

PN-AAS-448  
ISBN: 39372

Study

# INFORMAL HOUSING IN EGYPT



Abt Associates Inc. with  
Dames and Moore Inc.  
General Organization for  
Housing, Building, and Planning Research

1981

Submitted to:  
U.S. Agency for International Development

Informal Housing in Egypt  
Contract NEB-0042-C-00-1008-00  
January, 1982                   AAI# 82-2

Project Director: Stephen K. Mayo  
Field Director: Judith L. Katz

Study Participants

Abt Associates, Inc.  
Cambridge, Mass.

Dames & Moore, Inc.  
(Center for International  
Development and Technology)  
Cambridge, Mass.

GOHBPR  
Dokki  
Cairo, Egypt

Project Directors

Stephen K. Mayo

Harry Garnett

Mohamed Ramez

Principal Investigators

Stephen K. Mayo

Harry Garnett

Hamed Fahmy

Staff/Consultants

Joseph Friedman  
Judith L. Katz

Lata Chatterjee  
Aziz Fathy  
Safia Mohsen  
Clay Wescott  
Donna S. Wirt

Ahmad Shawqi Khallaf \*\*  
Suzette Aziz  
Nahid Naja al-Abyari  
Atef Dabbour  
Aza Eleish  
Maha Farid  
Mohamed al-Gowhari\*\*  
Lamya Hosny  
Rida Sayid Ibrahim\*\*  
Nasamat Abdel Kader  
Sherif Kamel  
Mahmud Abd al-Mawgud  
Sherifa Medwar  
Ahmad al-Baz Mohamed\*\*  
Leila Muharram  
Nura Fathy Abdul Rahman  
Ahmad Salah \*\*  
Hisham Sameh  
Hamdi Shaheen  
Ahmed Sa'ad Sheikh\*\*  
Nabila Ahmed Zaki\*\*  
Mahmud Ibrahim Mahmud  
Adib Mena Mikha'el  
Raga'a Ali Sayid

\*\*Central Agency for Public Mobilization and Statistics.

## SUMMARY

Housing is acknowledged as a pressing issue in Egypt, having been noted in a major policy address by President Hosny Mubbarak during November 1981 as one of seven key areas of domestic policy concern to be addressed by his administration.<sup>1</sup> It is widely perceived, and the President reported, that a significant housing shortage exists and that the need to accommodate population growth, replace poor quality housing, and mitigate the perceived current shortfall will tax the capacity of the housing industry for the next decade or more. Policy actions are currently underway or being contemplated which would stimulate housing production and reduce some elements of housing cost. Simultaneously, external lending agencies have underway and are planning projects to address housing sector problems.

If efforts of these groups are to succeed, they must be rooted in an understanding of the current housing situation in Egypt and of the major factors responsible for influencing housing outcomes. At the center of Egypt's housing situation, though occupying a nebulous and poorly documented role, is the informal housing sector--the subject of this study.

Informal housing in Egypt is illegal housing, built in contravention of either zoning laws (generally laws forbidding residential construction on agricultural land) or building codes. Because informal housing exists outside the law, it also exists outside the formal process of land and building registration and, hence, outside of official statistics on housing production. Thus when information is presented on either current levels of housing production or the future capacity of the housing industry, informal housing is officially ignored. Yet at the same time, it is widely believed, though undocumented, that the informal housing sector provides a significant if not the dominant share of housing currently being produced. But if its quantitative contribution to housing production is largely unknown, its qualitative aspects are even more obscure. Little, for example, is known concerning the structural soundness of informal housing, its access to basic infrastructure, or its costs. Naturally, therefore, little is known about how informal housing compares to formal private housing or to publicly supported housing.

---

<sup>1</sup>See Al-Ahram Economist, November 23, 1981.

This is not just a study of informal housing, however. For to evaluate the advantages or disadvantages of policies designed to deal with the informal sector, one must know the features of other housing as well--- those of the private "formal" or legal sector, and of the public sector. Consequently, whenever possible, the study has examined similarities and differences between informal housing and its public and private alternatives.

The geographical focus of the study is on Cairo, the largest Egyptian city, and Beni Suef, a governorate capital to the south of Cairo. The housing and land use problems in those two cities are typical of those in other Egyptian cities, with rapidly rising housing costs, perceived housing shortages, shortfalls in infrastructure, and conversion of agricultural land to urban uses. Thus the observations made in the study are of more general applicability than simply in the two cities under study.

The data utilized in the study are the products of a substantial field data collection effort, covering a wide range of sources. The 1976 census was, for example, updated through a "scanning survey" of some 13,000 dwellings in selected areas of Cairo and 4,500 dwellings in selected areas of Beni Suef. This provided information on recent changes in housing and infrastructure, and provided a sampling frame for 750 detailed household interviews (an "occupant survey") designed to provide information on the occupants (their attitudes, preferences, and demographic characteristics) and on their housing and neighborhoods (physical characteristics, access to utilities and infrastructure, and housing cost elements). In the case of both the scanning and occupant surveys, sampling techniques were designed to permit generalization to the city as a whole. Finally, data were collected in a series of over 200 in-depth interviews from persons involved in or knowledgeable about processes of housing and infrastructure supply. Topics covered included inputs to the housing production process such as land, labor, materials, and finance; the subdivision process; the role of the informal sector; and policy issues.

Among the major findings of the study are the following:

1. The bulk of housing currently being supplied in Egypt is informal housing.

Of units built between 1970 and 1981, 84 percent in Cairo and 91 percent in Beni Suef were estimated to have been informal. These estimates accord remarkably well with those of a recent World Bank/GOHBPR study of the construction industry in Egypt which indicates (when adjusted)

that of units built between 1966 and 1976, perhaps 81 percent of urban and 89 percent of rural units were informal. It is significant that altogether different techniques were used in estimating informal building activity in this study and in the World Bank/GOHBPR study, lending credence to the results of each.

