

EGYPTIAN INITIATIVE FOR PERSONAL RIGHTS



المبادرة المصرية للحقوق الشخصية

ورقة سياسات الإسكان (2) وضع سياسة عادلة للإسكان في مصر

يحيى شوكت
مسئول حقوق السكن والأرض
وحدة العدالة الاقتصادية
المبادرة المصرية للحقوق الشخصية
يوليو 2014

تتفق مصر المليارات من الأموال العامة كل سنة على بناء وحدات إسكان لمن تسميهم بـ"محدودي الدخل"، ولكن لم تنجح هذه السياسة عبر العقود الأربعة الأخيرة في حل أهم تحديات السكن، وفي توفير المسكن الملائم لملايين الأسر التي تفتقده.

فعلى سبيل المثال، تم إنفاق أكثر من 34 مليار جنيه من الأموال العامة (وزارة الإسكان 2014)، بالإضافة إلى مليارات أخرى من الأموال الخاصة، على "مشروع الإسكان القومي" والمعروف بـ "إسكان مبارك" في وحدات استفاد منها متوسطو الدخل، وليس الفقراء، نظراً إلى ارتفاع أسعارها وعدم تخصيصها عن طريق الإيجار، هذا بالإضافة إلى وجود عشرات الآلاف من هذه الوحدات شاغرة وغير مستغلة، سواء لعدم توصيل المرافق إليها، أو لغياب الأمن والخدمات، أو لـ"تسقيع" الوحدات للمضاربة بها في سوق العقارات (Shawkat 2014).

وللأسف، تستمر هذه السياسة مع "مشروع الإسكان الاجتماعي"، والمعروف بـ"المليون وحدة"، الذي تم إنفاق نحو 9 مليارات جنيه من الدعم والاستثمارات العامة عليه منذ 2012، وسيستفيد منه متوسطو الدخل ومن هم أعلى، وليس الفقراء¹.

ولكن أبدت وزارة الإسكان أخيراً، استعدادها لتغيير هذه السياسة عندما عقدت جلسة نقاش حول وضع سياسة إسكان جديدة لمصر يوم الخميس الموافق 22 من مايو 2014، التي ضمت مسئولين من وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، بالإضافة إلى خبراء في مجال الإسكان والعمران، من مصر وخارجها، وممثلين عن المجتمع المدني المعني بالعمران.

حضرت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية هذه الجلسة بناءً على دعوة من وزارة الإسكان، وقدمت هذه التوصيات، التي توصلت إليها حسب دراساتها وعملها في مجال حقوق الأرض والسكن، وتمكين السكان من حقهم الدستوري في مسكن ملائم².

أولاً: ضبط ومراقبة السوق العقاري

الغرض الأساسي لدعم الدولة للإسكان في مصر هو تقريب الفجوة بين أسعار السكن والدخول، ولكن في الوقت نفسه الذي تنفق فيه الدولة مليارات الجنيهات على مشاريع إسكان مدعمة، تزداد الفجوة بين الأسعار والدخول بنسبة تفوق نسبة الدعم.

فمثلاً، ازداد سعر الشقة المدعمة من 50 ألف جنيه عام 2005 ببرنامج الإسكان القومي، إلى 135 ألف جنيه عام 2014 ببرنامج الإسكان الاجتماعي، أي بمقدار 270% في تسع سنوات، أي بمتوسط زيادة 30% في السنة. وهذه الزيادة في أسعار الشقق المدعمة تواكب زيادة أسعار السكن في السوق المفتوحة، الذي تنبأ عدد كبير من الخبراء بالمجال العقاري بزيادته هذا العام

1 موازنات 2012-2013 و 2013-2014 حسب (شوكات 2014a). لتحليل مفصل للإنتفاق لعام 2014-2015 أنظر (شوكات 2014b)

2 تنص المادة 78 من الدستور على أن:

"تكفل الدولة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والأمن والصحي، بما يحفظ الكرامة الإنسانية ويحقق العدالة الاجتماعية. وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعى الخصوصية البيئية، وتكفل إسهام المبادرات الذاتية والتعاونية في تنفيذها، وتنظيم استخدام أراضي الدولة ومدنها بالمرافق الأساسية في إطار تخطيط عمراني شامل للمدن والقرى وإستراتيجية لتوزيع السكان، بما يحقق الصالح العام وتحسين نوعية الحياة للمواطنين و يحفظ حقوق الأجيال القادمة. كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة.

