

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2003/27
27 November 2003
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

السياسات الإسكانية والحيازة السكنية والعقارية في منطقة الإسكوا



الأمم المتحدة

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي.

تمهيد

قام فريق سياسات التنمية الحضرية والإسكان في دائرة التنمية الاجتماعية بإعداد هذه الدراسة الواردة تحت عنوان السياسات الإسكانية وقضايا الحيّزة السكنية والعقارية في منطقة الإسكوا: دراسات حالة، مستعينا بمنظمة المدن العربية، والسيد غسان سمان، خبير التنمية الحضرية؛ والشكر موصول للمنظمة والسيد سمان على توثيق هذا الجهد القيم.

المحتويات

الصفحة

ج	تمهيد
ز	تقديم

الفصل

١	أولاً- السياسات الإسكانية وتحديات الحييزة الآمنة في المنطقة العربية
١	ألف- امتلاك المسكن
٣	باء- استئجار المسكن
٥	جيم- كلفة المسكن
١٠	ثانياً- ضمان الحييزة: بدائل تنمية وآليات مختارة
١٠	ألف- التسوية القانونية لأوضاع الحييزة في مناطق الاستيطان العشوائي
١٥	باء- ترشيد استعمالات الأرض واستخدام نظم معلومات الأراضي
١٩	جيم- قياس الأداء في قطاع الإسكان
٢١	دال- تأسيس إطار تحليلي لأداء قطاع الإسكان
٢٣	ثالثاً- الحييزة السكنية والعقارية: دراسات حالة في عدد من بلدان الإسكوا
٢٣	ألف- الجمهورية العربية السورية
٣٣	باء- الجمهورية اللبنانية
٤٥	جيم- جمهورية مصر العربية
٥٤	دال- المملكة العربية السعودية
٦٢	هاء- مملكة البحرين
٧٢	واو- الجمهورية اليمنية
٩٣	المراجع

تقديم

تتخذ هذه الدراسة سياقاً تجديدياً في التطرق إلى السياسات الإسكانية في بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، حيث أنها تقدم استعراضاً غير حصري لجملة من قضايا الحيازة السكنية والعقارية والتي اختيرت بالنظر إلى الآثار الهامة المترتبة عنها والتي تنعكس على تقويم السياسات الإسكانية القائمة في عدد من بلدان المنطقة وكذلك على نجاح الإعداد المستقبلي لسياسات إسكانية أكثر توافقاً مع احتياجات المنطقة.

وتقدم الدراسة في الفصل الأول منها تصوراً موضوعياً لحجم التحديات التي تهدد ضمان الحيازة والحيازة الآمنة للمسكن في المنطقة العربية من خلال تحليل انتقائي لثلاثة عناصر أساسية تركز إليها مضامين السياسات الإسكانية والتي تسعى إلى توفير المسكن الملائم لأكبر عدد ممكن من الشرائح الاجتماعية؛ وهي عناصر الملكية والاستئجار وتكلفة الأسرة على كليهما.

ويتجاوز التحليل واقع الإسكان في الحضر إلى الإسكان في الريف بحكم الصلة الوثيقة التي تجمع ما بينهما؛ إضافة إلى تحليل بعض من الآثار الكمية والنوعية للسياسات الإسكانية المنتهجة من قبل الحكومات والقطاع الخاص على ضمان الحيازة الرسمية كالملكية والاستئجار والحيازة غير الرسمية في مناطق الاستيطان العشوائي مع تسليط الضوء على موازنة إنفاق الأسرة العربية على كل من العناصر الواردة آنفاً.

وتسعى الدراسة في الفصل الثاني إلى تقديم تحليل منهجي لبدايات تنمية وآليات مختارة حول ضمان الحيازة وهي تطل التسوية القانونية لأوضاع الحيازة في مناطق الاستيطان العشوائي وترشيد استعمالات الأرض واستخدام نظم معلومات الأراضي وقياس الأداء في قطاع الإسكان وهي طروحات أساسية مستتبطة من استقراء الواقع الميداني من خلال ما تواجهه الحيازة السكنية والعقارية من معوقات وتحديات تهدد أمن الحيازة وضمانها.

وإن كانت هذه البدايات التنموية والآليات غير واسعة الانتشار في المنطقة العربية إلا أنها قابلة للنقل والتكيف والتطبيق وكذلك الملاءمة مع أوضاع الحيازة السكنية والعقارية الوطنية والمحلية لبلدان منطقة الإسكوا. إضافة إلى أنها تمثل قاعدة معرفية يمكن مشاركتها كدروس مستفادة وكعوامل قادرة على إحداث التغيير في واقع المدن ومستقبلها.

ويمثل الفصل الثالث من الدراسة المرتكز الأساسي في استقراء مضمون وأبعاد السياسات الإسكانية ذات الصلة بقضايا الحيازة السكنية في ستة بلدان من بلدان منطقة الإسكوا، وهي حسب تسلسل ورودها في الدراسة: الحيازة السكنية والعقارية، الأدوار والمسؤوليات: الجمهورية العربية السورية، عودة المهجرين وضمان الحيازة: الإنجازات ومعوقات التنفيذ: الجمهورية اللبنانية، تسوية أوضاع الحيازة السكنية والعقارية لذوي الدخل المحدود: جمهورية مصر العربية، والسياسات الإسكانية وضمان الحيازة السكنية والعقارية في كل من المملكة العربية السعودية، مملكة البحرين، والجمهورية اليمنية.

وتتيح دراسات الحالة تبيان معوقات السياسات الإسكانية لهذه البلدان وتحديد معالم قطاع الإسكان وسياسات استعمال الأراضي وموقع قضايا الحيازة السكنية والعقارية من المنحى العام لهذه السياسات. كذلك تسلط الضوء على خصوصية الإشكالية الإسكانية وأبعادها الإنسانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وحتى

السياسية. وكذلك رصد التطور الحاصل على أدوار الحكومات والسلطات المحلية والقطاعات العامة والتعاونية والخاصة والأهلية وكذلك دور الأفراد في تلبية الاحتياجات الإسكانية.

ونود التنويه بأن الدراسة هي محاولة أولية لسبر مقومات ضمان الحيازة السكنية والعقارية في بلدان منطقة الإسكوا، حيث تطمح الدراسة إلى توجيه اهتمام متخذي وصانعي القرار الحضري نحو ما تحمله قضايا ضمان حيازة المسكن والأرض من وفورات وعوائد اجتماعية واقتصادية وكذلك ما تنتجه من مدخلات ابتكارية في معالجة الآثار السلبية للأزمات الإسكانية المتعاقبة في بلدان المنطقة.

إن دراسة السياسات الإسكانية وقضايا الحيازة السكنية والعقارية في منطقة الإسكوا: دراسات حالة هي الأولى من سلسلة دراسات مزعم إعدادها في سياق الأعمال التحضيرية للحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة، والتي تطلقها الإسكوا خلال الفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٤م.

أولاً - السياسات الإسكانية وتحديات الحياة الآمنة في المنطقة العربية

ألف - امتلاك المسكن

يعد امتلاك المسكن أحد الأهداف الرئيسية التي تطمح إليها نسبة كبيرة من الأسر في المنطقة العربية. فتلك الأسر تعمل جاهدة لزيادة مواردها الداخلية وترشيد استهلاكها لسنوات طويلة تحقيقاً لذلك الهدف. ويمثل الاستثمار في السكن الاستثمار الرئيسي في حياة غالبية الأسر إذ أن نسبة قيمة المسكن إلى الدخل السنوي تتجاوز في بعض الدول العربية المنخفضة الدخل نسبة الواحد في المائة.

وإنفاق الأسر على شراء المسكن وإنشاءه وتوسيعه له خصوصية تميزه عن إنفاق الأسرة على بقية السلع والخدمات. فبالإضافة إلى ضخامة ذلك الإنفاق يمتاز مردوده بصفة الديمومة. لذلك يعتبر هذا الإنفاق إنفاقاً استثمارياً بينما يعتبر الإنفاق على كل السلع والخدمات الأخرى، بما فيها السلع المعمرة المرتفعة الثمن كوسائل النقل، إنفاقاً استهلاكياً. ولهذا السبب لا يشمل ذلك الإنفاق عادة عند حساب الإنفاق الاستهلاكي للأسرة وإنما تقدر لمسكن الأسرة قيمة إيجارية تساوي قيمة الإيجار السوقية المتوقعة له وتدخل تلك القيمة ضمن إنفاق الأسرة. كما وأنها تدخل ضمن دخول الأسرة باعتبارها دخلاً تحقق للأسرة عن استثمارها في ملكية المسكن. بعبارة أخرى يعامل المسكن وكأن الأسرة قد استأجرته لنفسها. فإيجاره المقدر يدخل ضمن إنفاق الأسرة من جهة وضمن دخلها من جهة ثانية. وتتيح هذه المعالجة الخاصة للمسكن إمكانية إجراء مقارنة أدق لمستويات المعيشة عن طريق بيانات الإنفاق والدخل ما بين الأسر التي تمتلك سكنها والأسر التي لا تمتلكه.

ويتبع الأسلوب عينه بالنسبة للأسر الأخرى التي لا تدفع إيجاراً (الإشغال بالتسامح) أو تدفع إيجاراً رمزياً بسبب سكنها في مساكن تعود لأقارب لها أو للمؤسسات التي تعمل بها أو إلى جهات أخرى لا تستلم من الأسرة إيجاراً أو تستلم منها إيجاراً رمزياً. فيضاف الإيجار المقدر للمسكن إلى إنفاق الأسرة وإلى دخلها.

وتقع أهم المصادر والوسائل التي تمكن الأسرة من امتلاك مسكنها في المنطقة العربية ضمن أربعة أنواع رئيسية هي^(١):

١- مصادر ضمن القطاع العائلي كدخول وادخارات الأسر ذاتها وما تحصل عليه من ارث وهبات وقروض وإعانات وغيرها من أقارب أو أفراد آخرين ضمن القطاع العائلي.

٢- الدولة من خلال مشاريع وقروض ومنح الإسكان وتوزيع الأراضي السكنية والإعانات والتسهيلات الأخرى التي تقدمها الدولة للأسر والأفراد لشراء المساكن أو تشييدها.

٣- المؤسسات الخاصة من خلال مشاريع الإسكان التي تنفذها بعض المؤسسات الإنتاجية الخاصة والمؤسسات التي لا تبتغي الربح وقروض المصارف الخاصة.

(١) لمزيد من الاطلاع: محمد حسين باقر، وضع المأوى العربي بين التوفر والكلفة والملاءمة، E/ESCWA/HS/1995/WG.1/4، اجتماع فريق الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية الموئل الثاني، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة ١٩٩٥.

٤- جهات خارجية تقوم ببناء المساكن أو المساهمة في تغطية كلفها. ويتركز دور هذه الجهات في المنطقة العربية في توفير إسكان الأزمات. وأهم تلك الجهات هي وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا).

وتختلف درجة مساهمة المصادر والوسائل أعلاه باختلاف الدولة العربية والمنطقة. ففي الدول والمناطق التي يكون فيها دور الدولة والمؤسسات والجهات الخارجية ضعيفا تعتمد الأسر على إمكاناتها الذاتية بدرجة أعلى. وينطبق ذلك بوجه الخصوص على تلك المناطق الريفية وكذلك على المساكن الهامشية في أطراف المدن الكبيرة خاصة تلك المشيدة بشكل غير أصولي وبالتالي فهي غير مشمولة بتسهيلات ومعونات الدولة أو المؤسسات أو الجهات الخارجية^(٢). كما واعتمدت نسبة مهمة من الأسر في الدول المصدرة للعمالة وخاصة مصر والأردن واليمن، على ما وفره أفرادها العاملون في دول أخرى، وخاصة النفطية منها، لتمويل امتلاك مساكنها.

ولقد لعبت الدولة دورا أساسيا في تمكين الأسر من امتلاك وحداتها السكنية في دول الخليج العربي حيث نفذت الدولة مشاريع إسكانية ضخمة ووزعت وحداتها السكنية على الأسر المواطنة بأسعار منخفضة أو بشكل مجاني. كما وقدمت منح وقروض الإسكان الميسرة بشكل واسع (انظر الفصل الثالث دراسة حالة المملكة العربية السعودية). إضافة إلى ذلك قامت بعض تلك الدول، وخاصة الكويت، بدفع تعويضات عالية لأصحاب المساكن القديمة التي استملكها الدولة في عمليات تطوير المدن مكنتهم من امتلاك مساكن حديثة أعلى مستوى.

وساهمت الدولة بدور هام في دول عربية أخرى، ومنها الدول التي سعت من خلال سياساتها ذات التوجه الاشتراكي كالعراق والجمهورية العربية السورية واليمن (انظر الفصل الثالث دراستي حالة الجمهورية العربية السورية وجمهورية اليمن) وليبيا، إلى تمكين الأسر المنخفضة الدخل من امتلاك مساكنها من خلال وسائل متعددة منها تقديم القروض والمنح وتوزيع الأراضي السكنية وتملك المساكن التابعة للدولة أو للأفراد، كما في اليمن الديمقراطية، إلى الساكنين فيها.

وتعد مساهمة المؤسسات الخاصة في مجال الإسكان منخفضة في الدول العربية نظرا لانخفاض حجم ودرجة تطور هذه المؤسسات فيها. ويتوقع أن يزداد دور المؤسسات الخاصة في تمويل الإسكان مستقبلا في الدول العربية في ضوء سياساتها الحالية لتوسيع وتنشيط دور القطاع الخاص بما في ذلك خصخصة قسم من المؤسسات ذات العلاقة. إلا أنه لا زال هنالك مجال واسع لتطوير دور المؤسسات الخاصة في تمويل الاستثمارات في السكن وفي تفعيل دورها.

أما بالنسبة للجهات الخارجية فقد كانت مساهمتها في مجال الإسكان محدودة في الدول العربية وتركزت على إسكان اللاجئين والإسكان المؤقت للعائدين والنازحين خلال بعض الحروب والأزمات وأهمها حربي فلسطين عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧ وأزمة الخليج خلال عامي ١٩٩٠ و١٩٩١. ويلاحظ أن دور المعونات الخارجية المقدمة منها في هذا المجال ضعيف سواء من قبل دول عربية أخرى أو من قبل

(٢) فعلى سبيل المثال أظهرت نتائج مسح الأسرة الاقتصادي والاجتماعي ١٩٨٨، في العراق أن نسبة الأسر الحضرية المستفيدة من التسهيلات هي كالآتي: ٧٩ في المائة أرض جمعية إسكان، ٣٥٦ في المائة قروض أو منح من الدولة و٤ في المائة تملك وحدة سكن مجانا أو بالتقسيط طويل الأمد. وبالمقارنة كانت نسبة الأسر الريفية المستفيدة من التسهيلات المذكورة صفرا تقريبا.

المنظمات الدولية وخاصة البنك الدولي مقارنة بالدور الذي تلعبه تلك المعونات في مجالات أخرى كالمشاريع الاقتصادية والإنفاق العسكري وبرامج التكيف وإعادة الهيكلة.

وتمتلك غالبية الأسر في المنطقة العربية المساكن التي تسكنها. ففي كل من مصر والعراق والأردن وعمان والمغرب وفلسطين والسودان وتونس واليمن العربية تبلغ نسبة الأسر التي تمتلك مساكنها ثلثي الأسر أو أكثر. وفي ثلاث دول عربية فقط تقل تلك النسبة عن نصف عدد الأسر حيث أنها تبلغ ٤٨ في المائة للبحرين و٢٢ في المائة لكل من الكويت وقطر. ومن الملاحظ أن نسبة امتلاك المسكن تكون أعلى في الريف مما هي عليه في الحضر لأسباب أهمها توفر الأرض وانخفاض كلفة البناء وسهولة الإجراءات والشروط القانونية، أو انعدامها، في الريف مقارنة بالحضر.

كما وإن تلك النسبة تكون أعلى لأسر مواطني دول الخليج مما هي عليه لأسر الوافدين فيها. ففي تلك الدول تتبع سياسات مختلفة لتمليك المواطنين مساكن أو مساعدتهم، عن طريق توزيع الأراضي ومنح القروض والإعانات، على بناء وشراء المساكن. ولا تشمل تلك السياسات الوافدين في تلك الدول. إضافة إلى أن الجزء الأعظم من أولئك الوافدين يقيمون بصفة مؤقتة في تلك الدول ويعملون على تحويل فوائض مدخولاتهم إلى بلدانهم وبالتالي لا يميلون إلى الاستثمار في المساكن فيها.

ومن الملاحظ أن هنالك اختلافا كبيرا ما بين الأسر في المخيمات والأسر خارجها في فلسطين فيما يتعلق بنسبة امتلاك المسكن. ففي الوقت الذي تقل نسبة الأسر التي تمتلك مساكنها ضمن المخيمات عن الثلث تبلغ تلك النسبة حوالي الثلثين أو تتجاوزها بالنسبة للأسر خارج المخيمات في القدس والضفة الغربية وغزة.

وتتمتع بعض الأسر بميزة السكن دون بدل في مساكن لا تمتلكها (أو ما أطلق عليه الحيابة بالتسامح). وتعود ملكية تلك المساكن في الدول العربية في الغالب إلى أقارب للأسرة أو إلى الدولة أو إلى مؤسسات إنتاجية أو خدمية خيرية. وترتفع نسبة هذه الأسر في دول الخليج حيث تبلغ ٣٧٥ في المائة في قطر و١٨٢ في المائة في البحرين (انظر الفصل الثالث دراسة حالة مملكة البحرين) و١٣٥ في المائة في الكويت و١٠٠ في المائة في عمان. وتسكن ٤٦ في المائة من الأسر المذكورة في قطر ضمن إسكان حكومي و٣٨ في المائة منها ضمن إسكان شركة أو مؤسسة و١٦ في المائة فقط ضمن إسكان يعود لجهات أخرى.

كما وترتفع نسبة الأسر المذكورة في الجزائر والمغرب والسودان واليمن حيث تتجاوز فيها النسبة ١٠ في المائة. وبالمقارنة يلاحظ انخفاض تلك النسبة في مصر والعراق والأردن وفلسطين إلا أنها لا تتجاوز ٥٣ في المائة في أي منها.

باء- استئجار المسكن

تسكن نسبة كبيرة من الأسر في الدول العربية مساكن مستأجرة إما لأنها لا تمتلك مساكن خاصة بها أو لأن المساكن التي تمتلكها غير ملائمة لها من حيث الموقع أو الحجم أو الخدمات أو غير ذلك. وتزيد تلك النسبة عن ٥٠ في المائة لفئات معينة من سكان بعض الدول العربية فهي تبلغ ٥٤ في المائة للأسر الحضرية في مصر و٨٢ في المائة لأسر الوافدين في الكويت و٦٢ في المائة لأسر المخيمات في الضفة الغربية

وقطاع غزة. وتتراوح نسبة الأسر المستأجرة ما بين ٢٥ في المائة و ٥٠ في المائة بالنسبة للأسر في الجزائر والبحرين وقطر وحضر الأردن وأسر المواطنين في الكويت والأسر العربية في القدس.

وتتصف المناطق الريفية بانخفاض نسبة الأسر المستأجرة فيها فتلك النسبة تبلغ ٦ في المائة في كل من ريف مصر والعراق و ٨ في المائة في ريف الأردن و ١٥ في المائة في ريف السودان في حين لا تقل نسبة الأسر المستأجرة عن ٢٠ في المائة بالنسبة لأية منطقة حضرية توفرت عنها البيانات. فالأسرة في المناطق الريفية تستطيع عادة إقامة مسكنها بمواردها الخاصة نظرا لتوفر الأرض وانخفاض كلفة مواد البناء. وغالبا ما تكون الأسر المستأجرة في المناطق الريفية أسرا وافدة على تلك المناطق كأسر موظفي الدولة أو العاملين في مؤسسات إنتاجية وخدمية أو المقيمين فيها بصفة مؤقتة للراحة والاستجمام.

وتعود ملكية بعض المساكن المستأجرة إلى الدولة مباشرة وأهمها المساكن التابعة لمؤسسات الدولة والمساكن التي تؤجرها الدولة لفئات معينة من السكان كالأسر الفقيرة أو الأسر النازحة أو المرحلة من مناطق سكنها. والبعض الآخر من المساكن تستأجر من الدولة بصفتها صاحبة الحق قانونا في التصرف بها وأهمها مساكن الأوقاف الدينية ومساكن القاصرين والمساكن المجمدة. وتتصف المساكن المستأجرة من الدولة عادة بانخفاض كلف إيجارها.

وتستأجر بعض المساكن من مؤسسات خاصة إنتاجية وخدمية ودينية وخيرية وغيرها. وتؤجر تلك المساكن عادة إلى فئات معينة من الأسر ذات علاقة بالمؤسسات التي تمتلك المسكن كأسر العاملين لدى تلك المؤسسات أو الأسر التي ترعاها تلك المؤسسات أو الأسر الفقيرة أو ذات الظروف الخاصة. وعموما تتصف هذه المساكن باعتدال أو انخفاض كلف إيجارها.

وأغلب المساكن المستأجرة في الدول العربية تعود ملكيتها للقطاع الخاص غير المنظم. أي أنها تعود لأفراد يؤجرونها بصفتهم الشخصية ولا تعود إلى مؤسسات أو شركات منظمة. وعلى هذا فان عقد الإيجار يحدد عادة بالاتفاق الشخصي ما بين الأسرة المستأجرة ومالك المسكن. ولا تخضع العلاقة ما بين المستأجر والمالك إلى القوانين والتشريعات التي تنظم العلاقة ما بين المستهلك من جهة والأطراف التي تقوم بإنتاج السلع والخدمات الاستهلاكية عموما والمتاجرة بها من جهة أخرى.

لذلك ونظرا لأهمية المسكن وارتفاع ما يوجه إليه من دخل الأسرة ولخصوصيته التي قد تستغل بما يسبب الإجحاف والضرر للأسر تخضع إيجارات المساكن في الدول العربية إلى تشريعات تنظم العلاقة ما بين المستأجر والمؤجر. وتهدف تلك التشريعات إلى السيطرة على الإيجارات بما يمنع من حصول زيادات كبيرة نسبيا فيها حماية للمؤجرين وخاصة ذوي الدخل المنخفضة منهم. وتتخذ تشريعات الإيجار صيغا مختلفة، فالبعض منها يقتصر دوره على تجميد الإيجارات أو تحديد نسب عليا للزيادات فيها في حين يسمح البعض الآخر منها بتغيير الإيجارات وفق أسس معينة. ويحدد الإيجار في بعض الدول العربية على أساس قيمة الوحدة السكنية، كما في مصر والعراق، وفي دول عربية أخرى يحدد الإيجار على أساس المتر المربع وحسب نوعية المسكن، كما في تونس، في حين يسمح في دول أخرى، كالأردن بارتفاع الإيجارات بنسب لا تتجاوز حدود عليا تتحدد على أساس ارتفاع مستوى الأسعار. كما وتختلف تشريعات السيطرة على إيجارات المساكن من حيث شموليتها. فالبعض منها يشمل جميع أنواعها في حين تستثنى من البعض الآخر أنواع معينة من المساكن كالمساكن الجديدة التي يقل عمرها عن ثلاثة سنوات والمساكن المفروشة.

وقد أظهرت دراسة للبنك الدولي أن السيطرة على الإيجارات تؤدي إلى تخفيض ما يدفعه المستأجرون إلا أنه على المدى البعيد يتسبب في تقليص العرض من الوحدات السكنية من جهة وإلى رفع أسعارها من جهة ثانية. كما وأنه يتسبب في انخفاض نوعية المساكن المؤجرة وإلى لجوء المالكين إلى أساليب مختلفة للالتفاف على التشريعات ذات العلاقة. إضافة إلى ذلك تفقر تلك التشريعات عموماً إلى الانتقائية حيث أن واقع تطبيقها في بعض الدول كان لصالح الأسر المتوسطة الدخل أكثر مما هو لصالح الأسر المنخفضة الدخل والأسر الفقيرة. ففي مصر مثلاً وجد أن حوالي ربع المستأجرين يحصلون على دخول أعلى من دخول مؤجريهم وبالتالي فإن تحديد الإيجارات لم يساهم كوسيلة فعالة في إعادة توزيع الدخل لصالح الأسر الأقل دخلاً.

وقد وجد أنه نتيجة للسيطرة على الإيجارات يدفع المستأجرون ما نسبته ٣٨ في المائة مما كانوا سيدفعونه لو تركت الإيجارات حرة تأخذ مستوياتها التوازنية دون سيطرة. إلا أنه عند الأخذ بالاعتبار كلف الخلو وانخفاض النوعية والصيانة والتصلح والتعمير التي يتحملها المستأجرون ترتفع النسبة المذكورة إلى ٧٠ في المائة أي يوفر المستأجرون ما نسبته ٣٠ في المائة من قيمة الإيجار وهو يعادل ٥٨ في المائة من دخولهم في المتوسط. كما وظهر أن تحديد الإيجارات يؤدي إلى حالات من الهدر في استغلال الوحدات السكنية أو الإفراط في ذلك الاستغلال.

وفي دراسة شملت المناطق الحضرية في الأردن وجد أن تحديد الإيجارات حقق مردوداً نسبته ٢٧ في المائة للمستأجرين في مدينة عمان و ٧ في المائة للمستأجرين في المدن الأصغر، ولكن لم تظهر الدراسة إلا وجود علاقة ضعيفة بالدخل حيث أن الأسر ذات الدخل المنخفضة تحقق مردوداً أعلى بقليل مما هو عليه لبقية الأسر، إلا أن المردود الأكبر يتحقق للأسر الأطول بقاءً في وحداتها السكنية بغض النظر عن مستويات دخولها.

وبالإضافة إلى تشريعات الإيجارات تعمل الدول العربية بإجراءات مختلفة لتخفيض عبء السكن الذي يتحمله المستأجرون. ومن تلك الإجراءات إعفاء مبالغ الإيجارات، أو جزء منها، من ضريبة الدخل التي يدفعها المستأجر. وكذلك تخفيض الضرائب التي يدفعها مالكو المساكن عن الإيجارات التي يستلمونها.

ويمكن القول مما سبق، أن مجمل السياسات التي اتبعتها الدول العربية، من تنفيذ مشاريع إسكان ومنح قروض وإصدار تشريعات الإيجار وتخفيض الضرائب وغيرها، قد ساهمت بشكل إيجابي وفعال، في بعض الدول العربية، باتجاه مساعدة الأسر في تحمل أعباء كلف المسكن، إلا أن تلك السياسات لا زالت بحاجة إلى درجة أعلى من التنسيق والتوجيه.

جيم - كلفة السكن

يحتل الإنفاق على السكن وملحقاته^(٣) المرتبة الثانية في الأهمية ضمن موازنة إنفاق ودخل الأسرة في المنطقة العربية إذ لا يتجاوزه في الأهمية سوى الإنفاق على المواد الغذائية، بل أن ذلك الإنفاق يقارب الإنفاق على المواد الغذائية أو يزيد عنه في بعض الدول العربية كالكويت (بالنسبة للمواطنين) وقطر.

(٣) يشتمل الإنفاق على السكن ضمن نظام الحسابات القومية على ما تدفعه الأسر من إيجارات فعلية والقيمة الإيجارية للأسر التي لا تدفع إيجاراً، أو التي تدفع إيجاراً يقل عن القيمة السوقية للإيجار. كما ويتضمن ذلك الإنفاق أجور الماء وكلف الوقود والطاقة.

وبالإضافة إلى الإنفاق على المسكن وملحقاته توجه الأسرة نسبا مهمة من إنفاقها على سلع وخدمات تتصل بالمسكن بشكل مباشر، وأهمها السلع والخدمات المنزلية^(٤)، أو بشكل غير مباشر كسلع وخدمات النقل والمواصلات. وبهذا فإن ما يزيد عن نصف إنفاق الأسرة في معظم الدول العربية يوجه لسلع وخدمات تخص السكن ذاته أو تعتمد عليه بشكل مباشر أو غير مباشر.

وتختلف الأهمية النسبية للإنفاق على المسكن وملحقاته من إجمالي إنفاق الأسرة من دولة لأخرى ومن فئة سكانية لأخرى ضمن نفس الدولة، ففي الدول التي تتحمل موازنة الدولة فيها كلف الخدمات الصحية والتعليمية وتتوفر السلع الاستهلاكية فيها بأسعار منخفضة نسبيا، لقلة ما يفرض عليها من ضرائب أو لأنها مدعومة، تستطيع الأسر توجيه نسبة أعلى من إنفاقها على المسكن وملحقاته. وينطبق ذلك بشكل خاص على دول الخليج العربية حيث توجه الأسر ما يقارب من ربع إنفاقها إلى المسكن وملحقاته وكما هو واضح بالنسبة للبحرين والكويت وقطر وعمان والإمارات العربية المتحدة.

ويلاحظ العكس بالنسبة إلى مصر ولبنان والسودان وتونس حيث تضطر الأسر إلى توجيه نسب عالية من إنفاقها إلى المواد الغذائية والصحة والتعليم بحيث لا يتجاوز ما تنفقه على المسكن وملحقاته ١٥ في المائة من إجمالي إنفاقها.

وباستثناء مصر يستحوذ الإنفاق على المسكن وملحقاته على نسبة أقل من موازنة الأسر في المناطق الريفية مما هو عليه في المناطق الحضرية نظرا لبساطة المساكن الريفية وانخفاض مستوى تجهيزها بخدمات الكهرباء والماء والهاتف وغيرها مقارنة بالمساكن الحضرية.

ووفق المفهوم الاقتصادي يعد الإنفاق على المسكن وملحقاته في الدول العربية إنفاقا ضروريا باعتبار أن قيمة مرونة الطلب الداخلية له تقل عن (١)، ويعني ذلك أنه كلما ارتفع دخل الأسرة كلما وجهت نسبة أقل من دخلها للإنفاق على المسكن وملحقاته. وتوجه فئات الإنفاق الدنيا، سواء في العراق أو الكويت أو المغرب ما يقارب من النسبة ٢٥ في المائة من إنفاقها على المسكن وملحقاته. وتتنخفض تلك النسبة بشكل مستمر كلما ارتفع الدخل لتصل إلى ما يقارب ١٥ في المائة في فئات الإنفاق العليا.

وقد أظهرت دراسة للبنك الدولي أن نسبة الإيجار إلى الدخل تتخفض بشكل منتظم بارتفاع الدخل ضمن نفس المدينة إلا أن تلك النسبة ترتفع بارتفاع الدخل من مدينة لأخرى^(٥). وبهذا فإن سلوك الأسر العربية يتوافق تماما مع سلوك الأسر في دول العالم عموما حيث تتخفض نسبة الإنفاق على المسكن وملحقاته كلما ارتفع دخل الأسرة ضمن نفس الدولة إلا أن تلك النسبة ترتفع كلما ارتفع مستوى الدخل من دولة لأخرى أو من فئة سكانية لأخرى حيث أنه أعلى للحضر مما هو عليه للريف وأعلى للمواطنين مما هو عليه للوافدين.

كما يلاحظ أن قيمة المرونة المذكورة أعلى ضمن المناطق الحضرية مما هي عليه ضمن المناطق الريفية أي أن نسبة أكبر من الزيادة في الدخل توجه للإنفاق على المسكن وملحقاته في المناطق الحضرية

(٤) وتتضمن الأثاث والمفروشات والأقمشة المنزلية، كالمستائر، والأجهزة المنزلية وأدوات المطبخ والمائدة ومواد التنظيف والخدمات المنزلية والسلع والخدمات المنزلية الأخرى.

(٥) Malpezzi, S and G. Ball (1991). Rent control in Developing countries, World Bank Discussion Papers: 129, p. 6

مقارنة بالمناطق الريفية عند ارتفاع الدخل بنفس النسبة فيهما. وهذا أمر متوقع بسبب محدودية مجالات التوسع في الإنفاق على المسكن وملحقاته في الريف مقارنة بالحضر.

وتنطبق الملاحظة ذاتها عند المقارنة ما بين المواطنين والوافدين في دول الخليج إذ أن قيمة المرونة أعلى للمواطنين مما هي عليه للوافدين. فالمواطنون يميلون إلى زيادة إنفاقهم على المسكن وملحقاته عند ارتفاع دخولهم بنسبة معينة، من خلال امتلاك مساكن أكبر حجماً وأعلى مستوى، بنسب أعلى مما يميل إليه الوافدون كون معظم الوافدين يسكنون في مساكن مستأجرة.

ويلاحظ أن قيم مرونة الطلب بالنسبة لمجموعة السلع والخدمات المنزلية وكذلك بالنسبة لمجموعة النقل والمواصلات تزيد عن ١ أي أنه في الوقت الذي يعتبر فيه الإنفاق على المسكن وملحقاته إنفاقاً ضرورياً فإن الإنفاق على المجموعتين أعلاه يعتبر إنفاقاً كمالياً. وبشكل عام تشير قيم المرونة إلى أن الإنفاق على المسكن وملحقاته إنفاق ضروري كالإنفاق على الطعام والشراب وربما أكثر منه ضرورة، كما في حالة ريف العراق والوافدين في الكويت. في حين يعد الإنفاق على السلع والخدمات المنزلية وكذلك على النقل والمواصلات إنفاقاً كمالياً. أما الإنفاق على الملابس والأحذية فهو ضروري في دول معينة، كالكويت، وكمالي في دولة أخرى كالعراق. وعلى هذا فإنه بوجه عام تحتل مجموعة الطعام والشراب ومجموعة المسكن وملحقاته المرتبة الأولى في مدى ضرورتها تليهما مجموعة الملابس والأحذية ثم مجموعتي السلع والخدمات المنزلية ومجموعة النقل والمواصلات.

وتتسم كلفة السكن باستقرار نسبي مقارنة بتغيرات مستوى الأسعار العام. فأغلب مكونات تلك الكلفة محكومة بعوامل تجعل تقلبات أسعارها أقل شدة وأبطأ استجابة مما هو عليه الأمر بالنسبة للسلع والخدمات الاستهلاكية عموماً. وفي مقدمة تلك العوامل قوانين الإيجارات وطول العمر الإنتاجي للوحدة السكنية وارتباط كلفة الوحدة السكنية بعوامل خارجية كالموقع وتوفر الخدمات. وعلى هذا فإن كلفة الوحدة السكنية يعتمد إلى حد كبير على مسار بعض المتغيرات في الماضي أكثر من اعتماده على المسار الحالي أو المستقبلي لتلك المتغيرات. بعبارة أخرى هنالك تخلف زمني (time gap) ما بين تطور كلفة السكن وتطور مستويات الأسعار. ويعني ذلك تخفيف آثار التضخم وتأجيلها على الأسر التي تستمر في مساكنها. أما بالنسبة للأسر التي تغير مساكنها، وخاصة في حالة الانتقال إلى مساكن جديدة فإنها تدفع كلفة تتضمن كامل الآثار التضخمية للأسعار وربما تواجه درجة أعلى من تلك الآثار لأسباب تتعلق بالتوقعات والمضاربات. وعلى هذا يلاحظ أن الأسر تواجه مستويين مختلفين من كلف السكن. فالأسر المقيمة في وحدات مشتراة أو مستأجرة منذ فترة طويلة نسبياً تواجه كلفة سكنية أقل بكثير مما تواجهه الأسر المستمرة في مساكنها لفترة طويلة. ويفسر هذا الاختلاف في الكلفة العديد من الظواهر المعروفة مثل ظاهرة الخلو وظاهرة بقاء بعض الوحدات السكنية شاغرة رغم وجود طلب عليها وظاهرة تحويل الوحدات السكنية إلى مبان أو منشآت غير سكنية.

إن عدد الوحدات السكنية الشاغرة في كل من البحرين والكويت وقطر تزيد عن نصف عدد الوحدات السكنية الإضافية المطلوبة لسد العجز في الوحدات السكنية ولإحلال وحدات سكنية مرتفعة ومتوسطة المستوى محل الوحدات السكنية المنخفضة المستوى في تلك الدول.

وتتأثر كلفة السكن بالعوامل التالية:

١- ارتفاع كلف السكن في المساكن المرتفعة أو المتوسطة المستوى مقارنة بمستويات الدخل. فبالنظر لارتفاع أسعار بيع الوحدات السكنية أو كلف إيجارها، بما في ذلك مبالغ الخلو، تجد بعض الأسر نفسها مضطرة إلى السكن في مساكن مكتظة أو متدنية المستوى بدلا عن الانتقال إلى مساكن خالية تتجاوز إمكاناتها الداخلية. ونتيجة لذلك فإن من المتوقع أن تكون نسبة الوحدات السكنية الشاغرة أعلى في الوحدات المرتفعة المستوى، كالفلل، مما هي عليه في الوحدات السكنية المنخفضة المستوى. ففي الكويت تبلغ نسبة الفلل الخالية ١١ في المائة مقارنة بالنسبة ٣٥ في المائة للوحدات السكنية الهامشية. وهذا ما يفسر وجود وحدات شاغرة ووحدات مكتظة في ذات الوقت ذلك أن الوحدات الشاغرة تتركز ضمن المساكن المرتفعة المستوى في حين تتركز الوحدات المكتظة ضمن المساكن المنخفضة المستوى.

٢- التشريعات المتعلقة بتحديد الإيجارات وحقوق المستأجرين. فكثيرا ما لا تتمتع تلك القوانين والتشريعات بالمرونة الكافية أو يساء تفسيرها أو تطبيقها لغير صالح أصحاب المساكن المؤجرة بحيث يفضل هؤلاء في حالات معينة الإبقاء على المساكن شاغرة لفترات طويلة بدلا عن إيجارها بعقود تلزمهم بشروط يعتقدون أنها مجحفة بحقهم. ففي حالة ارتفاع مستويات الإيجارات، بسبب التضخم أو ارتفاع الطلب على المساكن، قد يحقق صاحب المسكن دخلا أكبر لو تركه شاغرا في الوقت الحاضر واستطاع تأجيره مستقبلا بإيجار أعلى من ذلك الذي يمكن أن يحصل عليه حاليا. كما ويلجأ بعض أصحاب المساكن إلى تركها شاغرة بسبب صعوبة أو تعذر إخراج المستأجرين منها قانونا رغم حاجة أصحاب المساكن إليها.

٣- عوامل احتكاكية وموسمية فالوحدات السكنية تبقى عادة غير مشغولة لفترات معينة ما بين ترك الشاغل القديم لها وانتقال الشاغل الجديد إليها. ويعتمد طول تلك الفترات على جملة عوامل أهمها شدة الطلب على الوحدة السكنية ومدى رغبة وتوفر المالك للبيع أو الإيجار والزمن المطلوب لإنجاز المعاملات والإجراءات المطلوبة لذلك، وقد تستغل تلك الفترة أو جزء منها لإجراء عمليات الصيانة والتوسيع والتحويل في الوحدة السكنية. وتبقى بعض المساكن شاغرة لعوامل موسمية وخاصة في المناطق التي تعتمد على أنشطة موسمية كالمناطق السياحية والدينية والمدن الجامعية.

٤- استخدام الوحدات السكنية لأغراض استثمارية غير سكنية كالمضاربة والمحافظة على القيم الحقيقية للادخارات. فبالنظر لما تتمتع به الوحدات السكنية من مزايا باعتبارها أصول مادية تحافظ على قيمها الحقيقية وذات درجة أعلى من الضمان ضد مخاطر السرقة والفقدان ولعوامل اجتماعية يفضلها البعض على الفرص الاستثمارية الأخرى وخاصة في ظروف التضخم وعدم الاستقرار حيث تصبح الفرص الأخرى أقل توفرا وأكثر عرضة للمخاطرة. ولما كان الهدف الأساسي من ملكية الوحدة السكنية في هذا الحالات هو ليس استغلالها لغرض السكن أو الإيجار، إضافة إلى ما يخلقه ذلك الاستغلال من صعوبة في التصرف بالوحدة السكنية، قد تترك الوحدة السكنية شاغرة لسنوات عديدة أو أنها تستغل بشكل هامشي وبسيط.

٥- أسباب أخرى وأهمها عدم توافق مواصفات الوحدات السكنية الحالية مع الحاجات السكنية للأسر من حيث حجم الوحدة أو محتوياتها أو موقعها. كما وتبقى بعض الوحدات السكنية خالية لأسباب أو إجراءات قانونية أو أمنية أو أسباب أخرى تمنع التصرف بها بيعا أو إيجارا أو اشغالا.

خلاصة

إن التصدي لتحديات الحيازة السكنية الآمنة في ظل قوانين سوق الإسكان يتطلب إعادة النظر في تشريعات الإيجارات وتقليص الكلف المترتبة للدولة عن تأجير المساكن كضرائب العقار وضرائب الدخل على الإيجارات وتوفير الخدمات وخاصة في مجال النقل والمواصلات والمعلومات والتسهيلات الأخرى التي تشجع على زيادة استغلال المساكن الشاغرة.

ومن ناحية أخرى، قد يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات ضد الممارسات التي تؤدي إلى إبقاء الوحدات السكنية غير مشغولة دون مبررات حقيقية فعلا. فكل وحدة سكنية غير مشغولة تمثل هدرا في الموارد التي وجهت لإقامتها يساوي ما يترتب عن إشغالها من مردودات اقتصادية واجتماعية على المستوى الإجمالي للدولة وإن كان يحقق أرباحا وفوائد شخصية لمالك تلك الوحدة. وبذلك فإن الأمر قد يستدعي فرض غرامات أو ضرائب على المستفيدين من ترك ما يملكونه من وحدات سكنية شاغرة لدفعهم لاستغلال تلك الوحدات للأغراض التي أنشئت أصلا من أجلها أو التخلي عن تلك الوحدات لمن يستغلها فعلا.

وبالطبع فإنه لا مفر من وجود نسبة معينة من الوحدات السكنية شاغرة لأسباب موسمية أو قانونية أو أسباب مبررة أخرى. وتختلف تلك النسبة من بلد لآخر ومن ظرف لآخر ضمن البلد الواحد. ولأن تجاوز تلك النسبة يعني هدرا في الموارد وضياعا في فرص حل مشاكل الاكتظاظ والسكن المنخفض المستوى لذلك ينبغي مراقبة تطور نسبة الوحدات السكنية الشاغرة ووضع معايير لقياس أداء قطاع الإسكان واتخاذ ما يلزم من إجراءات مناسبة حال تجاوزها حدودا معينة تحدد تبعا لشدة النقص في الوحدات السكنية ولظروف البلد المعني.

