

الإسكان

مقدمة :

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته البيئية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ للفرد هذا الحق، ويمكنه من حيازة المأوى الملائم له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به، والذي يمكنه من أن يمارس فيه نشاطاته الحياتية من نوم ومأكل ورعاية لأبنائه وأسرته، وتتحقق فيه تبعاً لذلك ذاتيته وخصوصيته. ويمثل المسكن أيضاً التجسيد المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكون وتتمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه، فالسكن في حقيقة الأمر هو غذاء وكساء المجتمع. وكما يحقق المسكن حاجات الفرد والأسرة السادية والمعيشية، فإنه يحقق أيضاً حاجتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والانتماء داخل مأواهما .

والعلاقة التبادلية بين الإنسان والمسكن أصبحت حقيقة علمية مسلماً بها، فتأثير المسكن على الإنسان وعلى صحته البدنية والنفسية - إما سلباً أو إيجاباً - صار أمراً مستقراً في مجال الفكر الاجتماعي والعمراني.

فالسكن الملائم من حيث المساحة والتهوية والإنارة يساعد الفرد على القيام بمسئوليته الفردية والاجتماعية، أما إذا عانى الإنسان ضيق المكان وزيادة درجة التكديس وفقدان الخصوصية وتدني البيئة المعمارية والعمرانية المحيطة به، فإن ذلك يجعل منه إنساناً غير سوي، وأكثر استعداداً للانحراف الاجتماعي بصورة العدة .

والحصول على مسكن في العصر الحالي لم يعد أمراً ميسراً كما كانت عليه الحال في الماضي، ويرجع ذلك إلى عوامل عدة أولها: أن صناعة المسكن أصبحت أمراً معقداً ومكلفاً، فلم يعد المسكن يقام بجهد فردي أو بالتعاون مع الأقرباء والجيران، بل تعددت عناصر هذه الصناعة في العصور الحديثة تعدداً كبيراً من مواد بناء ومرافق أساسية، إلى

تصميم وتخطيط، إلى استثمار وتمويل وإقراض، إلى تشييد وبناء وتسويق. وبذلك فقد أصبح المسكن بهذا التعدد الكبير في مكوناته سلعة باهظة الثمن، لا يقدر عليها إلا القادرون من شرائح المجتمع. وثانيها: أن حجم الطلب على الإسكان لا يسير بالتوازي مع معدل التنمية الاقتصادية، أو بمعنى آخر فإن معدل الزيادة السكانية ومعدل الزيادة في عدد الأسر حديثة التكوين فاقا بدرجة كبيرة معدل النمو الاقتصادي ومتوسط الزيادة في دخل الأسرة، مما يجعل نسبة كبيرة من المجتمع (تكدأ تبلغ نصفه في حالة مصر) غير قادرة على الحصول على مأوى ملائم لها. وثالثها: هو الزيادة الكبيرة في معدلات التحضر، أي الهجرة من الريف إلى الحضر سعياً وراء حياة أفضل، بعد أن ضاق العيش بهؤلاء المهاجرين في قرأهم ونجوعهم. وغالباً ما تكون المدن غير فادرة على استيعاب الهجرة الريفية الوافدة إليها، وتمثل هذه الجماعات المهاجرة جماعات هامشية حيث تمارس أنشطة اقتصادية هامشية، وتسكن في مساكن جوازية أو في أحياء عشوائية. ورابعها: عدم اتباع سياسات رشيدة وخطط مدروسة لمواجهة مشكلة الإسكان. ويمكن القول بأن السياسات الإسكانية التي اتبعت في الماضي لم تساعد على حل مشكلة الإسكان، بل أدت إلى زيادة حدتها ذلك لأنها لم تكن تتوخى تحقيق العدالة بين شرائح المجتمع، واتجهت في كثير من الأحيان نحو تحقيق مصالح شريحة اجتماعية على حساب شريحة أخرى. كما أنها لم تتسم بالعدالة في التوزيع المكاني للوحدات السكنية، بل منحت المراكز الحضرية اهتماماً كبيراً على حساب احتياجات المناطق النائية عن مراكز السلطة والنفوذ.

لكل هذه الأسباب أصبحت مشكلة الإسكان في مصر من أهم مشاكلها، فهي مرتبطة أشد الارتباط بأمان واستقرار الفرد والأسرة والمجتمع. ومن الخطأ أن ينظر إليها كمشكلة منفردة قائمة بذاتها، إذ إنها مكون أساسي من مكونات التنمية الشاملة، لذلك فمن رأي العديد من العمرانيين أن مشكلة الإسكان هي مشكلة اجتماعية اقتصادية في المقام الأول. وأن القائمين على مواجهتها يجب أن يتوفر فيهم حد غير قليل من الوعي الاجتماعي والاقتصادي؛ حتى تأتي استراتيجية الإسكان محققة لاحتياجات كل فئات السكان بمن فيهم الفقراء، وحتى يمكن استخدام الموارد المتاحة من أجل توفير أفضل إسكان من خلال الاستثمارات المنفقة بكفاءة وإنتاجية .

أولاً: مشكلة الإسكان فى مصر - الأسباب والنتائج

(١) سياسات الإسكان خلال العقود الستة الماضية (١٩٥٢ - ٢٠٠٨)

اتجه الاهتمام الحكومي خلال هذه العقود بصورة عامة نحو توفير الإسكان للطبقة الوسطى، خصوصاً الشريحة فوق المتوسطة والطبقة العليا بشرائحها المختلفة. ولم تنل الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل ما تستحقه من اهتمام إلا خلال فترة قصيرة؛ تشمل النصف الثانى من الخمسينات وكذلك الستينات من القرن الماضى (١٩٥٤ - ١٩٦٧).

لقد شهدت مصر خلال هذه الحقبة ثلاث سياسات متتالية ومختلفة عن بعضها اختلافاً كبيراً، وإن كانت فى مجملها تنتقل تدريجياً من توفير الإسكان الشعبى إلى الإسكان المتوسط إلى الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر، حتى بلغ الاهتمام بهذا الإسكان الأخير أقصاه فى الآونة الأخيرة.

أولى هذه السياسات هى اتجاه الدولة نحو إقامة إسكان محدودى الدخل والإسكان العمالى الملحق بالمراكز الصناعية، وذلك خلال الفترة من منتصف الخمسينات إلى أواخر الستينات من القرن العشرين. واتسمت هذه الفترة بإنشاء العديد من مشروعات الإسكان الشعبى فى مناطق بالقاهرة (عين الصيرة - زينهم - شبرا) والإسكندرية (القبارى) وعواصم المحافظات. وكذلك إنشاء المدن العمالية الملحقة بالمراكز الصناعية الكبرى التى أقيمت فى هذه الفترة (السد العالى - الحديد والصلب بحلوان - كيما - تكرير البترول بالسويس - ورش السكك الحديدية بأبو زعبل - مصانع السكر بالحوامدية والصعيد).

أما خلال الفترة الثانية وهى فترة السبعينات، فقد بدأ الاهتمام يتجه نحو الإسكان الفئوى والإسكان المتوسط وفوق المتوسط. إذ أنشئت الأجهزة الإدارية المنوط بها تشييد هذا النوع من الإسكان، وخصص التمويل اللازم له، وتم إعداد المواقع اللازمة لإقامته. وكذلك تم توفير الدعم بمبالغ متزايدة سنوياً لتمكين هذه الشرائح الاجتماعية من حيازة ما تحتاجه من وحدات سكنية. وأقل القليل من الاهتمام أعطى لإسكان محدودى الدخل والإسكان العمالى حتى إنهما توقفاً تماماً فى نهاية هذه الفترة.

وخلال الفترة الثالثة - التى بدأت ببداية الثمانينات واستمرت حتى الآن - فقد بدأ الاهتمام بالإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر للشرائح العليا من المجتمع يتزايد تدريجياً، حتى صار هو السمة الغالبة للإسكان فى العقد الأخير من هذه الفترة. وشهدت مصر لأول مرة بصورة متزايدة ظاهرة التجمعات السكنية المرفهة والمغلقة على ساكنيها.

(٢) التحيز المكاني للاستثمارات

اتسمت سياسات التنمية خلال هذه الحقبة بالتحيز المكاني الواضح. فأغلب الاستثمارات فى المجال الإنتاجى والمجال الخدمى اتجهت نحو المراكز الحضرية الكبرى مثل إقليم القاهرة وإقليم الإسكندرية (استأثرت القاهرة الكبرى وحدها بما يقرب من نصف هذه الاستثمارات). وبصفة عامة كان الانحياز الاستثمارى للمراكز الحضرية على حساب المدن المتوسطة والمدن الصغيرة، وللحضر على حساب الريف، وللوجه البحرى على حساب الوجه القبلى، وللحيز المعمور على حساب الحيز الخالى خارج الوادى والدلتا. وقد نتج عن هذا التوزيع غير العادل للاستثمارات وتجاهل البعد المكاني للتنمية؛ خلق تيارات من الهجرة السكانية الداخلية من الأقاليم المحرومة مثل جنوب الصعيد إلى المراكز الحضرية وعلى الأخص إقليم القاهرة. ولم يكن الدافع وراء هذه الهجرة الكبيرة توفر فرص العمل بدرجة كافية فى المناطق الجاذبة، بقدر ما كان عدم توفر هذه الفرص فى المناطق الطاردة. أى أن قوى الطرد -وليس قوى الجذب- هي الدافع الحقيقى وراء هذه الهجرة. وقد نتج عن تلك الهجرة تكس سكانى كبير فى المدن المصرية فاق قدرة هذه المدن على الاستيعاب السكانى الرافد، مما أسهم كثيراً فى نازم المشكلة الإسكانية فى مصر.

(٣) العلاقة التعاقدية بين المالك والمستأجر

خلال الخمسينات والستينات من القرن العشرين صدرت عدة قوانين استهدفت ما يلى :

- خفض القيمة الإيجارية للمباني القائمة. وقد تراوحت نسبة التخفيضات ما بين ٣٢% و ٣٦% من القيمة الإيجارية فى ذلك الوقت .
- تحديد قيمة الإيجارات للمباني المستجدة ، وقد قدر الإيجار السنوي بواقع ٨% من تكلفة المباني و ٥% من قيمة الأرض وفقاً لمستوى الأسعار وقتئذ. وفى مرحلة لاحقة تحددت القيمة الإيجارية السنوية بواقع ٧% من تكلفة المباني وثمان الأرض.
- امتداد عقد الإيجار تلقائياً حتى الأقرباء من الدرجة الثالثة.

وسعت هذه القوانين إلى تنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر، وكان النظام السائد فى حيازة الوحدات السكنية هو نظام الإيجار، ولم يكن التملك قد عرف طريقه لسوق الإسكان المصرى فى ذلك الوقت. وكان لإصدار هذه القوانين دوافع اجتماعية واقتصادية حميدة: منها الحد من المغالاة فى القيمة الإيجارية ، وعدم استغلال الساكن تحت وطأة حاجته الماسة للسكن، ومنها وضع أطر عامة اجتماعية واقتصادية سليمة لسوق الإسكان حتى يمكن تحقيق

الاستقرار والائتزان اللازم لهذا السوق الحيوي الهام. وقد أدى ذلك فعلاً إلى استقرار إسكاني للأسر المصرية لأجيال عدة متعاقبة.

