

الإسكان

نحو سياسة جديدة

الإسكان

مقدمة :

تعتبر حاجة الإنسان إلى السكن إحدى حاجاته الحياتية الأساسية، شأنها في ذلك شأن الغذاء والكساء ، فحق السكن هو أحد حقوق الإنسان الأولى التي كفلتها الشرائع والدساتير ، لذلك فإن على المجتمع أن يحفظ الفرد هذا الحق، ويمكّنه من حيازة المأوى الملائم له. ويمثل المأوى حيز الإنسان الخاص به ، والذي يمكّنه من أن يمارس فيه نشاطاته الحياتية الفردية والأسرية ، وتتحقق فيه تبعاً لذلك ذاتيته وخصوميته. ويمثل المسكن أيضاً التحسب المكاني للأسرة التي هي الخلية الأولى للمجتمع. فلا يمكن للأسرة أن تتكوّن وتتمو وتقوم بوظائفها الاجتماعية على الوجه الصحيح إلا من خلال مسكن ملائم تقيم فيه ، وفي بيئة عمرانية تتوفر فيها عناصر الحياة الحضارية السليمة . وكما يحق المسكن حاجات الفرد والأسرة المادية والمعيشية، فإنه يحق أيضاً حاجاتهما الوجدانية والمعنوية، والتي من أهمها الشعور بالطمأنينة والأمان داخل مأواهما وبالانتماء إلى المجتمع والوطن الذي يعيشان فيه .

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

لذلك فإنه على الدولة من خلال سياسات ثابتة مستقرة أن تقوم بتوفير السكن الملائم لكل شرائح المجتمع حسب الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . والعمل على دعم الشرائح غير القادرة وتمكينها من حيازة السكن الملائم لها ، وذلك لتحقيق العدالة الاجتماعية لكل أطراف المجتمع في هذا المجال الحيوي البالغ الأهمية .

إن مشكلة الإسكان في مصر مشكلة مزمنة ومركّبة ، وجاءت أساساً نتيجة لسلسلة متعاقبة من السياسات والتشريعات خلال الستة عقود الأخيرة والتي لم تتسم في كل الحالات بطول النظر ومراعاة مصلحة المجتمع بكل شرائحه بصورة متوازنة وعادلة . ولقد أدت هذه السياسات والتشريعات إلى خلل واضح في منظومة الإسكان المصري ، كان من أبرز مظاهره أن حوالي

نصف المجتمع بنى لنفسه وبنفسه مساكنه خارج الإطار الرسمي للدولة وبدون اهتمام يُذكر منها ، وكأن الدولة قد تخلت - طوعاً أو كرهاً - عن القيام بأحد التزاماتها الأساسية . ومن مظاهر هذا الخلل أيضاً أن هناك في الوقت الحالي ما يزيد على ثلاثة ملايين أسرة مصرية لا تجد لنفسها المأوى اللائم في حده الإنساني الأدنى ، بينما هناك ثلاث ملايين وحدة سكنية (وفي تعداد آخر خمسة ملايين وحدة) مغلقة تماماً ، مخزون سكني راكد لشريحة محدودة من المجتمع .

لذلك فإن مصر في الوقت الحاضر في حاجة ماسة إلى سياسة إسكانية رشيدة راسخة الأركان تهدف ليس فقط إلى تحقيق الاحتياجات المستجدة للمجتمع المصري عاماً بعد عام ، بل ، أيضاً إلى حل مشاكل الإسكان المتراكمة ، وكذلك سد النقص الحالي في عدد الوحدات السكنية نتيجة للسياسات والتشريعات السابقة .

يشتمل الفصل الأول في هذه الدراسة على السياسات والتشريعات التي حددت مسار الإسكان المصري خلال الحقبة الأخيرة . ويشتمل الفصل الثاني على بيان النتائج الحتمية لهذه السياسات والتشريعات ، كما أشتمل الفصل الثالث على العرض والطلب ، في سوق الإسكان وأعمال المزاولة من تملك وتأجير أما الفصل الرابع فهو يوضح العناصر الأساسية لسياسة جديدة للإسكان مع تحديد حجم الطلب السنوي عليه خلال الفترة المقبلة ، ويشتمل الفصل الخامس على حلول مقترحة لحل مشاكل الإسكان الحالية والتي نتجت عن عدم تداركها في سنوات سابقة . وتعرض الفصل السادس إلى المشروعات الجاري تنفيذها حالياً وضرورة تقييمها للوقوف على إيجابياتها وسلبياتها . أما الفصل السابع والأخير فيبين النظام المؤسسي اللازم لإدارة الإسكان في المرحلة القادمة . واختتمت الورقة بتوصيات محددة تهدف إلى تعديل مسار الإسكان في مصر ليكون أكثر قدرة على تحقيق احتياجات المجتمع .

الفصل الأول

مسار الإسكان - السياسات والتشريعات

حدّد مسار الإسكان منذ منتصف القرن العشرين وحتى الآن عنصران حاكمان هما : سياسات الإسكان ، والتوانين والتشريعات التي صدرت في هذه الفترة وتحكم العلاقة بين المالك والمستأجر . ففي مجال السياسات تبين أن الدولة لم تعطي اهتماماً متساوياً لشرائح المجتمع المختلفة وبما يحقق الاحتياجات الفعلية لكل شريحة منها . بل تركز الاهتمام في كل مرحلة من هذه الفترة على شريحة واحدة دون الشرائح الأخرى ، وذلك حسب المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية العامة التي مرت بها الدولة في هذه الحقبة . وقد أدى هذا الانحياز المجتمعي المتغير إلى عدم توزيع الوحدات السكنية توزيعاً عادلاً على كل شرائح المجتمع ، وتسبب في ندرة شديدة في ناحية ، ووفرة كبيرة في ناحية أخرى .

كان القانون المدني هو الذي يحكم عقد الإيجار بين المالك والمستأجر خلال النصف الأول من القرن العشرين والذي بموجبه ترك تحديد القيمة الإيجارية ومدة العقد إلى رضاء وقبول طرفي التعاقد . ولكن خلال الخمسينات والستينات صدرت عدة قوانين والتي بموجبها تم تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار . وكان لهذه القوانين الاستثنائية تأثير بالغ على مسار الإسكان . فقد أدت إلى خروج نصف المجتمع تقريباً من سوق الإسكان الرسمي وإقامة سوق إسكان هامشي عشوائي يلبي احتياجاتها خارج السوق الرسمي .

وفيما يلي عرض موجز لهذه السياسات المتتالية والتشريعات الاستثنائية التي حددت مسار الإسكان خلال الستة عقود الماضية .

(1) سياسات الإسكان

شهدت مصر ثلاث سياسات متتالية ومختلفة عن بعضها البعض اختلافاً كبيراً ، وان كانت في مجملها تتمثل في الانتقال من توفير الإسكان الشعبي في الفترة الأولى إلى الإسكان المتوسط في

الفترة الثانية ثم إلى الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر في الفترة الثالثة ، حتى بلغ الاهتمام بهذا الإسكان الأخير أقصاه في الآونة الأخيرة ، وذلك على النحو التالي :

١ - الفترة الأولى : الخمسينات والستينات - سياسة توفير إسكان محدودي الدخل

اتجهت الدولة في هذه الفترة إلى إقامة إسكان محدودي الدخل أو ما كان يسمى وقتئذٍ بالإسكان الشعبي ، وكذلك إقامة الإسكان العمالي الملحق بالمراكز الصناعية الكبرى . فأُنشئت "شركة التعمير والمساكن الشعبية" وأوكل إليها توفير هذا النوع من الإسكان . وأمدتها وراره المالية بالقروض بالترزمة لذلك .

أقيمت مشروعات المساكن الشعبية إما في مواقع أحياء سكنية قديمة متهاكلة - مثل زينهم وعين الصيرة وشبرا بالقاهرة والقباري بالإسكندرية - أو في مواقع جديدة في هانين والمدينتين وكذلك في عواصم المحافظات الأخرى . وقد حققت هذه المشروعات احتياجات الشريحة الدنيا من المجتمع من الإسكان في هذه الفترة ، كذلك شُيدت مدن لعمال وموظفي المراكز الصناعية والمنشآت الكبرى التي أُقيمت حينئذٍ مثل السد العالي وشركة كيما بأسوان وشركة الحديد والصلب بحلوان ومعامل تكرير البترول بالسويس ومصانع السكر بقوص وإسنا وادفو والعوامدية وغيرها . وتعتبر هذه المدن مجتمعات عمرانية متكاملة توفرت فيها كل عناصر الحياة الحضرية الصحيحة لشاغليها من عمال وموظفين .

٢ - الفترة الثانية : السبعينات والثمانينات - سياسة توفير الإسكان المتوسط

انتقل مؤشر الإسكان في هذه الفترة من الإسكان الشعبي إلى الإسكان المتوسط . فلم تشهد هذه الفترة مشروعات إسكان تذكر لمحدودي الدخل والإسكان العمالي . فكل ما تم إنشاؤه في هذه الفترة من الإسكان الشعبي لم يتجاوز ١١% مما أنشأ في الفترة الأولى كما هبط الإسكان العمالي إلى ثلث ما أنشأ في الفترة السابقة .

وبدأ الاهتمام الحكومي يتزايد بالإسكان المتوسط وفوق المتوسط والإسكان الفئوي ، ويتمثل ذلك فيما يلي :

- إنشاء المؤسسات والهيئات التي تتولى توفير الإسكان المتوسط مثل هيئة تعاونيات البناء وبنك الإسكان والتعمير وشركات الإسكان (مدينة نصر - المقطم - المعمورة - مصر الجديدة - المعادي) ، كذلك فإن أغلب ما قامت به هيئة المجتمعات الجديدة في المدن الجديدة مثل العاشر من رمضان والسادات و٦ أكتوبر وغيرها كان إسكاناً متوسطاً .
- توفير قروض ميسرة لدعم هذا الإسكان .

- توفير مواقع مناسبة لمثل هذه المشروعات في كل محافظات الجمهورية .

٣ - الفترة الثالثة : من بداية التسعينات وحتى الآن - توفير الإسكان فوق المتوسط والفاخر

استمر الاهتمام الرسمي بالإسكان المتوسط في هذه الفترة الأخيرة ، ولكن بدأ الاهتمام يتزايد بالإسكان فوق المتوسط والفاخر . أي أن مؤشر الإسكان تحرك مرة أخرى من الإسكان المتوسط إلى الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

أتاحت الدولة مساحات شاسعة في المدن الجديدة - وعلى الأخص في القاهرة الجديدة ومدينة ٦ أكتوبر ومدينة الشيخ زايد - للمستثمرين في هذا النوع من الإسكان لإقامة مشروعاتهم فيها . وأقاموا هذه المشروعات بقروض كبيرة من البنوك التجارية بضمان الأرض التي أتاحتها لهم الدولة بأسعار منخفضة عن سعرها الحقيقي . وفي مثل هذه التسهيلات إتجه العديد من رجال الصناعة إلى المجال العقاري للإسكان الفاخر ، ذلك لأنهم أدركوا أن الاستثمار في هذا النوع من الإسكان أكبر عائداً وأسرع ربحية من الاستثمار في الصناعة . ومن مظاهر هذا التوجه أيضاً أن بعض الأراضي التي خصصت للاستصلاح الزراعي تغير إستخدامها وتحولت إلى منتجعات للإسكان الفاخر ، مثل ما جرى حالياً على جانبي طريق مصر إسكندرية الصحراوي .

وقد أصدرت الدولة قانون التمويل العقاري في هذه الفترة والذي كان من أهدافه الرئيسية تسويق المشروعات الضخمة للإسكان الفاخر التي توسعت الشركات العقارية والمستثمرون في انشائها بقروض بلغت عدة مليارات من الجنيهات ، وزاد حجم المعروض منها زيادة كبيرة على حجم الطلب عليها .

وليس أدل على اهتمام الدولة بهذا النوع من الإسكان من إلغاء تخصيص العشرة تجمعات والتي كان مقرراً إقامتها حول القاهرة لنقل الأنشطة الحرفية من داخل المدينة إليها ، وتوفير إسكان محدودي الدخل بها للحد من انتشار العشوائيات . وقد تم دمج هذه التجمعات في شرق القاهرة مع زيادة مساحاتها زيادة كبيرة فيما يسمى "بالقاهرة الجديدة" والتي خصصت في معظمها للإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر ، وإقامة ما يسمى بـ Compounds أي التجمعات السكنية المغلقة على ساكنيها ، وتتوفر فيها وسائل الرفاهية من مساحات خضراء ونوادي اجتماعية ورياضية وخدمات تجارية متميزة .

وقد نتج عن هذه السياسة أن الشرائح فوق المتوسطة والعليا من المجتمع تم تحقيق احتياجاتها من السكن ، وأصبح لديها فائض من الوحدات المغلقة قُدرت في تعداد ٢٠٠٦ بحوالي خمسة ملايين وحدة سكنية .

