

رئاسة الجمهورية  
المجالس القومية المتخصصة  
المجلس القومي للخدمات والتنمية الاجتماعية

سياسات الإسكان فى منظومة متكاملة  
مع التمويل العقاري

شعبة الإسكان والتعمير

الدورة ٢٢٢٢  
٢٠٢٢

## التمويل العقاري وضرورة وضع منظومة متكاملة لسياسات الإسكان

### ١ - مقدمة

يمثل الإسكان الجزء الأكبر من الثروة العقارية ولذا فإن قانون التمويل العقاري وما استحدثته من نظم وهياكل مؤسسية سوف يمس الإسكان بدرجة كبيرة وبصورة مباشرة . وقد أعدت وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية هذا القانون خلال فترة ليست قصيرة وبذل في إعداده الكثير من الجهد وأخذ في الاعتار عند صياغته آراء الجهات المعنية بالتمويل العقاري بأبعاده المختلفة . وقد عرض القانون على مجلس الشورى ومجلس الشعب . وأبدت خلال مناقشته بالمجلسين العديد من الملاحظات وقدمت الكثير من المقترحات والتعديلات بهدف أن يحقق القانون في صورته النهائية الأهداف التي صدر من أجلها على الوجه الأكمل . كما أن الصحافة أفسحت مساحة كبيرة لأهل الفكر والرأي والمهتمين بالشئون العقارية وعلى الأخص المهتمين بالإسكان ليبدوا آراءهم في مبادئ هذا القانون ونصوصه . وقد اتفق الجميع على أهمية هذا القانون وخطورته وتأثيره الكبير في المدى القصير والطويل على مسار الإسكان ولذا فقد كان الرأي السائد بين جميع الأطراف هو أن هذا القانون بما يترتب عليه من آثار يجب أن يأخذ ما يستحقه من عناية ودراسة معمقة وشاملة.

### ٢ - عرض عام لمشكلة الإسكان في مصر

يهما في هذا المقام استعراض مشكلة الإسكان في مصر بصورة عامة خلال الخمسين عاما الماضية وذلك لكي نتضح لنا الأبعاد الحقيقية لهذه المشكلة في الوقت الحالي وهذه هي الحقبة التي تدخلت فيها الدولة في مجال الإسكان بصورة مباشرة وكان لتدخلها آثار بعيدة المدى على مسار الإسكان مما ساهم إلى حد كبير وفي كثير من الأحيان في زيادة حجم هذه المشكلة وتفاقمها . ويمكن تقسيم هذه الحقبة على ثلاث مراحل على النحو التالي :-

**المرحلة الأولى - فترة الخمسينات و الستينات :** أبدت الدولة في هذه المرحلة اهتماما كبيرا بالإسكان الشعبي والإسكان العمالي . فقد أقيم العديد من مشروعات الإسكان الشعبي إما مكان أحياء قديمة متهالكة كما هو الحال في منطقة زينهم بالقاهرة ومنطقة القباري واللبان بالإسكندرية أو في مواقع جديدة مثل مشروعات إسكان إمبابة وحلوان وحلمية الزيتون . كما اهتمت الدولة في هذه الفترة بإقامة المدن العمالية حول المراكز الصناعية الكبرى مثل مصانع

الحديد والصلب في حلوان وكيفا في أسوان ومعامل تكرير البترول في السويس ومراكز إنتاج السكر في بعض مدن جنوب الصعيد.

كما بدأ خلال هذه الفترة في إصدار سلسلة القوانين التي أدت إلى تحديد القيمة الاجارية للوحدات السكنية بل إلى تخفيضها وكذلك امتداد عقد الإيجار من المستأجر الأصلي إلى أقربائه حتى الدرجة الرابعة. كذلك تم في هذه المرحلة تأميم الشركات العقارية التي كانت تعمل في مجال التعمير والإسكان مثل شركة المعادي ومصر الجديدة والشمس وغيرها.

**المرحلة الثانية - فترة السبعينات والثمانينات :** شهدت هذه المرحلة زيادة مطردة في حجم الإسكان المتوسط وفوق المتوسط ، فقد تم إنشاء المؤسسات والهيئات التي تتولى توفير هذا الإسكان كما خصصت الدولة له قروضا بفوائد ميسرة بلغت عدة مليارات من الجنيهات . وقد زاد حجم الطلب على هذا الإسكان بزيادة حجم العمالة المهنية والحرفية التي كانت تعمل بدول الخليج واتجاه هذه العمالة إلى استغلال مدخراتهم أساسا في بناء أو تملك وحدات سكنية لأسرهم . وقد واكب التوسع في الإسكان المتوسط وفوق المتوسط والإسكان الفئوي انكماش كبير في الإسكان الرسمي لمحدودي الدخل. كذلك تمت خلال هذه الفترة استكمال قوانين تحديد القيمة الاجارية وامتداد عقد الإيجار السابق الإشارة إليه .

**المرحلة الثالثة - فترة التسعينات وحتى الآن :** استمرت الزيادة المطردة في الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر في هذه المرحلة وأقيمت أحياء كاملة لهذا النوع من الإسكان في المدن الجديدة خصوصا في التجمعات العمرانية الجديدة حول القاهرة. وأتاحت الدولة الأراضي اللازمة لها بمرافقها كما أتاحت البنوك السيولة المالية للمستثمرين المطلوبة لإقامة هذا النوع من الإسكان . أما إسكان محدودي الدخل فقد استمر تجاهله ولم يقبى عناية تذكر خلال هذه المرحلة كما كان هو عليه الحال في المرحلة السابقة لها.

**من العرض السابق يتضح الآتي :**

اهتمام متزايد بإسكان الشرائح العليا من المجتمع يقابله اهتمام متناقص بإسكان شرائح محدودي الدخل. فلم ينل إسكان محدودي الدخل حقه من الاهتمام إلا لفترة قصيرة لا تتجاوز عشرة سنوات فقط من منتصف الخمسينات إلى منتصف الستينات طوال النصف الأخير من القرن العشرين بخلاف الأنواع الأخرى من الإسكان وعلى الأخص الإسكان فوق المتوسط والفاخر والذي نال حظا وافرا من عناية الإدارات المتعاقبة خلال هذه الحقبة.

