

الفصل السادس

قضايا الإسكان الرئيسية التي تواجه مصر خلال العقدين القادمين

أولاً - حجم الطلب على الإسكان :

يتمثل حجم الطلب على الإسكان في فترة من الفترات فيما يلي :

١- الوحدات السكنية المطلوبة لإسكان الأسر الجديدة المكونة خلال هذه الفترة.

٢- الوحدات السكنية المطلوبة للأسر التي اضطرت إلى ترك وحداتها بقرارات إدارية نتيجة التقادم والإحلال.

٣- الوحدات المطلوبة للأسر التي تقطن في إسكان هامشي والتي تقطن في حجرة واحدة بدورات مياه مشتركة وكذلك الأسر التي تقطن المقابر. وتمثل هذه الوحدات الفجوة الإسكانية عند بداية الفترة ، أو ما يمكن أن يعبر عنه بالنقص الحالي في الإسكان .

ولكي يمكن تحديد حجم الطلب على الإسكان بمستوياته المختلفة : إسكان محدودي الدخل . الإسكان المتوسط . الإسكان الفاخر ، يلزم تعريف هذه المستويات تعريفاً دقيقاً. وسبق أن ذكر أنه أطلق على وحدات سكنية ذات مساحات معينة "إسكان اقتصادي" بينما هي في حقيقة الأمر "إسكان متوسط" . وليس هناك تعريف موحد لمستويات الإسكان إذ أن هناك عدة عناصر تدخل في تعريف المستوى السكني للوحدة ، مثل الموقع ومستواه العمراني ودرجة الجودة

في مواد التشطيبات ومساحة الوحدة والتكلفة الإنشائية للمتر المسطح . ولكن بالنسبة للمجتمع المصري ومرحلة التنمية التي يمر بها حالياً فإن أنسب مؤشر للمستوى السكني وأقربها عملياً الى الدقة هو مساحة الوحدة . فكلما قلت المساحة كانت أقرب للشرائح الدنيا من المجتمع ، وكلما زادت المساحة كانت أنسب للشرائح العليا .

(١) تعريف مستويات الإسكان والوحدات الملائمة لكل مستوى :

١ - وحدات إسكان محدود الدخل:

تعرف الأسر محدودة الدخل من الناحية الاقتصادية بأنها الأسر الفقيرة التي تعيش عند حد الكفاف ، ويجب على الدولة معاونتها بقدر الإمكان في مرحلة من مراحل حياتها على توفير احتياجاتها الأساسية . وهناك أكثر من وسيلة لتحديد الأسر محدودة الدخل ، ولكن أقربها الى الواقع هي الأسر التي تقع دخولها دون خط الفقر .

ويعتبر خط الفقر هو الحد الأدنى من الدخل الذي يجب توفيره لكي تحصل الأسر ومن ثم الأفراد على احتياجاتهم الضرورية من الغذاء والكساء والمأوى والمستلزمات الأخرى لتعيشهم عند أدنى المستويات . ويفصل هذا الخط بين الفقراء الذين يقعون عنده أو أسفله وغير الفقراء الذين يقعون فوقه . ويسمى هذا التعريف منهج الاحتياجات الأساسية أو الضرورية .

وتدخل الدولة لمعاونة الشريحة الاجتماعية دون خط الفقر أمر ضروري لحمايتها من الآثار السلبية المتشعبة التي قد تتركه محدودية دخولها على حياة أفرادها الاجتماعية والصحية والنفسية والأمنية . والدعم الذي يقدم لهذه الأسر محدود للغاية إذا ما قورن بالثمن الاقتصادي والاجتماعي الباهظ الذي قد يدفعه المجتمع إذا ما تركت هذه الأسر وشأنها بدون رعاية كافية . ويقدر الدعم بقيمة

الفرق بين ما تستطيع الأسرة أن تخصصه للسكن (نتراوح نسبته بين ١٦% و ٢٠% من دخل الأسرة) وبين قيمة الإيجار أو قيمة قسط التملك.

وفي الدراسة التي تمت بعنوان الفقر وتوزيع الدخل في مصر (يونيو ١٩٩٤) Poverty and Income Distribution in Egypt أمكن تحديد متوسط دخل الأسرة عند خط الفقر في القطاع الحضري بمبلغ ٣٧٩٥,٩٢ جنيه في العام أي ٣١٦,٣٢ جنيه شهرياً وذلك باستخدام شرائح الدخل المختلفة الواردة في البحث بالعينة للجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء عام ١٩٩٠-١٩٩١ (جدول رقم ٢ بالفصل الأول من هذا الجزء) وقد بلغت نسبة الأسر محدودة الدخل ودون خط الفقر ٣٧,٥٤% من مجموع أسر الحضر ، وتزيد هذه النسبة على ذلك في الريف، إذ تبلغ حوالي ٥٠% من أسر الريف . وأمكن تقسيم الأسر دون خط الفقر إلى أربع شرائح كالاتي :

الشريحة الأولى دخلها أقل من ١٥٠٠ جنيه سنوياً وتبلغ نسبتها الى العدد الإجمالي للأسر محدودة الدخل ١٢% .

الشريحة الثانية ويتراوح دخلها من ١٥٠٠-٢٠٠٠ جنيه سنوياً وتبلغ نسبتها ١١% .

الشريحة الثالثة ويتراوح دخلها من ٢٠٠٠-٢٥٠٠ جنيه سنوياً وتبلغ نسبتها ١٨% .

الشريحة الرابعة ويتراوح دخلها من ٢٥٠٠-٣٨٠٠ جنيه سنوياً وتبلغ نسبتها ٥٩% .

وتتراوح مساحات الوحدات الملائمة للشريحة الاجتماعية محدودة الدخل بين ٣٥ متراً مسطحاً و ٦٠ متراً مسطحاً . ومثل هذه الوحدات تحقق الاحتياجات الإسكانية الأساسية للأسر محدودة الدخل بأحجامها المختلفة والتي تتراوح بين فردين وسبعة أفراد ، ويخص الفرد في هذه الوحدات من ١١ متراً مسطحاً الى

١٢ متراً مسطحاً كحد أدنى. وتحقق هذه المساحة للفرد احتياجاته الأساسية للسكن ويستطيع أن يمارس فيها كافة نشاطاته الحياتية الضرورية داخل الوحدة السكنية. كما أنها تعتبر مناسبة في المراحل الأولى للتنمية وفيما يلي بيان بهذه الوحدات :

- النموذج الأول مساحته ٣٥ متراً مسطحاً ويشتمل على غرفتين وحمام ومطبخ ويسع من فرد الى ٣ أفراد ويخصص للشريحة الأولى من الأسر محدودة الدخل.
- النموذج الثاني مساحته ٤٠ متراً مسطحاً ويشتمل على صالة وغرفتين وحمام ومطبخ ويسع من ٢-٣ أفراد ويخصص للشريحة الثانية من الأسر محدودة الدخل.
- النموذج الثالث مساحته ٥٠ متراً مسطحاً ويشتمل على صالة وثلاث غرف وحمام ومطبخ ويسع من ٣-٥ أفراد ويخصص للشريحة الثالثة من الأسر محدودة الدخل.
- النموذج الرابع مساحته ٦٠ متراً مسطحاً ويشتمل على صالة وثلاث غرف وحمام ومطبخ ويسع من ٤-٧ أفراد ويخصص للشريحة الرابعة من الأسر محدودة الدخل.

٢- وحدات الإسكان المتوسط:

تبلغ نسبة الشرائح الوسطى من المجتمع ٣٧% من الأسر في الحضر و ٤٥% من الأسر في الريف. وتتراوح مساحة الوحدات المناسبة لهذه الشرائح بين ٦٠ متراً مسطحاً و ١٢٠ متراً مسطحاً. ونصيب الفرد بها يتراوح بين ١٢ متراً مسطحاً و ٢٤ متراً مسطحاً.

٣- وحدات الإسكان فوق المتوسط:

تبلغ نسبة الشريحة فوق المتوسطة ٢٠% من الأسر في الحضر و ٥% في الريف. وتتراوح مساحة الوحدات المناسبة لها بين ١٢٠ متراً و ١٦٠ متراً. كما يتراوح نصيب الفرد بين ٢٤ متراً مسطحاً و ٣٢ متراً مسطحاً.

٤- وحدات الإسكان الفاخر:

تبلغ نسبة الشريحة العليا من المجتمع ٥% من الأسر في الحضر وتزيد مساحة الوحدات الملائمة لهذه الشريحة عن ١٦٠ متراً مسطحاً. وفيها يزيد نصيب الفرد عن ٣٢ متراً مسطحاً.

