

الفصل الرابع

القوانين والتشريعات الحاكمة في مجال الإسكان

اتخذ الإسكان في فترة الدراسة مساراً حول مركزين مختلفين أولهما يتمثل في تحديد وتجميد القيمة الإيجارية للوحدات السكنية وامتداد عقد الإيجار بين المؤجر والمستأجر إلى عقود طويلة وانتقاله من جيل إلى آخر. وثاني المركزين هو الاهتمام الحكومي المتزايد بإسكان الشريحة الاجتماعية الوسطى والشريحة فوق الوسطى والشريحة العليا من المجتمع وعدم إعطاء الشريحة الدنيا أو بما يسمى بمحدودي الدخل نفس الاهتمام والرعاية التي أعطيت للشرائح الأخرى. وفي بعض الأحيان يقترب المركزان ويتحدان ويكون لهما تأثير مضاعف على مسار الإسكان ، وأحياناً أخرى ينفصلان ويكون لكل منهما أثره الخاص به. وليس هناك قوى أخرى أثرت على سياسات الإسكان واتجاهاته في مصر قدر هاتين القوتين . ويتعرض هذا الفصل إلى القوانين والتشريعات الحاكمة في مجال الإسكان . وذلك على النحو الآتي :

أولاً - المراحل التشريعية :

صدر في بدايات فترة الدراسة (١٩٧٥ - ٢٠٠٠) القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ والقانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ ويعتبران امتداداً لسلسلة القوانين التي صدرت خلال فترة الخمسينيات والستينيات ، والتي استهدفت تخفيضات متتالية للقيمة الإيجارية وتجميد هذه القيمة ثم امتداد عقد الإيجار امتداداً تلقائياً من

المؤجر الأصلي إلى أقاربه حتى الدرجة الثالثة. وفي نهايات فترة الدراسة صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ورقم ٦ لسنة ١٩٩٧ وهما يمثلان اتجاهًا جديدًا مخالفًا تمامًا لما كان عليه مسار الإسكان حتى ذلك التاريخ . فالقانون الأول ترك القيمة الإيجارية للوحدات التي ستنشأ بعد هذا التاريخ لقانون العرض والطلب ، كما ألغى الامتداد التلقائي للعقد بعد المدة المتفق عليها لإنهائه . كما نص القانون الثاني على زيادة القيمة الإيجارية للأماكن غير السكنية الحالية زيادة فورية بنسب معينة ثم زيادة سنوية ثابتة .

وربما كان من الأفضل استكمالاً لهذا الموضوع الهام التعرض للمراحل التي مرت بها التشريعات المنظمة للعلاقة بين المؤجر والمستأجر خلال هذا القرن ، وهي كالآتي :

(١) المرحلة الليبرالية الأولى خلال النصف الأول من القرن العشرين :

نصت المادة ٥٥٨ من هذا القانون على تعريف الإيجار بأنه "عقد يلتزم المؤجر بمقتضاه بأن يمكن المستأجر من الانتفاع بشيء معين مدة معينة لقاء أجر معلوم " ، ومن هذا النص القانوني يتضح أن أركان الإيجار الأساسية أنه عقد رضائي ينفذ بإيجاب وقبول بين طرفين وتتحدد فيه الأجرة للمكان المؤجر نظير انتفاع المستأجر به ، وأنه عقد وقتي فتحدد المدة عنصر جوهري لقيام الإيجار .

(٢) مرحلة إصدار مجموعة قوانين تخفيض الإيجارات في فترة الخمسينات

والستينات وهي مرحلة التحول الاجتماعي من الليبرالية إلى الاشتراكية :
عقب نجاح ثورة يوليو ١٩٥٢ أصدرت الثورة في سنواتها الأولى عدة قوانين تهدف إلى تخفيضات في القيمة الإيجارية نوردتها فيما يلي :

- ١ - صدر المرسوم بقانون رقم ١٩٩ لسنة ١٩٥٢ بتخفيض أجور الأماكن التي أنشئت منذ أول يناير ١٩٤٤ وحتى ١٨ سبتمبر ١٩٥٢ بنسبة ١٥ % .
- ٢ - صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٨ بخفض إيجار الأماكن المنشأة منذ ١٨ سبتمبر ١٩٥٢ وحتى ١٢ يونيو ١٩٥٨ بنسبة ٢٠ % .
- ٣ - صدر القانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٦١ بخفض إيجار الأماكن المنشأة منذ ١٢ يونيو ١٩٥٨ وحتى ٥ نوفمبر ١٩٦١ بنسبة ٢٠ % .
- ٤ - صدر القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٥ بتخفيض إيجار الأماكن . وقد نص في مادته الأولى على خفض الإيجار لجميع الأماكن الخاضعة لقوانين التخفيض السابقة بنسبة ٢٠ % أي أن هذه الأماكن أجري عليها تخفيضان: التخفيض الأول تم بموجب أحد القوانين الثلاثة السابق ذكرها والصادرة في أعوام ١٩٥٢، ١٩٥٨، ١٩٦١ وذلك على حسب تاريخ إنشائها ، والتخفيض الثاني تم بموجب هذا القانون الصادر في ١٩٦٥ . وقد تراوح مجموع هذين التخفيضين ما بين ٣٢ % ، ٣٦ % من القيمة الإيجارية الأصلية للوحدات السكنية .

وكان السبب المعلن وراء هذه التخفيضات - والتي وردت في المذكرات التفسيرية لقوانين التخفيض - هو لجوء الملاك للمغالاة في إيجار الأماكن بدرجة كبيرة ليس لها ما يبررها . ولكن يمكن القول بأن الثورة في مراحلها الأولى اتجهت نحو العمل لصالح شريحة كبيرة من مجتمع المدن وهي شريحة مستأجرى الأماكن العقارية السكنية وغير السكنية على حساب مالكيها . فقوانين التخفيضات المتتالية هذه هي في حقيقة الأمر شبيهة بقانون الإصلاح الزراعي رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الذي أصدرته الثورة في عامها الأول والذي كان ضمن أهدافه تحويل مستأجرى الأراضي الزراعية بالريف إلى ملاك لها .