ولقد أدى عدم الاهتمام بإسكان محدودي الدخل إلى انتشار الإسكان العشوائي انتشارا سرطانيا. فبلغ مجموع سكان الأحياء العشوائية حوالي ١٢ مليون نسمة على مستوى الجمهورية كما

أدى أيضا إلى انتشار الإسكان الهامشي وإسكان الغرف المستقلة حتى بلغت نسبة الأسر التي تسكن هذا النوع من الإسكان حوالي ٢٠% من مجموع الأسر المصرية حسب تعداد ١٩٦٦. ومن ناحية أخرى نتج عن الاهتمام المتزايد بإسكان الشرائح العليا من المجتمع أن أصبح لدى هذه الشرائح مخزون سكني كبير يفيض عن حاجتها قدر بحوالي ٢ مليون وحدة سكنية . وقد تبين في دراسة أجريت عام ١٩٩٠ أن حوالي ١٠% من مجموع الأسر في مصر والتي قدرت بحوالي ١٢,٥ مليون أسرة في ذلك الوقت تمتلك حوالي ٢٥% من مجموع الوحدات السكنية وأن حوالي ربع مليون أسرة تملك كل منها ثلاث وحدات سكنية وأكثر. أي أن المجتمع المصري قد أصبح في حقيقة الأمر مجتمعين منفصلين: الشرائح الدنيا منه تعاني من نقص شديد في الوحدات السكنية والشرائح العليا تتمتع بوفرة كبيرة منها تزيد عن حاجتها .

كما أدى تحديد القيمة الإيجارية واستمرارية عقد الإيجار إلى نتائج خطيرة منها خروج المستثمر الخاص من مجال الإسكان. واختفاء الإيجار والاتجاه نحو التملك مع زيادة قيمة التملك عن المعدلات الاقتصادية السليمة زيادة كبيرة. كما أدى إلى عدم العدالة بين شرائح المجتمع إذ أن ما تخصصه الأسر المصرية للسكن يتفاوت تفاوتًا كبيرًا فينخفض في بعض الحالات إلى أقل من ١% من دخل الأسرة وفي حالات أخرى يرتفع حتى يصل إلى ٣٠% من دخلها. هذا بجانب آثارها العمرانية أخرى لا تقل خطورة عما سبق ذكره.

وفي الآونة الأخيرة اندفع الكثير من المستثمرين العقاريين إلى الاستثمار في مجال الإسكان الفاخر عالي التكلفة . وقد ساعدت الدولة هؤلاء المستثمرين على ذلك بتخصيص مساحات كبيرة لهذا الإسكان في المجتمعات الجديدة في شرق وغرب القاهرة. ولم ينتبه هؤلاء المستثمرون إلى أن السوق قد تشبع بهذا النوع من الإسكان. وأفرط بعضهم في الحصول على قروض مصرفية اعتمادا على توقعاتهم بسرعة تصريف الوحدات المبنية التي أقاموها ومن ثم يمكنهم تحصيل أثمان البيع من المشترين وسداد القروض وفوائدها إلى البنوك. فلما حدث الركود في السوق العقاري تراكمت الديون والفوائد المستحقة للبنوك فزادت أعباء المستثمر العقاري وكثرت حالات التعثر في السداد وترتب على ذلك العديد من المضاعفات منها نقص السيولة التي يعاني منها الاقتصاد حاليا.

كما أقدم كثير من المستثمرين العقاريين على الدخول في مشروعات كبيرة الحجم عالية التكلفة دون إجراء دراسة كافية لمصادر التمويل اعتمادا على عائدات التسويق أثناء الإنشاء . وقد أدى الركود الاقتصادي إلى تعثر هذه المشروعات أيضا .

ويمكن إيجاز المشكلة الإسكانية في مصر في المحاور التالية :

- ١ - خلل كبير في توزيع الوحدات السكنية يتمثل في نقص حاد في الإسكان في شريحة اجتماعية تمثل غالبية المجتمع ووفرة كبيرة في وحدات الإسكان في شريحة أخرى زادت كثيرا عن حاجتها، وأصبح لديها مخزون من الوحدات السكنية الفاخرة تعيد عرض بعضه للبيع - باعتباره يزيد عن حاجتها - مما يزيد من حجم المعروض من الوحدات الفاخرة ويزيد تسويقها صعوبة.
- ٢ - اختفاء التأجير تقريبا والاتجاه نحو التمليك . وقد ترتب على ذلك قيام المستثمرين ببناء وحدات للقادرين على تملكها من أصحاب الدخول الكبيرة وتجاهل احتياجات الشرائح الدنيا الغير قادرة على التملك .
- ٣ - التفاوت الشديد بين القيمة الايجارية للوحدات السكنية الخاضعة لقوانين تعديد الإيجارات وبين القيمة الايجارية للوحدات الجديدة التي تركت لقانون العرض والطلب حسب أحكام القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦.
- ٤ - الإسراف في بناء الإسكان الفاخر بقروض مصرفية كبيرة مع عدم القدرة على تسويقها مما أدى إلى تجميد جزءا كبيرا من الاستثمارات وعدم دورة رأس المال ونقص حاد في السيولة .

وأمام هذه المشكلة المتعددة الأبعاد لا يمكن إيجاد حل مناسب لها إلا من خلال سببورة من السياسات تمثل فيما بينها منظومة متكاملة الحلقات تغطي مشكلة الإسكان بكل مجالاتها وأبعادها. وإحدى هذه الحلقات الهامة إصدار قانون للتمويل العقاري والذي بموجبه تنشأ علاقة مباشرة بين الإسكان بكل أنواعه وأجهزة التمويل المختلفة .

### ٣ - قانون التمويل العقاري

#### الهدف من القانون :

الهدف من إصدار قانون التمويل العقاري أساسا هو فتح القنوات بين المؤسسات التمويلية من بنوك وشركات تأمين وبين مجالات الإسكان والتشييد. و بمعنى آخر فإن الهدف من القانون هو توفير السيولة للمستثمرين والقطاع الخاص لبناء الوحدات السكنية. وكذلك توفير القروض اللازمة للمواطنين وتمكينهم من تملك هذه الوحدات السكنية. وبذلك يتمكن المستثمر العقاري من تسويق مشروعاته والقيام بالتزاماته قبل الجهات المقرضة من بنوك وشركات تمويلية مما يؤدي بالتالي إلى توفير السيولة والضمان والربحية لهذه البنوك والشركات.

