

# الحق في المسكن، الحوكمة والتنظيم الحضري

ورقة حقائق

وافقت مصر في آخر استعراض دوري شامل عام ٢٠١٠ على توصية بخصوص الحق في المسكن وأخرى بخصوص الحق في المشاركة في الحياة العامة وفي السياسة، لكنها لم تتلق توصية محددة عن الحكم المحلي. ولم تتمكن مصر من تنفيذ التوصيتين المقبولتين السابق ذكرهما.

يعرضون نواح أساسية أخرى من إنفاقهم (الطعام والصحة والتعليم) للخطر لكي يتمكنون من تسديد أقساط الديون في موعدها.

وتستخدم مصر كذلك تفسيراً غير دقيق قانونياً لمصطلح العائلات "منخفضة الدخل"، فطبقاً للمادة الأولى من قرار رئيس الوزراء رقم ١٨٦٤ لسنة ٢٠٠٨ بتعديل المادة ٣٥ من قانون الرهن العقاري رقم ١٤٨ لسنة ٢٠٠١، تعتبر العائلة ذات دخل منخفض إذا بلغ دخلها السنوي ٣٠ ألف جنيهاً مصرياً (٤٢٠٠ دولار أميركي)، وهو ما تبين الإحصاءات الرسمية أنه دخل الأسر في الخمس الأعلى للدخول (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠١٣). ويسمح ذلك لذوي دخل أعلى بالمنافسة مع ذوي الدخل الأقل على دعم السكن المحدود أصلاً.

وليسست القدرة على تحمل الإنفاق في حد ذاتها العائق الوحيد الذي يحول دون الحصول على وحدة سكنية مدعمة، فالأهلية للرهن العقاري ليست ممكنة إلا إذا تمكن المستفيد من إثبات دخله، وهو ما لا يستطيعه ثلثي القوة العاملة لأنهم يعملون في القطاع غير الرسمي (انظر ورقة الحقائق رقم ٥).

سؤال مقترح: ما هي خطط مشاريع الإسكان الاجتماعية القائمة، وكيف تضمن توجيه المساعدات لمنفعة الشرائع الأكثر فقراً في المجتمع بطريقة شفافة وفعالة وعادلة؟

تستمر الفجوة بين الدخل وأسعار المساكن في الاتساع. ومع استمرار ارتفاع أسعار المساكن والإيجارات (تكهن بعض المطورين العقاريين بارتفاعها بمعدل يتراوح بين ٢٥٪ و ٥٠٪ في هذا العام فقط)، فإن دخول الأسر الفقيرة ومدقعة الفقر انخفضت أو ظلت مجمدة (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠١٣). ويعتبر تحويل الأراضي والعقارات إلى سلع الذي تقوده الدولة هو العامل الرئيسي لحدوث ذلك، فوزارة الإسكان تمتلك أكبر بنك عقاري للتنمية الحضرية ومن ثم تتحكم في أسعار العقارات لمصلحتها. وتدعي وزارة الإسكان أن جانباً من هذه العوائد يستخدم لتمويل إسكان ذوي الدخل المنخفض، ولكن كما استعرضنا من قبل فإن برامج إسكان الوزارة لم يستفد منها الفقراء منذ مدار أعوام. وتمتلك جهات حكومية أخرى بنوكاً عقارية كبيرة وتستفيد من السياسات التي تفاقم من أسعار الأراضي.

وهكذا يستمر الطلب على الإسكان المناسب ميسور التكلفة في تخطي العرض مع فشل مصر في الترويج

يوجد نقص في الحياة الآمنة لحوالي نصف السكان. تظهر الإحصاءات أن حوالي ٤٤٪ من السكان في مصر لا يملكون حياة قانونية واضحة (شوكت، ٢٠١٣). وقد أدى ذلك إلى جعل الكثيرين عرضة للإخلاء القسرية الناتجة عن مشروعات البناء والتعمير. وعلى مدار الفترة من ٢٠١١ إلى ٢٠١٣ وردت تقارير بأكثر من ٢١ عملية إخلاء قسرية بدون تعويضات أو تسوية عادلة لآلاف المطرودين (التحالف الدولي للموئل، بدون تاريخ). وفي مثال على ذلك، قامت محافظة القاهرة مدعومة بقوات فض الشغب بتدمير بيوت ما يقرب من ١٠٠٠ عائلة في عزبة النخل بتاريخ ١٨ فبراير ٢٠١٤ بدون إخطار مسبق أو مشاورات. وقد أعيد تسكين بعض القاطنين، بينما تشرد آخرون (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٠١٤).

وفي سبتمبر ٢٠١٤ أعلن وزير التطوير الحضري والعشوائيات عن أنه لن تتم إخلاءات قسرية لقاطني المناطق المحددة للتطوير الحضري، مما يعتبر تطوراً إيجابياً. وعلى الرغم من ذلك لم يقر حتى الآن هذا الوعد في وثيقة قانونية ترسم الخطوط العريضة للإجراءات الوقائية ضد الإخلاء القسرية.