ولكن يجب الإشارة أنه في نهاية هذه الفترة أقامت وزارة الإسكان والمرافق مشروع ما يسمى " المشروع القومي للإسكان " والذي يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية للشباب ومحدودي الدخل خلال ستة سنوات تبدأ في عام ٢٠٠٦ وتنتهي في عام ٢٠١١ . وسيأتي ذكر هذا المشروع تفصيلاً فيما بعد . ثم قامت الوزارة أخيراً بإعداد مشروع آخر للإسكان الاجتماعي بدءاً من ٢٠١١ ولمدة خمس سنوات يستهدف توفير مليون وحدة سكنية .

كانت النتيجة الطبيعية لتغيير مسار الإسكان وانتقال الاهتمام الرسمي من إسكان محدودي الدخل إلى الإسكان المتوسط ثم الإسكان فوق المتوسط والفاخر ، أن أخذت شرائح محدودي الدخل - وهي نصف المجتمع - الأمر بيدها وأقامت خارج النطاق الرسمي ما يسمى بالإسكان العشوائي والإسكان الجوازي وإسكان المقابر بعد أن تيقنت أنها لم تعد موضع اهتمام كاف من واضعي سياسات الدولة .

(٢) تشريعات الإسكان

أثناء المد الاشتراكي في فترة الخمسينات والستينات صدرت ثلاث مجموعات من القوانين تحدد العلاقة بين المالك والمستأجر للوحدات السكنية . وهذه المجموعات هي :

المجموعة الأولى : تهدف إلى تخفيض القيمة الإيجارية للوحدات القائمة . وبلغت نسبة هذه التخفيضات المتتالية ٣٥% من القيمة الإيجارية التي كانت سائدة .

المجموعة الثانية : تهدف إلى تحديد القيمة الإيجارية السنوية للوحدات الجديدة بأن تساوي ٥% من سعر الأرض و ٨% من تكلفة المباني ، ثم صارت ٧% من سعر الأرض وتكلفة المباني معاً . وقامت بتحديد أسعار الأرض وتكلفة المباني لجان رسمية . ولكن تقديراتها جاءت دائماً أقل كثيراً من سعر الأرض الحقيقي والتكلفة الفعلية للمباني . وكان ذلك تمثيلاً مع السياسة العامة للدولة التي كانت منحازة تماماً للمستأجر على حساب المالك .

المجموعة الثالثة: استهدفت إلى تثبيت الإيجار وإمتداد العقد امتداداً تلقائياً حتى أقرباء الدرجة الثالثة . أي إلى ما يقرب من ثمانين عاماً . وبموجب هذه القوانين تحول مستأجروا الوحدات السكنية تقريباً إلى ملاك لها . وهذا يعني في حقيقة الأمر أن هؤلاء المستأجرين يتلقون دعماً مستمراً هو الفرق بين قيمة الإيجار المجدد والإيجار الفعلي . ولكن الذي يتحمل هذا الدعم هم ملاك الوحدات وليست الدولة التي سنت هذه القوانين .

وفي عام ١٩٩٦ تم الرجوع إلى تطبيق القانون المدني بالنسبة للوحدات الجديدة والوحدات الخالية . أما الوحدات القديمة قبل هذا التاريخ فقد تركت كما هي خاضعة للقوانين الاستثنائية السابق نكرها .

ومن الجدير بالذكر أن التشريعات التي صدرت في هذه الفترة تعرضت فقط للوحدات السكنية في حالة التأجير ، أما في حالة التمليك فقد تركت تماماً لقانون العرض والطلب دونما قيود أو شروط .

وكما أدت سياسات الإسكان إلى خروج نصف المجتمع من سوق الإسكان الرسمي إلى سوق الإسكان العشوائي ، فقد أدت القوانين الاستثنائية لذات النتيجة . أي أن كلاً من السياسات والتشريعات تشاركنا في تحقيق نفس النتيجة وهي عدم إعطاء شرائح المجتمع المختلفة اهتماماً عادلاً ومنتاسباً مع احتياجات كل شريحة فيه . وأن شرائح محدودي الدخل وهي تمثل تقريباً نصف المجتمع لم تتل ما تستحقه من عناية واهتمام الدولة مما سبب خللاً خطيراً في منظومة الإسكان المصري .

ومن الجدير بالذكر أن السياسات العامة للدولة في مجال الخدمات العامة مثل الصحة والتعليم - كما هو الحال في الإسكان - إتسمت بالانحياز المكاني والانحياز المجتمعي . فإن هذه الخدمات مركزة بشكل واضح في المراكز الحضرية الكبرى مثل إقليم القاهرة الكبرى ، بينما هي شبه غائبة في الأقاليم النائية . والتفاوت البين هنا ليس فقط في حجم هذه الخدمات بل أيضاً في جودتها .

وكما ان هذه الخدمات موزعة توزيعاً غير عادل مكانياً فإنها أيضاً موزعة توزيعاً غير عادل سكانياً . إذ أن الشرائح الدنيا محدودة الدخل تعاني نقصاً كبيراً في الخدمات الاجتماعية بينما شرائح الدخل العالية تحظى بحظ وافر من هذه الخدمات .

الفصل الثاني

نتائج سياسات الإسكان وتشريعاته

كان للسياسات التي اتبعت في العقود الأخيرة وللتشريعات التي صدرت بشأن العلاقة بين المالك والمستأجر نتائج خطيرة مترامية ، جعلت من الإسكان في الوقت الحاضر مشكلة اجتماعية واقتصادية كبيرة ليس من السهل إيجاد الحلول المناسبة لها . وبذلك أصبحت من التحديات الكبرى التي تواجهها مصر في حاضرها ومستقبلها . ويتمثل ذلك فيما يلي :

(١) سلبيات قوانين الإيجار الاستثنائية

كان لإصدار هذه القوانين نتائج سلبية مباشرة وهي :

١ - تحديد وتجميد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار

كانت القيمة الإيجارية للوحدة السكنية قبل صدور قوانين الإيجار السابق ذكرها تساوي ما يتراوح بين ١٥ - ٢٠% من دخل الأسرة ، وهي قيمة إيجارية متزنة وعادلة بالنسبة لكل المالك والمستأجر . فلم تكن تمثل ارهاقاً 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 الاتزان في العلاقة بين المالك والمستأجر اختلالاً كبيراً ، كما أدى إلى إهمال صيانة المباني وعدم الحفاظ 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 محدّدات ، بل تركت كليةً للمالك ليحددها بنفسه وحسب ما يراه . فتوقف الإسكان المؤجر تماماً ، وحل محله الإسكان المملّك .

وقد اتجهت الأجهزة الحكومية وشركات القطاع العام هي الأخرى نحو البناء بهدف التملك ، وتوقفت عن البناء بهدف التأجير ، فأصبح التملك بذلك هو السمة الوحيدة لسوق الإسكان في مصر خلال الحقبة الأخيرة . وقد أدى كل ذلك بالضرورة إلى زيادة كبيرة وغير مبرّرة في القيمة البيعية للوحدات السكنية المتاحة .

ولما كان التملك — ذو العائد السريع — يخرج تماماً عن نطاق إمكانات الشريحة الكبرى من المجتمع — وهي شريحة محدودتي 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 ، وأقامت ما يسمى بالإسكان المشوه والذي سيأتي نقره فيما بعد .

٣- عدم العدالة بين شرائح المجتمع

أدت القوانين الاستثنائية إلى خلل اجتماعي يتمثل في عدم العدالة بين شرائح المجتمع ، ذلك لأن العديد من المستأجرين يسكنون في شقق فاخرة لسنوات طويلة في أحياء راقية مثل الزمالك وجاردن سيتي بجنيهاً قليلة ، بينما فقراء المجتمع يسكنون في أحياء عشوائية في وحدات صغيرة بإيجار قد يصل إلى ٦٠٠ جنيه شهرياً أو أكثر . كما يتفاوت ما تخصصه الأسرة من دخولها لإيجار المسكن تفاوتاً كبيراً إذ ينخفض من ناحية إلى أقل من ١% من دخل الأسرة ومن ناحية أخرى يصل إلى أكثر من ٣٠% من دخلها .

٤- تجميد الحراك السكاني Residents mobility

أدى انخفاض القيمة الأيجارية وامتداد عقد الإيجار من جيل لآخر إلى تجميد ما يسمى بالحراك السكاني . ويعني الحراك السكاني سهولة انتقال المستأجر من وحدة سكنية مقيم فيها إلى وحدة أخرى أكثر ملائمة من حيث الحجم أو من حيث الموقع كقربها من مكان عمله . فقد أدى تباعد السكن عن العمل وعدم سهولة الانتقال إلى سكن قريب منه ان زادت حركة الانتقال المروري ، وأصبح متوسط الوقت المستغرق من وإلى مكان العمل أطول كثيراً من الوقت المحدد حسب المعدلات التخطيطية السليمة . وقد أدى ذلك إلى كثافة مرورية عالية وتلوث بيئي . وتبلغ النسبة المئوية المتعارف عليها عالمياً لعدد الوحدات التي يتغير فيها

مستأجروها سنوياً ٧% من المجموع الكلي للوحدات السكنية . وهذه النسبة تنخفض في القاهرة حتى تكاد أن تصل إلى الصفر .

كما أدى تجميد الحراك السكاني إلى سوء استغلال الثروة العقارية وعدم الاتزان في توزيع المساحات السكنية . فمن الطبيعي أن تتناسب مساحة الوحدات السكنية تناسباً طردياً مع حجم الأسرة حسب المرحلة العمرية التي تمر بها ، فكلما زاد حجم الأسرة زادت مساحة الوحدة المناسبة ، وكلما قل حجم الأسرة قلت مساحة الوحدة . وقد أدى بقاء الأسرة مع تغيير أعداد أفرادها في مراحلها العمرية المختلفة في وحدة واحدة إلى هدم تناسب مساحة الوحدة مع عدد الأفراد الذين يشغلونها . فكثيراً ما نرى أسرة صغيرة مكونة من فردين أو ثلاثة تسكن في وحدة كبيرة مساحتها ١٥٠ متراً مسطحاً ، بينما تسكن أسرة كبيرة مكونة من خمسة أفراد في وحدة صغيرة مساحتها ٧٠ متراً مسطحاً .

(٢) استئراء الإسكان المشوه: الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر

نتج عن عدم إعطاء إسكان محدودي الدخل الاهتمام الكافي في سياسات الدولة المتتالية ، وعلى الأخص خلال العقود الأربعة الأخيرة كما سبق ذكره ، أن أخذت هذه الشريحة الأسر بيدها وأقامت خارج النطاق الرسمي للدولة ما يسمى الإسكان غير الرسمي ، المعروف باسم الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر .

١- الإسكان العشوائي

أقيمت الأحياء العشوائية حول المدن وأحاطت بها إحاطة السوار بالمعصم . وقد أقامها الأهالي على مواقع غير مخططة وغير مرفقة وبدون تراخيص بناء . وأغلب هذه الأحياء تمثل بيئة حضرية متدنية ، وتتقصها العناصر الأساسية للحياة الحضرية السليمة مثل الخدمات الاجتماعية الضرورية : التعليمية والصحية والإدارية والمرافق والمساحات الخضراء وغيرها . ويزيد عدد المناطق العشوائية بالمدن الحضرية على ١١٠٠ منطقة ، وتبلغ مساحة هذه المناطق غير المخططة حوالي ٣٧ % من مساحة الكتلة العمرانية الحضرية الحالية . ويسكنها ما يزيد على ٢٠ مليون نسمة . والإسكان العشوائي ليس ظاهرة عارضة بل هو حقيقة وجدت لتبقى ، وأصبح بانتشاره السريع الواسع جزءاً عضويّاً من النسيج الحضري المصري . وقد أقامه الأهالي بأنفسهم وبوسائلهم الذاتية دون عون يذكر من الدولة ، وأنفقوا عليه من مدخراتهم المحدودة ما يقرب من مائتي مليار

جنيه . وهذا الإسكان في حقيقة الأمر هو الذي أسهم أكثر من غيره في حل مشكلة الإسكان في مصر خلال العقود الأربعة الأخيرة ، وملاً الفجوة الكبيرة المتزايدة بين الطلب على الإسكان وبين ما استطاع أن يعرضه من وحدات ما يسمى بالإسكان الرسمي الذي قامت به الحكومة والقطاع العام والخاص .

٢- الإسكان الهامشي

يقصد بالإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal بالسكن في أماكن غير معدة أصلاً للسكن ، مثل أعواش المساجد والأسكن الأثرية والوكالات والفراغات تحت السلالم وغرف الأسطح والعشخشيبة الخشبية التي أقيمت في أزقة وحواري الأحياء الشعبية ، وكذلك يتمثل في سكن أسرة كاملة في غرفة واحدة وتشارك غيرها من الأسر في دورة مياه واحدة . ويتم داخل الغرفة الواحدة كافة الأنشطة الحياتية للأسرة ، ويؤدي تكديس الأسرة بأجيالها المختلفة من الجنسين داخل حيز ضيق متدنٍ إنشائياً ومعماريّاً إلى نتائج سلبية اجتماعية خطيرة . وتبلغ نسبة من الأسر التي تسكن هذا الإسكان الهامشي حوالي ٢٠% من مجموع الأسر الحضرية . ويبلغ مجموع الوحدات الحوالية حوالي ٤.٦٢٨ مليون وحدة ، وهدد الأسر التي تسكن بكاملها في غرفة واحدة (إما في وحدة سكنية أو في غرفة مستقلة) ٥.٢٤٥ مليون أسرة حسب تعداد عام ٢٠٠٦ . وهذا النوع من السكن يعتبر أسوأ أنواع الإسكان قاطبة ، وإن كان أقلها إعلامياً على المستوى العام رغم خطورته البالغة .