ولاشك في أنه كان لهذه القوانين -وما اشتملت عليه من مبادئ اجتماعية- إيجابياتها الجمّة، ولكن الممارسة العملية -خلال العقود التي تلت إصدار هذه القوانين- أسفرت عن بعض السلبيات. وكان من الواجب مراجعة هذه القوانين من فترة لأخرى حتى لا تحيد عن الهدف الأول من إصدارها، وهو تحقيق العدالة بين شرائح المجتمع في مجال الإسكان. وتتمثل هذه السلبيات فيما يلي :

١- تجميد القيمة الإيجارية

كانت القيمة الإيجارية للوحدة السكنية خلال الخمسينات والستينات في القرن الماضي -والتي تحددت بموجب القوانين سابقة الذكر- تساوي ما يتراوح بين ١٥ - ٢٠% من دخل الأسرة، وهي قيمة إيجارية متزنة وعادلة بالنسبة لكل من المالك والمستأجر. فلم تكن تمثل إرهاقاً على المستأجر من ناحية، كما أنها كانت تضمن دخلاً مناسباً للمالك تمكنه من صيانة العقار والحفاظ عليه من ناحية أخرى. وقد بقيت هذه القيمة -بموجب قوانين الإيجار - ثابتة منذ ذلك الحين وحتى الآن، أي على مدى ما يقرب من ستين عاماً. ومع الانخفاض المستمر للقوة الشرائية للعملة خلال هذه الحقبة أصبحت القيمة الإيجارية للوحدة السكنية تمثل أقل من ١% من دخل الأسرة، أي أقل كثيراً من المعدل المقبول اقتصادياً في المجتمعات النامية. كما أنها لم تعد تمثل دخلاً يذكر للمالك، ولم تعد تكفي لصيانة العقارات والحفاظ عليها. وقد أدى ذلك إلى اختلال الائتزان في العلاقة بين المالك والمستأجر اختلالاً كبيراً، كما أدى إلى إهمال صيانة المباني والحفاظ على الثروة العقارية، وهي ثروة قومية في المقام الأول .

٢- توقف التأجير والاتجاه نحو التملك

أدت قوانين تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار إلى خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر، والاتجاه نحو البناء بهدف التملك. ولم تكن للقيمة البيعية قيود أو محددات، بل تركت كلية للمالك ليحددها بنفسه وحسب ما يراه. فتوقف الإسكان المؤجر تماماً، وحل محله الإسكان المملوك .

ومن الغريب أن الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام اتجهت هي الأخرى نحو البناء بهدف التملك، وتوقفت عن البناء بهدف التأجير، فأصبح التملك بذلك هو السمة

الوحيدة لسوق الإسكان في مصر خلال هذه الحقبة. وقد أدى كل ذلك بالضرورة إلى زيادة كبيرة وغير مبررة في القيمة البيعية للوحدات السكنية المتاحة . ولما كان التمليك - ذو العائد السريع الكبير - يخرج تماماً عن نطاق إمكانيات الشريحة الكبرى من المجتمع - وهي شريحة محدود الدخل - فقد أخرجت هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي وتركت لشأنها دون رعاية تذكر من الدولة، فأقامت فيما بينها سوقاً أخرى للإسكان خارج النظام العام يطلق عليه (سوق الإسكان الهامشي والإسكان العشوائي) .

٣- تعديد القيمة الإيجارية

تحددت القيمة الإيجارية بموجب قوانين الإيجار بنسبة معينة من تكلفة المباني وقيمة الأرض حسب الأسعار السائدة، ولكن اللجان المنوط بها تحديد القيمة الإيجارية قامت بتطبيق هذه النسبة على قيمة فرضية لتكلفة المباني وثمان الأراضي تقل كثيراً عن التكلفة والتمن الفعلي لهما. وقد بلغت القيمة الفرضية في بعض الأحيان ربع القيمة الفعلية للمباني والأرض، مما أفرغ قانون تحديد القيمة الإيجارية من مضمونه الحقيقي وأصبح غير ذي موضوع. وكان لهذا الإجراء أسباب سياسية قصيرة النظر دفعت المستثمرين إلى الهروب من سوق الإسكان المؤجر، والاتجاه نحو البناء بغرض التمليك كما سبقت الإشارة إليه.

وكان لهذه السلبيات آثارها على الإسكان في مصر، وأدت إلى رغبة عامة في إلغاء قوانين الإيجار رغم ما تضمنته هذه القوانين في مجموعها من مبادئ اقتصادية واجتماعية سليمة. وكان من الواجب تعديل هذه القوانين من وقت لآخر وتصويب مسارها نحو تحقيق الأهداف التي سنت أساساً من أجلها.

(٤) النتائج الحتمية لسياسات الإسكان وسياسات الاستثمار وقوانين تحديد الإيجار

كان من نتائج سياسات الإسكان غير العادلة اجتماعياً ، وسياسات الاستثمار غير العادلة مكانياً ، وقوانين تحديد وتثبيت القيمة الإيجارية بقصورها وسوء تطبيقها، ما يلي:

١ - استئراء الإسكان العشوائى والإسكان الهامشى وإسكان المقابر

نتج عن عدم إعطاء إسكان محدودى الدخل الاهتمام الكافى فى سياسات الدولة المتتالية، وعلى الأخص خلال العقود الأربعة الأخيرة، أن أخذت هذه الشريحة الأمر بيدها وأقامت خارج النطاق الرسمى للدولة ما يسمى الإسكان غير الرسمى، المعروف باسم الإسكان العشوائى والإسكان الهامشى وإسكان المقابر. وأقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم. وقد أقامها الأهالى على مواقع غير مخططة وغير مرفقة وبدون تراخيص بناء. وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية، وتنقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الضرورية التعليمية والصحية والإدارية والمرافق والمساحات الخضراء وغيرها. ويزيد عدد المناطق العشوائية بالمدن الحضرية على ١١٠٠ منقطة، ويسكنها ما يقرب من ١٦ مليون نسمة. والإسكان العشوائى ليس ظاهرة عارضة بل هو حقيقة وجدت لتبقى، وأصبح بانتشاره السريع الواسع جزءاً عضوياً من النسيج الحضرى المصرى. ويجب علينا أن نترىث فى إدانة هذا الإسكان، فقد أقامه الأهالى بأنفسهم ولأنفسهم وبوسائلهم الذاتية دون عون من أحد، وأنفقوا عليه من مدخراتهم المحدودة ما يقرب من مائتى مليار جنيه. وهذا الإسكان فى حقيقة الأمر هو الذى أسهم أكثر من غيره فى حل مشكلة الإسكان فى مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة، وملاً الفجوة الكبيرة المتزايدة بين الطلب على الإسكان وبين ما استطاع أن يعرضه من وحدات بما يسمى بالإسكان الرسمى الذى قامت به الحكومة والقطاعان العام والخاص. والأجدر بنا أن نطلق عليه "إسكان الأهالى" بدلا من الإسكان العشوائى.

أما الإسكان الهامشى (الجوازى) وإسكان الغرف المستقلة فيقصد به السكن فى أماكن غير معدة أصلاً للسكن، مثل أحواش المساجد والأماكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والعشش الخشبية التى أقيمت فى أزقة وحوارى الأحياء الشعبية، وكذلك يتمثل فى سكن أسرة كاملة فى غرفة واحدة وتشارك غيرها من الأسر فى دورة مياه واحدة. ويتم داخل الغرفة الواحدة كافة الأنشطة الحياتية للأسرة، ويؤدى تكديس الأسرة بأجيالها المختلفة من الجنسين داخل حيز ضيق متدنٍ إنشائياً ومعمارياً الى نتائج سلبية اجتماعية خطيرة. وتبلغ نسبة عدد الأسر التى تسكن هذا النوع من الإسكان حوالى ٢٠% من مجموع الأسر الحضرية، وفى محافظة القاهرة

ترتفع هذه النسبة لكي تبلغ في بعض أحيائها الشعبية مثل باب الشعرية حوالي ٤٥%، وهذا النوع من السكن يعتبر أسوأ أنواع الإسكان قاطبة. أما إسكان المقابر فيتمثل في سكن أحواش المقابر وإسكان الجزر السكانية التي أقيمت داخل الحيز الجغرافي للجبانات. ويبلغ سكان المقابر في القاهرة حوالي ٦٠٠ ألف نسمة، وهم يمثلون شريحة اجتماعية ضاقت بهم السبل فذهبوا ليشاركوا الموتى سكنهم. وأغلبهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم لقدمها، وأجبروا على تركها بأوامر إدارية .

٢- انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباعدين

انقسم الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباينتين ، بدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها، وهاتان البورتان في تباعد مستمر وتزايد المسافة بينهما بمعدل متزايد، وعلى الأخص خلال العقدين الأخيرين. أما المنظومة الأولى فتتمثل في إسكان الأحياء المتردية والإسكان الشعبي والإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر. ويقطن هذا النوع من الإسكان الشرائح الدنيا من المجتمع المصري- والتي تسكن في حياض الأسر أغلبية هذا المجتمع - وتعاني هذه الشرائح ندرة مادة في الإسكان الصحي السليم. ويقدر عدد الوحدات السكنية اللازمة لسد حاجات هذه الشرائح بحوالي ٣ ملايين وحدة . ويمكن أن يطلق عليها هنا " مجتمع الندرة" .

وأما المنظومة الثانية من الإسكان فتتمثل في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر، ويقطن هذا النوع من الإسكان " مجتمع الوفرة" من الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع. وقد تم إشباع حاجة هاتين الشريحتين بما تحتاجانه من سكن دائم وسكن ترفيهي وسكن موسمي، بل وأصبح لديها فائض يمثل مخزوناً سكنياً راکداً يقدر بحوالي ٣ ملايين وحدة سكنية غير مستخدمة.

وهنا تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري. إذ إن مصر في حقيقة الأمر لا تعاني نقصاً في عدد الوحدات السكنية بقدر ما تعاني سوء توزيع هذه الوحدات على شرائح المجتمع المختلفة. فهناك ندرة شديدة في ناحية، ووفرة كبيرة في ناحية أخرى.

ويتسم إسكان الشرائح الدنيا بكثافة سكانية عالية تبلغ ١٠٠ ألف نسمة في الكيلومتر المربع في الأحياء الشعبية (تبلغ الكثافة السكانية في المتوسط في القاهرة ٣٥ ألف

نسمة في الكيلومتر المربع، بينما تبلغ في العواصم الغربية ٨ آلاف نسمة فقط في الكيلومتر المربع). كذلك يتسم هذا الإسكان بدرجة عالية من التكديس في الغرفة الواحدة قد تصل أحياناً إلى سبعة أفراد في الغرفة الواحدة. ويتراوح نصيب الفرد في المتوسط من المساحة السكنية بين ٣ و ٥ أمتار مسطحة، بينما يبلغ الحد الأدنى في الإسكان الحضري المقبول حوالي ١٢ متراً مسطحاً. وهذه الأحياء السكنية شبه معروفة من الخدمات البلدية والاجتماعية، ومستوى الحياة الحضورية بها بالغ الثاني أما إسكان الشرائح العليا فقد بلغ مداه في مستوى الرفاهية في المجتمعات المغلقة على ساكنيها، والتي انتشرت بصورة كبيرة خلال العقد الأخيرين ، وينعم قاطنوها بكل أنواع الرفاهية من فيلات وقصور وحمامات سباحة ونواد وملاعب جولف وغيرها.

٣- الخلل في سوق الإسكان

ظهر خلل واضح في سوق الإسكان المصري الحالي يتمثل في المؤشرات الآتية :

- استثناء ظاهرة التملك وانحسار ظاهرة التأجير. فقد بلغت نسبة الوحدات المملوكة ٨٠% من مجموع الوحدات التي شيدت خلال هذه الحقبة. وفي حالة انزاع سوق الإسكان تصل نسبة الوحدات المملوكة إلى ٥٥% والوحدات المؤجرة إلى ٤٥%. والاتجاه نحو التملك يعنى -كما سبق ذكره- استبعاد شريحة عريضة من المجتمع من سوق الإسكان، ليس لديها من المدخرات ما يمكنها من تملك وحداتها السكنية .
- انخفاض القيمة الإيجارية للوحدات السكنية القديمة إلى ما يساوي أقل من ١% من دخل الأسرة، بينما تتراوح هذه النسبة في الظروف العادية ما بين ١٥ - ٢٠% كما سبقت الإشارة إليه. ويقابل ذلك ارتفاع كبير في أثمان الوحدات السكنية المتاحة للتمليك. ويبلغ ثمن الوحدة في المتوسط مجموع دخل الأسرة في مدة تتراوح بين ٩ - ١١ سنة، بينما يجب أن لا يزيد ثمن الوحدة على مجموع دخل الأسرة في أربع أو خمس سنوات فقط حسب المعدلات المقبولة دولياً.
- ارتفاع نسبة الإسكان غير الرسمي إلى حوالي ٥٠% من مجموع الوحدات المشيدة، وهذا يعنى أن الدولة لم يكن لها وجود يذكر في تشييد نصف عدد الوحدات السكنية التي أقيمت خلال العقود الأخيرة. أي أن الدولة تخلت -طوعاً أو كرهاً- عن مسئولية أساسية من مسئولياتها وهي توفير السكن الملائم لكل

أسرة من أسر مجتمعها بكل شرائحه، وعلى الأخص الأسر المكوّنة حديثاً
محدودة الدخل.