ثانيا - ضمان الحيابة: بدائل تنمية وآليات مختارة

ألف - التسوية القانونية لأوضاع الحيازة في مناطق الاستيطان العشوائي

أثبتت التجربة العالمية وأوضاع الدول النامية كما في بلدان منطقة الإسكوا أن أنماط حيازة الأرض هي العامل الأولي في نشوء المستوطنات العشوائية وغير القانونية، كما أنها توفر الأسلوب الأمثل للتوسع والانتشار السريع لمناطق الاستيطان العشوائي. ويعود ذلك إلى أن بيئة مناطق الاستيطان العشوائي لا تدع أمام القادمين الجدد والنازحين إليها أي من السبل لتسوية حيازة المسكن والأرض فكما تدل الوقائع في العديد من بلدان منطقة غربي آسيا فإن المستوطنين الجدد يلجأون إلى احتلال أراض تملكها الدولة، وأنهم نادرا ما يتمكنون من احتلال الأراضي التي هي أملاك خاصة وحتى وإن تمكنوا فإن إقامتهم بها تكون محدودة وقصيرة الأمد، إذ سرعان ما يقوم مالكو الأرض بطردهم بكافة السبل.

أما فيما يتعلق بالأراضي التابعة للأمالك العامة فإن ضعف المراقبة المفروضة عليها وانعدامها بالكامل في أغلب الأحيان تكون خير محفز للحيازة غير القانونية للأرض وتشديد المساكن والتوسع السريع وتشكيل أحياء متكاملة، بيد أنه ومن الضروري الإشارة إلى أن هذه المناطق وإن كانت تتسم بالحيازة غير القانونية للأرض والمسكن فهذا لا يعني بالضرورة أن تكون المساكن أو الوحدات السكنية فيها غير ملائمة للسكن إلا أنها مؤقتة ولا تتيح أي من أشكال الاستدامة البيئية والحضرية كما أنها تهدد السلامة والصحة العامة وتساهم في تدني الأحوال البيئية نتيجة إنشائها من مواد بناء غير دائمة كالأخشاب والصفائح ومواد البناء المتفرقة، عدا عن أنها منشأة وكما ذكر سابقا في مناطق غير معدة للسكن وغير خاضعة للتنظيم.

إن التطرق لأنماط الحيازة السكنية والعقارية وأثرها في الاستيطان العشوائي يتطلب ضرورة تحديد ملامح أشكال الحيازات المختلفة للمسكن وللأرض وإلى تعريف واضح لمفهوم الحيازة ولضمان الحيازة وآليات تنظيم وتسوية أنماط الحيازة. ونرى أن تعريف ضمان الحيازة في هذا الإطار هو اشتراط التأمين والتوفير الأكيد والمبرم لحق التملك أو الإيجار من خلال مجموعة التشريعات والإجراءات القانونية المحددة والمبنية على الاتفاق أو التعاقد بين أفراد وجماعات. وتخضع مجمل هذه الإجراءات للقانون الذي يحمي المعنيين من الإخلاء القسرية أو التهديد بالترحيل والانتقال دون إعلام مسبق ومتفق عليه.

ففي حال مناطق الاستيطان العشوائي في العديد من بلدان منطقة الإسكوا تختلف "الحيازة" كمفهوم عام ما بين حيازة المسكن وحيازة الأرض ويسبب هذا الاختلاف إشكالية معقدة رغم تلازمها في التطبيق والمعالجات حيث أن حيازة المسكن قد تكون قانونية أو شبه قانونية بينما حيازة الأرض المشيد عليها غير قانونية وتختلف الأوضاع وتتباين إلا أنه بإمكاننا تسليط الضوء على تعريف حيازة المسكن في مناطق الاستيطان العشوائي على سبيل الذكر وليس الحصر على أنها نموذج من نماذج "الإيجار" الذي يمثل الصيغة الأكثر تداولاً في حيازات المسكن، وتأتي وبالترتيب بعد حالات الإشغال بالتعدي على مساكن الغير والمبنية في هذه المناطق أو احتلال الأرض والتشييد عليها في غياب مطلق للشرعية.

أما حيازة الأرض في هذه المناطق فهي حيازات نجمت عن الاحتلال المباشر والتعدي على الأملاك العامة أو أملاك الأوقاف أو أملاك الأفراد أي الأملاك الخاصة وبلاستقرار الميداني؛ وقد تكون الحيازة شبه رسمية عندما يتم تملك أراضي للبناء مخالفة للقانون والتشييد عليها كالبناء في الأراضي الزراعية.

أما آليات تنظيم وتسوية الحيازة: فهي تعني التوصل إلى تحديد الخيار الأمثل وما يخدم مصالح جميع الفرقاء لتنظيم أشكال الحيازة من خلال تسوية أوضاع الحيازات المختلفة مقابل مشاركة السكان في أعمال الارتقاء ويعتمد هذا الأسلوب على وجود اتفاق ضمني بين القاطنين في هذه المناطق والجهات القائمة على الإدارة الحضرية والبيئية وما يتيح توفير بنية عمرانية حضرية جيدة إضافة إلى ضمان الحيازة وذلك مقابل مشاركة السكان بالجهود وتقديم نسبة من الأرض التي يقطنوها لإشغالها بالمرافق والخدمات والمساهمة وحتى الرمزية بالتمويل. وتتعدد المداخل في هذا الشأن من مداخل اقتصادية وبيئية واجتماعية وسياسية في بعض الأحيان إلا أنها تركز إلى أحد الخيارات التي تخضع إلى إشكاليتين أساسيتين وهما: مصادر التمويل وآليات العمل لدفع السكان على المشاركة في تحقيق هذه الخيارات.

ومن أبرز هذه الخيارات:

(أ) تطوير البنية الأساسية للخدمات الحضرية من ماء شفة وشبكة صرف صحي وتخلص من الفضلات الصلبة وتوفير الكهرباء؛

(ب) تحسين وضع المساكن وما يتيح توفير شروط الاستدامة والصحة والسلامة العامة؛

(ج) الارتقاء الشامل بالمنطقة.

١ - أسس ومبادئ تنظيم التسوية القانونية لأوضاع الحيازة غير الرسمية

إن طرح التسوية القانونية لأوضاع الحيازة غير الرسمية للسكن والأرض، عبر تنظيم أشكال الحيازة في مناطق الاستيطان العشوائي، يمثل الأداة الفاعلة لتنفيذ مشاريع الارتقاء ببيئة العشوائيات وتحسين نوعية الحياة وتمكين الأكثر فقرا من مواجهة التدني المتواصل لأوضاعهم المعيشية. وترتكز آلية تنظيم وتسوية أوضاع الحيازة على الأسس والمبادئ التالية:

(أ) تحسين حالة البيئة العمرانية؛

(ب) توفير الضمانات العامة للسكان وبشكل رسمي والتي تنظم أشكال حيازتهم للسكن أو الأرض وفق أوضاع كل حالة على حدة وكذلك التي تؤمن عدم تعرضهم لأي من الإخلاء القسرية؛

(ج) استنباط أنماط نموذجية للعمل على الارتقاء بمناطق الاستيطان العشوائي وهي أنماط اقتصادية أو اجتماعية، أو عمرانية/بيئية ذات خصوصية محلية تحفز على ترابط المجتمعات المحلية وتنميتها؛

(د) تهيئة مناخ من الشراكات ما بين المعنيين لمنفعة الصالح العام وتحت مظلة توفير شروط الصحة العامة والأمن والسلامة للجميع؛

(هـ) تحفيز السلطات المركزية على تجهيز الحد الأدنى من شبكات مياه الشفة (الماء الصالح للشرب) والتصريف الصحي والتخلص من الفضلات الصلبة والسائلة وتوفير موارد الطاقة ومد الطرق؛

(و) البحث في التوجهات الابتكارية كمبدأ استعادة الكلفة الهادف^(٦) إلى ترشيد مشاريع الارتقاء وكذلك وضع الخطط للحد من نشوء وانتشار المستوطنات العشوائية عامة. وتعزيز الحوار ما بين المعنيين من متخذي وصانعي القرار والسلطات المركزية والسلطات المحلية وهيئات المجتمع المدني؛

(ز) البحث في تضمين مشاريع الارتقاء ببيئة المناطق العشوائية لمشاريع "حاضنة للدخل" تدعم قدرة الأكثر فقرا على تنظيم أشكال حيازتهم للمسكن والأرض.

٢- التوجهات الفكرية المؤيدة والمعارضة لمبدأ تنظيم وتسوية أوضاع الحيازات

لقد واكبت نشأة أشكال الحيازات غير القانونية للمسكن والأرض في مناطق الاستيطان العشوائي أساليب غير رسمية شديدة الخصوصية نجحت في توفير المأوى لقطاع عريض من منخفضي الدخل وفقراء الحضر كل وفق قدراته وموارده على أسس تلقائية تختصر فيها الإجراءات القانونية والرسمية والتمويلية، وكذلك، الزمنية في حين عجز القطاع العام عن مواجهة المعادلة الصعبة للنمو السكاني وتدني مستوى المدخول، وبالتالي أنت نجاحاته محدودة في توفير وضمان المسكن الملائم وخاصة للفئات المتدنية الدخل.

وفي الواقع تمثل تسوية أوضاع الحيازة غير القانونية جوهر العديد من المنهجيات ومنها برامج الارتقاء الحضري وإعادة التنمية والتطوير الذاتي والتي تضاربت حولها النظريات المؤيدة والمعارضة.

ويتصدى مؤيدو التوجه الأول لهذه الأساليب على أساس أن "التسوية" من هذا المنظور هي رضوخ المجتمع لمجموعات الضغط "السلبية" مما سيشجع على المزيد من المستوطنات العشوائية والتعديات على الأملاك العامة والخاصة عدا عن الصعوبات الجمة التي ستواجهها السلطات المركزية في تطبيق هذه الأساليب، إلا أن التجارب الميدانية والخبرة العملية أكدت أنه ورغم المعوقات الجمة التي تواجهها السلطات المركزية في هذه الحالة إلا أن التسوية تبقى أقل خطورة وتكلفة من أي من الإجراءات الساعية إلى إزالة هذه المستوطنات وإحلالها والتعويض عن سكانها ونقلهم إلى أماكن سكن أخرى غير متوفرة أصلا. مما يدفع إلى ضرورة النظر بموضوعية مطلقة لهذا التوجه وإبراز الجوانب الإيجابية فيه ومعالجة السلبيات الناجمة عنه.

ومن الجوانب الإيجابية التي لا يجب إغفالها في حال التسويات، تأييد المبدأ القائم على أن إضفاء الشرعية والقانونية على أشكال الحيازات بتلك المناطق سوف يشجع العديد من المستثمرين "الصغار" على إنشاء المزيد من الوحدات السكنية بتكلفة ملائمة تتوفر لها الخدمات الأساسية بنفقات مرشدة وبالتالي إتاحة فرصة تأجير أو تملك هذه الوحدات الأمر الذي سيسمح لعدد كبير من السكان المحرومين من الاستقرار والاستدامة والانتفاع بالحد الأدنى من المرافق والخدمات أي إلى تحقيق قدر متواضع من العدالة التوزيعية للمنافع الحضرية.

أما مؤيدو التوجه الثاني، فهم مؤيدو برامج الارتقاء الحضري وإعادة التنمية والتطوير الذاتي بشكل تام والداعون إلى الاستفادة من التجارب الميدانية لاستنباط إستراتيجيات متكاملة لحل أزمة إسكان منخفضي الدخل والفقراء والذين هم اشد احتياجا لحل أزمتهم السكنية نظرا لازدياد حرمانهم المتواصل للعديد من مقومات المعيشة اللائقة.

(٦) لا بد من التطرق إلى ناحيتين عند مناقشة مبدأ استعادة الكلفة في مشاريع الارتقاء: أولا: ما هي نسبة الكلفة التي نطمح إلى استعادتها في الفئات المستفيدة؛ وثانيا: كيف نعمل على تحريك الموارد المتوفرة لدى تلك الفئات والإفادة منها لتسهيل استعادة الكلفة.

ويمثل هذا التوجه المعزز لمفهوم الحييزة الأمانة للمسكن والأرض دعامة أولى لأي من التدابير المتبعة في برامج تنمية ارتقاء المستوطنات العشوائية القائمة وإمداداتها التلقائية المتوقعة. كما يدعو هذا التوجه إلى رفع مستوى مشاركة الفئات السكانية المتأثرة والخروج من مأزق التدخل التقليدي للسلطات المركزية لمواجهة الأزمات وأخطرها التدني البيئي الشديد للأوضاع المعيشية وانتشار المثالب الاجتماعية المختلفة.

إن تطوير القاعدة "العرفية" و "اللانظامية" لهذه المجتمعات فيما يخص الإيجار والتملك والمبنية على إتاحة الانتقال من الأوضاع غير الرسمية للحييزات إلى أوضاع رسمية عبر تحقيق التكافل الاجتماعي بين جميع الأفراد يؤدي إلى التوصل لقدر من الاستقلالية والإنجاز الفردي والجماعي، كما ينمي ديناميكيات الحييزة المعززة لتنمية الموارد مما يمثل طاقة إنتاجية جديدة وإيجابية تتيح تحسين الظروف المعيشية والبيئية التي تمر فيها هذه المجتمعات.

أما الأمر الأكيد الآخر فهو أن تطوير مقومات القاعدة العرفية في مناطق الاستيطان العشوائي يتم خلال مرحلة ذات أهمية بالغة وهي ما يطلق عليها مسمى المرحلة الانتقالية لتسوية أوضاع الحييزات للمسكن والأرض وهي مرحلة تتماشى زمنيا مع تطور القدرات والموارد المتاحة للأفراد الأمر الذي يتيح فرصا أوسع أمام العديدين للانتقال من أشكال الحييزة بالإيجار إلى الحييزة بالتملك. وتبرز المقومات الاقتصادية والاجتماعية للمرحلة الانتقالية من خلال تزايد الإحساس بأهمية الملكية الفردية، وارتفاع آفاق الاستثمار على المدى الطويل أمام هؤلاء السكان مما يدعوهم إلى التحسين المتواصل للظروف والأوضاع الحضرية والبيئية المحيطة، الأمور التي تترجم في صور شتى منها رفع مستوى مواد البناء المستخدمة في تشييد المساكن وتوفير أساليب أفضل وأقل تكلفة لإيصال الشبكات الحضرية إلى هذه المناطق كشبكات مياه الشفة والصرف الصحي.

٣- منهجية التداول في قضايا تنظيم وتسوية الحييزات غير القانونية

ترتكز منهجية التداول في قضايا تنظيم وتسوية حييزة المسكن والأرض في مناطق الاستيطان العشوائي إلى عناصر أساسية: العنصر الأول: التعرف على ملامح أنماط الحييزات المختلفة والأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المكونة لها، إلى جانب الأوضاع الطرفية التي كرس أشكال الحييزات المختلفة، علما بأن هذه الملامح تختلف من مستوطنة عشوائية إلى أخرى ومن موقع استيطاني إلى آخر ومن بلد إلى آخر؛ العنصر الثاني: تصنيف المقومات الداعمة لاستدامة أنماط حييزة المسكن والأرض المتجاوزة للقانون والتي تتراوح مستويات تجاوزها وفقا للأوضاع المحيطة بنشأتها والتي تشترك جميعها بمقومات يأتي من أبرزها على سبيل الذكر وليس الحصر:

(أ) "طبيعة المداخل والوفورات التي يولدها النشاط الاقتصادي العرفي"^(٧). "غير المنظم" أو "الهامشي" أو "الطفيلي" حيث أن دخل معظم المستوطنين غير منظم وغير مأمون وتغيب عنه المسارات المهنية المحددة والصعبة التصنيف والتي لا تطلق عليها صفة الاستدامة الاقتصادية وحيث يقع العاملون في هذه القطاعات خارج دائرة الحماية الاجتماعية، وتضم الشريحة الدنيا من هذه الفئات: المتسولون وجامعو

(٧) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). محمود عبد الفضيل. الهجرة والتحضر والفقر في منطقة الإسكوا: العوامل الاقتصادية. اجتماع فريق خبراء حول ترابط الفقر والهجرة والتحضر. ص ١١، E/ESCWA/HS/2000/WG1/8.

النفائات، وماسحو الأحذية، والباعة المتجولون المؤقتون، والحمالون وما يطلق عليهم (العمالة الرثة)، إضافة إلى العاطلين عن العمل؛

(ب) انخفاض تواتر الحراك السكاني للفئات الجديدة المستقنة في المستوطنات العشوائية حيث تعتبر الإقامة مؤقتة للعديد من الفئات الاجتماعية التي رأت في بداية الأمر في استيطانها حلاً مؤقتاً لأزمة اقتصادية أو اجتماعية تمر بها كالبطالة المؤقتة أو الموسمية، يتمشى مع انخفاض دخلها أصلاً وسعيها الدائم إلى الهجرة الداخلية نحو المدن الكبرى التي تزخر بالفرص وموارد كسب الرزق الرسمية وغير الرسمية. إلا أنه وتدرجياً ومع التقلص التدريجي لقدراتها على توفير مستوى معيشي لائق، ترغم على انتهاج شكل من أشكال الإقصاء الطوعي شبه الدائم عن مجتمع المدينة فتلجأ نهائياً إلى هذه المناطق التي تتيح لها الإيجار بأثمان منخفضة أو تسعى إلى تحقيق الحيازة بطريقة أو أخرى. فعلى سبيل المثال تلجأ أغلب الأسر إلى الاستقرار الدائم أو شبه الدائم، عندما تتاح لها الفرصة لضمان أي شكل من أشكال الحيازة، كالحيازة العرفية (بوضع اليد) (الاحتلال)، أم الحيازات شبه الرسمية (شراء الأرض الفردي أم الجماعي) أم استئجار الأرض وفق صكوك عرفية من واضعي اليد القدامى. فهي بالتالي ونظراً لمساهمتها العينية والمالية الرمزية في الموقع المختار تفقد تدريجياً أي إمكانية للانتقال إلى مكان آخر نظراً لمحدودية مواردها المالية، وندرة المساكن في الجوار، والارتفاع المستمر في تكلفة الانتقال والحيازة، فضلاً عن تزايد العقوبات القانونية والإجرائية التي تواجهها مع مرور الزمن، والناجمة أيضاً عن صعوبة التحول من الأوضاع الظرفية "اللا رسمية" إلى "الأوضاع الرسمية" أو "النظامية"؛

(ج) امتزاج كم هائل من التناقضات الضمنية الناجمة عن أشكال الحيازة في هذه المناطق وهي تناقضات اقتصادية واجتماعية وبيئية وحتى سياسية في العديد من الأحيان ففي حين تمثل المستوطنات العشوائية وأساليب الحيازات فيها أحد المخارج الملائمة للتخفيف من حدة أزمة الإسكان في المدن الكبرى، إلا أن وجودها يمثل هدراً واضحاً واستنزافاً مجحفاً بموارد الأرض واستعمالاتها وخاصة الزراعية منها. كما أن وجود هذه المستوطنات على رغم تهديدها المتواصل للتوازن البيئي الحضري لمعظم المدن التي تنشأ فيها، كان السبب الأول في ولادة مفهوم عمراني وحضري جديد تطلبت معالجته استنباط آلية "برامج الارتقاء الحضري"؛

العنصر الرابع: فهم الأسباب المسببة لنشأة هذه المستوطنات والمعالجات المحتملة لتحسين أوضاعها؛

العنصر الخامس: الربط المحكم ما بين الأولويات التنموية الحضرية والبيئية في آن واحد وبتلازم تام؛

العنصر السادس: الحث على صيانة المجتمعات القائمة دون محاولة تشتيتها هيكلياً ووظيفياً بهدف الحد من الانعكاسات السلبية والمخاطر التي قد تنجم عن تهديد الأمن السكني لفئات فقيرة ومنخفضة الدخل وتكريس حرمانها وما قد ينجم عن ذلك من اضطرابات وصراعات تزيد من الإنفصامات الداخلية في المدن الكبرى؛

العنصر السابع: فتح الحوار والمشاورة المجتمعية مع المحرومين والذين لا صوت لهم والتأكيد على النتائج الإيجابية لتسوية أوضاع الحيازات المختلفة في هذه المستوطنات؛

العنصر الثامن: تحفيز السلطات المحلية والإدارات القائمة على اللجوء إلى أساليب التسوية كنوع من الاستثمار المستدام وذلك إذا ما أمكن ترشيد هذه التسوية بالطرق المناسبة، الأمر الذي يضيف إضافة ملحوظة إلى رصيد الوحدات السكنية لفقراء الحضر ومنخفضي الدخل؛

العنصر التاسع: انضواء هذه الآلية تحت لواء خطط التصدي للفقير الحضري والتخفيف من حدته.

باء- ترشيد استعمالات الأرض واستخدام نظم معلومات الأراضي

تعاني معظم دول منطقة الإسكوا من نمو حضري متسارع يفوق نمو نظامها المساحي أي نظام إدارة الأراضي والتي أصبحت ومع بداية القرن العشرين سلعة لها قيمتها وخاصة في المناطق الحضرية. فالأرض ذات قيمة اقتصادية وثروة اجتماعية للمجتمع الإنساني القائم عليها ولا يمكن إدارتها أو التعامل معها بدون نظام يعمل على قياس وتسجيل حدودها وجمع البيانات المؤثرة في استخدامها. وذلك للحفاظ على هذه الثروة وكذلك إدراج الحقوق وفقا لنظام هندسي ومساحي جيد. وزاد الإلحاح على إيجاد وتوفير هذا النظام نظرا للتعقيدات والتعدادات في الاستخدامات والتعاملات على الأراضي وخاصة أرض الحضر مما دفع إلى ضرورة الأخذ بالأساليب الحديثة لنظم المعلومات وتطبيقاتها في مجال إدارة الأراضي، ومنها نظم معلومات الأراضي وإدارتها، الذي يعمل على ربط النظم الهندسية المساحية (Cadastral System) بالسجلات العقارية.

وترجع أهمية تطبيق هذا النظام في المناطق الحضرية إلى توفير أراض بالمناطق الحضرية المكتظة بالسكان. فمن الضروري معرفة أين هذه الأراضي ومدى وفرتها وما هو سعرها والتشريعات القانونية لها. كما تظهر أهمية هذا النظام لإعداد الإجراءات التخطيطية. فالمخطط يحتاج إلى معرفة ما هو متاح من الثروة العقارية وأي الأراضي لم تستغل وما هي قيمتها وملكيته وقانونيتها، وما هي الاستخدامات المحيطة بها. فمن دون هذه البيانات يصعب إجراء أي أعمال تخطيطية لهذه المناطق. كما أن وجود مثل هذا النظام يعطي قوة لتنفيذ المخططات نظرا لأنها تبنى على معلومات حقيقية وحدود أراض واضحة وموثقة ويمكن الاعتماد عليها. كذلك يستخدم نظام معلومات الأراضي كدليل وكأسلوب للتحكم في الارتقاء بمناطق العشوائيات ومنع تضخم المدن غير القابلة للتنفيذ. وبالتالي هذا النظام يوفر قوة لإدارة الأراضي وقاعدة قانونية تكون واعية لنظم التمويل للاستثمارات في سوق الأراضي والعقارات.

١- تعريف نظم معلومات الأراضي

هناك كثير من التعريفات الخاصة بنظم معلومات الأراضي (LIS) تتنوع تبعا لجهة التعريف وأكثرها التي تم تحديدها بواسطة (Fédération Internationale des Géomètres) والتي تعرف نظم معلومات الأراضي بأنه أداة قانونية وإدارية واقتصادية لصانعي القرار تساعد بدورها في عملية التخطيط والتنمية على مستويين، أولا قاعدة المعلومات للمناطق المختلفة والمتصلة بالمعلومات المكانية للأراضي، والمستوى الثاني عمليات تقنية وتحديث وتشغيل وتوزيع المعلومات.

ومع ذلك فهناك اختلافات في الآراء حول أدق التعريفات الخاصة بنظم معلومات الأراضي حيث يرى البعض أن العلاقة بين نظم معلومات الأراضي ونظم المعلومات الأخرى مثل الجغرافية والمساحية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية أدى إلى عدم وضوح تعريف نظم معلومات الأراضي. فالتعريف السابق يوضح العلاقة بين نظم معلومات الأراضي والنظم الأخرى والعلاقة المتصلة بينهم على التساوي. بينما

يدعي الآخرون أن نظم المعلومات الجغرافية (GIS) هو النظام الشامل العام وتتبع منه باقي النظم مثل نظم معلومات الأراضي وغيرها.

٢- دور نظم معلومات الأراضي في ضمان الحيابة

يوفر نظم معلومات الأراضي الإطار التنظيمي والمنهجي للتداول مع مختلف التحديات التي تواجه ضمان الحيابة العقارية فيما يخص أنماط الملكية وظروفها وشروطها وأشكال استخدامات الأراضي واستثمارها ووفرته وذلك من خلال تعزيز حقوق الأفراد والجماعات ضمن الأطر الخاصة والعامّة التي تحيط بأوضاع الحيابة العقارية.

(أ) تطوير وتحسين أسس تقييم الأراضي وعوائدها الضريبية

هذا النظام يعمل على تجهيز أساس جيد لتحديد الضرائب المفروضة على الأرض. فكما نعلم أن المحاسبة الضريبية على الأراضي غير مبنية حتى الآن على نظام تقييم شامل وداعم له من حيث معرفة حدود الأرض بشكل جيد ومساحتها واستخدامها وملكيته وموقعها. وهذا يؤثر بشكل مباشر على تقييم سعرها وفرض الضرائب عليها. أما تطبيق هذا النظام والمبين كما ذكر سلفاً على أساس وجود خرائط وتشخيص وتسجيل لكل وحدة أرضية بطريقة فريدة فسيساهم في تحديد الضرائب بشكل دقيق ويزيل اللبس والجغرافية في تحديد الضرائب والعوائد، والذي يؤدي إلى عدم المساواة والرشوة مما يؤدي بدوره إلى زيادة العوائد بواسطة النظام الضريبي الكامل نظراً لربط السجل العيني بالخرائط المساحية ذات المقاييس الكبيرة. وبالتالي سيتم إنتاج وإقرار نظام عادل لوضع وصياغة الضرائب ورسوم العوائد، مما يعمل على زيادة عوائد الدولة والسلطات المحلية من ضرائب الأراضي.

(ب) توثيق تسجيل أوضاع الحيابة العقارية وتيسير العمل المؤسسي

تكن في النظام المعلوماتي للأراضي (LIS) إمكانية خدمة الإدارة والجهاز المؤسسي للدولة بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال، عند تسجيل الأراضي وتحديد استخدامها يؤدي هذا النظام إلى تحديد حجم السكان وأنماطهم واحتياجاتهم؛ مما يؤدي بدوره إلى سهولة ربط جميع البيانات المرتبطة بقطعة الأرض والبيانات الخاصة بالسكان والدخل وجميع الإحصائيات، الأمور التي تقود إلى إدارة تخطيطية فعالة وزيادة الاتصال بين الحكومة المركزية والسلطة المحلية. كذلك سيزيد هذا النظام من سيطرة السلطات المحلية على الأراضي التابعة لها وتحديد ملكيتها والحد من انتشار العشوائيات مما سيعمل على رفع كفاءة إدارة التنمية.

ويساهم هذا النظام كذلك في مبادلة البيانات بين الإدارات على المستوى الأفقي والرأسي سواء على مستوى السلطة المحلية أو السلطة المركزية؛ مما يتيح إيجاد نظام معلوماتي متعدد الأغراض يحد من الازدواجية وهو ما يسمى (Multipurpose Information System).

(ج) زيادة كفاءة إنتاج الخرائط الرقمية

نظراً لأن الخرائط الجيدة تمثل أهمية خاصة للدولة وخاصة الدول النامية التي تمثل فيها التنمية حجر الزاوية، وحيث يكون التخطيط معقداً وموجلاً نتيجة لعدم وجود الخرائط الدقيقة والجيدة، فإن استخدام مثل

هذا النوع من النظم يساهم في تنفيذ المخططات نظرا لتوفير معلومات عن كل قطعة من قطع الأراضي واستخداماتها.

(د) تحسين الأداء القضائي

إن التداول بقضايا الأرض الحضرية في غياب نظام LIS الذي يحفظ ملكيات الأراضي وحدودها بشكل دقيق وتاريخ التعاملات عليها يزيد من التقاضي واللجوء إلى القضاء. خاصة إذا ما نظرنا إلى التغير الدائم في أوضاع الملكيات العامة والخاصة. فتأسيس مثل هذا النظام بحيث يكون شاملا وكفءا لتسجيل الأراضي يجنب اللجوء إلى القضاء ويحفظ حقوق الملكية.

(هـ) تسهيل المعاملات التجارية المتعلقة بالأراضي

إن التوثيق الدقيق للسجلات العقارية وربطها بمرجعية مكانية حسب موقعها يجعل التعامل مع الأراضي مكلفا للغاية ومستهلكا للوقت. فيمنح المالك ثقة في التعامل بكامل حقوقه على أرضه ويتيح سهولة إصدار سند للملكية موثوق به. ويوفر صيغة مبسطة لنقل الملكية إضافة إلى تقليل تكلفة نقل الملكية والإجراءات القانونية.

(و) رفع كفاءة سوق العقارات وسياسات التمويل الإسكانية

يمثل قصور سوق الأراضي إحدى الصعوبات التي تواجه دول العالم النامي ودول منطقة الإسكوا، أي أنه ليس هناك سوق أراض مرتبط بتقديرات ودراسات عن الأراضي وأسعارها واستخدامها ومستحققاتها الضريبية. وترجع الأسباب في ذلك إلى عدم وضوح الحدود بين حقوق الملكية العامة والخاصة، كذلك عدم الشعور بالأمان وعدم الاستقرار في الملكية العامة والخاصة. فوجود مثل هذا النظام يزيل العوائق ويعمل على استمرارية واستقرار سياسات الأراضي.

٣- بناء المنظومة المعلوماتية لإدارة الأراضي

(أ) مراحل بناء النظام المعلوماتي للأراضي

يتم تصميم نظام معلوماتي للأراضي بثلاث مراحل أساسية:

- (١) مرحلة التصميم؛
- (٢) مرحلة إنشاء قاعدة البيانات؛
- (٣) مرحلة إنتاج التقارير والخرائط وإجراء التحليلات.

(١) مرحلة التصميم

هي مرحلة يتم فيها تنظيم عملية تكوين نظام معلومات الأراضي ومن خلالها يتم تحديد كفاءة وفاعلية النظام في المستقبل. وهي مرحلة دراسة احتياجات المستخدم وفيها يتم ما يلي:

- (أ) تحديد الوظائف والمهام المطلوبة لتقويم دراسة النظام اليدوي القائم؛
- (ب) معرفة شكل المخرجات النهائية المطلوبة من النظام، على سبيل المثال: إنتاج خرائط للملكيات أو تقارير... الخ؛
- (ج) تحديد الاحتياجات المستقبلية للنظام بحيث يتكامل هذا النظام مع النظم القائمة في المحليات أو على مستوى السلطة المركزية.

(٢) مرحلة بناء وتصميم قاعدة البيانات

وهي مرحلة دقيقة في تصميم النظام وهي مستهلكة للوقت والتكاليف حيث أنها تأخذ في اعتبارها الشمولية والدقة والتي يعتمد عليها تنوع إمكانيات تحليل البيانات. ومن أهم الخطوط التي تشملها هذه المرحلة هي:

- (أ) تحديد بيانات قاعدة البيانات وتصميم البيانات وإجراء عمليات الترميز لقطع الأراضي بحيث يكون هناك رمز مميز مختلف لكل قطعة؛
- (ب) توصيف وتحديد مصادر البيانات سواء داخل الإدارة أو خارجها وتصميم نظام لجمع البيانات وإدخالها بالحواسب وتوفير إمكانيات بالقاعدة لإجراء عمليات التحديث والتعديل بالبيانات المدخلة؛
- (ج) مرحلة إدخال البيانات وتدقيقها لتأكيد صحتها. وهي تشمل نوعين من الإدخال هما:

(٣) مرحلة إنتاج الخرائط والتقارير والتحليلات

تنقسم هذه المرحلة بين إجراء نوع من الدمج بين المعلومات وإجراء عمليات البحث والقياس والمقارنة واستخراج البيانات المطلوبة مثل تحديد قطع الأراضي والخصائص المميزة لها. وتنتج هذه المرحلة مجموعة من المعلومات أهمها:

- (أ) إعداد الخرائط للعوائد والضرائب؛
- (ب) إنتاج خرائط مساحية لمقاييس كبيرة وتقارير لكل قطعة أرض؛
- (ج) إنتاج بيانات عن الملكية وطبيعة إشغالها واستخدامات الأراضي لكل قطعة أرض؛
- (د) إنتاج بيانات عن المباني والمساكن المقامة عليها كمياً ونوعياً.

وتمثل هذه المرحلة التطبيق المباشر للنظام والاستفادة به في إدارة معلومات الأراضي وتلبية احتياجات المستخدمين من مؤسسات حكومية سواء على المستوى القومي أو المحلي للبلديات.

٤ - خلاصة

إن الإيجابيات التي يوفرها تصميم نظام معلومات الأراضي لاستدامة ضمان الحيازة السكنية والعقارية تنعكس بشكل مباشر على رفع كفاءة وفاعلية إدارة الأراضي والتعاملات عليها، وتوجد نوعاً من

الثقة في سوق الأراضي، وتعمل على تفعيل دور هذا السوق في الاقتصاد الوطني، وترفع الثقة بعوائد استثمارات الأراضي، وتزيد من فرص ضمان الحيالة السكنية، وتسهل عمليات الإقراض السكني والعقاري. وتساهم في القاعدة المعلوماتية الأساسية لاستنباط معايير لكل من المدخلات والمخرجات الفاعلة في قضايا حيالة المسكن والأرض وضمان الحيالة.

جيم - قياس الأداء في قطاع الإسكان

يعرف المسكن بمجموعة من المحددات - كأنماط وأسلوب الحيالة - المساحة - قوة التحمل - إتاحة المرافق والخدمات - سهولة الوصول - درجة الأمان. ولمعرفة أو قياس أداء قطاع الإسكان لا يكفي أن نتعرف على حجم الإنتاج أو عدد الوحدات المنتجة فهناك حاجة لمعرفة العلاقات التشابكية بين المكونات المختلفة المؤثرة على هذه العملية الإنتاجية بهدف ترشيد مخرجاتها.

وهذا يقتضي إدراك العوامل التي تتحكم وتغير في سياسات وتوجهات وآليات قطاع الإسكان، ويتأتى ذلك بمعرفة البيانات الكاملة عن المدخلات والمخرجات في هذا القطاع، والقيام بالتحليل الكافي لها ومعرفة العلاقات المؤثرة والمهيمنة عليها، ومن ثم وضع السياسة الاسكانية التي تكفل الاستفادة القصوى من هذه النتائج. ولا يمكن التوصل إلى صياغة سليمة للسياسات الإسكانية إلا بإيجاد أداة تحليلية لقياس أداء القطاع كوسيلة فعالة تسهل وتقوي وتدعم الأنشطة في كافة القطاعات ذات الصلة بالإسكان، العام منها أو الخاص، المنظم أو غير المنظم، الرسمي وغير الرسمي (العشوائي).

١- معايير قياس اقتصاد العرض والطلب أو مؤشرات سوق الإسكان

من منظور عام، يتحدد السعر عند تقابل العرض والطلب ويخضع للقوة الشرائية لمختلف مستويات الدخول؛ كما يتحدد الطلب بالظروف السكانية، ودرجة التحضر، ومعدل تكوين الأسر الجديدة، ومستويات الدخول. ويتأثر كذلك بمدى ما يتاح لتمويل الإسكان من الميزانية الحكومية إضافة إلى الضرائب والمعونات خاصة ما يوجه منها للفقراء. ويتأثر العرض في الإسكان بما يتاح من موارد ومدخلات للقطاع كالأراضي والمرافق ومواد البناء وصناعة الإنشاءات، وتوفير العمالة المدربة، ومدى الاعتماد على الاستيراد؛ بينما يتأثر كلا من الطلب والعرض بالأوضاع التنظيمية والقانونية والمناخ السياسي؛ في حين أن لسياسة الإسكان انعكاساً ملموساً على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للبلد كالتضخم أو حجم المدخرات أو تكوين رأس المال أو مستويات الأجور أو ميزان المدفوعات؛

إن قوانين سوق الإسكان وآليات العرض والطلب الخاضعة جميعها لهذه المحددات الأنفة الذكر لا تعني بالضرورة أن التفاعلات التي تحدث في السوق تؤدي وظيفتها بشكل سليم. فإن كفاءة السوق تقتضي إرضاء الاحتياجات السكنية والمساعدة في تنمية الأهداف الاجتماعية والاقتصادية. لذلك فعند قياس كفاءة السوق يجب معرفة احتياجات الأطراف المشاركة في تنمية قطاع الإسكان كالمنتج والمستهلك والجهات الممولة والسلطة المركزية والسلطة المحلية، وهي:

١- المستهلك: من وجهة نظر المستهلك تحدد الاحتياجات أو الطلب بمعاييرها الخاصة وتبدأ من الحق في المأوى المناسب بحيالة يكفلها القانون، وحرية الانتقال من مسكن إلى آخر، وتوفير الشروط المعيشية اللائقة في المسكن وكذلك المرافق والخدمات في حدود كلفة ملائمة من موازنة دخل المستهلك مع احترام استدامة هذه الاحتياجات.

٢- المنتج: من وجهة نظر المنتج تحدد الاحتياجات كالتالي: أرض متاحة بسعر مناسب ومرافق متاحة في الوقت المناسب ومواد بناء متاحة بكلفة متاحة، وإمكانية دخول مجال الإنتاج، وعدم وجود محددات معيقة للإنتاج أو تضائلها كالضرائب والرسوم الخاصة، ووجود التسهيلات التمويلية الكافية، ومرونة تجاوب الإنتاج بالزيادة أو بالنقص مقابل الطلب، وصلاحيات التعاقد مكفولة، وصلاحيات القوانين والتشريعات التي تخص تنمية الأراضي، واستخدامات الأراضي، وضمانات الملكية والحيارة، واعتدال نظم الضرائب، واتساع الفرصة لوجود اختيارات ومستويات مختلفة من الإسكان، وأن تكون عوائد الاستثمار مجزية لتنشيط الاستثمار في الإسكان.

٣- الجهات الممولة: أما الجهات الممولة فتتطلب توفير الضمانات والحماية في المجالات التالية: السماح بالمنافسة لمؤسسات التمويل في ظروف متكافئة وعدم الإكراه على المنافسة مع مؤسسات تمويل مدعمة، إسناد القروض بنسب الفائدة الحقيقية بما يتيح تحقيق ربح يسمح للمؤسسات التمويلية بالاستمرار، وكفالة القانون لحقوق الملكية والحيارة، وتوفير مؤسسات لتأمين الحماية للقروض العقارية.

٤- السلطات المحلية: وتركز السلطات المحلية على ضرورة التقيد بالمعايير التالية: الجودة وتوافق البنية الأساسية وتنظيم استخدامات الأراضي وما يضمن حسن استغلال الموارد وكفاية الأراضي لإمكان تخصيص ما يلزم من خدمات للمناطق السكنية وتوفير العوائد الاقتصادية لتغطية نفقات تلك الخدمات.

٥- السلطات المركزية: أما السلطات المركزية فتسعى إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية والأداء الناجح للنشاط الإسكاني، وتوفير المسكن الملائم للجميع، وتعزيز الدعم الإسكاني لفقراء الحضر ومحدودي الدخل، وضع استراتيجية وسياسة للإسكان تتكامل مع الخطط التنموية، تنظيم أداء قطاع الإسكان، مساهمة قطاع الإسكان بإيجابية في تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، هذا بالإضافة إلى ترشيد الاستفادة من عوائد هذا القطاع وتوجيهها إلى القطاعات الأخرى لرفع معاناة الفقراء والتحكم في مشاكل التضخم وتوليد فرص العمل وتنشيط الاستثمار.

٢- المعلومات

إن نقص المعلومات ونقص التحليل الكمي يحد من القدرة على الاختيار في البدائل التنموية عند صياغة السياسات في قطاع الإسكان والقطاعات الأخرى التي تؤثر عليه بل وتحكمه وهي على سبيل السرد وليس الحصر، المجال الاقتصادي، وسوق الاستثمار، وسوق الإنشاء والتشييد. لذلك فهناك ضرورة لمعالجة النقص في تدفق المعلومات والبيانات وتحليلها لتنمية الأداء الفعال.

٣- طرق جمع البيانات

هناك ضرورة لتطوير طرق جمع المعلومات وتحليل البيانات، كذلك تنظيم هذه المعلومات ودراسة التشابك بينها وتحديد آثارها المباشرة وغير المباشرة، من خلال إنشاء طرق سهلة ومبسطة لتدوين البيانات في منشئها وإيجاد وسيلة لتداولها في تنمية قطاع الإسكان والقطاعات المتفاعلة معه، مما يلزم توحيد المصطلحات والتعاريف.

٤ - إنشاء قاعدة بيانات

إن البيانات التي يحتاجها قطاع الإسكان لإظهار مؤشرات لقياس الأداء ورفع القدرة التحليلية لمتخذي القرار تتداخل وتتعدد مصادرها. لذلك تتضح الضرورة لإنشاء قاعدة بيانات أساسية تتعامل مع كافة البيانات المباشرة وتقوم بربطها بالبيانات المتداخلة أو غير المباشرة بالقطاعات الأخرى. ويتطلب ذلك إنشاء نظام معلومات يخدم أطراف وجهات متعددة تقوم بالرصد والتحليل والاستفادة من التعامل مع هذه البيانات عند الحاجة.

دال - تأسيس إطار تحليلي لأداء قطاع الإسكان

إن الهدف الرئيسي لقياس مؤشرات الإسكان هو تأسيس إطار تحليلي لأداء القطاع، وذلك بتحديد الأدوات اللازمة لقياس الأداء والمقارنة عبر المكان والزمان من منظور شامل ووضع دراسات اقتصادية مقارنة للمداخل المختلفة للسياسة الإسكانية. ويتم ذلك من خلال مكونين رئيسيين لبناء المؤشرات، أولاً: المسح الشامل لقطاع الإسكان ويشمل بيانات تغطي مجالات الإنتاج والتمويل والاستيراد والتسويق ومدى التنظيم والقانونية بالقطاع؛ وثانياً إجراء المسح المكثف ويجري تفصيلاً على مستوى الأسر المعيشية ليغطي الجوانب الاجتماعية والاقتصادية. وتهدف هذه المؤشرات إلى وضع معايير لقياس الأداء لصياغة وتنفيذ استراتيجية الإسكان من خلال وضع إطار تنظيمي لعملية اتخاذ القرار وتحديد المتغيرات المؤسسية المطلوبة لرفع الكفاءة، وإنشاء علاقات بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ومخرجات قطاع الإسكان وتتلخص أهداف هذه المؤشرات فيما يلي:

١ - مؤشرات نوعية

حول توفير المسكن أو مأوى مناسب للجميع وما يتلاءم مع ظروف تشكيل الأسر الجديدة، وحساب عدد الوحدات السكنية المتاحة وشروطها النوعية، ورصد أحوال الأسر المعيشية وتلك التي بدون مسكن وكذلك واقع حيازة المرأة للسكن.