(٣) مرحلة تحديد الإيجارات وامتداد عقد الإيجار امتداداً تلقائياً :

في هذه الفترة التي بدأت بالاستينيات وانتهت في أوائل الثمانينيات تولت الدولة مسئولية توفير الخدمات الأساسية للمجتمع من إسكان وتعليم وعلاج وغيرها. وقد أدت قوانين تخفيض الإيجارات إلى فقدان الثقة في بعض جوانب سوق الإسكان ، واحتاط الملاك لاحتمال صدور قوانين جديدة أخرى بتخفيض الأجور فبالغوا في قيمة الإيجارات التي يشترطونها عند تأجير المباني الجديدة، فاتجهت الحكومة إلى أخذ الأمر بيدها وتولت إيجاد أسس موضوعية ثابتة ومستقرة لتحديد القيمة الإيجارية تتحقق معها فائدة استثمار مجزية على رؤوس الأموال المستخدمة في البناء للملاك وحماية المستأجرين من أساليب المغالاة في الإيجار ، وفي هذا الشأن صدرت عدة قوانين متتالية نوجزها فيما يلي :

١- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ بتحديد إيجار الأماكن:

يتحدد بمقتضى هذا القانون الإيجار السنوي للأماكن المنشأة بعد ٥ نوفمبر ١٩٦١ على أساس ٥% من قيمة الأرض و ٨% من قيمة تكاليف المباني وفقاً لمستوى الأسعار وقت الإنشاء ، ثم تضاف الضريبة العقارية أصلية كانت أم إضافية . وتقوم بتحديد القيمة الإيجارية لجان الإيجارات ومجالس المراجعة التي يرأسها قضاة .

٢- القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ في شأن إيجار الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر:

نص هذا القانون على أن يستمر العمل بالأحكام المحددة للأجرة والأحكام المقررة على مخالفتها بهذه القوانين ، أي أن تقدير الإيجار السنوي استمر بواقع ٥% من قيمة الأرض و ٨% من قيمة المباني .

وقد استحدث هذا القانون ما يسمى بالتقدير المبدئي للأجرة والهدف منه العمل على منع استغلال بعض الملاك للمستأجرين بالحد من مغالاة الملاك في

تحديد الأجرة الاتفاقية عند بدء التأجير ، والتي قد ترهق المستأجرين خلال المدة التي تسبق تحديد الأجرة القانونية ، وذلك بتحديد أجرة مبدئية تتلاءم مع تكلفة المبنى المرخص بها. فالأزم طالب البناء بتقديم بيان بقيمة الأرض والمباني حتى يمكن للجهة المختصة تقدير الأجرة المبدئية التي يتعاقد المالك مع المستأجرين بموجبها .

ويستهدف هذا الإجراء أن تكون القيمة الإيجارية على أساس أقرب إلى التقدير السليم العادل، حتى إذا ما تم تحديد الأجرة النهائية بزيادة أو بنقص فإنما يكون ذلك بفروق طفيفة لا ترهق أياً من المؤجر أو المستأجر .

كما تضمن هذا القانون أحكاماً مستحدثة من أهمها عدم انتهاء عقد إيجار المسكن بوفاة المستأجر أو تركه للعين إذا بقي فيه زوجه أو أولاده أو والداه الذين يقيمون معه حتى الوفاة أو الترك . وفيما عدا هؤلاء من أقارب المستأجرين حتى الدرجة الثالثة فيشترط لاستمرار عقد الإيجار إقامتهم في المسكن مدة سنة على الأقل سابقة على وفاة المستأجر أو مدة شغله للمسكن أيهما أقل .

٣- القانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٧ في شأن تأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر :

صدر هذا القانون أساساً لتدارك ما كشف عنه التطبيق العملي للقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ من قصور ، ولذا فإن أغلب أحكامه هي أحكام تنظيمية. ومن أهم ما استحدثته في تنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر ما يلي :

- أ- زيادة قيمة الإيجار بنسبة مئوية معينة إذا ما استعملت العين في غير أغراض السكنى بموافقة المالك .
- ب- إزاء انتشار ظاهرة التملك وضماناً لحسن إدارة العقارات فقد نظم القانون نشأة اتحاد الملاك للعقار ووسيلة مراقبة قيام هذه الاتحادات والإشراف عليها .

٤ - القانون رقم ١٣٦ لسنة ١٩٨١ في شأن بعض الأحكام الخاصة بتأجير وبيع الأماكن وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر :

تم بموجب هذا القانون تغيير الأسس التي تتحدد بموجبها القيمة الإيجارية فقد نص على تحديد الأجرة السنوية للأماكن المرخص في إقامتها سواء لأغراض السكن أو لغيرها من الأغراض بما لا يجاوز ٧% من قيمة الأرض والمباني .

- وقد استحدث القانون عدة أحكام جديدة نورد أهمها فيما يلي :
- زيادة أجرة الأماكن المؤجرة لغير أغراض السكنى بنسب مختلفة حسب تواريخ إنشائها ، واشترط أن يخصص المالك نصف هذه الزيادة لمواجهة تكاليف الترميم والصيانة .
- نص القانون على أن لا يتجاوز ما يعرضه المالك للتملك للغير أو للتأجير المفروش ثلث مجموع مساحة وحدات المبنى وتخصيص الثلثين للتأجير لأغراض السكنى .
- أعطى القانون المستأجر الحق في أن يؤجر هو وزوجته وأولاده القصر بدون موافقة للمالك شقة واحدة مفروشة في المدينة .