وباختصار فإن الإسكان في مصر يعاني حالياً خلاً شديداً في أكثر من ناحية: الخلل في توزيع الوحدات السكنية توزيعاً عادلاً جغرافياً ومكانياً، والخلل في توزيع الوحدات السكنية توزيعاً عادلاً بين شرائح المجتمع: فهناك ندرة شديدة تعاني منها شرائح كبيرة من المجتمع، يقابلها وفرة إسكانية كبيرة تتم بها شريحة محدودة. ثم هناك انقسام الإسكان إلى نصفين: أحدهما إسكان غير رسمي تم تشييده خارج نطاق السلطة الرسمية للدولة، وأقامه الأهالي بأنفسهم ولأنفسهم، وهو في أغلبه إسكان الفقراء. أما النصف الثاني فهو الإسكان الرسمي الذي أقامته الدولة بتخطيط منها وتسهيلات في التمويل والدعم وفي توفير المواقع المناسبة المرفقة، وهو في أغلبه إسكان الموسرين والمترفين من شرائح المجتمع .

والتحدي الذي تواجهه مصر حالياً هو محاولة إعادة الاتزان للإسكان مكانياً واجتماعياً بحيث يعطى الحير المصري المأهول الحالي والمستقبلي، وكذلك يعطى شرائح المجتمع جميعها وعلى الأخص الشرائح الدنيا منها، مع العمل على زيادة إنتاج الوحدات السكنية بما يساوي حجم الطلب عليها في الحاضر والمستقبل، وكذلك لمواجهة التراكمات التي تغلفت عن سياسات الإسكان السابقة .

ثانياً : الإسكان والتنمية القومية الشاملة

الإسكان ليس قضية أحادية قائمة بذاتها ، بل هو جزء لا يتجزأ من قضية أشمل وأعم وهي قضية التنمية القومية الشاملة، بما في ذلك التنمية العمرانية على كامل المسطح الجغرافي المصري.

(١) الخصوصية المصرية جغرافياً وتاريخياً

يشغل المصريون جزءاً يسيراً من حيزهم الجغرافي الكبير، وهذا الجزء هو المحور المعمور الحالي الممتد من الجنوب إلى الشمال والمتمثل في الوادي والدلتا. وقد عاش المجتمع خلال تاريخه الطويل في اتزان شبه ثابت بين عدد السكان ومساحة حيزهم المكاني. وبالفعل هذا الاتزان مداه في منتصف القرن العشرين حين بلغ عدد سكان مصر ٢٠ مليون نسمة ، ومساحة الحيز المعسور ٦ ملايين فدان. ولكن هذا الاتزان التاريخي بدأ يختل بشدة نتيجة للزيادة السكانية الكبيرة -وبمعدل متزايد- مع انكماش في مساحة الحيز المكاني. فقد ازداد عدد السكان من ٢٠ مليوناً إلى ما يقرب من ٧٦ مليوناً في الوقت الحالي. وقد صاحب ذلك - ونتيجة له - انكماش في مساحة الأرض الزراعية في الوادي والدلتا، فقد فقدت مصر حوالي ١,٥ مليون فدان من أراضيها الزراعية الخصبة خلال النصف الأخير من القرن العشرين، ونفقت سنوياً حوالي ٦٠ ألف فدان نتيجة لامتداد مباني المدن والقرى على الأراضي الزراعية المحيطة بهما. ولو استمر انحسار الغطاء الزراعي الأخضر أمام الزحف الخرساني فإنه من المتوقع أن تختفي الأراضي الزراعية بالكامل في الوادي والدلتا خلال الفترة من عام ٢٠٧٠ إلى عام ٢١١٠ حسب تقدير بعض خبراء التخطيط العمراني.

هذا وقد قاربت المدن والقرى المصرية بلوغ درجة التشعب السكاني القصوى، ولم يعد في إمكانهما استيعاب مزيد من السكان، وذلك إذا ما افترضنا منع البناء تماماً خارج حدود الحيز العمراني الحالي لكل منهما. وهذا الفرض يصعب تحقيقه عملياً في الوقت الحالي رغم كل ما يصدر من قوانين وأوامر عسكرية تجرم البناء على الأراضي الزراعية، وذلك لعدم وجود بديل للامتداد العمراني غير الزحف التدريجي للمدن والقرى على الأراضي الزراعية المحيطة بهما.

أمام هذا المأزق ليس أمام المصريين من خيار إلا الخروج من الوادي والدلتا إلى محاور تنموية جديدة في الحيز شبه الخالي في صحراوات مصر وسواحلها وفي إقليم سيناء ، والتي تمثل في مجموعها حوالي ٩٦% من مساحة المسطح الجغرافي المصري.

(٢) محاور التنمية

لقد شكل الحيز العمراني الحالي بخصائصه الجغرافية الحياة المصرية بعقائدها وقيمها وأنماطها خلال التاريخ الحضاري الطويل لسكانيه. ولكنه فى الوقت الحالي كاد أن يستنفذ أغراضه، ويصبح غير قادر على تجديد ذاته وتوفير عناصر الحياة الأساسية اللازمة للإنسان المصري المعاصر. الأمر الذي يستوجب - إذا ما أردنا البقاء لمصر - استيطان أقاليم جديدة خارج الوادي والدلتا وبدء دورة حضارية مصرية ثانية بها. وسوف تولد هذه الحضارة الجديدة نتيجة للتحدي الذي يواجه الإنسان المصري فى مستقراته الحديده. وهذا التحدي، شبه بالتحدي الذي واجهه أسلافه الأوائل حينما انتقلوا من الأحراش واستقروا على ضفاف النيل وبدأوا دورتهم الحضارية الأولى. وذلك إذا ما أخذنا بنظرية المؤرخ البريطاني أرنولد تيونبى فى أن الحضارة إنما تولد وتنمو نتيجة للتحدي الذي يواجهه الإنسان فى بناء حياته. ولا شك أن ترويض الصحراء يستلزم فكراً وجهداً أكبر وأشد من ترويض النهر، ولكن لدى الإنسان المعاصر من العلم والتكنولوجيا ما لم يكن متاحاً لأسلافه من قبل، وسوف يمكنه ذلك من بناء حياته الجديدة. وباختصار ، فنحن أمام ضرورة خلق مصر جديدة وإعادة بناء إنسان مصري جديد.

ولكى ينتقل الإنسان من حيزه الحالي إلى حيزه الجديد ، فإنه يلزم ما يلي:

- ١- دراسة إمكانات محاور التنمية الواعدة خارج الحيز الحالي فى صحراوات مصر وسواحلها مثل إقليم الساحل الشمالي على البحر المتوسط وإقليم الساحل الشرقي على البحر الأحمر، وإقليم سيناء ومحاور التنمية الطولية بالصحراوات الغربية والشرقية والممتدة من الجنوب إلى الشمال موازية للمحور العمراني الحالي فى الوادي والدلتا.
- ٢- إعداد تخطيط تنموي قومي يشمل الحيز الحالي والحيز الجديد ؛ بحيث يعتبر المسطح الجغرافي المصري بكامله وحدة تنموية واحدة متكاملة .
- ٣- تحديد الأنماط التخطيطية والمعمارية للمستقرات الجديدة بحيث تتلاءم مع الطبيعة الإيكولوجية والبيئية للمواقع التى تقام عليها ، كما تتلاءم مع النمط المعيشي لسكانيه.
- ٤- تقسيم مصر إلى أقاليم تنموية إدارية تخطيطية، بحيث يكون كل إقليم ليس أحادى النشاط بل متعدد الأنشطة التنموية: الصناعية والزراعية والسياحية والتعدينية وغيرها، كما يشمل جزءاً من الحيز الحالي والحيز الجديد، وتكون له منافذه البحرية

والبرية والجوية بحيث تتوفر فيه الإمكانيات الكافية للتنمية الذاتية، وتتحقق معه درجة كبيرة من اللامركزية في الإدارة والتخطيط والتنفيذ.

٥- تحديد أسلوب الانتشار السكاني من الحيز القديم إلى الحيز الجديد، وتحديد الشرائح السكانية المستهدفة للانتقال إلى محاور التنمية الجديدة، وستكون في الغالب الأسر الشابة المكوّنة حديثاً ذلك لأنها أكثر استعداداً لتقبل متطلبات الحياة الجديدة وتحدياتها.

(٣) النمط العمراني الجديد

يتمثل النمط العمراني المصري الجديد في ثلاثة أنواع من المستقرات البشرية: المدن الحالية، والقرى الحالية، والمدن والمجتمعات الجديدة.

١- المدن الحالية والتنمية الحضرية

نظراً لعدم وجود سياسة عمرانية قومية وعدم وجود تخطيط حضري مقنن ينظم نمو المدن، ويحقق مستوى مناسباً من الحياة الحضرية لسكان الحضر، ونتيجة لعدم وجود إدارة حضرية سليمة، فقد أصاب المدن المصرية الحالية العديد من مظاهر التدهور العمراني والذي يتمثل فيما يلي:

• عدم اتساق التسلسل الحجمي للمدن. في النسق الحضري السليم، يكون متوسط حجم المدينة في كل شريحة من المدن نصف متوسط حجم المدينة في الشريحة التي تعلوها، وضعف متوسط حجم المدينة في الشريحة التي تليها. وبذلك يسير الخط البياني لأحجام المدن في تسلسل هادئ. ولكن الوضع في مصر يختلف عن ذلك اختلافاً كبيراً. فالبويرة القاهرية المتضخمة يبلغ عدد سكانها حوالي ١٤ مليون نسمة، أي ما يساوي خمس سكان مصر و ٤٠% من سكان الحضر. ويقع تحت تأثيرها الطاغي مباشرة أكثر من نصف المنظومة العمرانية المصرية. وتلي القاهرة مباشرة مدينة الإسكندرية بعدد سكان حوالي ٤ ملايين نسمة، أي أقل من ثلث سكان القاهرة. ثم ينخفض عدد سكان المدينة في شريحة المدن التالية وهي عواصم المحافظات إلى حوالي نصف مليون نسمة. ثم ينخفض العدد بدرجة كبيرة مرة أخرى في شريحة المدن الصغيرة والذي يتراوح بين ٥٠ ألفاً إلى ١٠٠ ألف نسمة. أي أن التسلسل الحجمي المتتالي للمدن المصرية يسير في تدرج انحناسي شديد، ويسفر عن عدم اتزان في المنظومة الحضرية الحالية.

- تدنى مستوى الحياة الحضرية فى المدينة المصرية. يقاس مستوى الحياة الحضرية علمياً بعدة مؤشرات من أهمها: الكثافة السكانية - نصيب الفرد من المساحة الخضراء - درجة التلوث البيئي - الكثافة المرورية - أنواع الإسكان ومستوياته ومدى توفيره الحد الأدنى للحياة الكريمة للأسرة ومدى انتشار الإسكان الهامشي والإسكان العشوائي والأحياء المتدهورة - مدى توفر الخدمات الاجتماعية والترفيهية - مدى توفر المرافق والخدمات البلدية - الحالة الصحية والتعليمية للسكان - درجة الأمان بالمدينة.

وفى دراسة فى هذا الشأن للمدن الكبرى حول العالم شملت مدينتي القاهرة والإسكندرية جاء ترتيبهما فى المؤخرة: القاهرة فى السدس الأخير، والإسكندرية فى الربع الأخير بين هذه المدن.