٣- إسكان المقابر

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 ليعيشوا بين مقابر الأموات . وأغلبهم نزحوا من الأحياء الشعبية المجاورة بعد أن تصدعت مبانيهم لقدمها . وأجبروا على تركها بأوامر إدارية .

(٣) انقسام الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباعدتين

انقسم الإسكان المصري إلى منظومتين منفصلتين ومتباينتين ، يدور كل منهما حول بؤرة اجتماعية خاصة بها . وهاتان البورتان في تباعد مستمر وتزداد المسافة بينهما بمعدل متزايد ، وعلى الأخص خلال العقدين الأخيرين .

١- المنظومة الأولى : تتمثل المنظومة الأولى في إسكان الأحياء المتردية والإسكان الشعبي والإسكان العشوائى والإسكان الجوازي وإسكان المقابر . ويقطن هذا النوع من الإسكان الشرائح الدنيا من المجتمع المصري - والتي تستل في حقيقة الأمر أغلبية هذا المجتمع - وتعاني هذه الشرائح ندرة حادة في الإسكان الصحي السليم . ويقدر عدد الوحدات السكنية اللازمة لسد حاجات هذه الشرائح في الوقت الحاضر بحوالي ٣ ملايين وحدة . ويمكن أن يطلق عليها هنا " مجتمع الندرة " . ويتسم إسكان الشرائح الدنيا بكثافة سكانية عالية تبلغ ١٠٠ ألف نسمة في الكيلومتر المربع في الأحياء الشعبية (تبلغ الكثافة السكانية في المتوسط في القاهرة ٤٢ ألف نسمة في الكيلومتر المربع ، بينما تبلغ في العواصم الغربية بين ٨ آلاف و ١٠ آلاف نسمة في الكيلومتر المربع) . كذلك يتسم هذا الإسكان بدرجة عالية من التكدس في الغرفة الواحدة قد تصل أحياناً إلى سبعة أفراد في الغرفة الواحدة . وهذه الأحياء السكنية شبة محرومة من الخدمات

البلدية والاجتماعية ، ومستوى الحياة الحضرية بها بالغ التدني .

٢- المنظومة الثانية : أما 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 مليون وحدة سكنية غير مستخدمة حسب تعداد ١٩٩٦ . كما يقدر بحوالي ٥ مليون وحدة في تعداد ٢٠٠٦ .

وقد بلغ إسكان الشرائح العليا مداه في مستوى الرفاهية في المجتمعات المغلقة على ساكنيها والتي انتشرت بصورة كبيرة خلال العقدين الأخيرين .

وهنا تظهر المفارقة الكبيرة في طبيعة الإسكان المصري . إذ أن 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 .

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

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

الفصل الثالث

الإسكان بين العرض والطلب والحيازة

(١) - العرض Supply

يمكن تقسيم الجهات التي توفر السكن في مصر الي ثلاث قطاعات : القطاع الحكومي ، والقطاع الخاص الرسمي ، والقطاع الخاص غير الرسمي .

١- القطاع الحكومي: يشمل وزارة الإسكان والهيئات التابعة لها مثل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والجهاز المركزي للتعمير ، كما يشمل المحافظات والأجهزة المحلية . ويقوم هذا القطاع ببناء مشروع وحدات الإسكان القومي بمدن المحافظات وبالمدن والمجتمعات الجديدة .

٢- القطاع الخاص الرسمي : يشتمل علي شركات وأفراد تقوم بالبناء علي مواقع مخططة بالمدن القائمة او الجديدة وبتراخيص رسمية من الجهات المعنية .

٣- القطاع الخاص غير الرسمي : ويشمل في الغالب علي أفراد تقوم بالبناء علي أراضي غير مخططة وبدون رخص بناء . وهذه الأراضي إما ملكية خاصة - وغالبا ما تكون ارض زراعية محيطة بالمدن والقرى - أو اراضي عامة تمت حيازتها بوضع اليد .

وطبقاً لدراستين عن إنتاج المسكن في حضر مصر : الاولي من الفترة من ١٩٨٦ الي ١٩٩٦ والثانية من الفترة ٢٠٠٠ الي ٢٠١١ ، جاء القطاع الخاص غير الرسمي في المقدمة كمنتج للوحدات السكنية ، حيث زادت حصته السنوية من عدد الوحدات من ٣٧.٢ % بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦ الي ٤٦.٩ % بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١١ ، اي بمتوسط قدره ١٣٨ الف وحدة في السنة خلال العقد الماضي . يلي القطاع غير الرسمي القطاع الخاص الرسمي الذي زادت نسبته ايضاً من ٣٣.٣ % الي ٤٢ % في نفس الفترة ، بمتوسط قدره ١٢٤ الف وحدة في السنة . ثم يأتي القطاع الحكومي الذي انخفضت نسبته من إجمالي الوحدات المنتجة في حضر مصر بصورة ملحوظة من ٢٩.٥ % الي ١١ % فقط بمتوسط قدرة ٣٣ الف وحدة في السنة .

يتضح مما سبق أن القطاع الخاص غير الرسمي هو القطاع الرائد في توفير المسكن في مصر . ويقوم هذا القطاع بإنتاج وحدات سكنية لغالبية فئات المجتمع وعلي الأخص الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل . ويولي ذلك القطاع الخاص الرسمي والذي يقوم بإنتاج الوحدات السكنية الملائمة للشرائح ذوي الدخل المرتفعة . أما القطاع الحكومي فدوره محدود للغاية ويختص أساسا بالإسكان المتوسط والإسكان الاجتماعي .

ونظرا للحجم الكبير من الوحدات السكنية التي ينتجها قطاع الإسكان غير الرسمي فإن سياسات الإسكان يجب ان تتجه نحو احتواء هذا القطاع و إدخاله في النطاق الرسمي للإسكان . وحسب البيانات الصادرة من وزارة الإسكان والخاصة بعدد الوحدات السكنية المنفذة بواسطة القطاعين الحكومي والخاص خلال العام ٢٠١٢/٢٠١٣ فإن توزيع الوحدات بين القطاعين ليس بعيدا عما إنتهت اليه الدراسات السابقتان . فحسب هذه البيانات قام القطاع الحكومي بتنفيذ ٣٠٥٧٣ وحدة بينما قام القطاع الخاص الرسمي بتنفيذ ١٠٥٠٥٧ وحدة . اما القطاع الخاص غير الرسمي فليس لدي وزارة الاسكان بيان موثق عما انشأه في هذا العام . هذا وأغلب ما انشأه القطاع الحكومي إسكان إقتصادي بنسبة حوالي ٩٤ % من مجموع ما أقامه هذا القطاع .

(٢) - الوحدات الخالية والوحدات المغلقة

من ابرز ظواهر الخلل في منظومة الإسكان في مصر وجود كم هائل من الوحدات الخالية والوحدات المغلقة ، ويبلغ مجموعهما معا حوالي ٦.٤١ مليون وحدة من مجموع الوحدات السكنية البالغ عددها حوالي ٢٣.٧٦٤ مليون وحدة (غير شاملة الوحدات الجوازيه) أي بنسبة حوالي ٢٧ % من الوحدات القائمة ، وذلك حسب تعداد ٢٠٠٦ . وتعرف الوحدات الخالية بأنها وحدات مكتملة وغير مستخدمة ، ويبلغ عددها حوالي ٤.٦٠٤ مليون وحدة . اما الوحدات المغلقة فهي وحدات مكتملة وتم حيازتها ومغلقة لوجود الاسرة بالخارج او لوجود الاسرة بمسكن اخر . ويبلغ عددها حوالي ٢.٠ مليون وحدة .

ويرجع ترك الوحدات خالية دون استخدام الي عدة اسباب كما اظهرت دراسة الإسكان بحضر مصر :

١- نسبة من الوحدات الشاغرة يرغب ملاكها في بيعها ولكنها لا تتباع ذلك لأن الأسعار المطلوبة أعلى من سعر السوق (١٢.٦% من ملاك الوحدات) ، وأن اصحابها ليسوا في عجلة لبيع وحداتهم . بجانب أسباب أخرى مثل عدم توفر المرافق او الخدمات .

٢- نسبة كبيرة من الاسر تقوم ببناء وحدات لإبنائهم لتكون متاحة لهم عند زواجهم (٧٥% من الملاك) .

٣- حوالي ٩.٣% من الملاك يتركون الوحدة خالية لانها مجرد إستثمار اسن لسدخراتهم . ففي ظل عدم الاستقرار الاقتصادي ، وصعوبة الإستثمار في أعمال صغيرة او متوسطة ، بالإضافة إلي معدلات التضخم وتدني قيمة الجنية ، أصبحت الوحدات السكنية ملاذ امن للثروة الشخصية واشبه ببوليصة تأمين للبناء .

٤- تخوف ملاك الوحدات الخالية عند إتاحتها للإيجار من عدم استرداد الوحدة من المستأجر عند انتهاء مدة عقد الإيجار واستمرارية حيازة لها . هذا رغم أن إتاحتها للإيجار يزيد القيمة الاستثمارية لوحداتهم .

هذا الكم الكبير من الوحدات الخالية يمكنه أن يغطي الطلب علي السكن في مصر دون بناء اي وحدة إضافية علي مدار سبعة أعوام قادمة . ولكن يحول دون ذلك أن هذه الوحدات في أغلبها فوق قدرة الغالبية الكبرى من طالبي السكن علي حيازتها تملكاً او تأجيراً . ولكن من ناحية أخرى يجب تحفيز فتح بعض هذه الوحدات للسوق لسد جزء من الطلب الحالي علي الإسكان . والمقترح هنا هو تأسيس شركات تقوم بتأجير الوحدة نيابة عن مالكيها مقابل عمولة معينة . مما يرفع عن المالك عبئ عملية التأجير ويضمن له استعادة الوحدة بعد المدة المحددة بالعقد . ويمكن للبنوك وعلي الاخص البنوك العقارية وبنك الإسكان والتعمير والمؤسسات المالية ومؤسسات التأمين والسياحة إنشاء مثل هذه الشركات كما هو الحال في الخارج .

(٣) - حيازة المسكن : التملك والتأجير

تشير معايير دولية وحقوقية مختلفة الي أن نسبة الإنفاق من دخل الاسرة علي السكن يجب ان تكون بحد اقصي من ٢٥% الي ٣٠% من الدخل حتي يتثني للاسرة ان تتفق علي الأغراض الأخرى للحياة .

هذه النسبة تمثل الإنفاق علي كل ما له علاقة بالسكن ، كالإيجار او قسط او التملك و تكلفة المرافق مثل المياه والكهرباء والغاز وكذلك الصيانة . فإذا ما قمنا بتحديد حد أقصى لأسعار

السكن طبقا لهذا المعيار ، فسيكون متوسط الإيجار او القسط الشهري ما بين ٢٠% و ٢٥% من الدخل ، تاركين الباقي لمصاريف السكن الاخري .

اما فيما يتعلق بالتمليك فيجب ان يكون سعر المسكن في حدود أربعة الي خمسة أضعاف دخل الاسرة السنوي . وفي حالة اتزان سوق الإسكان تتراوح نسبة كل من الوحدات المملّكة والوحدات المؤجرة ما بين ٤٥% و ٥٠% . ولكن هذه النسبة بين التمليك والإيجار في مصر تتحقق فقط في سوق القطاع العام غير الرسمي حيث ان الإيجار يمثل ٥١% من نمط الحيازة ، والباقي تمليك (حسب دراسة الإسكان بحضر مصر ٢٠٠٨) .

اسا في للقطاع العشوي فإن نسبة ما يتاح من وحدات للتمليك تبلغ حوالي ٨٦% من مجموع الوحدات وما يتاح للإيجار ١٤% في البرنامج القومي للإسكان الإجتماعي . ومن الواضح ان غالبية الوحدات التي ينتجها القطاع الخاص الرسمي تتاح للتمليك . ولخاص من ذلك الي ان التمليك هو النمط السائد في السوق المصري الحالي لحيازة الوحدات السكنية .