٥- البيوت الريفية :

سبق أن ذكر أن حوالي ٣٥% من القوى العاملة بالقرى تعمل حالياً بالزراعة ، والباقي يعمل بأنشطة غير زراعية : إنتاجية وخدمية وحرفية ومهنية . ومن المتوقع أن تنخفض نسبة العاملين بالزراعة في عام ٢٠٢٠ إلى ٢٥% فقط ، أما نسبة العاملين بأنشطة غير زراعية فسوف ترتفع إلى ٧٥% . وسوف يحتاج العاملون بأنشطة غير زراعية إلى وحدات سكنية شبيهة بوحدات الحضر بمستوياتها المختلفة . أما العاملون بالزراعة فسوف يحتاجون إلى بيوت ريفية ذات خدمات تتفق ونمط الحياة الزراعية مثل توفير أماكن لتخزين المحاصيل الزراعية ، وكذلك أماكن للمشاة وأدوات الزراعة . ومساحة البيت الريفي تبلغ في المتوسط حوالي ١٠٠ متر مسطح .

٦- وحدات إسكان المجتمعات الجديدة :

سوف تبلغ المدن والقرى الحالية درجة التشبع السكاني خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ . أما الزيادة السكانية التي تفيض عن القدرة

الاستيعابية للمدن والقرى فسوف توجه إلى مستقرات جديدة في محاور تنموية جديدة خارج الوادي والدلتا . وأغلب هذه الزيادة تتمثل في أسر شابة تحتاج إلى وحدات سكنية ذات مساحات محدودة . ولكن النمط المعماري لإسكان المجتمعات الجديدة سوف يختلف عن النمط المعماري السائد في مدن وقرى الوادي والدلتا ، إذ سوف تغلب عليه الطبيعة الصحراوية والساحلية من حيث التصميم الداخلي والخارجي ، وكذلك من حيث مواد البناء وطرق الإنشاء المستخدمة . كما أن النسيج العمراني الجديد سيختلف اختلافاً كبيراً عن النسيج العمراني المتعارف عليه في الحيز الحالي . لذلك فإنه من الأوفق عدم تقسيم وحدات إسكان المجتمعات الجديدة حسب التقسيم المتعارف عليه والسابق ذكره ، بل يجب اعتبارها مجموعة مستقلة بذاتها . ويبلغ متوسط مساحة الوحدة في إسكان المجتمعات الجديدة حوالي ٨٠ متراً مسطحاً .

(٢) أنواع الإسكان السكاني : الحضري والريفي والمجتمعات الجديدة :

أوضحت دراسة السكان في مشروع مصر ٢٠٢٠ أن عدد السكان في عام ٢٠٢٠ سوف يتراوح ما بين ٩٠,٢٠ مليون نسمة و ٩٤,١٧ مليون نسمة ، وذلك وفقاً للنظام العام الذي سوف تكون عليه مصر في الفترة ما بين عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٢٠ . كما أوضحت هذه الدراسة أن تعداد مصر في عام ٢٠٠٠ بلغ ٦٤,٤٦ مليون نسمة . وبالتالي فإن الزيادة السكانية المتوقعة في الفترة المذكورة سوف تتراوح ما بين ٢٥,٧٤ مليون نسمة و ٢٩,٧١ مليون نسمة . ومن المنتظر أن يستقر جزء من هذه الزيادة في المدن والقرى الحالية ، أما الباقي فسيتم توجيهه إلى المجتمعات الجديدة خارج الوادي والدلتا .

وينقسم الإسكان عادة إلى نوعين هما : الإسكان الحضري والإسكان الريفي. ولكن نظراً للخصوصية المصرية فإن الإسكان يمكن تقسيمه في مصر إلى ثلاثة أنواع : الإسكان الحضري والإسكان الريفي وإسكان المجتمعات الجديدة . وفيما يلي موجز لكل منها :

١ - الإسكان الحضري :

- سبق أن ذكر أن حجم الطلب على الإسكان الحضري يتمثل فيما يلي :
- الإسكان المطلوب للأسر الجديدة .
 - الإسكان المطلوب للأسر التي اضطرت إلى ترك وحداتها السكنية بقرارات إدارية والمسمى أحياناً بإسكان الإحلال .
 - الإسكان المطلوب للأسر التي تسكن في وحدات هامشية والتي تقيم في حجرة واحدة بدورات مياه مشتركة وكذلك الأسر التي تسكن المقابر .

وفيما يلي بيان بهذه الأنواع الثلاثة من الإسكان :

أ- إسكان الأسر المكونة حديثاً:

أعدت الهيئة العامة للتخطيط العمراني دراسة لمخططات بعض المدن بشرائها الثلاث : الكبيرة والمتوسطة والصغيرة ، وتحددت حسب هذه الدراسة القدرة الاستيعابية من السكان لكل شريحة من هذه الشرائح . وقد تبين أن المتوسط العام لقدرة المدن على استيعاب الزيادة السكانية يقدر بحوالي ٣٢,٨% من حجم سكان المدن في عام ٢٠٠٠ . وذلك بفرض تحديد كردونات المدن بصفة نهائية حسب حدود الكتلة البنائية الحالية وعدم السماح بالامتداد العمراني خارج هذه الحدود .

ولما كان تعداد الحضر في عام ٢٠٠٠ يقدر بحوالي ٢٧,٥٣ مليون نسمة (٦,٢٥ مليون أسرة بواقع أن حجم الأسرة ٤,٤ فرد) فإن أقصى زيادة

سكانية يمكن أن تستوعبها المدن الحالية تبلغ ٨,٩٧ مليون نسمة (٢,١٣ مليون أسرة بواقع أن حجم الأسرة ٤,٢ فرد) . وأغلب هذه الأسر هي أسر جديدة أو ما يسمى أسر مكوّنة حديثاً (Newly Formed Families) . وتحتاج هذه الأسر إلى عدد مماثل من الوحدات السكنية .

مما سبق يتضح أن المدن الحالية لها سقف سكاني لا تستطيع أن تتجاوزه بسبب محدودية الحيز المكاني لهذه المدن . وبذلك فإن المدن المصرية سوف تبلغ طاقاتها السكانية القصوى وهي ٣٦,٥ مليون نسمة (٨,٣٨ مليون أسرة) خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ . أما الزيادة السكانية التي تفيض عن القدرة الاستيعابية للمدن فسوف توجه إلى محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا .

وأما تقسيم الأسر الجديدة إلى الشرائح الاجتماعية المختلفة : شريحة محدودي الدخل والشريحة الوسطى والشريحة فوق المتوسطة والشريحة العليا ، فسوف يتوقف على التوجه السياسي والاجتماعي للنظام العام الذي ستكون عليه مصر خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ . وبناءً على النسبة المئوية لكل شريحة من هذه الشرائح فسوف تحدد نسبة كل نوع من الإسكان الملائم لكل منها . ويوضح الجزء الثامن من هذه الدراسة " مستقبل العمران ٢٠٢٠ " النسب المئوية لكل نوع من أنواع الإسكان الملائم لشرائح الأسر الجديدة في ظل كل نظام من الأنظمة الخمسة والتي من المحتمل أن يسود أحدها مصر خلال الفترة المذكورة .

ب- الوحدات السكنية المطلوبة للإحلال :

يبلغ عدد الوحدات المطلوبة للإحلال في الحضر حسب تقدير وزارة الإسكان ٥٥٣٩٠ وحدة سنوياً . أي أن عدد الوحدات المطلوبة خلال

الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ يبلغ ١١٠٧٨٠٠ وحدة . وستقام هذه الوحدات بدلاً من الوحدات المتصدعة والمعرضة للانهييار نظراً لقدرة مبانيها . وأغلب هذه المباني الآيلة للسقوط في الأحياء القديمة بالمدن . وقد ازدادت نسبة تصدعها في الحقبه الأخيرة نتيجة ارتفاع منسوب المياه الجوفية بهذه الأحياء واختلاطها بمياه الصرف الصحي مما أدى إلى تآكل أساسات المباني وانهييار بعضها وظهور تصدعات إنشائية خطيرة في أغلبها . ويجد سكان هذه المباني أنفسهم فجأة بدون مأوى بعد استقرارهم لسنوات طويلة ، ومن الواجب الاجتماعي على السلطة المسئولة معاونة هذه الأسر بصورة عاجلة في إيجاد المأوى الملائم لهم . وقد اتفقت أغلب السيناريوهات المقترحة للنظام العام على أنه يمكن تقسيم الوحدات المطلوبة للإحلال إلى ما يلي :

٨٠% وحدات إسكان محدودي الدخل .

٢٠% وحدات الإسكان المتوسط .