وبعد صدور مجموعة قوانين تخفيض القيمة الإيجارية خلال فترة الخمسينات والستينات والسابق التنويه عنها صدرت مجموعة القوانين الأربعة

سألفة الذكر ، والتي تهدف إلى وضع أسس قانونية لتحديد القيمة الإيجارية ووضع الأحكام المنظمة للعلاقة بين المؤجرين والمستأجرين . وباستعراض نصوص القوانين وما استحدثته من أحكام يتضح أنها أكدت على مبدئين أساسيين : أولهما امتداد عقد الإيجار امتداداً تلقائياً وتوريث هذا العقد من جيل إلى آخر ، أي أن العقد يظل سارياً بدون مدة محددة . وثانيهما هو ثبات القيمة الإيجارية دون تغيير . والواقع أن ثبات هذه القيمة لسنوات طويلة يعني في حقيقة الأمر انخفاضاً مستمراً في هذه القيمة . وإن كانت القيمة الإيجارية تبدو عادلة بالنسبة للمؤجر والمستأجر وقت تحديدها (٥% من قيمة الأرض و ٨% من تكلفة المباني ثم ٧% من قيمة الاثنتين) إلا أن انخفاض قيمة العملة والتضخم الذي تعرض له الاقتصاد المصري خلال هذه الفترة قد أدّى بالضرورة إلى تدني مستمر في القيمة الإيجارية .

(٤) المرحلة الأخيرة والتي تتجه فيها الدولة إلى الأخذ بآليات حرية السوق في الإصلاح الاقتصادي وإتاحة فرصة أكبر للأفراد والشركات والمؤسسات الخاصة لعمل في مجال الإنتاج وتوفير الخدمات :

في هذه المرحلة يسود الاتجاه نحو إلغاء القوانين التي تنص على امتداد عقد الإيجار امتداداً تلقائياً وثبات القيمة الإيجارية ، والعودة إلى تطبيق أحكام القانون المدني العام في تنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر .

وفي يناير ١٩٩٦ صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ وينص في أحكامه على تطبيق قواعد القانون المدني على تأجير الأماكن السكنية وغير السكنية الشاغرة والجديدة .

وفي ٢٢ فبراير ١٩٩٧ صدر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص القانوني الذي يبيح توريث عقد إيجار الوحدات غير السكنية المستخدمة

للنشاط التجاري. وقد فتح هذا الحكم الباب على مصراعيه لإعادة النظر في قوانين الإسكان برمتها ، إذ أن ركناً هاماً من الأركان التي ارتكزت عليها سياسات وتشريعات الإسكان على مدى أكثر من نصف قرن أصبح غير قائم . وكان على الدولة أن تسارع بإصدار قانون جديد في ضوء هذا الحكم الهام فصدر القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ الذي ينص على زيادة القيمة الإيجارية للأماكن التي تستخدم للأغراض غير السكنية مثل النشاط التجاري والمهني والحرفي وما شابهها ، وجاء في هذا القانون أن عقد الإيجار ينتقل مرة واحدة فقط بشروط معينة . إن كان حكم المحكمة الدستورية العليا يقتصر على الأماكن المستخدمة للأغراض التجارية وذلك بحكم أن الطلب في الدعوى الدستورية كان يخص أحد هذه الأماكن ، إلا أنه ليس هناك ما يمنع منطقياً من أن يمتد هذا الحكم مستقبلاً على الوحدات الأخرى المستخدمة للأغراض السكنية وغير السكنية .

يمثل القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ والقانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ انتهاء مرحلة بلغت خمسة عقود تعرضت فيها البلاد إلى متغيرات سياسية واجتماعية كبيرة ، كما يمثلان بداية مرحلة جديدة تتمثل في انتهاج حرية السوق وإتاحة فرصة أكبر للأفراد والمؤسسات الخاصة للمساهمة في التنمية بمجالاتها المختلفة، وعلى الأخص التنمية العمرانية والإسكان ، وتتمثل أيضاً في إنهاء العمل تدريجياً بالقوانين التي تحدد القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار ، والعودة إلى الأخذ بنصوص القانون المدني . وفيما يلي ملخص لكل من هذين القانونين :

١- القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦:

في ٣٠ يناير ١٩٩٦ صدر القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ والذي ينص على سريان القانون المدني على الأماكن التي لم يسبق تأجيرها والأماكن التي

انتهت عقود إيجارها دون أن يكون لأحد حق البقاء فيها. فهذه المبادرة التشريعية الجادة تنبئ بالرغبة في العودة إلى قواعد القانون المدني في تنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر.

ومن الملاحظ أن ثمار هذا القانون لم تأت بالسرعة المرجوة . إذ أنه كان من المتوقع بعد صدور هذا القانون أن يبادر أصحاب الشقق المغلقة بعرضها للإيجار . ولكن ربما يمضي بعض الوقت حتى يطمئن الملاك إلى أن الاتجاه نحو تحرير العلاقة بين المؤجر والمستأجر قد أصبح اتجاها ثابتا .

٢- القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٧ :

صدر هذا القانون في ٢٦ مارس ١٩٩٧ ويختص بالأماكن غير المستعملة لأغراض السكنى مثل مزاولة الأنشطة التجارية والصناعية والمهنية والحرفية والتي لا تخضع للقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ . وقد نص هذا القانون على زيادة القيمة الإيجارية لهذه الأماكن ، كما وضعت عدة ضوابط لاستمرارية عقد الإيجار .

وفيما يلي بيان بالنتائج المترتبة على تخفيض الإيجارات وتحديد القيمة الإيجارية واستمرارية العقد ، وكذلك الاتجاه الأخير نحو تحرير العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر .

