهادة فحص سلامة المباني القائمة كمستند ضروري لتقديم الطلبات على أن تصدق عليها الوحدة المحلية المناظرة أو من خلال استشاريين معتمدين ومفوضين من قبل الوحدات المحلية.

يقوم صندوق الإسكان الاجتماعي بتنظيم جانب الطلب للبرنامج من خلال تحديد عدد من الشروط التي ينبغي استيفائها من جانب مقدمو الطلبات بما في ذلك منع استغلال الصندوق من جانب أسر استفادت من قبل من البرنامج، ومنع أي تعاملات على الوحدات والمباني المشيدة على أراضي مخصصة إلا بعد موافقة البرنامج. وسيتم النص على هذا في اللوائح التنفيذية للقانون التي يجري الإعداد لها الآن.

التدابير البيئية والاجتماعية في الخطة التنفيذية للبرنامج

تركز التدابير البيئية للخطة التنفيذية للبرنامج على القضايا الرئيسية التالية:

- من المتوقع أن يحقق البرنامج فوائد بيئية فيما يتعلق بتحسين شغل الوحدات الشاغرة القائمة مما سيرشد أنشطة البناء ويحد من التوسع في العشوائيات. كذلك ستشمل نتائج البرنامج تقليل زمن الرحلات التي يقطعها المواطن من مكان إقامته إلى عمله. ويشمل البرنامج بالفعل على مؤشرين مرتبطين بالصرف ويتعلقان بالفوائد المذكورة أعلاه، لذا سيتم إدراجهما كمؤشرات متابعة بيئية تبين إنجاز هذه الفوائد.
- من أجل تعظيم الفوائد البيئية للبرنامج، سيتم إرشاد المستفيدين من البرنامج لتطبيق ممارسات أفضل متعلقة بترشيد الطاقة وإدارة المخلفات. ومن الموصى به أن يكون هناك معدل قياسي لاستهلاك الطاقة لكل نوع من الوحدات السكنية بالتعاون مع وزارة الكهرباء، فإذا كان استهلاك مستفيد البرنامج مساو لهذا المعدل أو يقل عنه، يحصل على حوافز اقتصادية مثل حزم أكثر تميزاً بالنسبة لتسديد مدفوعات التمويل العقاري أو الإيجار. كذلك سيتم تقديم منشور لكل مستفيد عندما يستلم المستندات المتعلقة بالبرنامج يعرفه على أفضل الممارسات المتعلقة بإدارة المخلفات. وسيتم الاتصال بوزارة شؤون البيئة للحصول على أعداد كافية من هذه المنشورات⁴.
- لأن التقييم قائم على وجود حدود واضحة بين أنشطة جانب الطلب وأنشطة جانب العرض لصندوق الإسكان الاجتماعي، من الهام بمكان التأكد من الحفاظ على هذه الحدود أثناء تنفيذ البرنامج. لذلك سيدشن صندوق الإسكان الاجتماعي حملة إعلانية كافية للدعوة للتقدم بطلبات للحصول على تمويل مدعم أو تملك أو إيجار منازل أو شقق في سوق الإسكان المفتوح. وخلال تنفيذ البرنامج، سيقوم صندوق الإسكان الاجتماعي بالتأكد من وجود توازن بين المستفيدين من الوحدات الجديدة وهؤلاء الذين يستخدمون وحدات موجودة بالفعل.
- المخاطرة الرئيسية المتعلقة بأنشطة جانب الطلب للبرنامج هي المخاطر الشائعة التي تتعلق بسلامة المنازل التي يشغلها مستفيدين من البرنامج. ونظراً لأن النظام القائم يعتبر أن المباني الجديدة لا بد وأن يكون لها شهادة

⁴ تم التوصية بهذه التدابير أثناء المشاورات العامة.

صلاحية كشرط أساسي لتوصيله بشبكات المرافق، ينبغي توجيه مزيد من التركيز صوب المباني القائمة التي تستخدم من قبل البرنامج. ومن أجل التأكد من أن المباني القائمة لديها تدابير سلامة حسب نص القانون 119 لسنة 2008 والأكواد الهندسية للمركز القومي لبحوث الإسكان والبناء، ينبغي تقديم شهادة صلاحية من جانب مالك الوحدة كشرط لتلقي الدعم. وينبغي أن يصدق على الشهادة الوحدة المحلية المختصة، أو استشاري مرخص ومفوض من قبل الوحدات المحلية. سيضم الدعم الفني المقدم من جانب برنامج تمويل الإسكان الشامل تعزيز قدرة الوحدات المحلية على مراجعة شهادة الصلاحية بدرجة كافية وبصورة مباشرة، أو من خلال استشاريين معينين.