واسترداد المستثمر لما أنفقه على استثماراته يمكنه من إعادة ضخها في السوق في استثمارات جديدة . وهذه الاستثمارات المتتالية وسرعة دوران رؤوس الأموال تؤدي إلى ضخ مزيد من النقود في شرايين الاقتصاد تتمثل في أجور وعائدات تحدث مزيدا من الطلب على السلع والخدمات في متوالية تساعد على تحريك عملية الاقتصاد. وسوف تساعد سرعة دوران رؤوس الأموال إلى تنشيط سوق الإسكان والتشييد والصناعات المتعددة المغذية لهما.

وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون لتحديد أهدافه: "في نطاق ما تبذله الدولة من مجهودات لتحقيق مصالح المواطنين ، وأخصها إتاحة الفرصة لنملك مساكن بنمويل طويل الأجل مع ضمان حقوق الممولين وفقا لأحدث النظم المعمول بها في العالم ، أعد مشروع القانون لكي يضع الإطار القانوني المناسب لعملية تمويل الأموال لاستثمارها في شراء المساكن الخاصة بضمنان رهن تلك العقارات بما ييسر الإجراءات المتصلة بهذا النشاط ويقم التوازن المنشود بين مصالح كافة الأطراف المشتركة"

#### أحكام القانون حسب ما جاء بمذكرته الإيضاحية :

نصت مواد قانون الإصدار على أن يعمل بأحكام القانون المرافق له في شأن التمويل العقاري وأن يلغي كل ما يخالف أحكامه، كما نصت على أن يكون وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية هو الوزير المختص في تطبيق أحكامه وأن تكون الجهة الإدارية الملوط بها الإشراف على نشاط التمويل العقاري هي الإدارة المختصة بشئون التمويل العقاري والتي نسأ بوزاره الاقتصاد أو بإحدى الهيئات التابعة لها. كذلك فقد نصت مواد قانون الإصدار على أن تسري أحكام القانون المرافق له اعتبارا من أول الشهر التالي لمضي ثلاثة أشهر على تاريخ نشره ، وعلى أن يصدر وزير الاقتصاد لائحته التنفيذية خلال ستة أشهر من تاريخ العمل به .

ويشتمل القانون على ثماني أبواب وذلك على النحو التالي :

تناول الباب الأول من القانون بيان الأحكام العامة ، محددًا أن الغرض من التمويل وفقا لأحكامه هو الاستثمار في مجالات شراء المساكن والوحدات الإدارية ومباني المحال المخصصة للنشاط التجاري ، وفي بنائها أو ترميمها أو تحسينها ، أو غير ذلك من المجالات التي يصدر بتحديددها قرار من الوزير المختص، وذلك بضمنان حق الامتياز على العقار أو رهنه رهنا رسميا.

وقد حدد القانون الجهات التي يجوز لها مزاوله نشاط التمويل العقاري وفقا لأحكامه وبعد القيد في سجل تعده الجهة الإدارية لهذا الغرض ، وهي الأشخاص الاعتبارية العامة التي يدخل نشاط التمويل العقاري ضمن أغراضها وشركات التمويل العقاري. كما يجوز للبنوك المسجلة

لدى البنك المركزي المصري أن تزاوّل نشاط التمويل العقاري دون قيدها لدى الجهة الإدارية .

وبالنظر إلى أن نشاط التمويل العقاري يرتبط على نحو مباشر بالسياسة النقدية والائتمانية التي تنتهجها الدولة ، كما أنه من الأنشطة التي يجب أن يضمن لها المشرع الاستقرار والثبات حماية لحقوق كافة الأطراف وللصالح العام ، فقد نص القانون على أن تحدد اللائحة التنفيذية معايير مزاوله نشاط التمويل العقاري ، وبما يكفل تناسب التمويل مع القدرة المالية لمشتري العقار أو لمن حصل على التمويل في غير حالة الشراء ، وذلك في ضوء الحالة العامة لسوق العقارات . ويتم توفير التمويل لمختلف فئات المجتمع وفقا لحاجتها وإمكاناتها المالية وبمراعاة أصحاب الدخل المحدودة والأسر الجديدة . ويعين الوزير المختص بقرار منه قواعد التمويل وحدوده الائتمانية ونسبة التمويل إلى قيمة العقار مقدرة بمعرفة أحد خبراء التقييم المقيدة أسماؤهم في الجداول التي تعدها الجهة الإدارية لهذا الغرض وفق القواعد والإجراءات التي يحددها هذا القرار .

وتناول الباب الثاني من القانون تنظيم الاتفاقات التي تتم وفقا لأحكامه ، ميرزا الاتفاق الذي يتم في حالة شراء عقار ، بحيث ينعقد بين الممول والمشتري باعتباره المستثمر وبائع العقار ، وذلك بحيث يتضمن هذا الاتفاق الثلاثي الشروط التي تم قبولها من البائع والمشتري في شأن بيع العقار بالتسيط ، بما في ذلك بيان العطار ونسبه ، ومقدار السعجل من ثمن البيع الذي أداء المشتري للبائع ، وعدد وقيمة أقساط باقي الثمن وشروط الوفاء بها ، على أن تكون محددة إلى حين استيفائها بالكامل ، وقبول البائع حوالة حقوقه في أقساط الثمن إلى الممول بالشروط التي يتفقان عليها ، والتزام البائع بتسجيل العقار باسم المشتري فورا ، والالتزام بقيد حق امتياز الثمن المحالة أقساطه إلى الممول ، وذلك ضمانا للوفاء بها ، والتزام أطراف الاتفاق بإعطائه تاريخا ثابتا .

فإذا كان التمويل لغرض الاستثمار في بناء عقار على أرض يملكها المستثمر أو لغرض ترميم أو تحسين عقار يملكه أو غير ذلك من المجالات ، تعين أن تكون ملكية المستثمر للعقار محل الاستثمار مسجلة ، وأن يكون التمويل بموجب اتفاق بينه وبين الممول وبين أي طرف آخر يكون له شأن في الاتفاق . ويصدر الوزير المختص قرارا بنماذج الاتفاقات المشار إليها .