من 25 إلى 50% (المال 2014). بالإضافة إلى ذلك، فقد ازداد الفقر في الفترة نفسها، وشهدت دخول متوسطي الدخل زيادة طفيفة قد يلتهمها التضخم (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2014)، بما معناه أن القدرة الشرائية للمواطن المصري انخفضت، وبخاصة الفقراء، مما أثر في مقدرته على حيازة مسكن ملائم أو حتى غير ملائم.

تظهر هذه الفجوة بين الدخل وأسعار السكن في أعداد الأسر التي تسكن بمساكن غير ملائمة، سواء من حيث حالتها الإنشائية، أو من حيث ضيق مساحتها، أو من غياب المرافق عنها، أو من غياب الخدمات عن المناطق التي تقع بها، إلخ... فعلى سبيل المثال، تسكن نحو 1.3 مليون أسرة بمساكن مزدحمة ازدحاماً شديداً، حيث يتكون المسكن من غرفة أو اثنتين (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء 2006). فمن المؤكد أن هذه الأسر فقيرة ولم يسمح دخلها بحيازة مسكن ملائم لها لارتفاع أسعار السكن.

فمن أدوار وزارة الإسكان في توفير وتمكين السكان من المسكن الملائم، ضبط هذه الفجوة، ولعب دور المراقب على السوق لكبح جماح تضخم أسعار السكن. ولكن نظراً إلى تبعية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة لها، التي تدير محافظة كبرى من أراضي الدولة المخصصة للتنمية العمرانية - نحو مليون فدان - (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة 2014)، وتقوم ببيعها لإدارة ربح للدولة، أصبحت وزارة الإسكان تشجع التطوير العقاري وترسم سياسات تعظم من قيمة محافظة الأراضي، مما أدى بدوره إلى ارتفاع أسعار السكن في مصر بصفة مطردة خلال العقد الأخير. وعلى هذا فإن هناك تضارباً للمسئوليات يجب التغلب عليه.

توصيات لضمان مناخ عادل للسكن:

- المدى القصير: طرح غالبية وحدات مشروع الإسكان الاجتماعي للإيجار سيكون هناك تأثير كبير على أسعار العقارات والإيجارات إذا تم طرح هذا الكم من الوحدات - الذي سيصل إلى 50 ألف وحدة خلال الأشهر القليلة المقبلة - للإيجار في السوق العقاري، مما سيضبط الأسعار عامة، والأسعار للفقراء خاصة.
- المدى المتوسط: تأسيس جهة مستقلة لمراقبة السوق العقاري وحماية المستهلك هذه الجهة ستحدد التدخلات والسياسات والقوانين اللازمة لتقليص الفجوة بين أسعار السكن (إيجار أو تملك) والدخول بناءً على خارطة معلومات بها أسعار السكن والأراضي وإحصاءات عن الدخل يتم تحديثها كل سنة، مع الإفصاح عن جميع هذه المعلومات للعامة.
- المدى الطويل: خروج أجهزة وزارة الإسكان من المتاجرة في الأراضي والعقارات أو نقل تبعيتها لوزارة أخرى.

ثانياً: توجيه دعم الإسكان للفقراء

منذ بداية الثمانينيات ووحدات الإسكان المدعم يتم تخصيصها عن طريق البيع وليس الإيجار، مما رفع من أسعارها وجعلها خارج مقدرة الفقراء. وحسب شروط برنامج الإسكان الاجتماعي الحالي سيتم حرمان نحو نصف المصريين، وهم النصف الأقل دخلاً، من المشروع نظراً إلى تسليم وحداته عن طريق البيع بالتمويل العقاري (شوكت 2014). فالتمويل العقاري، مثل أي نظام للإقراض، يضع حد أدنى لدخل المستفيد، والذي كان لا يتعدى 25% من الدخل الشهري للأسرة، فحسب أقل قسط لوحدة المشروع ذات مساحة 75 متر، وهم 480 جنيهاً، فيجب أن يكون دخل المتقدم 1920 جنيهاً شهرياً، أو نحو 23 ألف جنيهاً سنوياً. مع مقارنة هذا الدخل

بمستويات الدخل حسب بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للتعبة العامة والاحصاء لعام 2012-213، يتضح أن هذه أسرة ذات دخل متوسط وليست الأسر الفقيرة.