سؤال مقترح: ما الإجراءات الوقائية التي وضعتها مصر للحماية من الإخلاء القسرية وحماية الحياة الآمنة؟

معظم الاستثمارات والإعانات العامة للإسكان الذي تبنيه الحكومة لا تفيد المهمشين. المشروع القومي للإسكان ٢٠٠٥-٢٠١١، الذي كان من المفترض أن يوفر ٥٠٠ ألف وحدة سكنية مدعمة للفقراء، أفاد عواضاً عن ذلك العائلات من الشريحة الدنيا للدخل المتوسط إلى ذوي الدخل المرتفع من خلفيات مهنية معينة (شوكت، ٢٠١٤).

وقد استمرت سياسات الإسكان الحالية على نفس المنوال، فقد عرضت ٦٢ ألف وحدة مدعمة على ما يسمى العائلات ذوي الدخل المنخفض أثناء ٢٠١٤، وكانت جميع هذه الوحدات بنظام الرهن العقاري ومنعت شروط ضمانها قسماً كبيراً من الفقراء والعاملين غير الرسميين. أما بالنسبة للوحدات البالغ عددها ٥٢ ألف وحدة المقرر عرضها ضمن المشروع القومي للإسكان ٢٠١٢-٢٠١٧، فإن التعديل الجديد لقانون الرهن العقاري الذي صدق عليه الرئيس عبد الفتاح السيسي رفع معدل الدين للدخل للمستفيدين من ذوي الدخل المنخفض من ٢٥٪ إلى ٣٥٪ (الهيئة العامة للرقابة المالية، ٢٠١٤). ويضع ذلك حملاً رهيباً على نسبة ٤٠٪ من السكان الذين يعيشون تحت أعلى خط فقر للدولة، فأقل من ١٥٪ من دخولهم المرهقة أصلاً تذهب إلى أقساط السكن أو الإيجار (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ٢٠١٢). ويعني ذلك أنهم



لسياسة داعمة لإسكان الفقراء وتنظيم سوق العقارات. وفي ظل غياب سياسة لتوجيه الاستثمارات الخاصة والعامّة نحو الإسكان ميسور التكلفة، فإن معظم الاستثمارات تخدم شرائح الدخل العليا.

سؤال مقترح: ما التدابير المتخذة لتطبيق سياسة داعمة لإسكان الفقراء وتنظيم سوق العقارات؟

**الفجوة بين زيادة الدخل وزيادة أسعار المساكن أدت إلى معيشة ملايين الأسر في مساكن غير مناسبة.** أكثر من ١.٣ مليون أسرة تعيش في ظروف شديدة الازدحام (وحدات ذات غرفة واحدة أو غرفتين) (شوكوت، ٢٠١٣)، بينما تشردت أكثر من ٤٣٠٠ أسرة في مارس ٢٠١٤ بعد أن دمرت السيول العامرة بيوتهم (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٠١٤ ب). ويعتبر انهيار المباني ظاهرة معنّدة، حيث ينهار مبنى واحد على الأقل كل يوم (المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٠١٤ ج).

ولم تتمكن جهود الحكومة للتعامل مع الإسكان غير المناسب، خاصة الخطة القومية لتطوير المناطق غير الآمنة (٢٠٠٩-٢٠١٧)، من إحداث تغيير لأنها اعتمدت على منهجية لا تشمل المساكن الآيلة للسقوط والمناطق التي تعتبر عرضة للسيول العامرة حسبما ورد في تقارير عن حوادث معينة.

سؤال مقترح: ما هي خطط مصر لتطوير الإسكان غير المناسب والتعامل مع مخاطر المساكن غير الآمنة؟

**ينحاز توزيع الموارد والخدمات العامّة كثيرا للقاهرة الكبرى.** يذهب النصيب الأكبر من الأراضي ذات الخدمات الرسمية المعدة للسكن إلى القاهرة الكبرى التي تستفيد من حوالي ٧٤٪ من مثل هذه الأراضي، وهو ما يوازي حوالي ٢٨ متر مربع للفرد. وعلى الجانب الآخر فإن نصيب السكان من الأراضي ذات الخدمات الرسمية في المحافظات الريفية في الوجه القبلي يقل نحو مترين مربعين للفرد (شوكوت، ٢٠١٣). وتبرز نفس الظاهرة في توزيع موارد الطاقة، فعلى الرغم من أن الإحصاءات الرسمية تظهر أن حوالي ٩٩.٥٪ من الأسر المصرية متصلة بشبكة الكهرباء، يعتبر نصيب الفرد غير عادل على الإطلاق، حيث يبلغ نصيب الفرد من الكهرباء الموجهة للاستهلاك المنزلي في القاهرة ١٧.٠٨ كيلو واط في العام، وهو ما يبلغ ثلاثة أضعاف المتوسط الوطني (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠١٠).