ثانيا . النتائج المترتبة على تخفيض الإيجارات وتحديد القيمة الإيجارية واستمرارية العقد :

تحكمت القوانين السابق ذكرها في سوق الإسكان لمدة زادت على الخمسين عاماً ، وكانت الظروف السياسية التي مرت بها البلاد خلال هذه الفترة وما صاحبها من فكر اجتماعي وراء إصدار هذه القوانين ، ولم تعط

النواحي الاقتصادية والعمرانية حينئذٍ القدر الكافي من الاهتمام عند إصدارها رغم الأهمية الكبيرة لهذه النواحي على المدى الطويل . وكانت هذه القوانين في حقيقة الأمر عبارة عن مجموعة إجراءات تشريعية تهدف إلى إرضاء شريحة كبيرة من المجتمع هي شريحة المستأجرين على حساب شريحة أخرى وهي شريحة الملاك ، بصرف النظر عما قد يكون لهذه الإجراءات من نتائج في المستقبل البعيد . فمن الواضح أن قوانين تخفيض الإيجارات وتحديداتها قد أعدت دون أن تمنح كلاً من شريحتي المؤجرين والمستأجرين نظرة عادلة تتحقق معها مصلحة الطرفين بصورة متوازنة. ويمكن القول بأن المستأجرين الحاليين أغنياءهم وفقراءهم يتلقون دعماً كبيراً يتمثل في الفرق بين القيمة الإيجارية الحقيقية للوحدات السكنية والقيمة الإيجارية التي يدفعونها بموجب القوانين سالفه الذكر ، ولكن الذي يتحمل هذا الدعم الكبير ولسنوات طويلة هم في حقيقة الأمر ملاك هذه الوحدات ، وليست الدولة التي أصدرت قوانين التخفيض وقوانين التحديد . ولسنا نبالغ إذا ما قلنا إنه بموجب هذه القوانين فإن الإسكان في مصر يعتبر كأنه قد أمم ، شأنه في ذلك شأن الأنشطة الأخرى التي تم تأميمها في أوائل الستينيات من القرن العشرين . وإذا ما عرفنا أن أغلب مباني المدن المصرية يملكها ملاك صغار (small scale owners) أدركنا ما قد أصاب هؤلاء الملاك من جراء ذلك حتى أن دخل الكثير منهم أصبح يقل كثيراً عن دخل مستأجريهم ، كما أن العائد من العقار الواحد صار لا يكفي للقيام بالالتزامات المالية الملقاة على المالك من عوائد وإنارة وصيانة الأجزاء المشتركة وغيرها . وإذا كانت هذه القوانين قد أفادت شريحة كبيرة من المجتمع إلا أنه كانت لها آثارها السلبية على سوق الإسكان ، إذ أدت إلى خلل ملحوظ يتمثل في انخفاض شديد في متوسط القيمة الإيجارية يقابله ارتفاع كبير في قيمة التملك ، كما أدت إلى خروج المستثمر الخاص من سوق الإسكان المؤجر والاتجاه إلى سوق

الإسكان المملك للشرائح الاجتماعية القادرة عليه ، خصوصاً خلال الأحقاب الثلاث الأخيرة . ولما كان التملك ذو العائد الكبير السريع يخرج تماماً عن نطاق إمكانيات الشريحة الكبرى من المجتمع - وهي شريحة محدودى الدخل - فقد أخرجت بذلك هذه الشريحة من سوق الإسكان الرسمي ، وأقامت فيما بينها سوقاً آخر للإسكان غير الرسمي وهو ما يطلق عليه بالإسكان العشوائي بكل ما يمثله من بيئة عمرانية متردية ومرتع للأمراض الاجتماعية والبدنية والنفسية .

كما أدت هذه القوانين إلى خلل عمراني يتمثل في اختلاط للأنشطة المختلفة المتباينة في الحي الواحد بل في المبنى الواحد ، كما نتج عنها أيضاً إهمال كبير في صيانة وإصلاح المباني القائمة وإهدار لرأس المال العقاري القومي ، وهو ما سنتعرض له فيما بعد :

(١) خروج الاستثمار الخاص من السوق العقاري:

أدت قوانين التخفيض وتحديد قيمة الإيجار واستمرارية العقد إلى خروج الاستثمار الخاص من السوق العقاري ، خصوصاً في فترة الستينات - إلا في المشروعات ذات العائد السريع والتي تستهدف الشريحة القادرة من المجتمع، كما أدت بالتالي إلى ترك مسؤولية الإسكان في مجملها على عاتق الحكومة بأجهزتها الرسمية وشركات الإسكان التي أُممت وتحولت إلى ما سمي في ذلك الحين بالقطاع العام . ولا شك أن عبء الإسكان الثقيل - بجانب الأعباء الأخرى في مجالات التعليم والصحة وغيرها - قد أرهق الحكومة إرهاباً شديداً، وبمضي الوقت أصبحت عاجزة عن أداء هذه الخدمات الاجتماعية الأساسية أداءً سليماً . هذا فضلاً عن أن الجهاز الإداري بما هو معروف عنه من روتين وإجراءات طويلة معقدة يتسم دائماً بعدم الكفاءة وكثرة الفاقد . وغنى عن الذكر أن أولويات الحكومة تحكمها في بعض الأحيان عوامل طارئة

قصيرة الأجل وليس تخطيطاً مستقبلياً طويل المدى . كما أن شرائح المجتمع وفئاته والتي تمثل قوى ضاغطة غالباً ما تحظى بعناية الحكومة بخلاف الشرائح الدنيا ذات الأثر المحدود .