وصحيح أن التعديل الأخير لقانون التمويل العقاري يعطي بعض المرونة في تحديد نسبة القسط إلى الدخل وهو مرجح ليرتفع إلى 35% أو 40% من الدخل، إلا أن حسب بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك متوسط إنفاق الأسر الأقر علي السكن لا يزيد عن 15% من إنفاقهم، أي أن نسبة الـ 25% في أعالي الحدود المقبولة. هذا بالإضافة إلى خلق عملية التخصيص بالبيع وليس الإيجار. مناخ سلبي للمضاربة بوحدات الإسكان المدعم وتقدم العديد من غير المحتاجين إلى مسكن لبرامج الإسكان وتسلمهم وحدات، فيما التحكم في وحدات الإيجار وتسليمها للمحتاجين عملية أكثر كفاءة

بالإضافة إلى ذلك، توجد جهات حكومية عدة تقوم ببناء إسكان مدعم من الميزانية العامة للدولة ومحصلات بيع أراضي الدولة والضرائب والقروض والمنح دون تنسيق أو خطة، مما يضعها في منافسة، بعضها مع بعض أحياناً، ما قد يهدر الأموال العامة. فهناك 27 صندوقاً لخدمات الإسكان تابعون للمحافظات، بالإضافة إلى صندوق دعم وضمن التمويل العقاري التابع لوزارة المالية، وصندوق هيئة المجتمعات العمرانية التابع لوزارة الإسكان، وصندوق تطوير المناطق العشوائية التابع لمجلس الوزراء ووزارة التنمية المحلية، بالإضافة إلى أجهزة أخرى تستخدم مواردها التي تقع تحت ولايتها مثل وزارة الدفاع ووزارة الأوقاف في بناء إسكان مدعم. كما نص قانون الإسكان الاجتماعي، قانون 33 لسنة 2014، الذي تم إصداره مؤخراً، على تأسيس صندوق الإسكان الاجتماعي، الذي سيبعث وزارة الإسكان، كما نص قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 على تأسيس صندوق لصيانة وترميم المباني القديمة والآيلة للسقوط.

توصيات لوصول دعم الإسكان لمستحقيه، وهم الفقراء:

- مراجعة التعريف القانوني لمحدودي الدخل بقانون التمويل العقاري وأي قانون آخر ليقوم بتعريف الفقراء فقط
- فتعريف الفقراء حسب الجهاز المركزي للتعبة العامة والاحصاء هو فقط أقل فئتين للدخل، وهما شريحة الفقراء وشريحة الأكثر فقراً، اللذان يمثلان 40% من المجتمع³. هذا مع تعديل التعريف كل عام حسب الإحصاءات الدورية وعمل نسب تفاوت جغرافية بين المحافظات.
- تسليم جميع وحدات مشاريع الإسكان الذي تدعمه الدولة عن طريق الإيجار وليس البيع هذه الخطوة ستضمن وصول الوحدة إلى المستحق، كما أنها ستقضي على عملية المضاربة بهذه الوحدات في السوق العقارية لأنها ستظل ملك وزارة الإسكان أو مديريات الإسكان، كما أنها ستسمح بمرونة التنقل للأسر المستفيدة حسب ظروف العمل، أو حسب الاحتياج - الاستبدال بوحد أكبر مع زيادة حجم الأسرة - مما يجعلها أكثر كفاءة في التوزيع.
- تأسيس قاعدة بيانات موحدة للمستفيدين من دعم الدولة
- هذه القاعدة البيانية ستضم أسماء جميع المستفيدين من أي مشروع أو برنامج تابع لأي جهة حكومية تقدم دعماً للسكن بأي شكل من أشكاله، مما سيقضي على ظاهرة التلاعب بالبيانات ووصول الدعم لغير المستحق.
- تأسيس جهة حكومية على مستوى رئاسة الوزراء تنظم عملية الإسكان المدعم
- تضع هذه الجهة خطة متكاملة لدعم الإسكان وتراقب تنفيذ الوزارات والهيئات والمديريات

³ يقسم بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك للجهاز المركزي للتعبة العامة والاحصاء الأسر المصرية علي خمس فئات دخل متساوية حسب إنفاقهم السنوي وهي: الأكثر فقراً، الفقراء، المتوسط، فوق المتوسط، الأغنياء.