(٤) - الفجوة بين اسعار الوحدات السكنية والقدرة علي حيازتها تملكا او إيجارا

الحقيقة البينة ان أسعار السكن في تضخم مستمر ، وفي نفس الوقت فإن متوسط دخل الاسرة لا يواكب هذا التضخم ، مما يوسع الفجوة بين سعر الوحدة والدخل . وذلك يجعل الحصول علي المسكن - سواء بالشراء او بالإيجار - يزداد صعوبة بمضي الوقت . و هذا هو السبب في تفاقم مشكلة الاسكان في مصر ، والتي تمثل مع غيرها من العناصر الشبيهة الخلل الواضح في هيكل الاقتصاد المصري . ويجب العمل علي اصلاح هذا الهيكل حتي يمكن حل المشاكل الرئيسية التي تواجه مصر مثل الصحة والتعليم والإسكان و غيرها .

١ - دخل الشرائح السكانية وما يمكن ان تخصصه للتمليك او للإيجار

فيما يلي جدول يبين متوسط دخل الشرائح الخمسية للاسر حسب بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك عام ٢٠١١/٢٠١٠ للجهاز المركزي للتعبئة العامة والاحصاء . وهي تبدأ بخمس السكان الأدنى دخلا ويليهما الخمس التالية في الدخل وهكذا تنتهي بالخمس الاخير الأكثر دخلا . كما يبين الجدول متوسط القيمة التي يمكن ان تخصصها الأسرة بكل شريحة لتملك وحدة سكنية ملائمة وهي - كما سبق ذكره - تساوي خمسة أضعاف دخلها السنوي . وكذلك يبين متوسط القيمة الإيجارية الشهرية التي يمكن أن تخصصها الأسرة بكل شريحة لإستئجار الوحدة ، وهي تقدر بما يساوي ٢٥% من دخلها الشهري .

جدول الدخل للشرائح الخمسية وما يمكن تخصيصه للتمليك او للإيجار

الشرائح الخمسية للسكان	من ٢٠% من السكان الاكثر فقرا	من ٤٠-٢٠% الفقراء	من ٦٠-٤٠% الشريحة المتوسطة	من ٨٠ - ٦٠% الشريحة فوق المتوسطة	من ١٠٠-٨٠% الشريحة الأعلى دخلا
متوسط الدخل الشهري الاسري - بالجنيه	٨٣٣	١٠٤٢	١٤٥٨	٢٠٨٣	٣٣٣٣
متوسط ما يمكن ان تخصصه الاسرة للتمليك بالالف جنيه	٥٠	٦٣	٨٨	١٢٥	٢٠٠
متوسط ما يمكن ان تخصصه الاسرة للإيجار الشهري - بالجنيه	٢٠٨	٢٦١	٣٦٥	٥٢١	٨٢٣

وقد اعتبر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ان الشريحتين الادني (الاكثر فقرا والفقراء)

- وهما يمثلان ٤٠% من السكان - هما شرائح محدودي الدخل والاولي بالرعاية .

٢- تكلفة الوحدات السكنية وقيمتها الاجارية :

قامت وزارة الاسكان بتصنيف مستويات الاسكان طبقا للمساحة ونوع التشطيب وذلك بموجب

القرار الوزاري رقم ٧٦٦ لسنة ١٩٨٠ وجاء التصنيف طبقا للمساحة كالاتي :

- الاقتصادي : من ٥٠ - ٨٠ مترا مسطح .
- المتوسط : من ٦٠ - ١٠٠ مترا مسطح .
- فوق المتوسط : من ١٠٠ - ١٤٠ مترا مسطح .
- الفاخر : أكثر من ١٤٠ مترا مسطح .

كما قامت الوزارة (قطاع التشييد) بتحديد سعر تكلفة المتر المسطح في عام ٢٠١١ حسب

مستويات الإسكان كالاتي :

- الاقتصادي : ١٣٥٠ جنيتها .
- المتوسط : ١٥٥٠ جنيتها .

- فوق المتوسط : ١٦٢٠ جنيها .

- الفاخر : ١٩٠٠ جنيها .

مع اضافة ما بين ١٠ - ١٥% من سعر تكلفة المتر المسطح كثمن للأرض وتكلفة مدها بالمرافق .

مما سبق يمكن حساب السعر الفعلي للوحدات السكنية الملائمة للشرائح السكنية الخمسية السابق ذكرها وكذلك قيمتها الايجارية بفرض ان قيمة الايجار السنوي تمثل ١٠% من رأس المال المستثمر .

جدول التكلفة والقيمة الايجارية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية

الشرائح الخمسية للسكان	من ٢٠% من السكان	من ٤٠-٢٠%	من ٦٠-٤٠%	من ٨٠-٦٠%	من ١٠٠-٨٠%
مساحة الوحدة الملائمة بالمتر المسطح	٥٠	٧٠	١٠٠	١٢٠	١٦٠
تكلفة الوحدة بالالف جنية	٧٤	١٠٤	١٧٤	٢٢٤	٣٥٠
الاجار الشهري للوحدة - بالجنية	٦١٩	٨٦٦	١٤٤٧	١٨٦٣	٢٩١٣

٣- الفجوة بين ما يمكن تخصيصه للتمليك والاجار حسب الدخل وبين التكلفة الفعلية والقيمة الايجارية:

من الجدولين السابقين : جدول دخل الشرائح الخمسية وما يمكن تخصيصه للتمليك والاجار ، و جدول التكلفة الفعلية والقيمة الايجارية للوحدات الملائمة للشرائح الخمسية تتضح الفجوة الواسعة بين الاثنين .

١- الشريحة الخمسية الأدنى (الأكثر فقرا):

الفجوة في قيمة تملك الوحدة ٢٤ ألف جنيه .

الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٤١١ ألف جنيه .
- الشريحة الخمسية التالية (الفقراء) :

الفجوة في قيمة تملك الوحدة ٤١ ألف جنيه .
الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٦٠٥ جنيه .

- الشريحة الخمسية الثالثة (متوسطي الدخل) :

الفجوة في قيمة تملك الوحدة ٨٦ ألف جنيه .
الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ١٠٨٢ جنيه .

- الشريحة الخمسية الرابعة (فوق متوسطي الدخل) :

الفجوة في قيمة تملك الوحدة ٩٩ ألف جنيه .
الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ١٣٤٢ جنيه .

- الشريحة الخمسية الخامسة (الاعلى دخلا) :

الفجوة في قيمة تملك الوحدة ١٥٠ الف جنيه .
الفجوة في قيمة الإيجار الشهري ٢٠٨٠ جنيه .

مما سبق يتضح ان الفجوة الواسعة بين القيمة الحقيقية للوحدة والقدرة علي حيازتها تملكها او إيجارا تشمل كافة شرائح المجتمع وان نسبة ضئيلة للغاية من الاسر هي القادرة علي هذه الحيازة .
وإذا ما أخذنا الشريحة الوسطي من هذه الشرائح الخمسية كمتوسط عام وقارنا بين متوسط الدخل الشهري في هذه الشريحة وهو ١٤٥٨ جنيه وما يمكن تخصيصه الأسرة منه للإيجار الشهري وهو ٣٦٥ جنيه ، وبين قيمة الإيجار الشهري الفعلي للوحدة الملائمة (مساحة ١٠٠ م^٢) وهي ٨٦٦ جنيه ، فإننا نستخلص ان القدرة المالية للأسرة المصرية في المتوسط لحيازة وحدة سكنية لا تتجاوز ٤٢ % من إيجارها الفعلي .

لقد كان منطقيا أنه كلما انتقلت الأسرة من شريحة اجتماعية الي شريحة أعلى دخلا تقل الفجوة بين دخل الأسرة وما يمكن ان تخصصه لشراء او لإيجار وحدة سكنية ملائمة لها من ناحية ، وبين القيمة الشرائعية الفعلية لهذه الوحدة وقيمة إيجارها الشهري من ناحية اخري . ولكن الحالة المصرية تشير عكس ذلك تماما ؛ فكلما زاد الدخل زادت هذه الفجوة ، مما يدل بوضوح علي وجود خلل في الهيكل الاقتصادي الحالي بوجه عام والهيكل العقاري علي وجه الخصوص . أمام الصعوبة البالغة

في حيازة وحدة سكنية لابد من التنازل عن المعدلات الملائمة والمتفق عليها في علم الاسكان وذلك علي النحو التالي :

- ان تكون القيمة الايجارية الشهرية من ٢٥-٣٠% من الدخل الشهري للأسرة .
- ان تكون قيمة الشراء ثمانية أضعاف دخل الاسرة في العام بدلا من خمسة اضعاف .
- ان يكون نصيب الفرد من المساحة السكنية - خصوصا للشرائح محدودة الدخل - من ١٠ - ١٢ مترا مسطحا بدلا من ١٤ مترا مسطحا .

بجانب ضرورة توجيه البحث العلمي في مجال العمران نحو إستحداث نظم بناء يمكن معها تحقيق السرعة في التنفيذ وزيادة المنتج السكني بجانب خفض التكلفة . مع إتاحة قروض ميسرة علي أماد طويلة تمكن الاسرة من حيازة الوحدة الملائمة لها .

ومن الجدير بالذكر أن الإسكان المنتج من القطاع الخاص غير الرسمي يقل فيه سعر المتر المسطح بمقدار ٣٦ % عن سعر المتر المسطح في الإسكان الخاص الرسمي . كما ان نسبة الوحدات المؤجرة تبلغ ٥١ % من مجمل الوحدات التي ينتجها هذا القطاع . ويبلغ متوسط القيمة الايجارية لهذه الوحدات حوالي ٣٠ % من الدخل الشهري للأسرة . كما أن الاسكان غير الرسمي - الشهير بالعشوائي - متاح لكافة شرائح المجتمع ، خصوصا شرائح محدودي الدخل . وبذلك يمكن القول أن القطاع الخاص غير الرسمي يحقق نتائج افضل في انتاج الوحدات وفي نمط حيازتها مما يحققه القطاع الخاص الرسمي بل والقطاع الحكومي ، مما يستوجب دراسته بموضوعية بدلا من الإدانة الشديدة التي تتاله طوال الوقت ومن كل جانب .

(٥)- العجز السنوي في الوحدات السكنية :

تم تحديد حجم الطلب علي الإسكان سنويا في الحضر بحوالي ٤٥٠٠٠٠٠ وحدة سكنية كما سيأتي ذكره تفصيلا في الفصل الرابع من هذا التقرير . وسبق ان ذكر ان حجم الإنتاج السنوي للإسكان الحضري في القطاعات الثلاث : الحكومي والخاص الرسمي والخاص غير الرسمي يبلغ نحو ٢٩٥ الف وحدة سكنية . وبذلك يمكن تقدير حجم العجز السنوي بحوالي ١٥٠ الف وحدة . أي ان انتاج الإسكان يحقق حوالي ٦٧ % من حجم الطلب عليه . وهذا العجز الشديد يصيب فقط الشرائح محدودة الدخل والمتوسطة (حوالي ٨٠ % من الاسر المصرية) . أما الشرائح العليا فلا تعاني من هذا العجز ، بل لديها وفرة كبيرة من الوحدات اشبه بمخزون سكني راكد كما سبقت الإشارة اليه .

وبتراكم هذا العجز سنويا يزداد تفاقم مشكلة الإسكان في مصر عاما بعد عام . وينتج عن عدم القدرة علي سد هذا النقص المتزايد مزيدا من الكثافة السكانية ومزيدا من معدل إشغال الغرفة الواحدة ومزيدا من الإسكان الهامشي غير الإنساني .

ملحوظة هامة : إعتد هذا التقرير (وعلي الاخص هذا الفصل) علي البيانات المتاحة في كل من الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ووزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية وكذلك علي البيانات الواردة في بعض الدراسات مثل دراسة الإسكان الحضري في مصر لهيئة المعونة الامريكية وغيرها من الدراسات الاكاديمية . وقد تلاحظ ما يلي :

- عدم التوافق بين بيانات وأرقام هذه المصادر المختلفة وتعارضها تعارضا ملحوظا مع بعضها البعض في بعض الحالات .

- ليس هناك إتفاق مشترك ثابت علي تعاريف العناصر والمفردات الخاصة بالإسكان بين هذه الجهات المختلفة . وقد امتد هذا الإختلاف بطبيعة الحال الي الأرقام الخاصة بتقديرات هذه العناصر والمفردات واوزانها والتي قامت كل جهة منها بإعدادها .

- بعض النتائج المستخلصة من هذه البيانات قد تبدوا غير واقعية او غير منطقية .

لذا فإننا نوصي بضرورة الأنفاق المشترك بين الجهات العاملة في مجال إحصائيات الإسكان علي تعاريف موحدة لعناصر ومفردات الإسكان . ثم يتم بعدها إعداد إحصائيات علمية دقيقة للإسكان في كل مكوناته ومجالاته لكي تكون الاساس المتيين لوضع سياسة اسكانية قومية مستدامة . وقد حاولنا في هذا التقرير بقدر المستطاع ان نجد طريقا وسطا بين هذه الارقام والبيانات المختلفة حتي نكون اقرب ما يمكن الي الصواب وبأقل قدر ممكن من الخطأ .

لذا فإن النتائج التي توصلنا اليها في هذا التقرير هي نتائج إرشادية في المقام الاول تسعى الي توضيح الواقع بإيجابياته وقصوره .