2. The quantitative contribution of the informal sector has been essential in maintaining parity between increases in population and increases in the housing stock.

In Beni Suef, the housing stock has recently grown (1976-81) at about the rate of population; in Cairo, housing has grown even more rapidly than population. In each city these trends represent the continuation of housing and population trends observed between the 1966 and 1976 censuses. In each case, had it not been for the contribution of the informal sector, substantial housing shortfalls would have occurred. Instead, the housing stock has expanded not only at a rate high enough to accommodate new household formation and in-migration in each city, but also to accommodate some moves by established households simply changing their place of residence. In Cairo, the stock has recently expanded to such a degree that a vacancy rate of 5.5 percent of the occupied housing stock has been created, the majority of which is concentrated in predominately informal areas. Much of this expansion has come from vertical expansion of existing buildings, a particular feature of the informal sector. Indeed as much as half to two-thirds of all housing units added to the Cairo housing stock between 1976 and 1981 was estimated to have come about through vertical expansion.

3. Informal housing is similar in many ways to formal housing.

Building designs, building materials, and interior amenities such as kitchens, toilets, and number of rooms are similar for many informal and formal households. In Cairo this results in roughly comparable levels of expressed satisfaction with their dwelling units by formal and informal occupants.

4. Recently built informal housing is of better structural quality than average existing housing in both Cairo and Beni Suef.

Much older housing in both cities is of poor structural quality. New informal housing, while not of comparable quality to new formal housing, is nevertheless of far better average quality than older existing housing. Consequently, recently built informal housing has, on average, added to the overall quality of the housing stock in each city.

5. Informal housing is significantly less well supplied with infrastructure than formal housing.

Most informal households first obtain their land or building with no utility connections; most formal households obtain property with utility connections. Over time these differences often become smaller, at least in Cairo, but do not disappear. This process, however, is neither inexorable nor universal. In Beni Suef, for example, the level of infrastructure provision is much lower than in Cairo, with informal households even more poorly served. Differences in access to infrastructure between formal and informal households persist over time. Also, in some case study areas in Cairo, levels of infrastructure provision were found to be surprisingly low given city-wide levels of access. This suggests that political considerations affect decisions to extend infrastructure to informal areas, and that classifying an area as informal and thus not deserving of infrastructure lines may simply be a convenient rationale for rationing scarce infrastructure resources.

6. Attempts to control the informal sector have largely not succeeded.

Denial of infrastructure to informal areas, fines, harassment by authorities, and occasional demolition of informal buildings have not kept the informal sector from expanding greatly. Few, if any, households express any anxiety about the consequences of having failed to register land or buildings, or having failed to obtain a building permit. Informal areas continue to expand into agricultural land at a high rate (although to the degree that vertical expansion occurs this rate is lower than it might otherwise be).

7. The informal sector appears to be affected by general market conditions in much the same way as does the formal sector.

Building costs have increased in much the same way for informal and formal sector households. For example, when informal sector contractors were asked to recall recent changes in building costs, estimated rates of change were nearly identical to those of similar changes in "official" building costs indices. Even more importantly, land costs have increased as much in informal areas as in formal areas (once having controlled for characteristics of land such as access and neighborhood features, estimated land prices are no different for formal and informal areas).

8. Housing cost increases that have occurred recently have placed an extreme burden on households wishing to become owners or renters for the first time or to change their place of residence; low income, large families have been most seriously affected by these changes.

Because of rent control, households that have not moved recently have had stable rents. On the other hand, households that have moved into a unit within the past several years are spending twice the fraction of their income on housing as average households that have not moved recently. For households in the lowest income quartile, this has meant a doubling from about 15 percent of income to about 30 percent of income. With food consumption requiring between 60 and 70 percent of income among the poor, this places low-income households in an extremely precarious financial position. Similarly, the food requirements of large families sometimes leave them with less disposable income for housing and other goods than is the case for smaller households; cost increases jeopardize their finances in a way similar to the case of low-income households.

9. The most significant factor responsible for housing cost increases in recent years has been increases in land costs, although costs of construction materials and labor have also increased rapidly.

Land price increases at compound annual rates of from 25 to 40 percent have not been uncommon in Cairo during the past decade. A major factor in these cost increases appears to have been the rapid increase in remittances from workers abroad which are channeled into land and housing construction at a high rate. Costs of building materials and labor have increased less rapidly (at annual rates of from 15 to 20 percent) but have nevertheless outpaced general inflation. These trends have resulted in a situation in which typical land costs exceed costs of constructing a single modest dwelling unit in most areas of Cairo. Costs of construction per se are made up of from 10 to 30 percent in construction wages and the remainder materials and profit. Thus, reductions in land costs have the potential for achieving the greatest overall reductions in housing costs, followed by reductions in materials and labor costs respectively.

These findings provide a useful background against which to consider possible changes in policies, programs, and procedures to improve the lot of low-to-moderate income households and to support the general policy objectives of the Egyptian government.

Recommendations have been made in the study concerning (1) the planning process; (2) legal and administrative procedures; (3) housing finance; and (4) the building process. These are summarized below:

I. THE PLANNING PROCESS

- A. Expand technical assistance in areas such as structure design and materials usage to residents of informal areas undergoing rapid building and modification. This could be done as a component of programs such as the USAID-sponsored Helwan Home Improvement Program or the forthcoming Neighborhood Urban Services Program.