٢ - مؤشرات الكم والسعر

حول عدد الوحدات السكنية المنتجة، وتحديد حجم الاستثمار في الإسكان والقدرة الاقتصادية للحصول على المسكن، وعلاقة سعر المسكن بدخل الأسرة، وعلاقة إيجار المسكن بدخل الأسرة.

٣ - مؤشرات الجودة

وتهدف إلى تخفيض الكثافات ومعرفة درجة المتانة أو التحمل وجودة المواصفات وتوفير البنية الأساسية والمرافق ودرجة السهولة واليسر في الرحلة بين السكن والعمل ووجود فرص للاختيار في مواقع السكن. وتحدد كذلك معايير نصيب الفرد من المساحة السكنية ودرجة التزامم في الغرفة والاكتظاظ في المسكن والالتزام بالشروط القانونية في الحصول على الرخص وإشكاليات وضع اليد والتعديلات السكنية.

٤ - المؤشرات الاقتصادية وأوضاع العرض والطلب

وهي مؤشرات تهتم بتنمية تمويل الإسكان وسياسة تنمية الأراضي وتوجيه الدعم لمنخفضي الدخل. وتتعرض لقياس الموارد والاعتمادات التي تخصص للإسكان ونظم القروض العقارية، ونسب الفائدة. وتشمل بيانات حول معدلات تنمية الأراضي، وتنظيم البنية الأساسية، ومحاولات تخفيض تكاليف البناء، وإعادة تنظيم صناعة البناء، وتوفير العمالة المدربة. كما تشمل حصر الأراضي وتكلفة المرافق وتكاليف البناء في العملية الإنتاجية.

٥ - التشريعات والقوانين

للتشريعات والقوانين دور هام في أداء قطاع الإسكان. حيث انه في كثير من الأحيان، تتحكم القوانين في أداء القطاع وتؤدي في حالات كثيرة إلى مشكلات يصعب حلها. تؤثر بعض القوانين في رفع أسعار الأراضي أو مواد البناء أو الإيجارات مما ينعكس على حركة التبادل التجاري وانخفاض معدلات البيع والشراء وعدم توازن السوق.

كما تحدث قوانين الإيجار خلا أو عدم توازن عند التعامل بها إذا أدى التقيد بها إلى إحجام توجيه الاستثمار نحو البناء المخصص للإيجار نظرا لضعف عوائد الاستثمار المرجوة منه، إضافة إلى الخلل أو المعوقات الناجمة عن صعوبة تطبيق شروط تشييد المساكن المنخفضة التكلفة.

ويعتبر تنظيم قانونية الأوضاع في مجال الإسكان من أصعب مهام تقويم أداء قطاع الإسكان وتقويم إنجازات سياسات وخطط الإسكان نظرا لعدم إمكان التحديد الكمي للمشكلات القانونية وانعكاساتها. وأهم ما يجب أن تتناوله المؤشرات النوعية القانونية هو قضايا تنظيم حق الحيازة، وحق الملكية، وحق الاستخدام، وحق انتقال الحقوق بالعقود والاتفاقات، وآليات توثيق العقود دون تكاليف مرتفعة، واكتساب الحقوق التي يجب أن تكفل في كل الأحوال العدالة والاستقرار.

كما تشمل المؤشرات الكمية أثر التشريعات والقوانين في قياس مدى تنمية تسويق الإسكان والأراضي وتسهيلات التبادل وتسجيل العقود وكذلك إزالة الاختناقات الإدارية من أداء القطاع، وقياس انتشار التعديات على الملكيات، وقضايا تمويل الضرائب العقارية والضرائب المحلية وتوجيهها، ومدى الخضوع للقانون، وذلك من خلال متابعة البيانات الخاصة بهذه القطاعات لتشخيص المشاكل ووضع الحلول المناسبة لها.

ثالثاً - الحيازة السكنية والعقارية: دراسات حالة في عدد من بلدان الإسكوا

ألف - الجمهورية العربية السورية^(٨)

الحيازة السكنية والعقارية - الأدوار والمسؤوليات

دراسة حالة

شهدت الجمهورية العربية السورية نمواً عمرانياً ملحوظاً خلال العقود الماضية، تحولت معه البنية الديمغرافية من بنية يغلب عليها الطابع الريفي إلى بنية حضرية بشكل رئيسي. ورغم أن المدن الخمس الكبرى سجلت نمواً فائقاً (٣-٤ في المائة في العام) إلا أن التيار الحالي للنمو العمراني قد بدأ بالتوجه إلى المدن الصغيرة والمتوسطة. هذه الأخيرة تشهد نسب نمو تفوق ٦ في المائة في العام أحياناً^(٩). وتطلب هذا النمو المتسارع تحركاً سياسياً واضحاً لرسم سياسات إسكانية منذ نهاية فترة الانتداب. وتساعد الدور الرسمي للدولة في محاولة لتأمين السكن الملائم بشكل مضطرد. غير أن سياسات الدولة في مجال السكن كانت ولا زالت محصورة غالباً بدعم العرض على حساب الطلب. لذا نلاحظ اليوم وجود فوارق ضخمة بين حجم المدخلات وعوائد هذه السياسات. وتسعى دراسة الحالة لتسليط الضوء على السياسات الإسكانية في الجمهورية العربية السورية وتوضيح الأسباب التي أدت بالرغم من الجهود الفائقة المبذولة في هذا القطاع إلى قصور هذا القطاع في تأمين المسكن الملائم للجميع. وسيوضح البحث أن الضمانات القانونية والإدارية المتوفرة لحماية الحيازة غير كافية وحدها للوفاء بالالتزامات التي تبنتها الخطط الإسكانية، على العكس من ذلك فإن التشدد في حماية بعض أنواع الحيازة ودعمها قد يتسبب في إضعاف أطر حماية الحيازة للفئات الاجتماعية المحدودة الموارد الاقتصادية والاجتماعية.

التجربة السورية هي حالة مثالية لدراسة إشكالية دور الدولة كوسيط في عملية الإسكان خاصة حين بذلت هذه الأخيرة موارد لا يستهان بها لدعم هذا القطاع. وربما تكون التجربة السورية رائدة في المنطقة في مجال التوجه السياسي الرسمي لحل أزمة السكن الناتجة عن النمو العمراني؛ غير أن التركيز على توجيه سياسة السكن في سياق واحد يتلخص في قيام الدولة بالبناء مباشرة أو بدعم العرض للتمكين من التملك قد يكون قد أضعف من فرص تطبيق توجهات أخرى أكثر جدوى وأكثر مرونة قائمة على الفرضية التي تركز إلى أهمية الإيجار ودعم الإقراض والتمكين من حيازة الأرض وغيرها.

١ - الإطار العام لآليات توفير الأراضي المعدة للسكن

في النصف الثاني من القرن التاسع عشر قامت الدولة العثمانية بتصفية الجزء الأعظم من أملاكها بدءاً من العام ١٨٥٨^(١٠). حيث تم تحويل الأراضي العامة (الأميرية) المؤجرة أو الموضوعة تحت نظام

(٨) أعد هذه الدراسة السيد عمر عبد العزيز حلاج، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

(٩) فؤاد ملكاوي، عمر عبد العزيز حلاج، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الإسكوا. الأمم المتحدة: E/ESCWA/HS/٢٠٠١/٣، نيويورك، ٢٠٠٣.

(١٠) Peter Sluglett, Marion Farouk-Sluglett, "the Application of the ١٨٥٨ Land Code in Greater Syria: Some preliminary

Observations" in Tarif Khalidi, ed., *Land Tenure and Social Transformation In the Middle East*, American University of Beirut:

جباية المال المعروف بالالتزام، إلى أراض ذات ملكية خاصة لقاء دفع ضرائب نظامية^(١١). وقامت السلطنة بإصلاحات جمة في نظام تسجيل الملكيات العقارية (الطابو). لا تدخل هذه التعديلات مباشرة في صلب موضوع البحث، وهي غالبا ما تناولت الملكيات الزراعية الريفية، باعتبار أن الأراضي الحضرية كانت غالبا أملاكاً خاصة أو أوقافاً^(١٢). غير أن هذه الأراضي الزراعية سرعان ما صارت المجال الوحيد للتوسع العمراني حول المدن في القرن العشرين.

ومن ناحية أخرى تم حصر ملكيات الدولة وفق قانون أملاك الدولة رقم ١٤٤ لعام ١٩٢٥، حيث توضحت آلية تعريف أملاك الدولة العامة (الحيز العام) وهو المجال الذي لا يمكن استعماله سوى للخدمات العامة، وأملاك الدولة الخاصة وهي الأراضي التي يمكن أن تنقلها الدولة لصالح المشاريع الاستثمارية للوزارات والإدارات المحلية (المجالس البلدية).

مع تضخم حركة النمو العمراني في بداية الخمسينيات بدا واضحا أن توفير الأراضي المعدة للسكن سيتطلب أراض أكبر من المخزون المتوفر مباشرة ضمن أملاك الدولة. ورغم أن سياسات الدولة تأرجحت خلال عقدين من الزمن قبل أن تستقر باتجاه سيطرة الدولة على حركة الاقتصاد الكلي في الجمهورية العربية السورية فإن عددا من المبادرات الجزئية كان قد بدأ بالظهور منذ نهاية فترة الانتداب. وتأرجحت سياسات الدولة معها بين سياسات داعمة للقطاع الخاص وسياسات داعمة لسلطة الدولة من ناحية استملاك الأراضي^(١٣).

عمليا أدى التوجه الجديد للحكومة منذ منتصف الستينيات إلى تمكين الدولة من ممارسة صلاحيات واسعة وفق تشريعات متلاحقة أهمها قانون إعمار المدن ٩ لعام ١٩٧٤ والقانون ٦٠ لعام ١٩٧٩ والقانون ٢٠ لعام ١٩٨٣. أعطى القانون الأول الصلاحية للمجالس المحلية بإعادة التوزيع الجبري لتنفيذ مشاريعها العمرانية (بمعنى آخر حافظ على إمكانية القطاع الخاص باستثمار أراضيه بعد اقتطاع نسب محددة لتأمين الخدمات والمرافق). أما القانون الثاني فربط توسع المدن الرئيسية في الجمهورية العربية السورية بعملية الإستملاك وإعادة التوزيع بسعر الكلفة على القطاعين العام والتعاوني (أي أخرج القطاع الخاص من المنافسة على الاستثمار في مناطق التوسع العمراني وحصر نشاطها في مراكز المدن مما أدى إلى تضخم أسعار العقارات كما سنرى لاحقا). أما القانون الثالث فقد مكن الدولة من استملاك أراضي مراكز المدن (وهو إن كان محدودا بتوفير الخدمات والمرافق وبعض حالات السكن الشعبي إلا أنه لعب دورا في تحديد أسعار العقارات وتوجيه السوق العقارية)^(١٤).

وارتبط تطبيق هذه القوانين بإصدار قانون التخطيط رقم ٥ لعام ١٩٨٣ والذي حدد كيفية إعداد المخططات التنظيمية وربطها بإجراءات قانونية وإدارية، وهكذا أمنت سياسة الدولة على الأقل من الناحية

(١١) لمزيد من المعلومات راجع: عثمان سلطان، شرح أحكام الأراضي الأميرية ونظام الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة. مطبعة الجامعة السورية: دمشق، ١٩٣٦.

(١٢) لمزيد من المعلومات راجع: عبد الله حنا، الفلاحون وملوك الأراضي في سورية القرن العشرين. دار الطليعة: بيروت، ٢٠٠٣.

(١٣) محمود زكي شمس، التوسع العمراني ونظام البناء في الجمهورية العربية السورية. المؤلف: دمشق، ١٩٩٣. ص ٨٧-٩١.

(١٤) راجع نصوص القوانين الأساسية.

النظرية آليات قانونية لإدارة عملية تحويل الأراضي المحيطة بمراكز المدن إلى أراضٍ معدة للسكن وفق خطط خمسية محددة.

لقد كان لسياسة الدولة دوراً كبيراً في توفير أراضٍ معدة للسكن على المدى القصير. فقد ازداد إنتاج مساحة الأراضي المبنية المخصصة للسكن سنوياً من ١,٤٧٩,٠٠٠ متر مربع عام ١٩٦٣ إلى ٦,٨٨٦,٠٠٠ متر مربع عام ١٩٨٥ وذلك في القطاعين الخاص والتعاوني^(١٥). ورافق ذلك تزايد نسبة قطاع البناء والتشييد من إجمالي الناتج المحلي من ٤ في المائة إلى ١٠ في المائة خلال الفترة ذاتها. وانعكس ذلك من خلال توفير المدخلات وحشد موارد لا يستهان بها لخدمة قطاع السكن^(١٦).

غير أن سياسة الدولة القائمة على ربط التوسع العمراني بعمل القطاع العام لم تكن مستدامة. فالإنفاق الذي تحقق نتج غالباً من المساعدات العربية التي تدفقت على الجمهورية العربية السورية بعد حرب تشرين/أكتوبر ١٩٧٣. وقد رافق هذا الإنفاق تزايد في نسب التضخم. ووصلت التناقضات بين القوانين وتعليماتها التنفيذية حداً جعل وتيرة العمل تتباطأ بسبب تداخل صلاحيات المؤسسات المختلفة وتناقض أنظمتها^(١٧). والملاحظ أن مساحة الأراضي المبنية للسكن في القطاعين الخاص والتعاوني عادت إلى التناقص بشكل شبه مستمر من عام ١٩٨٥ إلى اليوم حيث صارت المعدلات السنوية اليوم أقل مما كانت عليه قبل أربعين عاماً. وصار واضحاً أن الآلية المتوفرة لتأمين أراضي السكن لم تعد ملائمة. وربما كانت الظاهرة الأوضح لتمثيل المشكلة هي في انتشار مناطق المخالفات الجماعية (السكن العشوائي) على أطراف المدن الكبرى والصغرى. حيث بينت بعض التقارير المحدودة انتشاراً على أطراف المدن الرئيسة يصل من ١٠ في المائة إلى ٤٠ في المائة (حالة مدينة حلب)^(١٨).

٢- أشكال الحيازة و ضمانات حمايتها من الناحيتين القانونية والإدارية

إن تاريخ أنماط الحيازة في الجمهورية العربية السورية معقد شأنه شأن الدول الأخرى في دول منطقة الإسكوا. فرغم أن الشكل الرئيسي كان يتمثل غالباً بالملكية أو الإيجار إلا أن هناك أشكالاً أخرى مثل ملكية الرقبة والالتزام والجفتك والإيجارتين والالتصاق والرهن والأوقاف الخيرية والذرية وأراضي المشاع وغيرها من أشكال الحيازة التي تطورت عبر تاريخ المنطقة^(١٩). عملياً بدأت الجمهورية العربية السورية وبشكل رائد إصلاح بعض أنظمة الحيازة المختلفة. فتم تنظيم الأوقاف الخيرية على المستوى الوطني عام ١٩٤٩ (قانون رقم ١٢٨). وتم في العام ذاته إلغاء نظام الأوقاف الذرية (قانون رقم ٧٦) وتحويلها إلى ملكيات إفرادية. كما تم تشجيع المستأجرين (ضمن قطاع السكن حصراً) على شراء عقارات الأوقاف التي كانوا يستأجرونها. ونظم قانون الإصلاح الزراعي لعام ١٩٥٨ وإصداراته اللاحقة عام ١٩٨٠ ملكيات

(١٥) المجموعة الإحصائية: ٢٠٠١، المكتب المركزي للإحصاء، السنة الرابعة والخمسون، ص ٢١٠.

(١٦) المرجع ذاته ص ٥٢٢.

(١٧) تقرير المرحلة الأولى للجنة الفرعية للمخالفات الجماعية. المشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية والارتقاء بخدمات سكانها: التقرير النهائي الناتج عن المرحلة الأولى. اللاذقية، ٢٠٠٠.

(١٨) المصدر ذاته.

(١٩) لمزيد من المعلومات مراجعة شفيق طعمة وآخرون، التقنين المدني السوري: الجزء التاسع. المكتبة القانونية: دمشق،

الأراضي الزراعية^(٢٠). كما كانت الجمهورية العربية السورية وكذلك لبنان رائدة في مجالات التسجيل العقاري وضمان حقوق الحيازة العقارية. غير أنه يجب التفريق بين الضمانات القانونية لحق الحيازة والقدرة على الحيازة. وهذا هو موضوع هذا الجزء من البحث.

إن أشكال الحيازة الرئيسية والتي يكفلها القانون متعددة وتتناول دراسة الحالة شرح النقاط الرئيسية الخاصة بضمان حق الحيازة وفق الأنظمة الإدارية وقدرتها الفعلية على ضمان هذا الحق.

(أ) الملكية

الملكية هي النمط الأكثر وضوحاً ضمن الأنظمة والقوانين السورية. وقد تم تحديد الملكيات في الجمهورية العربية السورية على مرحلتين إحداهما في نهاية القرن ١٩ والثانية وهي الأكثر دقة ومصادقية من الناحية الهندسية، عقب إصدار قوانين السجل العقاري ١٨٦ و ١٨٨ لعام ١٩٢٦. حيث ينظم القانون الأول شروط الملكية وينظم الثاني آلية التسجيل العقاري. وهذه السجلات هي من الدقة أنها تحفظ جزئيات الحصص العقارية (الناجمة غالباً عن نظام الإرث) وتضمنها مما شجع الناس على التخاذل في تصفية تركاتها وكان عاملاً أساسياً في تجزئة الملكية العقارية وبالتالي إلى تهاكها.

أدت سياسات الدولة المختلفة وخاصة في العقود الأخيرة إلى تشجيع هذا النمط من الحيازة بشكل مباشر أو غير مباشر على حساب الأنماط الأخرى. فأنظمة التعاون السكني مثلاً حصرت دائرة المستفيدين من السكن التعاوني بالاكنتاب لملك المساكن^(٢١). وكذلك نظام تعويضات المساكن المهتمة نتيجة الكوارث أو الإخلاء القسري لصالح تأمين الخدمات والمرافق^(٢٢). وكذلك الأمر بالنسبة للمشاريع السكنية التي بناها القطاع العام المدني منه والعسكري. وبشكل غير مباشر انعكست قوانين حماية المستأجرين سلباً على ريعية الاستثمار في العقارات السكنية المعدة للإيجار من قبل القطاع الخاص وتناقص المخزون السكني من هذه العقارات بدلاً من أن يزداد. حتى الأوقاف باتت تتجنب الاستثمار في العقارات السكنية المعدة للإيجار لضعف مردودها مقارنة بالاستثمارات التجارية.

من ناحية أخرى استفاد سكان العشوائيات (مناطق المخالفات الجماعية) من كون جزء كبير من الأراضي المحيطة بمراكز المدن هي من الأراضي التي تحولت إلى أملاك خاصة بعد أن كانت أراض أميرية (ميري) وقاموا بالاتفاق مع مالكيها، أو بالتراضي معهم فيما بعد، بتحويل ملكيتها في السجل العقاري بحيث يضمنون صيغة ضعيفة من حق الحيازة على شكل أسهم ضمن أراض وصفها القانوني في السجل العقاري هو أراض زراعية.

خلاصة، تعاضدت سياسات الدولة مع التفكير الاجتماعي العام لاعتبار الملكية شكلاً مفضلاً من أشكال الحيازة، على الرغم من كونه بعيد المنال اقتصادياً بالنسبة للغالبية من ذوي الدخل المحدود.

(٢٠) حنا. ص ٥٠ وما بعد.

(٢١) محمد نصر الدالاتي، قوانين وأنظمة التعاون السكني بين النص والتطبيق. فرع نقابة المحامين بدمشق: دمشق، ١٩٩٩. ص ١٢-١٣.

(٢٢) محمد صياح النشواتي، القيود على الملكية العقارية. المؤلف: دمشق، ١٩٩٣. ص ٥٢٦ وما بعد.

(ب) الإيجار

الإيجار هو شكل من أشكال الحيازة المحمية قانونيا في الجمهورية العربية السورية. وهناك أنظمة خاصة بتسجيله وتوثيق عقود. وتكمن المشكلة في مجموعة من قوانين حماية المستأجرين التي صدرت تباعا منذ عام ١٩٤٩، عقب الحرب العالمية الثانية والمؤثرة في تفاقم مشكلة السكن. لقد افترض المشرع لهذه القوانين أن التضخم الناتج في بدلات الإيجار يتطلب تحديدا لهذه البدلات وحماية المستأجر من الإخلاء إذا رفض دفع زيادات في بدلات الإيجار. ثم صدرت مجموعة من المراسيم والقوانين المتلاحقة التي خفضت البدلات رغم التضخم العام^(٢٣). لقد حمت هذه السياسة المستأجرين القديمين غير أنها أبعدت المستثمرين من الاستثمار في العقارات السكنية المخصصة للإيجار. واضمحلت نتيجة لذلك المخزون النظامي من هذا النوع من المساكن. وصار على راغب الاستئجار أن يسلك إحدى طريقتين. الأولى أن يدفع مبلغا طائلا ضمانا لإفراغه البيت (الفروع). يتم هذا الإجراء خارجا عن الحماية القانونية وبالتالي لا يضمن فيه المستأجر حقه في الحيازة. والطريقة الثانية هي بإضفاء الصبغة القانونية على (الفروع) عن طريق صياغة عقد رهن ملكية^(٢٤) (غالبا ما يكون سوريا ويرافقه بدل إيجار غير مسجل لئلا يتحول العقد إلى صيغة إيجار يفقد معها المالك حقه بإفراغ البيت في نهاية المدة). لذلك نرى أن قانون حماية المستأجرين انقلب على الأجيال اللاحقة من المستأجرين.

تم تعديل قانون الإيجار مؤخرا بما يسمح بتنظيم عقود إيجار محدودة المدة (قانون رقم ٦ لعام ٢٠٠١). كما أعطى القانون صيغ قانونية مع مهلة زمنية لتراضي المستأجرين القديمين والمالكين (أيضا عن طريق شراء أحد الطرفين لحقوق الطرف الآخر)^(٢٥). أي أن التوجه العام الذي ما زال رسميا يعتبر الملكية هي حالة نهائية من الحيازة بينما الإيجار هو حالة طارئة. المشكلة الأكبر في القانون الجديد تكمن في التحكيم القضائي كسبيل لحل الخلافات المتعلقة بضمان الحيازة. علما بأن الجهاز القضائي السوري مثقل بأعباء كبيرة لذلك لا ينتظر أن يتم البت في قضايا الإيجار بشكل سريع. وبذلك مازال الإيجار شكلا ضعيفا من أشكال الحيازة.

(ج) الالتصاق والتقادم^(٢٦)

رغم أن التشريع السوري يعترف بهذين الشكلين من أشكال الحيازة إلا أنه من النادر تطبيقهما وخاصة في الحالات الجماعية. وخاصة فيما يتعلق بموضوع التقادم فإن الإطار القانوني الذي يسمح به يمكن أن يكون مدخلا أساسيا لتوفير الغطاء القانوني لسياسة مستقبلية لضمان حق الحيازة في مناطق المخالفات. ولكن حتى اليوم تبقى الضمانات القانونية بهذا الشأن ضعيفة وتعتمد مرجعيا على القانون ٤٤ لعام ١٩٦٠ الذي حدد حالات محددة موجبة للهدم وسمح للبلديات بمرونة نسبية في التعامل مع المخالفات. ورغم أن هذا القانون كان مصمما للتعامل مع المخالفات العمرانية الخاصة بالأبنية المرخصة لقاء غرامات تشكل موردا ماليا هاما للبلدية (زيادة في المساحة المبنية عن معطيات الترخيص) إلا أن هذا القانون استخدم أيضا للتغاضي عن مخالفات البناء الجماعية (السكن العشوائي). وفي حال قررت البلدية المباشرة بتنفيذ

(٢٣) خالد عزت المالكي، شرح قانون الإيجار، مؤسسة النوري: دمشق، ٢٠٠١. ص ٥ - ١٤.

(٢٤) طعمة. ص ٨٥٨١ وما بعد.

(٢٥) المالكي. ص ٣٦.

(٢٦) النشواتي. ص ٢١٢ وما بعد.

مشاريع معينة في منطقة مأهولة عشوائية فلا يوجد رادع قانوني واضح لإخلاء السكان قسريا إذا لم يكونوا مالكيين لحق حيازة واضح. أما في حالة الحيازة القانونية يتوجب على البلدية تأمين مسكن بديل، وغالبا ما تقدم البلدية عوضا عن ذلك وعودا بمنازل بديلة قد تتأخر بضعة سنين في تأديتها.

ونظرا لكون هذه النقطة ذات منعكسات إنسانية وسياسية ذات أبعاد كبيرة فقد وجه رئيس الجمهورية السورية الراحل شفويا بوجوب عدم إخلاء أي مواطن يقطن داره (حتى في مناطق المخالفات) بدون تعويض لائق. وأصبح هذا التوجيه مرجعا إداريا إن لم يكن قانونيا بهذا الصدد. علما بأن هناك تجارب قانونية قديمة في ضمان حق السكن والحماية من الإخلاء القسري في المناطق الريفية ترجع إلى عام ١٩٥٢^(٢٧). غير أن تطوير قوانين الإصلاح الزراعي نفت الحاجة إلى توسيعها وتطويرها لتشمل الحماية القانونية من الإخلاء القسري في مناطق الحضر أيضا.

(د) الأجهزة القضائية المكلفة بحماية الحيازة

تتضارب الصلاحيات القضائية بين القضاء العقاري والجزائي وقضاء الصلح فيما يخص الحيازة. حيث يفترض أن يقوم القضاء العقاري بالأمر التي تتعلق بحماية الملكية في السجلات العقارية. أما قضاء الصلح فيبيث في الحالات التي تشمل خلافات في علاقات البيع والإيجار. ويتناول قضاء الجزاء ضمن مهامه الأخرى، الخلافات الناجمة عن سوء نية في التعامل بين الفرقاء في المعاملات العقارية. لذا يسهل التداخل بين هذه المحاكم مما يسبب تأخرا في إصدار الأحكام وعزوف المواطنين العاديين عن اللجوء للقضاء لحل مشاكلهم.

ويلحظ هنا أن القضاء بشكل رئيسي معني بحماية الملكيات النظامية أو القابلة للتنظيم. أي أن القضاء غير قادر على التدخل نظريا في الخلافات الناجمة عن أشكال حيازة غير معترف بها قانونا إلا في بعض الحالات المحدودة التي تخص قضاء الجزاء.

(هـ) الضمانات الإدارية لحملة الحيازة

إضافة إلى نظام السجل العقاري المنظم وفق قوانين تعود لعام ١٩٢٦، قامت الجمهورية العربية السورية بإصدار قانون خاص بالسجلات العقارية المؤقتة. فجاء القانون ١٤ لعام ١٩٧٤ ليستوعب حركة العمران المتسارعة والتي وضعت أعباء كبيرة على عاتق نظام السجل العقاري^(٢٨). فتم تنظيم سجلات مؤقتة ونقلها تدريجيا إلى السجلات الدائمة. كما تم الاعتراف بسجلات الجمعيات التعاونية ومشاريع الإسكان التابعة للقطاع العام كوثائق عقارية ريثما يتم نقلها إلى السجلات الدائمة. ورغم أن هذه السجلات غير النظامية تحوي ثغرات فنية أو قانونية إلا أنها استوعبت حركة البناء الضخمة التي تمت في السبعينات وأول الثمانينات بمرونة فائقة.

(٢٧) حنا. ص ٧٦ وما بعد.

(٢٨) يتضمن هذا القانون أيضا تعليمات للحد من الاتجار بالأراضي، الأمر الذي ربط صدوره بدور متأرجح فيما يخص السكن فهو سهل عملية تسجيل حقوق الملكية ولكنه أضعف من استثمارات القطاع الخاص في مجال السكن ودفع أصحاب العقارات إلى بنائها بالسرعة الكلية لتفادي الغرامات التي تنال المتعاملين بالمضاربات العقارية. مما أوجد عددا فائقا من الشقق الشاغرة خارج متطلبات السوق الفعلية وحول المضاربات من مضاربات على العقارات إلى مضاربات على الشقق. ثم جاء القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ ليجعل الاتجار بالعقارات جرمًا جزائيا.

٣- اقتصاد العرض والطلب

بات واضحا من خلال دراسة الحالة الواردة آنفا أن السياسة العامة للدولة كانت متجهة بخطوات عملية (غير مستدامة) لتحسين الطفرة الآتية في التوسع العمراني. كما بات من الواضح أيضا أن سياسة الدولة كانت موجهة بشكل رئيسي إلى دعم السكن بشكل مباشر (دعم العرض على حساب الطلب). في هذا الجزء من البحث سنستعرض آلية عمل السوق العقاري بين العرض والطلب لنوضح أن دعم العرض بشكل مباشر تسبب في فقدان أهلية الحيازة بالنسبة للكثيرين من ذوي الدخل المحدود.

(i) القطاع الرسمي

يوجد في الجمهورية العربية السورية ثلاثة أنواع من القطاعات التي تؤمن السكن بشكل رسمي هي القطاع الخاص والقطاع التعاوني والقطاع العام^(٢٩). هذا الأخير ينقسم بدوره إلى قطاعات فرعية منها السكن العسكري وعدد من أنماط المساكن الشعبية التي تبنيها الجهات العامة المختلفة مثل البلديات. والمقصود بالقطاع الرسمي هو القطاع المنتج للسكن ضمن الاقتصاد الرسمي (رخص بناء - تسجيل عقاري - ضرائب إملكية - عقود مقاولات رسمية الخ). شهد هذا القطاع نهضة كبيرة في السبعينات وبداية الثمانينات وهو الآن في تراجع ملحوظ. إذ لم يعد هذا القطاع قادرا على مواجهة النمو السكاني ولم تعد السياسات الخاصة بتوفير الأرض كافية لتأمين أراض توسعية جديدة. فحجم الزيادة في المخزون السكني الرسمي السنوي يقل عن ١ في المائة بينما التزايد السكاني يقارب ٢,٥ في المائة (علما أن التزايد السكاني قبل عشرين عاما كان يقارب ٣,٣ في المائة) وقد بدأ هذا الجيل بدخول سوق العمل وتشكيل أسر جديدة^(٣٠). هذا يعني أن قرابة ثلاثي الطلب على المساكن صارت خارج القطاع الرسمي. وما زالت سياسة الدولة بشكل أساسي تعالج مشكلة السكن (مع بعض الاستثناءات) على أنها مشكلة قابلة للحل بدعم المزيد من إنتاج المساكن (دعم العرض).

تتلخص سياسة دعم إنتاج المساكن بتوفير مساعدات عينية أو إدارية للسكن الشعبي والتعاوني، سواء عن طريق استملاك الأراضي وتوزيعها بسعر الكلفة مع مرافقها العامة أو بدعم أسعار مواد البناء أو بإعطاء قروض عقارية من المصارف الحكومية (قروض موجهة لدعم الإنتاج وليس الطلب). هذه المساعدات أعطت القطاع العام والتعاوني ميزات على القطاع الخاص. وقد رافق هذه الامتيازات كما رأينا تحجيذا قانونيا لدور القطاع الخاص من المشاركة في الاستثمار ضمن مناطق التوسع الرسمية. كل هذا دفع القطاع الخاص تدريجيا للخروج من القطاع الرسمي والتوجه للبناء في مناطق السكن العشوائي.

ورغم أن كلفة إنتاج السكن في القطاع العام أقل نسبيا من مثيلاتها في القطاع الخاص إلا أن التدقيق في أسعار القطاع العام يبين هدرا في الإنفاق على الأعمال الإنشائية يصل إلى أكثر من ٥٠ في المائة^(٣١). بينما يقوم القطاع الخاص بالإنفاق على الإكساء بشكل سخي أكثر وذلك لكونه بحاجة إلى تسويق منتجه. من

(٢٩) ظافر مسوح، السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية، الجمهورية العربية السورية. الأمم المتحدة: نيويورك، ٢٠٠٠. ص ٥٤ وما بعد.

(٣٠) تم حساب هذه النسب بناء على معطيات المجموعة الإحصائية.

(٣١) المجموعة الإحصائية. ص ٢٢٤.

ناحية أخرى يترتب على السكن التعاوني نفقات إدارية وفائدة رأسمالية قد تجعله يفوق منتج القطاع الخاص بقرابة ٢٥ في المائة^(٣٢).

من ناحية أخرى تم وضع أراض وموارد ضخمة لدعم القطاع التعاوني لاعتباره يمثل البديل غير الربحي للقطاع الخاص. ولا شك أن القطاع أظهر نتائج ملحوظة في بعض الأماكن إلا أنه لم يستطع أن يخدم أكثر من حوالي ١١٠,٠٠٠ مستفيدا بشكل مباشر، مازال حوالي ٤٠ في المائة منهم ينتظر تخصيصه بشقق سكنية^(٣٣).

لا يتقاطع العرض المتوفر في القطاع الرسمي مع الطلب على السكن وذلك من ناحية الكم والكيف معا. كما بدا واضحا القصور في أداء القطاعات الرسمية وعدم تمكنها من توفير الكم اللازم للسكن. أما من ناحية النوع فإن القطاع الرسمي غالبا ما ينتج شققا سكنية تفوق مقدرة أغلب السكان على الدفع؛ وهي غالبا ما تكون على شكل شقق سكنية في أبنية طبقية أو برجية وتتمركز في مواقع بعيدة عن مركز المدينة وهي منظمة وفق اعتبارات إدارية معينة مثل الجمعيات السكنية التابعة لتنظيم نقابي ما أو مشاريع إسكان لفئة معينة من الساكنين (المنزدين بالإخلاء القسري)، أي أن الموقع لا ينسجم مع المتطلبات الاجتماعية التقليدية (الأسرة الممتدة - المهاجرين من القرية أو من منطقة معينة - الخ.) لكثير من هذه الأسباب قرر المستفيدون من الدعم الموجه لإنتاج المساكن الاحتفاظ بحقهم في المسكن قدر ما أمكنهم وتسديد أقساط البناء أو الشراء، ثم بيع حق امتلاك المسكن والانتقال بمرايحهم الزهيدة للعيش إما في مناطق السكن العشوائي أو في مناطق السكن الشعبي الرسمية. في جميع الحالات اشترى المساكن وسدد الأقساط مستثمرون مهتمون بالمضاربة العقارية (بعد أن تمت إزاحتهم عن المضاربة بالأراضي)^(٣٤). أي أن دعم الدولة واستملاكها للأراضي ومساعدتها في دعم مواد البناء قد ساهم في مساندة الطبقة الميسورة والتي لا تحتاج إلى دعم أساسا لبناء مساكنها.

أما من ناحية دعم الطلب فإن السياسة الوحيدة التي أعطت بعض النتائج الإيجابية تمثلت في منح قروض مصرفية إفرادية لدعم شراء المساكن. مرة أخرى نلاحظ أن السياسة كانت موجهة لدعم شكل محدد من أشكال الحياة وهو الملكية. كما أن هذه القروض مشروطة بالشراء ضمن القطاع الرسمي (حيث لا تعتبر المساكن المبنية في مناطق السكن العشوائي ضمانا كافية لاسترداد القروض المصرفية، خاصة وأن القضاء لا يتدخل في نزاعات هذه المناطق). مما يعني توجيهها مكانيا إلى المناطق النظامية (حيث العرض محدود كما رأينا مما ينعكس على صورة ارتفاع وهمي في أسعار عقاراتها جبر المقترض على دفع قيمة المضاربة الثانوية الناتجة عن دخول المستثمرين من القطاع الخاص في سوق المضاربات في الشقق).

ومن المتوقع أن يقوم تعديل قانون الإيجار بتحسين الأوضاع وتوجيه إنتاج المساكن على الأقل في القطاع الخاص إلى أشكال جديدة من الحياة المضمونة قانونيا. إلا أن هذا التغيير سيأخذ وقتا طويلا إذ من البديهي أن الأسواق العقارية هي أسواق يحكمها الطلب ولن يكون توفير العرض كافيا بشكل سريع لتأمين شقق للإيجارات ببدلات إيجار متاحة لذوي الدخل المحدود.

(٣٢) الدالاتي. ص ٤٤.

(٣٣) المصدر ذاته. ص ٦.

(٣٤) يعتقد أن هناك حوالي ٤٥٠,٠٠٠ شقة سكنية فارغة في الجمهورية العربية السورية مقابل حوالي ٣٠٠٠,٠٠٠ شخص يسكنون في مناطق السكن العشوائي.

(ب) القطاع غير الرسمي

يشمل هذا القطاع جميع المساكن التي أنشئت خارج الاقتصاد الرسمي (دون رخص - ودون ضمانات حيازة موثوقة - ودون عقود عمل رسمية - ودون مساعدات مصرفية الخ). هذا القطاع يتميز بمرونته وقدرته على البناء بشكل متقطع حسب مقدرة السكان وتوسع احتياجاتهم. وهو غالبا منظم على شكل تجمعات يقوم بها أبناء عائلة أو قرية أو إثنية واحدة. بحيث يستفيد الساكن من إمكانيات الدعم الاجتماعي التي يوفرها السكن ضمن مجموعة اجتماعية متكافئة بدلا من السكن مع مجموعة مجردة من الناس الغرباء.

بدأ هذا القطاع باستيعاب التوسع السكاني بشكل متزايد حتى صارت مناطق السكن العشوائي اليوم تشكل قرابة ٣٠ في المائة من مدينة دمشق و ٤٠ في المائة من مدينة حلب. ونلاحظ تدهور عدد رخص البناء الممنوحة إلى مستويات دون ما كانت عليه قبل ٤٠ عاما^(٣٥). وهذه المناطق مبنية غالبا بمواد ثابتة وفق شروط إنشائية مقبولة نسبيا. ويقوم سكانها عادة ببناء بيوتهم بشكل ذاتي وتدرجي. غير أن الضغط على عمل القطاع الرسمي دفع العديد من المقاولين خارج السوق الرسمية، مما وجههم إلى المشاركة في أعمال البناء في القطاع غير الرسمي، الأمر الذي أدى إلى ظهور عمارات سكنية غير آمنة إنشائيا ضمن هذه المناطق^(٣٦)، إضافة إلى تضخم مناطق السكن العشوائي.

وتتقص المعلومات الدقيقة والكافية عن أشكال الحيازة ضمن مناطق السكن العشوائي في الجمهورية العربية السورية إلا أن هناك تقديرات بأن الجزء الأكبر منها يتوضح على عقارات زراعية خاصة كان من المفترض أن تشمل بقوانين الإستملاك لصالح توسع المدينة. وقد تم الاتفاق مع مالكيها الأصليين أو التراضي (التسوية) معهم للحصول على أسهم من الأرض الأصلية. وهناك انتشار لحالات وضع اليد على أراضي الدولة أو الأوقاف ولكن يندر وجود حالات وضع اليد على الأملاك الخاصة^(٣٧).

لقد أدى انتشار هذه المناطق إلى إيقاف العمل بالمخططات التنظيمية المصدقة وأسقط في يد البلديات فلا هي قادرة على تنفيذ مخططاتها ولا هي قادرة على السماح بانتشار المخالفات. وظلت التوجهات الرسمية المعتمدة لفترة طويلة لمعالجة المشكلة محدودة بإحاطة مناطق السكن العشوائي بمشاريع التعاون السكني^(٣٨). ورغم أن التوجه الجديد يتمثل باستيعاب هذه المناطق وتعديل مخططاتها التنظيمية بشكل يتوافق مع طبيعتها إلا أن العمل الميداني بقي محدودا في هذا المضمار. ولم تشهد سوى مدينة حمص تقدما ملحوظا في استيعاب هذه المناطق ضمن تخطيطها.

إن عدم قدرة البلديات على القيام بأعباء التوسع العمراني أدى إلى اعتراف ضمني بضرورة التعامل مع العشوائيات كأمر واقع. وتم تشجيع أنماط جديدة من العمل لتوفير الخدمات لسكانها^(٣٩). أطلق على هذه التجارب اسم العمل الشعبي، وهي مبنية على أساس تعاون الدولة مع المبادرات الذاتية للأحياء السكنية لتأمين

(٣٥) المجموعة الإحصائية. ص ١٩٨.

(٣٦) تقرير المرحلة الأولى للجنة الفرعية للمخالفات الجماعية.

(٣٧) المصدر ذاته.

(٣٨) دالاتي. ص ٣١.

(٣٩) راجع مسوح. ص ٦٠.

بناها التحتية. وقد أظهرت هذه التجارب بعض النتائج الإيجابية في مجال الخدمات المحلية، أما في مجال الاستثمارات الكبيرة ذات الصلة بالبنى الأساسية، كالصرف الصحي مثلا، فإن الإنجاز بقي محدودا جدا^(٤٠).

لا تسمح المعطيات والبيانات المتوفرة بتشكيل فكرة دقيقة عن ارتباط ظاهرة السكن العشوائي بقصور السياسات الرسمية عن متابعة حجم الطلب في سوق السكن. ولكن هناك مؤشرات عديدة تؤكد على هذه العلاقة. علما أن الخطاب الرسمي ما زال يؤكد على ضرورة حل مشكلة الحيازة ضمن الأطر القانونية والإدارية القائمة. لقد وجه اللوم للقانون ٦٠ لعام ١٩٧٩ بشكل عام كسبب رئيسي لانتشار السكن العشوائي^(٤١). فمنع هذا القانون القطاع الخاص من المشاركة في تمويل التوسع العمراني (تحت غطاء قمع المضاربات العقارية). غير أن مؤسسات الإدارة المحلية لم تكن قادرة على متابعة إجراءات الإستملاك لا من حيث التمويل^(٤٢) ولا من حيث الإجراءات الإدارية (حيث دخل الكثير من أصحاب الأراضي المستملكة مع البلديات في مفاوضات قضائية مستغلين ثغرات إجرائية في عملية الإستملاك). وأيضا رفضت وزارة الإسكان مرارا التراجع الجذري عن هذا القانون وأصررت أن السبب الآخر المشجع لظهور العشوائيات هو قصور القوانين الرادعة للمخالفات^(٤٣). وهكذا جاء تعديل القانون ٦٠ (القانون ٢٦ لعام ٢٠٠١) ليحل الوضع القانوني للمناطق القائمة بدون أن يدرس آلية تمويل مستدامة لتوفير الأراضي السكنية مستقبلا؛ حيث يبقى توازن النفقات مع الواردات مسألة تناقش في إطار الموازنة العامة للدولة بدون اعتبار لحسابات الكلفة/المنفعة على المستوى المحلي^(٤٤). وهذا يتطلب تحولا أكبر نحو لامركزية في إدارة الموارد المالية للبلديات وهو التدبير المنشود ضمن إجراءات الإصلاح الإداري المنظورة في الجمهورية العربية السورية.