(٢) اختفاء التأجير والاتجاه نحو التملك:

كانت النتيجة الحتمية لتخفيض الإيجارات واستمرارية العقود بدون مدة محددة أن اتجهت غالبية الملاك نحو تملك وحداتهم السكنية تهرباً من قوانين تحديد القيمة الإيجارية ، حتى كاد الإيجار أن يختفي تماماً من سوق الإسكان ، مما أدى ضمن عوامل أخرى إلى زيادة كبيرة في أثمان الوحدات السكنية فاقت كثيراً قدرات أغلب الأسر على شرائها . ويتراوح متوسط قيمة التملك في مصر من ٧ إلى ١٢ مرة متوسط الدخل السنوي للأسرة ، وذلك حسب ما ورد في مؤشرات الإسكان بالفصل الأول من هذا الجزء . ويعتبر هذا المعدل من أعلى المعدلات في العالم ، إذ يجب أن يتراوح هذا المتوسط بين ٣,٥ إلى ٥ مرات فقط حسب المعدلات الملائمة لمجتمعات العالم الثالث . وقد ترتب على ارتفاع قيمة تملك الوحدات السكنية - مع عدم قدرة الغالبية الكبرى من المجتمع على شرائها - أن أصبح لدينا مخزون سكني كبير راكد منها .

والاتجاه الكامل نحو التملك دون التأجير يمثل عدم اتزان في سوق الإسكان المصري ، إذ أنه في الأحوال العادية ومع الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي يجب أن يسير التأجير جنباً إلى جنب مع التملك ، فكل منهما آلية أساسية من آليات الإسكان ، ولكل منهما دوره الذي لا غنى عنه في العملية الإسكانية الشاملة (Total Housing Operation) .

(٣) انخفاض القيمة الإيجارية دون المعدلات المتعارف عليها:

أدى تثبيت إيجار الوحدات السكنية لسنوات طويلة إلى انخفاض القيمة الإيجارية تدريجياً حتى صارت الآن بالغة التدني . وتمثل هذه القيمة حالياً في المتوسط ما يساوي ٣% من دخل الأسرة. وحسب المعدلات المتفق عليها بالنسبة لمجتمعات العالم الثالث فإن نسبة الإيجار إلى دخل الأسرة تتراوح ما بين ١٥% إلى ٢٥% . وقد أوضحت الدراسة التي أجريت مؤخراً على الإسكان في مصر أن القوة الشرائية لمتوسط قيمة الإيجار حالياً تمثل من ٣% إلى ٥% من القوة الشرائية لهذه القيمة عند بداية عقد الإيجار ، وذلك بالنسبة للوحدات المؤجرة قبل عام ١٩٦٢ . أي أنه إذا كانت القيمة الإيجارية للوحدة عند إبرام العقد ١٠ جنيهات فإن الإيجار يجب أن يكون اليوم ٣٣٣ جنيهاً، إذا ما أخذنا في الاعتبار معدلات التضخم والزيادة الطبيعية في الأسعار بدلاً من العشرة جنيهات التي تدفع الآن.

وقد قام الملاك خصوصاً في السنوات الأخيرة بالالتفاف حول قانون تحديد الإيجار وذلك بمطالبة المستأجر بمبالغ إضافية كبيرة خارج الإطار القانوني تحت مسميات مختلفة مثل (خلو الرجل) أو (مقدم) أو (مقابل تشطيب) ، ويجد المالك في ذلك تعويضاً عما يلحقه من خسارة من جراء تطبيق قانون تحديد الإيجار على مبناه .

(٤) عدم العدالة بين شرائح المجتمع:

أدت سلسلة قوانين التخفيض والتحديد في القيمة الإيجارية إلى خلل اجتماعي يتمثل في عدم العدالة بين شرائح المجتمع المختلفة . لقد أدت إلى وضعين يحمل كل منهما تناقضات كبيرة، أولهما: أن العديد من المستأجرين يسكنون في وحدات سكنية فاخرة لسنوات طويلة في أحياء راقية مثل الزمالك

وجاردن سيتي بجنيهاً قليلة وقد لا يتجاوز إيجار الوحدة منها عشرة جنيهاً، بينما يسكن فقراء المجتمع بالأحياء العشوائية بإيجار مرتفع يبلغ حوالي ١٥٠ جنيهاً شهرياً في وحدة صغيرة في حي عشوائي. (لا تخضع الأحياء العشوائية منذ انتشارها في السبعينات وحتى الآن إلى تشريعات الدولة ، فالذي يحدد القيمة الإيجارية بها هو قانون العرض والطلب وليس قانون الإسكان، ويبلغ إيجار الغرفة الواحدة حالياً حوالي ٦٠ جنيهاً شهرياً). ويتفاوت ما تخصصه الأسر من دخلها للسكن تفاوتاً كبيراً ، إذ ينخفض في بعض الحالات إلى أقل من ١% من دخل الأسرة ، وفي حالات أخرى يرتفع حتى يصل إلى ٣٠% من دخلها .

وثاني الوضعين هو أن كثيراً من الملاك يقاسون شطف العيش بينما ما يملكه الفرد منهم من عقار قد يقدر بملايين الجنيهاً (العائد من عقار بمصر الجديدة يبلغ ١٦ جنيهاً شهرياً ، بينما تقدر قيمة الأرض المقام عليها هذا العقار بمبلغ ٦,٥ مليون جنيه) هذا الخلل الاجتماعي يصعب استمراره ، ويلزم العمل على تحقيق العدالة بين شرائح المجتمع المؤجرين والمستأجرين على سواء .

(٥) سوء توزيع الوحدات السكنية على الأسر المصرية:

أدت القوانين السابق ذكرها إلى توزيع غير متكافئ للوحدات السكنية على شرائح المجتمع بدخولها المتباينة . فمن مجموع عدد الأسر المصرية التي قدرت بحوالي ١٢,٥ مليون أسرة عام ١٩٩٠ يوجد حوالي ربع مليون أسرة تملك كل منها ثلاث وحدات سكنية أو أكثر ، أي ما يزيد مجموعه على ٧٥٠,٠٠٠,٠٠٠ وحدة سكنية وتمثل هذه المجموعة ٢% فقط من مجموع الأسر المصرية . وتعتبر قمة الهرم الاجتماعي .