ج- الوحدات السكنية المطلوبة لقاطني الإسكان الهامشي وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر :

سبق أن ذكر في الفصل الخامس أن الإسكان الهامشي وإسكان الغرفة الواحدة وإسكان المقابر يمثل بيئة إسكانية بالغة الندني ، وأنها أفرزت وما زالت تفرز العديد من الآثار الاجتماعية السلبية . وقد قدر أن عدد الوحدات السكنية اللازمة لهذا النوع من الإسكان في الحضر يبلغ حوالي ١,٦٤ مليون وحدة (جدول رقم ٥-٣) . وقد يصعب على الدولة توفير هذا العدد من الوحدات خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ بجانب قيامها بتوفير الوحدات اللازمة للأسر الجديدة والوحدات اللازمة

لإسكان الإحلال . وقد اختلفت السيناريوهات الخمسة للنظام الحاكم في تحديد عدد الوحدات التي يمكن توفيرها لهذا النوع من الإسكان خلال الفترة المذكورة . وقد تراوح العدد ما بين ٢٠٠ ألف وحدة ومليون وحدة كما هو موضح بالجزء الثامن من هذه الدراسة والخاص بمستقبل العمران ولكنها اتفقت على أن الوحدات المطلوبة سوف تكون كلها من نوع إسكان محدودي الدخل .

مما سبق يمكن تحديد حجم الإسكان الحضري في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ لكل نوع من أنواع الوحدات السكنية : وحدات إسكان محدودي الدخل ووحدات الإسكان المتوسط ووحدات الإسكان فوق المتوسط ووحدات الإسكان الفاخر في كل سيناريو من السيناريوهات المقترحة .

٢ - الإسكان الريفي :

أجريت العديد من الدراسات على القدرة الاستيعابية للقرية المصرية في بعض كليات الهندسة ومراكز البحوث بتكليف من الهيئة العامة للتخطيط العمراني ، وكان من نتائج هذه الدراسات الاختلاف البين بين القرى موضوع الدراسة في قدرتها الاستيعابية للزيادة السكانية . فقد تراوحت هذه القدرة ما بين ٩% و ٤٦% من عدد سكانها الحاليين ، وبلغ المتوسط العام حوالي ٢٨% .

كما كان من نتائج هذه الدراسات أيضاً أن القدرة الاستيعابية لهذه القرى تتمثل في الامتداد الرأسي لبعض المباني والامتداد الأفقي على الأراضي الفضاء داخل كردونات القرى ، وكذلك في إعادة بناء النواة الأساسية للقرية داخل طريق دبر الناحية . ولكن هذه الامتدادات الرأسية والأفقية

تواجهها صعوبات كثيرة عملية ، منها عدم قدرة المباني الحالية على تحمل طوابق جديدة إلا في حدود ضيقة للغاية ، ومنها أيضاً صعوبة إعادة تخطيط وبناء النواة الأساسية للقرية . لذلك وأمام هذه الصعوبات فإنه يمكن الفرض أن القدرة الاستيعابية الممكنة عملياً للزيادة السكانية قد لا تتجاوز ٢٠% من عدد سكانها الحاليين ، وذلك بشرط أن يتم تحديد كردونات القرى بحدود الكتلة البنائية الحالية ، ولا يسمح بالامتداد العمراني إلى خارج هذه الحدود .

وقد بلغ عدد سكان الريف في عام ٢٠٠٠ حوالي ٣٩,٩٣ مليون نسمة (٧,٦٩ مليون أسرة بواقع أن حجم الأسرة ٤,٨ فرد) . وبناءً على ما سبق فإن الطاقة الاستيعابية للقرى للزيادة السكانية - والمقدرة بنسبة ٢٠% من سكانها الحاليين - سوف تبلغ ٧,٣٨ مليون نسمة (١,٦ مليون أسرة بواقع أن حجم الأسرة ٤,٦ فرد) ، وأغلب هذه الأسر ستكون أسراً شابة حديثة التكوين . أي أن عدد سكان القرى الحالية سوف يبلغ أقصى مداه خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ وهو حوالي ٤٤,٣١ مليون نسمة (٩,٢٩ مليون أسرة) . أما الزيادة السكانية التي تفيض عن القدرة الاستيعابية للقرى فسوف توجه إلى المستقرات الجديدة خارج الوادي والدلتا . شأنها في ذلك شأن الزيادة السكانية التي تفيض عن القدرة الاستيعابية للمدن .

وتبلغ نسبة العاملين بالنشاط الزراعي حوالي ٣٥% من القوى العاملة بالريف حالياً ، ومن المنتظر أن تنخفض هذه النسبة خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ إلى ٢٥% فقط كما سبق ذكره ، أما الباقي وتبلغ نسبته حوالي ٧٥% من القوى العاملة فسوف يعمل بأنشطة غير زراعية.

وبناء على ما سبق فإنه يمكن تحديد حجم الطلب على الإسكان في الريف على النحو التالي :

أ- إسكان الأسر المكوّنة حديثاً :

سبق أن ذكر أن عدد الأسر المكوّنة حديثاً في الريف خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ سوف يبلغ مليون أسرة . وتحتاج هذه الأسر إلى عدد مماثل من الوحدات السكنية . ومن المتوقع أن يعمل ٢٥% من هذه الأسر أي حوالي ٤٠٠ ألف أسرة بالزراعة ، والباقي وعددهم ١,٢ مليون أسرة سوف يعملون بمهن غير زراعية . وتحتاج الأسر العاملة بالمهن الزراعية إلى ٤٠٠ ألف بيت ريفي تتلاءم مع طبيعة حياتهم الزراعية . أما الأسر العاملة بمهن غير زراعية فتحتاج إلى وحدات شبه حضرية يمكن تقسيمها إلى إسكان محدودي الدخل وإسكان متوسط وإسكان فوق المتوسط . وتتوقف نسبة كل منها على التوجه الاجتماعي للنظام العام الذي سوف تكون عليه مصر خلال الفترة المذكورة .

ب- الوحدات السكنية المطلوبة لقاطني الإسكان الهامشي وإسكان الغرفة

الواحدة :

سبق أن ذكر في الفصل الخامس أن حوالي ٨٢٥ ألف أسرة في الريف تسكن في أماكن هامشية وفي غرف مستقلة . وكما هو الحال في الإسكان الحضري فإنه سوف يصعب على الدولة توفير العدد الكافي لكل قاطني الإسكان الهامشي وإسكان الغرفة الواحدة في الريف خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ ، ولكن يمكنه توفير جزء من العدد المطلوب لهذا الإسكان .

وقد جاء في دراسة مستقبل العمران ٢٠٢٠ أن هذا العدد سوف يتراوح ما بين ٢٠٠ ألف وحدة و ٦٠٠ ألف وحدة ، وسوف تكون جميعها من مستوى إسكان محدودي الدخل .

مما سبق يمكن تحديد حجم الطلب على الوحدات السكنية في الريف خلال الفترة المذكورة ، وكذلك تحديد حجم كل نوع من أنواع الوحدات السكنية: وحدات إسكان محدودي الدخل ، وحدات الإسكان المتوسط ، وحدات الإسكان فوق المتوسط ، وكذلك البيوت الريفية .

٣- إسكان المجتمعات الجديدة :

سبق أن ذكر أن المدن والقرى الحالية سوف تبلغ طاقاتها الاستيعابية القصوى خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ والتي لا يمكن تجاوزها ، بشرط تحديد الحيز العمراني النهائي على أساس حدود الكتلة البنائية الحالية لهذه المدن والقرى ، وعدم السماح بالامتداد العمراني خارج هذه الحدود . كما سبق أن ذكر أن الزيادة السكانية التي تفيض عن ذلك سوف توجه إلى محاور التنمية الجديدة خارج الوادي والدلتا . وسوف يبلغ عدد سكان المدن بعد أن تبلغ درجة التثبع السكاني ٣٦,٥ مليون نسمة (٨,٣٨ مليون أسرة) . أما عدد سكان الريف فسوف يبلغ ٤٤,٣١ مليون نسمة (٩,٢٩ مليون أسرة) . أي أن عدد سكان الريف والحضر معاً سوف يبلغ ٨٠,٨١ مليون نسمة .

وقد جاء في الجزء الثامن من هذه الدراسة والخاص بمستقبل العمران ٢٠٢٠ أن الزيادة السكانية التي تفيض عن القدرة الاستيعابية للمدن والقرى الحالية سوف تتراوح ما بين ٩,٣٩ مليون نسمة (٢,٣٥ مليون أسرة) و ١٣,٣٦ مليون نسمة (٣,٣٥ مليون أسرة) .

وتحتاج هذه الأسر الجديدة إلى وحدات سكنية في مستقرات بشرية تنشأ في المحاور التنموية الجديدة في الصحراوات الشرقية والغربية وفي السواحل الشرقية والشمالية وفي إقليم سيناء . ويتراوح عدد هذه الوحدات ما بين ٢,٣٥ مليون و ٣,٣٤ مليون وحدة .