تعزيز البنية المؤسسية وبناء القدرات الفنية

لمواجهة المخاطر الاجتماعية المحددة سابقاً، سيحتاج تصميم البرنامج إلى أن يأخذ في الاعتبار عدد من التدابير المذكورة أدناه. ويعتبر تعزيز القدرات المؤسسية من المتطلبات الرئيسية، لذا ينبغي أن تشمل تعيين الموارد البشرية اللازمة وتدريبها وتجهيزها بالأدوات اللازمة لها لتنفيذ ومتابعة تلك التدابير.

ومن أجل تنفيذ البرنامج بهدف تعظيم الفوائد الاجتماعية للمستفيدين ومواجهة المخاطر الاجتماعية بكفاءة، ينبغي اتخاذ عدد من التدابير حسب ما سيتم شرحه أدناه. لذا سيحتاج صندوق الإسكان الاجتماعي لحشد الموارد البشرية اللازمة لبدء في تنفيذ ومتابعة تلك التدابير، ومنها تعيين مسئول اجتماعي داخل الصندوق لتنسيق العمل المتعلق بالبعد الاجتماعي على مستوى البرنامج. كذلك ينبغي حشد فرق محلية على مستوى المحافظة لتكون مسؤولة عن التنفيذ الفعلي على الأرض.

تدابير مواجهة المخاطر الاجتماعية

- تصميم وتنفيذ آليات تبادل المعلومات ملائمة للسياق
- تصميم وتنفيذ التشاور والاتصال وخطط التواصل
- إنشاء نظام قوي للتنظيمات على المستوى المحلي

المشاورات العامة

بالتعاون والتنسيق مع وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، عقد فريق البنك أيضا عدد من الاجتماعات والمناقشات واجتماعين للمشاورات العامة مع شريحة كبيرة من أصحاب المصلحة، أحدهما على المستوى المركزي، والآخر في إحدى المحافظات المختارة ممثلة للصعيد. وشارك في المشاورات منظمات حكومية وأطراف غير حكومية ومستفيدين من برنامج الإسكان الاجتماعي القائم. وتهدف المشاورات إلى عرض المشروع ونطاق تقييم الجوانب البيئية والاجتماعية، والحصول على التغذية الرجعية من أصحاب المصلحة وملاحظاتهم وإدراجها في تصميم البرنامج كلما كان ذلك ممكناً.

وقد عقد اجتماع للمشاورات العامة في مدينة أسيوط في الثاني والعشرين من سبتمبر 2014، واستضافت الحدث محافظة أسيوط، وحضره حوالي 12 من أصحاب المصلحة من مختلف الإدارات الحكومية في المحافظة. وكان من ضمن الإدارات المشاركة في هذا الحدث الإسكان و التضامن الاجتماعي والبيئة والمكتب الفرعي الإقليمي لجهاز شئون البيئة، والمتابعة، وإدارة المخلفات الصلبة. كذلك حضر الصندوق الاجتماعي للتنمية وممثلا عن جمعيات الإسكان.

من أهم الملاحظات التي وردت في اجتماع أسيوط ما يلي:

- الإيجار في المناطق الريفية في محافظات الصعيد (خارج العواصم) غير مقبول اجتماعيا. فالكثير من المباني في تلك المناطق هي مباني عائلات، وهناك حواجز اجتماعية تحول دون تأجير بعض الوحدات في تلك المباني إلى غرباء.
- الإعانات المتاحة للوحدات في القطاع الخاص، وخاصة الوحدات القائمة، يمكن أن تؤدي إلى بعض التشوهات في سوق الإيجار. وقد يكون هناك اتفاق غير مُعلن بين المستأجر وصاحب العين برفع مبلغ الإيجار (أو سعر الوحدة) بحيث يتم رفع مبلغ الدعم ثم تقاسم هذا بينهما.
- من المقترح إضافة برنامج إيجار ملائم إلى برنامج مجموعة البنك الدولي الخاص بمحافظات الصعيد في مصر، وذلك من أجل تقديم الدعم لمستأجري الوحدات الذين يعانون من صعوبة في دفع الإيجار بسبب دخلهم المنخفض.
- من سيحافظ على استدامة إعانات الإيجار بعد انتهاء البرنامج؟ قد لا يستطيع المستفيد الاحتفاظ بالسكن المضمون secured housing بعد سحب الدعم.
- أقل دخل يمكن الاستفادة من البرنامج (900 جنيه في الشهر) أعلى بكثير من متوسط دخل الأسر في الصعيد حيث أن حوالي 90% تقريبا من المواطنين في الصعيد يقل دخلهم عن 900 جنيه في الشهر.
- ينبغي أن يكون هناك دراسة مسحية كافية عن الاحتياجات في كل محافظة لأن وجود نموذج أو برنامج واحد لن يلبي احتياجات كل محافظة على حدة.
- تقديم شهادات سلامة الوحدات المستفيدة من البرنامج (للتأمين ضد المخاطر الشائعة communal risks مثل المخاطر الهيكلية ومخاطر الحريق، الخ) سيحتاج إلى دعم مؤسسي للوحدات المحلية.
- كجزء من التحقق من الظروف الاجتماعية والاقتصادي للمستفيدين المحتملين، هناك حاجة لمزيد من التواصل للتأكد من الظروف المعيشية لمقدمي الطلبات.