٤ - الخلاصة

بات من الواضح أن سياسة الدولة فيما يخص حقوق السكن هي سياسة غير كافية لضمان الحيازة بشكل عام. فهي سياسة موجهة لدعم الملكية مقابل أشكال الحيازة الأخرى (الإيجار - والمشاع - والسكن الوقفي الخ). وهي سياسة موجهة أولا لدعم العرض على حساب الطلب. ثانيا هي سياسة لم تستطع أن تؤمن المساحة المطلوبة لتوسع العمران نتيجة تداخل القوانين والصلاحيات. كل هذا أدى إلى ضعف قدرة السكان (خاصة الداخلين منهم إلى السوق العقارية للمرة الأولى) من الحصول على مسكن ملائم وكذلك الاستفادة من ضمانات الحيازة.

وبات واضحا أيضا أن إشكالية الحيازة ليست فقط مشكلة قانونية وإنما هي إشكالية متعددة الجوانب لا تكفي معالجتها بتوفير الضمانات النظرية في القانون، بل هي تحتاج إلى سياسات فعالة لتأمين الأراضي المعدة للسكن (وليس فقط ضمن القطاعات الرسمية التي تعاني قصورا في تلبية الطلب). كما أنها تحتاج إلى موازنة بين دعم العرض ودعم الطلب بحيث لا تنحصر مساعدات الدولة في إطار مناطق جغرافية محددة بل

(٤٠) راجع اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الإسكوا. ص ١٠-٢٨.

(٤١) تقرير المرحلة الأولى للجنة الفرعية للمخالفات الجماعية.

(٤٢) إن استملاك أراض كافية لاستيعاب النمو السكاني السنوي في مدينة مثل حلب يتطلب تخصيص قرابة ٢٠ في المائة من الموازنة الاستثمارية للمدينة حتى باعتبار التعويضات البسيطة التي تدفعها الدولة لقاء الإستملاك. أما تأمين البنى التحتية بشكل كامل فهو خارج إمكانية التمويل الذاتية للبلدية إذا كانت البلدية ستقوم بكل الأعباء.

(٤٣) تقرير المرحلة الأولى للجنة الفرعية للمخالفات الجماعية.

(٤٤) الدالاتي. ص ٣٧.

تترك للمستفيدين أيضا حرية اختيار المسكن بما يتلاءم مع دخلهم واحتياجاتهم الاجتماعية الأخرى (والتي تنعكس على قدرتهم من الاستفادة من مرونة قطاع الاقتصاد غير الرسمي الهادف لتحسين موارد دخلهم أو توفير نفقاتهم).

كما يجب البدء بالعمل على جمع معلومات دقيقة عن أوضاع السكن بشكل عام (المؤشرات الحضرية) وأيضا دراسة منعكسات هذه المؤشرات في المستقبل على سياسات الدولة الإسكانية بهدف ترشيد الاستثمارات المباشرة في القطاع الإسكاني.

باء - الجمهورية اللبنانية

عودة المهجرين وضمان الحيازة: الإنجازات ومعوقات التنفيذ^(٤٥)

دراسة حالة

شهد لبنان ما بين ١٣ نيسان/أبريل ١٩٧٥ و ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠ حربا شرسة، اختلفت خلالها الممارسات العسكرية بمستويات شراستها، وحددت بالتالي جولات قتال كانت من أعنف ما يمكن أن تشهد المجتمعات من معارك استخدمت خلالها مختلف الأسلحة التدميرية، وأدت إلى خسائر بشرية فادحة من قتلى وجرحى ومعاقين بمئات الألوف، وشردت ما يقارب ثلث عدد السكان، ودمرت أحياء مدن والعديد من القرى والبلدات^(٤٦) التي لم يتبق من بعضها سوى أكوام من الركام. وقد أدت فترة الحرب الطويلة إلى التزايد المستمر بأعداد المهجرين، مع كل جولة من جولاتها المدمرة، التي طالت كل المناطق اللبنانية وكل الطوائف الدينية التي يتشكل منها الوطن. وقد حرمت هذه الأعمال العسكرية المواطنين اللبنانيين والمقيمين على الأراضي اللبنانية من كل حقوقهم الإنسانية (حق الإنسان بالحياة، اختيار مكان إقامته، ضمان أرزاقه وأملكه...).

وتتناول دراسة الحالة خطة عودة المهجرين والصعوبات التي واجهت تحقيقها، على كافة المستويات مع توضيح لحجم هذه المأساة وأشكال التهديد التي طالت ضمان الحيازة السكنية في لبنان.

١ - التاريخ الأسود لمأساة التهجير

أدى اندلاع المعارك العسكرية خلال ما عرف بحرب السنتين (١٩٧٥-١٩٧٦) إلى تقسيم العاصمة بيروت لشطرين: بيروت الغربية وبيروت الشرقية؛ وقد تخلل هذه الفترة تهجير عشرات الألوف من الأسر من منطقة إلى أخرى على أساس الانتماء الطائفي أو السياسي أو لاعتبارات أمنية (خطوط التماس) أو نفسية أو تخلصا من ضغوطات المحيط "المعادي".

ما بين ١٩٧٧ و ١٩٨١، نتوقف عند ثلاث محطات أساسية في تاريخ التهجير في لبنان:

(٤٥) أعد هذه الدراسة السيد سامي نجا عجم، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

(٤٦) بعد مراجعة أسماء القرى التي تستفيد من برامج الصندوق المركزي للمهجرين، وجدنا ٦٣٣ قرية وبلدة تضررت خلال الحرب.

- ١- اغتيال الزعيم كمال جنبلاط؛
- ٢- اغتيال الوزير طوني فرنجية؛
- ٣- اجتياح إسرائيل لجنوب لبنان وتهجيرها لسكان العديد من بلداته وقراه، وإنشاؤها لما عرف بالشريط الحدودي.

أما الاجتياح الإسرائيلي للبنان في العام ١٩٨٢ فشمل الجنوب وقسم من جبل لبنان وصولاً إلى العاصمة بيروت؛ وهو إضافة إلى ما تسبب به من خسائر بشرية وتدمير هائل للممتلكات والبنى التحتية، فقد غذى التناحر الطائفي في مناطق الاحتلال إلى أقصى الحدود، ليعود وينسحب من جبل لبنان وينفجر صراع دموي كان من نتائجه تهجير عشرات الألوف من العائلات وتدمير عشرات البلدات والقرى بشكل كلي أو جزئي. ولعل جولة العنف الأخيرة من الحرب في لبنان، عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٠، بين القوات اللبنانية والجيش اللبناني بقيادة العماد ميشال عون، كانت الأشرس والأكثر تدميراً خاصة في العاصمة وبعض بلدات الجبل؛ وأنتجت حالات تهجير أمني.

وهكذا فإن مأساة التهجير طالت اللبنانيين طوال فترة ستة عشر عاماً من الحرب بمختلف طوائفهم الدينية وتياراتهم السياسية ومناطق إقامتهم.

تبقى الإشارة إلى ثلاث مسائل:

- ١- إن الاعتداءات الإسرائيلية على جنوب لبنان كانت قبل حرب ١٩٧٥ واستمرت خلالها، وأدت إلى تهجير العديد من السكان، إضافة إلى حالات الإبعاد أو التهجير القسري الأمني، خاصة من الشريط الحدودي.
- ٢- إن الفترة الزمنية الطويلة للحرب، ساهمت بالتزايد المستمر لأعداد المهجرين وللمنازل المصادرة بشكل غير قانوني، حيث أن بعض أبناء المهجرين قد صادروا منازل ليؤسسوا أسراً خاصة بهم، وهذه الفئة نتاولها فيما بعد "بالأسر المتفرعة".
- ٣- إن تدهور الأوضاع الاقتصادية خلال الحرب، ولا سيما في المناطق الريفية، دفع ببعض أهاليها إلى النزوح بحثاً عن فرصة عمل أو للمشاركة بالأعمال العسكرية بإطار الميليشيات، وقام بمصادرة أملاك الغير تأميناً لسكنه.

٢- المبادرات الأولى لحل قضية المهجرين: تحقيق العودة

شكلت قضية المهجرين محورا أساسيا بإطار مناقشات الحل السياسي التي أفضت "لاتفاق الطائف" في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩؛ فقد ورد في المبادئ العامة لوثيقة الوفاق الوطني: "أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين، فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا يجوز فرز للشعب على أساس أي انتماء كان ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين".

فرض الحجم الكبير لقضية المهجرين، وأسبابها المتداخلة ما بين السياسي والاجتماعي والطائفي والاقتصادي، وكذلك نتائجها المختلفة على الصعد الديموغرافية والسكنية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية، تعاطيا وطنيا متناسبا مع حجم المشكلة.

(أ) المعالجة القانونية

لم تعط المؤسسات الرسمية التي تعاطت مع قضية المهجرين تعريفا دقيقا للمهجر، حيث نجد مثلا في قانون إنشاء وزارة المهجرين، المادة الثانية، تحديدا لعمل الوزارة المذكورة: "تعنى وزارة شؤون المهجرين بجميع شؤون المهجرين في المناطق اللبنانية كافة وبتأمين عودتهم إلى مناطقهم وقراهم وتحسين أوضاعهم من النواحي الاجتماعية والاقتصادية كافة وتمكينهم من الاستقرار في أماكن إقامتهم والمساهمة الكاملة في حقوق المواطنة وواجباتها". وحتى لو حاولنا إعتقادا منهجي للمهجر "كل لبناني أو مقيم على أرض لبنان إضطر نتيجة ضغط الأعمال العسكرية أو الأمنية أو الضغوط النفسية إلى ترك مكان سكنه الأساسي والسكن في منطقة أخرى" لما أمكن تصنيف المهجرين ضمن فئة واحدة لجهة ظروف تهجيرهم أو لجهة أوضاعهم السكنية في المناطق التي هجروا إليها؛ وتزداد الصعوبة وتصبح أكثر تعقيدا فيما لو تناولنا المصادرين لأملاك الغير. فنجد بالتالي:

(أ) المهجرين الذين يتمتعون بحيازة سكنية (تملك، إيجار) في المناطق التي هجروا منها (الأصول)؛

(ب) أسر مهجرة متفرعة (الفروع)؛

(ج) النازحين غير المهجرين؛

(د) مصادرين لأملاك الغير بهدف تحقيق ربح مادي أو لتحسين ظروفهم السكنية.

ضمن هذه المعطيات المعقدة وغير المحددة إحصائيا، لجأت الدولة بداية إلى الحل القانوني، حيث أن الملكية الفردية مصانة دستوريا وضمن القوانين المعمول بها، فكلفت قوى الأمن الداخلي في شهر أيار/مايو ١٩٩١ تنفيذ أحكام القضاء اللبناني وإخلاء الأسر المقيمة بشكل غير قانوني في ممتلكات الغير، إلا أن هذه المحاولة فشلت لاعتبارات سياسية واجتماعية وإنسانية.

(ب) المعالجة السياسية

بعدما تبين فشل الحلول الاحادية الجانب، تم تعيين وزير دولة لدراسة قضية المهجرين وإيجاد الحلول المناسبة لها، غير أن عوامل سياسية واجتماعية حالت دون تخطي مرحلة الدراسات وصولا إلى حيز التنفيذ. بعد ذلك تبلور إهتمام الحكومة اللبنانية بحل قضية المهجرين وذلك عبر إنشاء وزارة شؤون المهجرين^(٤٧) والصندوق المركزي للمهجرين^(٤٨) الذي يتولى تمويل وتنفيذ خطط الوزارة لتأمين عودة المهجرين إلى أماكن إقامتهم التي هجروا منها.

(٤٧) قانون رقم ١٩٠ تاريخ ٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣.

(٤٨) قانون رقم ١٩٣ تاريخ ٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣.

٣- الواقع التهجير في بداية العام ١٩٩٣
(تاريخ إنشاء وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين)

إنطلقت وزارة المهجرين بداية من ان مهامها تشمل حوالي تسعين ألف أسرة مهجرة، منها سبعين ألف لأسرة يفترض عودتها الى أماكن سكنها الأساسية، من بينها خمسة وأربعين ألف أسرة يشغل أفرادها مساكن بشكل غير قانوني^(٤٩).

وقد تركزت الجهود على محورين أساسيين:

المحور الأول: ويتناول تأمين عودة السبعين ألف أسرة الى أماكن سكنهم قبل التهجير. وهذه المسألة تتطلب فترة زمنية طويلة لمعالجة قضية العودة وخصوصية كل حالة على حدة (المصالحة، الترميم، الإعمار، البنى التحتية).

المحور الثاني: ويعالج قضية الأملاك المشغولة بشكل غير قانوني من قبل الخمسة وأربعين ألف أسرة وإعادتها إلى أصحاب الحق فيها (مالكون، مستأجرون).

وعلى أساس هذه المعطيات التقديرية، بدأت وزارة شؤون المهجرين برامج عمل لمعالجة ما يصطلح على تسميته "مشكلة المهجرين"، وهي بالواقع مشاكل عديدة متشابكة ومعقدة يتداخل فيها الوضع المالي مع السياسي والاجتماعي والاقتصادي والنفسي والأمني.

وكان الهاجس الأساسي ان تبدأ مسيرة الحل، بما هو متوفر ومعروف، لأن هذه المشكلة الإنسانية الضخمة، لا تنتظر إستكمال جمع المعطيات الشاملة والدقيقة ليصار من بعدها، كما يفترض المنطق العلمي، وضع خطط التنفيذ الدقيقة والشاملة وبرمجتها.

٤- استراتيجية عمل الوزارة والصندوق

استنادا إلى القرار السياسي الوطني بضرورة حل قضية المهجرين، بدأت وزارة شؤون المهجرين بالتعاون مع الصندوق المركزي للمهجرين بوضع استراتيجية عمل قامت على تحديد أولويات لإخلاء شاغلي أملاك الغير بشكل غير قانوني يمكن تلخيص دوافعها وأهدافها، إضافة إلى الهدف الأساسي بتوفير مستلزمات العيش المشترك بما يلي:

(أ) في بيروت: إخلاء شاغلي المساكن والأبنية في ما يعرف بالواجهة البحرية، لأهداف اقتصادية واجتماعية وسياحية، وكذلك أبنية المؤسسات العامة (إدارات عامة، مؤسسات تربية) والسفارات؛

(ب) في جبل لبنان: إخلاء شاغلي أملاك الغير بشكل غير قانوني (مساكن، دور عبادة، أراضي زراعية) في القرى والبلدات التي يمكن تحقيق مصالحات فيها بين المقيمين (المصادر) والمهجرين منها، دون صعوبات كبيرة، بمعنى أنها القرى التي لم يترافق مع تهجير أهاليها سقوط ضحايا يحول دون إجراء

(٤٩) وزارة شؤون المهجرين، سياسة الدولة في حل قضية المهجرين، ١٩٩٤، ص ٥.

المصالحات والعودة؛ كما تم إختيار هذه القرى والبلدات بشكل تكون فيه مترابطة جغرافيا وغير معزولة، مما يوفر أعلى مستوى من الأمن والأمان النفسي للعائدين.

ويبقى المعيار الأساسي لتحقيق عودة المهجرين ألا وهو توفر التمويل اللازم لدفع تعويضات الإخلاء والترميم وإعادة الإعمار (مسكن، دور عبادة)، وتنفيذ مشاريع البنى التحتية ورفع الأنقاض من القرى المدمرة جزئيا أو كليا.

٥ - آلية تنفيذ الإخلاءات القسرية

ترتبط عملية تنفيذ الإخلاءات القسرية بنمط ومصدر التهجير اللذين يحددان وضعية الشاغل لأملك الغير؛ فهو - أي الشاغل - إما مهجر أو غير مهجر، عنده حيازة سكنية في مكان إقامته الأصلية (مصدر التهجير) أم لا يملك مسكنا، تمت المصالحة في قريته وصدر قرار العودة أو لم تتم، أو انه من الشريط الحدودي. وكل من هذه الوضعيات تفترض معالجة معينة، إن على صعيد تنفيذ الإخلاء وإن لجهة التعويض المادي الذي يقرر للشاغل.

أما الجهات المسؤولة عن التنفيذ فهي ثلاث:

(أ) وزارة المهجرين التي تصدر قرار الإخلاء (الوزير)؛

(ب) الصندوق المركزي للمهجرين الذي يقرر قيمة التعويض للشاغل (رئيس هيئة الصندوق المركزي للمهجرين)؛

(ج) سرية شؤون المهجرين في وزارة الداخلية التي مهمتها الأساسية التحقق بداية من وضعية الشاغل ثم لاحقا تنفيذ قرار الإخلاء، بعد دفع التعويض، وتسليم العقار المصادر لصاحب الحق فيه.

ويقوم الإخلاء على مبدأ تأمين إستعادة صاحب الحق لأملكه أو إيجارته، وعلى دفع تعويض مالي للشاغل لمساعدته على تأمين سكنه بشكل قانوني. وينفذ الإخلاء قسرا ودون تعويض للشاغل في احدى الحالات التالية:

(١) تاريخ المصادرة يعود لما بعد ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٠؛

(٢) عازب وعمره أقل من ثلاثين عاما؛

(٣) مالك أو مستأجر لمسكن بحيازته في منطقة العقار المصادر.

ولا ينفذ الإخلاء بحق المهجر الذي لم يصدر قرار العودة الى قريته، أو بحق مهجر يملك أو يستأجر مسكنا مصادرا من قبل الغير. أما المهجر من الشريط الحدودي فكان يستفيد من تعويض إخلاء يفوق تعويض غيره من المهجرين (قبل تحرير الجنوب من الاحتلال الإسرائيلي).

أما قرارات الإخلاء التي يصدرها وزير شؤون المهجرين فهي إما:

- قرار إخلاء فردي؛
- قرار إخلاء جماعي.

في الحالة الأولى، يتقدم صاحب الحق باستدعاء لوزارة شؤون المهجرين يطلب فيه العودة إلى ملك أو مأجور مشغول بشكل غير قانوني. تقوم سرية شؤون المهجرين بإجراء تحقيق أمني مع الشاغل، تحيل نتيجته إلى الوزارة، التي تحوله إلى الصندوق، فيقوم محققون اجتماعيون من الصندوق والوزارة بإجراء تحقيق اجتماعي مع الشاغل، بهدف تبيان وضعه التهجير والاجتماعي والاقتصادي والصحي، وكلها عوامل محددة لقيمة التعويض. وبناء على التحقيقين، الأمني والاجتماعي، يصدر قرار الإخلاء الفردي.

أما في حالة قرار الإخلاء الجماعي، فهو يشمل إخلاء منطقة أو قرية بكاملها؛ ويتطلب هذا الأمر تحضيرات وجهودا خاصة تهدف أول إلى تحقيق المصالحة بين المقيمين (المصدرين) والمهجرين. وتبدأ الخطوة بقاء ممثل الوزارة مع لجنة العودة ولجنة المقيمين، لمناقشة آلية المصالحة وتحديد شروطها، التي تبقى خاصة تقريبا بكل قرية تبعا للمشاكل التي عرفت خلال الحرب، ومدى حجم الخسائر البشرية والمادية التي لحقت بها؛ غير أن أسس هذه المصالحات تبقى بإطار العادات العشائرية التي تحكمها (الصلح، المسامحة، التعويض لأهالي الضحايا). بعد تحقيق المصالحة وشروطها، يصدر قرار الإخلاء الجماعي، ويحدد تاريخ تسليم المنازل لأصحاب الحق فيها، ويتولى الصندوق المركزي للمهجرين دفع التعويضات المستحقة قبل موعد الإخلاء.

٦- التعويضات التي يدفعها الصندوق المركزي للمهجرين

خصص القانون رقم ٣٣٣ تاريخ ١٨ أيار/مايو ١٩٩٤ (المادة الثالثة) اعتمادا قدره ٨١٤,٥ مليار ليرة لبنانية للصندوق المركزي للمهجرين لإنجاز المهام الموكلة إليه وإذ نتناول سريعا المعايير التي حددت تعويضات الإخلاء والترميم وإعادة الإعمار، فلأنه في حالات كثيرة، نجد ترابطا ما بين الإخلاء والترميم أو بينه والإعمار.

نشير بداية إلى أن تعويض الإخلاء مخصص للأسرة المصادرة لا عن الشقة المصادرة وبالتالي فمن الممكن ان تستفيد أكثر من أسرة من تعويض الإخلاء للشقة الواحدة.

(أ) فترة ١٩٩٣-٢٠٠١

(١) تعويضات الإخلاء: ما بين ٧,٥ مليون ليرة لبنانية و ١٢ مليون ليرة لبنانية للأسرة الواحدة؛ أما تعويض الأسرة المهجرة من الشريط الحدودي فكان حكما ١٢ مليون ليرة لبنانية؛

(٢) الترميم: ١٦,٥ مليون ليرة لبنانية كحد أقصى للشقة الواحدة، تدفع على دفعتين؛

(٣) إعادة إعمار: ٣٠ مليون ليرة لبنانية كحد أقصى للأسرة المهجرة (المساحة القصوى للمسكن ١٥٠م^٢) إضافة إلى الأسر المتفرعة. توزع هذه التعويضات على ثلاث دفعات بحسب النسب المئوية التالية: الأولى ٤٠، الثانية ٤٠، والثالثة ٢٠، تبعا لشروط تنفيذ الاعمال.

(ب) فترة ٢٠٠١-٢٠٠٣

حدد القانون رقم ٢٤٢ تاريخ ٢٠٠٠/٨/٧ المبالغ التي تحتاجها الوزارة لإنجاز مهامها بقيمة ٩٤٦ مليار ليرة لبنانية. غير أن أوضاع الخزينة اللبنانية العامة فرضت تخفيض هذا المبلغ إلى ٤٥٠ مليار ليرة لبنانية، وذلك بموجب القانون رقم ٣٦٢ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦؛ وهذا ما أدى إلى تغيير المعايير والقواعد المعمول بها لجهة تحديد المستحقين وتحديد قيمة التعويضات، التي أصبحت كما يلي:

- (١) تعويض إخلاء: ٧,٥ مليون ليرة لبنانية؛
- (٢) تعويض الترميم المنجز: ٨ ملايين ليرة لبنانية؛
- (٣) تعويض إعادة إعمار للأسرة المتفرعة: ٢٥ مليون ليرة لبنانية.

وفي ٢٠٠٣/٩/٥، وبناء على طلب وزارة شؤون المهجرين صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥، محددًا معايير جديدة للتعويضات أبرزها ربط عدد الأسر المستفيدة من تعويض الإخلاء بمساحة الشقة المصادرة، واعتماد تعويض إخلاء موحد بقيمة ٧,٥ ملايين ليرة لبنانية للأسرة، لا سيما وأن الجنوب قد تحرر منذ العام ٢٠٠٠، وتحديد الأسر المتفرعة بوحدة تستفيد من تعويض إعادة الإعمار (٣٠ مليون ل.ل.)، وتشديد المعايير لجهة الترميم المنجز، أي الذي قام به صاحب الحق بالشقة المتضررة قبل تقديمه الطلب لوزارة شؤون المهجرين، وبالتالي قبل إجراء الكشف الفني من قبل مهندسي الوزارة والصندوق على الشقة في حالتها المتضررة.

بإطار هذه المعايير المعتمدة لدفع تعويضات الإخلاء والترميم وإعادة الإعمار، نتناول أبرز أبواب إنفاق الصندوق المركزي للمهجرين منذ تاريخ إنشائه ولغاية ٢٠٠٣/٦/٣٠.

مدفوعات الصندوق المركزي للمهجرين (مليار ليرة لبنانية) تعويضات الإخلاء والترميم والإعمار ومشاريع البنى التحتية

المهام المنفذة		الفترة					
		١٩٩٧-١٩٩٣		٢٠٠١-١٩٩٩		٢٠٠٣/٦/٣٠ - ٢٠٠٢	
		العدد	القيمة	العدد	القيمة	العدد	القيمة
إخلاءات ^(أ)		٥١٦٠٦	٥,٤٢٠	٢٤٦٦٩	١٧٢,٥	٩٧٥	٧,٢
ترميم وإعمار ^(ب)		٣٢٧٥١	٢٨٠,٧	٥١٠٠٨	٣٣٥,٥	٤٠٤٦	٣٨,٢
مشاريع البنى التحتية		٢٠٥	٥٣,٢	٢٩٣	٢١٥,٧	٢٣,٥ ^(ج)	-
المجموع		٧٥٤,٤	٧٢٣,٧	٧٢٣,٧	٦٨,٩	١٤٤٧	١٨٣,٠
مجموع المبالغ التي صرفها الصندوق على كافة مهامه ^(د)		٢,٧٧٧ ^(هـ)	٩٤٥,٩ ^(و)	١,٠٦,٩ ^(ز)			

- (أ) الأعداد تفيد عن عدد الأسر المستفيدة من تعويضات الإخلاء.
- (ب) الأعداد تفيد عن عدد الدفعات للمستفيدين من تعويضات الترميم وإعادة الإعمار.
- (ج) التزامات مالية مستحقة لمشاريع تم تلزييمها سابقاً.
- (د) أبواب إنفاق الصندوق المركزي للمهجرين هي: إخلاءات - ترميم - إعمار - رفع أنقاض - دور عبادة - بنى تحتية - مصالحات - ترميم واجهات الأبنية.
- (هـ) وزارة شؤون المهجرين، الإنجازات ١٩٩٣-١٩٩٧، ص ١٧٧.
- (و) بيضون أحمد أمين: فقدان أهلية حيازة السكن الملائم في لبنان، الإسكوا، ٢٠٠٢، ص ٢٧.
- (ز) الصندوق المركزي للمهجرين: الإنجازات ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (٦/٣٠).

تبقى الإشارة إلى أنه بالنسبة للإخلاء التي تمت في وسط بيروت التجاري، أو منطقة سوليدير خلال العام ١٩٩٤، فإن الشركة نفسها قد تولت دفع تعويضات الإخلاء لشاغلي الأبنية الواقعة ضمن منطقة عملها، متعاونة مع الصندوق المركزي للمهجرين للإستفادة من جهازه البشري وخبرته في إطار الإخلاء القسرية. وقد شملت هذه الإخلاءات ٢١٠٦٣ أسرة وبلغت كلفتها ٣١٨،٧٥٧،٣٧٥،٠٠٠ ليرة لبنانية أي بمتوسط ١٥،١٣ مليون ليرة لبنانية للأسرة الواحدة. وتفسر هذه التعويضات المرتفعة برغبة الشركة في تنفيذ الإخلاءات بأقصر فترة زمنية ممكنة نظرا لإرتباطها بمشاريع محددة مواعيد تنفيذها.

٧- المعوقات التي واجهت تنفيذ مشروع حل قضية المهجرين

تقاطعت مجموعة من العوامل السياسية والمالية والموضوعية الخاصة بحجم المهجرين، على الصعيدين الديموغرافي والجغرافي، لتبقى المشكلة قائمة حتى الآن. فعلى المستوى السياسي المؤسسي، هنالك وزارة تعمل تبعا لتوجيهات الوزير وسياسته، وهنالك مؤسسة يفترض أنها تراقب وأحيانا تنفذ، وهي خاضعة لسلطة وصاية رئيس مجلس الوزراء. فمتى وجد التناغم السياسي بين هاتين المرجعيتين، انطلقت مسيرة العمل بزخم كما حصل عندما كلف الوزير وليد جنبلاط الصندوق المركزي للمهجرين بإنجاز الإخلاءات في بيروت عام ١٩٩٤ وتفرغت الوزارة لإنجاز المهام في بقية المناطق خاصة في جبل لبنان (أقضية الشوف وعاليه وبعبداء).

أما على الصعيد الجغرافي، فقد بينا ان منطقة في لبنان لم تسلم من ويلات الحرب وكرثة التهجير، مما حتم على المؤسسات التي تتولى معالجة هذه المشكلة ان تؤمن الكادرات البشرية والوسائل التقنية والإدارية التي تمكنها من العمل على كل الأراضي اللبنانية (استثنيت محافظة الجنوب بعد تكليف مجلس الجنوب معالجة الأوضاع التهجيرية فيها بموجب القانون ٣٣٣ تاريخ ١٨ أيار/مايو ١٩٩٤).

ثم أن الحجم الديموغرافي الكبير للمهجرين فرض، إضافة إلى الجهود التي يتطلبها، التعاطي مع ظواهره لجهة النمو والحراك والتغير الدائم بأوضاع أفراد الاجتماعية.

ويبقى العائق الأساسي في كيفية تأمين التمويل الهائل الذي يتطلبه حل مشكلة المهجرين المركبة ومترباتها، وكلها تفترض توظيف إمكانات مالية ضخمة، تصبح شبه مستحيلة في ظل الأوضاع المالية العامة للدولة حيث العجز المالي في الموازنة يتفاقم عاما بعد عام والدين العام تخطى عتبة الثلاثين مليار دولار اميركي. وهذا ما يفرض تخفيض نفقات المؤسسات العامة ومن بينها الصندوق المركزي للمهجرين.

هذا على المستوى العام، أما على الصعيد التنفيذي المباشر، فيمكن إدراج المعوقات تحت عناوين عامة مستقلة دون أن يعني ذلك عدم تداخلها الموضوعي:

(أ) الأوضاع المالية العامة التي سبق وتناولناها، وأدت في الواقع الى عدم انتظام في توفير المتطلبات المالية لتنفيذ خطط العودة؛

(ب) القوى السياسية وتوازناتها لا سيما في الفترة التي تلت مباشرة خطوة الاتفاق السياسي في الطائف؛

(ج) إن المعايير المعتمدة لم تكن محددة بشكل واضح، خاصة لجهة الإخلاءات القسرية الهادفة إلى ضمان الحيابة السكنية: قيمة تعويض الإخلاء، من ينفذ بحقه الإخلاء القسري ومن يحصل على تأجيل للإخلاء، وضمن أية شروط؟

(د) دون أن يعني هذا إغفال الحالات الاجتماعية أو عدم إعطائها أي وزن عند معالجة أوضاع الإشغال غير القانوني: فإذا كانت قاعدة العمل تنص على عدم دفع تعويض إخلاء للأعزب، دون الثلاثين عاما من عمره، فما العمل إذا كان معيلا لآخوته والوالدان قتلا خلال الحرب؟ هل يتم إخلاءه دون تعويض؟ حكما لم تجر الأمور على هذا النحو.

سعت انطلاقة العمل السريعة الى تحقيق عدة أهداف أبرزها:

- (أ) إخلاء المساكن المشغولة بصورة غير قانونية وتسليمها لأصحاب الحق فيها؛
(ب) توفير شروط العودة وتحسينها في مناطق جبل لبنان.

وهذان شرطان أساسيان لتحقيق العيش المشترك، الذي يجسد الوفاق الوطني ويشكل الدعامة الرئيسية لوحدة الوطن. ولهذا بدأ التعاطي مع مشكلة المهجرين دون امتلاك معطيات إحصائية لو توفرت بشكل علمي وموضوعي، لساهمت إيجابا عند وضع وتنفيذ خطط العودة: تحديد الأولويات، تقدير الاحتياجات وبرمجة التنفيذ تبعا للامكانات المالية من جهة، والتناغم ما بين الترميم والإعمار والإخلاء من جهة أخرى.

ونختصر ما تقدم بالسؤال التالي: هل كانت النتائج نفسها فيما لو إعتدنا أولوية الترميم والإعمار وأجلنا إخلاءات المساكن لفترة سنة أو سنتين؟ إن غياب هذه المعطيات الاجتماعية والاقتصادية عن الأسر المصادرة لأماكن الغير، لم يوفر إمكانية المفاضلة بين:

- (أ) دفع تعويضات إخلاء للأسر المهجرة وغير المهجرة، بهدف تنفيذ أعلى عدد ممكن من الإخلاءات وبأقصر فترة ممكنة (وهذا ما حصل فعلا)؛

(ب) إعطاء الأولوية للترميم والإعمار، وتأجيل الإخلاءات فترة تكون بمثابة مهلة للمصادر، غير المهجرين، لتأمين مساكن لهم بشكل قانوني، ومن ثم يتم إخلاءهم دون تعويض، ويعود قسم من المهجرين إلى مساكنهم التي تم تأهيلها؛

(ج) ان حقوق المستأجرين في مأجورهم مسألة تحددها القوانين التي ترعى العلاقة ما بين المستأجر والمالك؛ وقد صدرت خلال الحرب عدة قوانين للإيجارات، حيث تطرقت بعض موادها للمنازل المصادرة وحددت الطرق التي على المستأجر إتباعها لضمان حقه القانوني في إستمرارية عقد الإيجار، كأن يدفع للمالك نسبة مئوية من قيمة الإيجار. ولم يرق عدد من المستأجرين^(٥٠) بالالتزام بهذا النص، لا عجزا عن تحمل قيمته المادية، وهي كانت متدنية جدا نتيجة التضخم المالي (ما بين ١٩٧٦ و ١٩٨٨ تدنى سعر صرف الليرة اللبنانية حوالي ٢٥ مرة مقابل الدولار الأميركي)، إنما يعود ذلك الى:

(٥٠) نسبة المستأجرين بين سكان بيروت وضواحيها كانت ٤٥ في المائة عام ١٩٩٧. المصدر: إدارة الإحصاء المركزي، ميزانية الأسرة ١٩٩٧، دراسات إحصائية العدد ١٢، ص ٤٥.

- (١) وجود بعض المستأجرين خارج الأراضي اللبنانية وعدم إطلاعهم على تلك القوانين؛
- (٢) شلل المؤسسات العامة وصعوبة القيام بالإجراءات القانونية المطلوبة خاصة في ظل خطوط التماس ومشاكل الانتقال من منطقة الى أخرى؛
- (٣) أما السبب الرئيسي فيعود برأينا الى يأس المهجرين من العودة الى مأجورهم، بعد مرور ١٠ أو ١٥ سنة على تهجيرهم، واستمرار الأوضاع العسكرية والسياسية على الحال التي كانت عليه وقت التهجير؛
- (٤) قيام فئة من الملاكين بإعادة تأجير شققهم السكنية رغم احتفاظ المستأجرين/المهجرين بحقوقهم القانوني في استمرارية عقود إيجاراتهم؛
- (٥) يضاف إلى هذه المسائل القانونية مشكلة المهجرين الذين صادروا أراض وبنوا عليها مساكن غير شرعية، حيث تتطلب عملية إخلائهم جهودا كبيرة من تحضيرات واتصالات سياسية ومفاوضات لتنتهي بكلفة مالية عالية جدا^(٥١).

وبإطار التشابك ما بين المعالجة التي اعتمدت للإشغال غير القانوني والجوانب القانونية، لا بد من التوقف عند الحالات التي لجأ فيها عدد من أصحاب الحقوق الى القضاء، لاسترداد عقاراتهم المصادرة من قبل المهجرين؛ فالقضاء يقوم على تطبيق النصوص القانونية لجهة مصادرة أملاك الغير ومنعه من التمتع والتصرف بحقه فيها، لذا كان من الطبيعي صدور أحكام قضائية قضت بإخلاء عدد لا بأس به من المصادرين (مهجريين وغير مهجريين)؛ وقد نفذت بعض هذه الأحكام بحق المصادرين الذين عادوا ولجأوا إلى وزارة شؤون المهجرين لإصدار قرارات إخلاء تخولهم الاستفادة من تعويضات الصندوق المركزي للمهجرين. وقد عادت هذه المشكلة لتطرح مجددا بعد صدور قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥ تاريخ ٢٠٠٣/٩/٤ حيث ورد فيه "إلغاء التعويضات للذين تركوا المسكن" دون تمييز بين الحالات وأسبابها.

٨- الوضع الحالي لحجم الأعمال المطلوبة^(٥٢)

أنجزت وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين الكثير من المهام المطلوبة لمعالجة مشكلة التهجير في لبنان، غير أن حجم الأعمال غير المنفذة ليس بالقليل وما زال يتطلب الكثير من الجهود والإمكانات المالية لإنجازه، لنتمكن من طي صفحة سوداء من صقحات الحرب في لبنان؛ وسنحاول تحديد ما أمكن من المهام المطلوب إنجازها من وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين:

١- المصالحات، وقد تم إنجازها في غالبية القرى والبلدات ولم يبق منها سوى:

(أ) بلدة كفرسلوان/قضاء بعبدا؛

(٥١) جرى مؤخرا إخلاء منطقة الغدير وهدم البيوت التي تم تشييدها خلال الحرب على أملاك الدولة، وذلك لإستكمال مشروع البناء الجامعي وبكلفة ناهزت الملياري ليرة لبنانية (٢٠٠٣/٩/٢٧).

(٥٢) قام الباحث بإحتساب المبالغ المذكورة في هذه الفقرة إستنادا الى محاضر الصندوق المركزي للمهجرين.

(ب) بلدة بريح/قضاء الشوف؛
(ج) منطقة الشحار الغربي وتشمل بلدات وقرى: كفرمتى، عين كسور، عبيه، البنيه، عين درافيل.

ونتوقع أن تكون الكلفة المادية لتحقيق هذه المصالحات ومرتباتها مرتفعة جدا (تعويضات عن الضحايا- رفع أنقاض- ترميم- مشاريع بنى تحتية- إعادة إعمار- إخلاءات) لأن هذه المناطق، وخاصة منطقة الشحار الغربي، شهدت مواجهات عنيفة جدا بين أهاليها وتسببت بسقوط عدد من الضحايا من الطرفين، إضافة إلى تدمير وحرق وهدم المنازل.

٢- الإخلاءات، وعددها ما يقارب الـ ٥٨٠٠ وتقدر كلفة تنفيذها بـ ٤٣,٥ مليار ليرة لبنانية.

٣- ترميم متضرر، وقد بلغ عدد الطلبات المقدمة للصندوق ١٣٦٦٦ طلبا، تقدر كلفتها ١٠٩,٣ مليارات ليرة لبنانية.

٤- إعادة إعمار، تبين أن عدد طلبات الإعمار (ما بين دفعة أولى وثانية وثالثة) هو ٩٨٩٥ طلبا، تقدر كلفتها بـ ١٣١,٦ مليار ليرة لبنانية^(٥٣).

٥- مشاريع بنى تحتية، وكلفتها بحدود ٨ مليار ليرة لبنانية.

٦- إعادة تأهيل واجهات الأبنية المتضررة وتقدر الكلفة المتبقية للمشاريع قيد التنفيذ بـ ١٤,٧ مليار ليرة لبنانية.

٧- مشروع طرابلس السكني (غير محدد).

وتكون بالتالي الكلفة التقريبية المطلوبة لهذه المهام ٣٠٧ مليارات ليرة لبنانية.

أما بالنسبة للترميم المنجز، أي ٢٠٧٣١ طلب في الصندوق، إضافة إلى عشرات ألوف الطلبات في وزارة شؤون المهجرين والتي لم تحول بعد إلى الصندوق المركزي للمهجرين، فأعتقد أنه بعد تطبيق المعايير الجديدة التي نص عليها قرار مجلس الوزراء لن تدفع تعويضات عنها، لاستحالة استيفاء الشروط المطلوبة.

٩- خلاصة

إن حجم المشكلات الناجمة عن الحرب والتهجير التي تدخل في إطار عمل وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين قلص من حجم الإنجازات المحققة والتي تعتبر غير وافية مهما بلغ حجمها، لطالما لم تتم معالجة كل المشاكل الأساسية والمتفرعة عنها، لا سيما وأنها تطال شريحة كبيرة من المجتمع في أمورهم المعيشية والاجتماعية والاقتصادية؛ لذا يبدو القصور في الإنجاز مضخما في أغلب الأحيان وهذا لا يعني بالضرورة أن مواجهة المشاكل والأساليب التي اعتمدت كانت مثالية، أو قاصرة أو ان اعتماد مبدأ

(٥٣) استنادا إلى احتساب متوسط الدفعة وهو بحدود ١٣,٣ مليون ليرة لبنانية، خلال فترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ (٦/٣٠).

التجربة قد كثف احتمالات الخطأ إلا أنه يسلط الضوء على حداثة التجربة والكم الهائل من الجهود والإمكانات التي حققت الجدوى ضمن ما تتيحه مقومات الواقع اللبناني.

أما العامل الأساسي الذي عرقل الجهود المبذولة، فهو غياب المعطيات الإحصائية عن المهجرين ومواصفاتهم الديموغرافية وتوزعهم الجغرافي ومصدر التهجير وأوضاعهم الاقتصادية، أي المعطيات التي كان من الممكن على أساسها وضع خطط تنفيذية وبرمجتها بشكل دقيق. والحديث عن البرمجة يقود إلى مسألة التمويل والإمكانات المالية للدولة. فالتخطيط والبرمجة يصبحان ترفا أكاديميا إن لم تتوفر الاعتمادات المطلوبة؛ واستطرادا ينعكس هذا الأمر تضخما في المشكلة التي تقود إلى حلقة مفرغة انطلاقا من مشكلة التهجير، وعدم توفر التمويل بالشكل المطلوب، وإطالة الفترة المقدرة للتنفيذ، وصولا إلى تضخم حجم المشكلة.

فعدد الأسر المتفرعة تزايد حكما ما بين ١٩٩٣ و ٢٠٠٣، والأسرة غير المهجرة والمتكونة "حديثا" في العام ١٩٩٣، والتي كان من الممكن إخلاءها من المسكن الذي تشغله بشكل غير قانوني، دون دفع تعويض، لم تعد كذلك في العام ١٩٩٨-٢٠٠٣.

والفترة الزمنية الطويلة التي استغرقتها عملية حل "مشاكل التهجير"، انعكست على مسألة "العودة" التي تشكل إحدى أبرز التجاذبات السياسية في لبنان. فالمنتقدون يتناولون هذا الموضوع انطلاقا من مقولة أن نسبة المهجرين الذين عادوا إلى قراهم لا تتعدى العشرين في المائة، مقابل أموال طائلة صرفت لتأمين العودة. والواقع، إذا صحت هذه النسبة، فإنها تفسر بعوامل اجتماعية ونفسية واقتصادية بالدرجة الأولى.