A major objective of such a program would be to attempt to avoid potential problems of structural failure of higher density buildings now being created while at the same time making efficient use of building resources.

- B. Provide utilities and other infrastructure to informal housing areas already in existence while at the same time pursuing land development and servicing in vacant peripheral areas.

Present patterns of distribution of urban infrastructure are highly inequitable, with informal areas of long standing less well serviced than formal areas, and rapidly developing informal areas poorly serviced. Extension of utilities and other infrastructure to informal areas would be not only fair but also, in many cases, economically efficient. The combination of density in informal areas, proximity to main line infrastructure, and expressed willingness to pay for services by informal area residents implies that infrastructure provision and upgrading could be cost-effective with reasonably good cost recovery prospects.

Land development and servicing of fringe areas is also desirable, however, as a complement to upgrading of existing areas. Such development can help to shape patterns of urban growth, produce relatively efficient land-use patterns, and exert downward pressure on urban land values.

Choices between upgrading and land development and servicing in new areas represent a delicate balance between questions of equity and efficiency, and current and future benefits and costs. Careful consideration should be given to these issues in any central planning activities.

- C. Modify current infrastructure pricing and financing policies to achieve greater cost recovery and to permit possible surpluses so generated to be used for further utility and service extensions and upgrading of existing systems.

## II. LEGAL AND ADMINISTRATIVE PROCEDURES

- A. Undertake a policy of far more selective and vigorous enforcement of building code provisions.

Increasing enforcement against informal housing per se appears to be unwarranted in light of the implicit housing standards represented by such housing and the fact that it appears to adequately serve the needs of most of its occupants. Enforcement activities should instead be directed more toward avoiding catastrophic health and safety failures than is now the case. Enforcement should be targeted to areas and situations likely to present the greatest potential health and safety problems such as new high-rise buildings, "excessive" vertical additions to older buildings, and buildings in poorly drained or highly polluted areas.

- B. Consider returning subdivision control in agricultural areas (particularly within city cordons) to the local level.

Often it appears that residential or other development on marginal (often uncultivable) agricultural land is economically rational, a potential source of local revenue, and involves a decision best made at the local level. Present, highly centralized subdivision control is overly complex, expensive and, in consequence, ignored.

## III. HOUSING FINANCE

Actions should be taken on both the supply and demand sides of the housing market to put downward pressure on housing and land prices, particularly for low and moderate income families.

- A. Among demand-side policies that should be considered are those which make direct cash payments to target group households, providing housing "in-kind" with subsidized rents (though at a different standard than current public housing), providing serviced land at a subsidized price (perhaps with a cross-subsidy from higher income groups or commercial land users), providing subsidies under the rubric of a savings mobilization plan with subsidized interest rates and either bonus payments or the granting of housing mortgages or materials loans for the successful completion of a contract savings plan, or simply granting subsidized mortgages for land and/or buildings. Emphasis in all of these demand-side policies would be on more effectively targeting implicit or explicit housing subsidies to the most needy groups or in specific geographical areas than is now the case.

- B. Supply side policies should aim at reducing prices of housing inputs and at expanding their supply. Domestic capacity for producing building materials should (as is, in fact, planned) be expanded. Technical training of construction workers should be increased. The supply of serviced land should be increased by large-scale public or private land development.
- C. Other measures should be considered to directly or indirectly control the price of land such as large-scale government land banking or expropriation of urban and fringe land and the use of tax and fiscal mechanisms for controlling land speculation and price levels. The experience of other countries with such policies should be explicitly examined for their relevance in Egypt.
- D. Implementation and adequate funding of Article 15 of the 1981 Housing Law should be strongly encouraged. This provision of the law, which deals with housing cooperative funding of adding stories to existing buildings, completing unfinished buildings, or building "economy" housing would both provide an efficient solution to housing production problems and help to target needy groups.

#### IV. THE BUILDING PROCESS

- A. Given the modest share of construction costs which go to construction wages, continued reliance on labor-intensive construction methods is warranted; in consequence, proposals for using capital-intensive pre-manufactured housing systems should be treated skeptically.
- B. Materials subsidy and regulation policies should be reevaluated. Alternatives that should be considered include completely de-regulating government controlled materials or targeting materials subsidies to owners or builders willing to build in designated locations, according to standard designs, or willing to rent to stipulated target group households.
- C. Public housing construction should be either de-emphasized or drastically modified in terms of its standards. There is little evidence that it is needed to fill quantitative housing goals and its high standards imply high subsidies, the likelihood of serving only a miniscule fraction of those eligible for such housing, and the virtual impossibility of cost recovery for most tenants.
- D. Policies should be undertaken to specifically encourage the quantitative and qualitative expansion of the informal sector; e.g., planning and financing for provision and upgrading of infrastructure in informal areas and for the expansion or completion of informal housing buildings, and planning for the provision of infrastructure to new areas for sites and services type projects.

E. Policies should be undertaken to gradually modify the existing rent control law in order to stimulate private construction, particularly of rental housing. Provisions of the 1981 housing law which permit higher rates of return to landlords and payment of advance rents could be even more liberal in the returns they permit.