وبعد تحديد حجم الطلب على كل من الإسكان الحضري والإسكان الريفي وإسكان المجتمعات الجديدة يمكن تحديد حجم الطلب الكلي على الإسكان في مصر . وقد بينت دراسة مستقبل العمران ٢٠٢٠ في الجزء الثامن من هذه الدراسة أن حجم الطلب على الإسكان بأنواعه المختلفة خلال الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ سوف يكون كالآتي :

١ - إسكان محدودي الدخل :

يتراوح عدد وحدات إسكان محدودي الدخل ما بين حوالي ٢,٦ مليون و ٤,٤ مليون وحدة ، بتكلفة تتراوح ما بين حوالي ٧٩,٠٠ ملياراً و ١١٨,٠٠ مليار جنيه .

٢ - الإسكان المتوسط :

يتراوح عدد وحدات الإسكان المتوسط ما بين حوالي ١,٣ مليون وحدة ، بتكلفة تتراوح ما بين ٨٧,٤ مليار جنيه و ١١٩,٥ مليار جنيه .

٣ - الإسكان فوق المتوسط :

يتراوح عدد وحدات الإسكان فوق المتوسط ما بين حوالي ١٠٦,٥ ألف و ٤٨٦,٠٠ ألف وحدة ، بتكلفة تتراوح ما بين حوالي ١٢,٧ مليار و ٧٢,٩ مليار جنيه .

٤ - الإسكان الفاخر :

يتراوح عدد وحدات الإسكان الفاخر ما بين حوالي ٦٤,٠٠ ألفاً و ١٠٦,٥ ألف وحدة ، بتكلفة تتراوح ما بين حوالي ١٥,٤ مليار و ٢٥,٦ مليار جنيه .

٥- البيوت الريفية :

يبلغ عدد البيوت الريفية حوالي ٤٠٠,٠٠ ألف بيت ، بتكلفة تتراوح ما بين حوالي ١٧,٦ مليار و ٢٤,٠٠ مليار جنيه .

٦- إسكان المجتمعات الجديدة :

يتراوح عدد وحدات إسكان المجتمعات الجديدة ما بين حوالي ٢,٣ مليون و ٣,٣ مليون وحدة ، بتكلفة تتراوح ما بين ١٢٣,٤ مليار و ١٩٨,٤ مليار جنيه .

وبذلك فإن المجموع الكلي للوحدات المطلوبة في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٢٠ يتراوح ما بين حوالي ٨,٢ مليون و ١٠,٠٠ ملايين وحدة بمتوسط سنوي يتراوح ما بين حوالي ٤١٠,٠٠ آلاف و ٥٠٠,٠٠ ألف وحدة .

وتتراوح تكلفة المجموع الكلي للوحدات المطلوبة خلال الفترة المذكورة ما بين حوالي ٣٥١,٠٠ ملياراً و ٥٢٠,٦ مليار جنيه ، بمتوسط سنوي يتراوح ما بين ١٧,٥٥ مليار و ٢٦,٠٣ مليار جنيه .

ثانياً - توفير الإسكان اللازم لشريحة محدودي الدخل والشريحة الوسطى - الدعم والتمويل :

تبلغ نسبة الوحدات السكنية المطلوبة لإسكان محدودي الدخل ٤٦,٦ % من مجموع الوحدات المطلوبة حتى عام ٢٠٢٠ كما تبلغ نسبة الوحدات المطلوبة للإسكان المتوسط ٣٨,٣ % . أي أن نسبة الوحدات المطلوبة للشريحة محدودة الدخل والشريحة المتوسطة ٨٥,١ % . ولا شك أن توفير إسكان ملائم لكلا الشريحتين - خصوصاً شريحة محدودي الدخل - سيمثل مشكلة رئيسية للمجتمع المصري خلال العقدين القادمين وفيما يلي موجز لكل منهما :

(١) إسكان محدودي الدخل:

تتمثل خصوصية إسكان محدودي الدخل ليس فقط في كونه يمثل أعلى نسبة من مجموع الوحدات المطلوبة لشرائح المجتمع المختلفة بل أيضاً تتمثل في أن شريحة محدودة الدخل لا تستطيع أن تحصل على الوحدات المناسبة لها في ظل حرية السوق القائم على العرض والطلب ، ذلك لأن القيمة الإيجارية وقيمة التملك لهذه الوحدات تخرج تماماً عن القدرات المالية لهذه الشريحة . ولذا فإن تدخل الدولة لدعم شريحة محدودي الدخل وتمكينها من الحصول على الوحدات الملائمة لها أمر واجب ولا مفر منه . ولا تنفرد مصر في هذا الشأن بل إن دول العالم أجمع - بما فيها دول العالم الأول مثل أمريكا وفرنسا وإنجلترا والدول الاسكندنافية وغيرها - تقوم بدعم الشرائح الدنيا من مجتمعاتها وتتيح لها وحدات سكنية في نطاق قدراتها . ويسمى إسكان هذه الشرائح عادة إما بالإسكان الشعبي Popular Housing أو الإسكان الاجتماعي Social Housing أو الإسكان العام Public Housing ولا شك أن دعم الشرائح الشعبية مهما بلغت تكلفته سيكون أقل كثيراً من الثمن الباهظ الذي يدفعه المجتمع إذا ما تركت هذه الشرائح وشأنها كما شاهدنا في العقود الثلاثة الأخيرة حيث انتشر بها انتشاراً كبيراً الإسكان العشوائي والإسكان الهامشي وإسكان المقابر بكل ما يمثله كل منها من بيئة حضرية بالغة التردى والسوء.

١ - دعم إسكان محدودي الدخل:

رأينا في الفصول السابقة أن الدعم الذي أتيح للإسكان ذهب جله إلى غير مستحقيه من الشرائح المتوسطة وفوق المتوسطة وأقل القليل ذهب إلى محدودي الدخل ، ولذا فإن أي سياسة توضع لدعم الإسكان يجب أن تشمل على الخطوط العريضة الآتية :

- توجيه الدعم إلى الطبقات المستحقة له بعد تعريفها تعريفاً دقيقاً دون أن يتحول بطريقة أو بأخرى إلى طبقات أيسر حالاً منها.
- التركيز على دعم الساكن وليس دعم الوحدة السكنية ضماناً لوصوله إلى مستحقه .
- يستمر دعم الساكن لمدة محدودة (عشر سنوات) على أن يقل الدعم تدريجياً حتى ينتهي في نهاية هذه المدة . إذ أنه من المفترض أن يزيد دخل الأسرة في هذه الفترة وتصير بعدها غير محتاجة للدعم.
- أن يكون الدعم واضحاً ومحدداً وأن يلغي أي دعم غير مباشر أو مستمر .
- أن يكون الدعم عن طريق صندوق الإسكان الاجتماعي الذي ينشأ لهذا الغرض والذي يكون له موارده الخاصة بجانب ما تخصصه له الدولة سنوياً من الخزانة العامة .

وهناك طريقتان لدعم الساكن وتمكينه من الحصول على الوحدة الملائمة له وهما :

- دعم الإيجار : يتمثل في منح الأسرة محدودة الدخل الفرق بين قدرتها على الإيجار وبين الإيجار الفعلي للوحدة الملائمة . وقد أوضحت الدراسات التي تمت في هذا الشأن ⁽¹⁾ أن هذا الفرق يتراوح بين ٦٨,٠٠ جنيهاً و ٨٨,٠٠ جنيهاً شهرياً لكل من نماذج الإسكان الأربعة السابق ذكرها الخاصة بإسكان محدودي الدخل. ويقل الدعم سنوياً بمقدار ١٠% حتى ينتهي تماماً بعد عشر سنوات وهي نفس النسبة تقريباً في الزيادة في دخل الأسرة السنوي.

(1) المجالس القومية المتخصصة - سياسة إسكان محدودي الدخل - عام ١٩٩٥ .

- **دعم التمليك :** ويتمثل في منح الساكن الفرق بين ما يستطيع أن يخصصه شهرياً وبين القسط الشهري الواجب السداد عن القرض الذي يقرضه البنك للساكن بفائدة ١٠% ومدته ٣٠ عاماً لكي يتمكن الساكن من تملك وحدة سكنية بعد أن يدفع مقدّم يبلغ ٢٥% من قيمتها. ويتراوح الدعم بين ٦٧,٠٠ جنيهاً و ٨٦,٠٠ جنيهاً شهرياً تقل أيضاً بنسبة ١٠% سنوياً كما هو الحال في دعم الإيجار. ومن الجدير بالملاحظة أن قيمة الدعم في حالة التمليك تكاد تتساوى مع قيمة الدعم في حالة الإيجار . وبالتالي فإن اختيار الساكن لاستئجار أو تملك وحدته السكنية لا يؤثر على قيمة الدعم الذي سيمنح له .