وقد نصت أحكام القانون على عدم إجازة التصرف في العقار الضامن بالبيع أو الهبة أو أي تصرف آخر وعلى عدم جواز إيجاره للغير إلا بعد حصول المستثمر على موافقة الممول وذلك ضمانا لحقوق الممول . وقد نص مشروع القانون على جواز قيام الممول بمطالبة المستثمر بكامل قيمة التمويل في حالة التصرف في العقار أو استغلاله بالمخالفة للأحكام

المذكورة ، كما أجاز للمستثمر أن يعجل الوفاء بأقساط الثمن كله أو بعضه ، أو بالتمويل كله أو بعضه . وفي هذه الحالة يتم خفض الأقساط المستحقة عليه بما يتناسب مع تعجيل الوفاء .

وعالج الباب الثالث من القانون أحكام قيد الضمان العقاري وحوالة الحقوق الناشئة عن اتفاق التمويل ، محددا أوضاع وإجراءات قيده بمكتب الشهر العقاري المختص وفقا لإجراءات ميسرة .

ويتضمن ذات الباب نصورا مستحدثا نظاما قانونيا جديدا في مصدر وهو ما يعرف بنظام (التوريق) حيث يتيح للممول أن يقوم بحوالة محفظة من الحقوق الناشئة عن اتفاقات التمويل العقاري إلى جهة مرخص لها بمزاولة نشاط التوريق لكي تقوم هذه الجهة بإصدار أوراق مالية يتم تداولها في سوق رأس المال وتكون تلك الأوراق المالية مضمونة بشكل مباشر بالعقارات المرهونة وفقا لاتفاقات التمويل العقاري التي تمت حوالة الحقوق الناشئة عنها .

ويتميز هذا النظام بأنه يمكن الممول الأصلي ، سواء كان مصرفا أم شركة تمويل عقاري أم جهة أخرى مرخصا لها بذلك ، من استرداد أمواله عن طريق حوالة حقوقه إلى الغير وبالتالي استغلال تلك الأموال في المزيد من التمويل بحيث لا يترتب على زيادة حجم التمويل العقاري استنزاف موارد الجهاز المصرفي ، كما أنه يحول التمويل العقاري من خلال تمويل سوق رأس المال إلى تمويل طويل الأجل ، فيقدم بذلك للمستثمرين وعاءا ادخاريا جديدا بضمان عقاري سليم .

وعرض الباب الرابع من القانون لأحكام وإجراءات التنفيذ على العقار الضامن في حالة تخلف المستثمر عن سداد الأقساط المستحقة عليه . وقد أفرد المشروع لهذا الموضوع تنظيما مستقلا ومغيرا في بعض أحكامه للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بسبب ما يتطلبه نشاط التمويل العقاري من سرعة في التنفيذ على العقار الضامن وفي اقتضاء الممول أو المحال له الحقوق الناشئة عن اتفاقات التمويل للمبالغ المستحقة لهم ، وإلا أحجم المستثمرون والممولون عن توظيف أموالهم في هذا المجال وتعرض سوق التمويل العقاري للاضطراب .

ومع ذلك فقد عني القانون بأن تأتي أحكامه مستندة إلى مبادئ أربعة : أولها ضرورة إقامة التوازن بين مصلحة الممول في التنفيذ الجبري الميسر والحقوق الأساسية للمستثمر ، وثانيها خضوع عملية التنفيذ للإشراف القضائي ، وثالثها أن يتم التنفيذ واقتضاء الممول لمستحقاته المالية عن طريق بيع العقار الضامن بالمزاد العلني وليس عن طريق أسلوب التملك المباشر للعقار من قبل الدائن الذي تأخذ به بعض النظم القانونية المقارنة .



وقد استحدث القانون بذلك نظام الوكيل العقاري الذي يباشر بيع العقار بإجراءات ميسرة ، مع النص على خضوع كل ما يتخذه الوكيل العقاري من إجراءات وتصرفات لإشراف القضاء وعلى ضرورة أن يكون هذا الوكيل من المقيدة أسماؤهم لدى الجهة الإدارية المختصة وعلى خضوعه لأحكام محددة بالنسبة لكيفية إجراء المزيدة .

ومن الضمانات الأساسية التي ينص عليها القانون ، إمكان وقف كل إجراءات البيع بالمزاد قبل إيقاع هذا البيع إذا قام المدين بالوفاء بما عليه من التزامات مالية للممول .

وحدد الباب الخامس من القانون الشروط الخاصة بإنشاء شركات التمويل العقاري فحصرها في شركات المساهمة تاركا تحديد رأس مالها المصدر والمدفوع منه للاتحة التنفيذية ، كما عالج هذا الباب الإجراءات والأوضاع اللازمة لإنشاء الشركة محددا دور الجهة الإدارية في هذا الشأن ، وأحال للاتحة التنفيذية لبيان المعايير المالية التي يتعين على الشركة الالتزام بها في عملها .

وقد نظم الباب السادس ضمانات التمويل العقاري، وذلك بالنص على إنشاء صندوق لضمان التمويل العقاري يكفل ضمان سداد قسط أو أكثر يتخلف المستثمر عن سدادها ، وإجازة اشتراط المسول على المستثمر التأمن اصالحة بفرمة التمويل لدى إحدى شركات التأمين المصرية وذلك ضد محاطر وفاة المستثمر أو عجزه. كما أجاز المشروع إسكانية إبرام اتفاق التمويل عن طريق وسيط عقاري من المقيدى بجدول تمسكه الجهة الإدارية لهذا الغرض.

وعالج الباب السابع وسائل الرقابة على نشاط التمويل العقاري، محددا التدابير التي يكون للجهة الإدارية اتخاذها عند مخالفة أحكام مشروع القانون، وأنشأ لجنة لبحث النظمات التي تقدم من القرارات التي تصدرها الجهة الإدارية وتشكل برئاسة أحد نواب رئيس مجلس الدولة وعضوية اثنين من ذوي الخبرة .

وجاءت أحكام الباب الثامن لتتص على العقوبات المقررة لمخالفة أحكام القانون .