فالأسرة التي تهجرت من الجبل في العام ١٩٨٣، مع ثلاثة أولاد بأعمار ما بين ١٠ و ١٥ سنة، واستقرت في بيروت أو إحدى ضواحيها، حيث نشأ الأولاد في محيط اجتماعي معين، تأقلموا معه من حيث الدراسة والعمل وربما الزواج؛ ليس بالسهولة أن يتخلوا عما بنوه ليعودوا إلى قريتهم. من ناحية ثانية، فإنه حتى على مستوى الذكريات والحنين، فإن أجيال ١٩٧٣ وما بعدها، قد نشأت في غربة حقيقية عن قراها ومجتمعها، بطبيعتها وأرضها وعاداتها وتقاليدها. وهكذا فإنه في تناولنا لموضوع العودة، قد نواجه بنتائج إحصائية غير مشجعة، غير أن تفسيرها الموضوعي لا نجده في السياسة والإدارة، بل في الاجتماعي والديموغرافي والنفسي والاقتصادي. وخير دليل على صحة ما تقدم، أن الدراسة الإحصائية لعودة المهجرين تختلف نتائجها بشكل جذري تبعا لتاريخ جمع المعطيات: خلال أحد أيام الأسبوع أم في نهايته، في الشتاء أم في الصيف.

لا جدال حول أهمية عودة المهجرين إلى قراهم وإقامتهم فيها بشكل دائم، غير أن تحقيق هذا الهدف الوطني، يتخطى حسب زعمي إطار عمل وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين. فمشكلة النزوح من الريف، ظاهرة معروفة في غالبية الدول؛ وهذه الحقيقة يجب ألا تغيب عن وعينا، فنحمل التهجير وحده مسؤولية الخلل الحاصل على مستوى التوزيع الجغرافي؛ أما المؤكد فهو أن التهجير قد عزز بدرجة كبيرة نمط السكن المدني؛ ويبقى الرهان على مشاريع التنمية الريفية والزمن.

جيم - جمهورية مصر العربية

التسوية القانونية لأوضاع الحيازة السكنية والعقارية لذوي الدخل المحدود^(٥٤)

دراسة حالة

شهد النصف الثاني من القرن العشرين تحولات حضرية كثيرة من أبرزها التغيرات في اقتصاديات الحضر، والهجرة من الريف إلى الحضر، وبالتالي زيادة التركز الحصري في المدن، مما ساهم في النمو السريع لمناطق الإسكان غير الرسمي والعشوائي. وتبنى هذه المناطق عادة على أراض تم التعتدي عليها. والواقع أن ظاهرة المناطق العشوائية والقطاع العقاري غير الرسمي ليست ظاهرة يتميز بها العمران المصري وحده دون غيره، فهي ظاهرة منتشرة في كل الدول النامية التي واجهت تحضر سريع لم يقابله تنمية ريفية، وبالتالي اجتاحت الريفيون المدن وقاموا بالتعتدي على الأراضي وخاصة الأراضي في أطراف المدن.

ولعل انتشار ونمو القطاع العقاري غير الرسمي في المناطق الحضرية في مصر بصفة خاصة يرجع إلى العديد من العوامل المتداخلة والمتشابكة التي يصعب حصرها، أهمها التحول السريع إلى الاقتصاد الحر، وارتفاع مستوى الدخل وخاصة نتيجة العائد من العمل في دول البترول العربية. اتساع حجم النشاط الاقتصادي في الحضر وارتفاع حجم الطلب على الوحدات العقارية على حساب العرض إضافة إلى أسباب منها قوانين الإيجار وبعض القوانين المعوقة للاستثمار العقاري وخاصة لمحدودي الدخل.

واندفعت الطبقات محدودة الدخل إلى إنشاء الوحدات السكنية بصورة عشوائية بوضع اليد على أراضي الدولة أو البناء على الأراضي الزراعية. كما كان للأجراءات المعقدة وأخيرا وليس آخرا لعبت الإجراءات المعقدة اللازم اتباعها في سبيل الحصول على الموافقات ورخص البناء دورا رئيسيا في تشجيع السكان على بناء العقارات دون ترخيص ومخالفة قواعد وشروط البناء المسموح بها، معتمدين في ذلك على سياسة الأمر الواقع، مع القناعة بأن الدولة ستقوم بالاعتراف بهم وإمدادهم بالخدمات. مما أدى إلى قيام محدودي الدخل إلى إنشاء الوحدات السكنية بصورة عشوائية بالتعتدي على أراضي الدولة أو البناء على الأرض الزراعية وما اطلق عليه وضع اليد.

وتتميز حيازة العقارات في المناطق العشوائية بكونها غير رسمية، وتقدر بعض الدراسات هذه العقارات بحوالي ٧٠ في المائة من العقارات في المدن على مستوى البلد، وتمثل حجم استثماراتها بحوالي ٢٤١ بليون دولار في سنة ١٩٩٦ وهي تشكل ثلاثة عشر ضعف حجم المدخرات في البنوك التجارية في مصر^(٥٥) (De Soto). ومما لا شك فيه أن القطاع العقاري غير الرسمي هو ثروة (مورد رأس مالي) ومصدر غير رسمي للدخل يمثل وزنا مضافا ومؤثرا في كيان الاقتصاد الوطني كما ثبت ان لبطالة والتهemis الاجتماعي الذي يعاني منه سكان تلك المناطق له أثره في توليد مطالب اجتماعية عديدة ونموها في تلك المناطق. في حين ان الاراضي التي يتم التعتدي عليها تمثل ثروة وطنية لا يمكن التغاضي عنها ومنحها دون مقابل كما ان خسارتها تنعكس سلبا على كيان الاقتصاد الوطني.

(٥٤) أعد هذه الدراسة السيدة عزة سري، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

(٥٥) دي سوتو، رأس المال الميت أو المعطل وفقراء الحضر، ومركز القاهرة للدراسات الاقتصادية ١٩٩٧.

وتتناول دراسة الحالة أوضاع مناطق الاستيطان العشوائي وخاصة مناطق التعدي على أراضي الدولة والحيازة العقارية بها ووضعها القانوني والاقتصادي والإداري. كما تستعرض دراسة الحالة آليات التسوية القانونية للحيازة في مناطق الإسكان غير الرسمي كمدخل للتنمية المستدامة، وتتناول بعض عوامل وأسباب نشأة تلك المناطق وتركز على عوامل أساسية، أولاً: التبعية الإدارية والقانونية لأراضي المتعدي عليها والتي تم غزوها من قبل السكان، ثانياً: الإجراءات الرسمية المطلوبة لتنمية منظمة وقانونية لتلك الأراضي، ثالثاً: المعالجات المختلفة لإحقاق التسوية القانونية في تلك المناطق بهدف تنميتها.

ولدراسة ظاهرة التعدي على الأراضي يجب التطرق لعدة جوانب منها انماط التعدي ومراحلها والفترة الزمنية اللازمة لاستباب نمط الحيازة غير الرسمية في تلك المناطق منذ مراحل التعدي الأولى، إضافة إلى بيانات وافية عن عدد السكان والمساحات المشيدة وهي عوامل تصبح محددات ومعايير ذات تأثير في معالجة الوضع في أي منطقة من مناطق التعدي. وتشمل تلك العوامل: الفترة الزمنية المنصرمة منذ بداية التعدي، والمساحة الاجمالية للمنطقة، وموقع المنطقة، والابعاد الاقتصادية وخصائص السكان (العوامل الاجتماعية)، والتبعية الإدارية. كما تشمل تأثير العوامل السياسية، أي القرار السياسي، على أسلوب المعالجة الذي قد يكون مقبولا به سياسيا في مرحلة ما للمبادرة في التسوية في تلك المناطق، في مرحلة زمنية محددة في حين يرفض في مرحلة أخرى وكذلك اثر العامل السياسي على ما يعتبر ملائما كأسلوب تسوية في منطقة ما والذي قد لا يكون ملائما في منطقة أخرى. ومن الملفت للنظر أن الاسلوب المتبع من قبل جهة معينة بهدف تسوية الاوضاع قد يختلف عن اسلوب تسوية اخر في نفس المنطقة.

وتتناول دراسة الحالة أسلوبين للتسوية القانونية في حالتها تسوية قانونية للحيازة على اراض متعدي عليها وهما:

- (أ) حالة عزبة الهجانة التابعة لشركة مدينة نصر (شركة قطاع عام تمت خصصتها)؛
- (ب) حالة ١٠٥ فدان بمدينة بلبس (وهي منطقة تابعة للمجلس المحلي في المدينة).

بما أن ظاهرة التعدي على الأراضي وإقامة مناطق عشوائية فيها، هي ظاهرة مصاحبة للتمركز الصناعي في المدن، ولزيادة الهجرة من الريف إلى المدن، وعدم قدرة المدن على توفير العدد المطلوب من الوحدات السكنية بالسعر المناسب لإمكانيات محدود الدخل من الوافدين، فإنها واجهت الكثير من المدن في الدول المتقدمة والتي تبنت أنماط عديدة لتسوية أوضاع الحيازة أو سبل متفاوتة للتعامل مع المناطق العشوائية. فمثلا وبعيد الحرب العالمية الثانية، اجتاحت العالم موجة إزالة لكل العمران غير المرغوب فيه من مدن وتجمعات حضرية وريفية سميت تلك الحركة "حركة البلدوزر" لأنها أزال مناطق بأكملها وتم عوضا عنها بناء مستعمرات سكنية جديدة. وقد زاد من حدة هذا الاتجاه التحسن النسبي في اقتصاد معظم الدول المتقدمة مما سمح لها باستثمارات هائلة في تلك المشروعات.

ولكن تقويم هذه التجارب فيما بعد في حقبة الستينات، وجد أن لها العديد من السلبيات وان تكلفتها مرتفعة، فبدأ التراجع عن هذا الاتجاه، لصالح إزالة مناطق أصغر مساحة، وتم ذلك تبعا لمحددات ومعايير، ومواصفات تستدعي الإزالة وإعادة الاسكان في نفس المنطقة أو في مناطق أخرى. وظل هذا الاتجاه ساريا عالميا حتى حقبة الثمانينات من القرن العشرين عندما بدأت تظهر اتجاهات التمكين والدعم وتعزيز الإمداد بالخدمات وما أطلق عليه مشاريع الموقع والخدمات بهدف تطوير وتنمية الأراضي. وفي حقبة التسعينات من القرن العشرين، بدأ يظهر اتجاه نحو التسوية القانونية للحيازات كمدخل للتنمية وأصبحت الإزالة تتم في حدود ضيقة جدا لأسباب منها التمويل وتلافي الآثار الجانبية لمشروعات الإزالة السابقة.

ولقد برزت في مصر العديد من تلك الاتجاهات، فنجد في حقبتى الخمسينات والستينات إزالة مناطق عديدة ونقل السكان لمناطق أخرى وإعادة الاسكان كما في منطقتي معروف والفوال. ومن ثم تبني مدخل التنمية والتطوير كما في حي السلام بالإسماعيلية ومنطقة الناصرية بأسوان، المشروعان اللذان اعتمدا على المعونة الخارجية، في حين ازيلت وفي نفس ذلك الوقت تقريبا منطقة أرض الترجمان وعرب المحمدي وإعادة اسكان السكان للاستفادة من الأرض في استخدامات أخرى. وبرغم من التكلفة الباهظة لهذين المشروعين فإن تقييم التجربة لا يشير لنجاحها. وبالتالي بدأ في مصر اتجاه يسعى الى البحث عن مدخل جديد للتعامل مع تلك المناطق بما يواكب الاتجاهات العالمية ويتلاءم مع المحددات والمعايير الوطنية المصرية التي تشير إلى كبر حجم المشكلة ونقص الموارد المتاحة لتنميتها على نفقة الدولة. ومن هنا بزغ التوجه نحو التسوية القانونية للحيازة كحافز للتنمية.

١- حالة التسوية القانونية للحيازات في (١٠٥ فدان) بمدينة بلبيس

تقع مدينة بلبيس في محافظة الشرقية، إحدى محافظات مصر الست والعشرين. وتضم محافظة الشرقية ١٤ مدينة، منها العاصمة الزقازيق، والقنايات و ١٢ مدينة وعاصمة لمركز. وتشمل المحافظة مدينتين جديدتين هما العاشر من رمضان والصالحية الجديدة. ومركز مدينة بلبيس هو ثاني أكبر المراكز في المحافظة، والذي بلغ تعداداه عام ١٩٩٦ حوالي ٣٥٨٧٤٦ نسمة منهم ١١٣ ألف في مدينة بلبيس.

وتبعد مدينة بلبيس حوالي ٥٠ كيلومترا عن القاهرة ويربطها بها طريقان واحد زراعي مواز (الترعة) الإسماعيلية، والآخر صحراوي له (تعريف) رسم للمرور. ومدينة بلبيس تبعد حوالي ٢٥ كيلومترا عن مدينة العاشر من رمضان الصناعية الجديدة.

وتعد مدينة بلبيس من المدن القديمة في مصر وهي تقع شرقي الدلتا، وقد شهدت العديد من مراحل النمو العمراني ولكن نهضتها الحديثة ترتبط بمرحلة شق (ترعة) الإسماعيلية لمد المياه لمدن القناة ومرور تلك (الترعة) بجوار المدينة.

(أ) مراحل تطور مدينة بلبيس

يمكن تقسيم مراحل نمو المدينة إلى:

(١) المرحلة قبل ١٩٣٩

في هذه المرحلة كان مركز المدينة موجودا في الشمال ومحصورا بين مصرف بلبيس شمالا و(ترعة) الإسماعيلية والمقابر في الجنوب، ولقد بلغ المساحة الادارية للمدينة حوالي ١٤٣ فدان.

(٢) المرحلة من ١٩٣٩-١٩٦٥

تم تغيير مسار المصرف في هذه المرحلة وهو الذي كان يحد من نمو المدينة وتم ردم الجزء الواقع منه داخل المدينة كما تم توطين مصنع (للجوت) في الضفة الأخرى من (ترعة) الإسماعيلية، وبالتالي عبر العمران (ترعة) الإسماعيلية. وبلغت مساحة العمران حوالي ٥٨٠ فدان.

(٣) المرحلة من ١٩٦٥-١٩٨٥

استمرت المدينة في النمو في جميع الاتجاهات، إلى الشمال حتى المصرف وخط السكة الحديد الواصل بين المدينة ومدينة الزقازيق. وفي الجنوب نمت المدينة حتى طريق بلبيس القاهرة الصحراوي، وإلى الشرق حتى طريق عبد المنعم رياض و(الكوبري) الجديد العابر (لترعة) الإسماعيلية وبلغت المساحة الإدارية للمدينة حوالي ٧٧٠ فدان.

(٤) المرحلة ١٩٨٥-١٩٩٣

كان من أشد المؤثرات على نمو المدينة إنشاء ونمو مدينة العاشر من رمضان الصناعية الجديدة، وكانت بلبيس القريبة منها هي المورد للعمالة والموفر للخدمات المختلفة وبالتالي نمت المدينة بشكل كبير ساعدها في ذلك وجود الظهير الصحراوي المجاور وبلغت المساحة الإدارية للمدينة حوالي ١٠٧٤ فدان.

(ب) التخطيط العمراني لمدينة بلبيس

تعتبر مدينة بلبيس من المدن الرائدة في مجال التخطيط، فبعد صدور قانون التخطيط العمراني رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ والذي نص على وجوب عمل مخطط عمراني للمدن والقرى وتحديد حيز عمراني ليكون بمثابة إطار للتنمية العمرانية، قامت مدينة بلبيس وهيئة التخطيط العمراني بمساعدة المعونة الألمانية (GTZ) بعمل مخطط هيكلي لمدينة بلبيس سنة ١٩٨٥. وربما يرجع اختيار المعونة الألمانية وهيئة التخطيط العمراني لمدينة بلبيس للبدء في عمل مخطط لها كونها تتمتع بوجود ظهير صحراوي وكونها من المدن المتوسطة. ولإمكانية الامتثال بها كنموذج لتعميم التجربة في حالات مماثلة.

(١) المخطط العمراني لمدينة بلبيس ١٩٨٥

اعتمد في اعداد المخطط العمراني على معلومات إحصائية من الجهاز المركزي للإحصاء وعلى معلومات ميدانية عن المدينة من جميع الجوانب السكانية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية. وقامت الدراسة بتحليل البيانات وقواعد المعلومات، وتوقع أن يصل عدد سكان المدينة سنة ٢٠٠٠ إلى ١٥٥ ألف نسمة. مما ابرز الحاجة الى تخطيط مناطق لتوطين تلك الزيادة السكانية. وتضمن المخطط بدلين تنمويين لتطور المدينة، فكان البديل الأول هو الامتداد في الأرض الصحراوية المجاورة للمدينة والواقعة على الطريق بين بلبيس والعاشر من رمضان والمجاورة كذلك للكلية الحربية.

أما البديل الثاني فاعتمد على التكتيف العمراني ونمو المدينة داخل حدود الطريق السريع والمصرف والاستفادة من كل (الجيوب) المساحات المؤهلة للعمران.

وبين تقويم البدلين انخفاض تكلفة البديل الثاني بسبب توفر المرافق التي يمكن أن تكون امتدادا للمرافق الحالية، بينما انحصرت سلبياته في النمو على حساب الجيوب الزراعية.

أما البديل الأول فمن مميزاته تنمية أرض صحراوية ولكن من ابرز اوجه قصوره، ارتفاع تكلفة الإمداد بالمرافق الأساسية نظرا للبعد عن مرافق وشبكات وكذلك خدمات المدينة الأصلية.

ولقد تم رفض البديلين الأول من وزارة الدفاع لقربه من الكلية الحربية، والثاني من وزارة الزراعة، وبالتالي قضت توصيات دراسات الجدوى بتوجيه الزيادة السكانية نحو المدن الجديدة.

(٢) المخطط الهيكلي لمدينة بلبس ١٩٩٨

قامت مدينة بلبس بإجراء دراسات للحيز العمراني سنة ١٩٩٣ ودراسات للمخطط الهيكلي في عام ١٩٩٨. ولقد اقترح الدراسات والمخطط التنظيمي تقسيم المدينة إلى (مجاورات) سكنية وتوطين مركز المدينة طوليا على (ترعة) الإسماعيلية، مع تنمية منطقة أخرى خارج حدود المدينة تبعد عنها حوالي ١٢ كيلومترا كمدينة جديدة أو كضاحية للمدينة لتلبية الاحتياجات الاسكانية للمدينة. ويرجع اختيار تلك المنطقة بعيدا عن المدينة لعدم وجود أراض تعود ملكيتها للمحافظة ويمكن تنميتها في حيز مساحي أكثر قربا.

(ج) مشروع التسوية القانونية للحيازات ولأوضاع للمتعددين في ١٠٥ فدان

بعد أن اقترح المخطط الهيكلي لسنة ١٩٨٥ المنطقة المجاورة لطريق بلبس العاشر والكلية الحربية كم منطقة امتداد عمراني للمدينة، اقترح مجلس المدينة تشييد المنازل في المنطقة من أربعة طوابق، بكثافة ٢٥٠ شخص/فدان، وبدأ العمل للحصول على التصاريحات اللازمة من حوالي ١٢ قطاع حكومي منها الزراعة والطرق والدفاع.

وللحصول على موافقة وزارة الدفاع وجب أن تتم مخاطبة المسؤولين عن طريق سكرتير عام المحافظة الذي يقوم بدوره بمخاطبة الجهات المعنية. وبعد عامين جاء الرد برفض تنمية تلك المنطقة. نظرا لكونها منطقة تعدييات وكذلك لقربها النسبي من المدينة.

ويوجد ضمن مدينة بلبس ثماني مناطق عشوائية، بلغ عدد سكانها حوالي ١٧٣٠٠ ساكن عام ١٩٩٤ وحوالي ٢٠٠ أسرة وهي المناطق التي أمكن حصرها. أما التعدي على المناطق الصحراوية خارج حيز المدينة ولكن في حدود المركز، فلم يتم حصره. وتبين من جراء المتابعة الميدانية وجود ميكانيكية محددة أو أسلوب للتعدي على الأرض الصحراوية أمكن دراسته في المناطق المجاورة لمدينة بلبس، فالتعدي على الأراضي الصحراوية يتم عادة بشكل مرحلي يمكن ايجازه بالمراحل التالية:

(١) تحديد منطقة أو قطعة أرض مناسبة للتعدي كم منطقة (١٠٥ فدان) باعتبارها قريبة من المدينة ومتواجدة ضمن منطقة مقترحة للامتداد العمراني كما انها مرشحة للتنمية من قبل المخطط العام؛

(٢) وضع علامات حول حدود الأرض وبناء كتلة او اثنتين من الاحجار حول قطعة الأرض؛

(٣) زيادة ارتفاع السور الخارجي حول قطعة الأرض إلى حوالي متر؛

(٤) بناء حجرة داخل السور ثم حجرة أخرى وهكذا بطريقة متتامية (incremental).

وفي سنة ١٩٩٦ بزغت الحاجة لدى العديد من الجهات الى أراضي اضافية للعمران ولتوفير الخدمات لمركز ومدينة بلبس ولخدمات إقليمية للمحافظة. من هنا بدأ التفكير في الاستفاد من أراضي منطقة (١٠٥ فدان) المجاورة للمدينة والتي تملكها المحافظة. والتي نجم التعدي عليها نتيجة لتركها واهمالها لفترة طويلة.

ولقد انحصر الخيار التنموي الهادف الى التعامل مع التعدي، باحد الخيارين التاليين الأول: يقضي بالإزالة والثاني: يقضي بالتفاوض والتسوية القانونية للحيازات (الملكيات). وهنا رأت الإدارة المحلية ممثلة برئيس المدينة والمجلس الشعبي أن الطريقة المثلى للتدخل هي التفاوض مع المتعدين والوصول إلى حل سريع وبأقل الخسائر المادية والمعنوية. ولقد تم وضع عدد من الشروط للاتفاق مع المتعدين:

(١) تخصيص ٣٥ فدان لهم وتعود باقي الأرض للمحافظة لتخصيصها لعدد من الخدمات التي تحتاجها؛

(٢) بيع الأراضي للمتعدين بسعر ٢٠ جنيه مصري للمتر وذلك لكل من تم حصره ببيانها وكان قد شيد منزلا؛

(٣) البيع بسعر ٤٠ جنيه مصري للمتر لكل من تم حصره ببيانها وكان قد شيد سورا فقط؛

(٤) يحدد الحد الأقصى لمساحة الأرض التي يمكن بيعها لمتعد واحد بـ ٣٠٠ متر مربع.

ومن خلال قرار المحافظ رقم ٨٥٤ لعام ١٩٩٦ تم تخصيص المساحة الباقية والتي تعادل ٧٠ فدان للاستعمالات التالية: ٣٠ فدان لبناء أكاديمية للشرطة و ١٢ فدان للإدارة التعليمية للمحافظة لبناء مجمع تعليمي عليها و ٢٥ فدان لجمعية الخيول العربية لبناء مضمار خيل وفندق على ان يخصص ٢,٥ فدان لبناء مساكن تابعة للمدينة والباقي للطرق.

(ج) المحاور الارشادية لنجاح مشروع التسوية القانونية للحيازات في منطقة (١٠٥ فدان) بمدينة بلبس

(١) إجراء مسح شامل قبل البدء في المشروع، والاستناد الى هذا المسح كأساس لأي تخصيص في وجهة استعمال الأرض ولا يمكن تغييره؛

(٢) تحديد سعر الأرض على اسس منهجية واستنادا لاوزاع سوق العرض والطلب مع مراعاة الابتعاد عن التقديرات الفردية؛

(٣) التقيد بالمساحة المخصصة لكل متعد وعدم تجاوزها؛

(٤) تفعيل وتعزيز دور الرئيسي للسلطات المحلية ولجهاز المدينة والمجلس الشعبي المحلي نظرا لقربهم من الواقع المعيشي للسكان وثقة السكان بهم.

٢- دراسة حالة (عزبة) الهجانة التابعة لشركة مدينة نصر

أوصت دراسات الجدوى عند إعداد المخطط العام للقاهرة ١٩٥٦، بأعمار مناطق صحراوية جديدة لاستيعاب الزيادة السكانية الكبيرة للقاهرة ولتوفير الخدمات اللازمة لها كعاصمة لدولة حديثة، من ملاعب رياضية وصالات للمعارض والمؤتمرات. ولأن لدى مصر تجربة ناجحة هي تعمير منطقة مصر الجديدة على الصحراء بواسطة شركة خاصة، تم تخطيط منطقة جديدة بجوار منطقة مصر الجديدة وتم إسناد تنميتها لشركة تابعة للقطاع العام. كما خصصت مساحة ١٦٠٠٠ فدان لشركة مدينة نصر لتنميتها وفقا للمخطط الموضوع ووفقا لشروط المباني خاصة بها وذلك في محاولة لمحاكاة تجربة شركة مصر الجديدة.

أما (عزبة) الهجانة فهي تقع إلى الشمال من طريق القاهرة السويس وجنوب معسكرات الجيش ويحدها من الجنوب امتداد شارع المتينى، كما تقع بجوار منطقتين لإسكان ضباط الجيش. ولقد كانت عزبة الهجانة عند تخصيص الأراضي لشركة مدينة نصر خارج حدود ذلك التخصيص.

(أ) خلفية تاريخية عن المنطقة

منذ الستينات قام بعض المتعدين ببناء مساكن لهم بجوار منطقة الهجانة (حرس الحدود) عند الكيلومتر ٤,٥ طريق القاهرة السويس، ثم في سنة ١٩٧١ صدر قرار جمهوري بتخصيص بعض المساحات الإضافية لشركة مدينة نصر بعد نجاحها في تنمية الأرض المخصصة لها، وبذلك كانت الحدود الجديدة للشركة حتى الكيلومتر ٣٠ طريق القاهرة-السويس، أي دخلت عزبة الهجانة ضمن حدود ملكية شركة مدينة نصر. ولكن لم يتم التعامل مع اشكالية التعدي، وذلك لسببين: الأول: أن الأرض المخصصة للشركة كانت أكبر مما تستطيع الشركة تنميته، والثاني: أن المنطقة كانت بعيدة نسبيا عن المواقع التي تمت تنميتها فعليا، إضافة الى صغر مساحة المنطقة وخاصة أن قيمة الأرض لم تكن مرتفعة، وبالتالي استمر تجاهل المنطقة واوضاعها.

وفي قرار جمهوري سنة ٨٢ تم تخصيص جزء من (عزبة) الهجانة إلى القوات المسلحة. ولقد حاولت القوات المسلحة إخلاء المنطقة البالغة في ذلك الحين وبعد مرور حوالي ٢٠ سنة على بداية التعدي ٧٥٠ فدان وبتعداد حوالي ١٥٠ ألف نسمة ولكنها لم تتجح.

فلجأت القوات المسلحة إلى استصدار قرار جمهوري آخر في العام ١٩٨٤ باستبعاد ٧٥٠ فدان الذين تشغلهم (عزبة) الهجانة من نطاق هيمنتها وعودة ملكيتها مرة أخرى إلى شركة مدينة نصر. ولكن اوضاع التعدي على الاراضي استمرت بالتفاقم بل زادت نتيجة قرب الامتدادات العمرانية القانونية لمناطق الاستيطان العشوائي القائمة على الاراضي المعتدى عليها، بل أصبحت العشوائيات في المحيط المباشر والملاصق لمناطق الإسكان النظامي.

واتت الانطلاقة الحقيقية للتسوية القانونية لاطراف المنطقة بعد الأحداث الإرهابية التي شهدتها مصر سنة ١٩٩٢ وتبين استغلال المناطق العشوائية لممارسات خارجة عن القانون، وبالتالي تبنت الدول سياسة جديدة لحصر تلك المناطق ومحاولة التدخل للتسوية القانونية لانماط الحيازات بها وذلك من منظور مختلف عن منظور التجاهل الماحوذ به في السابق.

في حين شهدت مصر بداية وفي الفترة عينها تحول عدد كبير من شركات القطاع العام إلى شركات قطاع (أعمال) كخطوة نحو تخصيصها بالكامل. ولقد كانت شركة مدينة نصر إحدى تلك الشركات. تحولت شركة مدينة نصر للإنشاء والتعمير إلى شركة تابعة لقطاع الأعمال سنة ١٩٩٣ وهي مرحلة بين القطاع العام والخاص، وبالتالي بدأت الشركة في حصر ممتلكاتها لتقييمها وتقدير قيمة رأس مال الشركة.

(ب) آليات التسوية القانونية للحيازات

في عام ١٩٩٦ ومع تحول شركة مدينة نصر إلى شركة مساهمة يمتلك القطاع الخاص أسهما فيها، بدأ التفكير في كيفية التعامل مع مناطق التعدي بالتعاون مع محافظة القاهرة وبرامج تطوير العشوائيات التي تبنتها الدولة منذ عام ١٩٩٢.

واسفرت الاجتماعات المنعقدة بين الأطراف المعنية والمؤلفة من شركة مدينة نصر والجيش ومحافظة القاهرة، عن وجهتي نظر حول اشكالية التعدي، وجهة النظر الأولى تركز: أن هناك تعد على أرض مملوكة للغير، وهي أرض مملوكة ضمن رأس مال شركة مدينة نصر والشركة لا تملك التنازل عنها.

في المقابل هناك رأي أن تلك المناطق عشوائية وقد تم التعدي منذ فترة طويلة وأصبح مسطح المنطقة وعدد السكان كبير بحيث يصعب التعامل من منطق الإزالة أو دفع كامل قيمة الأرض بسعرها الحالي. وبين هذين الرأيين تم التوصل إلى سياسة التعامل مع المتعدين واشتملت على عدد من الخطوات.

(١) الخطوات العملية نحو التسوية القانونية للملكية

أ- استثمارات حصر

تم إعداد استثمارات للحصر البياني تباع في شركة مدينة نصر، فمن يريد من المتعدين التعاون مع الشركة لشملة بالحصر، عليه أن يدفع ١٠ جنيهات ثمن الاستثمار. وتتضمن الاستثمار عددًا من الأسئلة وتخلي مسؤوليتها عن أي تغيير في مساحة الأرض ناجم عن آليات تسويتها القانونية أو نتيجة لتنظيمها ووضع مخطط تنظيمي لها فيما بعد، أو نتيجة للحاجة لتغيير شكل الأرض لامدادها بالمرافق. وتم تحديد موعد الانتهاء من الحصر وتقديم تلك الاستثمارات، بموعد لا يمكن تجاوزه وإلا استحال تثبيت وتسجيل التسوية القانونية لأوضاع الملكية. ولقد تمت مراجعة آليات الحصر والتأكد من صحة البيانات والمعلومات التي تم جمعها وتوثيقها.

ب- إعداد جدول لأسعار الأراضي

تم إعداد جدول لأسعار الأراضي لا يخضع للتقدير الشخصي أو الفردي وجاء تقدير قيمة الأرض أقل من القيمة العقارية المعلنة في السوق حيث اخذ بعين الاعتبار ترايد قيمة هذه الأراضي خلال فترة التعدي الطويلة كما روعيت أوضاع كل أرض على حدة.

ج- وضع مجموعة شروط ملزمة للأفراد الذين يحق لهم الشراء واليات التسوية القانونية المنتهجة والمساحات.

ويوضح الجدول ١ تسعير الأراضي وفق التصنيف المعتمد:

٣٠ ج/م	قطع الأراضي المواجهة لطريق القاهرة السويس وحتى عمق ٥٠ م
٢٥ ج/م	قطع الأراضي المواجهة للمجاورة العاشرة والحادية عشر
٢٠ ج/م	قطع الأراضي المواجهة لامتداد شارع المتيني ومشروع الزهراء السكني
٢٠ ج/م	قطع الأراضي للاستعمال غير السكني
١٠ ج/م	باقي الأراضي

ج= جنيه مصري.

د- استصدار قرار جمهوري عام ١٩٩٥ لتعويض شركة مدينة نصر والذي شمل:

تعويض الشركة عن الفرق بين سعر بيع الأرض للمتعددين والقيمة الحقيقية للأرض باعتبار أن التسوية القانونية راعت مصلحة المواطنين ووفرت مقومات الأمن الاجتماعي لهم، وذلك بإعطاء الشركة أو تخصيصها بمساحات بديلة أكبر رغم أنها بعيدة نسبياً والتي تقع عند الكيلومتر ٤٢ وتصلح للتنمية مستقبلياً كامتداد للشركة.

وتم تقدير ما سوف يدفعه المتعددين بحوالي ١٠ مليون جنيه تم فعلاً دفع ٥ مليون منهم حتى الآن. وبذلك تمت التسوية القانونية لأوضاع الأراضي في منطقة التعدي العشوائية بالنسبة لشركة مدينة نصر.

أما محافظة القاهرة، فلقد قامت وبالتعاون مع المرافق المختلفة، بإمداد شبكات المرافق للمنطقة على حساب تلك القطاعات الحكومية فمثلاً قامت هيئة الصرف الصحي للقاهرة الكبرى بإمداد شبكة الصرف للمنطقة وتكلفت حوالي ٢٤ مليون جنيه نظراً للوضع الطبوغرافي الوعر في المنطقة وعدم وجود شوارع مناسبة لمرور الشبكات.

وقامت الهيئة فقط بمطالبة السكان بأتعاب توصيل بنية الصرف الصحي الأساسية من الشبكة الرئيسية إلى المنازل فقط وهو ما يأخذه كل المتعددين من أصحاب المساكن على عاتقهم في المناطق الأخرى، ورغم ذلك لم يقيم السكان بالدفع علماً أن الرسوم كانت مخفضة وشبه رمزية مما اضطر الهيئة إلى إيصال شبكة المرفق الصحي إلى المساكن على نفقتها حتى لا يقوم السكان بتنفيذ الإمدادات خلسة مما قد يؤدي إلى انهيار الشبكة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السكان أنفسهم يتعاملون مع شركة مدينة نصر ومع الجهات الحكومية بمنطق مختلف. حيث أنهم قاموا بالدفع للشركة في حين أنهم رفضوا تسديد الرسوم للقطاعات الحكومية المعنية والتي ساهمت في تمويل الإمدادات.

٣- الخلاصة

أتاحت دراستي الحالة حول آليات التسوية القانونية للحيازات (الملكيات) في منطقتي التعدي العشوائيتين في بلبس والقاهرة التوصل لعدد من الاستنتاجات:

١- وجود معايير لكيفية التعامل مع المناطق كل منها على حدى لتحقيق أهداف التسوية القانونية للحيازات (الملكيّات):

- (أ) مساحة المنطقة؛
- (ب) عدد السكان؛
- (ج) الزمن المنصرم منذ بداية التعدي؛
- (د) (المرجعية) التبعية الإدارية والقانونية للأراضي التي تم التعدي عليها.

٢- العوامل المعيقة لتنفيذ آليات التسوية القانونية:

- (أ) إهمال الأراضي فترة طويلة وعدم شما لهل بالمخططات التنظيمية؛
- (ب) تجاهل حدوث التعدي على الأراضي وتشديد السكن العشوائي لفترة طويلة؛
- (ج) زيادة عدد السكان وانتشار الفقر والبطالة فيما بينهم؛
- (د) غياب الأفراد القياديين ضمن مجتمعات التعدي مما يضعف قدرة السكان (المتعدين على الأرض) على التفاوض.

٣- التوجهات الإرشادية لانجاح مشاريع التسوية القانونية للحيازات (ملكيّات):

- (أ) تشكيل جهاز إداري للمشروع بعضوية ومشاركة ممثلين عن كامل الأطراف المعنية؛
- (ب) الحصر البياني الفعلي للمنتفعين وتوثيق ذلك الحصر واعتباره مرجع لا يمكن تغييره؛
- (ج) وضع معايير للتسوية القانونية للحيازات وإجراء تقييم لسعر الأراضي مع مراعاة واقعية التسعير؛ مع مراعاة سوق العرض والطلب العقاري؛
- (د) اعتماد التفاوض مع المتعدين (المنتفعين) كوسيلة لضمان الحيابة.

دال - المملكة العربية السعودية

الإسكان والحيازات السكنية والعقارية^(٥٦)

دراسة حالة

واجهت المملكة في بداية خطة تنميتها الأولى (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) الموافق (١٩٧٠-١٩٧٥م) أزمة حادة في الإسكان، مرجعها النمو العمراني السريع الذي شهدته مدن المملكة الرئيسية في تلك الحقبة، وقد

(٥٦) أعد هذه الدراسة السادة محمد بن مسلط الشريف، مجدي محمد حريري، ثامر حمدان الحربي، عبد الحميد البس، جامعة أم القرى ووكالة الوزارة لشؤون الإسكان، وزارة الأشغال العامة والإسكان، المملكة العربية السعودية. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلفين وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

حددت خطة التنمية الثانية الاحتياجات الكلية من المساكن بحوالي ٣٣٨,٠٠٠ وحدة. كما حددت الهدف للبناء المخطط لمساكن وللقطع المزودة بكافة الخدمات خلال فترة الخطة بـ ٢٦٩,٩٠٠ وحدة منها ١٢٢,١٠٠ وحدة يقوم القطاع الخاص ببنائها و ٩٦,٨٠٠ وحدة يتولى القطاع الحكومي تشييدها، ٥١,٠٠٠ وحدة سكنية مؤقتة للعمال.

وكانت محصلة تلك الجهود كلها توفير السكن للجميع في كل أرجاء المملكة في زمن قياسي. فقد زاد عدد الوحدات السكنية زيادة كبيرة في كل مدن المملكة وقراها، مما أدى إلى انخفاض قيمة العقار وأجرته، كما أدى إلى نمو المدن والقرى السعودية واتساع رقعتها وبحلول العام الثاني من الخطة الثالثة لم يعد هناك نقص في الإسكان يقف عائقاً أمام التنمية. وخلال خطة التنمية الرابعة انخفضت معدلات بناء المساكن انخفاضاً ملحوظاً مقارنة بالمعدلات السابقة والأهداف المحددة في الخطة. ويقدر العدد الإجمالي للوحدات السكنية بنهاية الخطة الرابعة ٨٧١,٧٠٠ وحدة سكنية. وطبقاً لتعداد السكان الذي أجري عام ١٤١٣ هـ الموافق ١٩٩٣ م، فقد بلغ عدد المساكن من مختلف الأنواع في المملكة ٢,٧٨٨,٤١٣ مسكناً.

١- نظرة شاملة لتطور الإسكان والحيازات السكنية والعقارية في المملكة

تميز التخطيط في المملكة العربية السعودية بأنه يقوم على أسس علمية وواقعية، وبأنه يستهدف تحقيق تنمية شاملة تضمنت البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد التنظيمي.

وفي إطار هذه التنمية الشاملة حظي الإسكان باهتمام خاص، ويتمثل هدف الدولة الرئيسي في مجال الإسكان في ضمان حصول كل عائلة من المواطنين السعوديين على مسكن مناسب تتوافر فيه الشروط الصحية ومقومات السلامة، التزاماً بما تقضي به التقاليد والتعاليم الدينية من ضرورة توفير حد الكفاية للناس، وهو ما يكفل كل حاجاتهم من طعام جيد ومسكن صالح مريح. ومن هنا كان توفير المساكن الكافية طبقاً للتقاليد السعودية عنصراً أساسياً في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المملكة.

وقد واجهت المملكة في بداية التسعينيات الهجرية (السبعينيات الميلادية) أي في بداية خطة تنميتها الأولى (١٣٩٠هـ-١٣٩٥هـ) الموافق (١٩٧٠-١٩٧٥م) أزمة حادة في الإسكان، حيث كان جزء كبير من مناطقها الحضرية يفتقر إلى المساكن الملائمة. وترجع أسباب تلك الأزمة الحادة في الإسكان إلى النمو العمراني السريع الذي شهدته مدن المملكة الرئيسية في تلك الحقبة، والذي كان يغذيه رافدان هما: النمو الطبيعي الذي كان يعتبر متعادلاً مع النمو السكاني على المستوى الوطني والذي يتراوح بين ٢,٦-٣ في المائة في السنة. أما الرافد الثاني فهو: الهجرة من الريف إلى الحضر التي تقدر بـ ٦٢ في المائة من مجمل حركة الهجرة إلى المدن شاملة الهجرة الداخلية والقدوم من دول أخرى، والذي وصل بنسبة العمالة الوافدة إلى ٤٦ في المائة من إجمالي القوى العاملة (١,٠٦ مليون) في عام ١٤٠٠ هـ الموافق ١٩٨٠ م.

وهناك سمات بارزة أخرى تتعلق بالطلب على الإسكان، وتتمثل في أن المراكز الحضرية الثلاثة الكبرى سجلت أعلى مستوى للتحضر: جدة/مكة المكرمة بسبب الأهمية الدينية والتجارية، والرياض بوصفها العاصمة ومقر الحكومة، والدمام/الظهران/الخبر، حيث تتركز صناعة النفط. وقد استطاعت هذه المراكز الحضرية الكبرى بما تتمتع به من مزايا أن تجتذب النصيب الأكبر من الأنشطة التنموية والغالبية العظمى من العمالة الوافدة. وعلاوة على ذلك فإن القوى الطاردة الجاذبة التي ظهرت في أعقاب حركة التنمية السريعة

الخطى قد تسببت في حدوث هجرة كبيرة داخل مناطق المملكة، وأدت إلى نزوح أعداد كبيرة من المنطقتين الجنوبية والشمالية بالمملكة إلى هذه المراكز الحضرية الكبرى.

ويضاف إلى ذلك ارتفاع متوسط الدخل السنوي للفرد من حوالي ٤٨٠٠ ريال في عام ١٣٩٥ هـ الموافق ١٩٧٥ م إلى ٨٢٠٠ ريال في عام ١٤٠٠ هـ الموافق ١٩٨٠ م (بالأسعار الثابتة لعام ١٣٩٩ هـ الموافق ١٩٧٩ م). فضلا عن ذلك فقد أضافت الإعانات المالية الحكومية ومزايا الرفاهية الاجتماعية نسبة ٢٩ في المائة أخرى إلى مستويات الدخل خلال تلك الفترة.

ومع هذه السمات المميزة للمراكز والمدن الكبرى والتي جذبت إليها مشروعات التنمية والسكان، وارتفاع مستوى الدخل، تزايد الطلب على المساكن بشكل مطرد وسريع.