٢ - الجهات المسؤولة عن توفير الإسكان الشعبي :

لا شك أن الجزء الأكبر من عبء إسكان محدودي الدخل سوف يقع على الحكومة المركزية ممثلة في هيئة عامة يمكن أن تسمى الهيئة العامة للإسكان الشعبي، وعلى الإدارات المحلية وهي المحافظات والمدن أو ما يسمى بالمحليات كما أنه يمكن الاستعانة في هذا السبيل بمنظمات وهيئات عامة وخاصة كالآتي :

- **البنوك وشركات التأمين وصناديق المعاشات والمؤسسات المالية :**
من الممارسات المألوفة في الدول المتقدمة أن تقوم المؤسسات المالية بإقامة مشروعات لذوي الدخل المحدود خصوصاً في الأحياء المتردية . وهي تقوم بذلك بدافع من مسؤوليتها الاجتماعية كذلك كأحد وسائل العلاقات العامة التي تسعى من خلالها إلى كسب دائرة أوسع من العملاء. ويمكن للدولة تشجيع هذه المؤسسات على إقامة مشروعات لذوي الدخل المحدود بإتاحة مواقع لها بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدّها بالمرافق . كما أن الخسائر التي قد

تتكبدها هذه المؤسسات لكي تضع هذه المشروعات في نطاق إمكانيات الشريحة المستهدفة يمكن أن تخصص كلها أو جزء منها من الضرائب المستحقة عليها .

- شركات الاستثمار العقاري :

عندما تتيح المحافظات أو الهيئة العامة للمجتمعات الجديدة مساحات كبيرة لشركات الاستثمار التي تقوم بالنشاط العقاري فإنه يجب تخطيط هذه المساحات بحيث يخصص جزء منها لإسكان محدودي بجانب الإسكان المتوسط وفوق المتوسط والفاخر، ويكون ضمن شروط التعاقد مع هذه الشركات إقامة مشروعات إسكان محدودي الدخل مع المستويات الأخرى من الإسكان . وتتاح مواقع لها بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومدها بالمرافق كما هو الحال بالنسبة للبنوك والمؤسسات المالية السابق الإشارة إليها .

- الشركات الصناعية :

يمكن تشجيع الشركات الصناعية على دعم إسكان محدودي الدخل من العاملين بها إما بالتأجير أو التملك وذلك باعتبار هذا الدعم بنداً من بنود مصروفات الشركة عند إعداد ميزانياتها وتحديد أرباحها والتي على أساسها ستحدد الضريبة المستحقة عليها . أو استئزال كل أو جزء من هذه المعونات مباشرة من الضرائب المستحقة على هذه الشركات . و لاشك أن توفير حياة مستقرة لعمال المؤسسات والشركات الصناعية سيعود عليها في النهاية بمرود اقتصادي واجتماعي كبير . ولمصر تاريخ طويل في هذا المجال بدأ في منتصف أربعينيات القرن العشرين بإنشاء مدينة العمال بالمحلة الكبرى ومدينة العمال بكفر الدوار والمدن العمالية حول مصانع السكر بجانب إنشاء مدينة العمال بامبابية .

٣- صندوق الإسكان الاجتماعي :

يمثل صندوق الإسكان الاجتماعي الوعاء المالي الذي يتولى دعم المنفعين بإسكان محدودي الدخل ، ويمكن تطوير صناديق الإسكان الحالية بالمحافظات للقيام بهذا الدور وقد أنشئت هذه الصناديق بموجب القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦. إن الدولة قد تجد من الضروري إيداع مبالغ سنوية في صناديق الإسكان الاجتماعي بالمحافظات حسب حاجة كل محافظة لإسكان محدودي الدخل . ويمكن اتخاذ هذه السياسة التمويلية للدعم كوسيلة فعالة للجذب السكاني في المدن والمجتمعات الجديدة وفي محاور التنمية وذلك بتوجيه مبالغ أكبر نسبياً إلى صناديق الإسكان في هذه المناطق الجديدة .

بجانب ما تخصصه له الخزانة العامة سنوياً من دعم فإنه يمكن أن تكون له موارده الخاصة به وذلك على النحو التالي :

- القروض :

يخصص ٥% من تكلفة الإسكان الفاخر والمباني الإدارية والتجارية عند استخراج تراخيص البناء لها وتودع كقرض يستثمر في صندوق الإسكان لمدة عشر سنوات . وتستنزى فائدة القرض من الضريبة الواجبة السداد على الملاك طوال مدة القرض . وتحدد قيمة الفائدة حسب الفائدة المعلنة من البنك المركزي سنوياً.

- الأراضي ملك المدن والمحافظات City Property :

يمكن أن تخصص حصيلة التصرف في الأراضي ملك المدن والمحافظات لصندوق الإسكان الاجتماعي ويعتبر هذا التخصيص مورداً هاماً من موارد الصندوق. وحتى تتمكن المحافظات من التصرف في هذه الأراضي فإنه

يلزم الانتهاء من التخطيط التفصيلي للمدن وامتداداتها العمرانية لكي تتحدد مواقع ومساحات هذه الأراضي بصفة نهائية . إذ أنه من الملاحظ أن المحافظات متوقفة الآن عن التصرف في الأراضي التي تملكها لحين الانتهاء من وضع هذه المخططات . ويمكن كإجراء مرحلي - إلى حين الانتهاء من وضع المخططات التفصيلية للمدن - إعطاء المحافظة بمجلسيها التنفيذي والمحلي الحق القانوني في التصرف في بعض هذه المواقع وإضافة حصيلة البيع إلى موارد صندوق الإسكان الاجتماعي .

- الضريبة العقارية :

يمكن أن يخصص جزء من العوائد على الإسكان فوق المتوسط والإسكان الفاخر لصندوق الإسكان خصوصاً إذا ما طور نظام ضريبة العوائد بحيث تقدر على القيمة الفعلية للوحدة وليس على القيمة الإيجارية لها حسب ما هو مطبق حالياً . ومن المتوقع زيادة قيمة ضريبة العوائد بعد تطبيق هذا النظام زيادة كبيرة .

- ضريبة الأراضي الفضاء :

تقوم العديد من الدول بتحصيل ضريبة على الأراضي الفضاء داخل كردونات المدن ولكن المحكمة الدستورية العليا في مصر أصدرت حكماً بعدم دستورية هذه الضريبة . ويمكن دراسة إمكانية إعادة هذه الضريبة مع تجنب أوجه اعتراض المحكمة الدستورية عليها ، ذلك لأن هذه الضريبة يمكن أن تمثل مورداً هاماً من موارد صندوق الإسكان .

- العائد من رسوم استثناءات الارتفاع في المباني :

تتيح النظم الحالية لبعض المشروعات تجاوز الارتفاع المسموح به قانوناً ولكن يجب أن يتم ذلك من خلال سلسلة من الإجراءات آخرها موافقة اللجنة المختصة بالاستثناءات في وزارة الإسكان والمرافق . وقد وصل ارتفاع

بعض هذه المباني المستثناة إلى أكثر من أربعين دوراً . وربما تتطلب التنمية العمرانية مثل هذه الارتفاعات ولكن من ناحية أخرى فإن منح المالك هذا الحق في الارتفاع الكبير يعني مضاعفة العائد من استثماراته مضاعفة كبيرة ما كان يمكنه أن يحصل عليها لو التزم بقوانين الارتفاع العادة (١,٢٥ متر عرض الشارع بحد أقصى ٣٠ متراً أي حوالي عشرة أدوار) ويلزم النظر في فرض رسوم خاصة تتناسب مع ما يحققه المالك من ميزات كبيرة عند منحه استثناء في الارتفاع وتحصل هذه الرسوم لصالح صندوق الإسكان الاجتماعي .

(٢) الإسكان المتوسط :

يأتي الإسكان المتوسط من حيث الحجم في المرتبة الثانية بعد إسكان محدودي الدخل وقد سبق أن ذكر أن نسبة حجم الإسكان المتوسط تبلغ ٣٨,٣% من مجموع الإسكان المطلوب توفيره حتى عام ٢٠٢٠ .

وقد يصعب على دولة نامية مثل مصر أن تدعم كلا من إسكان محدودي الدخل والإسكان المتوسط في آن واحد ولذا فإنه يجب أن يذهب الدعم إلى الإسكان الأول وتعتمد الشريحة المتوسطة في توفير إسكان لها على مدخراتها الخاصة . ويمكن تحقيق ذلك بتشجيع أبناء هذه الشريحة على الادخار في بنوك التعمير والإسكان والبنوك العقارية بهدف امتلاك وحدة مناسبة بعد فترة محددة بشروط ميسرة مثل أن تكون فائدة القرض الذي يمنح للمدخر هي نفس الفائدة التي تتعامل بها البنوك فيما بينها . وهناك أكثر من صيغة لتحقيق امتلاك وحدة سكنية عن طريق الادخار لعل أشهرها دفاتر التوفير الإسكانية ووثيقة ادخار الشباب التي يصدرها بنك التعمير والإسكان .