- التشوه العمراني للمدينة. جاء هذا التشوه لوجه المدينة المصرية نتيجة للتغيير المستمر فى اشتراطات البناء وقوانين التنظيم والسماح بالتجاوزات فى الارتفاعات وفى مساحات المباني بالنسبة لمواقعها، وهذا التغيير والتبديل فى اللوائح والقوانين والاشتراطات يجرى من وقت لآخر لدوافع واعتبارات عارضة إما سياسية أو لتحقيق مصالح شخصية ليست فى صالح المدينة وساكنيها على المدى الطويل. كذلك جاء التشوه العمراني نتيجة لعدم وجود محددات واضحة لتنظيم استخدامات المباني للأنشطة المختلفة: السكنية - المهنية - الحرفية - السياحية - التجارية - المالية وغيرها، وأيضاً لعدم الحرص على الحفاظ على الطابع المعماري للمباني والطابع العمراني للأحياء، حتى قاربت المدينة المصرية أن تمثل فوضى عمرانية حقيقية.

فى إطار التخطيط القومي الشامل، وفى إطار التخطيط العمراني للمعمور المصري قديمه وحديثه، يتحدد التخطيط الحضري لكل مدينة مصرية. ويشمل هذا التخطيط: السعة الاستيعابية القصوى للسكان، وامتدادات المدينة الأفقية والرأسية، واستخدامات الأراضي والكثافة السكانية والبنائية، واشتراطات البناء بكل حي من أحيائها .

ويجب أن يشتمل التخطيط الحضري على الأطر العامة التالية :

- الحد من نمو المراكز الحضرية الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية حتى تخففى حدة التركيز الشديد الحالي للأنشطة والسكان بهذين المركزين، وبذلك تتاح للمدن

الأخرى القديمة والجديدة فرصة أكبر للتنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرائية. ولا شك أن الأخذ بنظام الأقاليم التخطيطية وإقامة عواصم إدارية لهذه الأقاليم ومنحها درجة كبيرة من اللامركزية الإدارية سوف يؤدي إلى تخفيف العبء الإداري على القاهرة، وخفض عدد العاملين بالمؤسسات الحكومية بها. وفي هذه الحالة لن تكون هناك حاجة إلى نقل العاصمة إلى موقع آخر كما يجري التفكير في ذلك من وقت لآخر. فنقل العواصم ليس بالأمر الهين خصوصاً بالنسبة للدول النامية كمصر.

- توجيه الاهتمام بالتنمية الحضرية إلى المدن الصغيرة والمتوسطة، خصوصاً فى إقليم الصعيد، وذلك حتى نحل تدريجياً العزوف العمرانية بينها وبين المدن الأخرى الكبيرة، مما يساعد على أن يكون التسلسل الحجمى للمدن أكثر اتزاناً عما هو عليه الآن.

- تخطيط الأحياء المتهاككة داخل المدن للارتقاء عمرانياً بها. ويتم ذلك بالتعاون والمشاركة مع سكان هذه الأحياء. ويجب أن تبقى حقوق ومصالحه السكان مصادرة، ويظل البعد الاجتماعي هو أساس عملية التطوير والارتقاء بهذه الأحياء.
- يجب أن يؤدي التخطيط الحضري إلى فتح القنوات بين الشرائح الاجتماعية وإزالة الحواجز بينها، وذلك لكي يسير المجتمع الحضري نحو مزيد من التجانس بين جماعاته وأفراده، وحتى تتجه المدينة إلى مزيد من التجانس الحضري وهو ما تفتقده الآن بصورة واضحة ومقلقة. والمنهج التخطيطي الحالي يرسخ التوجه نحو الفصل الاجتماعي ويؤكد.

- توفير الخدمات الاجتماعية والبلدية والترفيهية للمدن فى كل أحيائها، وذلك نظراً لأهميتها البالغة فى الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية. وهذا يعنى إتاحة هذه الخدمات لكل شرائح المجتمع بصورة متساوية؛ دون أن تخصص لشريحة على حساب الشرائح الأخرى.

٢- القرى الحالية والتنمية الريفية :

اختلف الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والعمرائي للقرية اختلافاً جذرياً خلال العقود الستة الأخيرة عما كان عليه خلال تاريخها الطويل منذ الاستقرار الأول وحتى منتصف القرن العشرين. فقد كانت القرية تقليدياً مركز الإنتاج الزراعي، ومستقر العاملين فى

هذا الإنتاج. ولم يكن لها نشاط آخر يذكر إلا في أقل القليل ، مثل تخصص بعض القرى في إنتاج بعض الحرف اليدوية كالنسيج والسجاد وصناعة الأواني الفخارية. وكان الهيكل العمراني للقرية يتمثل في كتلة سكنية دائرية الشكل، يحيط بها من الخارج الطريق المسمى "بداير الناحية" ، ويمتد منه إلى الداخل عدة حارات ضيقة ذات نهايات مغلقة ، وبأبواب كانت في الماضي تغلق ليلاً على ساكنيها. وأغلب مباني هذه الكتلة السكنية تتكون من دور واحد ، ومقامة من الطوب اللين. أما شريحة الملاك في القرية فكانت مساكنهم تقع في الغالب على جانبي الطريق الدائري ، وكانت عادة تتكون من طابقين، وتقام بالطوب الأحمر تميزاً عن مساكن شريحة العاملين الأجراء.

ولكن منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن بدأت الصبغة الزراعية للقرية تتوارى تدريجياً إلى الوراء، وبدأت أنشطة أخرى: إدارية ومهنية وحرفية وتجارية تجد طريقها إلى القرية، حتى صارت نسبة العاملين بالنشاط الزراعي الآن لا تتجاوز ٣٥% من القوى العاملة بها، ومن المتوقع أن تنخفض هذه النسبة إلى ٢٥% بحلول عام ٢٠٢٠. كما أن عدد سكان القرى بدأ يتزايد ، حتى صارت نسبة كبيرة من هذه القرى يمكن أن تدخل في شريحة المدن الصغيرة .

وقد انعكس التزايد في عدد السكان والتنوع في الأنشطة على شكل الهيكل العمراني للقرية. فقد أقيمت أحياء كاملة خارج طريق دايير الناحية ، وامتدت القرية في الاتجاهات الأربعة حتى كادت أن تلتحم مع ما يجاورها من قرى. وقد أخذت هذه الأحياء سمات الأحياء الحضرية غير الرسمية: مبانٍ متلاصقة أقيمت بهياكل إنشائية خرسانية واستخدم فيها الطوب الأحمر، وارتفعت إلى أربعة طوابق أو أكثر. وسارت في تخطيطها على النمط الخطي في نفس اتجاه الأحواض الزراعية التي أقيمت عليها. وبلغت مساحة هذه الأحياء الجديدة ما يزيد على ست مرات مساحة منطقة وسط القرية (النواة الأساسية للقرية). وجرى على الوحدات السكنية بهذه الأحياء ما يجري على الوحدات السكنية بالمدن من بيع وشراء وتأجير، وبذلك أصبح في الريف -خلال العقود الأخيرة- سوق عقاري شديد الشبه بالسوق العقاري في الحضر .

لقد أخذ الريف تدريجياً بسمات الحضر، وأخذت الحواجز التي كانت تفصلها في الماضي ترتفع الواحدة تلو الأخرى، وأصبح من المألوف الآن أن يعمل الفرد في أحدهما ويقوم في الآخر.

وتتمثل مشاكل القرى أساساً فيما يلي :

- عدم وجود تخطيط ينظم البناء بالقرية، ويحدد امتداداتها الأفقية والرأسية كما يحدد طاقاتها الاستيعابية القصوى من الزيادة السكانية. فالقرية متروكة تماماً للامتداد العشوائي على الأراضي الزراعية خارجها، وفي المتخللات الفراغية داخلها.
- عدم توفر المرافق بدرجة كافية في الريف وعلى الأخص الصرف الصحي، فنسبة المباني المتصلة بشبكات عامة للصرف لا تتعدى ١٥% من المباني الريفية. وقد أدى ذلك بالضرورة إلى ارتفاع منسوب المياه السطحية الشبعة بمياه المجاري ارتفاعاً كبيراً، مما كان له أثر سيئ على البيئة من ناحية والصحة العامة من ناحية أخرى.
- تعدد الأجهزة المسؤولة عن التنمية الريفية وإدارة القرى: الوحدات الريفية والمحافظات ووزارة التنمية المحلية ومشروع التنمية الريفية المتكاملة "شروق" والوزارات المركزية الخدمية ووزارة الداخلية، وتعمل كل جهة من هذا الجهات منفردة دون تنسيق كاف فيما بينها.
- تفتت الملكيات الزراعية إلى مساحات قزمية مما حال دون إمكانية استزراعها باستخدام الطرق الحديثة في الري والزراعة، وشجع ملاكها على إتاحتها للبناء بدلاً من زراعتها.

مما سبق تتضح ضرورة إعادة النظر في القرية المصرية -كوحدة عمرانية- والبحث عن تعريف جديد لها، فلم تعد السمة الريفية هي السمة الغالبة عليها الآن، فربما يكون من الأوفق أن تعتبر القرى مدناً صغيرة، وتجرى إدارتها بطريقة شبيهة بإدارة الحضر. كما تتضح الأهمية القصوى لكي تدخل القرى شبكة التخطيط القومي والإقليمي والحضري، وتكون مع المدن الحالية والمدن والمجتمعات الجديدة منظومة عمرانية واحدة متكاملة. وفي هذا الإطار يتحدد الحيز العمراني للقرية ويجرى إعداد تخطيط حضري لها بمراحلها الثلاث: الأولي والهيكلية والتفصيلية، وتتحدد فيه الكثافات البنائية والسكانية، والشروط البنائية، والامتدادات الأفقية والرأسية.

وهذا التكامل في البناء العمراني بين الحضر والريف ومحاور التنمية الجديدة يجب أن يأتي نتيجة للتكامل التنموي بين هذه المجالات الثلاثة، أي أن تصير التنمية الريفية جزءاً لا يتجزأ من التنمية القومية الشاملة.

وفى هذا الشأن، يجب تجميع الملكيات الزراعية الصغيرة فى وحدات زراعية تعاونية أكبر يتحقق معها تنمية زراعية حقيقية، كما يجب التوسع فى توطين الصناعات الحرفية والصناعات الصغيرة فى الريف، وأن تستكمل القرى ما تحتاجه من خدمات اجتماعية ومرافق، وعلى الأخص الصرف الصحي الذي يجب أن يعطى أولوية أولى فى التنمية العمرانية الريفية.

ويمكن إعادة إعمار منطقة وسط القرية وداخل طريق (داير الناحية) بالأخذ بمبدأ الملكية التعاونية بين سكان هذه المنطقة. ويتمثل ذلك فى أن تعتبر المنطقة كموقع واحد، ويعاد تخطيطها كمشروع متكامل حسب الأسس التخطيطية السليمة، دون اعتبار لحدود الملكيات الصغيرة القومية التي يتكون منها قبل تطويره. وتعتبر المنطقة بذلك ملكية مشتركة أو ملكية تعاونية بين سكانها، ويكون نصيب كل ساكن فى الملكية منسباً إلى قيسة الأرض التي كان يسلكها أصلاً فى الموقع.

٣- المدن والمجتمعات الجديدة

سبق أن ذكر أن مستقبل العمران المصري يتمثل فى إقامة مستقرات جديدة فى سحاور التنمية الواعدة خارج الوادي والدلتا لاستقبال الزيادة السكانية المستقبلية المتوقعة، والتي تقدر حتى عام ٢٠٤٠ بحوالي ٦٥ مليون نسمة، زيادة على عدد السكان الحالي والذي يبلغ نحو ٧٦ مليون نسمة، وذلك بعد أن ضاق الحيز الحالي بساكنية، وكادت المدن والقرى الحالية أن تبلغ درجة الاستيعاب القصوى من السكان .