#### ٤ - قانون التمويل العقاري والإسكان

أسفرت دراسة بنود قانون التمويل العقاري وعلى الأخص أثره على الإسكان عن العديد من الملاحظات الهامة نوجزها في ثلاثة مجموعات : المجموعة الأولى خاصة بالتوازن بين إسكان شرائح المجتمع. والمجموعة الثانية خاصة بآليات التمويل العقاري وإطاره التنظيمي والمجموعة الثالثة خاصة بتكامل قوانين وسياسات الإسكان . وذلك على النحو التالي :

##### المجموعة الأولى : التوازن بين إسكان شرائح المجتمع :

١ - إن هذا القانون بأحكامه الحالية لن يخدم كافة شرائح المجتمع بصورة متوازنة بل سيخدم في المقام الأول الشرائح العليا من المجتمع والتي تمثل نسبة ضئيلة من المجموع الكلي للسكان . وفي رأي بعض خبراء الإسكان ، ان الهدف الحقيقي من إصداره هو تسويق المشروعات الضخمة للإسكان الفاخر التي توسعت الشركات العقارية والمستثمرون في إنشائها بقروض بلغت عدة مليارات من الجنيهات وزاد حجم المقروض منها زيادة كبيرة عن حجم المطلب عليها. فضلاً عن الارتفاع الكبير في أسعارها مما أدى في النهاية إلى صعوبة تصريفها ومن ثم صعوبة دورة رأس المال واسترداد المستثمر لما أنفق على استثماراته وتعثره في أداء التزاماته قبل الجهات المصرفية المقرصة له.

أي أن هذا القانون في مقارنته الأخرى ليس له أثر إيجابي على الإسكان الفخري .

وفي دراسة أجريت في هذا الشأن تبين أن شريحة القادرين على شراء وحدة سكنية قيمتها ٨٠٠٠٠ جنيه (ثمانون ألف جنيه) في ظل هذا القانون يجب أن لا يقل دخل الأسرة فيها شهرياً عن ٣٠٤٦ جنيه أي يبلغ دخلها السنوي حوالي ٣٦ ألف جنيه. وذلك كما هو مبين على النحو التالي :

٨٠٠٠٠ جنيه	قيمة شراء وحدة سكنية ذات المستوى المتوسط
١٦٠٠٠ جنيه	مقدم الثمن ويبلغ ٢٠% من ثمن الوحدة
٦٤٠٠٠ جنيه	صافي يتعين أن يغطي عن طريق القروض
١٤%	معدل الفائدة السنوية
٩١٤٠ جنيه	قيمة القسط السنوي
٧٦٢ جنيه	قيمة القسط الشهري

وبافتراض أن القسط يعادل ٢٥% من إجمالي الدخل فإنه من المفروض أن يصل دخل العائلة حتى تستطيع أن تتحمل شراء هذه الوحدة السكنية ٣٠٤٦ جنيه شهرياً أي

ما يزيد عن ٣٦٠٠٠ جنيه سنويا. والشريحة الاجتماعية التي يزيد دخلها السنوي عن هذا المقدار تمثل حوالي ١٠% فقط من مجموع شرائح المجتمع.

٢ - إن هذا القانون لن يساعد الطبقة الوسطى والطبقة الدنيا بدرجاتهما المختلفة على الحصول على الإسكان الملائم لها تملكها أو إيجارا وذلك لعدم قدرتهما على اقتراض جزءا من ثمن الوحدة بفائدة تجارية كما سبق ذكره.

وجديرا بالذكر أن هذه الشرائح وهي تمثل الغالبية العظمى من المجتمع يجب أن تكون هي الشرائح المستهدفة في السياسة الإسكانية للدولة بما في ذلك إتاحة الدعم السالم لها وتوفير الأراضي اللازمة للبناء بأسعار مخفضة. لقد أهملت هذه الشرائح لأحقاب طويلة وجاء هذا القانون تأكيدا لامتداد الخط الرسمي المستمر شبه الثابت المتمثل في تجاهل إسكان محدودي الدخل وعدم إعطائه ما يستحقه من عناية.

٣ - سوف يؤدي هذا القانون إلى مزيد من عدم الاتزان في سوق الإسكان فسوف يساعد على زيادة الوفرة من الوحدات السكنية لدى الشرائح العليا وزيادة حدة النقص من ناحية أخرى لدى الشرائح الوسطى والدنيا. أي أن القانون سيساعد على زيادة الفجوة بين هذين النوعين من الإسكان أكثر مما هي عليه الآن.

هذا ويجب ملاحظة أن توفير الإسكان فوق المتوسط والفاخر بهذا الكم سيكون دائما على حساب إمكانية توفير إسكان محدودي الدخل وذلك من ناحيتين: أولا أن المجتمعات العمرانية الجديدة التي كانت مخصصة أصل لحل مشكلة الإسكان العشوائي وإسكان محدودي الدخل ومن ثم خفض الكثافة السكانية داخل المراكز الحضرية قد خصصت في السنوات الأخيرة للإسكان فوق المتوسط والفاخر. ولم يعد لإسكان محدودي الدخل مواقع متاحة بمساحات كافية خارج الكتلة السكنية الحالية. أي أنه لم يعد لهذا الإسكان منافذ خارجية بالقدر المطلوب لها. وثانيها أن التمويل المتاح قد تم استنفاد جزء كبير منه في إقامة مشروعات الإسكان الفاخر وسوف يتيح قانون التمويل العقاري استنفاد جزء آخر منه في إقراض المشترين لهذا الإسكان مما يعني أن الأنواع الأخرى من الإسكان وهي الإسكان المتوسط ودون المتوسط قد لا تجد في النهاية التمويل اللازم لها.

#### المجموعة الثانية : آليات التمويل العقاري وإطاره التنظيمي :

١ - يتميز سوق تمويل شراء الوحدات السكنية في البلاد المتقدمة كإنجلترا وألمانيا وأمريكا بترابط وتكامل ثلاث جهات رئيسية تعمل جميعها في منظومة واحدة : الجهة الأول تتمثل في منشآت تجميع المدخرات من صناديق معاش وشركات تأمين وغيره. والجهة الثانية- وهي جهة وسيطة بين الجهتين- تتمثل في مؤسسات الإقراض

العقاري التي تقوم بإقراض المستثمرين في بناء الوحدات السكنية وإقراض المشترين لها. أما الجهة الثالثة فتتمثل في الشركات التي تقوم ببناء مشروعات الإسكان وتسويقها. يضاف إلى ذلك اتجاه تلك البلاد إلى اقتران أنظمة تمويل شراء الوحدات السكنية بتشجيع الحوافز الادخارية لمشتري هذه الوحدات واستثمار المدخرات أو استغلال عوائدها في تغطية تكلفة الشراء بما يخفف كثيرا من أعبائها.