ثالثاً - سياسة استخدامات الأراضي :

سبق أن ذكر أن أراضي البناء تمثل أهم الموارد العينية للإسكان . ونظراً لندرة الأراضي من ناحية والتغيير المستمر في شروط البناء والتي سمحت بزيادة الارتفاعات والبناء على كامل مسطح الموقع وانتقال الأنشطة التجارية والمهنية والاستثمارية إلى الأحياء السكنية من ناحية أخرى فقد ارتفعت أسعار الأراضي ارتفاعاً كبيراً فاق معدل الارتفاع في أسعار السلع الأخرى وعلى الأخص في أسعار البناء حتى صار ثمن الأرض يمثل ما يقرب من ٤٠% من تكلفة الوحدة السكنية وكان من المفروض أن يكون في حدود ١٠% إلى ١٥% من تكلفة الوحدة . وأمام هذه الزيادة المفرطة في أسعار الأراضي وما أدت إليه من زيادة في تكلفة الوحدات السكنية فقد سار الاتجاه أن تضع الدولة سياسة لاستخدامات الأراضي التي تمتلكها لكي تحد بها من الزيادة في أسعارها خصوصاً أراضي البناء المخصصة لإسكان محدودي الدخل ، وتتلخص هذه السياسة فيما يلي :

- الأراضي المخصصة لإسكان محدودي الدخل تتاح بسعر أقل من تكلفة إعدادها ومد المرافق إليها.
- الأراضي المخصصة للإسكان المتوسط تتاح بسعر تكلفتها .
- الأراضي المخصصة للإسكان فوق المتوسط والفاخر تتاح بسعر أعلى من تكلفتها .

وبذلك تحقق الدولة بمثل هذه السياسة نوعاً من التضامن الاجتماعي وتتيح بذلك وحدات مناسبة لشرائح محدودي الدخل في حدود إمكانياتها . وقد نص قانون التمويل العقاري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١ السابق شرحه في الفصل الثالث من هذا الجزء بالتزام الحكومة بتخصيص بعض الأراضي المملوكة للدولة دون

مقابل لإقامة مساكن من المستوى الاقتصادي على أن تحمل قيمة المرافق التي تزود بها تلك المساكن بمقدار نصف تكلفتها الفعلية .

وهناك مدرسة عمرانية لها وزنها في الفكر التخطيطي ترى أنه من الخطأ الفادح بيع أراضي الدولة لكائن من كان ومهما تكن الأسباب الداعية لذلك . فالملكية العامة لأراضي البناء تجعلها أداة في يد الدولة لمقاومة المضاربة العقارية ، حيث يمكن أن تقام عليها مبان إدارية أو خدمية أو سكنية تقدر قيمة الأرض فيها تقديراً موضوعياً حسب نوعية استخدامها بعيداً عن تقلبات السوق ، كما يمكن بيع حق الانتفاع بالأراضي بسعر رمزي فقط إذا اقتضت العدالة الاجتماعية ذلك . والمساحات الواسعة المملوكة للدولة هي أفضل سند للتخطيط العمراني السليم دون حاجة لإجراءات نزع الملكية . فالأرض في نهاية المطاف مورد محدود شأنها في ذلك شأن أي مورد آخر ولذا فيجب أن لا يستأثر بها جيل على حساب الأجيال الأخرى . وفي هذه الحالة يمكن تخصيص الأرض للاستعمالات المختلفة لمدة محددة إما بالإيجار نظير قيمة إيجارية أو يمنح حق الانتفاع نظير مبلغ معين مع بقاء ملكيتها للدولة كاملة غير منقوصة .

وحين تباع الدولة أراضيها للقطاع الخاص بسعر متهاود بدعوى حل مشكلة الإسكان فإنه من المشكوك فيه أن يؤدي هذا عملياً إلى تخفيض حقيقي في سعر الوحدة السكنية مهما اصطحب البيع من شروط في هذا الشأن . فالتحايل في هذه السوق الفريدة على الشروط والضوابط أمر شائع ليس في مصر وحدها بل في كثير من الدول الأخرى .

ويعضد هذا الرأي ما توصل إليه المؤتمر العالمي للمستوطنات البشرية "الهابيتات" في فانكوفر ١٩٧٦ من توصيات هامة بشأن أراضي البناء ، وقد جاء في هذه التوصيات ما يلي :

"إن الأرض ، بسبب طبيعتها الفريدة ودورها الحيوي في المستوطنات البشرية ، لا يمكن اعتبارها مورداً عادياً يحوزه الأفراد ويخضع لضغوط السوق واختلال التنافس فيها. كما أن الملكية العقارية الفردية من أهم وسائل تراكم وتركز الثروة وتسهم بهذا في افتقاد العدالة الاجتماعية ، وهي إذا أفلتت من الرقابة يمكن أن تصبح عقبة هامة أمام تخطيط وتنفيذ برامج التنمية . ولذلك فإنه يستحيل تحقيق العدالة الاجتماعية وتجديد وتخطيط المناطق الحضرية وتوفير مساكن لائقة وظروف معيشة صحية إلا إذا وضعت الأرض في خدمة مصلحة المجتمع في مجموعه . إن رقابة الدولة على استخدام الأرض أمر ضروري لحماية الأرض كمورد ولتحقيق الأهداف طويلة المدى للسياسات والاستراتيجيات الخاصة بالمستوطنات البشرية ."

"وحتى تمارس الدولة هذا الدور بفاعلية يتعين أن تتوافر للسلطات العامة المعرفة الدقيقة لأشكال استخدام وحيازة الأرض وكذلك الاستناد إلى تشريع مناسب يبين حقوق الأفراد وحدود المصلحة العامة . وعليها أن تلجأ إلى الوسائل الملائمة لتحديد قيمة الأرض وليؤول للمجتمع - عن طريق الضريبة بصفة خاصة - فائض القيمة المتولد من تغيير استخدام الأرض أو من استثمارات عامة أو من نمو المجتمع".

رابعا - العلاقة بين المالك والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية العالية الخاضعة لقوانين تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار :

سبق أن أوضحنا النتائج السلبية المترتبة على تجميد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار ، كما أوضحنا الصعوبة البالغة من تحرير القيمة الإيجارية

وإخضاع الوحدات السكنية لقانون العرض والطلب . وأمام هذا التعارض بين هذين العاملين تبرز البدائل الآتية :

١- استمرارية قوانين تجميد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار ، أي إبقاء الوضع على ما هو عليه الآن ، ويمثل هذا البديل تجنب القلق الاجتماعي الذي قد ينشأ من تغيير هذه القوانين ، وتجاهل الآثار السلبية التي نتجت عن هذه القوانين .

٢- إلغاء قوانين تحديد الإيجار وإخضاع كافة الوحدات السكنية قديمها وحديثها للقانون المدني ، أي لقانون العرض والطلب ، ويمثل هذا البديل علاج الآثار السلبية لقوانين الإيجار علاجاً فورياً وحاسماً ، وتجاهل النتائج الاجتماعية الخطيرة التي سوف تنشأ عن ذلك.

٣- زيادة القيمة الإيجارية زيادة دورية تتحدد قيمتها أيضاً حسب تاريخ الإنشاء وتكون قيمة الزيادة داخل نطاق إمكانية الغالبية الكبرى من المستأجرين وذلك دون الحاجة إلى فسخ العقد.

٤- إلغاء قوانين تحديد الإيجار ولكن على فترات متباعدة حسب تاريخ الإنشاء وعلى مراحل ، بحيث يتم التغيير دون إرهاب كبير لطرفي التعاقد ، مع اتخاذ الوسائل والإجراءات الكفيلة بحماية محدودي الدخل منهم .

ويبدو أن البديل الرابع هو الأكثر احتمالاً خلال العقدين القادمين ، فبعد صدور القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ - والذي ينص على تطبيق أحكام القانون المدني على الوحدات الشاغرة والمستجدة سكنية أو غير سكنية اعتباراً من ١ يناير ١٩٩٦ وبعد صدور القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ - والخاص بزيادة أجرة الأماكن المستخدمة لأغراض غير سكنية ، وتحدد فيه انتقال عقد الإيجار مرة واحدة فقط عند وفاة المستأجر الأصلي إلى ورثته بشروط معينة ، أصبح الأمر

يستوجب النظر في العلاقة بين المؤجر والمستأجر بالنسبة للوحدات السكنية الحالية ، والتي تطبق عليها منذ فترة طويلة قوانين تحديد الإيجار السابق ذكرها.