ومنذ منتصف سبعينات القرن العشرين وحتى الآن أقيمت ثلاثة أجيال من المدن والمجتمعات الجديدة يبلغ عددها ١٨ مدينة، بعضها مدن مستقلة مثل العاشر من رمضان والسادات والعامرية و٦ أكتوبر، ولكن أغلبها إما مدن توابع مثل ١٥ مايو والشروق وإما مدن توائم مثل بنى سويف الجديدة والمنيا الجديدة وأسيوط الجديدة وأسوان الجديدة. وجميع هذه المدن تقع على حدود الحيز العمراني الحالي وفى نطاق تأثيره المباشر، وتعتبر فى حقيقة الأمر امتداداً له. وقد أشرفت على إنشاء هذه المدن الهيئة العامة للمجتمعات الجديدة وكانت تتبع فى بداية عملها مجلس الوزراء، ثم تبعت بعد ذلك لوزارة التعمير والإسكان، وما زالت هذه الهيئة -من خلال أجهزتها- تشرف على تنمية المدن الجديدة وإدارتها. وقد تم تمويل الإنشاء ومد المرافق أساساً إما من الخزانة العامة أو من قروض من بنك الاستثمار القومي.

كما أقيمت أيضاً سلسلة من المدن والقرى السياحية على ساحل البحر المتوسط، وهي تمثل إسكاناً سياحياً لمصيف الطوائف المهنية والشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا من المجتمع، أي أنها مخصصة للسياحة الداخلية الموسمية. وقد أشرفت على بناء هذه المدن والقرى وزارة التعمير والإسكان. كما أقيمت سلسلة من القرى السياحية على ساحل البحر الأحمر وسواحل سيناء خصصت أساساً للسياحة الخارجية، وأشرفت وزارة السياحة على إنشائها.

ويعتبر بناء هذه المدن والمجتمعات الجديدة والقرى السياحية الخطوة الأولى نحو تعبير الحيز غير المأهول، وتحتاج في المقام الأول حالياً إلى دراسة دقيقة للوقوف على المشاكل والصعاب التي واجهت نمو هذه المدن؛ حتى يمكن تفاديها في الأجيال المقبلة من المدن والمجتمعات الجديدة في محاور التنمية خارج الوادي والدلتا.

لقد حققت بعض هذه المدن نجاحاً ملحوظاً مثل مدينة العاشر من رمضان ومدينة ١٥ مايو ومدينة ٦ أكتوبر. فقد توفر في بعضها مساحات كافية للمنشآت الصناعية بأنواعها المختلفة، كما جذب البعض الآخر المؤسسات التعليمية وعلى الأخص المدارس والجامعات الخاصة. ولكن من الملاحظ أن النمو العمراني في أغلب هذه المدن يسير ببطء شديد، إذ كان من المخطط أن تستوعب المدن الجديدة في الأونة الحالية -حسب مخططاتها الأصلية- ٦ ملايين نسمة، ولكن يسكنها الآن حوالي ١,٥ مليون نسمة فقط. وعدم قدرة المدن الجديدة على جذب السكاني بدرجة كافية يعتبر القضية المحورية الجديرة بالبحث والدراسة في تجربة بناء الأجيال الأولى من المدن والمجتمعات الجديدة. وغنى عن الذكر أن الجذب السكاني كان وما زال هو الهدف الأول من إقامتها. ويرجع القصور في معدل النمو الحضري للمدن الجديدة إلى أسباب رئيسية يمكن إيجازها فيما يلي:

- لم يسر إنشاء عناصر المدينة ومكوناتها في توازن وتكامل بحيث يدعم بعضها البعض، بل سار كل عنصر منها بمعزل عن العناصر الأخرى. فقد أقيمت أحياء سكنية كاملة دون إدراك كاف بالشريحة الاجتماعية المستهدفة لسكن هذه الأحياء ومدى إمكاناتها لحيازة الوحدات السكنية بها تملياً أو تأجيراً. كما أقيمت هذه الأحياء قبل أن تتكون القاعدة الاقتصادية اللازمة لخلق فرص العمل الكافية لسكان المدينة، وبدون أن تتوفر الخدمات الاجتماعية اللازمة للحياة الحضرية إلا في أقل القليل. وقد أدى عدم التناسق والتكامل بين هذه العناصر إلى البطء في النمو

الحضري بصفة عامة، بل إلى توقفه في بعض الأحيان. ففي دراسة في هذا الشأن للمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية على مدينة العاشر من رمضان تبين أن أغلب العاملين بها (حوالي ٩٠%) لا يقيمون بالمدينة، بل يقيمون في مواطنهم الأصلية بالمدن والقرى المجاورة، ذلك لأن دخول هؤلاء لا تمكنهم من حيازة الوحدات السكنية المتاحة، فقد أقيمت لشرائح أخرى غيرهم لا يعملون بالمدينة، وقد تملكوا وحداتها السكنية إما كسكن ثان لهم أو كوسيلة من وسائل استثمار مدخراتهم. وكانت النتيجة -التي تحمل كثيراً من التناقض- أن أحياءً سكنية كاملة بالمدن الجديدة يملكها أفراد لا شأن لهم بهذه المدن، بينما العاملون بها لا يجدون المأوى الملائم للإقامة الدائمة بها، أي أن الاستثمارات التي أنفقت في إنشاء هذه الأحياء ذهبت إلى غير مستحقيها.

• ألقى عبء إنشاء المدن الجديدة على عاتق هيئة واحدة وهي هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وهو عبء ثقيل لا تستطيع قطعاً أن تقوم به هيئة واحدة بمفردها. فإنشاء المدن يجب أن يتم بتعاون مشترك بين كافة الأجهزة الإنتاجية والخدمية والإدارية للدولة. لقد كان من الحكمة أن تتبع الهيئة في بدء إنشائها مجلس الوزراء لضمان تحقيق هذا التعاون بين الوزارات المختلفة، ولكن سرعان ما حيد عن هذا الطريق، وتبعت الهيئة وزارة واحدة وهي وزارة التعمير والإسكان دون التأكد من دعم الوزارات الأخرى لها. ويمكن أن نورد بعض الأدلة على ذلك فيما يلي:

- لم تقم وزارات الخدمات وعلى الأخص وزارة التعليم ووزارة الصحة والسكان بإقامة المنشآت التعليمية والصحية اللازمة لسكان هذه المدن، فاضطرت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة منفردة بإقامة بعض هذه المنشآت. وبعد إتمام المباني رفضت الوزارات المعنية استلامها وتشغيلها، فظل الكثير منها معطلاً وقتاً طويلاً مما يعنى ترك سكان المدن الجديدة بدون هذه الخدمات الحيوية الهامة.

- أثرت وزارة التعليم العالي أن تكون امتدادات الجامعات الحكومية في مواقعها داخل المدن الحالية. وكان من الواجب أمام الزيادة الضخمة في عدد الطلاب أن يكون لكل جامعة من هذه الجامعات أكثر من حرم جامعي في المدن الجديدة القريبة من الجامعة الأم كفروع لها. ولكن أغلب هذه

الجامعات لم تسع إلى طلب تخصيص مساحات كافية لإقامة مثل هذه الفروع حتى الآن، وكل ما أقيم في المدن الجديدة مدارس وجامعات خاصة كما سبق ذكره.

- كان من المخطط أن يكون الأساس الاقتصادي لمدينة السادات بناء مجمع ضخم للحديد والصلب والصناعات الأخرى التكميلية والمرتبطة عليه . فأقيمت المدينة بأحيائها السكنية ومرافقها وخدماتها، وتم إعداد الموقع اللازم لاستقبال هذا المجمع. ولكن في اللحظة الأخيرة آثرت وزارة الصناعة أن تقيم هذا المجمع في مكان آخر في منطقة الدخيلة بالعجمي على شاطئ البحر المتوسط ، تاركة مدينة السادات بدون قاعدة اقتصادية تذكر. ولا توجد بالمدن والمجتمعات الجديدة امتدادات لمصانع القطاع العام أو المصانع التابعة لوزارة الصناعة، بل تجري هذه الامتدادات والتوسعات في مواقع المصانع القائمة بالمدن الحالية مما أسهم بدرجة كبيرة في الزحام السكاني والتلوث البيئي لهذه المدن، وعلى الأخص في مدينتي القاهرة والإسكندرية .

- التعثر المالي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة. أدت سياسة تخصيص الأراضي بالمدن الجديدة وقيام الهيئة وحدها بتنفيذ المرافق الرئيسية والفرعية والمباني الاجتماعية بقروض من بنك الاستثمار القومي، إلى أن أصبحت الهيئة - ومنذ مدة غير قصيرة- تعاني تعثراً مالياً كبيراً، فدخلت الهيئة لا يكفي لسداد هذه القروض المتراكمة، بل لا يكفي لسداد فوائد هذه القروض. ولم تعد الهيئة نتيجة لذلك بقادرة على تنمية المدن الجديدة بما تحتاجه من مرافق، بل وأصبحت أيضاً غير قادرة على صيانة شبكة المرافق القائمة. ولا شك أن المصانع القائمة بما تحققه من أرباح كبيرة يجب أن تسهم في تكلفة إدارة وتنمية هذه المدن. و يجب على الوزارات الخدمية أن تتحمل تكلفة وإدارة المنشآت الاجتماعية والتعليمية والصحية وغيره التابعة لها.

- أحادية النشاط: أقيمت سلسلة من القرى السياحية على الساحل الشمالي لخدمة السياحة الداخلية والترفيهية، ولمدة لا تتجاوز شهرين في فصل الصيف، وتظل هذه القرى مغلقة وغير مستخدمة بقية العام بما يمثله ذلك من رأس مال ضخم راكد يقدر بأكثر من مائة مليار جنيه. ولقد كان من

الممكن تخطيط هذه القرى بحيث تسمح بالسياحة الخارجية لمدة ثمانية أشهر في العام بجانب السياحة الداخلية للمصريين. وبذا تكون هذه القرى مصدر دعم دائم للاقتصاد الوطني كما هي الحال في دول أخرى تقع على البحر المتوسط مثل اليونان وتركيا وقبرص وتونس وإسبانيا .

كذلك أقيمت سلسلة من القرى السياحية بطول ساحل البحر الأحمر وسواحل جنوب سيناء بهدف خدمة السياحة الخارجية، أي أنها أعبادية النشاط شأنها في ذلك شأن قرى الساحل الشمالي، ولم ينجح كل من الساحليين في جذب عدد سكاني يذكر للإقامة الدائمة بها.

ويمكن تلخيص ما تم في الساحليين في أن الساحل الشمالي يشمل إسكاناً موسمياً بلا سياحة، بينما يشمل الساحل الشرقي سياحة بلا إسكان. وكان على الدولة أن تهتم بدرجة كافية بتنمية ظهير كل من الساحليين، وإقامة أنشطة زراعية ورعوية وتعدينية وصناعية، حتى يكون كل من الإقليمين متعدد الأنشطة، قادراً على جذب السكاني للإقامة الدائمة، ولا يقتصر على استخدام شريط شاطئي ضيق لا يتعدى كيلومترات قليلة يمتد بطول السواحل في نشاط واحد وهو السياحة: داخلية في الشمال، وخارجية في الشرق. أي أن يكون كل ساحل منهما محور تنمية متكاملة قائماً بذاته، متعدد الأنشطة وليس أحادي النشاط. وفي هذا الشأن يجب التنويه بالأهمية الكبيرة لتنمية إقليم سيناء - وليس شواطئه فقط - لتأمينه أمنياً من ناحية ولوفرة إمكاناته من ناحية أخرى، والتي تجعل منه إقليماً إنتاجياً في المقام الأول. وقد قدرت القدرة الاستيعابية للأقاليم الساحلية وإقليم سيناء بعشرات الملايين من السكان، ويحلو لبعض المخططين أن يطلقوا على مصر أنها دولة ساحلية في المقام الأول دون أن يدرك المصريون ذلك بدرجة كافية.

مما سبق يتضح أن المشكلة في تنمية المدن الجديدة تكمن أساساً في عدم التعاون بين أجهزة الدولة، وعدم مشاركتها مشاركة فعالة في بناء وتنمية هذه المستقرات البشرية الجديدة. ولذلك فإن التخطيط القومي الشامل - وما يتطلبه من أجهزة تخطيطية مركزية وإقليمية ومحلية تعمل كفريق واحد - هو الضمان الوحيد لنجاح الانتشار السكاني، وعلاج مشاكل المدن الجديدة الحالي بأجيالها الثلاثة .