والصناديق المختلفة لها وتتسق بينهم.

ثالثاً: وضع خطة لدعم المسكن تستجيب للتحديات المختلفة بالعمل على أكثر من محور
يقتصر دعم الدولة للإسكان على ثلاثة محاور فقط وهم: بناء وحدات إسكان نمطية جاهزة، وهي الغالبية العظمى، والثاني هو توفير قطع أراضٍ للبناء بسعر مخفض عن سعر السوق، وذلك بصورة محدودة، والثالث هو توفير قروض ميسرة لبناء وحدة سكنية وذلك ضمن آلية الإسكان التعاوني، وهي الأكثر ندرة ما بين المحاور. ولكن تظل ملايين من الأسر تسكن بمساكن غير ملائمة، ولكن هذه المحاور لا تستوفي حاجتها.

فحسب إحصاءات الجهاز الفني للتفتيش على المباني، التابع لوزارة الإسكان، يوجد أكثر من 285 ألف عقار آيل للسقوط، منهم 60 ألفاً صدر لهم قرار هدم، و 225 ألفاً له قرار ترميم، منها قرارات منذ 20 عاماً، ولم تنفذ (مصر اوي 2014). هذا معناه أن هناك نحو مليون أسرة تسكن في مساكن بها خطورة داهمة، وغالبيتهم من الفقراء الذين تعثر الملاك أو الشاغلون منهم عن ترميم هذه العقارات، نتيجة لعدم تمكنهم من ذلك. ولذا فإن هناك على الأقل 675 ألف وحدة يمكن أن ترمم وتصبح ملائمة للسكن مرة أخرى إذا توفرت الموارد لترميمها، بالإضافة إلى 180 ألف وحدة يمكن إعادة بنائها في مكان العقارات الصادر بشأنها قرارات هدم، وهو الحل الأكثر كفاءة من بناء وحدات جديدة كلياً في مناطق صحراوية خارج المدن، نظراً إلى عدم تحمل هذه التدخلات تكلفة بنية تحتية ومرافق وخدمات جديدة كلياً.

توصيات للتوسع في أساليب دعم المسكن:

- وضع خطة متكاملة لتقليص عدد الأسر التي تسكن بمسكن غير ملائم
- الاستناد إلى دراسات الطلب على المسكن في عمل خطة دعم للسكن، قومية، متعددة المحاور تعكس الأبعاد الجغرافية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة.
- دراسة أحوال المساكن القائمة من حيث الأبعاد الاجتماعية والإنشائية والخدمية لتحديد التدخل المطلوب لرفع المعاناة عن السكان وتوفير مسكن ملائم لهم.

المراجع:

Shawkat, Yahia. 2014. "Mubarak's Promise. Social Justice and the National Housing Programme: Affordable Homes or Political Gain?" *Egypte Monde Arabe Troisième série* | n° 11 /// 2014
(Ville et révolution en Égypte). <http://ema.revues.org/3318>

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. 2006. توزيع عدد الأسر وأفرادها طبقاً لعدد غرف المسكن. ———. 2014. بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2012-2013.

المال. 2014. "طفرة متوقعة في أسعار الأراضي السكنية والخدمية." المال. Accessed June 22. <http://www.almalnews.com/Pages/StoryDetails.aspx?ID=157561#.U6aY8HL7sjg>

شوكت, يحيى. 2014. ورقة سياسات رقم 1: حتى لا يتم التمييز ضد الفقراء، وتوجيه الدعم لمن لا يستحق - مقترح المبادرة المصرية بتعديل شروط برنامج الإسكان الاجتماعي. المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. <http://www.eipr.org/pressrelease/2014/04/10/2042>

مصر اوي. 2014. "التفنيش على البناء": 60 ألف عقار آيل للسقوط و"القاهرة" تحتل المرتبة الأولى. "مصر اوي". <http://www.masrawy.com/news/Egypt/Politics/2014/March/8/5846303.aspx>

هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة. 2014. "إنجازات الهيئة." هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة. <http://www.newcities.gov.eg/about/engazat/default.aspx>

وزارة الإسكان. 2014. "برنامج الإسكان القومي." وزارة الإسكان. <http://www.moh.gov.eg/main/localproject.aspx>