وقد سبق أن ذكر في مؤشرات الإسكان في الفصل الأول من هذا المجلد أن عدد الوحدات السكنية المؤجرة بالحضر تبلغ ٢٥٧٤٨٤١ وحدة ، وعدد الوحدات المؤجرة بالريف تبلغ ٣٢٥٦٣٤ وحدة. أي أن مجموع الوحدات المؤجرة على المستوى القومي تبلغ ٢٩٠٠٤٧٥ وحدة ، أي ما يقرب من ثلاثة ملايين وحدة ، وهي الوحدات التي تنطبق عليها قوانين تحديد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار .

وعند إعداد قانون خاص بهذه الوحدات ، فإنه يجب مراعاة عدة عوامل هامة وضرورية لكي تتحقق الأهداف المرجوة من هذا القانون ، ونوجز هذه العوامل فيما يلي :

(١) البعد الاجتماعي :

إن تحرير القيمة الإيجارية بالنسبة للوحدات السكنية الحالية والتي تخضع لقوانين تحديد الإيجار وامتداد عقد الإيجار ليس بالأمر الهين ، إذ قد يؤدي إلى عدم استقرار اجتماعي إذا لم تتخذ الضوابط المناسبة التي تجعل الانتقال من الإيجار المحدد إلى الإيجار الحر سهلاً وميسراً بالنسبة لكل من المؤجرين والمستأجرين على سواء . إن استمرارية الإيجارات المجمدة لمدة طويلة - رغم ضآلتها البالغة - قد جعل منها أمراً واقعاً . وقد اطمأنت الأسر المستأجرة إلى دوام هذا الواقع واستقرت على أساسه أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية . وسوف تجد هذه الأسر صعوبة بالغة إذا ما ووجهت بزيادة كبيرة مفاجئة في القيمة الإيجارية تتجاوز إمكانياتها المالية ، أو ووجهت باحتمال الطرد من وحدتها بعد أن استقرت فيها مدة طويلة وليس لديها بديل آخر للانتقال إليه .

ومثل هذا التغيير سوف يمس بصورة مباشرة حياة ملايين المواطنين في ناحية هامة من نواحي أمنهم الاجتماعي واستقرارهم الأسري ، ألا وهو السكن . لذا فإن البعد الاجتماعي لا بد وأن يؤخذ تماماً في الاعتبار عند التعرض إلى إعادة صياغة العلاقة الإيجارية بين الطرفين المؤجر والمستأجر .

وعند دراسة هذه العلاقة يجب إدراك الفروق الجوهرية بين الوحدات المستخدمة لأغراض السكنية والوحدات المستخدمة لأغراض غير سكنية ، مثل العيادات والمكاتب الاستشارية والشركات والمحلات التجارية والجراجات ، وذلك للاختلاف البين بين طبيعة النشاط السكني وطبيعة الأنشطة الأخرى في الاستخدام . ففي الأولى تستخدم الوحدة لأغراض السكن والاستقرار العائلي والاجتماعي ، وفي الثانية تستخدم الوحدة كمورد للدخل والربح .

(٢) تحرير العلاقة الإيجارية في إطار سياسات متكاملة للإسكان :

من الأهمية بمكان أن يتم تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر في إطار مجموعة متكاملة من السياسات القومية للإسكان في مجالاته المختلفة ، وعلى الأخص سياسة الدعم لمحدودي الدخل . ووجود مثل هذه السياسات سوف يساعد كثيراً على امتصاص كافة الآثار الجانبية التي تنتج عن تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر ، كما سوف تعمل على التقليل من سلبياتها ، وتتيح الفرصة كاملة لجوانبها الإيجابية المتعددة لكي تؤثر على مسارات الإسكان في اتجاهها الصحيح .

وسوف تكون هذه السياسات - خصوصاً ما يتعلق منها بالدعم - بمثابة شبكة أمان اجتماعي Safety Net لحماية محدودي الدخل من السكان الحاليين عندما يرتفع إيجار وحداتهم السكنية ارتفاعاً يفوق قدراتهم المالية على مواجهته.

كما أن رفع القيود عن الإيجارات قد يؤدي إلى ارتفاع مفاجئ في القيمة الإيجارية وفي أسعار الأراضي والعقارات ارتفاعاً غير طبيعي وغير محسوب . وستساعد سياسات الإسكان المتكاملة على سرعة إعادة الاتزان إلى سوق الإسكان ، كما ستساعد على خلق المناخ الطبيعي الذي يستقر معه هذا السوق في مجالي التملك والتأجير .

(٣) القانون المقترح والرأي العام :

يلزم أن يتسم القانون المقترح بالاتزان والعدالة ، وأن يمثل حلاً وسطاً بين المصالح المتضاربة للأطراف المعنية ، بحيث يشعر كل طرف منها أنه لم يكسب على حساب الآخر ، بل تنازل عن بعض امتيازاته لتحقيق هدف أهم وأعم وهو تحقيق المصلحة العامة للمجتمع بأجياله المتعاقبة ، وإشاعة الطمأنينة بين شرائحه المختلفة . كذلك يجب أن يشرح القانون بكل جوانبه وأبعاده، وبطرح للمناقشة العامة حتى يأتي في صورته النهائية مقبولاً لأكبر قطاعات ممكنة من الرأي العام . وقد أثبتت التجارب في مصر والخارج أن التسرع في إصدار قانون بدون تمهيد مقنع للرأي العام قد يؤدي إلى رد فعل حاد وضغط سياسي مفاجئ وعنيف تضطر الدولة معه إلى التراجع عنه ، وإعادة فرض أوضاع خاطئة جاء القانون لمعالجتها بل وتجاوزها .

(٤) التدرج في تحرير العلاقة الإيجارية :

أثبتت الدراسات التي أجريت على العديد من دول العالم (النمسا وفنلندا وإنجلترا والتشيك والسلوفاك والمكسيك وشيلي وفنزويلا وكندا) في موضوع تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر أنه يكاد يكون من المستحيل تحرير هذه العلاقة بعد طول تجميدها دفعة واحدة. وقد أوصت كل هذه الدراسات بضرورة التدرج طويل المدى في تحرير هذه العلاقة ، 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 :

١- تقسيم الوحدات السكنية إلى شرائح حسب تواريخ إنشائها، بحيث يتم تحرير العلاقة الإيجارية فيها تباعاً ، مع فاصل زمني مناسب بين كل شريحة وأخرى .

٢- إتاحة فترة انتقال طويلة نسبياً لكل شريحة ، بحيث يقوم كل من المؤجرين والمستأجرين بترتيب أوضاعهم خلالها، دون إرهاب كبير لأي منهم قبل تطبيق القانون المدني في نهايتها .

٣- التدرج في زيادة الأجرة زيادة محسوبة تعيد الاتزان تدريجياً إلى سوق الإسكان ، وتزيل التفاوت الحالي بين مصالح طرفي العقد .

وباختصار شديد فإن تغيير القوانين الحالية الحاكمة للإيجار ستمثل التحدي الأكبر الذي سوف تواجهه مصر في مجال الإسكان خلال العشرين عاماً القادمة.

خامساً- مشكلة الإسكان العشوائي :

سبق أن ذكرت أبعاد مشكلة الإسكان العشوائي ، وأن عدد سكان الأحياء العشوائية على المستوى القومي يبلغ حوالي ١٦ مليون نسمة ، وهم يمثلون مجتمعاً قائماً بذاته يعيش في بيئة عمرانية بالغة التدني ، ولذا فقد أصبح مرتعاً خصباً لكافة الأمراض الاجتماعية والنفسية والبدنية . كما سبق أن ذكر أن ظاهرة الإسكان العشوائي هي ظاهرة "متوطنة" ستبقى لأحقاب طويلة قادمة، ومواجهة هذه الظاهرة أمر لا مفر منه للإدارات التي ستتولى إدارة مصر خلال القرن الحادي والعشرين ، بل وفيما بعده .

ولا شك أن أولى الخطوات التي يجب أن تتخذ لمواجهة العشوائيات هي العمل على الحد من انتشارها ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تبني سياسة تنموية متوازنة ، مع توجيه أغلب الاستثمارات العامة والخاصة إلى خارج نطاق الحيز المعمور الحالي. فقد سبق أن أشير إلى أن تركيز الاستثمارات خلال العقود الأخيرة في المراكز الحضرية الكبرى كان بمثابة دعوة قائمة مفتوحة إلى الهجرة الريفية المستمرة نحو هذه المراكز .

كذلك يمكن الحد من الانتشار العشوائي بإتاحة مواقع مخططة ومرفقة في حدود إمكانيات ملاك المباني العشوائية في التجمعات الصحراوية حول المدن ليقيموا عليها مبانيهم ، بدلا من إقامتها على الأراضي الزراعية .

أما تحسين البيئة العشوائية الحالية فيمكن أن يتم من خلال مد الأحياء العشوائية بما يلزمها من مرافق وخدمات اجتماعية وبلدية ، مع إدخال مشروعات ملائمة للتنمية البشرية في هذه الأحياء مع ما يستوجبها من تدريب وتثقيف .