- ١ - حيث ان تكاليف العمالة تمثل نسبة متواضعة من التكاليف الكلية للبناء فمن الافضل الاستمرار في استعمال وسائل البناء التي تعتمد على العمالة المكثفة ، والنظر بعين التحفظ للاقتراحات التي تعضد استعمال وسائل تعتمد على رأس مال مكثف مثل استعمال وحدات البناء الجامزة .
- ب - ضرورة اعادة تقييم سياسات دعم مواد البناء ولوائح البناء . ومن بين الحلول البديلة التي يجب اخذها بعين الاعتبار اخراج مواد البناء من نطاق التحكم الحكومي و توجيه الدعم المخصص لمواد البناء الى الملاك او الممولين الذين يقومون بالبناء في مناطق معينة وطبقا لمواصفات محددة ، او للذين يؤجرون الوحدات السكنية لغثات معينة من ارباب الاسر .
- ج - ضرورة الحد من القطاع العام للاسكان او تعديله تعديلا حزريا خاصة فيسما يتعلق بمستوياته . فليس هناك ادلة كافية تشير الى الحاجة الملحة للقطاع العام لتوفير متطلبات خطة الاسكان . كما ان المستويات المرتفعة للمباني القطاع العام تشير الى معدل مرتفع للدعم . هذا بالاضافة الى ان هذا القطاع لن يخدم سوى نسبة ضئيلة للغاية من لهم الحق في الاستفادة من هذا النوع من الاسكان ، واخيرا استحالة استرداد التكاليف بالنسبة لمعظم شاغلي هذه المساكن .
- د - ضرورة وضع السياسات التي من شأنها تشجيع التوسع في الاسكان غير الرسمي مثل تخطيط و تمويل مشروعات توفير و تطوير المرافق في مناطق الاسكان غير الرسمي و التوسع في او اكمال المباني غير الرسمية ووضع الخطة لتوفير المرافق والخدمات لفاصل جديدة .
- هـ - لا بد من وضع السياسات التي من شأنها التعديل التدريجي في قوانين تحديد الابحار و ذلك لتشجيع القطاع الخاص للمشاركة في البناء وبخاصة للوحدات السكنية الايجارية . ومن الممكن تعديل مواد قانون ١٣٦ لسنة ١٩٨١ التي تسمح بعائد اعلى مما كان مسموحا به من قبل و التي تسبب الحصول على مقدم ايجار و ذلك لاثاحة الحصول على عائد اكبر .

١ - من بين السياسات التي تركز على ناحية الطلب التي يجب اخذها بعين الاعتبار تلك التي تعطي مساعدات نقدية مباشرة لمجموعة معينة من اصحاب الاسر ، وايضا تلك التي توفر مساعدات عينية عن طريق دعم للايجار ( ولوعلى مستوى اعلى مما هو سائد الآن في قطاع الاسكان العام) وايضا تلك التي تفهم بتوفير الاراضي اللازمة للبناء ومدتها بالمرافق وبيعها باسعار مدعمة ( ربما اخصبة ارض تباع لفئات الدخل المرتفع او للاستثمارات التجارية باعلى من سعر التكلفة ) ، وكذلك التي توفر نوعا من الدعم عن طريق تسهيلات عامة للاذخار بحوافز تشجيعية مثل المنح او دعم للفوائد ، او السياسات السنوية توفر قروض عقارية مدعمة لشراء الارض او المبنى كليهما . والهدف من كل هذه السياسات هو التوجيه الفعال للدعم الاسكاني سواء كان ذلك مباشرا او غير مباشر بحيث يميل الى اكثر الفئات استحقاقا او الى مناطق جغرافية معينة .

ب - لا بد من توجيه السياسات المبنية على عنصر العرض نحو تخفيض الاسعار في قطاع الاسكان وزيادة كمية العرض في هذا القطاع . كما لا بد من زيادة الرقابة الانتاجية المحلية لمواد البناء ( وهو قيد التنفيذ في الوقت الحالي) ، كما يجب التوسع في التدريب الفني لعمال البناء ، و اخيرا يجب زيادة العرض من اراضي البناء المتصلة بالمرافق وذلك خلال برنامج واسع النطاق لاعداد الاراضي يشمل القطاعين الخاص والعام .

ج - يجب ان تؤخذ بعين الاعتبار بعض الخطوات الاخرى للتحكم بطريقة مباشرة او غير مباشرة في اسعار الاراضي مثل انشاء بنك حكومي للاراضي على نطاق واسع او حيازة الاراضي في المناطق الحضرية او المجاورة لها او استخدام الاحرام الضريبية والمالية للحد من المضاربة في الاراضي وللتحكم في مستوى الاسعار . وفي هذا المجال يجب النظر الى نتائج تجارب الدول الاخرى التي طبقت مثل هذه السياسات لمعرفة ما اذا كان فيها ما يناسب الوضع في مصر .

د - تطبق المادة رقم ١٥ من القانون ١٣٦ لعام ١٩٨١ الخاصة بالاسكان التعاوني وتوفير التمويل الكافي لهذا النوع من الاسكان وبصفة خاصة توفير التمويل التعاوني للتعليلات في المباني القائمة او لاكمال وتشطيب المباني تحت الانشاء او لبناء اسكان اقتصادي . هذه الاهداف من شأنها المساعدة على ايجاد حل عطي لمشكلة توفير المسكن وتوجيه التمويل الى الفئات المستحقة .

والاختيار بين تحسين حال المناقص النائمة واعداد الاراضي و المنادى الجديدة يمثل توازنا حساسا بين مفهوم العدالة و الرشد الاستثماري و بين المنافع و التكاليف في الحاضر و المستقبل . و لا بد لاي نشاط تخطيطي من ان ياخذ بعين الاعتبار هذه القضايا جميعها .

ج - تعديل السياسات الحالية لتسعير و تمويل المرافق بما يحفز فرص اكبر لاسترداد التكاليف و مما يؤدي الى وجود فائض يعاد استعماله لتوسيع نطاق الخدمات و لتطوير المرافق و الخدمات الحالية .