كما استضافت وزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية في 28 سبتمبر 2014 اجتماعا للتشاور عقد في مقر الوزارة وبمشاركة 45 من أصحاب المصلحة من شريحة عريضة من الكيانات من أربع محافظات، هي القاهرة والجيزة والفيوم والقليوبية. وكان أهم الجهات الممثلة هي وزارة الإسكان وصندوق الضمان والدعم، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، والمركز القومي لبحوث الإسكان والبناء، و الهيئة العامة للبناء والإسكان التعاوني

والجهاز التنفيذي لبرنامج الإسكان الاجتماعي، وإدارات مختلفة مع مقر بنك التعمير والإسكان والفروع، ومديريات الإسكان في ثلاث محافظات، ووزارة التنمية الحضرية والعشوائيات، وجهاز شئون البيئة، ومكتب الإقليمي الفرعي للفيوم، وجمعيات الإسكان والمستفيدين.

أهم الملاحظات التي وردت في هذا الحدث في القاهرة هي:

- ما هي العلاقة بين البرنامج ومشروع الإسكان ميسر التكلفة؟ هل استفاد البرنامج الجديد من أوجه القصور في المشروع القائم؟
- اشتراط شهادة سلامة للوحدات القائمة سيستبعد المناطق العشوائية والمباني المخالفة حيث أنها تمثل نسبة كبيرة من المباني في المناطق الحضرية (حوالي 37%)
- أقل دخل يمكن أن يستفيد من البرنامج (900 جنيه في الشهر) أعلى بكثير من متوسط دخل الأسر في مناطق كثيرة. اقتصار الحد الأدنى من الدخل الذي يمكن أن يستفيد من البرنامج على مبلغ 900 جنيه في الشهر سيُخرج كثير من الأسر من نطاق البرنامج
- كيف سيكون إثبات الدخل خاصة بالنسبة لمن يعملون باليومية في أعمال غير رسمية؟
- من سيحافظ على استدامة دعم الإيجار بعد انتهاء البرنامج؟
- قد تكون فكرة جيدة ربط الدعم ببعض المؤشرات مثل وفورات الطاقة بحيث يكون لدى الأسر الموفرة حزم أفضل من الدعم.
- ينبغي أن تكون هناك تغييرات في التشريع تيسر إخلاء المستأجر غير الملتزم، وذلك من أجل فتح الوحدات الشاغرة على السوق
- نقترح ربط البرنامج بمشروعات أخرى لمجموعة البنك الدولي التي تدعم محدودي الدخل. على سبيل المثال، يمكن النظر في إدراج المستفيدين من دعم الإسكان في برنامج المشروعات الصغيرة والمتوسطة لدى الصندوق الاجتماعي للتنمية بحيث يمكن المحافظة على استدامة موارد رزق المستفيدين.
- أشارت مستفيدة سابقة إلى صعوبة بعض شروط الاستحقاق مثل تقديم ضامن. وأشارت أيضا إلى حقيقة أن معظم مسؤولي الحكومة قد سحبوا قروضا أخرى بضمان مرتباتهم، وهذا يعني بأنهم لا يمكنهم استخدام مرتباتهم كضمان.
- نحن نقترح إجراء مشاورات خاصة مع المستفيدين السابقين
- قد تكون فكرة جيدة لتوعية المستفيدين بالممارسات الكافية لإدارة المخلفات.
- هل سيقدم البرنامج أموالاً للبنوك بحيث لا تتخذ إجراءات قانونية ضد الأسر المتعثرة في السداد؟

جدير بالذكر أن الموضوعات البيئية والاجتماعية المطروحة خلال عملية التشاور قد تمت دراستها وإدراجها في تقييم الجوانب البيئية والاجتماعية حسبما يكون ذلك ملانما. وقد تم تبليغ فريق البرنامج بالملاحظات حول البرنامج لدراساتها خلال التصميم التفصيلي له.