ويُلي هذه الشريحة شريحة أخرى يُقدر حجمها بحوالي مليون أسرة، تمتلك كل منها وحدتين سكنيتين ، بمجموع ٢ مليون وحدة سكنية . وتمثل هذه الشريحة ٨% من مجموع الأسر. أي أن هاتين الشريحتين اللتين يصل عدد أسرهما إلى ١,٢٥ مليون أسرة تمتلكان معا ٢,٧٥ مليون وحدة سكنية. وبعبارة أخرى فإن حوالي ١٠% من مجموع الأسر تمتلك حوالي ٢٥% من مجموع الوحدات السكنية في مصر .

وهناك أكثر من ثمانية ملايين أسرة تعيش كل منها في وحدة سكنية ، ويمثلون حوالي ٦٧% من مجموع الأسر. وضمن هذه الأغلبية تتفاوت أحجام ونوعيات الوحدات السكنية . ويمكن القول بأن حوالي ٣٠% يعيشون في " إسكان متوسط " يتراوح حجم الوحدة فيه بين ثلاث وأربع غرف . بينما حوالي ٥٥% يعيشون في إسكان " دون المتوسط " تتراوح الوحدة فيه ما بين غرفتين وثلاث غرف ، والبقية (حوالي ١٥%) فتعيش في وحدات سكنية لا تتجاوز الواحدة منها غرفتين أو أقل .

أما الشريحة الدنيا من الأسر المصرية فتعيش في إسكان متردٍ للغاية من حيث حجمه ونوعه، وسيأتي الحديث عنه عند ذكر الإسكان العشوائي والهامشي وإسكان المقابر .

من العرض السابق يتضح أن الشريحة العليا من المجتمع الصغير الحجم نسبياً تملك فائضاً سكنياً كبيراً يقابلها شريحة دنيا تعيش في بيئة سكنية سيئة، لا يتوفر فيها الحد الأدنى المقبول للإسكان السليم في أبسط مظاهره .

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى حقيقتين هامتين. الحقيقة الأولى هي أن قوانين الإسكان التي أصدرتها الدولة خلال النصف الأخير من القرن

الماضي تطبق فقط على الشرائح الوسطى من المجتمع . أما الشرائح العليا والدنيا فهي تخرج تماماً عن نطاق هذه القوانين الرسمية ، والقانون السائد فيها بحكم العرف والممارسة الفعلية هو قانون العرض والطلب . وبمعنى آخر فإن قانون العرض والطلب معطل عند الشرائح الوسطى في الهرم الاجتماعي ، أما الشرائح العليا والدنيا فتتجاهل القوانين الوضعية للدولة وتستجيب بحكم الثروة أو الضرورة لقانون العرض والطلب فقط .

أما الحقيقة الثانية فتتمثل في المغالاة في أسعار الوحدات السكنية ، فقد لوحظ من عينات مختارة في أحياء القاهرة الثرية أن سعر السكن مغالى فيه بحوالي ٣٠% إلى ٤٠% من النفقات الحقيقية (مع هامش ربح ٢٥% من رأس المال المستثمر) . ولكن المفارقة الأشد هي أن سعر السكن في أحياء القاهرة المتردية هو أيضاً مغالى فيه ولكن بنسبة أكبر تتراوح ما بين ٧٥% و ١٥٠% من التكلفة الحقيقية (مع هامش ربح ٢٥%) . أي أن الفقراء يتحملون عبئاً اقتصادياً أكبر نسبياً من الأغنياء للحصول على مسكن .

(٦) ظاهرة الوحدات المغلقة:

من الظواهر الغريبة في مجال الإسكان وجود هذه النسبة العالية من الوحدات السكنية المغلقة ، إذ يبلغ مجموعها على مستوى الجمهورية نحو مليوني وحدة سكنية ، منها مليون وحدة في القاهرة وحدها وذلك على حسب تعداد ١٩٨٦ . وتشير النتائج الأولية لتعداد ١٩٩٦ الى أن عدد الوحدات المغلقة لا يقل عما كان عليه في تعداد ١٩٨٦ . وتبلغ نسبة الوحدات المغلقة بالقاهرة ١٤,٥% من مجموع الوحدات السكنية ، وتعتبر هذه النسبة من أعلى النسب في المدن الكبيرة في العالم . وتمثل الوحدات المغلقة رأس مال عقارياً كبيراً غير مستغل .

وتتقسم الوحدات المغلقة إلى مجموعات رئيسية أربع كالاتي :

١ - المجموعة الأولى تتمثل في وحدات سكنية لم يتمكن مالكوها من

بيعها لارتفاع قيمتها البيعية ، كما أنهم يحجمون عن تأجيرها حتى لا تقع تحت قوانين تحديد الإيجار واستمرارية العقد. وأمام هذا المأزق يفضل الملاك تركها شاغرة خاصة وأن ذلك لا يعني انخفاض قيمتها الرأسمالية ، بل إن هذه القيمة في الواقع تزداد عاما بعد عام . ورغم أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ قد سمح للملاك بتأجير هذه الوحدات بالقيمة التي يرونها حسب مقتضيات سوق الإسكان دون تدخل من الدولة في تحديدها، إلا أنه من الواضح أن هذا القانون ليس له تأثير يذكر حتى الآن على أوضاع هذه الوحدات المغلقة، وربما يرجع ذلك إلى أن هؤلاء الملاك - تحت تأثير التجربة الطويلة في تحديد الدولة للقيمة الإيجارية وتجميدها - ما زالوا غير واثقين من أن حرية التعامل في سوق الإسكان قد صارت حقيقة قائمة.