## ٢ - القوانين و الاجراءات الادارية

١ - اتخاذ سياسة اكثر تمييزا و حزما لتطبيق لوائح و قوانين البناء . و توجيه التوسع في تطبيق هذه القوانين تجاه الاسكان غير الرسمي بيد و غير ضروري في ضوء المستوى الضمني الذي يتمثل في هذا النوع من الاسكان ، ولما هو واضح من ان هذا القطاع يفتقر بمعدم الاحتياجات السكنية لشاغليه . ولهذا فمن الافضل ان توجه تطبيق اللوائح نحو بذل مجهود اكبر لتحسين الكسوراث التي تهدد صحة و سلامة شاغلي المساكن . و هذا يعني توجيه مجهودات التطبيق الى المناطق و الحالات التي تمثل اخطار محتملة لصحة و سلامة شاغليها مثل العمارات العالية الجديدة و حالات التعلية الزائدة للمباني القديمة و البناء في مناطق ليس بها وسائل لنصرف الصحي و المناطق الملوثة .

ب - انصر في اعادة سلة مراقبة و تنصيم تقسيمات الاراضي في المناطق الزراعية الى المستوى المحلي .

في كثير من الاحيان تمثل التقسيمات السكنية و غير السكنية القائمة على الاراضي الزراعية ذات الانتاج المحدود ( في كثير من الاحيان اراضي غير صالحة للزراعة ) تمبرن اقتصادي رشيد و يمثل مصدرا للدخل للجهاث المحلوسة . ولهذا فمن الافضل ان تتخذ قرارات هذه التقسيمات على المستوى المحلي . اما النظام الحالي الذي يركز سلة التقسيمات العقارية فهو نظام معقود و باهض التكاليف و من ثم يتجاهله الكثيرون .

## ٣ - تمويل الاسكان

لا بد من اتخاذ خطوات على مستوى العرب و الصلب لوضع الضغوط لتحفيز اسعمار الاسكان و اراضي البناء و خاصة للفتات ذات الدخل المحدود .

## ١ - عملية التخطيط

أ - التوسع في المعونة الفنية في نواحي تصميم المباني واستعمال مواد البناء وذلك لسكان مناطق الإسكان غير الرسمي التي تشهد في الوقت الحالي نشاط واسع في عطايا البناء والتعمير . ومن الممكن ان يتم هذا كاحد مكونات بعض البرامج مثل مشروع التحسين الاسكاني في حلوان الذي تموله هيئة التنمية الامريكية او برنامج الخدمات المحلية المزمع تنفيذه .

ويكون من اهم افراض هذا البرنامج محاولة تجنب المشاكل الناتجة عن الخلط في المباني ذات الكثافة السكنية العالية والتي تنشأ حاليا في نفس الوقت الذي تعمل فيه على الاستفادة التامة لمصادر البناء المتاحة .

ب - توصيل المرافق و الخدمات لمناطق الإسكان غير الرسمي القائمة حاليا ، وفي الوقت نفسه العمل على اعداد وتقسيم الاراضي في المساحات الخالصة المحيطة بهذه المناطق .

يتسم النمط الحالي لتوزيع المرافق في مناطق المدن بعدم التوازن ، ان مناطق الإسكان غير الرسمي التي انشئت من مدة طويلة تعاني من نقص فسي مستوى المرافق و الخدمات بالمقارنة لمناطق الإسكان الرسمي . اما مناطق الإسكان غير الرسمي التي لا زالت في مرحله النمو السريع فان مستوى المرافق بها سيء . و نعتقد ان اعداد مناطق الإسكان غير الرسمي بالمرافق و الخدمات يعد ليس فقط توزيعا عادلا لهذه المرافق وانما ايضا نصرة اقتصادية رشيدة . فالكثافة العالية لمناطق الإسكان غير الرسمي و غرسها من الخدوض الرئيسية للمرافق بالاضافة الى استعداد سكان هذه المناطق لدفع مقابل استعمال هذه المرافق ، كل هذا يشير الى ان الانهاء عسلي توصيل و تدوير المرافق في هذه المناطق هو عمل مشرو و بعض مبرمة لاسترداد جزء كبير من راس المال الذي سيصرف عليه .

وبالمثل فان اعداد و تقسيم الاراضي في المناطق المحيطة هو امر مرغوب فيه كوسيلة مكملة للنهوض بالمناطق الموحودة حاليا . مثل هذا التخطيط من الممكن ان يساعد في التحكم في انماض التوسع في المدن ، كما انه يودي الى استعمال افضل لاراضي و يساعد على تخفيض اسعار الاراضي في المناطق الحضرية .

فان مقدار ما يخصر للسكن قد قفز في الآونة الاخيرة من ١٥٪ الى ٣٠٪ من دخولهم فاذا اخذنا بعين الاعتبار ان تكاليف الغذاء لمحدودي الدخل تتراوح بين ٦٠ و ٧٠ في المائة من دخولهم ، فان الزيادة الاخيرة في تكاليف السكن تضع هذه العائلات في موقف مالي حرج . وبالمثل فان مطالب الغذاء للعائلات الكبيرة العدد لا تترك لها في كثير من الاحيان موارد كافية لسد نفقات السكن و المصالح الاخرى مثل ما تسمح به موارد العائلات الصغيرة العدد . ومن ثم تتعرض العائلات الكبيرة العدد لنفس الضغوط العالية التي يتعرض لها محدودو الدخل .

٩ - اهم العوامل التي ادت الى زيادة تكلفة الاسكان في السنوات القليلة الماضية هو الارتفاع في سعر اراضي البناء ، كما ان اسعار مواد البناء و تكاليف العمالة قد ارتفعت هي الاخرى .