الفصل الرابع

نحو سياسة قومية للإسكان

يتضح مما سبق أن الإسكان في مصر يعاني من مشاكل خطيرة متراكمة : أبرزها الخلل الواضح في المنظومة الإسكانية برمتها : فهناك وفرة في عدد الوحدات لشريحة معينة و ندرة شديدة في وحدات الشرائح الأخرى ، مع وجود مخزون مسكني كبير راكد . والجنوح الشديد للتمليك على حساب التأجير . ثم ارتفاع كبير في نسبة الإسكان غير الرسمي حتى كادت أن تصل إلى نسبة الإسكان الرسمي . ولكن من أهم هذه المشاكل هو خروج قيمة المسكن تملكاً أو تأجيراً من نطاق المقدرة المالية لأغلب شرائح المجتمع ، وان الفجوة بين التكلفة والدخول في ازدياد مستمر . إضافة إلي أن الدولة بقطاعاتها المختلفة - الرسمية وغير الرسمية - غير قادرة علي إنتاج الوحدات السكنية التي تلبي حجم الطلب عليها . كل ذلك أدى إلي تفاقم مشكلة الإسكان تفاهما خطيرا .

ويجب أن تهدف سياسة الإسكان الجديدة ليس فقط إلي توفير وحدات الإسكان حسب حجم الطلب عليها في الحاضر والمستقبل ، بل أيضاً إلي سد النقص الحالي في عدد الوحدات نتيجة السياسات والتشريعات السابقة . وبمعنى آخر يجب أن تكون سياسة الإسكان سياسة طويلة المدى واضحة المعالم ؛ تسعى إلي تحقيق أهداف محددة في توفير المسكن الملائم للأسرة المصرية في كل شرائح المجتمع . كما يجب ان تكون في إطار خطة استراتيجية للتنمية العمرانية شاملة الحيز المعمور الحالي في الوادي والدلتا والحيز العمراني الجديد في محاور وأقاليم التنمية في صحراوات مصر وسواحلها ، كي تكون مصر بكامل مسطحها الجغرافي وحدة تنموية واحدة . وتشتمل العناصر الأساسية لسياسة الإسكان على ما يلي :

(1) تحديد الشرائح الاجتماعية تحديداً دقيقاً وعلى الأخص شرائح محدودي الدخل

يجب تحديد الشرائح الاجتماعية المختلفة تحديداً دقيقاً : شرائح محدودي الدخل وشرائح الطبقة الوسطى والشرائح العليا ، ونسبة عدد الأسر بكل منها للمجموع الكلي للأسر المصرية وذلك حتى تتال كل شريحة ما تحتاجه من وحدات سكنية دون أن تجور على غيرها من الشرائح. وقد تم خلال العقود الأخيرة أن دعمت الدولة أغلب الوحدات السكنية التي أنشأتها بقروض ميسرة تحت

اسم "الإسكان الشعبي" لم تكن في حقيقة الأمر إسكاناً شعبياً، بل كانت إسكاناً متوسطاً وفوق المتوسط ، ولم تذهب إلى شريحة محدودى 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 محدودى الدخل، وهو ما يسمى "بالإسكان الاجتماعي". وتعرف هذه الأسر عادة بالأسر التي يقع دخلها تحت ما يطلق عاىه حد الفقر، وهو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفره لكى تسد الأسرة احتياجاتها الضرورية من الغذاء والكساء والإسكان .

وقد سبق ان ذكر ان الجهاز السريزي للتعبئة العامة والإحصاء قد سنّف شرائح السبعتم حسب الدخل الي شرائح خمسية أدناها الشريحة الأكثر فقراً تليها شريحة الفقراء ثم شريحة متوسطي الدخل وشريحة فوق متوسطي الدخل وآخرها الشريحة ذات الدخل العالمية . واعتبر الجهاز ان الشريحتين الاولى والثانية يمثلان محدودى الدخل والاولي بالرعاية . كما ان هناك تعريفات مختلفة لمحدودى الدخل أعدتها جهات دولية ومراكز علمية اقتصادية واجتماعية .

(٢) تحديد المجموعات السكانية المستهدفة بسياسات الإسكان

تتمثل الجماعات السكانية المستهدفة Target Groups فيما يلي :

١- الأسر المكوّنة حديثاً Newly Formed Families

يبلغ عدد الأسر الجديدة سنوياً ٨٠٠ ألف أسرة وذلك حسب عدد عقود الزواج الرسمية التي تتم خلال العام . وتحتاج هذه الأسر إلى عدد مساوي من الوحدات السكنية . ويمكن أن نقدر بصورة تقديرية أن نسبة عدد الأسر الجديدة محدودة الدخل يبلغ ٤٥% من عددها الكلي . ونسبة الأسر في الشرائح الوسطي تبلغ ٣٥% . والباقي موزع بين أسر الشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا .

والأسر الجديدة محدودة الدخل هي الأولى بالرعاية والدعم والأكثر احتمالاً إلى الانتقال إلى محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا .

٢- الأسر التي تضطر إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية

تضطر هذه الأسر إلى ترك مساكنها نتيجة التقادم أو التصدع أو الانهيار . وتقدر وزارة الإسكان عدد الوحدات السكنية التي يجب أن تخلى سنوياً لهذه الأسباب بحوالي ٥٥ ألف وحدة . ومن الواجب توفير عدد مناسب من الوحدات السكنية الجديدة لهؤلاء السكان . ويمكن أن نفترض أن نصف عدد هؤلاء السكان من شرائح محدودى الدخل ، والنصف

الأخر من الشرائح الوسطى . إذ أنه من الملاحظ أغلب المباني التي تصدر لها قرارات إزالة تقع في الأحياء القديمة موطن هذه الشرائح .

٣- الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة

قدر "صندوق تطوير المناطق العشوائية" العدد الكلي للوحدات السكنية غير الآمنة بالأحياء العشوائية بحوالي ٢١٠ ألف وحدة ، منها حوالي ١٥٠ ألف وحدة يجب إزالتها ونقل سكانها إلى مساكن جديدة آمنة . أما الوحدات الباقية وعددها ستون ألف وحدة فيمكن أن تظل في مكانها مع إزالة سبب الأمان الذي يتعرض له سكانها (مثل تحويل كابلات الضغط العالي الكهربائية الممتدة فوق هذه الوحدات إلى كابلات أرضية) . وقد وضع الصندوق توصيف الوحدات السكنية غير الآمنة كالآتي :

- الوحدات بالمناطق المعرضة إلى انهيار الكتل الحجرية من حواف الهضاب والجبال .
 - الوحدات بالمناطق المعرضة للسيول .
 - الوحدات بالمناطق الواقعة بجوار خطوط السكك الحديدية ويتعرض ساكنوها لحوادث القطارات .
 - المنشآت المتهدمة أو المنصدعة أو التي تمثل سناً نون المستوى الأدنى وتمثل خطورة كبيرة على ساكنيها .
- واشتملت خطة تطوير العشوائيات إلى نقل سكان هذه الوحدات غير الآمنة - كأولوية أولى - على مدى الخمس سنوات القادمة . وأغلب هؤلاء الأسر من شرائح محدودى الدخل .

٤- الأسر التي تقيم حالياً في الإسكان الهامشي (الجوازي) Marginal Housing

ويمثل هذا الإسكان في العيش المنتشرة في شوارع وحواري الأحياء القديمة والأماكن الأثرية وغرف الأسطح وأحواش المقابر وكذلك في إسكان الغرفة الواحدة . وسبق ان ذكر ان مجموع عدد الوحدات الجوازية يبلغ ٤,٦٢٨ مليون وحدة وان عدد الاسر التي تسكن في غرفة واحدة ٥,٢٤٥ مليون أسرة حسب تعداد ٢٠٠٦ . وأغلب هذه الأسر من شرائح محدودى الدخل . وليس من السهل نقل مثل هذا العدد الكبير من الأسر إلى وحدات أكثر ملائمة في فترة قصيرة . بل سوف تطول هذه الفترة إلى ما يزيد على ٢٠ عاماً . كما أنه ليس من المنتظر البدء في توفير الإسكان اللازم لها قبل خمس سنوات على الأقل . ويعد تدخل الدولة لمعاونة الشرائح الاجتماعية المذكورة أمراً ضرورياً

لحمايتها من الآثار السلبية المنتشعة، والتي تنعكس على حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والأمنية. والدعم الذي يقدم لهذه الأسر محدود للغاية إذا ما قورن بالثمن الاقتصادي والاجتماعي الباهظ الذي يتكبده المجتمع إذا ما تركت هذه الأسر وشأنها دون رعاية كافية.

(٣) 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 . وقد سبق ان حددت وزارة الإسكان مساحات الوحدات الملائمة للشرائح السكانية المختلفة . ولكن أمام وطأه مشكلة الإسكان الحالية وعدم قدرة أغلب الشرائح الاجتماعية علي حيازة الوحدات السكنية الملائمة فإنه يلزم إعادة النظر في هذه المساحات وتخفيضها الي أدنى قدر ممكن .

١- الوحدات الملائمة للإسكان الاجتماعي

تتراوح مساحات الوحدات السكنية الملائمة للشريحة الاجتماعية المستهدفة بالإسكان الاجتماعي ما بين ٣٥ متراً مسطحاً و ٦٠ متراً مسطحاً وهي شريحة الفقراء والاشد فقرا . ومثل هذه الوحدات تحقق الحاجات المعيشية للأسر محدودة الدخل بأحجامها المختلفة والتي تتراوح بين فردين وسبعة أفراد.

ونصيب الفرد من هذه الوحدات في المتوسط يتراوح 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 .

٢- وحدات لإسكان المتوسط

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح الوسطى ما بين ٦٠ و ١٠٠ متراً مسطحاً . ونصيب الفرد فيها يبلغ ١٨ متراً مسطحاً .

٣- وحدات الإسكان فوق المتوسط والفاخر

تتراوح مساحات الوحدات السكنية المناسبة للشرائح فوق المتوسط ما بين ١٠٠ و ١٤٠ متراً مسطحاً ، بواقع نصيب الفرد ٢٤ متراً مسطحاً . أما الإسكان الفاخر فتزيد مساحة الوحدة فيه على ١٤٠ متراً مسطحاً .

(٤) 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 تدريجيا حتى ينتهي في نهايتها . وهناك طريقتان لدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له: أولاها دعم الإيجار ويتمثل في منح العائلة الفرق بين قدرتها على الإيجار (٢٥% من دخلها) والإيجار الفعلي للوحدة، وثانيتهما دعم التمليك ويتمثل في تمكين العائلة من دفع أقساط القرض الواجب سداه ثمناً للوحدة. ويجب أن تتساوى قيمة الدعم في الحالتين ، وبالتالي فإن اختيار الأسرة لاستئجار أو تمليك 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 للصندوق سنويا من الخزانة العامة يمكن أن تكون له الموارد الآتية:

- ١٠% من حصيله مزايدات بيع الأراضي المملوكة للدولة والهبات العامة وشركات القطاع العام.
- ٢٥% من حصيله بيع الأراضي المملوكة للوحدات المحلية .
- نسبة من الفائض السنوي من موازنة هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة .
- حصيله بيع وإيجار ومقابل الانتفاع بالمباني التي ينشئها الصندوق . وكذلك عائد استثمار أموال الصندوق .
- المبالغ المخصصة لأغراض الصندوق في الاتفاقيات الدولية التي تعقدها الدولة .
- العائد من رسوم الاستثناءات من الارتفاع التي تمنح لبعض المباني لطبيعتها الخاصة، وكذلك حصيله مخالفات قانون البناء الموحد .

(٥) سياسة تخصيص الأراضي

سبق ذكر أن هناك ثلاثة أنواع من الإسكان : الإسكان الاجتماعي المخصص لشرائح محدودة الدخل ، ثم الإسكان المتوسط ، والإسكان الفوق المتوسط والفاخر وأن الشرائح الإجتماعية الأولى بالرعاية هي شرائح محدودي الدخل ثم الشرائح الوسطي خصوصا الدنيا منها . وعلى ذلك فإن

تخصيص المواقع للإسكان بأنواعه المختلفة يجب أن يختلف من نوع لأخر وذلك على النحو التالي :

- ١ - تتاح الأراضي للإسكان الاجتماعي بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدتها بالمرافق .
- ٢ - تتاح الأراضي للإسكان المتوسط بسعر التكلفة .
- ٣ - أما الإسكان فوق المتوسط والفاخر فيمكن أن لنناح الأراضي اللازمة لهما بسعر أعلى من تكلفة إعدادها .

وتستخدم الزيادة في سعر أراضي الإسكان فوق المتوسط والفاخر في سد العجز في سعر أراضي الإسكان الاجتماعي المنخفض وهو مايسمى Cross-subsidy .
أما إذا ما أخذ بنظام حق الانتفاع في المجتمعات الجديدة خارج الوادي والدلتا فيمكن أن تحدد قيمة رسوم حق الانتفاع حسب نوع الإسكان فتبلغ أنداها في الإسكان الاجتماعي وأقصاها في الإسكان فوق المتوسط والفاخر .