وقد وضحت خطة التنمية الثانية الأبعاد التي وصلت إليها أزمة الإسكان في تلك الفترة على النحو التالي:

"كان من نتائج النمو العمراني السريع والنقص في الأيدي العاملة وارتفاع تكاليفها وارتفاع أسعار الأراضي ومواد البناء، بطء النمو العام في بناء المساكن خلال خطة التنمية الأولى ١٣٩٠-١٣٩٥ هـ الموافق ١٩٧٠-١٩٧٥ م، وعلى الرغم من أن الاحتياجات إلى المساكن الجديدة واستبدال المساكن القديمة بمساكن جديدة بلغت ١٥٤٠٠٠ وحدة سكنية حسب التقديرات، إلا أن عدد المساكن التي تم بناؤها فعلا خلال الخطة الأولى بلغ ٧٥,٠٠٠ وحدة سكنية. وقد نجم عن ذلك ظهور مدن مزدحمة وانتشار مناطق التعديات".

وأشارت التقديرات إلى أن المساكن كانت مطلوبة لمواجهة زيادة في عدد السكان بمعدل ٤ في المائة في السنة ولاستبدال ٥,١٢ في المائة من المباني السكنية بسبب سوء حالتها وعدم ملائمتها للسكن البشري. وقد تفاقم حدة المشكلة وازداد الوضع تدهورا في المراكز الحضرية الرئيسية نتيجة الضغوط الناجمة عن تزايد معدلات الهجرة إليها.

وبالنسبة للأسر المنخفضة والمتوسطة الدخل، كانت الحالة هي تزايد الازدحام في المناطق السكنية، وتدهور الأحياء القديمة، وانتشار ظاهرة التعديات. أما بالنسبة للأسر ذات الدخل العالية، فقد ارتفعت أسعار الأراضي والمساكن وإيجارات المنازل والشقق إلى مستويات بالغة الارتفاع بسبب الطلب الناشئ عن استقدام أعداد كبيرة من العمالة الأجنبية الفنية والإدارية لتلبية الاحتياجات التنموية للبلاد في ذلك الوقت. وقد أدت هذه الظاهرة أيضا إلى تحويل بعض الدور المستقلة (الفلل) والشقق المرتفعة التكلفة إلى استعمالات تجارية مثل المكاتب والمستودعات وغيرها. وقد اقترن النقص في المساكن بعجز في التجهيزات الأساسية في المناطق السكنية التي كانت تعاني من عدم كفاية إمدادات المياه وسوء أحوال الصرف الصحي وتصريف مياه الأمطار والكهرباء فضلا عن افتقارها إلى شوارع معبدة وإنارة الشوارع.

وفي خضم الضغوط المتزايدة للطلب على الإسكان، أبرزت خطة التنمية الثانية للمملكة الحقيقة التالية: "هناك نقص في الموارد اللازمة للتخطيط والبناء والصيانة للمساكن، كما هو الحال بالنسبة لقطاع الإنشاءات ككل، ويمكن القول بصفة عامة أن قطاع المباني السكنية الناشئ قد واجه ارتفاعا سريعا في أجور الأيدي العاملة وفي تكاليف الأراضي والتكنولوجيا، أو واجه نقصا فعليا في الأراضي والأيدي العاملة والمواد ورأس المال. ولا توجد حاليا المؤسسات المناسبة التي توجه هذه الموارد بفعالية نحو قطاع بناء المساكن".

وقد ازدادت أسعار الأراضي الصالحة لبناء المساكن إلى أكثر من الضعف في المدن كما تسارعت خطى المضاربات بالأراضي. وتم تمويل جميع المساكن الجديدة تقريباً إما بمدخرات الأفراد أو عن طريق الدخول التي يحصل عليها المالكون. ولم تتوفر في ذلك الوقت مصادر يعتمد عليها سهلة المنال لتمويل عمليات البناء، كما لم يكن هناك نظام مشابه لنظام الرهن الذي يتم بمقتضاه منح قروض مقابل رهونات على المساكن كما هو متبع في دول أخرى. وكان هناك نقص في مواد البناء.

وحددت الخطة الاحتياجات الكلية للمملكة من المساكن الملائمة والمساكن المرتفعة المستوى بحوالي ٣٣٨,٠٠٠ وحدة، منها ١٨١,٠٠٠ وحدة للأسر الجديدة القاطنة بالمدن، و ١٥٧,٠٠٠ وحدة لتحل محل المساكن القديمة المتصدعة والآيلة للسقوط.

وقد حدد الهدف للبناء المخطط للمساكن وللقطع المزودة بكافة الخدمات خلال فترة الخطة بـ ٢٦٩,٩٠٠ وحدة، منها ١٢٢,١٠٠ وحدة يقوم القطاع الخاص ببنائها و ٩٦,٨٠٠ يتولى القطاع الحكومي تشييدها (والتي اشتملت على ٤٤,٣٠٠ قطعة مزودة بكافة الخدمات) و ٥١,٠٠٠ وحدة سكنية مؤقتة للعمال. وقد قصدت الخطة تسهيل استملاك المساكن من قبل ما لا يقل عن ٥ في المائة من الأسر القاطنة بالمدن. ورأت الخطة أنه من الضروري صرف إعانات مالية للراغبين في بناء المساكن للسكن فيها أو للاستغلال التجاري، وأن تكون مستويات المساكن ذات نوعية أفضل تبعا لأنظمة تخطيط المدن. ونصت الخطة على توفير الحماية للمتملكين للمساكن وإيجاد ترتيبات تمويلية ملائمة وتأمين خدمات خاصة بالإسكان وتطوير المؤسسات المسؤولة عن هذا القطاع.

٢- خطة العمل الوطنية لمعالجة أزمة الإسكان

يرتبط قطاع الإسكان في المملكة العربية السعودية أساساً بنشاط المواطن والأشخاص الاعتباريين حيث تترك لهم الدولة حرية بناء المساكن والاستثمار في مجال الإسكان بالشكل الذي يرغبون فيه حسب إمكانياتهم المادية مع مراعاة ما تقتضيه الأنظمة والتعليمات. وتساهم الدولة من جانبها بتوفير البنية الأساسية وتقديم كل ما يتطلبه قطاع الإسكان من خدمات في مجال التخطيط والتنظيم وتأمين الخدمات والمرافق. وحتى لا تكون ملكية الأرض عائقاً أمام المواطن لبناء مسكنه الخاص، تقوم الدولة بمنح المواطنين قطع أراضٍ مجانية عندما تتوافر ضمن المخططات المعتمدة للمدن، غير أن جهود القطاع الخاص ما كانت لتكفي وحدها لتخفيف حدة مشكلة السكن التي واجهت المملكة عندما شرعت في تنفيذ خططها التنموية الطموحة والتي كانت من ضمن المعوقات الرئيسية التي تقف في طريق التنمية الشاملة.

ولذلك لم تجد الدولة بداً من تعزيز جهود القطاع الخاص في مجال الإسكان بمشروعات وبرامج إسكانية متنوعة لا قبل للقطاع الخاص بتنفيذها من أجل تأمين المسكن اللائم للمواطنين وبالسريعة المطلوبة. وتتمثل أوجه نشاط القطاع الحكومي في تشييد المساكن على أوسع نطاق ممكن، وصل إلى حد إنشاء أحياء جديدة، وتأسيس مدن سكنية جديدة. وقد نهضت بهذه المشروعات الضخمة والرائدة أجهزة الدولة المختلفة والمتمثلة في:

- (أ) وزارة الأشغال العامة والإسكان؛
- (ب) صندوق التنمية العقارية؛
- (ج) الوزارات والمؤسسات الحكومية التي تؤمن السكن لمنسوبيها.

وتتألف السياسة التي انتهجتها حكومة المملكة لحل أزمة الإسكان، وتوفير السكن لمواطنيها والمقيمين من أربعة عناصر رئيسية تتمثل في الآتي:

- (١) التجهيزات الأساسية؛
- (٢) مشاريع الإسكان؛
- (٣) منح الأراضي؛
- (٤) صناديق الإقراض.

٣- التجهيزات الأساسية

أدت جهود الدولة الطموحة المتواصلة في إقامة التجهيزات الأساسية اللازمة لبناء اقتصاد حديث قوي إلى إنشاء شبكات عالية الجودة للنقل والاتصالات والمرافق الأخرى. وقد أسهمت هذه الإنجازات في تيسير حركة الاتساع العمراني بتوفر الموارد والإمكانات إلى مناطق المملكة المترامية الأطراف مما شجع على بناء المجمعات والمستوطنات الجديدة التي توفرت فيها الخدمات الاجتماعية والمرافق العامة.

(أ) تطوير شبكة الطرق والنقل

وكنموذج لشبكات المرافق الأساسية للعمران نستعرض مثال شبكات الطرق والنقل لما لها من أهمية حيوية في المملكة التي تنتشر مدنها وقراها وهجرها على مساحة تتجاوز ٢,٢٥ مليون كلم^٢ وقد اهتمت الدولة بربط هذه المدن والقرى والهجر بشبكة طرق معبدة، كما سعت إلى تطوير نظام النقل فيما بينها، إدراكا منها بأن الطرق هي الشرايين التي تسري بواسطتها كل مقومات الحضارة والرفق، وأنها العامل الأساسي لإنجاح المشاريع التنموية التي تنفذها مختلف وزارات الدولة وجهاتها المسؤولة والقطاع الخاص ومؤسساته.

(ب) تأسيس الخدمات البلدية

ووفقا للمنهج التنموي الذي اتبعته المملكة، فقد اعتبر تأمين مساكن جديدة وملائمة وما يلزمها من تجهيزات أساسية جزءا من التنمية الاجتماعية. وانطلاقا من هذا المبدأ، فقد وجد أنه من الأهمية بمكان بالنسبة لمستويات الصحة والبيئة المعيشية المريحة، وبالتالي تحسين نوعية الحياة للمواطنين، أن يتم توفير المنتزهات والحدائق وملاعب الأطفال وشبكات الصرف الصحي وتصريف مياه الأمطار وإمدادات المياه ومحطات تنقيتها وإمدادات الكهرباء والمرافق العامة وتجميل وتحسين المدن والقرى وتأمين وسائل الترفيه في المعيشة وغير ذلك من الخدمات.

ومن أجل هذا فقد تركزت الجهود على جعل الخدمات البلدية تواكب النمو السريع للمستوطنات الحضرية والريفية مع دعم أنشطة التنمية الاجتماعية التي تقوم بها قطاعات أخرى مثل الخدمات الصحية والاجتماعية والتعليمية. ولأداء هذه المهمة الكبيرة فقد أسست وزارة للشؤون البلدية والقروية في عام ١٣٩٥هـ الموافق ١٩٧٥م كجزء من الوزارات الجديدة التي أنشئت في أعقاب تزايد سرعة الأنشطة التنموية. واشتملت الملامح الرئيسية للاستراتيجية الوظيفية لهذه الوزارة والتي ساندت برامج تنمية الإسكان على: (١) صيانة وحماية التجهيزات الأساسية والخدمات البلدية علاوة على دعم وتعزيز الطاقة الإنتاجية للأصول

الرأسمالية؛ (٢) تطوير كل الوسائل الممكنة لتوصيل خدمات الوزارة إلى كافة سكان الريف والحضر بالإضافة إلى تسهيل الاستفادة القصوى من هذه الخدمات والحصول المريح عليها من قبل كل المواطنين؛ (٣) تطبيق أفضل المواصفات في تأمين الخدمات والمرافق البلدية؛ (٤) اتباع طرق فعالة وأساليب فنية حديثة في إدارة وتنفيذ الأعمال المخططة.

وعلى المستوى المحلي فقد ارتفع عدد المدن والقرى التي أسست بها بلديات ومجمعات قروية إلى ٤ أمانات و ٩٨ بلدية و ٤٣ مجمع قروي و ٦ مصالح للمياه والصرف الصحي في نهاية خطة التنمية الثالثة. ويمكن الحصول على فكرة عن حجم الاعتمادات المالية التي رصدت لتأمين التجهيزات الأساسية والخدمات البلدية بالنظر إلى حقيقة أن التكاليف الكلية للمشاريع الاستثمارية التي نفذتها وزارة الشؤون البلدية والقروية خلال خطط التنمية الأولى والثانية والثالثة والتي زادت عن ١٧٤ مليار ريال سعودي (٤٨ مليار دولار أمريكي) تقريبا.

٤ - مشاريع الإسكان لوزارة الأشغال العامة والإسكان

نظرا لكبر حجم مشكلة الإسكان تم تأسيس وزارة الأشغال العامة والإسكان في عام ١٣٩٥هـ والتي شرعت في إنشاء مجمعات سكنية متكاملة تشمل جميع المرافق كشبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء والتليفون وتصريف السيول والطرق، وكذا جميع الخدمات العامة مثل الحدائق وملاعب الأطفال، وتوفير أراضي للمباني العامة مثل المدارس والمساجد والمستوصفات والمراكز الأمنية والأسواق التجارية.

ويبلغ مجموع المشاريع التي قامت الوزارة بتنفيذها ١٣ مشروعا إسكانيا في ٩ مدن بالمملكة. وتتكون هذه المشاريع من شقق سكنية ضمن بنايات متعددة الطوابق ودور مستقلة (فلل)، ومجهزة بكافة المرافق والخدمات اللازمة مثل إمدادات المياه، والصرف الصحي، وتصريف السيول والكهرباء والحدائق وملاعب الأطفال والخدمات الصحية، وشبكة الطرق وتوفير ملاجئ طوارئ لمباني المشاريع العاجلة وغيرها.

وروعي في تصميم وتنفيذ الوحدات السكنية منح الأولوية لتلبية احتياجات الراحة الاجتماعية للأسرة بتوفير الخصوصية، وصممت ملاعب الأطفال والمناطق الترفيهية المرتبطة بها مستقلة لكل مجموعة من الوحدات السكنية لسلامة الأطفال وذويهم، وأن تخصص داخل الأحياء السكنية الطرق الفرعية فقط منعاً لحوادث الطرق ولتجنب الإزعاج من ضوضاء المرور. وتم فصل الشبكة الداخلية لممرات المشاة عن شبكة الطرق الخارجية. وروعي أن تكون الوحدات السكنية معزولة عزلا حراريا كاملا إضافة إلى العزل المائي وأن تكون الواجهات متناسبة مع البيئة ولا تتطلب صيانة مستمرة.

ويبلغ عدد الوحدات السكنية في هذه المشاريع ١٤,٦٨٦ شقة و ٩,٨٥٤ فيلا، كما تضمنت ٣,٧٩٣ قطعة أرض مطورة، وهي أراض مجهزة بكافة الخدمات، ومزودة بنقاط ربط للمرافق العامة ليسهل توصيل الخدمات لها عند إنشاء وحدات سكنية عليها.

وقد تم تسليم جميع هذه المشاريع لصندوق التنمية العقارية ليتولى توزيعها على المواطنين المستحقين.

وتقسم مشاريع الوزارة إلى ثلاثة أنواع:

- ١- مشاريع الإسكان العام.
- ٢- مشاريع الإسكان العاجل.
- ٣- مشاريع الإسكان المبسط.

والمقصود بمشاريع الإسكان العاجل هو تشييد مبان سكنية متعددة الطوابق والشقق يتم بناؤها خلال عامين. أما المقصود بمشاريع الإسكان العام فهو بناء مجمعات سكنية متكاملة (فلل وشقق) على مدى أطول. أما المقصود بمشاريع الإسكان المبسط فهو بناء الهياكل الأساسية للمبنى وتوفير مرافقه الضرورية بمستوى أقل من التشطيب. لذا فإن تكلفة بناء الوحدة في مشاريع الإسكان المبسط أقل من مثيلاتها في مشاريع الإسكان العام.

وقد قامت وزارة الأشغال العامة والإسكان ببناء ٢٤,٥٤٠ وحدة سكنية خلال الفترة من ١٣٩٤-١٤٠٨ هـ الموافق ١٩٧٤-١٩٨٨ م.

٥- منح الأراضي

(أ) مخططات منح الأراضي

كانت سياسة منح الأراضي من السياسات الرئيسية التي ساهمت في توفير المسكن للجميع، فقد فتحت هذه السياسة الأبواب أمام كل مواطن لتمكنه من أرض سكنية وبناء منزل عليها. وبموجب هذه السياسة يحق لكل مواطن سعودي أن يحصل على قطعة أرض سكنية في أي مدينة ضمن مخططات منح الأراضي، وهذه المخططات معدة ومنفذة من قبل البلديات على أراض حكومية. وتتراوح مساحة قطع الأراضي من ٣٠x٣٠ م. ويتم تخطيط هذه الأراضي تبعاً للبيئات المحيطة بها ضمن حدود البلديات مع توفير مستويات مناسبة من إمدادات المياه والصرف الصحي، وتصريف الأمطار والتخلص من النفايات وغيرها من الخدمات البلدية.

(ب) مخططات ذوي الدخل المحدود

وهناك نوع آخر من منح الأراضي وهو "مخططات ذوي الدخل المحدود" التي تقوم البلديات بتنفيذها لمنحها لذوي الدخل المحدود من سكان مدنها أو للبدو الرحل القاطنين في المناطق المحيطة بها ويرغبون في الاستقرار. ويبلغ حجم هذه القطع في العادة ٢٠x٢٠ م وتقوم البلدية بتخطيط واعتماد وتنمية هذه المخططات على أراض حكومية وتزويدها بما يلزم من الخدمات والمرافق والمتطلبات البيئية.

هذا وقد تم تخصيص مساحات شاسعة من أراضي الدولة الواقعة ضمن حدود البلديات لبناء مساكن عليها في كافة أنحاء المملكة بموجب سياسة منح الأراضي.

ولقد أصبح تملك الأرض أمراً شاقاً على كثير من ذوي الدخل المحدود نظراً لارتفاع أثمانها. وتحقيقاً لأحد الشروط الرئيسية للحصول على قرض من صندوق التنمية العقارية وهو امتلاك الموقع المناسب لبناء المسكن، فقد تبنت الحكومة سياسة توزيع قطع أراضي على ذوي الدخل المحدود، بعد أن يتم تجهيزها وإمدادها بكافة المرافق والخدمات.

ولتحقيق تلك السياسة تضمنت خطة التنمية الثانية عزم القطاع العام على توفير (٤٤,٣٠٠) قطعة أرض مزودة بجميع التسهيلات والمرافق الضرورية بما فيها الكهرباء، والهاتف، والخدمات البلدية، تخصص لذوي الدخل المحدود وفق البرنامج التالي:

في عام ١٣٩٦/١٣٩٧ هـ ٢٢٠٠ قطعة، وفي عام ١٣٩٨/١٣٩٧ هـ ٥,١٠٠ قطعة، وفي عام ١٣٩٨/١٣٩٩ هـ ١١,٤٠٠ قطعة، وفي عام ١٤٠٠/١٣٩٩ هـ ٢٥,٦٠٠ قطعة، وبذلك يكون إجمالي القطع المزودة بالتسهيلات والمرافق الضرورية في خطة التنمية الثانية هو ٤٤,٣٠٠ قطعة.

كما تضمنت خطة التنمية الثالثة برنامجاً مماثلاً يهدف إلى توزيع (١٤,٨٠٠) قطعة أرض في ١٥ موقعا. وقسم البرنامج إلى مجموعتين وفقاً للأولوية، على أن يتم توزيع المجموعة الأولى في عام ١٤٠٢/١٤٠٣ هـ، والثانية في عام ١٤٠٤/١٤٠٥ هـ.

٦- توزيع الأراضي الحكومية على المواطنين: نحو ضمان الحيازة السكنية والعقارية في ظل تنمية حضرية مستدامة

لقد أسهم منح الأراضي على اختلاف أنواعها في زيادة رقعة الأراضي المعمورة في المدن السعودية، لقد اتبعت حكومة المملكة العربية السعودية سياسة توزيع الأراضي الحكومية الواقعة على حدود المنطقة المعمورة لمعظم المدن السعودية على المواطنين مجاناً إما على شكل منح صريحة أو منح خاصة بذوي الدخل المحدود مما ساعد كثيراً على نمو المدن السعودية واتساع رقعة كل منها. لقد أخذت أعداد منح الأراضي تزيد سنة تلو الأخرى خاصة منذ بداية عام ١٣٩٠ هـ الموافق ١٩٧٠م مما جعل حدود المدينة السعودية تمتد عشرات الكيلومترات بسبب النمو العمراني للمدينة السعودية الذي تعتبر منح الأراضي أحد العوامل المؤثرة فيه.

بعبارة أكثر وضوحاً لقد قامت الدولة بإعداد الكثير من مخططات الأراضي وتوزيعها على المواطنين كأراضي منح. إن حكومة المملكة العربية السعودية تتبع نظام منح الأراضي التي تملكها للمواطنين مجاناً وبدون مقابل بأمر من خادم الحرمين الشريفين، على أن يراعى في هذه المنح شروط معينة تهدف إلى توخي العدالة في التوزيع وإعطاء الأرض لمن تنطبق عليه شروط الحصول على منحة أرض.

إن مجموع منح الأراضي على اختلاف أنواعها (الصريحة، منح ذوي الدخل المحدود، وغيرهما) في جميع مدن المملكة قد بلغت حوالي (٣٧٥٩٧٢) منحة. إن مدينة الرياض قد احتوت على (٨٠) ألف منحة أرض أي ما يعادل (٢١,٢٧ في المائة) من إجمالي عدد منح الأراضي التي منحت للمواطنين في جميع أنحاء المملكة ولعل السبب في ذلك يعود إلى زيادة عدد سكان المدينة يوماً تلو الآخر بسبب الهجرة الداخلية إليها من جميع أنحاء المملكة هذا من ناحية، وبسبب وفرة الأراضي الحكومية من ناحية أخرى.

واحتلت مدينة جدة من حيث عدد منح الأراضي المرتبة الثانية بعد مدينة الرياض، لقد بلغ عدد منح الأراضي بها على اختلاف أنواعها (الصريحة وغير الصريحة) حوالي (٤٥) ألف منحة أرض. أي ما يعادل حوالي (١٢ في المائة) من إجمالي منح الأراضي على مستوى المملكة. إن زيادة عدد سكان المدينة باستمرار بسبب الهجرة الداخلية إليها ووفرة الأراضي الحكومية الصالحة للسكن هما من أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة عدد منح الأراضي بهذه المدينة. أما عن عدد منح الأراضي في مدينة مكة المكرمة والتي تعتبر ثالث المدن السعودية من حيث عدد السكان فإن ذلك لم يتجاوز (٨٤١٨) منحة أي حوالي (٢,٢ في

المائة) من إجمالي عدد منح الأراضي على مستوى المملكة ولعل السبب في صغر هذا العدد يعود إلى عدم توفر الأراضي الحكومية الصالحة للسكن بسبب طبيعة مدينة مكة الشديدة التضرس هذا من ناحية وبسبب حرص الحكومة على تخصيص مساحات شاسعة من الأراضي الحكومية لخدمة الحج من ناحية أخرى. والجدير بالذكر أن معظم منح الأراضي في مدينة مكة المكرمة قد طبقت في كل من حي الشرائع والعمرة.

ومن الأمور الملفتة للنظر أن مدينة الطائف رابع مدن المملكة العربية السعودية من حيث عدد السكان لم تمنح الدولة فيها أرض سكنية بسبب أن معظم الأراضي فيها هي أراض زراعية مملوكة خاصة. كما أن الأراضي الحكومية المتوفرة في بعض أجزاء المدينة قد خصصت للخدمات والمرافق العامة.

أما فيما يتعلق بعدد منح الأراضي في المدينة المنورة فإن المعلومات المتوفرة تشير إلى وجود (٧٧٧٩) منحة أرض. ولعل السبب في قلة عدد منح الأراضي بها يعزى إلى أن معظم الأراضي المتوفرة هي أراض زراعية مملوكة للمواطنين، كما أن وظيفة المدينة المنورة الدينية تحتم على الدولة تخصيص مساحات شاسعة من الأراضي التي تمتلكها داخل وخارج حدود المدينة للأغراض الدينية.

لقد قامت الدولة بمنح المواطنين في مدينة الدمام أعدادا كثيرة من قطع الأراضي بلغ عددها حوالي (١١٦٠٠) قطعة أرض سكنية، كما تم توزيع أكثر من (٢٠) ألف منحة أرض في مدينة خميس مشيط وحوالي (١٥) ألف منحة أرض سكنية على المواطنين في مدينة حائل.

كذلك فقد تم توزيع حوالي (٢١٦٣١) قطعة أرض سكنية على المواطنين في مدينة تبوك، وحوالي (١١) ألف قطعة أرض سكنية في مدينة نجران، أما مدينة الهفوف (الأحساء) فقد بلغ عدد منح الأراضي السكنية فيها حتى بداية عام ١٤٠٧ هـ الموافق ١٩٨٦ م حوالي (٣٦) ألف منحة أرض.

ومما يجب الإشارة إليه أن سياسة الدولة المتمثلة في منح المواطنين أراضي سكنية لم تقتصر على المدن الكبيرة وحدها بل شملت أيضا جميع المدن المتوسطة والصغيرة والقرى والهجر. أما عن مساحة قسائم الأراضي الممنوحة فإنها تختلف من مكان لآخر بحسب اختلاف العوامل الجغرافية المؤثرة في توزيع الأراضي.

هاء- مملكة البحرين

السياسات الإسكانية وضمان الحيازة السكنية والعقارية^(٥٧)

دراسة حالة

المقدمة

أكدت مقررات الأمم المتحدة وأهمها إعلان اسطنبول الصادر عن مؤتمر الموئل الثاني في العام ١٩٩٦ وأجندة الموئل على أهمية توفير المأوى الملائم للجميع وضمان تنمية المستوطنات البشرية المستدامة

(٥٧) أعد هذه الدراسة السيد مسعود إبراهيم الهرمي، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

في عالم آخذ بالتحضر وأكدت كذلك على أهمية التمكين والمشاركة في عملية توفير المسكن الملائم للفئات الأكثر فقرا. كما أكدت الإعلانات الصادرة عن اجتماعات وزراء الإسكان والتعمير العرب على المبادئ الأساسية التي يقوم عليها كل من إعلان اسطنبول وأجندة الموئل مع إيلاء الاعتبار للخصائص القومية والدينية لمجتمعاتنا العربية. وتم التأكيد على مجمل هذه المبادئ من خلال كل من إعلان المنامة ووثيقة "المبادئ الأساسية والإجراءات لتنفيذ جدول أعمال الموئل في المنطقة العربية" والصادرة عن الاجتماع العربي الرفيع المستوى لمتابعة تنفيذ جدول أعمال الموئل (اسطنبول ٥+) والذي عقد في البحرين للفترة من ١٦ لغاية ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.

١- ضمان الحيابة في التشريعات والقوانين في مملكة البحرين

دستور مملكة البحرين

يعد دستور مملكة البحرين متطورا جدا من ناحية الالتزام بالمبادئ الأساسية سواء تلك التي ينادي بها الموئل الثاني أو الصادرة عن مؤتمرات الأمم المتحدة والمتعلقة بضمان الحيابة وتوفير المسكن للفئات الأكثر فقرا وضمان الحقوق في الملكية الفردية. وتبين المواد التالية هذا الالتزام:

المادة رقم (٩) البند (أ) (الملكية ورأس المال والعمل وفقا لمبادئ العدالة الإسلامية مقومات أساسية لكيان الدولة الاجتماعي وللثروة الوطنية وهي جميعا حقوق فردية ذات وظيفة اجتماعية ينظمها القانون).

المادة رقم (٩) البند (ج) (الملكية الفردية مصونة فلا يمنع أحد من التصرف في ملكه إلا في حدود القانون ولا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا).

كما حدد الدستور في البند (و) من نفس المادة (تعمل الدولة على توفير السكن لذوي الدخل المحدود من المواطنين).

٢- القوانين والتشريعات الأخرى

(أ) قانون تنظيم ملكية الطبقات والشقق

يعتبر الامتداد الأفقي الخيار المفضل لأغلبية السكان في البحرين إلا أنه ونتيجة للظروف المتعلقة بالسكن فانه قد أصبح من الضروري البحث في البدائل الأخرى وأهمها الامتداد العمودي. وعليه تم إصدار المرسوم بقانون رقم ٨ لسنة ١٩٨٧ بتنظيم ملكية الطبقات والشقق حيث أجاز المرسوم بقانون ملكية الطبقات والشقق والذي تم استحداثه لأول مرة في البحرين بموجب أحكام هذا القانون.

وفر هذا القانون الأرضية لتوفير السكن من خلال الامتداد العمودي دون الاعتماد كلياً على الامتداد الأفقي الذي يحكم عملية التعمير في معظم المناطق حالياً. وبموجب أحكام هذا القانون أصبح بالإمكان تملك أجزاء من عمارات (شقق وطبقات) بغرض السكن. وقامت الوزارة في هذا الصدد ببناء عدد من العمارات التي خصصت للبيع حيث تم البيع إلى الراغبين وتم إعطاء الأولوية لأصحاب الطلبات من المواطنين ومن

أهالي المناطق القريبة من المشروع وتم البيع عن طريق بنك الإسكان وبشروط ميسرة. ويعتبر هذا المشروع بداية تنفيذ مشاريع أخرى مماثلة.

كما قامت الوزارة بتشجيع القطاع الخاص على البناء العمودي كما هو مبين في الاشتراطات التنظيمية للتعمير في مختلف المناطق بالمملكة. حيث تم السماح بالبناء إلى حد عشرين طابق في المناطق الاستثمارية ويمكن السماح للامتداد أكثر من هذا الارتفاع في حالات خاصة يتم بموجبها دراسة الآثار المترتبة على عملية التعمير المطلوبة. ويتم تنفيذ هذه الاشتراطات عن طريق إصدار خرائط تصنيف الأراضي في مختلف المناطق بالمملكة.

(ب) قانون استملاك الأراضي للمنفعة العامة

نص الدستور على أنه لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة وحسب القانون على أن يتم التعويض العادل سواء كان التعويض ماديا أو عينيا ويشمل التعويض جميع الأراضي والمنشآت المتأثرة والمزروعات وخلافه.

وبناء عليه تم إصدار المرسوم بقانون رقم (٨) لسنة ١٩٧٠ بشأن استملاك الأراضي للمنفعة العامة والتعديلات اللاحقة له وبموجبه تم تحديد الأطر القانونية لاستملاك الأرض كليا أو جزئيا أو على أي حق عيني أو حق ارتفاق وكذلك استعمالها لفترة محدودة من الزمن. وحدد القانون كذلك الأسس التي ينبغي مراعاتها عند تقدير التعويض الذي تقدره هيئة محايدة من أهل الخبرة.

(ج) الإخلاء القسري

ضمن المشرع حقوق الملاك والمستأجرين في العقارات الآيلة لهم بموجب القانون وحدد استثناءات لذلك وهي الحالات المتعلقة بالصحة العامة وقواعد الإيجار.

وحددت قواعد الإيجار الحالات التي يمكن للمؤجر فيها أن يطلب من المحكمة الأمر بإخلاء البيت وهي:

- ١- إذا أراد المالك أو عائلته أن يسكن البيت ولا يملك بيتا آخر في المنطقة التي اعتاد أن يسكنها.
- ٢- إذا سبب المستأجر ضررا متعمدا بالعقار المؤجر.
- ٣- إذا لم يدفع المستأجر مبلغ الإيجار.
- ٤- إذا استخدم البيت لأعمال مخالفة للأداب أو القانون أو سبب أذى للجيران.

وحتى عند قيام المؤجر بتجديد البيت فإن الأولوية تكون للمستأجر الأصلي عند الرغبة في إعادة التأجير.

كما حدد المرسوم بقانون رقم ٣ لسنة ١٩٧٥ بشأن الصحة العامة صلاحية السلطة المنفذة في إعداد تقارير حول حالات المباني ورفعها للقضاء في ثلاث حالات:

١- تحميل المبنى أكثر من طاقته وفي هذه الحالة يعود للمحكمة أن تأمر بهدم المبنى أو تقييد استعماله أو تقوية المبنى أو حتى إعادة بنائه.

٢- تهدم المبنى ويعود للمحكمة أن تأمر المالك بأعمال التدعيم أو الترميم أو الهدم.

٣- في حال أصبح المبنى غير صالح للسكن يجوز للمحكمة أن تأمر بالهدم أو منع استعمال المبنى في حال تعذر الهدم.

وفي حالات الخصومة بين الأطراف لأسباب مالية والتي تصل إلى مرحلة التداعي فان محاكم البحرين تراعي حالات الرهن للمسكن المأهول بصاحب الرهن وعائلته بإعطائهم فترة سماح وفي حالات عديدة لا يحكم القاضي بإخلاء المسكن أو الحجز عليه.

٣- تأسيس وزارة الإسكان

تم إنشاء وزارة الإسكان والبلديات والبيئة في العام ١٩٧٥ وذلك بغرض توفير المساكن للمواطنين من ذوي الدخل المحدود إلى المتوسط، من خلال توفير الوحدات السكنية التي تقوم بإنشائها الوزارة بغرض التمليك وكذلك الشقق السكنية بغرض التمليك أو الإيجار وتخصيص القسائم السكنية إضافة إلى القروض العقارية. وتنقسم القروض إلى ثلاثة أنواع وهي قروض للبناء لمن يملك قسيمة أو أرض صالحة للتعمير وقروض لشراء وحدات سكنية جاهزة والنوع الثالث هو قروض لترميم مساكن مبنية.

(أ) نظام الإسكان

حدد القرار رقم (٣) لسنة ١٩٧٦ الخاص بنظام الإسكان الأطر القانونية للانتفاع بمختلف الخدمات الإسكانية التي تقدمها وزارة الإسكان. وأتاح تعريف كل من الأسرة ورب الأسرة حسب نظام الإسكان المجال واسعا أمام العديد من التشكيلات الأسرية للاستفادة من الخدمات الإسكانية حيث لم يميز بين الأسرة النواة والأسرة الممتدة في الاستفادة من المشاريع الإسكانية المختلفة وان اختلف حجم ونوع الخدمة المقدمة تبعا لحجم الأسرة. إضافة إلى ذلك لم يحدد القرار جنس رب الأسرة وان كان حسب التقاليد الشرقية هو الذكر عموما والأب بصفة خاصة إلا أن ذلك لم يمنع أن تستفيد الأسر التي ترعاها المرأة من الاستفادة من أي من الخدمات الإسكانية. بذلك فتح المشرع الباب واسعا أمام استفادة شرائح واسعة من المجتمع من الخدمات الإسكانية دون تمييز للجنس مع وجود شرط أساسي واحد ينطبق على الجميع وهو وجود أسرة. والشرط الآخر الذي تتم مراعاته هو أقدمية الطلب المقدم حيث يتم التخصيص بناء على ذلك.

كما تم إصدار القرار رقم (٧) لسنة ١٩٧٦ الخاص بالقسائم السكنية وهي الأراضي المخصصة للسكن والتي تقوم الوزارة بتخطيطها وتجهيزها تمهيدا للتعمير.

(ب) الحالات الخاصة

يتم دفع قيمة البيت أو القرض حسب أقساط شهرية يتم تحديدها بناء على قرار صادر عن وزير الإسكان والبلديات والبيئة حيث يستند إلى قيمة البيت أو القرض الممنوح للمستفيد، ويجوز للوزير "تأجيل

جزء من الأقساط المستحقة أو تخفيض قيمتها أو النزول عن جزء من الثمن أو عن الثمن كله وذلك في حالة وفاة المنتفع أو إصابته بعجز كلي أقعده عن العمل وأدى ذلك إلى انخفاض دخل العائلة" - المادة رقم (١٤). وبذلك أعطت هذه المادة بعدا إنسانيا في التعامل مع الحالات الخاصة التي تستوجب التدخل. واستنادا لهذه المادة فقد تم تشكيل لجنة تقوم بالنظر في مثل هذه الحالات وتقديم التوصيات لوزير الإسكان لاتخاذ القرار المناسب بشأنها. كما تقوم اللجنة بدراسة الحالات الاستثنائية التي تتطلب تخصيص وحدة سكنية في الحالات المستعجلة مثل فقدان المنزل في الحالات الطارئة كالحريق أو تهدم المسكن أو غير ذلك من حالات.

(ج) نظام القروض

اعتبرت المادة (٣١) أن نظام القروض يعد عاملا مساعدا لمشروع الإسكان وبناء عليه تم تحديد مجالات الاستفادة من القروض الإسكانية وهي:

- ١- شراء مسكن قائم.
- ٢- بناء مسكن على أرض مملوكة للمستفيد.
- ٣- إصلاح أو تحسين مسكن قائم يسكنه المستفيد.

كما حدد البند (٦) من المادة (٣٣) من القرار المذكور الحد الأقصى لخصم الأقساط الشهرية من الراتب الأساسي والتي حددت بـ ٣٠ في المائة وحددت فترة السداد بحد أقصى ٢٥ سنة.

(د) ضمان الحيابة للمرأة

لم يفرق المشرع في أي من القوانين بين المرأة والرجل حيث أجاز لها التملك وكذلك الإرث ضمن الحدود الشرعية. وبين تاريخ البحرين قديمه وحديثه عدم التمييز بين الرجل والمرأة فيما يختص بحيابة الأرض وتداولها. وبينت الوقائع والوثائق التاريخية ممارسة المرأة لجميع حقوقها في الأرض من بيع وشراء وهبة ومبادلة إلى آخر ذلك من المعاملات التجارية المعمول بها.

٤- التمويل

(أ) بنك الإسكان

تم تأسيس بنك الإسكان بموجب المرسوم بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٧٩ حيث أوكل للبنك مهمة دعم الحركة العمرانية والإنشائية في مملكة البحرين وفق احتياجات المواطنين والخطط الإنمائية للمملكة.

ولهذا الغرض يقوم البنك بإقراض المواطنين لمختلف الآجال لإنشاء مساكنهم الخاصة وتملك الأراضي الصالحة للبناء والتعمير عن طريق الشراء أو طلب الاستملاك وإعادة استثمارها.

(ب) البنوك المحلية والمؤسسات التمويلية

كما تقوم البنوك المحلية بعمليات الإقراض لغرض شراء الأراضي السكنية وكذلك إنشاء المساكن الخاصة بالمواطنين دون أي تمييز للجنس. وتختلف البنوك المحلية في حدود المبالغ التي تقرضها وحسب قدرة المقرض على السداد.

٥- أنواع الحيازة

(أ) الملكيات المسجلة

معظم الملكيات في مملكة البحرين خاصة وتؤول إلى الأفراد ولا يتم التدخل في أملاك المواطنين إلا فيما يختص بالمنفعة العامة وحسب ما ينص عليه القانون. وتضم الملكيات المسجلة جميع أنواع الملكيات مثل الأراضي الفضاء والأبنية والمنشآت والحيازات الزراعية وتؤول ملكيتها للدولة أو للأفراد أو المؤسسات.

(ب) أملاك الدولة

وهي الأملاك العامة والتي تشكل في مجموعها نسبة قليلة من مجمل الأملاك وتشكل من الأملاك المسجلة وغير المسجلة.

(ج) وضع اليد

وهي الأملاك غير المسجلة والتي يحتكم فيها الأفراد بوضع اليد وتؤول ملكية هذه العقارات إليهم بحكم صادر من المحكمة المختصة وينطبق ذلك على مختلف أنواع الحيازة.

(د) الوقف

وهي الأراضي والعقارات التي تم وقفها بموجب فريضة شرعية سواء كوقف للذرية أو لأغراض أخرى بعينها وتتولى إدارة الأوقاف المختصة مسؤولية الحفاظ على هذه الأملاك وصيانتها وإدامتها. وتوجد في البحرين إدارتين للأوقاف الأولى سنية والأخرى جعفرية.

(هـ) الإيجار

ضمن قانون الإيجارات عدم إخلاء المسكن إلا بحكم قضائي وحسب اشتراطات وظروف محددة وذلك بهدف حماية المستأجر من الغبن. ويمارس القضاء سلطته ويراعي في معظم الحالات الوضع الأسري للمستأجر.

(و) الضمان

وهو نوع شائع من أنواع الإيجار وعادة ما يكون لمدد طويلة يستثمر خلالها المستأجر أو الضامن في المنشآت الثابتة والمغروسات وتعود الملكية وما عليها من استثمارات بعد نفاذ المدة إلى المالك الأصلي أو المؤجر وحسب نوع العقد المبرم بينهما.

(ز) الحضور

وهي مصائد الأسماك التقليدية في البحرين (مفردها حضرة) وتنشأ عادة على الشواطئ في المياه الضحلة ويتم تسجيلها في وثائق خاصة بها وتعامل معاملة الأملاك ويمكن تداولها وتستحق التعويض عن الضرر في حالة استملاكها.

٦- السياسات الإسكانية

تتحمل الدولة العبء الأكبر في توفير السكن للمواطنين وذلك نابع من التزامها المبدئي بهذا القطاع الحيوي من الاقتصاد. حيث قامت دولة البحرين ومنذ منتصف القرن الماضي بتنفيذ العديد من المشاريع الإسكانية لذوي الدخل المحدود وذلك لفناعتها بأهمية هذه المشاريع في تلبية الطلب على المساكن لشريحة من المواطنين غير قادرة على تلبيةه بأنفسها دون الحصول على العون والمساعدة. حيث شرعت في بناء بيوت للعمال وكانت تلك المشاريع في بدايتها متواضعة من ناحية عددها ومجموع البيوت المبنية ضمنها وكذلك مساحتها رغم أنها تعتبر مساكن جيدة وتعد تطورا كبيرا في حينه. حيث تركز بناء بيوت العمال في مدينتي المنامة والمحرق دون سواهما من بقية مناطق البلاد.

ودخلت البحرين مرحلة جديدة من مراحل التعمير حيث شرعت في بناء المدن الجديدة وذلك للتغلب على المشاكل الإسكانية السائدة في ذلك الوقت والتي تمثلت في سوء حالة الرصيد السكاني والتراحم السكاني. حيث تم البدء في بناء مدينة عيسى في منتصف الستينات من القرن الماضي واستمر العمل في توفير الوحدات السكنية بها إلى منتصف الثمانينات.

واستمرت الدولة بعد مرحلة الاستقلال خاصة بعد إنشاء وزارة الإسكان في تنفيذ العديد من المشاريع الإسكانية في مختلف مناطق البلاد على شكل تجمعات إسكانية قريبة من المناطق السكنية القائمة وذلك بهدف توزيع الخدمة الإسكانية على أكبر رقعة جغرافية ممكنة وكذلك للحفاظ على الروابط الأسرية والعائلية ولتلبية الطلب المتزايد على المساكن وحسب مناطق الطلب. حيث تنوعت هذه المشاريع وتعددت في مختلف مناطق البلاد وتطورت أيضا أساليب تنفيذ هذه المشاريع. ورفعت الوزارة شعار "توفير المسكن اللائق لكل أسرة بحرينية لا تملك ولا تستطيع أن تنشئ مثل هذا المسكن".