فلقد ارتفع سعر ارض البناء في القاهرة خلال العقد الماضي بنسبة سنوية مركبة تتراوح بين ٢٥ ، ٤٠ في المائة . وقد ساهم في هذا الارتفاع الزيادة السريعة في تحويلات المصريين العاملين في الخارج و التي يوجه جزء كبير منها الى الاستثمار في الاراضي و في بناء المساكن . وعلى الرغم من ان معدل الارتفاع في اسعار مواد البناء و تكاليف العمالة اقل من معدل ارتفاع اسعار ارض البناء ( معدل سنوي يتراوح بين ١٥ و ٢٠ في المائة ) ، الا ان هذه الزيادة اعلى من معدل التضخم في مصر . وقد ترتب على هذا ان تكاليف الارض تفوق تكاليف البناء للوحدة السكنية المتواضعة في معظم مناطق القاهرة . وتشكل العمالة ما بين ١٠ و ٣٠ في المائة من تكاليف البناء بينما يمثل الباقي تكاليف مواد البناء و الفوائد . ولهذا فان تخفيض تكاليف ارض البناء تعطى اكبر الفرص لتحقيق تخفيض ملموس في التكلفة الاجمالية للاسكان ، على ان يتبع هذا تخفيض في تكاليف مواد البناء ثم تكاليف العمالة .

منه النتائج تعدينا الادار المناسب للنصر فيما يمكن تعبيره من سياسات و اجراءات لتخفيف من معاناة الفئات ذات الدخل المحدود ، ولتحقيق اهداى السياسة العامة للحكومة المصرية .

و تعالج توصيات الدراسة الموضوعات التالية ( ١ ) عملية التخطيط ( ٢ ) القوانين و الاجراءات الادارية ( ٣ ) تمويل الاسكان ( ٤ ) عملية البناء و التشييد .

٦ - المساعي التي بذلت للتحكم في قطاع الاسكان غير الرسمي قد فشلت التي حدد بمعيبه .

فحرمان مناطق الاسكان غير الرسمي من المرافق ، وتحصيل العرامات من المبالغين ومخالفات السلطات ، بن والهدم والازالة في بعض الاحوال قد فشلت جميعها في الحد من النمو السريع لقطاع الاسكان غير الرسمي . هذا ولم تلصق احابات العائلات على اسئلة الاستبيان اى على احواف من عواقب عدم تسجيل الارض او المعنى او من عدم الحصول على تصريح للبناء . ومن ناحية اخرى نجد ان مناطق الاسكان غير الرسمي تستمر في التوسع بمعدلات عالية على حساب الاراضي الزراعية ( لولا الدور الذي يلعبه التوسع الراسي لكان هذا المعدل اكبر مما هو عليه حاليا ) .

٧ - يتأثر قطاع الاسكان غير الرسمي بنسب عوامل المعرض والطلب التي يخضع لها القطاع الرسمي .

فقد ارتفعت تكاليف انشاء بنجر المسبة في القطاعين . فعلى سبيل المثال عندما سئد مفاولو القطاع غير الرسمي عن ندرتهم الى الزيادة في تكاليد البناء في الآونة الاخيرة ، كانت تقديراتهم تكاد تكون مطابقة للتقديرات " الرسمية " للمبشرين في تكليف البناء خلال نفس المدة . ولعل اهم من هذا ان اسعار ان البناء في قطاع الاسكان غير الرسمي قد ارتفعت بنفس نسبة الارتفاع في اسعار ارض البناء في القطاع الرسمي ( هذا الوضع بالنسبة للاراضي المعاملة من حيث الخدمات مثل بعد ما عن المرافق والخدمات ونوع الحي الموجودة فيه ) .

٨ - تشكل الزيادة في تكاليف الممكن التي حدثت في الآونة الاخيرة عبئا ثقيل على كاهل اولئك الذين يرغبون في شراء او ايجار وحدات سكنية للمرة الاولى او الذين يرغبون في تغيير مجال اقامتهم وقد اثرت هذه التغييرات بصورة حاسمة على العائلات الكبيرة السدد ذات الدخل المحدود .

ادى نسام تحديد الاجارات الى نوع من الثبات في الاجارات بالنسبة للعائلات التي لم تغير مسكنها في الآونة الاخيرة ، بينما نجد ان العائلات التي غيرت مسكنها في خلال السنوات القليلة الماضية تنفق على السكن نسبة من دخلها تعادل ضعف ما تنفقه العائلات التي لم تغير مسكنها حديثا . هذا يعني انه بالنسبة للعائلات التي يقع دخلها في الربع الادنى لمستوى الدخل

٣ - يماثل الاسكان غير الرسمي الاسكان الرسمي  
في كثير من النواحي .

هناك تشابه كبير بين وحدات الاسكان الرسمي و الاسكان غير الرسمي من حيث  
التصميم ، و مواد البناء المستخدمة ، و المرافق الداخلية مثل المطابخ و دورات  
المياه ، و عدد السرف . و قد انعكس هذا في احابات عينة شاغلي المساكن في  
القاهرة على الاسئلة المتعلقة بالرضا عن المسكن ، حيث عبر شاغلو النوعين  
من الاسكان عن نفس درجة الرضى بمسكنهم .

٤ - يتفوق مستوى المبانى لوحدة القطر غير الرسمي التي  
بنيت حديثا عن المتوسط العام للمبانى القائمة  
في كل من القاهرة وبنى سويف .

و تتميز المبانى القديمة في كل من المدينتين بسوء حالة المبنى ، بينما  
المبانى غير الرسمية ، و لو انها تنفق في المستوى عن المبانى الرسمية الحديثة ،  
تتفوق في المستوى عن المبانى القديمة في القطاعين الرسمي و غير الرسمي . و من  
ثم يجوز القول بان الوحدات غير الرسمية الحديثة قد اسهمت في رفع المستوى  
العام للوحدات السكنية الموجودة في المدينتين موضوع الدراسة .