سادسا- دور الحكومة في الإسكان :

لا شك أنه مع التغير في التوجهات الاجتماعية والاقتصادية ، ومع الزيادة المتوقعة في دور القطاع الخاص والاتجاه نحو اللامركزية في الإدارة ، سيتغير تبعاً لذلك دور الحكومة في مجال الإسكان .

وفي هذا الشأن يمكن أن يكون دور الحكومة كما يلي :

١ - الحد من سيطرة الحكومة المركزية وإتاحة مساحة أكبر للمحليات لإدارة شئونها بنفسها ، ويبقى دور الحكومة المركزية في المقام الأول هو دور "التمكين" Enabling.

- ٢ -وضع استراتيجية متكاملة للإسكان بكل مستوياته وبكل جوانبه الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية .
- ٣ -توفير إسكان ملائم لمحدودي الدخل وذلك لأن هذا الإسكان يمثل مسؤولية اجتماعية كبيرة لا يمكن للدولة أن تتخلى عنها ، مع ترشيد الدعم وتوجيهه لمستحقه .
- ٤ -ربط قطاع الإسكان بالقطاعات الأخرى ، خصوصاً قطاع البنوك والمؤسسات التمويلية، وفتح القنوات فيما بينها . وتمكين الشرائح الاجتماعية المختلفة من الاستفادة من الخدمات البنكية من ادخار وإقراض .
- ٥ -الحفاظ على حرية التعامل في سوق الإسكان ، والعمل على أن يكون الإسكان عاملاً إيجابياً في التنمية الاقتصادية ، ولا يكون استفاداً للاقتصاد Drain وعبئاً عليه ، والنظر إليه على أنه قطاع اقتصادي إنتاجي يسهم بدور فعال في توليد جزء كبير من الدخل وتوظيف العمال وزيادة الاستثمار، سواء عن طريق بناء وحدات سكنية أو الاستثمار في قطاع الصناعات المغذية للإسكان . وكذلك العمل على تطوير الشركات المنتجة للإسكان ، سواء أكانت شركات عقارية أو صناعية ، بهدف تقديم مستوى أعلى من التنفيذ بتكلفة أقل، ووضع الضوابط لمنع الاحتكار ، واستحداث نظام ضبط الجودة لارتفاع فنيا بمنتجاتها.

المراجع

- ١ - رئاسة مجلس الوزراء - مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار - وصف مصر بالمعلومات - الكتاب السنوي - أغسطس ١٩٩٧ .
- ٢ - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء - التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٨٦ .
- ٣ - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء .
التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت ١٩٩٦ - النتائج النهائية ١٩٩٩ .
- ٤ - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
الكتاب الإحصائي السنوي لجمهورية مصر العربية ١٩٥٢ - ١٩٨٨ .
- ٥ - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٩٢ - ١٩٩٨ يونيو ١٩٩٩ .
- ٦ - الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء
التعدادات العامة - ١٩٦٦ ، ١٩٧٦ ، ١٩٨٦ ، ١٩٩٦ .
- ٧ - وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية
التقرير الوطني المقدم لمؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية
بإسطنبول - ١٩٩٦ .

- ٨ - وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية - الهيئة العامة للتخطيط العمراني . خريطة التنمية والتعمير لجمهورية مصر العربية عام ٢٠١٧ .
- ٩ - وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية تقرير مبارك والعمران - عام ٢٠٠٠ .
- ١٠ - وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية بيانات الإسكان - عام ٢٠٠٠ .
- ١١ - الهيئة العامة لتعاونيات الإسكان بيانات بمنجزات الهيئة - ١٩٩٩ .
- ١٢ - بنك التعمير والإسكان التقرير السنوي - عام ٢٠٠٠ .
- ١٣ - البنك العقاري المصري العربي التقرير السنوي - عام ٢٠٠٠ .
- ١٤ - وزارة التخطيط مشروع الخطة الخمسية ٧٨-١٩٨٢ الاستراتيجية العامة للإسكان والمرافق والتشييد ومواد البناء - المجلد الخامس - القاهرة ١٩٧٧ .
- ١٥ - معهد التخطيط القومي مستقبل التنمية في مصر عام ٢٠٠٠ - القاهرة ١٩٧٨ .

- ١٦- معهد التخطيط القومي
حوار حول مصر في مواجهة القرن الحادي والعشرين - ١٩٨٠ .
- ١٧- معهد التخطيط القومي
تقرير التنمية البشرية - ١٩٩٦ .
- ١٨- المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية
المسح الاجتماعي الشامل للمجتمع المصري ١٩٥٢ - ١٩٨٠ .
- ١٩- المجالس القومية المتخصصة - المجلس القومي للخدمات والتنمية
الاجتماعية - سياسة إسكان محدودي الدخل - عام ١٩٩٥ .
- ٢٠- المجالس القومية المتخصصة - المجلس القومي للخدمات والتنمية
الاجتماعية - تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر - عام ١٩٩٧ .
- ٢١- المجالس القومية المتخصصة - المجلس القومي للخدمات والتنمية
الاجتماعية .
رؤية عصرية للتخطيط القومي والإقليمي والتقسيم الإداري في مصر -
عام ٢٠٠٠ .
- ٢٢- المجالس القومية المتخصصة - المجلس القومي للخدمات والتنمية
الاجتماعية - سياسة الإسكان في منظومة متكاملة مع التمويل العقاري -
٢٠٠١ .
- ٢٣- المجالس القومية المتخصصة - المجلس القومي للخدمات والتنمية
الاجتماعية - اختلال البيئة العمرانية للمدينة المصرية - عام ١٩٨٩ .

٢٤- تقرير مركز ابن خلدون للدراسات الانمائية (غير منشور) - عام ١٩٩٢ .

25- Housing Enabling Market to Work with Technical Supplements, A World Bank policy paper - 1994

26- Rent Regulation Reform Study for the Arab Republic of Egypt -World Bank Study – 1995

٢٧- دكتور اسماعيل صبري عبد الله - قضايا أساسية في السياسة والإسكان منتدى العالم الثالث - مكتب الشرق الأوسط - ١٩٩٤ .

٢٨- دكتورة كريمة كريم - الفقر وتوزيع الدخل في مصر - منتدى العالم الثالث ١٩٩٤ .

٢٩- دكتورة نادية علي سالم النمر - دراسة مقدمة إلى لجنة استراتيجيات الإسكان بوزارة الإسكان (غير منشورة) - عام ١٩٩٥ .

٣٠- دكتورة نادية علي سالم النمر - محاضرات في التحليل الاقتصادي الكلي - عام ١٩٩٥ .

٣١- ممدوح والي - سكان العشش والعشوائيات - نقابة المهندسين - عام ١٩٩٣ .

٣٢- محاسب حامد شافعي - مواد البناء - الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء - عام ٢٠٠٠ .

- ٣٣- دكتور ميلاد حنا - الإسكان والمصيدة ١٩٨٩ .
- ٣٤- دكتور أبو زيد راجح - الإسكان في إقليم القاهرة الكبرى - محافظات القاهرة والقلوبية والجيزة والعاشر من رمضان - تقرير مقدم لوزارة التخطيط (غير منشور) - عام ١٩٩٨ .
- ٣٥- مشروع مصر ٢٠٢٠ - دراسة السكان - عام ٢٠٠٠ .
- ٣٦- أ.د. مجدي ربيع - رصد وتحليل الوضع الراهن للمعمور المصري - العمارة وال عمران في القرن ٢١ - لجنة العمارة بالمجلس الأعلى للثقافة- ٢٠٠٠ .
- ٣٧- محمد سمير مصطفى - عزة سليمان - الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهجرة العاملين المصريين الى الخارج - مؤتمر الاستراتيجية القومية لمتطلبات الهجرة الخارجية وآثرها على التخطيط للتنمية في المنطقة العربية .
- ٣٨- المهندس عبد الحميد الطودي - استراتيجية استصلاح الأراضي في مصر - ١٩٩٤ (بحث غير منشور) .
- ٣٩- أ.د. مصطفى الديناري - التخطيط العمراني للقرية المصرية (مجالات الارتقاء) - مجلة جمعية المهندسين المصرية - العدد الرابع ١٩٩٨ .
- ٤٠- أ.د. مصطفى الديناري - الإمكانيات الاستيعابية للقرية المصرية - مجلة جمعية المهندسين المصرية - العدد الثاني ١٩٩٠ .

٤١- دكتور عبد الحميد عبد الواحد - تطور الهياكل العمرانية القائمة وخلق مراكز تنمية على الأراضي الهامشية بالوادي - جمعية التخطيط ١٩٩٠.

٤٢- دكتورة نوال المسيري - رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة أنديانا بأمریکا "العلاقات بين الجنسين في حارة بالقاهرة" - ١٩٧٥ .