(٦) إعادة الإتران بين التملك والتأجير

سبق أن ذكر أن نسبة الوحدات المخصصة للتأجير في الحقبة الأخيرة كانت محدودة ، وأن هذه النسبة كان يجب أن تكون حوالي ٥٠% . ومثل هذا الانخفاض الكبير الحالي في نسبة الوحدات المؤجرة تمثل خللاً في سوق الإسكان . ولذا فإن سياسة الإسكان الجديدة يجب أن تسعى إلى إتاحة وحدات سكنية كافية للتأجير حتى يمكن تحقيق الإتران بين نسبة الوحدات المتاحة للتأجير والوحدات المتاحة للتمليك كما هو متعارف عليه في سوق الإسكان المتوازن .

(٧) تحديد حجم الطلب على الإسكان

تم إجراء عدة دراسات لتحديد حجم الطلب على الإسكان في مصر ولكن تبيننت نتائج هذه الدراسات في تحديد حجم هذا الطلب . ويرجع ذلك لتعقيد عملية حساب الطلب والعجز ، ويستوجب الأمر توفر إحصاءات مفصلة ودراسات علمية دقيقة .
من أبرز هذه الدراسات دراسة " الإسكان الحضري في مصر " التي تمت عام ٢٠٠٨ . وقامت على نتائج استبيان شمل نحو ٢٣ ألف أسرة تمثل شرائح المجتمع الحضري . وكان من نتائجها الآتي :

- ٧.٤% من الاسر في حضر مصر بها فرد يبحث عن سكن .

- تعددت اسباب البحث عن السكن : نحو النصف (٤٦ %) يبحث بغرض الزواج . والباقي يبحث بغرض الإنتقال الي وحدة اكبر ، او الإنتقال لوحدة مستقلة عن اسرهم .

- من بين الطالبين 53.3 % يبحثون عن سكن بالايجار علي المدى الطويل و 43.3 % يرغبون في شقه تملكه ويستحب ان تكون بالتقسيم . و 3.4 % يبحثون عن سكن بالإيجار لمدة قصيرة (إيجار جديد) .

وحددت هذه الدراسة ان حجم الطلب علي الإسكان يبلغ حوالي ٨٧٠ الف وحدة سكنية سنوياً في الحضر شاملة بعض تراكمت السنوات السابقة .

في عام ٢٠٠٨ أصدر الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء دراسة عن " الإحتياجات الحالية والمستقبلية من الوحدات السكنية في مصر ٢٠٠٧ - ٢٠٢٢ " وقد جاء في هذه الدراسة أن الوحدات السكنية المطلوبة في مصر في عام ٢٠١٤ هي : حوالي ٤٢٧٠٠ وحدة مطلوبة للنمو السكاني وحوالي ٤٣٠٠ وحدة للإحلال والتجديد و حوالي ٣٤٢٠٠ وحدة مطلوبة للإحتياطي بمجموع إجمالي قدره حوالي ٤٦٦٠٠ وحدة سكنية . ومن الواضح أن هذا التقدير منخفض بعض الشيء ويقل كثيراً عن التقدير السابق الوارد في دراسة " الإسكان الحضري في مصر " كما يقل ايضاً عن التقدير الوارد في هذا التقرير كما هو موضح فيما بعد .

في هذا التقرير تم تحديد حجم الطلب علي الإسكان بناء علي الإحتياجات الفعلية من الوحدات السكنية للأسر المكونة حديثاً ، والأسر التي أخلت مساكنها بأوامر إدارية ، والأسر التي تعيش في وحدات عشوائية غير امنة او في اماكن جوارية .

إذا ما فرضنا أن نسبة الأسر محدودة الدخل تبلغ ٤٥% من مجموع الأسر ، ونسبة أسر الشريحة الوسطي ٣٥% ، ونسبة أسر الشريحة فوق المتوسطة والعليا ٢٠% ، ومع تحديد المجموعات السكانية المستهدفة بسياسات الإسكان كما سبق توضيحه فإنه يمكننا تحديد حجم الطلب السنوي على الإسكان الحضري على النحو التالي :

١- الأسر المكونة حديثاً وعددها السنوي الكلي حوالي ٨٠٠ ألف أسرة منها ٣٦٠ ألف أسرة في الحضر . وتحتاج هذه الأسر الحضرية سنوياً من وحدات سكنية على النحو التالي :

- وحدات سكنية لشريحة محدودي الدخل ١٦٢٠٠٠ وحدة
 - وحدات الشريحة الوسطي ١٢٦٠٠٠ وحدة
 - وحدات الشريحة فوق المتوسطة والعليا ٧٢ وحدة
- ٢- الأسر التي تضطر إلى ترك مساكنها بقرارات إدارية ويبلغ عددها ٥٥ ألف أسرة سنوياً ، نصفها من محدودي الدخل والنصف الآخر من الشريحة الوسطي . وعلى ذلك فإن ما تحتاجه هذه الأسر سنوياً هو الآتي :
- وحدات سكنية لشريحة محدودي الدخل ٢٧٥٠٠ وحدة
 - وحدات الشريحة الوسطي ٢٧٥٠٠ وحدة
- ٣- الأسر التي تسكن في أحياء عشوائية في مساكن غير آمنة ويبلغ عددها ١٥٠٠٠٠ أسرة كما سبق ذكره وهم من محدودي الدخل . وحسب الخطة القومية لتطوير العشوائيات فإن الدولة ستقوم بتوفير إسكان ملائم لهذه الأسر على مدى خمس سنوات . وبناءً على ذلك فإن عدد الوحدات السكنية الجديدة المطلوبة لهذه الأسر يبلغ ٣٠٠٠٠ وحدة سنوياً من وحدات محدودي الدخل .
- ٤- الأسر التي تقم في الإسكان الهامشي وعددها يقدر بثلاثة ملايين أسرة من شرائح محدودي الدخل . وتوفير وحدات مناسبة لهذه الأسر سوف يحتاج إلى فترة طويلة قد تبلغ ٢٠ عاماً . ولكن نظراً للظروف الخاصة التي تمر بها مصر في الوقت الحالي فإنه ليس من المنتظر توفير إسكان لهذه الأسر قبل خمس سنوات على الأقل كما سبق ذكره .
- مما سبق يتضح أن عدد الوحدات السكنية المطلوبة سنوياً في الحضر خلال الخمس سنوات القادمة هي كالتالي :
- وحدات سكنية لشريحة محدودي الدخل ١٩٢٥٠٠ وحدة بنسبة ٤٩.٣٢%
 - وحدات سكنية للشريحة الوسطي ١٥٣٥٠٠ وحدة بنسبة ٣٤.٤٩%
 - وحدات سكنية للشريحة فوق المتوسطة والعليا ٧٢٠٠٠ وحدة بنسبة ١٦.١٨%
- المجموع الكلي للوحدات السكنية الحضرية المطلوبة سنوياً حوالي ٤٥٠٠٠٠ وحدة

(٨) إدخال قطاع الإسكان الخاص غير الرسمي داخل النطاق الرسمي

سبق ان ذكر ان القطاع الخاص غير الرسمي هو المنتج الأكبر للوحدات السكنية . وأن تكلفة الوحدات في هذا القطاع اقل بدرجة كبيرة عن نظيراتها في الإسكان الرسمي . كما أن نمط الحيازة هو النمط الامثل ، إذ أن الحيازة به تكاد ان تكون منصفة بين التمليك والتأجير . وإن كانت الوحدات السكنية غير الرسمية تلائم العديد من شرائح المجتمع إلا أن اغلبها مخصص للشرائح محدودة الدخل . و لكن كان الخروج هذا الإسكان من اطار الرسمي للدولة العديد من الظواهر السلبية عمرانيا واجتماعيا سبق الإشارة إليها عند الحديث عن الإسكان العشوائي والإسكان الجوازي .

لذا فإنه من الضروري - في ظل سياسة الإسكان الجديدة المقترحة - ضم هذا القطاع الهام الي منظومة الإسكان الرسمي تلافيا لسلبياته وتعطيما لإيجابياته . وقد تمت عدة دراسات في هذا الشأن ، اهمها الدراسة التي اعدتها محافظة القاهرة بالإشتراك مع البنك الدولي والتي أوصت بتخصيص مواقع يتم تخطيطها ووضع شروطها البنائية لتناسب صغار المستثمرين أصحاب رؤوس الاموال المحدودة Small Scale Capitals لبناء وحدات سكنية تلائم شرائح المجتمع المختلفة وعلي الاخص شرائح محدودي الدخل ، علي أن تزود بالمرافق والخدمات الاجتماعية الأساسية وأنشطة إنتاجية ملائمة لهذه الشرائح مثل الصناعات الصغيرة والمتوسطة والورش والأنشطة الحرفية .

(٩) مواقع الإسكان الجديد

أتضح من البحث الخاص بالإقليمية - تقسيم مصر إلى أقاليم تنموية ، أن الزيادة السكانية المتوقعة حتى عام ٢٠٥٢ سوف تبلغ حوالي ٦٠ مليون نسمة أي حوالي ١٣ مليون أسرة . ولما كان الحيز الحالي بلغ درجة التشبع القصوي من السكان ، فإن هذه الزيادة يجب أن تنتقل إلى مستقرات جديدة على امتداد الحيز الحالي وإلى محاور وأقاليم تنموية جديدة خارج الوادي والدلتا ، بمعدل حوالي ٣٠٠٠٠٠٠ أسرة سنوياً ، تحتاج إلى نفس العدد من الوحدات السكنية ، ذلك إذا ما أخذت مصر بسياسة الانتشار السكاني وزيادة رقعة المعمور المصري

من ٦% إلى ١٢% من كامل المسطح الجغرافي المصري . وهذه الوحدات السكنية المطلوبة
يمكن أن تكون مناصفة بين وحدات الإسكان الاجتماعي والإسكان المتوسط .
لذا فإن مشروعات الإسكان الجديدة (مثل مشروع المليون وحدة) يجب ان تتجه في المقام
الاول نحو محاور التنمية الجديدة علي أن يصاحبها تنمية اقتصادية واجتماعية وعمرانية .

الفصل الخامس

حل مشاكل الإسكان الحالية

يعانى قطاع الإسكان عدّة مشاكل مزمنة سبقت الإشارة إليها. ويصعب تطبيق سياسة فعّالة للإسكان مع بقاء هذه المشاكل معلقة. لذا فإنّه من الواجب إيجاد الحلول الملائمة لها . وهذه المشاكل هي: العلاقة بين المالك والمستأجر ومشكلة العشوائيات ومشكلة الوحدات المغلقة .

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

ومن المقترح في هذا الشأن، زيادة القيمة الإيجارية زيادة سنوية منسّبة 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 في الاعتبار: تاريخ الإنشاء، والمستوى العمراني للأحياء المختلفة، ومستوى دخول الشرائح الاجتماعية للمستأجرين، بحيث لا يتجاوز الإيجار في قيمته الجديدة ٢٠% من دخل الأسرة، وتكون فترة الانتقال من الإيجار القديم إلى الإيجار الجديد طويلة نسبياً - تتراوح بين ١٥ عاماً و ٢٥ عاماً - 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، فالغاء الامتداد - وليس تنظيمه - سوف يمثل عسراً شديداً على عدد كبير من الأسر المقيمة حالياً في هذه الوحدات. ويمكن أن يقوم صندوق الإسكان الاجتماعي المقترح بدعم المستأجرين غير القادرين على تحمل الزيادة في القيمة الإيجارية إذا ما دعت الضرورة إلى ذلك ، فهو هنا أشبه بشبكة أمان Safety net للمستأجرين الحاليين محدودي الدخل .

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

ومن الجدير بالذكر في هذا الشأن ان الوحدات الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية واستمرار عقد الإيجار تمثل ٩.٣% من جملة وحدات حضر مصر ومن المقترح اتخاذ بعض الإجراءات للتخفيف من حدة هذه المشكلة :

١- يبلغ عدد الوحدات المغلقة التي تركها ساكنوها وانتقلوا الي مساكن اخري ١٨٤٠٢٦٢ اي ما يقرب من ٢ مليون وحدة .ومن المتوقع ان أغلب هذه الوحدات خاضعة لقوانين تحديد الإيجار . وهذا يعني ان مستأجريها لم يعودوا في حاجة حقيقية لها وبذا فقد انتفي الغرض من تحديد الإيجار لتمكينهم من حيازتها والسكن فيها . لذلك فإنه من المقترح إصدار تشريع يمكن ملاك هذه الوحدات من استردادها بعد فترة إنتقالية مناسبة . ومثل هذا التشريع يمكن ان يطبق علي الوحدات التي تركها مستأجروها مغلقة وهاجروا الي بلاد اجنبية للإقامة الدائمة بها واكتسبوا جنسياتها .