ومثل هذا التكامل بين الجهات الثلاث المشار إليها وكذلك العلاقات التي تربطها جميعا في منظومة واحدة للتمويل العقاري كل ذلك يجب أن يكون واضحا تماما في نصوص القانون ولائحته التنفيذية.

٢ - يرتبط الإقراض العقاري بتوافر مصادر تمويل طويلة الأجل سواء ذاتية ك رأس المال أو الاحتياطي أو غير ذاتية متمثلة في قروض طويلة الأجل أو في شكل سندات . وعلى الرغم مما أشار إليه القانون من جواز قيام البنوك المسجلة لدى البنك المركزي بمزاولة نشاط الإقراض العقاري إلا أن فاعلية البنوك التجارية ستنزل محدودة في تمويل شراء الوحدات السكنية الذي يحكمه الائتمان طويل الأجل، إذ أن ذلك لا يتوافق مع وضعيات هياكلها التمويلية القائمة على ودائع قصيرة الأجل والتي قد تصلح فقط لتمويل بناء الوحدات السكنية وليس لشراؤها.

أما فيما يتعلق بالبنوك العقارية فإن إمكاناتها في الحصول على موارد طويلة الأجل أصبحت محدودة للغاية في الوقت الحالي . فالاتجاهات السائدة في سوق المال لا تتيح تغطية الاكتتاب في سندات طويلة الأجل - ٢٠ سنة مثلا. وذلك لأنه لا تتوافر لسوق المال حاليا العناصر الأساسية اللازمة لتحقيق ذلك .

وقد أضاف القانون لهيكل المنشآت التمويلية شركات عقارية يرخص لها بالإقراض العقاري ولم يوضح القانون أسلوب مزاولة تلك الشركات لعملها أو مصادر تمويلها ومحددات نشاطها .

٣ - استحدث القانون نظاما جديدة غير مألوفة في مجال التمويل العقاري مثل نظام التوريق وقد نجح هذا النظام في بعض الدول ولم ينجح بالقدر الكافي في دول أخرى . وقد يحتاج هذا النظام مزيدا من الدراسة لكي يتلاءم مع ظروف مصر الاقتصادية الحالية والمستقبلية حتى يكون له حظا أكبر من النجاح في تحقيق الهدف من إنشائه .

وقد أخذت بعض الدول بنظام تواجد منشأة مالية عقارية مركزية - مثل إنشاء بنك مركزي عقاري - تكون مهمتها شراء الديون العقارية من البنوك والشركات العقارية وإصدار سندات بما يوفر سيولة بالغة للسوق العقاري . وهذه المؤسسة القومية ستكون

ذات إمكانيات كبيرة ومن ثم فهي أكثر قدرة على تحقيق هذا الهدف من الجهات المتعددة والمتفرقة التي سيرخص لها بموجب هذا القانون بمزاولة عمليات التوريق .

٤ - من الملاحظ أنه سوف يترتب على تنفيذ بعض أحكام القانون زيادة كبيرة في أعباء الاقتراض ويتمثل ذلك فيما يلي :-

- تحمل المقرض لأعباء أقساط التأمين ضد مخاطر عدم السداد في حالة الوفاة أو العجز .

- تحمل المقرض بقيمة الاشتراك في صندوق ضمان الإقراض العقاري .

- زيادة أعباء الاقتراض بتكاليف تقويم العقار الذي يتم بمعرفة أحد خبراء التقويم المقيد بسجل يعد لذلك .

نظرا لما أجازه مشروع القانون من تواجد وسطاء للقيام بأعمال الوساطة بين المقرض والمقرض فإن ذلك سوف يؤدي إلى زيادة في تكلفة عمليات تمويل الإقراض العقاري والتي قد يتحمل عبئها المقرض كليا أو جزئيا .

- اشتراط تعيين وكلاء عن المقرض لدى القيام بعمليات بيع العقار عند التوقف عن السداد سيؤدي بدوره إلى زيادة أسباب تمويل القرض ككل .

ومثل هذه الأعباء المضافة سوف تحد من فاعلية القانون وسوف تمثل عبءا كبيرا أمام تحقيق أهدافه .

٥ - بموجب هذا القانون سوف ينشأ صندوق لضمان ودعم نشاط التمويل العقاري ويتولى دعم نشاط التمويل العقاري في مجال بيع المساكن لمحدودي الدخل والأسر الجديدة . كما يكفل الصندوق أداء قسط أو أكثر من أقساط التمويل التي يتخلف المستثمر عن سدادها في مواعيدها . وتكون موارد الصندوق من الاشتراك الذي يلتزم المستثمر والممول بأدائه مناصفة للصندوق بشرط ألا يجاوز ٢% من قسط التمويل وكذلك من التبرعات والهبات ومما تخصصه الدولة للصندوق من مبالغ وأيضاً من حصيلة استثمار أموال الصندوق .

ومن المقترح في هذا الشأن توسيع خدمات هذا الصندوق لكي تشمل بجانب ما سبق ذكره تنفيذ سياسة الدولة في دعم إسكان الشرائح الاجتماعية محدودة الدخل والتي تتكون من الأسر المكونة حديثاً والأسر التي اضطرت إلى ترك وحداتها السكنية بقرارات إدارية نتيجة للتقادم والإحلال والأسر التي تقطن في إسكان هامشي والتي تقطن في حجرة واحدة وكذلك الأسر التي تقطن بالمقابر . مع ضرورة وضع سياسة للدعم بحيث يوجه الدعم للشريحة المستحقة فقط دون غيرها . ويكون التركيز على دعم الساكن تملكاً أو تأجيراً وليس المسكن . وأن يستمر الدعم لمدة محددة ولتكن

عشرة سنوات فقط ويقل الدعم تدريجيا كل عام حتى انتهاء هذه المدة . وأن يكون الدعم واضحا ومحددا ويلغي الدعم غير المباشر .  
ولكي يقوم الصندوق بهذه المسؤوليات المضافة ولكي يكون الوعاء المالي الذي يتولى دعم المنتفعين بإسكان محدودي الدخل ، فمن المقترح أن تكون له موارد أخرى غير المذكورة في مشروع القانون تتمثل فيما يلي :

- حصيلة التصرف بالأراضي ملك المدن والمحافظات داخل كردوناتها بالبيع وخلافه.