ثالثاً: نحو سياسة قومية للإسكان

(١) العناصر الأساسية لسياسة الإسكان

يجب أن يكون لمصر سياسة واضحة للإسكان تشمل إسكان شرائح المجتمع المختلفة، وعلى الأخص محدودي الدخل وهي الشريحة الاجتماعية الأولى بالرعاية . ولم تعرف مصر منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن سياسة محددة ومعلنة للإسكان إلا في منتصف سبعينات ذلك القرن؛ عندما أعدت وزارة الإسكان سياسة موسعة وتفصيلية للإسكان أسمتها "السياسة القومية للإسكان حتى عام ٢٠٠٠"، وشملت هذه السياسة كل عناصر الإسكان تفصيلاً وتصميماً وتنفيذاً بما في ذلك تحديد الطلب والعرض والتمويل ومواد البناء اللازمة لتنفيذ هذه السياسة. ولكن فور أن غادر واضع هذه السياسة وزارة الإسكان طويت هذه الصفحة ، وعاد الإسكان مرة أخرى بلا سياسة حتى الآن . لذا فإنه من الواجب وضع سياسة جديدة طويلة المدى للإسكان واضحة المعالم ؛ تسعى إلى تحقيق أهداف محددة في توفير المسكن اللائم للأسرة المصرية.

ويجب أن تشمل سياسة الإسكان على العناصر التالية :

١- تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً دقيقاً وعلى الأخص شريحة محدودي الدخل

يجب تحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً، وعلى الأخص شريحة محدودي الدخل، حتى تنال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح. ولقد شاهدنا خلال العقود الأخيرة كيف أن أغلب الوحدات السكنية التي دعمتها الدولة بقروض ميسرة تحت إسم "الإسكان الشعبي" لم تكن في حقيقة الأمر إسكاناً شعبياً، بل كانت إسكاناً متوسطاً وفوق المتوسط، ولم تذهب إلى شريحة محدودي الدخل، بل ذهبت إلى شرائح أخرى أيسر حالاً من هذه الشريحة. لذا فإنه من ألزم الأمور عند وضع سياسة قومية للإسكان تحديد الشريحة الاجتماعية المستهدفة بإسكان محدودي الدخل، وهو ما نسميه "بالإسكان الاجتماعي". وتعرف هذه الأسر عادة بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عليه بحد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكي تسد الأسرة احتياجاتها الضرورية من الغذاء والكساء والإسكان .

وفي إطار الشرائح محدودة الدخل توجد ثلاث مجموعات رئيسية هي :

- الأسر الشابة المكوّنة حديثاً.
- الأسر التي اضطرت إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية نتيجة الإحلال والتقاعد.

- الأسر التي تقيم في الإسكان الهامشي، أو التي تقيم في غرفة واحدة وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة، أو التي تقطن المقابر.

ويجب توفير الوحدات السكنية الملائمة لإسكان الأسر الشابة حديثة التكوين ، وكذلك التي تهدمت مساكنها لسبب أو لآخر فور الحاجة إليها. أما الأسر التي تقيم في الإسكان الهامشي وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر فسوف يستغرق توفير الوحدات السكنية الملائمة لهم بالأعداد المطلوبة وقتاً غير قصير، قد يمتد إلى عشرين عاماً. وقد سبق أن ذكر أن عدد هذه الأسر يبلغ حوالي ٢٠% من المجموع الكلي للأسر المصرية. ويعد تدخل الدولة لمعاونة الشرائح الاجتماعية المذكورة أسراً ضرورياً لحمايتها من الآثار السلبية المتشعبة، والتي تنعكس على حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والأمنية. والدعم الذي يقدم لهذه الأسر محدود للغاية إذا ما قورن بالثمن الاقتصادي والاجتماعي الباهظ الذي ينكبده المجتمع إذا ما تركت هذه الأسر وشأنها دون رعاية كافية.

٢- تحديد مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشرائح الاجتماعية

كما أنه من الضروري تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً واضحاً ، فإنه يلزم أيضاً تحديد مساحات الوحدات السكنية الملائمة لكل شريحة من هذه الشرائح. وهناك عدة معايير لتعريف الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط والإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر. ولكن أيسرها وأقربها للواقع هو مساحة الوحدة السكنية في كل نوع من هذه الأنواع الأربعة.

تتراوح مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشريحة الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي ما بين ٣٥ متراً مسطحاً و ٦٠ متراً مسطحاً. ومثل هذه الوحدات تحقق الحاجات المعيشية للأسر محدودة الدخل بأحجامها المختلفة والتي تتراوح بين فردين وسبعة أفراد. وينال الفرد من هذه الوحدات في المتوسط ما بين ١٠ إلى ١٢ متراً مسطحاً. ويعتبر هذا المعدل في نصيب الفرد من المساحة السكنية مناسباً تماماً للمجتمع المصري في مرحلة التنمية الاقتصادية التي يمر في الوقت الحالي، وذلك حسب المقاييس والمعدلات العالمية في هذا الشأن. أما الوحدات ذات المساحات الأكبر فإنها تخرج عن نطاق قدرة الشرائح محدودة الدخل في حيازتها تملكاً أو إيجاراً، وهي بذلك أكثر مناسبة إلى شرائح أخرى قادرة على حيازتها.

ومساحة الوحدة السكنية المناسبة للشريحة الوسطى تتراوح ما بين ٦٠ و ١٢٠ مترا مسطحا. أما مساحة الوحدة المناسبة للشريحة فوق المتوسطة فإنها تتراوح ما بين ١٢٠ و ١٨٠ مترا مسطحا. وأما الإسكان الفاخر فتزيد مساحة الوحدة فيه على ١٨٠ مترا مسطحا.

٣- دعم الإسكان وإنشاء صندوق الإسكان الاجتماعي

يجب أن يتم الدعم على أسس واضحة تتسم بالشفافية ، من أهمها أن يذهب الدعم للشرائح المستحقة له دون غيرها، وأن يوجه إلى الساكن وليس المسكن، وأن يكون الدعم واضحا ومحددا ومباشراً، وأن يجري لمدة محددة ويتناقص تدريجياً حتى ينتهي في نهايتها . وهناك طريقتان لدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: أولاهما دعم الإيجار ويتمثل في منح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (٢٠% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة، وثانيتهما دعم التملك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط الفرض الواجب سداًه ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين، وبالتالي فإن اختيار الأسرة لاستئجار أو تملك وحدتها لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيتمنح لها.

ويستوجب الدعم إنشاء صندوق للإسكان الاجتماعي، وإتاحة موارد دائمة وكافية له ليقوم بدوره في دعم الإسكان الاجتماعي. فبجانب ما يخصص له سنوياً من الخزائنة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

- الرسوم التي تحصل على تراخيص بناء الإسكان الفاخر وفوق المتوسط لصالح الإسكان الاجتماعي .
- ريع استغلال الأراضي ملك المحافظات .
- ضريبة الأراضي الفضاء غير المستغلة داخل كردون المدن.
- العائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك العائد من استغلال الأدوار المصادرة والتي أقيمت بالمخالفة للشروط البنائية وقوانين التنظيم .
- نسبة من الضريبة التصاعدية التي يجب أن تفرض على الوحدات المغلقة .
- نسبة من الضريبة العقارية وعلى الأخص الضريبة التي تفرض على وحدات الإسكان الفاخر والوحدات التي تستخدم للنشاط التجاري والمهني والمالي.

٤- نحو سياسة جديدة للأراضي

تم التصرف في الأراضي المصرية في الآونة الأخيرة بعدة وسائل متباينة؛ أدت جميعها إلى ارتفاع كبير ومفاجئ وغير مبرر في أسعار الأراضي، وتبع ذلك بالضرورة ارتفاع في أسعار الوحدات السكنية واختلال في السوق العقاري. من هذه الوسائل: تخصيص مساحات كبيرة من الأراضي تبلغ آلاف الأفدنة بأسعار زهيدة أو رمزية، ثم السماح لمشتريها بتغيير استخدامها و عرضها للبيع بأسعار بالغة الارتفاع. ومنها بيع الأراضي بالمدن الجديدة بأسعار مسبقة تساوي تكلفة تمهيد الأرض ومدتها بالمتر المربع أي نحو ألف جنيه للمتر المسطح، وبعد سنوات قليلة تعرض للبيع بسعر ألفي جنيه للمتر المسطح أي بعشرة أمثال سعرها الأصلي. ومنها أيضاً بيع بعض المواقع بالمزاد العلني فيصل سعر المتر المسطح إلى حوالي أربعة آلاف جنيه مما أسهم في ارتفاع أسعار الأراضي بصفة عامة في المناطق المحيطة بها. وهذا يعني أن الأرض في هذه الحالات لم تعد وسيلة للتنمية الحقيقية، بل صارت وسيلة للمضاربة والتربح السريع.

لذلك فإنه يجب أن تبقى الأرض خارج الحيز الحالي في السواحل والصحراوات وإقليم سيناء ملكاً للمجتمع، ولا تباع للأفراد أو الشركات محلية كانت أو أجنبية. وتقوم الدولة بتخصيصها للاستخدام الإنمائي لمدد محددة، ونظير رسوم تحدد حسب طبيعة النشاط المقام عليها. فعلى سبيل المثال تخصص الأراضي للإسكان الفاخر وفوق المتوسط نظير رسوم عالية، كما تخصص للإسكان المتوسط نظير رسوم مخفضة، أما الإسكان الاجتماعي فتخصص له الأرض بدون رسوم أو برسوم رمزية.

ونظام حق الانتفاع بالأرض مع بقاء ملكيتها للدولة ليس جديداً على العالم، بل تأخذ به العديد من الدول مثل إنجلترا والسويد، وهو معروف في مصر أيضاً، وينظم القانون المدني المصري حقوق وواجبات كل من مالك الأرض والمنتفع بها. ويسمح للمنتفع في ظل هذا النظام بالاقتراض بضمان حق الانتفاع، بل وبيع هذا الحق للغير بشروط معينة. وملكية الدولة للأرض تتيح لها مرونة كبيرة في تغيير استخدامها بعد انتهاء مدة حق الانتفاع بها، وكذلك يمكنها من إعادة تشكيل النمط العمراني لمسايرة حركة التطور المستمر للمجتمع. كما أن ملكية الدولة للأرض سوف يجنبها المغالاة والارتفاع المفاجئ في أسعارها، مما يساعد على اتزان واستقرار السوق العقاري وسوق الإسكان.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن بقاء الأرض ملكا للمجتمع - وليس ملكية خاصة متغيرة - ضرورة من ضرورات الأمن القومي، وعلى الأخص في إقليم سيناء.

٥- تشجيع المساهمة الذاتية في البناء

يجب البحث عن صيغة جديدة للبناء غير الصيغة التقليدية، وعلى الأخص في بناء الإسكان الاجتماعي، بحيث تقوم الصيغة الجديدة على المشاركة الفعالة للسكان في بناء وحداتهم السكنية. وهناك العديد من التجارب الدولية في هذا المجال، منها مثلا أن تكون وحدات البناء - وعلى الأخص القواطع الداخلية - من وحدات خفيفة سابقة التجهيز؛ يمكن للسكان بشئ من التدريب أن يقوم بتركيبها بنفسه وبمعاونة عائلته أو جيرانه. ومنها استخدام السكان أو بعض أفراد عائلته في القيام ببعض الأعمال غير الفنية في عملية البناء وتخصم أجورهم نظير قيامهم بهذه الأعمال من تكلفة الوحدة. وسوف تحقق الصيغة الجديدة انخفاضا بدرجة ما في تكلفة البناء. وفي هذا الشأن يجب أن تقوم مؤسسات البحث العلمي بإيجاد نظم ووحدات بناء بسيطة؛ تساعد السكان على المساهمة في البناء مساهمة فعالة.