٥ - يعملي الاسكان غير الرسمي من نقص في  
توسيل المرافق اذا قورن بالاسكان الرسمي .

و قد يرجع هذا الى ان معظم شاغلي الاسكان الرسمي قد حملوا على اراضي  
البناء او المبانى بدون مرافق ، بينما حصل معظم شاغلي الاسكان الرسمي على  
المقار بالمرافق موصلة . و لكن بمرور الزمن نجد ان هذه الفروق بين نوعي  
الاسكان تف و ان لم تحت كليه . و يختلف مستوى الخدمات المرفقية من مكان  
الى آخر . فمستوى المرافق في بنى سويف مثلا ادى منه في القاهرة . كما تبين  
ان مستوى المرافق في بعض مناطق الدراسة الحقلية يقل بصريقة ملحوظة عن  
المستوى العام للمرافق في القاهرة . هذا قد يوحي بأن بعض الاعتبارات  
السياسية تدخل في القرارات المتعلقة بتوسيل المرافق الى مناطق الاسكان غير  
الرسمي ، و الى ان تمييز اية منطقة على انها منطقة اسكان غير رسمي و من ثم  
غير جديرة بتوسيل المرافق يمثل في بعض الحالات تبريرا للتحكم في صرف  
الموارد المحدودة للمرافق .

وفيما يلي بعض النتائج الاساسية التي اسفرت عنها الدراسة:

١ - الجزء الاكبر من الاسكان في مصر حاليا ياتي من خلال الاسكان غير الرسمي .

وتشير البيانات الى ان ٨٤ في المائة من الوحدات السكنية التي بنيت في القاهرة بين ١٩٧٠ و ١٩٨١ و ٩١ في المائة من الوحدات السكنية التي بنيت في بني سويف خلال نفس المدة كانت غير رسمية . وتتفق هذه التقديرات مع نتائج الدراسة التي قام بها حديثا البنك الدولي بالاشتراك مع الهيئة العامة للاسكان والبناء والتخطيط العمراني والتي تشير الى انه من بين الوحدات التي انشئت بين ١٩٦٦ و ١٩٧٦ ما يقرب من ٨١ في المائة من وحدات المدن و ٨٩ في المائة من وحدات الريف . فبنيت بطريقة غير قانونية . وما هو جدير بالذكر ان الدراستين قد توصلتا الى نتائجهما المعاكسة من خلال طرق مختلفة للدراسة مما يعضد نتائج كل منهما .

كان لاسهام القطاع العمير الرسمي في توفير الوحدات السكنية دور اساسي في المحافظة على نوع من التوازن بين الزيادة السكانية والزيادة في الوحدات السكنية .

ففي بني سويف تناسبت الزيادة في عدد الوحدات السكنية في الفترة الماضية ( ١٩٧٦ - ١٩٨١ ) مع الزيادة السكانية بينما فاقت نسبة الزيادة في الوحدات السكنية في القاهرة نسبة الزيادة في السكان . وتمثل النسب السابقة استمرار الاتجاه الذي انعكس في تعدادي ١٩٦٦ و ١٩٧٦ . وفي ثلثي الحالتين فانه لولا دور القطاع غير الرسمي لكان هناك نقص خطير في الوحدات السكنية . وقد نتج عن هذا ان الوحدات السكنية قد تكاثرت بمعدلات ليست فقط كافية لمواجهة الاحتياجات الناتجة عن تكوين عائلات جديدة وعن الهجرة ومن الريف الى المدينة ، بل وايضا لتسمح لبعض العائلات القائمة بتعبير وحال اناسهم . وقد ترتب على الزيادة في الوحدات السكنية في القاهرة وجود وحدات سكنية خالية بلغت نسبتها ٥٥ في المائة من مجمل الوحدات السكنية . وتتركز معظم هذه المساكن الخالية في مناطق الاسكان غير الرسمي . وهذا وتشير التقديرات الى ان ثلث الى نصف الزيادة في الوحدات السكنية في القاهرة بين ١٩٧٦ - ١٩٨١ جاءت نتيجة للتوسع الراسي ( وليس الافقي ) من خلال التعلية او الاضافات للمساكن القائمة .

او عن تكاليف الابنية فى هذا القطاع . وبالطبع لا توجد بيانات تسمح بمقارنة هذا القطاع بالقطاع  
" الرسمي " بشقيه الخاص والعام .

وهذه الدراسة لا تقتصر على الاسكان غير الرسمي . فلكي يمكننا تقييم السياسات  
التي ترمي الى معالجة هذا القطاع ، لا بد من ان تتوفر لنا معلومات كافية عن قطاعات الاسكان الاخرى  
. . . اى القطاع الخاص الرسمي والقطاع العام . ولذا فان هذه الدراسة ستحاول بقدر الامكان ان تبين  
نقاط التماثل والاختلاف بين الاسكان غير الرسمي والقطاعات السكنية الاخرى .

وتركز الدراسة على مدينتي القاهرة وبنى سويف وذلك لان المشاكل المتعلقة بالاسكان  
وباستعمال الاراضى في هاتين المدينتين ، من ارتفاع في التكاثر ، ونقص في الاسكان المناسب ،  
وعدم كفاية المرافق ، واستعمال الاراضى الزراعية في مجالات سكنية ، كل هذه المشاكل لها ما  
يعادلها في مدن الجمهورية الاخرى . وعليه فان الملاحظات الناتجة عن هذه الدراسة يصح تعميمها  
على نطاق اوسع من مدينتي القاهرة وبنى سويف .