- ريع الأراضي التي تؤول إلى بنك ناصر لسبب أو لآخر .  
- جزء من الضريبة العقارية بعد تطوير نظام ضريبة العوائد على الوحدات السكنية لكي تقدر حسب القيمة الفعلية للوحدة وليس حسب القيمة الإيجارية. على أن تراجع القيمة الفعلية للوحدة على فترات معينة (كل خمس سنوات مثلا) ويعاد حساب العوائد حسب القيمة الفعلية الجديدة .  
- غرامات مخالفات التنظيم وكذلك العائد من رسوم استثناءات الارتفاع في المباني .

- ضريبة الأراضي الفضاء داخل المدن .  
- تخصيص 5% من تكلفة الإسكان الفاخر والمباني الإدارية والتجارية وتودع كقرض يستثمر في صندوق الإسكان لمدة معينة ولتكن عشرة سنوات وتستنزى فائدة القرض من الضريبة الواجبة السداد على الملاك طوال مدة القرض .  
وبذلك يكون صندوق الإسكان هو الجهاز المالي الذي يتولى دعم المنتفعين بإسكان محدودي الدخل ويجب أن يكون له فروع بكل المحافظات حتى تغطي خدماته كافة أقاليم مصر .

٦ - يستلزم القانون إنشاء الأجهزة والهيئات والمؤسسات التي يتطلبها تطبيقه كما يستلزم صدور التشريعات والقرارات المنظمة لذلك. ومن هذه الجهات هيئة السوق العقاري وشركات الإقراض ومكاتب التقييم وغيرها. وقد يستغرق إنشاء هذه الأجهزة وإعداد هيكلها وتدريب كوادرها وقتا ليس بالقصير قد يزيد عن عامين ولذا فإن القانون يصعب تطبيقه بصورة متكاملة فور صدوره وقد يكون من الأفضل البدء في تطبيقه بعد استكمال كافة مقوماته ضمانا لنجاحه.

المجموعة الثالثة : تكامل قانون التمويل العقاري مع قوانين وسياسات الإسكان وبعض القوانين الأخرى :

١ - أن قانون التمويل العقاري يجب أن يصاحبه إعداد مجموعة متكاملة من سياسات تكون فيما بينها منظومة متكاملة للإسكان في مصر تتمثل في وضع استراتيجية جديدة لإسكان محدودي الدخل، وإعادة النظر في الإسكان التعاوني وتحرير العلاقة بين المالك والمستأجر، وإصدار قانون اتحاد الشاغلين وذلك حتى تتزامن هذه المسارات وتصب جميعها في هدف واحد وهو خدمة المجتمع ككل بكل فئاته وشرائحه بصورة متوازنة وعادلة .

ولا شك أن تنفيذ القانون دون أن يصاحبه إعداد وتنفيذ مجموعة السياسات المذكورة ستكون له آثار سلبية اجتماعية واقتصادية بعيدة المدى سوف تؤدي ليس فقط إلى مزيد من عدم الاتزان في سوق الإسكان بين أنواعه ومستوياته المختلفة بل أيضا إلى عدم التوازن بين نشاط قطاع الإسكان ونشاط القطاعات الاقتصادية الأخرى.

٢ - يجب أن يصاحب تطبيق القانون استكمال تحديد الحيازات وإعداد المخططات الهيكلية والنفسيلية للمدن بما في ذلك استخدامات الأراضي بها حتى تتحدد عليها المواقع المخصصة للإسكان بأنواعه المختلفة : إسكان محدودي الدخل والإسكان المتوسط والإسكان الفاخر .

كما يستلزم تطبيق القانون خاصة فيما يتعلق بشروط الرهن الرسمي وتسجيل العقارات أن يتم تسجيل الأراضي المقامة عليها هذه العقارات . والأوضاع السائدة في السوق العقاري حاليا هي أن غالبية التداول يتم على أراضي ومستندات غير مسجلة قانونا.

٣ - من الملاحظ أنه قد تتعارض بعض بنود هذا القانون مع بعض القوانين القائمة كما أن بعض أحكامه قد لا تكون متوافقة تماما وأحكام بعض القوانين التي تتعلق مباشرة بالإسكان مما يستوجب إعداد التشريعات اللازمة ومراجعة اللوائح التنفيذية لبعض القوانين الحالية لكي تكون أحكام قانون التمويل العقاري متوافقة تماما وأحكام كافة القوانين الأخرى وخاصة قوانين الإسكان وذلك ضمانا لوضوحه وفاعليته .

٤ - لم يتضمن القانون الأحكام الموضوعية الخاصة بالكثير من الموضوعات التي أحالها إلى اللائحة التنفيذية. والرأي الغالب أنه كان يجب أن ينص عليها في صلب القانون . وسوف يتطلب إعداد اللائحة التنفيذية دراسة متأنية وتمعنة لكافة الموضوعات المحالة إليها حتى تكون أحكام الإقراض العقاري جميعها واضحة تماما أمام طالبي

السكن وأمام الجهات المقرضة . ولا شك أن إعداد هذه اللائحة بالصورة المطلوبة قد يستغرق وقتا أطول من مدة الستة أشهر التي نص عليها القانون .

## ٥ - مجموعة سياسات الإسكان

### التي يجب أن تصاحب إصدار قانون التمويل العقاري

سبق أن ذكر أنه يجب أن يراكب قانون التمويل العقاري مجموعة من السياسات تعالج مشكلة الإسكان في كل جوانبها حتى يتحقق التوازن في سوق الإسكان كما تتحقق بها العدالة بين كافة شرائح المجتمع في توفير الإسكان الملائم لكل منها. وقد سبق أن أعدت المجالس القومية المتفعمة عدة دراسات في هذا الشأن منها ما يلي :