(٢) حل مشاكل الإسكان القائمة

يعانى قطاع الإسكان عدة مشاكل مزمنة سبقت الإشارة إليها. ويصعب تطبيق سياسة فعالة للإسكان مع بقاء هذه المشاكل معلقة. لذا فإنه من الواجب إيجاد الحلول الملائمة لها، وذلك على النحو التالي :

١- العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الخاضعة لقوانين تحديد القيمة

الإيجارية وامتداد عقد الإيجار

إن إعادة صياغة العلاقة الإيجارية بين المؤجر والمستأجر بالنسبة للمباني القديمة الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية واستمرار عقد الإيجار؛ سوف تمس بصورة مباشرة أمن واستقرار ملايين الأسر التي استقرت على أوضاع سكنية ثابتة لمدد طويلة ويصعب عليهم تغييرها. ولذا فإنه يجب أن تتم هذه الصياغة بحذر شديد حتى يمكن أن تتحقق بها العدالة بين طرفي التعاقد، دون إرهاب لأي منهما. فالمستأجرون من ذوي الدخل المحدود يجب أن لا تمثل العلاقة الجديدة بينهم وبين الملاك أعباءً جديدة فوق طاقتهم، أما الشرائح العليا من المستأجرين - والذين يدفعون إيجارات منخفضة للغاية

فى وحدات سكنية ذات قيمة عقارية كبيرة - فمن الواجب رفع القيمة الإيجارية لوحداتهم السكنية تعويضاً عما أصاب ملاك هذه الوحدات من ثمن من ناحية، وتحقيقاً للمساواة والعدالة فى تحديد القيمة الإيجارية بالنسبة لكل من المباني القديمة والجديدة على السواء من ناحية أخرى.

ومن المقترح فى هذا الشأن، زيادة القيمة الإيجارية زيادة سنوية منسبة إلى القيمة الإيجارية القانونية الحالية إلى أن تصل إلى سقف معين. ويجب أن لا تكون نسب الزيادة موحدة بصورة مطلقة لكل الوحدات السكنية، بل يؤخذ فى الاعتبار: تاريخ الإنشاء، والمستوى العمراني للأحياء المختلفة، ومستوى دخول الشرائح الاجتماعية للمستأجرين، بحيث لا يتجاوز الإيجار فى قيمته الجديدة ٢٠% من دخل الأسرة، وتكون فترة الانتقال من الإيجار القديم إلى الإيجار الجديد طويلة نسبياً حتى يصير هذا الانتقال غير مرهق بالنسبة لمجموع المستأجرين. كما يجب أن يسمح بامتداد عقد الإيجار إذا ما استوجبت الظروف الاجتماعية لمن ينتقل إليهم العقد بهذا الامتداد، بإلغاء الامتداد وليس تنظيمه - سوف يمثل عسراً شديداً على عدد كبير من الأسر المقيمة حالياً فى هذه الوحدات. وسوف يقوم صندوق الإسكان الاجتماعى المقترح بدعم المستأجرين غير القادرين على تحمل الزيادة فى القيمة الإيجارية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك، فهو هنا أشبه بشبكة أمان للمستأجرين الحاليين محدودى الدخل .

ويلزم أن توجه نسبة من الزيادة فى القيمة الإيجارية إلى صيانة العقارات القديمة وإصلاحها للحفاظ على ثروة مصر العقارية، والتي أدى إهمال صيانتها لفترات طويلة إلى إهدار لرأس مال قومي كبير .

وفى هذا الشأن، فإنه من الممكن اتخاذ ما يلي من إجراءات :

- إلغاء عقد الإيجار بالنسبة للوحدات التى تركها مستأجروها مغلقة لفترات طويلة وانتقلوا للإقامة فى وحدات أخرى أو انتقلوا للإقامة الدائمة فى بلاد أخرى. ولا شك أن هذا الإجراء سوف يؤدى إلى استخدام عدد غير قليل من الوحدات المغلقة، وانفراج بدرجة ما فى حدة مشكلة الإسكان .
- اكتسب المستأجرون حق الإقامة الدائمة وذلك نظراً لحيازتهم وحداتهم السكنية لسنوات طويلة. وبذلك صار لمستأجر الوحدة حق الإقامة المستمرة بإيجار ثابت بجانب حق المالك فى ملكيتها. ويمكن تشجيع أحد الطرفين فى شراء حق الآخر فى الوحدة، أي أن يسمح للمالك بدفع نسبة معينة من قيمة الوحدة السكنية للمستأجر لى

يتركها في حالة عدم حاجته الماسة إليها، وكذلك يمكن للمستأجر دفع نسبة معينة من قيمتها للمالك ويتحول من مستأجر للوحدة إلى مالك لها . وقد أخذت بعض الدول بهذه الوسيلة، وتحقق معها بعض النجاح في حل مشكلة العلاقة بين المالك والمستأجر في الوحدات السكنية القديمة .

٢- الوحدات الجديدة المؤجرة والمملكة

الوحدات المؤجرة: أطلق القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ حرية تحديد القيمة الإيجارية للوحدات التي أنشئت بعد صدور هذا القانون لمالكها. أي أنه ترك تحديد القيمة الإيجارية للوحدات السكنية الجديدة لما يسمى "باليات السوق الحر". وقد أدى ذلك - نظراً للحاجة الماسة للإسكان وشدة الطلب عليه - إلى ارتفاع كبير في القيمة الإيجارية تجاوز الحد الذي يمكن أن ينال فيه المالك دخلاً مناسباً من استثماراته في مجال الإسكان. أي أنه أدى إلى استغلال بعض الملاك لظروف الأسر وحاجتها الماسة للسكن استغلالاً سيئاً. ومن الملاحظ أن غالبية هذه الأسر من الشريحة العاملة محدودة الدخل. ومن المقترح في هذا الشأن - ولحماية هذه الشريحة من الاستغلال - أن تحدد القيمة الإيجارية السنوية بأن تكون مثلاً تساوي ٨% من القيمة الفعالة لكافة المباني وتكلفة حق الانتفاع بالأرض، على أن لا تكون هذه القيمة الإيجارية قيمة ثابتة بل متحركة، وتزداد كل فترة زمنية حسب معدل الزيادة في الأسعار. وهذا المقترح يحقق العدالة بين المالك والمستأجر دون أن يستغل أحدهما الآخر.

الوحدات المملوكة: كان من نتيجة صدور القوانين المحددة للإيجار بقيمة ثابتة، وامتداد عقد الإيجار تلقائياً من جيل لآخر ، الاتجاه العام نحو التمليك واختفاء التأجير كما سبقت الإشارة إليه. وقد أدى ذلك إلى زيادة مفرطة وغير مبررة في القيمة البيعية للوحدات السكنية؛ بلغت في بعض الأحيان ضعف ما يجب أن تكون عليه . لذا فإنه من الواجب تحديد القيمة البيعية للوحدات السكنية بأن تكون مثلاً مساوية لقيمة التكلفة الفعلية للمباني وحياسة الأرض، بالإضافة إلى هامش ربح يتراوح بين ٢٠% و ٣٠% من رأس المال المستثمر. وبذلك يمكن ضمان عائد مناسب للمالك من استثماراته في مجال البناء والإسكان، وقيمة بيعية عادلة بالنسبة لمشتري الوحدات السكنية .

وبتحديد القيمة الإيجارية والقيمة البيعية للوحدات السكنية على النحو السابق ذكره، يمكن القضاء على المبالغة الشديدة في القيمة الإيجارية والقيمة البيعية لهذه الوحدات،

وإعادة الاتزان والاستقرار إلى السوق العقاري، وتحقيق العدالة الاجتماعية في مجال الإسكان .

٣- مشكلة الإسكان العشوائي

نشأت مشكلة الإسكان العشوائي أساساً نتيجة إهمال الشريحة الدنيا من المجتمع، وعدم السعي لتحقيق احتياجاتهم الأساسية. وقد امتد الإسكان العشوائي بكل سلبياته حول المدن المصرية وداخلها امتداداً كبيراً ، واستفحلت مشكلاته الاجتماعية والعمرانية كما سبق توضيحه، ولذا فإنه أصبح من الواجب مواجهة هذه المشكلات وإيجاد الحلول الملائمة لها، والتي يمكن أن تتمثل في :

- العمل على وقف النمو العشوائي بصورة نهائية، وذلك بإتاحة مواقع مرفقة لأصحاب رؤوس الأموال الصغيرة نظير رسوم مخفضة أو رمزية بالمدن الحالية والمدن الجديدة، على أن يتم تخطيط هذه المواقع وتقسيمها بما يتلاءم مع إمكانيات هذه الشريحة، والعمل على توفير فرص عمل بها كافية لساكنيها، وكذلك توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل المدارس والمستشفيات وغيرها، ويتم ذلك في إطار السياسة القومية للإسكان، وضمن التخطيط الحضري للمدن والتخطيط الإقليمي والتخطيط القومي الشامل.
- إدخال الأحياء العشوائية الحالية في النسيج الحضري للمدن، وذلك بمد الطرق والمرافق إليها، وتوفير الخدمات بأنواعها لسكان هذه الأحياء. وقد يتطلب الأمر إزالة بعض الوحدات المتردية على أن يتوفر لساكنيها وحدات بديلة، ويقام مكانها بعض الخدمات الاجتماعية الضرورية. أي العمل على الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية بهذه الأحياء العشوائية الحالية .
- بالنسبة لبعض المناطق العشوائية والتي في حالة بالغة الترددي، فقد يكون من الأفضل لساكنيها إزالتها بالكامل، وإتاحة بيئة عمرانية جديدة لهم في مناطق أخرى، وإعادة استخدام هذه المواقع المتردية بتخطيط سليم إما للأغراض السكنية أو للخدمات والأنشطة غير السكنية مثل الأنشطة التجارية والحرفية والمهنية.

٤- مشكلة الوحدات السكنية المغلقة:

سبق أن ذكر أن عدد الوحدات السكنية المغلقة يبلغ حوالي ٣ ملايين وحدة سكنية أغلبها من الإسكان فوق المتوسط، وهي وحدات تمت حيازتها كنوع من الادخار الآمن،

ويحتفظ بها الآباء كرسيد سكنى لاستخدام الأبناء عند الحاجة إليها. وهذه الظاهرة تمثل خلا كبيراً في سوق الإسكان، إذ إنها في حقيقة الأمر رأس مال قومي راكد يقدر بأكثر من خمسمائة مليار جنيه ، ويمكنها أن تستوعب حوالي ١٢ مليون نسمة. وللمحد من هذه الظاهرة يمكن فرض ضرائب عقارية تصاعديّة على الوحدات المغلقة، وتودع هذه الضرائب في صندوق الإسكان الاجتماعي لدعم إسكان الشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية .

لكن يجب الإشارة إلى أن هذا الخلل في حيازة الوحدات السكنية يعبر عن خلل في التركيب الطبقي للمجتمع المصري المعاصر. ولاشك أن إعادة التركيب الطبقي للمجتمع - من خلال سياسة تنموية شاملة تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية وتلبية الاحتياجات الأساسية للغالبية العظمى من المجتمع ستحد كثيراً من الوزن النسبي للشرائح الطفيلية ، وتؤدي في النهاية إلى اختفاء ظاهرة الادخار السكنى واقتناء الوحدات المغلقة.

(٣) الأجهزة العامة والخاصة التي تتولى إنشاء مشروعات الإسكان

لا شك أن نجاح سياسة ما يتوقف كثيراً على النظام المؤسسي الإداري الذي يتولى إعداد وتنفيذ هذه السياسة. فجاناب المؤسسات المركزية المنوط بها إعداد التخطيط القومي والإقليمي الشامل، ووضع خطط التنمية وسياسات الإسكان ومتابعتها، فإن الأجهزة التي ستتولى تنفيذ خطط الإسكان وإقامته مشروعاته سوف تكون على النحو التالي :

١- هيئة تعاونيات البناء

ستستمر هيئة تعاونيات البناء في أداء مهامها الحالية، والتي تتمثل في الإشراف على جمعيات الإسكان في تنفيذ مشروعاتها، وكذلك القيام ببناء مشروعات الإسكان التعاوني وإتاحتها للشرائح الوسطى من المجتمع، خصوصاً الشريحة الدنيا منه، وهي في أغلبها الطوائف المهنية وطوائف العاملين بالإدارة وبأجهزة الدولة المختلفة. ويجب التوسع في الإسكان التعاوني، وتشجيع قيام مزيد من هذه الجمعيات الفئوية التعاونية. ويعتبر الإسكان التعاوني أحد الدعائم الأساسية لسياسة إسكانية متكاملة. كما يجب دراسة المعوقات والصعاب التي واجهت الهيئة في أداء مهامها، والعمل على إزالة هذه الصعاب، وإصدار التشريعات اللازمة لتصحيح مسارها حتى تقوم بدورها بكفاءة عالية.