٢- اكتسب المستأجرون حق الإقامة الدائمة Occupancy Right وذلك نظراً لحيازتهم وحداتهم السكنية لسنوات طويلة . وبذلك صار لمستأجر الوحدة حق الإقامة المستمرة بإيجار ثابت بجانب حق المالك في ملكيتها Ownership Right . ويمكن تشجيع أحد الطرفين في شراء حق الآخر في الوحدة، أي أن يسمح للمالك بدفع نسبة معينة من قيمة الوحدة السكنية للمستأجر لكي 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 . ومن المتوقع ان ٢٠% إلى ٣٠% من الوحدات المؤجرة تتحول إلى وحدات مملّكة بهذه الطريقة . ويمكن للدولة مساعدة كل من المالك والمستأجر في

شراء حق الأخر بتحديد السعر المناسب للوحدة .

(٢) 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 السلائمة لها، والتي يمكن أن تتمثل في :

١- 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 كافية لسكانها، 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.

٢- إدخال الأحياء العشوائية الحالية في النسيج الحضري للمدن، وذلك بمد الطرق والمرافق إليها، وتوفير الخدمات بأنواعها (الاجتماعية والإدارية والأمنية والتجارية والترفيهية وغيرها) لسكان هذه الأحياء. وقد يتطلب الأمر إزالة بعض الوحدات المتردية على أن تتوفر لسكانها وحدات بديلة، ويقام مكانها بعض الخدمات الاجتماعية الضرورية. أي العمل على الارتقاء بمستوى الحياة الحضرية بهذه الأحياء العشوائية الحالية .

٣- بالنسبة لبعض المناطق العشوائية والتي في حالة بالغة الترددي، فقد يكون من الأفضل لسكانها 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 .

في عام ٢٠٠٨ أنشأت الدولة صندوق تطوير المناطق العشوائية . وجاء في قرار إنشائه أن من مهامه وضع خطة لتطوير المناطق العشوائية مع إعطاء أولوية للمناطق غير الآمنة ، ومتابعة تنفيذ خطط تطوير العشوائيات بالتعاون مع المحافظات ومؤسسات المجتمع المدني . وفي هذا الشأن فقد تم حتى الآن ما يلي :

١- تطوير المناطق غير الآمنة

قام الصندوق بحصر المناطق غير الآمنة في كل المحافظات مثل المناطق التي تقع على حواف الهضاب والجبال المهددة بالانهيار ، والمناطق الواقعة في مخرات السيول ، والمناطق التي يتعرض ساكنوها لحوادث السكك الحديدية ، وكذلك المناطق التي تشمل وحدات سكنية دون المستوى الآدمي وتمثل خطورة كبيرة على ساكنيها (وقد سبق تعريف هذه المناطق) . وقد تم تصنيف المناطق غير الآمنة إلى أربعة مجموعات حسب درجة خطورة كل منها . ووضعت خطة متكاملة لتطوير هذه المناطق على مدى خمس سنوات تبدأ من عام ٢٠١٢ وتنتهي في عام ٢٠١٧ . وقُدرت التكلفة الكلية بمبلغ ٨.٥ مليار جنيه ، على أن تقوم المحافظات بهذا التطوير ويقوم الصندوق بالدراسات الفنية والتمويل، من خلال ما يسمى بالقرص الدوار . ويعنى ذلك تطوير مناطق ذات قيمة مضافة يمكن معها استعادة النكافة بعد انتهاء التطوير وتوفير التمويل اللازم لتطوير مناطق أخرى غير ذات قيمة مضافة . ويجرى حالياً تطوير هذه المناطق الخطرة في محافظات مصر ولكن بدرجات مختلفة .

٢- تطوير المناطق العشوائية الأخرى

تقع مسؤولية تطوير هذه المناطق على عاتق المحافظات . وقد تم إنشاء ٢٤ وحدة بالمحافظات لتطوير المناطق العشوائية بها . ويقوم الصندوق بتقديم الدعم الفني لهذه الوحدات . ولكن من الملاحظ في الوقت الحاضر أن العديد من جمعيات المجتمع المدني تعمل في المنطقة العشوائية الواحدة بمصادر متعددة للتمويل ، ولكل منها خططها وأهدافها ومجال نشاطها ، دون أن يجمعها برنامج تنموي واحد متكامل وتقوم كل من هذه الجمعيات بدورها في إطار هذا البرنامج . وكذلك من الملاحظ غياب جهة مؤسسية واحدة تضع خطة التطوير وتشرف على التنفيذ وتقوم بالتنسيق بين هذه الجهات المتعددة التي تعمل في المنطقة الواحدة . وهذه ظاهرة عامة تشمل أغلب المناطق العشوائية بالمحافظات التي يجرى تطويرها .

ولذا فإن من أوجب الأمور في الوقت الحالي تدعيم وحدات تطوير العشوائيات بالمحافظات وإمدادها بالإمكانات البشرية والتقنية ومنحها السلطات الكافية للقيام بدورها في وضع خطة متكاملة لتنمية المناطق العشوائية ، ومتابعة تنفيذها بالاشتراك مع الجمعيات والمؤسسات المدنية التي تعمل في هذا المجال .

كما يجب مشاركة سكان هذه المناطق مشاركة فعّالة في كل مراحل خطة التطوير . إذ أن المشاركة الشعبية أصبحت الضمان الوحيد لنجاح خطط التنمية . وفي هذا الشأن من المقترح تكوين لجنة من قادة المجتمع المحلي بكل منطقة لمشاركة وحدة تطوير العشوائيات بالمحافظة في إعداد خطط التنمية والإشراف على تنفيذها .

ويجب النظر الي مشكلة العشوائيات علي أنها ليست مشكلة " إسكان " فقط بل هي اساسا مشكلة " إنسان " بكل ما يحتاجه من مقومات الحياة الحضرية السليمة المنكاملة من صحة وتعليم وبيئة نظيفة وفرص عمل . ولذا فإن المحاولات التي بذلت لتطوير العشوائيات بنقل سكانها الي وحدات سكنية جديدة في اماكن بعيدة نائية بدون فرص عمل وخدمات اجتماعية لم تنجح . فقد ترك السكان هذه الوحدات وعادوا الي سكنهم القديم .

(٣) مشكلة الوحدات السكنية الخالية :

ليس من السهل إيجاد حل لهذه المشكلة ذلك لأن هذه الوحدات تخرج تماماً عن إمكانيات الشريحة الكبرى من المجتمع ، وستظل حبيسة الشريحة المحدودة التي أقامتها . ولكن مع سياسة تنمية شاملة طويلة المدى ، ومع الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي ، ومع إعادة الاتزان إلى سوق الإسكان المصري ، فإن ظاهرة اقتناء الوحدات السكنية — أي الادخار السكني — سوف تخففي تدريجياً . ذلك لأن الشرائح القادرة سوف توجه مدخراتها إلى الإستثمار في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية بدلاً من تجميد مدخراتها في وحدات سكنية بدون عائد .

وقد سبق ان ذكر انه يمكن تأسيس شركات متخصصة تكون مهمتها ان تتوب عن ملاك الوحدات في تأجيرها نظير عمولة معينة . وبذا يعفي المالك من عملية التسويق والتأجير والتحصيل مع ضمان استرداده للوحدة بعد إنقضاء مدة الإيجار .

الفصل السادس

تقييم المشروعات السكنية الجاري تنفيذها حالياً

قامت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية في علم ٢٠٠٦ بالبدا في تنفيذ مشروع إسكان أسمته "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يهدف إلى توفير نصف مليون وحدة سكنية على مدى ست سنوات تنتهي في عام ٢٠١١ بمعدل ٨٥ ألف وحدة سنوياً . وتخصص هذه الوحدات لمحدودي الدخل وعلى الأخص شريحة الشباب منهم . واشترطت الوزارة في خطتها أن يكون دخل المنتفع الأعزب في حدود ١٠٠٠ جنيه شهرياً . أما دخل الأسرة فيجب أن يكون في حدود ١٥٠٠ جنيه شهرياً . وجاء في خطة الوزارة أن ينشأ نصف العدد من الوحدات السكنية في المحافظات ، أما النصف الآخر فينشأ في المدن والمجتمعات الجديدة . فقامت بالاتفاق مع المحافظات المختلفة ومع هيئة المجتمعات الجديدة لتوفير المواقع اللازمة لهذا المشروع .

كما قامت الوزارة بتوفير الدعم اللازم لتمكين شريحة الشباب، ومحدودي الدخل من حيازة هذه الوحدات ، فقدمت دعماً مباشراً يتراوح ما بين ١٥ ألف و ٢٥ ألف جنيه لكل وحدة . كما اتاحت قرض ميسر قدره ٣٠ ألف جنيه لشاغلي الوحدة ، يسدد على فترة طويلة تبلغ ٢٠ عاماً . وقد بلغ مجموع الدعم المباشر خلال تنفيذ المشروع ١٥ مليار جنيه : ٦ مليارات جنيه دعم نقدي من الخزانة العامة (بواقع مليار جنيهاً كل عام) و ٩ مليارات جنيه من حصيلة بيع أراضي هيئة المجتمعات الجديدة .

وقد أشتمل المشروع على المحاور التالية :

١- محور تملك الوحدات في عمارات سكنية

عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور حوالي ٣١٩٠٥٠ وحدة . وقد تم تسليم ما يقرب من ٢٤٣٨٨٢ وحدة حتى ٢٠١٣/٩/١٥ بالمحافظات والمدن الجديدة . وجاري تنفيذ بقية وحدات هذا المحور .

٢- محور توفير أراضي بمساحات صغيرة بالمدن الجديدة وفي بعض المحافظات

"مشروع أبني بيتك"

يبلغ عدد قطع الأراضي المستهدفة لإقامة وحدات عليها في هذا المشروع ٩٤١٨٤ قطعة . وتبلغ مساحة القطعة الواحدة ١٥٠ متراً مسطحاً ، على أن يبني المنتفع بها وحدة سكنية

بمساحة ٧٥ متراً مسطحاً . ويمكنه مستقبلاً أن يقيم دورين علويين ، أي إضافة وحدتين اخريتين إما لاستخدامه العائلي أو للتصرف فيهما بالبيع أو التأجير . وقد تم تسليم ما يزيد عن ٩٣٨٣٣ قطعة للمنتفعين بهذا المشروع حتى ٢٠١٣/٩/١٥ وقاموا بتشييد وحداتهم إما على دور واحد أو على دورين أو على ثلاثة أدوار .

٣- محور تخصيص أراضي بالمدن الجديدة للقطاع الخاص لتوفير وحدات سكنية بمساحة ٦٣

متراً مسطحاً للوحدة

يبلغ عدد الوحدات السكنية المستهدفة في هذا المحور ٨٧٨٦٣ وحدة . وقد تم تخصيص ٦٦٧٤ فدان لعدد ١٤١ شركة في عدد ١٥ مدينة جديدة لتنفيذ هذا المشروع . وقد بلغ عدد الوحدات السكنية التي تم تنفيذها حتى ٢٠١٣/٩/١٥ ما يقرب من ٢٦١٦٠ وحدة .

٤- محور تمليك بيت العائلة بمدينة ٦ أكتوبر

يهدف هذا المحور إلى توفير وحدة سكنية من دور واحد للمنتفع ، ويمكنه اضافة مستقبلاً دور واحد أو أكثر عليها . ويبلغ عدد الوحدات المستهدفة في هذا المشروع ٢٩٨٤ وحدة . وقد تم الانتهاء منها وتسليمها للمنتفعين بها .

٥- محور توفير وحدات سكنية بمساحات صغيرة (٢ متراً مسطحاً للوحدة)

تتاح بالإيجار للمواطنين الأولي بالرعاية

كان العدد المستهدف للوحدات في هذا المحور ٤٧١٣٨ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه منها ٢٨١٦٩ وحدة في المدن الحالية ، و في القرى الأكثر إحتياجاً ١٨٤٥٦ وحدة حتى عام ٢٠١٣ .

٦- محور توفير وحدات سكنية مساحات ٦٣ متراً مسطحاً للوحدة تتاح بالإيجار في المحافظات

والمدن الجديدة بالاشتراك مع هيئة الأوقاف

يبلغ العدد المستهدف من الوحدات السكنية في هذا المحور ٣٧٨٠٧ وحدة . وبلغ مجموع ما تم تسليمه من وحدات حتى ٢٠١٣/٩/١٥ حوالي ٣٢٠٤١ وحدة .

٧- محور تمليك البيت الريفي بالمحافظات وقرى الظهير الصحراوي

كان العدد المستهدف في هذا المحور بقرى المحافظات وقرى الظهير الصحراوي ١٤٤٩٢ بيت ريفي . ولكن مجموع ما تم تسليمه بلغ ١٢٤٠٢ بيت ريفي حتى ٢٠١٣/٩/١٥ . وقد تم أخيراً زيادة العدد المستهدف إلى ما يقرب من ٢٨٠٠٠ بيت ريفي .