جمعت البيانات المستعملة في هذا التقرير خلال دراسة ميدانية واسعة النطاق شملت  
عددا من المصادر . فمثلا اخذ تعداد عام ١٩٧٦ كنقطة بداية ثم عدل ليعكس الوضع الحالي من خلال  
" مسح تقويى " scanning survey شمل ١٣٥٠٠ وحدة سكنية في الناصرة و ٤٥٠٠ وحدة  
سكنية في بنى سويف . وقد توفر لنا من خلال هذا المسح المحصول على بيانات عن التغيرات فى  
الاسكان والمرافق اللاحقة لاحصاء ١٩٧٦ ، كما اعطانا الاساس لاختيار عينة من ٧٥٠ عائلة لتككون  
موضوع دراسة شاملة لشاغلي المساكن occupant survey . ولقد استخدم لهذا الغرض  
استبيان مطول يشمل اسئلة هدفها الحصول على معلومات تتعلق بشاغلي هذه الوحدات ( آراءهم  
وانجاهاتهم وتفضيلاتهم السكنية بالاضافة الى بيانات عن بعض الخصائص الاجتماعية والحيوية )  
وعن نوعية الوحدات ، والحى الذى توجد به هذه الوحدات ( مثل خصائص تصميمات المباني ، تنويع  
المرافق والخدمات ، تكاليف السكن . . . الخ ) . وقد روعي عند اختيار العينة لنوعي المسح ان تكون  
ممثلة ليس فقط للاحياء التى يوجد بها المساكن بل ايضا للمدينة موضوع الدراسة بحيث يجوز تعميم  
نتائج دراسة العينة لتشمل المدينة بأكملها . وبالاضافة الى المسحين السابق ذكرهما فقد قام  
المشرفون على البحث باجراء ٢٠٠ مقابلة لاشخاص ممن لهم دراية او خبرة خاصة بعملية البناء والمرافق .  
وقد شملت الموضوعات التى اشيرت في هذه المقابلات مكونات عملية التشييد الاسكاني مثل ارض البناء ،  
العمالة ، مواد البناء ، التمويل وكذلك عملية التصميم العمرانية ودور القطاع غير الرسمي و سياسات  
الاسكان .

## مقدمة

تعتبر مشكلة الاسكان من اهم المشاكل التي تواجه الشعب المصري في الوقت الحاضر . وقد كانت قضية الاسكان من بين القضايا السبع التي حدها الرئيس حسني مبارك في خطابه امام الاجتماع المشترك لمجلس الشعب والشورى في ٨ نوفمبر ١٩٨١ على انها نقاط التركيز للسياسة الداخلية في المرحلة الحالية . وما لا جدال فيه ان هناك مشكلة اسكان في مصر ، وان سدد الاحتياج الاسكاني لمواجهة الزيادة السكانية من ناحية وللحد والتجديد للوحدات السكنية التي تهدم او ينخفض مستواها عن الحد المقبول من ناحية اخرى سدد تشكل عبئا ثقيلا على كاهل مرفق الاسكان طوال العقد القادم وربما لمدة اطول . وقد اتخذت عدة قرارات ، كما ان هناك قرارات اخرى تحت الدراسة ، تهدف الى تشجيع النشاء الاسكاني وتخفيف تكاليف بعض العناصر الاساسية للاسكان . وفي الوقت نفسه شرعت هيئات الافراض الخارجى بتخطيط عدة مشاريع لتخفيف حدة هذه المشكلة .

ولكي تنجح هذه المساعي لا بد من ان تبني على اساس التفهم السليم للوضع الاسكاني في مصر ، ولذموامل الرئيسية التي من شأنها ان تؤثر في نتائج هذه المساعي . وتتناول هذه الدراسة نوع من الاسكان هو في صميم الوضع الاسكاني في مصر حاليا ، الا وهو الاسكان غير الرسمي ( هذا بالرغم من ان الدور الذي يلعبه هذا النوع من الاسكان ما زال غير واضح ) والمقصود بالاسكان غير الرسمي الوحدات السكنية غير القانونية اي بنيت مخالفة اما لقوانين التقسيمات العمرانية ( عادة القوانين التي تحرم بناء الوحدات السكنية على ارض زراعية ) او للوائح البناء . ولما كان هذا النوع من المساكن يقع خارج نطاق التنظيم القانوني فانه ايضا لا يخضع لقواعد التسجيل سواء فيما يتعلق بامر البناء او بالمبنى نفسه . ولهذا فان هذا النوع من الاسكان لا يدخل في احصاءات الاسكان الرسمية . وهذا يعني ان اية بيانات اما عن المستوى الحالي للتنشيد الاسكاني او عن موعبة مرفق الاسكان في المستقبل لا تأخذ بعين الاعتبار الاسكان غير الرسمي . هذا بينما نجد هناك اعتقادات عاما ( ولو انه لا يستند على بيانات كافية ) بان هذا القطاع من الاسكان يسهم بجزء هام ، ان لم يكن بالجزء الاكبر ، في توفير الوحدات السكنية في الوقت الحاضر . وان كان تحديد حجم الاسكان غير الرسمي صعبا فانه من الاكثر صعوبة تحديد نوعية هذا الاسكان . فعلى سبيل المثال ، لا توجد معلومات كافية عن مدى سلامة ومناة هذه المباني ، او عن مستوى مرافقها ،



# الاسكان غير رسمي في مصر



شركة أبت وشركة

ديسومور

الهيئة العامة لبحوث الاسكان والبناء

والتخطيط العمراني