وفي بداية عقد الثمانينات من القرن الماضي تم الشروع في تنفيذ مدينة حمد المدينة الإسكانية الجديدة الثانية والتي قارب العمل فيها على الوصول إلى طاقتها الاستيعابية. حيث قامت الوزارة بتنفيذ مخطط المدينة وما يشمله من وحدات سكنية متنوعة ومرافق وبنية تحتية حسب أحدث المواصفات الفنية.

ويأتي التزام الدولة في توفير المسكن الملائم لكل أسرة بحرينية لا تستطيع توفير مثل هذا المسكن من واقع التزامها بخدمة مواطنيها تحقيقاً لمبدأ أساسي من مبادئ الدستور وهو أن (تعمل الدولة على توفير السكن لذوي الدخل المحدود من المواطنين).

وفي إطار التعاون الإقليمي فقد تم بناء نواة لمدينة جديدة باسم (مدينة زايد) بتمويل من دولة الإمارات العربية المتحدة. وجاري العمل على إنشاء الحي الأول من هذه المدينة.

٧- السياسات الإسكانية المستحدثة

تم تطوير السياسات الخاصة بتوفير السكن للمواطنين حيث قامت الدولة وبالتنسيق مع بنك الإسكان باستملاك أراض خاصة لتقوم بعدها بعمل مخططات تفصيلية لها لغرض توفير قسائم سكنية للمواطنين يتم بيعها ضمن شروط ميسرة لصالح البنك. حيث يتم إعطاء أولوية الانتفاع للأهالي القاطنين بنفس منطقة المخطط وبعدها لأهالي المناطق المجاورة. وفي هذا السياق فقد تم الانتهاء من عمل مشروع واحد في إحدى القرى وجاري العمل في المشروع الثاني. ويعد هذا المشروع خطوة أولى نحو التحول من توفير الخدمة الإسكانية إلى تيسير الحصول عليها.

كما قامت الوزارة بزيادة الكثافات البنائية في المشاريع الإسكانية المنفذة من خلال المعايير التصميمية والبنائية المستحدثة سواء في العمارات السكنية أو الوحدات السكنية وكذلك في القاسم السكنية. كما تم تنفيذ عدد من المشاريع الخاصة بالعمارات السكنية متوسطة الارتفاع بغرض التملك والتي تم بناؤها بمواصفات جيدة.

وتعمل الوزارة على وضع رؤية استراتيجية للتنمية العمرانية في القرن الأول من الألفية الثالثة حيث سيتم فيها تقويم ومراجعة المنجزات والتطورات العمرانية في القرن الماضي وكذلك بحث آفاق المستقبل.

٨- القطاع الخاص

يعمل القطاع الخاص بشكل منفصل عن الوزارة في توفير المساكن للمواطنين ويتسم هذا القطاع بكونه فردياً ويعمل ببطء ودون تنسيق مع الوزارة في معظم الحالات ويخضع لعوامل العرض والطلب في مجمله. وكانت المساكن التي يوفرها في السابق بمواصفات رديئة في أغلب الأحيان وبكثير من الغش في بعض الأحيان. ونظراً لكون معظم المستثمرين من الأفراد فإنه لم يكن بالإمكان معرفة مساهمة هذا القطاع في توفير السكن للمواطنين. إلا أنه وبزيادة الطلب على المساكن شرع بعض المستثمرين في الآونة الأخيرة في تأسيس شركات تعمل على بناء المساكن بمواصفات جيدة وبكميات أكبر بهدف استقطاب الشرائح المتوسطة في المجتمع. ومما ساهم في تحسين نوعية المساكن تطوير القوانين الخاصة بالتعمير والرقابة عليها وكذلك زيادة الوعي المهني.

وتعمل نسبة كبيرة من المواطنين على بناء مساكنها الخاصة سواء بجهود ذاتية أو بقروض إسكانية أو تمويل مصرفي خاص أو مجتمعة.

(أ) التعاون مع القطاع الخاص

مع زيادة الطلب على المسكن وتأسيس الشركات الاستثمارية العاملة في هذا المجال فقد بات التنسيق بين هذه الشركات والوزارة مطلباً مهماً للعمل بصورة مشتركة على توفير المسكن. وفي هذا الإطار تقوم الوزارة بتسهيل الإجراءات الخاصة باستثمار المواقع المقترحة لهذه المشاريع وتسهيل تزويدها بالمرافق وغير ذلك من تسهيلات.

كما يقوم العديد من الشركات الرائدة في البحرين بعمل مشاريع إسكانية خاصة لموظفيهم تتراوح بين تقديم القروض الميسرة أو بناء الوحدات السكنية. وفي الكثير من الحالات يتم التنسيق مع الوزارة لتخصيص الأراضي المقترحة لمثل هذه المشاريع أو غير ذلك من أمور.

(ب) توفير الأراضي السكنية من خلال القطاع الخاص

تقوم الدولة بالتعاون مع الملاك والمستثمرين بتوفير الأراضي الصالحة للسكن وذلك من خلال سياسة تقسيم الأراضي الخاصة. حيث تم تخصيص مساحات كبيرة بالقرب من التجمعات السكنية مثل المدن والقرى ضمن المخططات العامة لها. وتعمل هذه الأراضي على سد الفجوة في مجال الطلب على المساكن. كما تساهم في ذلك التسهيلات الائتمانية التي تقدمها البنوك والمؤسسات المحلية العاملة في مجال الإقراض.

والمطلوب في المرحلة القادمة تعميق دور القطاع الخاص في عملية التنمية الشاملة والمستدامة وأن يأخذ هذا القطاع لنفسه دوراً متقدماً ضمن منهجية مدروسة بالتعاون والتنسيق مع القطاع العام الذي من المتوقع أن يحتفظ بريادته في هذا المجال.

(ج) الواقع الحالي

قامت الوزارة ببناء العديد من المشاريع الإسكانية في مختلف المناطق كما قامت في هذا الإطار ببناء المدن الجديدة لتلبية الطلب المتزايد على مختلف المشاريع الإسكانية. إلا أن التسارع في الزيادة على الطلبات قد أدى إلى عدم قدرة الوزارة على تلبيتها جميعاً في وقت قصير مما أدى بالنتيجة إلى تراكم الطلبات وزيادة مدة الانتظار إلى سنوات طويلة.

(د) المشاكل المتوقعة مستقبلاً

نظراً لمحدودية الرقعة الجغرافية في البحرين وندرة الأراضي الحكومية الصالحة للتعمير وازدياد الكثافة السكانية الناجمة عن تطوير مستوى الرعاية الصحية والأخص الرعاية الصحية الأولية والتي ترتب عليها زيادة معدلات العمر وتقليل نسب الوفيات خاصة لدى الأطفال، يتوقع من مجمل هذه العوامل أن تتزايد حدة المشكلة في المستقبل ما لم يصار إلى وضع الحلول المناسبة لها.

كما أن توقعات المواطنين التي تنصب على أنه من حق أي مواطن الحصول على الخدمة الإسكانية قد أدى إلى زيادة الضغط على الوزارة وبالتالي إلى إطالة فترة الانتظار.

وبهذا يعتبر أن زيادة الطلب على السكن وندرة الأراضي هما العاملان الرئيسيان في تحديد المسار المستقبلي لأسلوب توفير السكن للمواطنين مستقبلا يضاف إلى ذلك كله محدودية الموارد الاقتصادية والمشاكل المرتبطة بتوفير المياه.

بالرغم من محدودية الموارد في مجال الرعاية السكنية للمواطنين فقد حققت الدولة الإنجازات التالية:

- (أ) بناء البيوت السكنية في المدن الجديدة والتجمعات السكنية قرب المدن والقرى؛
- (ب) توفير الأراضي السكنية سواء عن طريق نظام القسائم السكنية أو الهبات الأميرية؛
- (ج) تقديم القروض الإسكانية الميسرة لأغراض الشراء والبناء والترميم؛
- (د) تقديم خدمة الشقق السكنية للإيجار برسوم قابلة للتخفيض تبعا لمستوى الدخل؛
- (هـ) بناء الشقق السكنية بغرض البيع للمواطنين ممن هم على قوائم الانتظار؛
- (و) إناطة وزارة الإسكان والزراعة بتخطيط المستوطنات البشرية في البحرين وكذلك التشريع المرتبط بالعمران، إضافة إلى ميزة التعامل مع القطاع الخاص وتوجيه العمران. حيث عملت الوزارة منذ السنوات الأولى لإنشائها على إعداد المخططات العمرانية في مختلف المناطق ووضع التشريعات لتنظيم العمران القيام بمراجعة مستمرة للمخططات والتشريعات العمرانية والحضرية لغرض تطوير أدائها واستغلال الموارد على أفضل وجه والتنسيق مع مختلف الجهات الحكومية ذات العلاقة.

٩- الخلاصة

تمكنت الدولة خلال الفترة الماضية من تحمل عبء ضمان الحيابة السكنية والعقارية لمواطنيها لوحدها تقريبا مع مشاركة ملموسة من قبل القطاع الخاص. وهي وان تمكنت من ذلك في الماضي فانه لن يكون بمقدورها الاستمرار في ذلك إلى الأبد. ويرجع ذلك إلى حجم التحديات المستقبلية المتزايد والخاضع لاضطراد النمو السكاني ومحدودية الموارد المتاحة للدولة استغلالها.

وتعد الأرض المشكلة الرئيسية في البحرين، فالرقعة الصالحة للتعمير محدودة حيث تم التغلب عليها في السابق بدفن السواحل القريية. ولكن التساؤل يبقى مطروحا: إلى متى يتم دفن البحر وما هو الحد الذي يعتبر بعده الدفن غير اقتصادي، وما هي الأبعاد البيئية للاستمرار في ذلك؟ إن هذه الأسئلة هي نصب أعين القائمين على توفير الخدمات الإسكانية الذين يواصلون العمل لإيجاد الحلول العملية لها. هذا إضافة إلى البحث في قضايا توفير الموارد التمويلية اللازمة سواء لإنشاء المشاريع الإسكانية أو للقروض.

وعليه فان استراتيجيات التنمية المستدامة تعتبر من الأهداف الأساسية لتحقيق ضمان استمرار التزام الدولة ومن ثم الوزارة في تنفيذ التزاماتها الإسكانية تجاه المواطنين وكذلك تجاه تطوير ودفع عجلة التنمية الشاملة.

وسيكون العمل على زيادة نسب الكثافات السكنية في جميع المناطق في البحرين أثر كبير في تقليل الهدر في استعمالات الأراضي والتوزيع العادل للنشاطات الاقتصادية وإتاحة الفرص أمام تطوير أنظمة النقل الجماعي ضمن خطة استراتيجية للتعمير تلبي الزيادة المتوقعة في حجم السكان في المستقبل.

من المؤكد انه سيكون للقطاع الخاص دور أكبر يمكنه من المساهمة بفاعلية أكبر في سد الثغرة بين العرض والطلب والاستجابة لاحتياجات الفئات الأكثر فقراً إضافة لدوره في تلبية متطلبات الفئات المتوسطة. هذا دون إغفال التطورات الكبيرة التي تشهدها البحرين والتي تفتح المجال واسعا أمام مشاركة قطاعات واسعة من المجتمع ضمن منظومة المجتمع المدني ذات الدور الفاعل في مستقبل البحرين.

واو - الجمهورية اليمنية

السياسات الإسكانية وضمان الحيازة السكنية والعقارية^(٥٨)

دراسة حالة

تم بناء معظم المخزون الإسكاني الحالي في اليمن من قبل القطاع الخاص من خلال الأفراد والأسر خلال فترة السبعينات والثمانينات وبداية التسعينات. وقد مثلت التحويلات المالية التي كان يرسلها المغتربون اليمنيون في الخارج خاصة في دول الخليج والمملكة العربية السعودية إلى أسرهم وأقاربهم وسيلة لتمويل بناء المساكن. حيث استثمرت كثير من تلك المبالغ في شراء الأراضي وبناء المساكن سواء للاستخدام السكني أو لاستثمارها من خلال تأجيرها.

ووفقاً للتعداد العام للمساكن والسكان والمنشآت لعام ١٩٩٤ يبين الجدول رقم (١-٢) أن عدد الأسر بلغ ٢,٢٥٥,٠٥٣ أسرة وعدد المساكن بلغ ٢١٩٢,٤٥٨ مسكن في عموم اليمن. وقد يبدو من خلال تلك الأرقام أنه لا يوجد نقص كبير في عدد المساكن إلا أنه هناك حوالي نسبة ١٥ في المائة من تلك المساكن يمكن اعتبارها غير مؤهلة لتكون مساكن صالحة للسكن^(٥٩) حيث تعاني تلك المساكن من تدهور أو انعدام الخدمات الضرورية فيها مثل المياه والكهرباء والتصريف الصحي بالإضافة إلى تدهور البيئة السكنية من حيث التهوية ووجود حمامات وقلة عدد الغرف وضعف البناء من الناحية الإنشائية ورداءة مواد البناء المستخدمة.

ويلاحظ ارتفاع متوسط عدد الأفراد في المسكن في عام ١٩٨٨ من ٦ أشخاص إلى ٧,٢ شخص في عام ١٩٩٤ والذي يعتبر ارتفاعاً كبيراً. ويعود السبب في ذلك بشكل أساسي إلى ارتفاع عدد الأبناء للأسرة الواحدة بالإضافة إلى عادة الأسر اليمنية في السكن في سكن واحد لأكثر من أسرة واحدة. كما ارتفع متوسط عدد الأفراد لكل غرفة من ٢,٦ شخص في عام ١٩٨٨ إلى ٣,٩ شخص في الغرفة في عام ١٩٩٤ وهذا يعني بالطبع ارتفاع معدل التزاحم وبالتالي يقلل من المساحة الكلية التي يحصل عليها الفرد في المسكن. كما انخفض متوسط عدد الغرف في المسكن الواحد من ٢,٣ غرفة في عام ١٩٨٨ إلى ١,٧ غرفة في عام ١٩٩٤. وتبلغ نسبة الأسر التي ترأسها نساء ١٠ في المائة من إجمالي الأسر.

(٥٨) أعد هذه الدراسة السيد كمال علي حقلان، والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

(٥٩) تقرير المستوطنات البشرية، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٦.

**جدول (١) - الوضع الإسكاني في اليمن طبقاً للتعداد العام للسكان
والمساكن والمنشآت لعام ١٩٩٤**

المؤشر	١٩٨٨/٨٦	١٩٩٤
السكان	٩٩٣٤٥٥٥	١٤٥٦١٣٣٠
عدد الأسر	١,٦٩٢,١٤٢	٢,٢٥٥,٠٥٣
عدد المساكن	١,٦٥٤,٠٨٦	٢,١٩٢,٤٥٨
عدد الغرف	٣,٩٤٨,٤٣٨	٣,٧٣٣,٦٧٤
متوسط عدد الأسر في المسكن الواحد	١,١	١,٠٣
متوسط عدد أفراد الأسرة للسكان المقيمين	٥,٧	٦,٥
متوسط عدد الأفراد في المسكن	٦	٧,٢١
متوسط عدد الأفراد لكل غرفة	٢,٦	٣,٩
متوسط عدد الغرف في المسكن الواحد	٢,٣	١,٧

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ١٩٩٤.

١- توزيع المساكن حسب نوع السكن وصفة الحيازة

يبين الجدول (٢-٢) أن معظم المساكن والتي تكون صفة الحيازة فيها ملك خاص هي منازل مستقلة حيث يبلغ عددها ١,٤٥٣,٦٦٩ منزل، وهذا يفسر رغبة وميول اليمنيين في السكن في منازل مستقلة نظراً إلى التقاليد والعادات المحافظة والسائدة في المجتمع والتي تمنع الاختلاط بين الرجال والنساء. وبالنظر إلى عدد الشقق سواء المملوكة أو المؤجرة والتي تكون عادة ضمن عمارات سكنية نجد أن عدد هذه الشقق قليل مقارنة بعدد البيوت المستقلة وهذا يعكس عدم رغبة وميول اليمنيين في السكن في شقق سكنية ولكن ونظراً لعدم القدرة على بناء منزل مستقل لارتفاع تكلفة البناء بدأ العديد في تقبل فكرة السكن في شقق ضمن عمارات. بالإضافة إلى ذلك، فإن هدم بعض المنازل القديمة في مناطق قريبة من مراكز المدن، واستغلال الأراضي من قبل بعض المستثمرين في بناء عمارات سكنية، يعمل على تشجيع العديد من الناس للسكن في تلك العمارات للاستفادة من قربها من مركز المدينة لتجنب مشكلة المواصلات.

الجدول (٢) - توزيع المساكن حسب نوع السكن وصفة الحيازة

نوع المسكن	صفة الحيازة				الإجمالي
	ملك	إيجار	أخرى	غير مبين	
بيت مستقل	١٤٥٣٦٦٩	١٠٠١٢٩	٣٨٥٧١	٢٣٩	١٥٩٢٦٠٨
شقة	٧٥٧٣٤	٥٣٧١٥	٥٥٥٠	٥٢	١٣٥٠٢٤
سكن جماعي	١٩٦٥٢	٤٤٨١	٢٥٢٣	١٢	٢٦٦٦٨
جزء من مبنى	١١٨٤٨٤	١٩٧٩٥	٧٧٣٠	٤٧	١٤٦٠٥٦
عشة	١٨٠٤٥٥	٣٠٢٢	٤٥١٥	٣١	١٨٨٠٢٣
صندقة	٣٢٠٩٠	٢٥٦٠	٣٢٢٧	٥	٣٧٨٨٢
خيمة	٣٠٥٨٠	٢٦٠	١٢٣٢	١٨	٣٢٠٩٠
منشأة	٧٢٤٧	١٤٥٤٩	٥٤٤٥	١٨	٢٧٢٥٩
مرتجل	٣١٠٥	٣٧٨	٦٣٢	٨٧	٤٢٠٢
جرف	١١١٧	٥٤	١٣٥٧	٢	٢٥٣٠
أخرى	٣٤٥٧	٧٦٢	١٨٢٨	٥٣	٦١٠٠

المصدر: التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ١٩٩٤، الجهاز المركزي للإحصاء.

وتعود ملكية معظم المساكن المعروضة للإيجار للأفراد حيث تمثل عملية البناء والتأجير فرصة جيدة للاستثمار في مجال العقارات بالنسبة للبعض وخاصة للأشخاص أو الأسر التي تتوفر لها الإمكانيات المادية الكبيرة حيث يقومون ببناء مساكن منفصلة أو فلل ذات تكلفة عالية وخاصة في المناطق السكنية الراقية التي تسكنها الفئة الغنية والتي تتمتع بتوفر الخدمات الأساسية بشكل جيد. وبالنسبة للبعض الآخر والذي يمثل الأغلبية فإن عملية إضافة طابق أو طابقين إلى المنزل وتأجيرها يعتبر نوعاً من محاولة الحصول على دخل إضافي لتحسين مستوى المعيشة.

وبالرغم من أن قانون الضرائب على العقارات ينص على أن يقوم مالك العقار بدفع ضريبة على العقار المؤجر تبلغ ما قيمته إيجار شهر واحد في السنة على العقار المؤجر إلا أن عدم وجود آليات فعالة لدى الجهات المسؤولة يؤدي إلى قصور وتساهل في تحصيل تلك الضرائب وبالتالي ضياع الكثير من الأموال العامة.

٢- سياسات الإسكان والحياسة السكنية

من الصعب القول انه يوجد سياسة إسكانية محددة لليمن حتى الآن. وعلى الرغم من أن مشكلة الإسكان قد ظهرت في اليمن خلال الثلاثة عقود الأخيرة نتيجة للظروف والتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسكانية في اليمن إلا أن الحكومة لم تول مسألة السياسة الإسكانية اهتماماً كافياً لمواجهة تلك المتغيرات وما يترتب عليها من ظهور مشاكل حقيقية وجدية ظهرت إلى السطح خلال السنوات الماضية. وقد حاولت وزارة الأشغال والتخطيط الحضري في العام ١٩٩٣ إعداد سياسية إسكانية لليمن تحدد من خلالها الخطوط العريضة لاستراتيجيتها المستقبلية. وفي هذا الإطار فقد تم التنسيق مع معهد الدراسات الإسكانية في هولندا في إطار التعاون مع الحكومة الهولندية من أجل إعداد وثيقة نقاش حول السياسة الإسكانية لليمن على أن يتبع ذلك إعداد التفاصيل والآليات التي على ضوءها يمكن تنفيذ تلك السياسة. وللأسف لم يستمر ذلك المشروع وكل ما تم إنجاز هو وثيقة للنقاش فقط. ويعود السبب في ذلك إلى اندلاع الحرب الأهلية اليمنية في عام ١٩٩٤ وهو الأمر الذي أدى إلى توقف المشروع مع الجانب الهولندي. وتجرى حالياً محاولات مع الحكومة الهولندية من أجل إحياء المشروع.

أهم ما جاء في وثيقة النقاش^(٦٠)

أن يكون هناك مدخل متكامل للإسكان والذي يجب أن يركز على العلاقة بين الخدمات، المساكن، التمويل، العمالة، الدخل، النقل، المشاركة الشعبية والتي تربي وثيقة النقاش أن هذه العناصر مع بعضها ستحقق النجاح لمشاريع الإسكان على أن يتم التخطيط لهذه الأمور حسب خطة العمل التالية:

(أ) توفير السكن وخدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية بكلفة معقولة بحيث تكون ملائمة لذوي الدخل المحدود في المراكز الحضرية؛

(ب) توفير قطع الأراضي ذات المساحات المناسبة للمستفيدين مع ترك حرية زيادة حجم المنزل للشاغلين الجدد؛

(٦٠) نحو سياسة إسكانية وطنية (وثيقة نقاش)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري بالتعاون مع معهد الدراسات الإسكانية والتنمية الحضرية في روتردام، هولندا، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.

- (ج) اعتماد سياسة التوازن في التنمية الحضرية والإقليمية؛
- (د) تشجيع استخدام مواد بناء ذات كلفة منخفضة ومنتجة محليا؛
- (هـ) إتاحة الفرصة للاستفادة من مصادر تمويل الإسكان؛
- (و) عند التخطيط لمشروع إسكاني يجب تشجيع إنشاء شركات صغيرة من خلال لوائح استخدام الأراضي؛
- (ز) استهداف استرجاع الكلفة للاستثمارات العامة؛

(ح) تشجيع مشاركة المجتمع المحلي وأنشطته في مجال الإسكان من أجل خلق فرص عمل.

وتوصي وثيقة النقاش بأنة ينبغي على الدولة عند التخطيط لمواجهة الطلب على السكن أن تتبع أسلوب السياسة المزدوجة فيما يتعلق بفئات ذوي الدخل المتوسط والمرتفع والتي تتلخص في قيام الوزارة بتوفير الأراضي المخصصة للاستعمال كمناطق سكنية. ثم تقوم المؤسسات المختصة بتزويد هذه الأراضي بالخدمات الأساسية والمرافق العامة وتترك مهمة تنفيذ الوحدات السكنية لشركات المقاولات أو من قبل الأفراد أنفسهم شريطة أن تقدم هذه الشركات أو الأفراد مخططاتها إلى الوزارة للموافقة عليها.

أما بالنسبة لفئات الدخل المحدود، فإن الوثيقة تري انه ينبغي على الوزارة أن تقدم لهم يد المساعدة من خلال مشاريع إسكانية خاصة بهم. تقوم الدولة من خلال تلك المشاريع بتوفير أراضى البناء وخدمات البنية الأساسية والمرافق العامة ويقوم المستفيدين ببناء مساكنهم بأنفسهم طبقا لمخططات معتمدة مع ضرورة مراعاة المرونة في المواصفات والشروط الفنية. كما ينبغي أن تشمل هذه المخططات على أراضى كافية تخصص للأنشطة التجارية الصغيرة بهدف خلق مزيد من فرص العمل لتحسين الدخل.

وقد أعدت الحكومة في عام ١٩٩٥ خطة للتعامل مع احتياجات التنمية الأكثر إلحاحا في مجال الإسكان والتي نتجت بعد الحرب الأهلية في عام ١٩٩٤ خصصت فيها مبلغ ١,٨ مليار ريال^(٦١) لمشاريع الإسكان والتنمية الحضرية (بشكل أساسي لاستكمال المشاريع الجارية). وقد قدر في الخطة الخمسية للتنمية للأعوام (١٩٩٦-٢٠٠٠) أن الاحتياج السنوي من الإسكان يبلغ حوالي ١٧٢ ألف وحدة سكنية جديدة. أما أهم العناصر التي جاءت في الخطة الخمسية فيما يتعلق بتنمية قطاع الإسكان والتنمية الحضرية فقد حددتها وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري على النحو التالي:

(أ) إنشاء مشاريع سكنية لذوي الدخل المنخفض وموظفي الدولة ذوي الدخل المحدود؛

(ب) تنفيذ مشاريع سكنية لعمال نظافة الشوارع في كل من صنعاء وعدن والحديدة؛

(٦١) وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٨.

(ج) تطوير آلية تمويل الإسكان من خلال بنك الإسكان لتمكين فئات الدخل المنخفض من الحصول على قروض ميسرة؛

(د) تشجيع المقاولين الصغار والعاملون في قطاع البناء؛

(هـ) تشجيع إنتاج وصناعة مواد البناء المحلية؛

(و) تعريف وتصنيف ملكية الأرض؛

(ز) إعداد تشريعات حول استخدامات الأرض ومعايير البناء؛

(ح) تنفيذ خطط لإعادة توزيع المناطق السكنية العشوائية في المراكز الحضرية.

ويمكن القول أن الوزارة قد اتبعت إلى حد ما التوصيات التي وردت في وثيقة النقاش السابقة لمواجهة الطلب على السكن للفئات الدخل المتوسط والمرتفع فيما يتعلق بتوفير الأراضي السكنية. فقد قامت بإعداد الكثير من المخططات التفصيلية لتنمية الأراضي وخاصة في المناطق التي اتجه النمو نحوها في المدن وفقا لمخططات عامة لتلك المدن. وهذا الأمر مكن الأفراد وشركات المقاولات من القيام بعملية البناء ذاتيا دون تدخل أو دعم من الحكومة. كما قامت المؤسسات الحكومية المتخصصة بتوفير الخدمات الأساسية لتلك المناطق بدرجة متفاوتة حسب إمكانياتها وقدراتها. إلا أن الملاحظ أن تلك الخدمات، كالكهرباء والتلفون والمياه وتعبيد الشوارع لا تتوفر في وقت واحد حيث يتم توفيرها بطريقة تدريجية. أما الصرف الصحي فلا يتوفر إلا بعد مرور فترة طويلة نظرا للكلفة العالية وعدم توفره في كثير من أحياء المدن بشكل عام.

وبالنسبة لتوفير السكن لذوي الدخل المحدود فإن الوزارة لم تتمكن من تنفيذ هذه السياسة بشكل يلبي حاجات العدد الكبير من الأسر نظرا لعدم توفر الموارد المالية الكافية والموارد البشرية المحلية لتنفيذ مثل هذه المشاريع باستثناء عدد محدود من مشاريع التنمية الحضرية التي نفذت خلال فترة الثمانينات في كل من صنعاء والحديدة. وحاليا تقوم الوزارة بتنفيذ مشروع في مدينة عدن يعرف بمشروع ٧ يوليو بتمويل مشترك من قبل الحكومة اليمنية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. والمشروع يعتبر من مشاريع التنمية الحضرية وهو مخصص للفئات ذات الدخل المحدود.

وعلى الرغم من أن هناك العديد من الجهود قد بذلت لتنمية أفضل لقطاع الإسكان والتنمية الحضرية إلا أن عملية إمداد الإسكان ونظام تمويل الإسكان في اليمن لا تزال وبشكل كبير غير جيدة وغير متوفرة بشكل عام للكثير من فئات الدخل المنخفض^(٦٢). وحاليا هناك فارق كبير بين العرض والطلب على السكن رغم أن هناك نشاط ملحوظ في حركة البناء السكني إلا أن هذا النشاط يقتصر على نسبة صغيرة جدا من السكان تتمثل في الفئات الغنية والقادرة.

(٦٢) وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٨.

(أ) سياسة التمكين والمشاركة

نظرا للاتجاه نحو إعطاء المزيد من الصلاحيات للسلطات المحلية والمجتمعات المحلية وكذلك القطاع الخاص للمشاركة في العملية التنموية في مختلف المجالات ومنها مجال الإسكان بالطبع فقد اتجهت سياسة الوزارة منذ منتصف التسعينات نحو إعطاء القطاع الخاص مزيد من الفرص للمشاركة في قطاع الإسكان.

وفي هذا الصدد فقد تبنت وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري سياسة التمكين والمشاركة لإتاحة الفرصة للقطاع الخاص والمجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية للمشاركة الفعالة. ولكن وعلى الرغم من تبني الوزارة لهذه السياسة وتشجيعها للقطاع الخاص للتفاعل معها والمساهمة في حل مشكلة الإسكان إلا أن شركات القطاع الخاص لا تزال تواجه بعض المعوقات التي تحيل دون تمكينها من أداء دورها بشكل سهل وفعال. وتلخص بعض شركات القطاع الخاص والتي قامت بالاستثمار في قطاع الإسكان هذه الصعوبات في (١٣):

- (١) التغييرات التي حدثت في الاقتصاد اليمني نتيجة المتغيرات السياسية التي مرت بها البلد وما واجهته المشاريع من أزمات أدت إلى صعوبة الحصول على المواد الأساسية للبناء مثل الحديد والأسمت وارتفاع أسعار مواد البناء وانخفاض سعر العملة الوطنية مقابل الدولار؛
- (٢) صعوبة أو عدم حصول مثل هذه المشاريع على مميزات تتيحها قوانين الاستثمار؛
- (٣) المشكلات المتعلقة بالأراضي من حيث قيام المالك ببيعها أكثر من مرة أو فيما يتعلق بارتفاع أسعارها؛
- (٤) المعوقات التي تثيرها الأجهزة الحكومية المعنية مثل الضرائب والبلديات؛
- (٥) إجهاد البنوك، وخاصة البنوك التجارية، عن الإسهام في تمويل مثل هذه المشاريع؛
- (٦) تدني القدرة الاقتصادية لدى الأفراد والأسر مما يعيق إمكانياتهم في الاشتراك في مثل هذه المشاريع مقابل ارتفاع كلفة البناء.

٣- الإمداد بالإسكان

يبين التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ١٩٩٤ انه يوجد حوالي ٢,٢ مليون وحدة سكنية (أكثر بقليل من عدد الأسر). ٠,٥ مليون وحدة موجودة في المناطق الحضرية منها ٧٠ في المائة ملكيتها خاصة والبقية مؤجرة. وفي الواقع لا توجد أرقام أو إحصائيات مؤكدة عن حجم ونوع إنتاج الإسكان ولكن من خلال ملاحظة عملية الإنتاج الإسكاني في اليمن يمكن القول أن أكثر من ٩٥ في المائة من إنتاج الإسكان يعود للقطاع الخاص ممثلا في شركات المقاولات الكبيرة والصغيرة والمقاولون بمختلف الفئات والأسر

(٦٣) عبد الملك الاصبحي، الاستثمار في قطاع الإسكان: الواقع والتحديات، ورقة عمل، ندوة (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨.

والأفراد^(٦٤) والإحصائيات الوحيدة المتوفرة عن إنتاج الإسكان هي إحصائيات تراخيص البناء السنوية الممنوحة لغرض البناء والتي تصدر ضمن كتاب الإحصاء السنوي. ويجدر التنويه هنا إلى أن هناك العديد من المباني السكنية وخاصة العشوائية لا تشملها تلك الإحصائيات نظرا لأن أصحابها لا يتقدمون لطلب ترخيص بناء. ويبين الجدول (٣) أهم مؤشرات البناء والتشييد للأعوام ١٩٩٨-٢٠٠٠م.

الجدول (٣) أهم مؤشرات البناء والتشييد خلال الأعوام ١٩٩٨-٢٠٠٠ في عموم اليمن

البيان	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
عدد الرخص الصادرة	٤٠٢٨	٥٤٦٤	٤٩٢٣
دار سكن	٣٣٣٩	٤٤٨٢	٣٩٤٨
عدد العمارات التجارية	١٤٢	٢٤٩	٢٢٥
عدد العمارات السكنية	٢٣٠	٢٩٣	٣٤٦
عدد الشقق	٥٧٠٦	٨٣١٨	٨١٠٤
عدد الطوابق	٤٦٨٩	٦٩١٣	٦٥٩٣
متوسط التكلفة التقديرية (م ^٢)	٢٨٠٠٠ ريال	٢٩٠٠٠ ريال	٣٠٠٠٠ ريال

المصدر: كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠١، الجهاز المركزي للإحصاء.

(أ) الجهات المنتجة للإسكان في اليمن

لقد اشتهر اليمنيون منذ مئات السنين بقدرتهم وبراعتهم في مجال البناء السكني واعتمادهم على أنفسهم في توفير السكن المناسب سواء في المناطق الحضرية أو الريفية. وقد نظموا عملية البناء والإدارة والتمويل بشكل ذاتي. وتعتبر المستوطنات البشرية القديمة والموجودة حاليا في العديد من المدن اليمنية مثل صنعاء وشباب وغيرها والتي لا تزال قائمة وتؤدي وظيفتها بشكل جيد كبيئة ليس فقط للسكن ولكن لمختلف الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، تعتبر خير دليل على التقاليد القديمة لليمنيين في مجال البناء وخاصة في مجال بناء المساكن. ولعل التنوع الكبير في الطراز المعماري لتلك المستوطنات وتنوع مواد البناء المستخدمة يدل على أن البناء لم يكن محصورا بمنطقة محددة أو جزء معين من السكان.

(ب) إنتاج القطاع العام

استمر اليمنيون في بناء مساكنهم بنفس تلك الطرق التقليدية حتى تغيرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية والمعيشية في اليمن منذ بداية السبعينيات وما نتج عن ذلك من تزايد مستمر في معدلات النمو السكاني والهجرة من الريف إلى الحضر. وقد أدت تلك العوامل إلى تقليص قدرة ذلك النظام وبالتالي قدرة الأفراد والأسر. بالإضافة إلى ذلك فقد برزت بشكل حاد مشكلة النقص الكبير في الخدمات الأساسية.

وقد أدى ذلك إلى دفع الحكومة نحو مشاركة أكبر في تنمية قطاع الإسكان حيث عملت وزارت عدة في مجال الإسكان وتطوير البنية التحتية وليس نحو بناء وحدات سكنية. وقد نفذ القطاع العام، ممثلا بوزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، والتي هي الجهة الحكومية المسؤولة عن الإمداد بالإسكان، خلال فترة الثمانينيات عدد من مشاريع الإسكان والتنمية الحضرية ومشاريع الرقي بالمستوطنات البشرية والموجهة

(٦٤) الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ٢٠٠٠.

لنفقات الدخل المحدود وذلك في كل من مدينتي صنعاء والحديدة. وفي عام ١٩٩٧ وقعت الحكومة اليمنية مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية على برنامج لتنفيذ مشروع سكني من فئة ارض وخدمات في مدينة عدن موجهة لفئة الدخل المحدود. وتبلغ ميزانية المشروع ٨,٧١٩,٩٣١ دولار تساهم الحكومة اليمنية بـ ٢,٣١٧,٠٧٩ دولار. وينفذ المشروع على مساحة ٥٢ هكتار ويشمل شق الطرقات الداخلية وقنوات تصريف مياه الأمطار وشبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي وجمع المخلفات بالإضافة إلى إقامة الخدمات الاجتماعية الأخرى للسكان مع الأخذ في الاعتبار إمكانية خلق فرص عمل^(٦٥).

بالإضافة إلى ذلك تم تنفيذ عدد من المشاريع الإسكانية الجاهزة الأخرى. فقد نفذ البنك اليمني للإنشاء والتعمير مشروع وحدات سكنية جاهزة بنظام الشقق وبنمط معماري حديث وباستخدامات تكنولوجيا الخرسانة الجاهزة. تبلغ مساحة المشروع ٧٥٠٠٠ متر مربع ويتكون من ٣١ عمارة سكنية تحتوي على ٤٩٦ شقة^(٦٦)، وتم تنفيذ المشروع خلال عام ١٩٨٢. كما نفذت وزارة الإسكان وتمويل من بنك التسليف للإسكان في عام ١٩٨١ مشروع سكني بنظام المنازل المنفصلة مكون من ٦٥٠ وحدة سكنية في مدينة صنعاء. بالإضافة إلى ذلك تم تنفيذ مشروع الوحدة السكني في صنعاء بعد إعادة الوحدة اليمنية والمكون من ٣٤٠ وحدة سكنية^(٦٧) بتمويل من قبل الحكومة الليبية كمساهمة ودعم للدولة الجديدة حيث خصصت معظم تلك الوحدات السكنية لموظفي الدولة الذين انتقلوا من مدينة عدن للعمل في عاصمة دولة الوحدة صنعاء. كما نفذت جهات حكومية مثل وزارة الأوقاف عدد من المشاريع السكنية.

وكان الوضع في اليمن الجنوبي (سابقاً) مختلفاً. فبعد الاستقلال في سنة ١٩٦٧م من الاحتلال الإنجليزي تم تأميم الأراضي والمساكن فأصبحت الحكومة هي المصدر الرئيسي والمهم للإمداد بالإسكان. واعتبر توفير المسكن مسؤولية تقع على عاتق القطاع الحكومي. ولكن الطلب على السكن كان يفوق العرض نظراً لان الموارد والإمكانيات الحكومية غير كافية مما أدى إلى حدوث عجز كبير في المساكن وصعوبة كبيرة في الحصول عليه. بالإضافة إلى أن صيانة المخزون السكني كانت أيضاً تقع على عاتق الحكومة والتي واجهت مشاكل عديدة في توفير الموارد لهذا الغرض مما نتج عنه تدهور الحالة المعمارية والإنشائية والبيئية للكثير من المساكن.

٤- المؤسسة العامة للبناء والإسكان

أنشأت المؤسسة العامة للبناء والإسكان بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٦ والذي بموجبه تم دمج (المؤسسة العامة للبناء والتشييد والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٩٢ والمؤسسة العامة لإنتاج مواد البناء والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٩٢. وتخضع المؤسسة لإشراف وزير الأشغال العامة والتطوير الحضري ومركزها الرئيسي في مدينة عدن. وتهدف المؤسسة بحسب القرار إلى الإسهام في تنفيذ السياسة الإسكانية وتنفيذ المشاريع الإسكانية ومشاريع ذوي الدخل

(٦٥) وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني في مدينة عدن لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٨.

(٦٦) وزارة الإسكان، اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ١٤-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢.

(٦٧) وزارة الإسكان، اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ١٤-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢.

المحدود التي تقوم بها الوزارة وتنفيذ المشاريع في مجالات البناء وإنتاج مواد البناء للأجهزة الحكومية والجمعيات السكنية والأفراد.

وتمارس المؤسسة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والاختصاصات التالية: التنسيق مع الوزارة من أجل تنفيذ السياسات الإسكانية وتنفيذ المشاريع الإسكانية لذوي الدخل المحدود والإسكان التعاوني والدخول في مناقصات بصفة مقاول لتنفيذ مشاريع استثمارية أو حكومية أو تعاونية وأقامه مجمعات إسكانية وبيعها بالطرق التي تراها مناسبة. وشراء وبيع الأراضي التي تلزمها لتنفيذ مشاريع عليها وإنتاج وتصنيع مواد بناء محلية وتأسيس شركات أو الدخول في شركات مساهمة والقيام بأعمال الصيانة للمباني التي تسند إليها من قبل الوزارة عن طريق المناقصات وبيع وشراء المعدات والآلات المتعلقة بأعمال البناء والتشييد.

٥- القطاع الخاص

لقد ثبت في معظم دول العالم النامي أن القطاع الخاص يضطلع بالدور الأكبر في عملية الإمداد بالوحدات السكنية يصل إلى أكثر من ٨٥ في المائة من إجمالي الوحدات السكنية المنتجة. ويشمل القطاع الخاص كل من الأفراد والمقاولين الصغار وشركات المقاولات الكبرى والجمعيات السكنية وبعض الشركات التجارية والمؤسسات التي تقوم ببناء أو توفير وحدات سكنية لموظفيها مثل الجامعات وغيرها. وتقدر نسبة الوحدات السكنية التي أنتجها القطاع الخاص بمختلف فئاته في اليمن بأكثر من ٩٠ في المائة من إجمالي المساكن^(٦٨).

وطريقة البناء الذاتي للمسكن من خلال الأفراد يمكن وصفها في اليمن بأنها عملية يديرها الفرد ابتداء من الحصول على الأرض وإعداد الرسومات الهندسية والتمويل وشراء مواد البناء ومراحل الإنشاء. ويقوم الفرد بتوظيف أحد المقاولين الصغار لغرض تنفيذ الأعمال الإنشائية وتوفير العمال. وفئة الأفراد الذين يقومون ببناء منازلهم بشكل ذاتي هي الفئة التي تساهم بإنتاج أكبر نسبة من الوحدات السكنية من بين بقية فئات القطاع الخاص. ويعود ذلك إلى عدد من الأسباب منها: أولاً، أن البناء بهذه الطريقة عادة ما يكون أقل تكلفة إلى حد ما ويتم إنجازه تدريجياً تبعاً لتوفر الموارد المالية. ثانياً، أن تفضيل الفرد لبناء مسكنه الخاص بنفسه نابعة من القيم الثقافية التي لا تزال موجودة بشكل قوي في المجتمع اليمني.

٦- الجمعيات السكنية

تنشأ الجمعيات التعاونية السكنية بمبادرة ذاتية من قبل مجموعة من الأفراد عادة ما تجمعهم عوامل مشتركة كالعمل في نفس الوزارة أو المؤسسة ويطمحون في الحصول على سكن بشكل ميسر من خلال تكوين جمعيات خاصة بهم. وفي معظم الحالات، إن لم يكن في جميعها، يكون الهدف الرئيسي للجمعيات في اليمن هو الحصول على قطعة أرض بشكل جماعي ثم تقسيمها على الأعضاء. وهناك عدد من الأسباب تجعل الأفراد متحمسون للاشتراك في مثل هذه الجمعيات منها على سبيل المثال السعر المنخفض نسبياً للأرض وذلك عندما يتم الشراء بشكل جماعي والتي يكون موقعها عادة في أطراف المدن. بالإضافة إلى شعورهم بالاطمئنان من حيث ضمان عملية البيع والشراء حيث تتم بطريقة رسمية وقانونية من قبل الهيئة

(٦٨) كمال حقلان، تطور الإسكان في اليمن، رسالة ماجستير، جامعة نيوكاسل، نيوكاسل، بريطانيا ١٩٩٨.