مما سبق يتضح أن مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" يمثل تحولاً كبيراً في مسار الإسكان في مصر . إذ أنه يتجه بسياسة الإسكان نحو الاهتمام بشريحة محدودي الدخل وجعلها "الشريحة الأولى بالرعاية" في خطط الدولة في هذا المجال . ويهدف المشروع إلى توفير الوحدات السكنية التي يمكن أن تدخل حيازتها - تملكاً أو إيجاراً - في حدود إمكانات هذه الشريحة . وذلك بتقديم الدعم المباشر وإتاحة القروض الميسرة التي تسدد على فترات طويلة للشباب والأسر محدودة الدخل . وقامت وزارة الإسكان والمحافظات بتوفير المواقع المرفقة اللازمة لسروريات هذا البرنامج في المدن العالية والسبعينات الجديدة .

كذلك يمثل هذا المشروع توجهاً جديداً في وسيلة حيازة الوحدات السكنية ، وهو الأخذ بنظام التأجير بجانب التملك . ويمكن بذلك إعادة الاتزان مرة أخرى إلى سوق الإسكان المصري . كما أن أحد الملامح الرئيسية الإيجابية في هذا المشروع يتمثل في مشاركة القطاع الخاص في توفير الإسكان الاجتماعي على نطاق واسع بجانب مؤسسات الدولة الرسمية .

ومن الواضح أن ما تم تنفيذه وتسليمه من وحدات سكنية تجاوز العدد المستهدف في البرنامج الأصلي .

وقد أعلنت وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية مؤخراً عن إعداد برنامج جديد لتوفير مليون وحدة سكنية خلال الخمس سنوات (٢٠١٢ - ٢٠١٧) بواقع ٢٠٠٠٠٠ وحدة في العام الواحد . ومن الواجب دراسة تقييم مشروع "البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي" الذي جرى تنفيذه خلال الستة أعوام الماضية للوقوف على إيجابياته وسلبياته وذلك لتعظيم الإيجابيات وتجنب السلبيات في مشروع المليون وحدة سكنية المتوقع تنفيذه في السنوات القادمة . ويشتمل التقييم - بجانب ما ذكر - على ما يلي:

- ١- مدى تحقيق المشروع لأهدافه .
- ٢- درجة الإقبال النسبي على الوحدات في كل محور من محاور البرنامج .
- ٣- مدى تحقيق الوحدة السكنية في المحاور المختلفة للاحتياجات المعيشية لسكانها . ومدى رضا الشاغلين عن وحداتهم والصعوبات التي تواجههم في حياتهم الجديدة .
- ٤- الأسلوب المتبع في الدعم ومدى نجاحه في تمكين الأسر من حيازة وحداتها .
- ٥- الصعوبات التي واجهت المنتفعين في التمويل وارتفاع التكلفة وإدارة المشروع في مراحله المختلفة .

الفصل السابع

النظام المؤسسي لإدارة الإسكان

لا شك أن نجاح سياسة ما يتوقف كثيراً على النظام المؤسسي الإداري الذي يتولى إعداد وتنفيذ هذه السياسة. فبجانب المؤسسات المركزية المنوط بها إصدار التخطيط القومي والإقليمي الشامل، ووضع خطط التنمية وسياسات الإسكان ومتابعتها، فإن الأجهزة التي ستتولى تنفيذ خطط الإسكان وإقامة 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 وإزاحتها الشرائح 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 بعض 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 دعم شركات الإسكان العامة الحالية، وإدخال 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 الذي يجري إعداده حالياً على مستويات إدارية ثلاثة: الحكومة المركزية - الأقاليم - المحافظات (البلديات). وقد جاء فيه أن الأقاليم سوف تحدد على أساس أنها أقاليم تخطيطية واقتصادية وإدارية في آن واحد. ويشتمل كل إقليم على عدة محافظات بالحيز الحالي والحيز الجديد . 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 والفنوي. 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 الملتظر في ضوء التجارب السابقة أن تقوم الحكومة بتوفير حوالي ١٥% من الوحدات السكنية، ويقوم القطاع الخاص بتوفير ٨٥% من هذه الوحدات. ويكون دور الحكومة أساساً وضع السياسة القومية للإسكان بخطتها ومراحلها، وتوفير الوحدات السكنية المطلوبة للشرائح الاجتماعية الأولى بالرعاية، وتسكين 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 . وقد سبق أن ذكر ان علي الدولة ان تسعى الي إدخال القطاع الخاص غير الرسمي - وهو المنتج الرئيسي للإسكان - في نطاق الإسكان الرسمي وذلك بتقديم مزايا للمستثمرين في هذا القطاع مثل إتاحة مواقع مناسبة مرفقة بأسعار منخفضة .

(٦) الإسكان العمالي

يجب أن تقوم الدولة بتشجيع الشركات الخاصة -وعلى الأخص الشركات الصناعية- على إقامة المدن السكنية لعمالها ملحقة 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، وليس هناك مدن عمال أقامتها الشركات الصناعية الاستثمارية في 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، وتعثر نمو هذه المدن .

المخلص والتوصيات

رصد هذا التقرير مسار الإسكان خلال العقود الأخيرة والعوامل التي أثرت في هذا المسار من سياسات وتشريعات وبرامج وأدت إلي وضعه الحالي بمشاكله المتفاقمة . ويمكن تلخيص هذه المشاكل في ثلاثة محاور رئيسية :

المحور الأول : عدم قدرة الغالبية الكبرى من الأسر المصرية علي حيازة وحدة سكنية ملائمة تمليكا أو إيجارا ، فالقيمة البيعية للوحدة وقيمتها الإيجارية تفوقان كثيرا القدرة المالية لأغلب شرائح المجتمع . وأقصى ما يمكن أن تخصصه الأسر المصرية في المتوسط لاستئجار وحدة سكنية ملائمة لا يتجاوز ٤٢ % من القيمة الفعلية للإيجار الشهري لهذه الوحدة .

المحور الثاني : عدم قدرة الدولة علي إنتاج حجم الوحدات السكنية المقابا لحجم الطلب عليها . إذ أن قدرة الدولة بقطاعاتها المختلفة : الحكومي والخاص الرسمي والخاص غير الرسمي في الإنتاج السكني لا تتجاوز ٦٧ % من عدد الوحدات المطلوبة سنويا لتحقيق احتياجات المجتمع الحضري بشرائحه المختلفة . وبذا يصل النقص السنوي في إنتاج الوحدات حوالي ١٥٠ ألف وحدة سكنية . ومع تراكم هذا النقص عاما بعد عام تتفاقم مشكلة الإسكان فوق تفاقمها . وباختصار فكما أن الأسرة المصرية في المتوسط عاجزة عن حيازة الوحدة السكنية الملائمة لها فإن الدولة المصرية عاجزة أيضا بنفس الدرجة عن إنتاج الوحدات السكنية الكافية لتحقيق احتياجات المجتمع بشرائحه المختلفة وهذا هو لب مشكلة الإسكان في مصر .

المحور الثالث : عدم إدارة الإسكان خلال العقود الأخيرة الإدارة السليمة لكي تلبي احتياجات شرائح المجتمع المختلفة بطريقة عادلة ومتوازنة . وقد أدى ذلك إلي خلل كبير في الإسكان يتمثل أساسا في الآتي :

١- وجود منظومتين مختلفتين للإسكان في مصر يسيران في تباعد مستمر :
الأولى خاصة بالشرائح الدنيا والمتوسطة والتي تعاني نقصا كبيرا في
الوحدات السكنية مع عدم القدرة علي حيازتها . والثانية خاصة بالشريحة
العليا التي تنعم بوفرة كبيرة في هذه الوحدات ، وكأن المجتمع المصري في
واقع الأمر مجتمعين منفصلين وليس مجتمعا واحدا .

٢- انتشار ظاهرة الإسكان المشوه وهو : الإسكان غير الرسمي العشوائي
والإسكان الهامشي (الجوازي) وإسكان المقابر بما يمثله ذلك من تدلي
عمراني شديد . وقد بلغ حجم المنتج من الوحدات السكنية غير الرسمية في
العام ما يساوي تقريبا حجم المنتج من الإسكان الرسمي بقطاعيه الخاص
والحكومي .

٣- تنامي ظاهرة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة والتي وصل عددها في
تعداد ٢٠٠٦ إلي ما يقرب من ٧ مليون وحدة سكنية تمثل مخزون سكني
راكذ ورأس مال قومي مجمد يقدر بمئات المارات من الجزرات .

٤ اختلال نمط الحيازة بين التملك والتأجير ، فالأتجاه الغالب في سوق الإسكان
الحالي هو نمط التملك وعلي الأخص في القطاع الخاص الرسمي وفي
القطاع الحكومي . وفي حالة استقرار سوق الإسكان تكون الحيازة شبه
مناصفة بين التملك والإيجار .

مما سبق يتضح أن مشكلة الإسكان الحالية مشكلة بالغة الخطورة وأن حلها يزداد صعوبة عاما
بعد عام ولذا فإننا نوصي بالآتي :

التوصيات

- ١- البدء في وضع سياسة قومية للإسكان طويلة المدى تهدف إلى تحقيق احتياجات شرائح المجتمع - وعلي الأخص شريحة محدودي الدخل - بصورة عادلة ومتوازنة . وذلك في إطار تنمية قومية اقتصادية واجتماعية وعمرانية ، ويكون الإسكان عنصر أساسي فيها يتكامل مع عناصرها الأخرى . إذ انه لا يمكن معالجة مشكلة الإسكان خارج نطاق خطط وبرامج تنموية شاملة .
- ٢- تحديد مواقع مشروعات الإسكان ونوعياته حسب المخطط الاستراتيجي القومي الشامل للحيز الحالي في الوادي والدلتا والحيز الجديد في صحراوات مصر وسواحلها . إذ أن التركيز على إقامة مشروعات الإسكان الجديدة في المدن والمحافظات القائمة يتعارض تماما مع الاستراتيجية القومية للانتشار السكاني في محاور وأقاليم تنموية جديدة .
- ٣- إجراء دراسات علمية لما يلي :
 - تحديد الشرائح الاجتماعية تحيدا دقيقا ليس من ناحية الدخل فقط بل من كافة النواحي الأخرى : الثقافية والمهنية وغيرها .
 - تحديد حجم الطلب على الإسكان لكل شريحة سكانية بنوعياته الملائمة لكل منها مع تحديد الطاقة الإنتاجية ومقدار العجز السنوي في الوحدات السكنية علي المستوى القومي .
 - دراسة نوعيات الوحدات السكنية الملائمة لكل من الشرائح السكانية من حيث مساحاتها ومواصفاتها .
 - دراسة نظم بناء جديدة ومتطورة تهدف إلي زيادة المنتج السكني وسرعة التنفيذ وخفض التكلفة .
 - دراسة النظام الأمثل للدعم بحيث يذهب إلي مستحقه ويحقق أقصى فائدة ممكنة .
 - دراسة نظم التمويل الملائمة لكل شريحة سكانية لكي يمكن انتاج وتسويق وحيازة الوحدات السكنية الملائمة لها .

- دراسة النظم الملائمة لحيازة الأرض بالنسبة لكل شريحة اجتماعية وبالنسبة لمواقع مشروعات الإسكان مثل : إتاحتها بالمجان ، أو بحق الانتفاع ، أو بالتملك بسعر مخفض أو بالسعر الفعلي ، أو بالإيجار المخفض أو الفعلي .
- ٤- وضع الحلول الملائمة لمشاكل الإسكان الحالية :
 - مشكلة الإسكان المشوه : العشوائي والجوازي وإسكان المقابر .
 - مشكلة الوحدات الخالية والوحدات المغلقة .
 - تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر في الوحدات الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية واستداد عقد الإيجار .
- ٥- وضع النظام الهيكلي السليم لإدارة الإسكان علي المستوى القومي والإقليمي والمحلي شاملا القطاعات المنتجة للإسكان بأنواعه المختلفة وأنماط تخصيصه وحيازته وصيانتها بصفته ثروة عقارية قومية يجب المحافظة عليها .
- ٦- إدخال القطاع الخاص غير الرسمي في النطاق الرسمي وذلك بإتاحة مواقع مخططة ومرفقة وبأسعار مخفضة وتكون ملائمة للمستثمرين أصحاب رؤوس الأموال الصغيرة للبناء عليها بدلا من البناء علي مواقع غير مخططة . إذ أن هذا القطاع هو المنتج الرئيسي للإسكان في مصر .
- ٧- دراسة وتقييم مشروع " البرنامج القومي للإسكان الاجتماعي " بمحاورة السبع لمعرفة مدى نجاحه في تحقيق أهدافه ، والوقوف علي إيجابياته وسلبياته وذلك حتى يمكن تطويره في مراحل القادمة وتجنب السلبيات وتعظيم الإيجابيات التي تسفر عنها هذه الدراسة .
- ٨- تطوير قطاع التشييد وتحديثه ليكون قادرا علي تنفيذ حجم الطلب المتزايد علي الإسكان وما يحتاجه من مرافق وبنية أساسية .
- ٩- ضرورة الإتفاق المشترك بين كافة الجهات العاملة في مجال الإحصائيات السكانية والسكنية علي وضع تعاريف موحدة لعناصر ومفردات السكان والإسكان ، والتي علي أساسها يتم إعداد الإحصائيات الخاصة بهما .