#### ١ - إسكان محدودي الدخل :

- يجب أن توضع سياسة متكاملة لإسكان محدودي الدخل وتشتمل على العناصر الآتية :
  - تحديد الشريحة الاجتماعية محدودة الدخل تحديدا واصحا كالأسر التي تقع تحت خط الفقر مثلا مع بيان مستوياتها المختلفة وعدد الأسر ومتوسط دخلها السنوي بكل مستوى من هذه المستويات.
  - تحديد مساحات وتصميمات الوحدات السكنية النمطية الملائمة لشريحة محدودي الدخل والتي تتراوح بين ٣٥ و ٦٠ مترا مسطحا وكذلك تحديد تكلفتها والقيمة الإيجارية والبيعية لكل منها.
  - تحديد حجم الطلب على إسكان محدودي الدخل لكل مجموعة من مجموعات هذه الشريحة الاجتماعية
  - وضع سياسة للدعم بحيث تشتمل على المبادئ السابق الإشارة إليها .
  - يكون صندوق الإسكان هو الوعاء المالي الذي يتولى تقديم الدعم للمنتفعين بإسكان محدودي الدخل ويكون له موارده الخاصة السابق ذكرها.
  - تحديد الشروط الواجب توافرها في طلب السكن من الشريحة الاجتماعية محدودة الدخل مع تحديد الخطوات التي تتخذ للحصول على دعم لشاغلي الوحدة السكنية .
  - اتخاذ الإجراءات الإدارية والتشريعية لتشجيع الهيئات والمؤسسات والشركات على الاستثمارات في إسكان محدودي الدخل مع منح ميزات للقائمين بهذه المشروعات.



## ٢ - تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر :

- من المعروف لدى المهتمين بالإسكان أن تجميد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار قد ترتب عنها نتائج سلبية خطيرة . ويكاد أن يكون من المستحيل تحرير العلاقة بين المالك والمستأجر دفعة واحدة بعد طول تجميدها بل يجب أن يتم تحرير هذه العلاقة بتدرج طويل المدى وأنه يجب أن يتم ذلك على عدة مراحل بحيث يستوعب المجتمع كل مرحلة منها قبل أن ينتقل إلى المرحلة التالية لها . ويتمثل هذا التدرج في الآتي :
- تقسيم الوحدات السكنية إلى شرائح حسب تواريخ إنشائها بحيث يتم تحرير العلاقة الإيجارية فيها تباعا مع فاصل زمني مناسب بين كل شريحة وأخرى.
  - إتاحة فترة انتقال طويلة نسبيا لكل شريحة بحيث يقوم كل من المؤجرين والمستأجرين بترتيب أوضاعهم خلالها دون إرهاب كبير لأي منهم قبل تطبيق القانون المدني في نهايتها.
  - التدرج في زيادة الأجرة زيادة محسوبة تعيد الاتزان تدريجيا إلى سوق الإسكان وتزيل التناقض الشديد الحالي بين مصالح طرفي التعاقد.
- ويستلزم تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر وضع نظام لدعم الشرائح محدودة الدخل والغير قادرة على دفع القيمة الإيجارية بعد رفعها حسب قانون العرض والطلب.

## ٣ - سياسة استخدامات الأراضي:

- يجب وضع سياسة لاستخدامات الأراضي تكون خطوطها العريضة كالآتي :-
- تحدد المواقع المخصصة للإسكان بأنواعه المختلفة على المخططات الحضرية التفصيلية للمدن الحالية والمدن والمجتمعات الجديدة بما يحقق احتياجات المجتمع المصري في الحاضر والمستقبل ومد هذه المواقع بالمرافق والخدمات قبل البدء في تنفيذ المشروعات الإسكانية.
  - تباع الأراضي المخصصة لإسكان محدودي الدخل بسعر أقل من تكلفة تجهيزها ومدتها بالمرافق .
  - تباع الأراضي المخصصة للإسكان المتوسط بسعر يساوي تكلفة تجهيزها ومدتها بالمرافق.
  - تباع الأراضي المخصصة للإسكان الفاخر والمباني الإدارية والتجارية بسعر أعلى من تكلفة تجهيزها ومدتها بالمرافق وتستخدم الزيادة في دعم سعر الأراضي المخصصة لإسكان محدودي الدخل .

ومثل هذه السياسة في استخدامات الأراضي وفي تخصيصها للإسكان بمستوياته المختلفة وبالمساحات والمواقع الملائمة لكل منها سوف تساهم كثيرا في حل مشكلة الإسكان في مصر .

#### ٤ - قانون الإسكان التعاوني :

قام الإسكان التعاوني بأداء دورا هاما في حل مشكلة الإسكان في مصر خصوصا الإسكان المتوسط والإسكان الفئوي. ولكن يجب إعادة النظر في التشريعات واللوائح الخاصة به وذلك لملافاة الثغرات التي أسفرت عنها تجربة مصر الطويلة في هذا المجال. ويجب أن تحقق التعديلات المطلوبة في قانون الإسكان التعاوني ضمان حقوق أعضاء الجمعيات وزيادة كفاءة إدارة الجمعيات في إنشاء مشروعات الإسكان في المواعيد المحددة لها وفي تمويلها وفي سلامة إجراءات تخصيص وحداتها. كذلك يجب أن تحقق التعديلات التنسيق بين الأجهزة الرقابية المشرفة على هذه الجمعيات . وسوف يسهم تصحيح أداء الجمعيات التعاونية للإسكان وحسن إدارتها في كسب ثقة الأعضاء بها كما يسهم في إقبال أعضاء جدد للانضمام إليها وسوف يكون بمقدورها الحصول على مزايا وتخفيضات من المستثمرين العقاريين بما يحقق فائدة مزدوجة سواء للمستثمرين العقاريين المهتمين في تسويق مشروعاتهم أو لإغني السكن بحصولهم على أسعار ومزايا أفضل .

#### ٥ - قانون اتحاد الشاغلين :

يجب إصدار قانون اتحاد الشاغلين وذلك حفاظا على الثروة العقارية وصيانتها باعتبارها أهم ثروة قومية في مصر. وينظم القانون المقترح قيام هذه الاتحادات وأنواعها ومواردها واختصاصاتها ونظم إدارتها والتزامات أعضائها بحيث يمكن تلافي السلبات التي أسفر عنها تطبيق نظام اتحاد الملاك الحالي . كما يحدد القانون علاقة هذه الاتحادات بالوحدات المحلية التابعة لها . ويجب أن يشمل القانون كافة الوحدات العقارية باستخداماتها المختلفة ضمانا لصيانة الثروة العقارية بكل مكوناتها . وكما يمثل قانون التمويل العقاري الحلقة الأول في المنظومة العقارية يمثل قانون اتحاد الشاغلين حلقة الأخيرة .