**يفتقد هيكل الحكم المحلي القدرة.** تعتمد الحكومات المحلية على الحكومة المركزية في ٨٠٪ من مواردها المالية، ولكنها تتلقى ١١٪ فقط من الموازنة العامة (شوكوت، ٢٠١٣). وقد ساهم ذلك في التوزيع غير العادل للموارد والخدمات العامّة، وفتقد الجهات التنفيذية المحلية الشفافية، ولا تمكن التشريعات المواطنين من محاسبة الجهات والمجالس التنفيذية المحلية، وهذا يعيق حصول المواطنين على حقوقهم على المستوى المحلي. ويتضح ذلك في فقرات الكثير من التشريعات الأساسية التي تمنح السلطة التنفيذية سلطة تطبيق استثناءات، وعلى سبيل المثال فإن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٠ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامّة يسمح لمجلس الوزراء بنزع ملكية العقارات الخاصة لمشاريع يقرر أنها ذات "منفعة عامة" بطبيعتها بدون إعطاء مالكي العقارات الحق في الاستئناف.

سؤال مقترح: ما التدابير المتخذة لضمان استقلال وفعالية الحكم المحلي؟

**المؤسسات التعاونية عملها معرقل.** تنمية وإعادة تقييم ١٨ ألف مؤسسة تعاونية وأعضائها البالغ عددهم ١٨ مليون يعيقه بصورة أساسية نصوص دستورية وتشريعية (التعاون، ٢٠١١). وقد حولت تشريعات مثل القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٨٤ التعاونيات إلى جهات للسلطة المركزية، وسلبها من استقلالها الذاتي ودورها بصفها آلية تشاركية غير مركزية تدعو لتحسين مستويات المعيشة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وتتعترف التعديلات الدستورية الأخيرة بالملكية التعاونية وتحميها وتدعمها وتضمن استقلالها، لكن آليات التنفيذ لم تنعكس حتى الآن في القوانين الستة للتعاونيات في مصر. وتعرقل هذه القوانين القائمة قطاع التعاونيات عن القيام بدوره المتوقع لحل الكثير من المشاكل المعيشية وتحيقها، رغم فشل الدولة في توفيرها واتجاهها بصورة عامة لتجاهلها.

## توصيات

الاعتراف بحقوق الحياة وتأييدها للحائزين شبه الرسميين وغير الرسميين.

وضع شروط حماية ضد الإخلاء القسري وإطار عمل تشاركي سائد للتجديد الحضري وخطط التطوير.

تطبيق سياسة إسكان تخدم الفقراء قائمة على تنظيم سوق العقارات، بالإضافة إلى برنامج إسكان خليط من خطط دعم الإسكان التي تتعامل مع الحاجات المتعددة للفقراء والمهمشين.

زيادة الأموال المخصصة للحكومة المحلية ومنحها سلطة لجمع وتحصيل إيرادات محلية.

خلق دروب للمشاركة العامة الحرة في آليات صنع القرار وترسيخ وسائل المشاركة المباشرة.

مراجعة الأحكام الدستورية والتشريعات ذات الصلة لدعم التعاونيات وضمان استقلالها الذاتي عن السلطة المركزية لحماية الحق في تكوين الجمعيات.

## مراجع

التعاون ٢٠١١. التعاونيات في مصر، التعاون (١٧ مايو ٢٠١١)

الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ٢٠١٢. مسح الدخل والإنفاق والاستهلاك الأسري ٢٠١٠/٢٠١١

الهيئة العامة للرقابة المالية ٢٠١٤. ضوابط التعامل مع معيدي التأمين وإقرار معايير للتمويل العقاري

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ٢٠١٤. نحو ألف أسرة تواجه خطر الإخلاء القسري يحيى المرع، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، تصريح صحفي (١٨ فبراير ٢٠١٤)

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ٢٠١٤ ب. بعد مرور أسبوعين على السيول في الصعيد: المبادرة المصرية للحقوق الشخصية تنتقد تباطؤ السلطات في حل أزمة آلاف الأسر المشردة، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، تصريح صحفي (٢٦ مارس ٢٠١٤)

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ٢٠١٤ ج. المبادرة المصرية تطلق موقعا تفاعليا حول الحويلة والتحليلات الأولية لظاهرة انهيارات المباني، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، تصريح صحفي (٧ يونيو ٢٠١٤)

التحالف الدولي للموئل-شبكة حقوق الأرض والسكن، بدون تاريخ، قاعدة بيانات انتهاك حقوق الأرض والسكن

مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ٢٠١٠. وصف مصر بالمعلومات ٢٠١٠ (استهلاك الفرد من الكهرباء للإنارة محسوبا عن طريق قسمة استهلاك المحافظة على عدد السكان)

شعبان وشيخا وسهام يحيى ٢٠١٣، ١٨: ٠٠٠- ألف جمعية تعاونية تضم ١٨ مليون عضو أهملتها الدولة وركزت على القطاع العام والخاص، شعب مصر (٢٤ يناير ٢٠١٣)

يحيى شوكت ٢٠١٣. العدالة الاجتماعية والعمران، خيرات مصر، مدونة وزارة الإسكان الظل

يحيى شوكت ٢٠١٤. وعد مبارك-العدالة الاجتماعية وبرنامج القومي للإسكان؛ بيوت ميسورة التكلفة أم مكسب سياسي؟، إيجيبت موند أراب ريغ السنوية، العدد رقم ٢٠١٤/١١ بعنوان العالم والثورة في مصر.