٢- الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي :

من المقترح إقامة هيئة عامة جديدة للإسكان الاجتماعي شبيهة بهيئة تعاونيات البناء. فبينما تقوم هيئة تعاونيات البناء بتوفير الإسكان المتوسط والإسكان الفئوي، ستقوم هيئة الإسكان الاجتماعي بتوفير الإسكان الاجتماعي للشرائح الأولى بالرعاية من المجتمع. وقد بقيت هذه الشرائح حتى الآن بدون جهاز إداري يتولى أمرها ويعمل على توفير ما تحتاجه من إسكان. ولذلك فإن إنشاء هذه الهيئة المقترحة يعد حلاً لنقص خطير في منظومة الإسكان المصري .

وسيقوم هذا الجهاز الجديد بكافة مراحل توفير الإسكان الاجتماعي من تحديد الشرائح الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي، وتحديد نماذج وحدات الإسكان الملائمة لهذه الشرائح، وتوفير المواقع اللازمة ثم إقامة مشروعات هذا الإسكان. كما سيقوم هذا الجهاز أيضاً باختيار المستحقين للوحدات السكنية، وتقديم الدعم لهم من صندوق الإسكان الاجتماعي إما إيجاراً أو تملكاً لوحداتهم السكنية.

٣- شركات الإسكان العامة التي تتبع قطاع الأعمال

تبين أن شركات الإسكان التي كانت تتبع قطاع الأعمال وتم بيعها للقطاع الخاص قد انكمش نشاطها في إقامة مشروعات الإسكان إلى حد كبير. فلم تؤد الخصخصة إلى إنتاج مزيد من الوحدات السكنية، بل أدت إلى شبه توقف الشركات التي خصصت عن القيام بهذا النشاط ، وتخلت عن دورها الاجتماعي في توفير وحدات سكنية ملائمة لشرائح المجتمع المختلفة. لذلك فإنه من المقترح وقف تيار الخصخصة لشركات الإسكان، وإدخال الشركات التي خصصت وتملك الدولة نسبة كبيرة من أسهمها تحت مظلة القطاع العام .

ومن ناحية أخرى، يجب إدخال النظم الحديثة والمتطورة في إدارة هذه الشركات وإعطائها مزيداً من الاستقلالية، حتى يمكنها القيام بدورها بكفاءة عالية في تنفيذ السياسة القومية للإسكان في كل من الحيز الحالي والحيز الجديد .

٤- الحكومات الإقليمية والمحلية

يشتمل التخطيط القومي والإقليمي الشامل السابق الإشارة إليه على مستويات إدارية ثلاثة: الحكومة المركزية - الأقاليم - المحليات (المحافظات والبلديات). وقد ذكر أن الأقاليم سوف تحدد على أساس أنها أقاليم تخطيطية واقتصادية وإدارية في آن واحد. ويشتمل كل إقليم على عدة محافظات بالحيز الحالي والحيز الجديد، وتكون له منافذه الخارجية البحرية والبرية والجوية. ويكون لكل مستوى من هذه المستويات الثلاثة جهازه التخطيطي الخاص به. وسيقوم الجهاز التخطيطي المركزي بإعداد التخطيط العمراني القومي الشامل على كامل المسطح الجغرافي المصري، كما يقوم جهاز التخطيط الإقليمي بإعداد التخطيط العمراني للإقليم بمحافظاته داخل الحيز الحالي وخارجه. أما جهاز التخطيط الحضري بالمحليات فسيقوم بإعداد التخطيط الحضري للمدن والقرى داخل كل محافظة. وسيجمع هذه الأجهزة الثلاثة علاقات عمل رأسية لكي تعمل جميعها في تناسق وتكامل.

كذلك سيكون لكل من هيئة تعاونيات البناء والهيئة العامة للإسكان الاجتماعي بالحكومة المركزية فروع لهما بالإقليم والمحافظات. وستقوم هيئة تعاونيات البناء بفروعها في الأقاليم والمحافظات بالإشراف على الإسكان التعاوني: المتوسط والفئوي. كما ستقوم الهيئة العامة للإسكان الاجتماعي بفروعها بتوفير إسكان الشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية في المدن والقرى والمجتمعات الجديدة. ومن المتوقع - من خلال هذه اللامركزية في إدارة التخطيط والإسكان - أن تتحقق مشاركة شعبية حقيقية في تخطيط وتنفيذ مشروعات الإسكان بأنواعه المختلفة، كما ستعطي هذه اللامركزية تنوعاً في الأنماط المعمارية والتخطيطية لمباني الإسكان .

٥- دور القطاع الخاص في توفير الإسكان

يصعب على الأجهزة الحكومية وحدها القيام بحل مشكلة الإسكان ، ولا بد من مشاركة القطاع الخاص في هذا الحل. ومن المنتظر في ضوء التجارب السابقة أن تقوم الحكومة بتوفير حوالي ٤٠% من الوحدات السكنية، ويقوم القطاع الخاص بتوفير ٦٠% من هذه الوحدات. ويكون دور الحكومة أساساً وضع السياسة القومية للإسكان بخططها ومراحلها، وتوفير الوحدات السكنية المطلوبة للشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية، وتمكين القطاع الخاص وتشجيعه على الاستثمار في الإسكان بأنواعه ومستوياته، وعلى الأخص الإسكان المتوسط والإسكان الاجتماعي. ولذلك يجب أن يكون العائد من

استثمارات القطاع الخاص - من شركات وأفراد - عائداً مجزياً وعادلاً. وسوف يتم تحديد القيمة الإيجارية وقيمة التمليك ليس لصالح طرف على حساب طرف آخر، بل سيكون التحديد متوازناً ومحققاً لصالح الطرفين معاً. وستكون القيمة الإيجارية للوحدات المؤجرة والقيمة البيعية للوحدات المملوكة داخل حدود المعدلات المتفق عليها عالمياً بالنسبة لمجتمعات الدول النامية .

٦- الإسكان العمالي

ستقوم الدولة بتشجيع الشركات الخاصة - وعلى الأخص الشركات الصناعية- على إقامة المدن السكنية لعمالها ملحقه بمراكز الإنتاج، مثل توفير الأراضي اللازمة لهذه المدن العمالية نظير رسوم مخفضة، أو خصم جزء من تكلفة الإنشاء من الضرائب المستحقة على هذه الشركات. ولمصر تجارب رائدة في هذا المجال كما سبق ذكره. ولكن توقف إنشاء مثل هذه المدن في الحقبة الأخيرة، ولم نسمع عن مدينة عمال واحدة أقامتها الشركات الصناعية الاستثمارية في مراكز التجمعات الصناعية الجديدة بمدينة العاشر من رمضان ومدينة ٦ أكتوبر أو غيرها رغم التسهيلات المتعددة التي منحتها الدولة لهذه الشركات، ورغم ما تحققه من أرباح سنوية ضخمة. وهذا هو أحد الأسباب الرئيسية في انخفاض عدد المقيمين في هذه المدن عن العدد المستهدف لها، وتعثرت نمو هذه المدن .

(٤) تحديد حجم الطلب على الإسكان

في دراسة أجريت مؤخراً لتحديد حجم الطلب على الإسكان حتى عام ٢٠٢٠ ، تبين أن عدد الوحدات السكنية المطلوبة سنوياً قدرت بحوالي ٤٣٤٤٠٠ وحدة موزعة كالاتي: الإسكان الحضري بالمدن الحالية (حوالي ٢١٢٠٠٠ وحدة)، والإسكان الريفي (حوالي ١٠٥٠٠٠ وحدة) ، وإسكان المدن والمجتمعات الجديدة (حوالي ١١٧٤٠٠ وحدة) وذلك خلال العقد الحالي. ثم يقل تدريجياً عدد الوحدات السكنية المطلوبة للمدن والقرى الحالية، ويزداد تبعاً لذلك عدد الوحدات المطلوبة للمدن والمجتمعات الجديدة .

وتشمل هذه الوحدات المطلوبة سنوياً إسكان الأسر الجديدة، وإسكان الإحلال، والإسكان المطلوب لساكني الإسكان الهامشي والغرفة الواحدة وإسكان المقابر .

وسوف توزع الوحدات الجديدة على النحو التالي :

* الإسكان الاجتماعي ٢٢٢٢١٢ وحدة سكنية بنسبة ٥١,١٥%

* الإسكان المتوسط	٦٩٣٥٣ وحدة سكنية	بنسبة ١٥,٥٧ %.
* الإسكان فوق المتوسط	٥٣٢٥ وحدة سكنية	بنسبة ١,٢٣ %.
* بيوت ريفية	٢٠٠٠٠ وحدة سكنية	بنسبة ٤,٦٠ %.
* إسكان المجتمعات الجديدة	١٢٧٥٠٠ وحدة سكنية	بنسبة ٢٧,٠٥ %.

وتقدر الاستثمارات السنوية اللازمة لإقامة هذه الوحدات بحوالي ١٧,٥٥ مليار جنيه وذلك بخلاف تكلفة المرافق.

الخلاصة :

تهدف سياسة الإسكان المقترحة إلى تحقيق ما يلي :

1- تصحيح مسار الإسكان وتوجيهه الاتجاه السليم نحو تلبية احتياجات المجتمع المصري بكل فئاته وشرائحه بصورة عادلة . أي تحقيق العدالة الاجتماعية في مجال من أهم المجالات الحياتية الأساسية وهو السكن .

2- تحقيق التنمية العمرانية على المعمور المصري - وهو العيز المأهول الوادي في الوادي والدلتا والحيز الواحد في صحراوات مصر وسواحلها- بصورة متوازنة. أي اعتبار المعمور المصري بكامله وحدة تنموية متكاملة.

3- تأكيد الحقيقة القائمة بأن الإسكان ليس قضية أحادية منفردة، بل هو جزء من كيان أكبر وهو التنمية العمرانية القومية، وهذه بدورها جزء من منظومة قومية أشمل وهي التنمية الاجتماعية والاقتصادية لكافة شرائح المجتمع وعلى كامل المسطح المصري.

4- تحقيق الديمقراطية في مجال الإسكان والعمران وذلك بالأخذ بمبدأ المشاركة الشعبية الحقيقية في مرحلتي التخطيط والتنفيذ، والامركزية في الإدارة وذلك بتعزيز دور الحكومات الإقليمية والمحلية، بجانب ما تقوم به الحكومة المركزية من وضع سياسة قومية للإسكان ومراحل تنفيذها.

5- تحقيق الاتزان والاستقرار في سوق الإسكان والسوق العقاري بخلق علاقة تعاقدية متوازنة وعادلة بين المؤجر والمستأجر في حالة الإيجار، وبين البائع والمشتري في حالة التمليك، مع ضمان تحقيق مصالح الطرفين دون أن يجور طرف على الطرف الآخر.

6- إبقاء الأراضي في الحيز الجديد خارج الوادي والدلتا ملكاً للمجتمع وإتاحتها للاستخدام التنموي نظير رسوم معينة ولمدد محددة . وبذلك يقتصر دورها على أداء وظيفتها الأساسية وهي تحقيق التنمية العمرانية المستدامة وليس استغلالها كوسيلة للمضاربة والتربح السريع، وفي هذه الحالة سوف تتجنب الارتفاع المبالغت الكبير في أسعارها وما يتبع ذلك من خلل وعدم استقرار في سوق الإسكان .