٢ - المجموعة الثانية هي وحدات سكنية مؤجرة يحتفظ بها مستأجروها

دون أن يشغلوها لسبب أو لآخر ، مثل الهجرة إلى الخارج أو العمل في الدول المجاورة أو الانتقال للعمل في مدينة أخرى داخل الجمهورية . وقد احتفظ المستأجرون بهذه الوحدات رغم عدم استعمالهم لها ، لأن قيمتها الإيجارية تكاد تكون معدومة ولا تمثل عبئاً مالياً يذكر عليهم .

٣ - المجموعة الثالثة هي وحدات سكنية مملوكة قام الآباء بشرائها لكي

تكون متاحة لأبنائهم عند كبرهم وتكوين أسر جديدة خاصة بهم. وفي ذلك مساهمة من الآباء لتأمين مستقبل أفضل لأبنائهم وبناتهم.

وقد تظل هذه الوحدات شاغرة لسنوات طويلة دون أن تؤجر خوفاً من فقدانها لمستأجرين كان لا يمكن قانوناً إخراجهم منها.

٤ - المجموعة الرابعة هي وحدات سكنية اشتراها مالكوها في أوقات التضخم المالي العالي كبديل لمخزراتهم النقدية التي تتآكل سريعاً في ظل هذا التضخم ، وإن لم يكونوا في حاجة حقيقية لها .

وتمثل كل هذه الوحدات الشاغرة مخزوناً سكنياً راکداً ورأس مال كبيراً غير مستغل يقدر بعشرات المليارات من الجنيهات . ولا شك أنه يجب العمل على أن يضاف هذا الكم الهائل من الوحدات السكنية إلى سوق الإسكان ، مما يخفف إلى حد ما من حدة أزمة الإسكان الحالية .

(٧) سوء استغلال الثروة العقارية وعدم الاتزان في توزيع المساحات السكنية:

يبلغ نصيب الفرد من المساحات السكنية في الدول النامية حوالي ١٢ متراً مسطحاً كحد أدنى ، ولكن في الشرائح الاجتماعية الوسطى يمكن أن يرتفع هذا المعدل إلى ١٨ متراً مسطحاً ، وفي الشرائح فوق المتوسطة قد يصل هذا المعدل إلى ٣٠ متراً مسطحاً أو أكثر . ومن الطبيعي أن تتناسب مساحة الوحدة السكنية تناسباً طردياً مع حجم الأسرة ، فكلما زاد عدد أفراد الأسرة زادت مساحة الوحدة السكنية الملائمة لها ، وكلما قل عددهم قلت مساحة الوحدة المناسبة لها . ولكن هذا التناسب بين مساحة الوحدة السكنية وعدد أفراد الأسرة لا يتحقق في كافة الحالات . فليس نادراً أن نرى أسرة صغيرة العدد مكونة من فردين أو ثلاثة تسكن في وحدة ذات مساحة كبيرة قد تصل إلى ١٥٠ متراً مسطحاً ، بينما أسرة كبيرة العدد مكونة من ستة أو سبعة أفراد تسكن في وحدة صغيرة تصل مساحتها إلى ٦٠ أو ٧٠ متراً مسطحاً . وهذا ما نعتبره بعدم الاتزان في توزيع المساحات السكنية وسوء استغلال الثروة العقارية .

وتمر الأسرة عادة بثلاث مراحل : أولى هذه المراحل تتمثل في السنوات الأولى من تكوينها، وتشتمل الأسرة عادة في هذه المرحلة على فردين أو ثلاثة أفراد . ثم يزداد حجم الأسرة ليصل إلى أقصاه في المرحلة الثانية ليكون عدد أفرادها خمسة أو ستة أفراد . وفي المرحلة الثالثة تعود الأسرة مرة أخرى لتكون أسرة صغيرة الحجم مكونة من فردين أو فرد واحد ، وذلك بعد أن يقوم الأبناء بدورهم بتكوين أسر صغيرة جديدة مستقلة . ومن البدهي أن تحتاج الأسرة في مرحلتها الأولى والأخيرة إلى وحدة سكنية صغيرة المساحة تتناسب مع عدد أفرادها ، كما تحتاج إلى وحدة سكنية كبيرة تتناسب حجمها الكبير في مرحلتها الوسطى .

إن تجميد القيمة الإيجارية عند حد أدنى واستمرارية العقسد وانعدام انتقال المستأجرين من وحدة إلى أخرى كما سبق ذكره كل ذلك قد أدى إلى عدم تحقيق التناسب بين حجم الأسرة وسعة الوحدة ، بل ساعد كثيراً على التباعد بينهما . فالزوجان اللذان استأجرا وحدة كبيرة لتتناسب الأسرة في حجمها الكبير بقيا في هذه الوحدة بعد رحيل الأبناء عنها رغم سعتها، وذلك لأن قيمة الإيجار القانوني لهذه الوحدة صغيرة للغاية فضلاً عن أن ثمن وحدة سكنية جديدة قد يفوق قدرتهما المالية على شرائها ، وإن كانت أكثر ملاءمة لهما من حيث السعة من وحدتهما الأولى . كما أن الزوجين اللذين استأجرا وحدة صغيرة تتناسب إمكانياتهما المالية المحدودة عند بدء حياتهما الزوجية ظل بها حتى بعد تكاثر أبنائهما ، وذلك لقلّة إيجار هذه الوحدة من ناحية وعدم قدرتهما على تملك وحدة أكبر من ناحية أخرى . وهكذا نرى نتيجة استمرارية بقاء الأسرة الواحدة في الوحدة السكنية لمدة طويلة عدم اتزان في توزيع المساحات

السكنية على الأفراد ، وفي أحيان كثيرة يزيد متوسط المساحة السكنية للفرد على حاجته الحقيقية .

وإذا نظرنا إلى هذا الوضع المتباين من منظور عام نجد أن هناك إهدارا للمساحات السكنية في الحالة الأولى وفي الحالة الثالثة ، ودرجة عالية من التزاحم في الحالة الثانية قد تصل في بعض الحالات إلى أربعة أفراد في الغرفة الواحدة .

(٨) عدم الاتزان بين أسعار الأراضي والقيمة العقارية للمباني المقامة عليها:

أدت عوامل كثيرة متشابكة إلى ارتفاع أسعار الأراضي بمعدل كساد أن يفوق أي سلعة أخرى . ففي بعض الفترات خلال العشرين سنة الأخيرة بلغ معدل الزيادة السنوية في أسعار الأراضي ٤٠% بينما كانت الزيادة في أسعار البناء مثلاً في حدود ٢٠% . ويرجع هذا الارتفاع الكبير كما سبق توضيحه إلى عاملين أساسيين ، أولهما : هو تضخم حجم الأنشطة التجارية والمهنية والسياحية والاستثمارية بوجه عام تضخماً كبيراً في السنوات الأخيرة ، دون أن تتاح لها مساحات إضافية كافية إما في وسط المدينة أو في محاور امتداد عمراني خارجها ، فانتقلت هذه الأنشطة إلى الأحياء السكنية القائمة ، وأدى ذلك بالضرورة إلى ارتفاع كبير في أسعار الأراضي بها . أما العامل الثاني فهو التجاوز عن كافة لوائح التنظيم واشتراطات البناء والسماح بارتفاع المباني ارتفاعات كبيرة ، وفي أغلب الأحيان بدون موافقة رسمية مسبقة (ما يقرب من ٩٠% من مباني مدينة نصر مخالفة في ارتفاعاتها لاشتراطات البناء) وقد ساعد هذا الاستخدام المكثف إلى ارتفاع سعر الأراضي ومن ناحية أخرى دعا الارتفاع في السعر إلى استخدام مكثف للموقع، أي أن كلا منهما كان سبباً ونتيجة في آن واحد .

ومع تثبيت القيمة الإيجارية وامتداد عقد الإيجار ، بقيت بعض المباني ذات القيمة العقارية المحدودة وذات العائد المحدود مقامة على مواقع ارتفعت قيمتها السوقية ارتفاعاً كبيراً ، حتى لم يعد هناك تناسب بين ثمن الأرض وقيمة المبنى المقام عليها . وبعض هذه المباني تجاوزت عمرها الافتراضي وفي حالة إنشائية سيئة ، وتمثل خسارة كبيرة لمالكها كما أنها لا تمثل بالنسبة للمدينة مصدراً ذا قيمة للضرائب العقارية ، فضلاً عن أن الأنشطة بها لا تساهم مساهمة تذكر في الاقتصاد العمراني المحلي أو القومي .

ومع تحرير سوق الإسكان يمكن استخدام هذه المواقع استخداماً أفضل بالنسبة لكافة الأطراف المؤجر والمستأجر من ناحية ، والمدينة والدولة من ناحية أخرى .

(٩) عدم صيانة العقارات والمحافظة عليها:

كان من نتيجة انخفاض القيمة الإيجارية عدم قيام الملاك بصيانة مبانيهم صيانة سليمة ، وقد أدى ذلك بدوره إلى تدهور الحالة الإنشائية للمباني وتراجع قيمتها العقارية وانخفاض عمرها الافتراضي.

وغالباً ما نرى الملاك عزوفين عن القيام بأيّة إصلاحات أو صيانة ، خصوصاً في المرافق المشتركة مثل شبكات المياه والصرف الصحي والمصاعد والإنارة وغيرها ، إذ ليس لديهم حافز للقيام بهذه المهام ، فضلاً عن أن صافي إيراد العقار لا يكفي عادة لتتفد الصيانة والإصلاحات المطلوبة . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن المستأجرين لا يمتد اهتمامهم عادة إلى خارج حدود وحداتهم السكنية . فليس هناك شعور بالمسؤولية الجماعية بينهم لصيانة الأجزاء المشتركة في عقاراتهم إلا عند الضرورة القصوى ، مثل توقف

المساعد عن العمل أو انسداد في مواسير التغذية والصرف الصحي أو ما شابه ذلك . وبصرف النظر عن شخصية ملاك هذه العقارات إلا أنها في نهاية الأمر تعتبر ثروة قومية يجب المحافظة عليها وعدم تركها بدون صيانة وإصلاحات لازمة .

(١٠) تشوه النمو العمراني للمدينة المصرية:

لقد أدى امتداد العقد بلا نهاية إلى تجميد بعض الأحياء على أوضاع حضرية كان من الواجب تجاوزها منذ فترة طويلة مثل منطقة وسط المدينة بالقاهرة ، حيث توجد مساحات كبيرة تشغلها أنشطة حرفية أو هامشية لم تعد لها ضرورة حقيقية لكي تتواجد في هذه المنطقة الهامة (مثل حي معروف وحي ماسبيرو على سبيل المثال) . وقد حالت هذه الأنشطة الهامشية والحرفية دون إتاحة مساحة كافية لأنشطة أخرى أكثر ملاءمة للمركز الرئيسي للمدينة مثل الأنشطة المالية والتجارية والمهنية والإدارية ، مما حدا بها إلى الانتقال لأحياء أخرى ذات طابع سكني مثل الزمالك وجاردن سيتي والمهندسين ، وقد أدى ذلك في النهاية إلى تشوه عمراني لهذه الأحياء ، وارتفاع كبير مفاجئ في أسعار الأراضي والعقارات بها .

وباختصار شديد فإنه يمكن القول بأن قوانين الإسكان التي صدرت خلال النصف الأخير من القرن العشرين - والتي تعرف عادة بقوانين الإسكان الاستثنائية - كانت لها آثار جانبية خطيرة تتمثل في خلل اجتماعي واقتصادي وعمراني ، أدى إلى تفاقم مشكلة الإسكان وتشويه عمراني للمدن المصرية . الأمر الذي يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في هذه القوانين .