الإدارية للجمعية. وتنشأ الجمعيات السكنية وفقا لقانون الجمعيات والاتحادات التعاونية رقم ٣٩ لسنة ١٩٨٨ والتي حددت المادة رقم ٤٣ منه أهداف الجمعية السكنية بالتالي:

(أ) العمل على زيادة وتحسين الاستثمار التعاوني الإسكاني وذلك من خلال رفع مستوى ما يحصل عليه أعضاء الجمعية التعاونية من مزايا لتحسين أحوالهم الاقتصادية والاجتماعية وعن طريق تنظيم جهودهم ومصلحتهم وفقا لنشاط الجمعية لإنشاء الوحدات السكنية باسم أعضائها وتقسيمها وتوزيعها عليهم وذلك مقابل التزامهم بسداد ما يستحق على كل منهم؛

(ب) تقديم الخدمات اللازمة للوحدات السكنية المنشأة تعاونيا لتكامل البيئة السكنية؛

(ج) العمل على توفير الأراضي لغرض البناء السكني من خلال ما تقدمه الدولة من دعم ورعاية؛

(د) العمل على شراء الأراضي بأسعار مناسبة والتنسيق مع الوزارة المختصة والجهات ذات العلاقة لتسهيل إجراءات التمليك والتخطيط وتنظيم عملية التقسيم؛

(هـ) العمل على توفير الخدمات العامة في إطار الوحدات السكنية المنشأة من قبل الجمعية.

وتقدم الدولة الدعم والرعاية للجمعيات السكنية وفقا للقانون في المجال التالية:

(أ) منح الأراضي لغرض بناء المساكن بقيمة رمزية عندما تكون الأراضي ملكا للدولة؛

(ب) مسح الأراضي وإعداد المخططات التنظيمية والهندسية وتوفير الخدمات؛

(ج) تسهيل عملية الحصول على قروض ميسرة للجمعيات السكنية من بنك التسليف للإسكان؛

(د) ومن الصعب معرفة عدد الوحدات السكنية أو مساحات الأراضي أو عدد قطع الأراضي التي تم توفيرها من خلال الجمعيات السكنية وذلك نظرا لعدم توفر إحصائيات أو أرقام رسمية.

٧- التخطيط العمراني والحيازة العقارية

(أ) التخطيط العمراني

وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري ومكاتبها في المحافظات هي الجهة الحكومية المسؤولة عن التخطيط العمراني طبقا لقانون التخطيط الحضري رقم ٢٠ لعام ١٩٩٥م والتي حدد الأهداف المرجوة من التخطيط العمراني على النحو التالي:

(١) تنمية مناطق الدولة عمرانيا وحضاريا والنهوض بها على أسس علمية؛

(٢) ضمان توزيع المشروعات الحضرية للوزارة على مناطق الدولة بما يتفق وظروف وإمكانيات وحاجات كل منطقة وبما يجنب النمو الغير متكافئ لمنطقة دون أخرى؛

- (٣) تشجيع إقامة المشروعات والصناعات التي تعتمد عليها أعمال البناء والتخطيط الحضري في نطاق كل منطقة وفقا لإمكانياتها ومواردها؛
- (٤) الاستخدام الأمثل للأراضي وتنظيم وظائفها لمختلف الأغراض وحماية الأرض الزراعية ومواقع الثروات الطبيعية من الزحف العمراني؛
- (٥) تخطيط مواقع جديدة لامتصاص الزيادة السكانية في المدن المزدحمة بالسكان والحد من الهجرة الداخلية غير المنظمة؛
- (٦) إعداد مخططات المدن والقرى والمواقع في الجمهورية وتنمية المناطق المتخلفة والأماكن التي تم البناء فيها بشكل عشوائي ورفع المستوى الحضري لها بتوفير المرافق والخدمات العامة وشبكات الطرق والشوارع والحدائق والمنتزهات والمساحات الخضراء والمناطق الفضاء؛
- (٧) توزيع المساحات التي دخلت في التخطيط كشوارع أو مواقع للمرافق والخدمات العامة بما يراعي المصلحة العامة والخاصة في وقت واحد ويحقق مبدأ لا ضرر ولا ضرار؛
- (٨) المحافظة على الطابع المعماري اليمني ومراعاة التقاليد والعادات والأعراف العربية والإسلامية؛
- (٩) المحافظة على البيئة وحمايتها من التلوث وحماية الوديان ومسائل الأمطار وأحواض المياه الجوفية والشواطئ؛
- (١٠) تحديد المناطق السياحية والأثرية والتاريخية في الجمهورية والمحافظة عليها.

(ب) تنمية الأراضي

يتم تنظيم الأراضي حسب الاستعمالات المطلوبة وبموجب قانون التخطيط الحضري رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٥ وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٩٧م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الحضري كما يلي:

- (١) استعمالات لغاية السكن ويتم تقسيم الأراضي إلى مناطق ووحدات جوار تحدد فيها أنواع السكن من حيث المواصفات والارتفاعات ومواد البناء ونسبة البناء ويتم فيها مراعاة الشروط الصحية والبيئية والظروف الجغرافية وفقا للمعايير العمرانية والوضع الاجتماعي والاقتصادي للسكان وحاجة المنطقة إلى ذلك النوع من الاستعمالات؛
- (٢) تحديد المناطق للاستعمالات الزراعية؛
- (٣) تحديد المناطق للاستعمالات الصناعية ويراعى فيها نوع الصناعة (ثقيلة-متوسطة خفيفة-حرف) والمعايير البيئية (الدرجات المحتملة للضوضاء-انبعاث الروائح-الغازات-الدخان-

الأثرية-الحرارة-وسائل النقل المستخدمة) معايير ومتطلبات الإنتاج (وسائل النقل المخازن- وسائل التخزين-المواد الخام)؛

(٤) بعض المناطق تحجز للاستخدامات الخاصة مثل مناطق أحواض المياه أو مناطق عسكرية أو سياحية؛

(٥) تحديد مناطق للاستخدامات التجارية ويراعى فيها نوع السلع أو المواد التجارية حجم التجارة (جملة-تجزئة) مساحة المحال التجارية المخصصة بحسب نوع التجارة أو السلعة)؛

وتنقسم المخططات العمرانية التي يقوم بأعدادها قطاع التخطيط بالوزارة ومكاتبها آلي مخططات هيكلية ومخططات تفصيلية كما يلي:

(١) المخططات الهيكلية

ويحدد المخطط الهيكلية الأهداف والسياسات والاستراتيجيات طويلة المدى والتي توجه عملية التنمية العمرانية وتحديد الاستعمالات المختلفة للأراضي وشبكات الطرق الرئيسية والخصائص الاجتماعية والبيئية والاقتصادية لمواقع معينة لمدة تتراوح ما بين عشر سنوات إلى عشرين سنة. كما تعتبر المخططات الهيكلية الأساس الواجب الرجوع إليه عند إعداد المخططات التفصيلية وعند اتخاذ أي قرار يتعلق بإقامة أي مشاريع تستدعي المصلحة العامة إقامتها خارج حدود المخططات التفصيلية.

(٢) المخططات التفصيلية

وتنص المادة رقم ١٩ من القانون على أن تشمل المخططات التفصيلية على ما يلي:

أ- بيان حدود المخطط التفصيلي؛

ب- تحديد الاستعمالات المختلفة للأراضي بصورة تفصيلية وبوجه خاص تحديد شبكات الشوارع الرئيسية والفرعية ومواقع الخدمات والمرافق العامة والمناطق السكنية والصناعية والتجارية وغيرها؛

ج- ارتفاعات المباني وتحديد ارتداداتها في المواقع التي تستلزم ذلك وطابعها المعماري وكثافتها السكانية والبنائية بهدف تحديد حجم ونوع المرافق اللازمة لها؛

د- الشروط الخاصة بالمواقع التاريخية والأثرية والسياحية بما يكفل الحفاظ عليها؛

هـ- أي اشتراطات أخرى بغرض توجيه وتحديد الكثافة السكانية والحفاظ على النواحي الجمالية لمواقع التجمعات السكانية.

كما ينص القانون على انه عند إعداد المخططات التفصيلية يجب أن تصدر الوزارة قرار بتحديد الموقع المراد تخطيطه أو المواقع التي سيشرع في تخطيطها وتقسيمها على أن يحدد القرار التفاصيل التالية:

أ- مساحة الموقع وحدوده وما يشملها من عقارات وغيره؛

ب- دعوة المالكين في هذه المواقع للحضور إلى مقر لجنة التسوية بالوزارة أو مكاتبها وإحضار الوثائق التي تثبت ملكيتهم وتسليم صورة منها وختم الأصول بختم اللجنة؛

ج- اعتبارا من تاريخ صدور قرار تخطيط المنطقة لا يجوز إصدار أو منح تراخيص بناء أو توسعة أو تجديد في تلك المنطقة.

ويجب على المالكين وأصحاب الحقوق تسجيل ملكيتهم لدى السجل العقاري خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ صدور القرار. أما في المواقع التي لا يوجد فيها سجل عقاري فيتم إسقاط الملكيات في مخططات الموقع وقيدها في سجل خاص بعد التصديق على الملكيات من المحاكم المختصة. ويراعي عند التخطيط العدالة في اقتطاع النسب المقررة من الأراضي المملوكة للمواطنين للمصلحة العامة والتي تحددها المادة رقم ٤٧ من القانون بأن لا تزيد عن ٢٥ في المائة من المساحة الكلية لقطعة الأرض الواحدة وإذا زادت المساحة المقطوعة عن ذلك فيجب أن يعرض المالك عن نسبة الزيادة من خلال تقدير قيمة الأراضي التي تقوم بها لجان التسوية التي يتم تشكيلها بحسب المادة ٥٠ من القانون على النحو التالي:

ويلزم القانون مالكي الأراضي في المواقع التي تم إعداد مخططات لها وتوفرت فيها جميع الخدمات استخدام الأراضي لما أعدت له خلال خمس سنوات من تاريخ ألفتها من التخطيط فإذا انقضت هذه المدة دون أن يستخدم المالك الأرض تفرض عليه ضريبة سنوية بواقع ١ في المائة من قيمتها ويستثنى من ذلك أراضي الأوقاف والدولة والحالات المنظورة أمام القضاء. أما في حالة ما إذا استخدم الأرض استخداما مخالف لما أعدت له أو لما رخص له يجوز للوزارة أن تقوم بهدم المباني أو المنشآت المخالفة.

وتتمتع مكاتب الوزارة في المحافظات بصلاحيات إعداد المقترحات الأولية للمخططات التفصيلية ولكن يجب أن تقوم هذه المكاتب بإرسال المقترحات بمعونة المهندس الذي قام بالتصميم أو مدير المكتب إلى الوزارة وذلك لمناقشتها من قبل اللجنة الفنية العليا بالوزارة من أجل الموافقة عليها واعتمادها ومن ثم تعاد تلك المخططات إلى المكاتب للعمل بها. ومن المتوقع أن يعطي قانون السلطة المحلية رقم ٤ لعام ٢٠٠٠ صلاحيات أكبر للسلطات المحلية فيما يتعلق بعملية التخطيط الحضري.

(ج) نظام حيازة وإدارة الأراضي

(١) أملاك عامة للدولة

لقد حدد قانون أراضي وعقارات الدولة رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ أملاك الدولة العامة بتلك التي تتكون من أملاك الدولة العامة وأملاك الدولة الخاصة ويعتبر من الأملاك العامة كل ما هو مخصص بطبيعته أو تم تخصيصه للمنفعة العامة بعد تعويض من له ملك خاص فيها تعويضا عادلا وفقا لقانون الاستملاك للمنفعة العامة. ويعد من أراضي وعقارات الدولة الخاضعة لأحكام القانون المذكور أعلاه كما ورد في المادة رقم ٦ ما يلي:

أ- الأراضي والعقارات التي تكون رقبة الملك فيها عائدة للدولة؛

ب- الأراضي والعقارات التي يثبت أنها مملوكة للدولة بأي سبب من أسباب التملك بموجب وثائق ومستندات وأدلة شرعية؛

ج- الأراضي والعقارات التي تشتريها الدولة أو تملكها للمنفعة العامة أو تؤول إلى الخزينة العامة استيفاء لديون مستحقة لها بموجب أحكام شرعية نهائية؛

د- الأراضي البور والأحراش والغابات ما لم يتعلق بها ملك ثابتا لأحد؛

هـ- الشواطئ والجزر وشبه الجزر البحرية غير الأهلة بالسكان وسائر المناطق البحرية التي يجف ماؤها وتصبح يابسة؛

و- الأراضي والعقارات التي لا يعرف مالکها أو لا وارث لها طبقا لقواعد وأحكام الشريعة؛

ز- أية أراضي أو عقارات أخرى تعد وفقا لأحكام القوانين النافذة أنها ملك للدولة.

وتنص المادة رقم ١٠ من القانون أعلا على أن تكون مصلحة أراضي وعقارات الدولة هي الجهاز الحكومي المسئول عن إدارة واستغلال أراضي وعقارات الدولة والتصرف فيها وفقا لما تقره الدولة من خطط وبرامج وتحصيل إيراداتها. ويمنح القانون لمجلس الوزارة إمكانية أن يعهد إلى أية جهة حكومية بإدارة واستغلال بعض أراضي وعقارات الدولة عند الاقتضاء وذلك نيابة عن المصلحة ويجوز لمجلس الوزراء أن يعهد إلى وزارة الزراعة الإشراف على أراضي الدولة الزراعية التي لا تستطيع المصلحة إدارتها وذلك لفترات محدودة إلا أن وزارة الزراعة لا يكون لها الحق في التصرف في الأراضي الزراعية المملوكة للدولة بالبيع أو التنازل أو أي تصرف آخر من شأنه نقل ملكية هذه الأراضي للغير وفي حالة الضرورة بالبيع أو التنازل يجب أن يتم ذلك بواسطة مصلحة أراضي وعقارات الدولة.

(٢) أملاك خاصة للأفراد

أ- ملك: وتعود الملكية للأرض في هذه الحالة للملك الخاص مع الحق الكامل في التصرف في الأرض؛

ب- ميرى: وهذا يعني الملكية الجماعية. والخاصية الرئيسية لهذا النوع من الملكية أنها تعود إلى الدولة ولكن من الممكن للمالك المشترك لهذا النوع من الأرض أن يبيعها أو يؤجرها أو يرهنها أو يعطيها لشخص آخر ولكنة في نفس الوقت ممنوع من توريثها. وإذا لم يوجد من يستأجرها يمكن للدولة أن تستعيدها مرة أخرى؛

ج- الأراضي الوقف: وهي الأراضي التي تعود ملكيتها للأوقاف وتديرها وزارة الأوقاف والإرشاد وقد تكون مؤجرة لأفراد أو جهات حكومية أو أشخاص اعتباريين. وغالبا ما تستخدم أراضي الوقف لإقامة خدمات اجتماعية مثل المساجد والمقابر والمدارس وغيرها. وتقوم وزارة الأوقاف بالإشراف على جميع هذه الأراضي وتحصيل الرسوم المستحقة عليها إذا كانت مؤجرة سواء لأفراد أو مؤسسات أو شركات؛

د- أملاك خاصة للأشخاص الاعتباريين (الشركات - الجمعيات - المنظمات الشعبية) ويكون حق التصرف فيها من الشخص الاعتباري نفسه بحسب لوائح ونظامه الأساسي.

(٣) ملكية الأرض بعد إعادة الوحدة اليمنية في ما كان يسمى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

بعد إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠ أصدرت الحكومة القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٩٠ والذي ينص على إعادة ملكية العقارات والأراضي لمالكها والتي أخذت منهم تلك العقارات بموجب القانون ٢٣ الذي صدر في عام ١٩٧٢ والذي نص على تأمين الأملاك الخاصة للأفراد الذين كانوا غير متواجدين في البلد ولم يسكنوا في تلك العقارات في ذلك الوقت. وينص قانون إعادة الأملاك إلى أصحابها أنه وفقا لوثيقة التأمين الذي منحت في ذلك الوقت للملاك فأنه يحق لكل شخص يحمل مثل تلك الوثيقة المطالبة بالعقار أو الأرض التي كان يملكها وتحويل نوع الملكية إلى ملكية خاصة به. وبالنسبة للأشخاص الذين فقدوا عقاراتهم أو منازلهم بسبب التأمين ولم يتمكنوا من استعادة نفس العقار فإن القانون ينص على أن يتم منح هؤلاء الأشخاص قطعة أرض من أملاك الدولة بمساحة تعادل مساحة الأرض لتلك المنازل بالإضافة إلى قطعة أرض أخرى تعادل في قيمتها تكلفة البناء للمنزل.

(د) تسجيل الأراضي

يتولى عملية تسجيل الأراضي في اليمن مصلحة المساحة والسجل العقاري والذي أنشأت في العام ١٩٨٣ وتعمل تحت إشراف وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري. وتنقسم المصلحة إلى أربعة قطاعات هي: قطاع الشؤون المالية والإدارية وقطاع السجل العقاري وقطاع المسح الميداني والتصوير الجوي.

وعلى الرغم من أن القانون ينص على ضرورة أن يتم تسجيل ملكية الأرض عند انتقال الملكية من البائع إلى المشتري لدى السجل العقاري إلا أن الكثير من المواطنين لا يلتزمون بهذا الإجراء لعدة أسباب من أهمها ارتفاع الرسوم المادية التي يجب دفعها عند التسجيل. وتبلغ الرسوم المستحقة عند التسجيل ٣ في المائة من قيمة الأرض. ويعتبر تسجيل الأرض غير إلزامي إلا في حالة ما يتم تقديم طلب من قبل مالك الأرض للحصول على ترخيص بناء.

وعلى الرغم من أن عملية تسجيل الأرض موجودة من الناحية النظرية إلا أن الكثير من عمليات البيع والشراء تتم من خلال انتقال وثيقة الملكية (تسمى في اليمن البصيرة) بطريقة غير رسمية عن طريق أمين المنطقة وبحضور شاهدين. ونظرا لعدم وجود طرق جيدة للتأكد من دقة وصحة ملكية الأرض لمالكها الأصلي ونظرا إلى عدم وجود سجل جيد ومتكامل للأراضي الحضرية فإن العديد من المشاكل والصعوبات تنتج عن ذلك منها عدم إمكانية تحديد حدودها بشكل دقيق إضافة إلى حدوث تداخل في حدود الأراضي فيما بينها. إضافة إلى قيام البعض من مالكي الأراضي ببيع نفس قطع الأراضي لعدة أشخاص وهو الأمر الذي ينتج عنه حدوث مشاكل بين المواطنين ومنازعات حول الملكية تصل إلى المحاكم والتي قد لا تمثل للبعض الخيار الأفضل نتيجة لطول الإجراءات فيها أو بسبب عدم وجود ثقة كبيرة في حكمها وهو الأمر الذي يؤدي أحيانا إلى حدوث نزاعات تصل إلى حد استخدام العنف والمواجهات المسلحة.

وعدم وجود نظام والية جيدين لتطبيق قانون تسجيل الأراضي لا يؤدي فقط إلى حدوث الكثير من النزاعات ولكن يؤدي أيضا إلى عدد من المعوقات في جوانب أخرى منها إعاقه تطور نظام تمويل الإسكان

وسوق الأراضي وإعاقعة عملية تحصيل الضرائب على العقارات ويقلل من فرص الاستثمارات في مجال الإسكان والتي تتطلب تجميع مساحات وقطع عديدة من الأرض في موقع واحد. ويمثل زيادة الطلب على الأراضي وقصور نظام التسجيل صعوبة للحكومة في تطبيق القوانين والإجراءات اللازمة للسيطرة على الوضع أيضا يؤدي إلى قيام العديد من الأشخاص باستغلال ذلك القصور للاتجار بالأراضي بشكل غير قانوني. كما أن زيادة الطلب على الأراضي يؤدي إلى استغلال القطاع الخاص للاستثمار في شراء وبيع الأراضي مما يؤدي إلى عدم سيطرة القطاع الحكومي على الوضع بسياسة واضحة لتنمية الأراضي.

(هـ) أسعار الأراضي

هناك علاقة مباشرة بين سعر الأرض وبين محيطها. وأسعار الأراضي في اليمن تتأثر بشكل قوي بعدة عوامل من أهمها الطلب المتزايد على الأرض والنتائج عن الزيادة في عدد سكان المدن والذي بدوره يؤدي إلى زيادة عدد الأسر التي تحتاج إلى سكن. بالإضافة إلى موقع الأرض، الأنشطة الاقتصادية في المنطقة ووجود أو توفر الخدمات الأساسية وحجم الأرض وطبيعتها الفيزيائية ونوعية الفئة الاجتماعية التي تسكن المنطقة. ولذلك فإن أسعار الأراضي في اليمن تختلف طبقا لتلك العوامل ففي العاصمة صنعاء وضواحيها مثلا تتراوح أسعار المتر المربع للأرض من ٥٦٢٥-١٣٥٠٠ ريال (٣٣ دولار-٨٠ دولار). وقد يبدو أن هذه الأسعار منخفضة إلا أنه مقارنة بمستوى دخل الفرد في اليمن تعتبر مرتفعة. وينخفض السعر عن ذلك كلما زاد بعد المنطقة عن المدينة وأيضا في حالة إذا كانت المنطقة غير مخططة.

وتمثل عملية المضاربة والاتجار في الأراضي أحد المشاكل التي تعمل بدورها على رفع أسعار الأراضي والجدير بالذكر أن الكثير من المواطنين يتجهون لاستثمار أموالهم ومدخراتهم في شراء الأراضي حيث يمثل هذا النوع من الاستثمار للكثير منهم الطريقة الأنسب والأسرع ربعا نتيجة للارتفاع المتصاعد في أسعار الأراضي الناتج عن ازدياد الطلب على الأرض وأيضا لعدم وجود أسواق مالية متخصصة في اليمن لاجتذاب السيولة المالية المتوفرة عند بعض الفئات وارتفاع معدل التضخم الذي بلغ في نوفمبر من عام ٢٠٠١ إلى ٢٠ في المائة^(٦٩) وتدني نسبة الفائدة على المدخرات في البنوك التجارية.

٨- استنتاجات

تتباين مواقف الحكومات في بلدان منطقة الإسكوا حيال التدابير الإجرائية ذات الصلة بضمان الحيابة السكنية والعقارية. إلا أن غالبية هذه البلدان تجمع على اعتبار ضمان الحيابة حق أساسي له احترامه في الثقافة العربية الإسلامية، حيث أن حكومات المنطقة تدرك مليا أن العمل على توفير ضمان الحيابة السكنية والعقارية يمثل ركيزة من ركائز استراتيجيات التنمية البشرية والحضرية، واستدامة المدن العربية التي تواجه مؤخرا المؤثرات الضمنية للعولمة، من تغير في أولويات المعايير التنموية في المنطقة، وتكريس للتبنيات الاقتصادية والاجتماعية والفوارق التمييزية الصريحة بين الفئات السكانية، وتزايد في التفاوت في المداخل وتهميش غير القادرين على الاستفادة من مكاسب العولمة، وكذلك تعزيز انتشار النظم الاستهلاكية لدى أقلية

(٦٩) اقتصاد اليمن، نشرة فصلية يصدرها مكتب البنك الدولي في اليمن، العدد ٥، حزيران/يونيو ٢٠٠١.

صغيرة دون الآخرين مما يكرس الانقسام الطبقي للمجتمعات وينمي اقتصاد السوق والأنشطة غير الرسمية ويساهم في اتساع الفجوة بين المدن والدول التي تتخبط في العولمة وتلك التي تجد التعولم صعباً^(٧٠).

إن ضمان الحيابة السكنية والعقارية هو حق التصدي للانحرافات التي تهدد أمن واستقرار الفرد والجماعة كما أنه حق الحفاظ على حرمة "المكان" - تحت مظلة حقوق الإنسان المتكاملة وغير المجزأة - والتي تمثل نقطة الالتقاء بين الحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويحيط هذا الحق بالفكرة العامة لأمن وحماية السلامة الجسدية والسلامة من الأذى كما يضمن احترام الحقوق الأساسية عبر دمج جميع أبعاد الأمن الإنساني. ويعترف مفهوم ضمان الحيابة بأهمية حقوق الحيابة المختلفة وحتى تلك الخاصة، بأولئك غير القادرين على التمتع بالحيابة ممن يواجهون قسوة الاخلاء القسرية^(٧١).

وترتكز هذه الدراسة على استعراض قضايا مختارة حول الحيازات في المنطقة العربية وتطرح جملة من الإشكاليات التي تحتاج إلى معالجات منطقية ومنهجية من قبل صانعي ومتخذي القرار التنموي والحضري ومن أبرزها تحديد معالم التهديد الذي يواجه ضمان الحيابة السكنية والعقارية في بلدان المنطقة والذي يتخذ منشأ له جملة من الأسباب تعود مرجعيتها إلى خلفيات تاريخية أو أيديولوجية: سياسية/اقتصادية أو عقائدية/انتمائية. وكذلك عدم مواكبة الفكر التخطيطي الاستراتيجي للتنمية الحضرية وتدابيره الإجرائية والتنظيمية لتسارع التحولات السكانية ومفاعيلها على القطاعات الخدمية إقليمياً ووطنياً ومحلياً. هذا إضافة إلى ما تولده المنعطفات الناجمة عن سعي بلدان المنطقة إلى التوجه نحو اللامركزية الإدارية والانخراط في الإصلاحات التي يستدعيها الحكم السليم، وبزوغ السلطات المحلية كشريك أساسي في التنمية الحضرية، واعتبار إدارة المدن جزءاً لا يتجزأ من الإدارة الكلية للحكم.

وتستنتج الدراسة أن المنطقة تشهد تغيراً ملموساً فيما يتعلق بتراتبية الأدوار المسندة تقليدياً للقطاعات المعنية بتلبية الاحتياجات الإسكانية حيث أنه هناك تقليص نسبي لدور القطاع العام وتبلور واضح لدور القطاع الخاص وبروز دور ناشئ للقطاع الأهلي. وقد تعود هذه التغيرات لأسباب قد تكون مرحلية بيد أنها تعود للأسباب التالية:

أولاً: عجز الحكومات من خلال مؤسسات القطاع العام عن استرداد المنفعة الناجمة عن التداول "بالمسكن" و"بالأرض" كسلع إنتاجية تتطلب الاستثمار والصيانة والإدارة وذلك نظراً للمحدودية التمويلية للموارد العامة.

ثانياً: اضطراب آلية السوق التلقائية في عدد كبير من بلدان المنطقة والتي تنعكس على الاستثمارات في القطاع الإسكاني والعقاري.

(٧٠) مقتبس عن العولمة وأسواق العمل، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، E/ESCWA/SD/2001/5. الأمم المتحدة،

نيويورك ٢٠٠١.

(٧١) مقتبس عن ماري روبنسون، مفوضة لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في بيانها الافتتاحي في اجتماع للخبراء حول

الجوانب العملية لحق الإنسان السكنية (جنيف، آذار/مارس ١٩٩٩) ورد في حوار الممثل مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المجلد الخامس، العدد الثالث ١٩٩٩.

إن التصدي لتحديات الحيازة السكنية الآمنة في ظل قوانين سوق الإسكان يتطلب إعادة النظر في تشريعات الإيجارات وتقليص الكلف المترتبة للدولة عن تأجير المساكن كضرائب العقار وضرائب الدخل على الإيجارات وتوفير الخدمات وخاصة في مجال النقل والمواصلات والمعلومات.

ومن ناحية أخرى، قد يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات ضد الممارسات التي تؤدي إلى إبقاء الوحدات السكنية غير مشغولة دون مبررات حقيقية فعلا. فكل وحدة سكنية غير مشغولة تمثل هدرا في الموارد التي وجهت لإقامتها والذي يساوي ما يترتب عن إشغالها من مردودات اقتصادية واجتماعية على المستوى الإجمالي للدولة وإن كان يحقق أرباحا وفوائد شخصية لمالك تلك الوحدة. وبذلك فإن الأمر قد يستدعي فرض غرامات أو ضرائب على المستفيدين من ترك ما يملكونه من وحدات سكنية شاغرة لدفعهم لاستغلال تلك الوحدات للأغراض التي أنشئت أصلا من أجلها أو التخلي عن تلك الوحدات لمن بإمكانه أن يستغلها فعلا.

كما أن تحسين الواقع السكني عامة والواقع السكني لمحدودي الدخل والفقراء والتصدي لأنماط الاخلاء القسرية يتجاوز المصالح المباشرة للفئات المتأثرة ليحقق فوائد وعوائد اجتماعية ملموسة تترجم عبر التوصل إلى مدن أكثر أمانا واستدامة وشمولية وما يمثل نقطة الانطلاق العملية للحد من أزمة الواقع المعيشي في الحضر.

وتبنت دراسة الطرح القائم على اعتبار آليات التسوية القانونية لأوضاع الحيازة غير الرسمية مدخلا جديدا نحو الارتقاء ببيئة العشوائيات والذي يقدم معالجات شمولية لإشكالية مناطق الاستيطان العشوائي وضمان الحيازة للسكن غير الرسمي مما يولد فرصا أكبر أمام التوصل إلى الاعتراف الرسمي بأنماط ملكية المسكن والأرض لهؤلاء القاطنين المهمشين، ويساهم في الحد من انتشار معالم التدني العمراني والمجتمعي الذي تتصف به هذه المناطق.

وهنا يبرز التساؤل: لما لا تصبح قضية الإسكان قضية تعزيز للجهود الذاتية للأفراد بهدف تمكينهم من توفير مساكنهم وفق إمكاناتهم؟

وتبدو آليات التسوية القانونية للحيازات البديل التنموي الأمثل لتحسين فرص الاستثمار والاعتماد على الجهود الذاتية للأفراد وتحسين شروط السكن ضمن تكلفة مخفضة نسبيا لا تتقل كاهل مؤسسات القطاع الحكومي (الشريك الأول في خطط الارتقاء بالعشوائيات)، كما أنها تتيح تعزيز دور الشراكة بين السلطات المحلية والمجتمع المدني في المستقبل المنظور.

من هذا المنطلق بزغت الحاجة لاعتماد وسائل وتقنيات ملائمة لوضع آليات التسوية موضع التنفيذ وتحديدا في مجال إدارة الأرض (الركيزة الأساسية لأي تسوية قانونية) حيث أصبح من المتعارف عليه أن اندماج مناطق الاستيطان العشوائي في النسيج العمراني للمدن ومحيطها (على أسس التداول السلمي والوفاقي بين الأطراف المعنية) جعل من الأرض أداة للتفاوض بين الأطراف المعنية، وكرس الحاجة لتكوين معرفة وافية لواقع الأرض، واستعمالاتها، والأنشطة التي تمارس عليها، وذلك باستخدام التقنيات ذات الكفاءة العالية كنظم معلومات الأراضي والتي يمكن الاعتماد عليها في تسجيل سندات الملكية والأنظمة المسحية وفي تسجيل وتحديث جداول حقوق الملكية وما يترتب عليها من تشريعات وقوانين ومراسيم وأساليب تداول عرفية.

وشملت دراسات الحالة في شقها الأول تقويماً لسياسات إسكانية ذات خصوصية وهي أولاً، التحول النسبي في دور الدولة الإسكاني لصالح أدوار القطاعات الأخرى الخاص والأهلي، وتعزيز الشراكات ما بين هذه القطاعات، ثانياً، إسكان المهجرين والنازحين من جراء الحروب والاحتلال الإسرائيلي، ثالثاً، التسوية القانونية للحيازات غير الرسمية في مناطق الاستيطان العشوائي في ثلاث من بلدان منطقة الإسكوا وهي وعلى التوالي: الجمهورية العربية السورية والجمهورية اللبنانية وجمهورية مصر العربية. أما في شقها الثاني فلقد تضمنت تقويماً للحيازات السكنية والعقارية من خلال تسليط الضوء على مضامين السياسات الإسكانية واستراتيجيات التنمية الحضرية وسياسات الأرض في ثلاث بلدان في منطقة الخليج العربي وهي وعلى التوالي المملكة العربية السعودية، ومملكة البحرين، والجمهورية اليمنية التي اتسمت بدور متعاظم للدولة في تلبية الاحتياجات الإسكانية والذي طال سياسات منح السكن والأرض لمحدودي الدخل، وإدماج الإسكان كمقومة تنموية تحقق المقومات التالية: أولاً، نشر العمران والحياة الحضرية، ثانياً، توطيد أركان الدولة والحكم، ثالثاً، تعزيز السلم الأهلي، رابعاً، توفير القاعدة السلمية للشراكات مع السلطات المحلية والقطاعات الخاصة والأهلية ومنظمات المجتمع المدني.

وتبين دراسة حالة الجمهورية العربية السورية أن سياسة الدولة فيما يخص حقوق السكن هي سياسة غير كافية لضمان أنماط الحيازة المختلفة بشكل عام. فهي سياسة موجهة لدعم الملكية مقابل أشكال الحيازة الأخرى (الإيجار - والمشاع - والسكن الوقفي). وهي سياسة موجهة أولاً لدعم العرض على حساب الطلب. ثانياً، هي سياسة لم تستطع أن توفر المساحة المطلوبة لتوسع العمران نتيجة لتداخل القوانين والصلاحيات. كما أنها تواجه تحديات جمة في تعزيز قدرة السكان (خاصة من كان يسعى منهم إلى الحصول على مسكن ملائم للمرة الأولى) سعياً للاستفادة من الحق في السكن وضمانات الحيازة الآمنة.

وبات واضحاً أيضاً أن إشكالية الحيازة ليست فقط إشكالية قانونية وإنما هي إشكالية متعددة الجوانب لا تكفي معالجتها من خلال النص القانوني البعيد عن إمكانية التنفيذ الواقعية، بل هي تحتاج إلى وضع سياسات فعالة لتأمين الأراضي المعدة للسكن تطل كل القطاعات المعنية (القطاع الخاص والتعاوني والأهلي والأفراد) وليس فقط القطاعات الرسمية التي تعاني قصوراً في تلبية الطلب. إضافة إلى دعم العرض والطلب ضمن توازن إنمائي مناطقي بحيث لا تنحصر مساعدات الدولة في إطار مناطق جغرافية محددة بل تترك للمستفيدين أيضاً حرية اختيار المسكن بما يتلاءم مع دخلهم واحتياجاتهم الاجتماعية الأخرى والتي قد تنعكس على قدرتهم في الاستفادة من مرونة قطاع الاقتصاد غير الرسمي الهادف لتحسين موارد دخلهم أو تغطية إنفاقهم.

وهدفنا دراسة الحالة المختارة من الجمهورية اللبنانية إلى كشف النقاب وتسليط الضوء على إحدى خصوصيات فقدان أمن وضمان الحيازة في بلدان منطقة الإسكوا والناجمة عن الأوضاع الخاصة التي تزخر بها منطقة الإسكوا والتي كان لها انعكاسات جذرية على حجم وطبيعة التحديات التي تواجه ضمان الحق في السكن والحيازة السكنية والعقارية الآمنة، وتحديد ما يتعلق بأوضاع النزوح والتهجير والترحيل القسري الناجمة عن النزاعات والاضطرابات والاحتلال الإسرائيلي والاحتلال الأجنبي لبلدان منطقة الإسكوا.

وأبرزت دراسة الحالة التحديات التي واجهت السياسات التنموية والإسكانية في لبنان وذلك من خلال تحليل المقومات الأساسية لسياسة عودة المهجرين وضمان حيازة المسكن والأرض، حيث بين التقويم مسؤولية المنهجية المتبعة من قبل وزارة شؤون المهجرين والصندوق المركزي للمهجرين في تقليص كم الإنجازات المحققة. حيث بقيت هذه الإنجازات قاصرة عن معالجة كل المشاكل الأساسية وتلك المتفرعة عن

ويلات الحرب والتهجير والنزوح، والترحيل واليات الاخلاء القسرية التي أتت فيما بعد. ولا سيما وأنها طالبت شريحة واسعة من المجتمع وهددت أمنهم المعيشي والاجتماعي والاقتصادي والبيئي والسياسي.

وكان لغياب المعطيات الإحصائية عن المهجرين ومواصفاتهم الديموغرافية وتوزعهم الجغرافي وأوضاعهم الاقتصادية وأوضاع حيازتهم السكنية والعقارية فيما قبل النزوح وكذلك مصدر التهجير اثر كبير في عرقلة الآليات الإجرائية لسياسة عودة المهجرين والحد من نجاح الخطط التنفيذية وبرمجتها بشكل دقيق. والحديث عن البرمجة يقود إلى مسألة التمويل والموارد التمويلية للدولة. فالتخطيط والبرمجة في مواجهة هذا النمط من التحديات والمعوقات يصبح ترفا أكاديميا مما يقود إلى حلقة مفرغة انطلاقا من التهجير، ففقدان الضمانات لأي نمط من الحيازات، والتهديد بالفقر وبالعوز، فالقصور في الإمكانيات، والافتقار لمصادر التمويل، فالعجز عن الالتزام بالوفاء بالخطط والسياسات، فتفاقم الإشكالية التي تتجاوز الحلول.

يبقى أن تكريس السلبية في فهم اوجه القصور في إنجاز التجربة يمثل بحد ذاته أحد أهم العقبات التي يجب تذليلها، وهذا لا يعني بالضرورة أن السياسات والمعالجات المنتهجة والأساليب التي اعتمدت كانت مثالية، إلا أنها تجربة تنموية شاملة حققت جدوى نسبية، ضمن ما تتيحه مقومات الواقع اللبناني.

وأوضحت دراسة حالة جمهورية مصر العربية أن التسوية القانونية للحيازات غير الرسمية في مناطق الاستيطان العشوائي هي المدخل الأمثل للحد من انتشار التدني النوعي لمستوى الحياة في هذه المناطق والوسيلة الوحيدة لحفز السكان على المشاركة في مشاريع الارتقاء بمناطق التعدي. في حين انه كان لغياب قواعد البيانات المحدثة والتي تهتم تحديدا بربط العوامل المؤثرة والمتأثرة حول أوضاع السكان والإسكان وأنماط الحيازات الرسمية وغير الرسمية في بلدان منطقة الإسكوا، اثر كبير في إعاقة تنفيذ سياسات وخطط التسوية القانونية للحيازات التي تقع ضمن مناطق التعدي والاستيطان العشوائي.

وأبرز تحليل أنماط التداول مع قضايا التسوية القانونية للحيازات أن صعوبة التوصل إلى نتائج ملموسة يعود إلى تجاهل السلطات المركزية والسلطات المحلية لظاهرة التعدي على الأراضي العامة، ذلك التجاهل الذي قد يدوم طوال الفترة الزمنية التي يتم خلالها استتباب نمط الحيازة غير الرسمية في تلك المناطق، أي منذ مراحل التعدي الأولى. إضافة إلى انعدام البيانات الوافية عن المعطيات والمدخلات الأساسية الضرورية للتسوية القانونية للحيازات غير الرسمية كأوضاع السكان وسمات الأرض (المساحة والحدود وطبيعة الإشغال ومراحل توافد المعتدين إليها وأساليب اقتسامها أو إخلاء الأرض)، وهي عوامل تصبح محدّدات ومعايير ذات تاثير في طبيعة التسوية المتوقعة في أي منطقة من مناطق التعدي. وكذلك النقص الحاد في آليات الرصد الميدانية لمقومات الظاهرة ككل متكامل (كالفترة الزمنية المنصرمة منذ أول تعد تم رصده في المنطقة، والمساحة الإجمالية للمنطقة، وموقع المنطقة، والتبعية الإدارية لمناطق التعدي، وخصائص السكان والأحوال المعيشية)، وكذلك عدم توفر أي دراسات نوعية حول محاكاة انعكاس القرار السياسي على نجاح التسوية القانونية أم فشلها في هذه المنطقة دون غيرها، (فما هو مقبول به سياسيا في مرحلة ما للمبادرة في التسوية في تلك المنطقة، قد يرفض في مرحلة أخرى في ذات المنطقة وما قد يعتبر ملائما سياسيا كأسلوب تسوية ما قد لا يكون ملائما في منطقة أخرى).

وأبرزت دراسة الحالة انه يجب على أي من أنماط التسوية القانونية للحيازات أن تتضمن معايير نوعية وكمية تستنبط من الحالة عينها مع مراعاة التقيد ببعض المحددات الثابتة كإجراء مسح شامل للأراضي قبل البدء في المشروع، والاستناد إلى هذا المسح كأساس غير قابل للتفاوض أو التغيير في تخصيص وجهة استعمال الأرض المستقبلية؛ وتحديد سعر الأرض على أسس منهجية استنادا لأوضاع سوق العرض والطلب

بمنأى عن التقديرات الفردية، والتقيّد بالمساحة المخصصة لكل متعدّد وعدم تجاوزها؛ وتفعيل وتعزيز الدور الرئيسي للسلطات المحلية وجهاز المدينة والمجلس الشعبي المحليين نظراً لقربهم من الواقع المعيشي للسكان وثقة السكان بهم وتشكيل جهاز إداري للمشروع بعضوية ومشاركة ممثلين عن كامل الأطراف المعنية وكذلك القيام بإعداد وإجراء الحصر البياني الفعلي (الأولى والدوري) للمنتفعين وتوثيق ذلك الحصر واعتباره مرجعاً لا يمكن تغييره؛ ووضع معايير لتوثيق الآليات المتبعة في التسوية القانونية للحيازات وتضمينها تقييم سعر الأراضي مع مراعاة اعتماد مبادئ المشاركة والتفاوض مع المنتفعين من الأرض، المتعددين (سابقاً).

المراجع

- ١- محمد حسين باقر، وضع المأوى العربي بين التوفر والكلفة والملاءمة، E/ESCWA/HS/1995/WG.1/4، اجتماع فريق الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية المونل الثاني، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة ١٩٩٥.
- ٢- World Bank (1991), Egypt, Alleviating Poverty during Structural Adjustment.
- ٣- Malpezzi, S and G. Ball (1991). Rent control in Developing countries, World Bank Discussion Papers: 129.
- ٤- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). محمود عبد الفضيل. الهجرة والتحضر والفقر في منطقة الإسكوا: العوامل الاقتصادية. اجتماع فريق خبراء حول ترابط الفقر والهجرة والتحضر. E/ESCWA/HS/2000/WG1/8.
- ٥- فؤاد ملكاوي، محمد عبد العزيز حلاج، اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة الإسكوا. الأمم المتحدة: E/ESCWA/HS/2001/3 نيويورك، ٢٠٠٣.
- ٦- Peter Sluglett, Marion Farouk-Sluglett, "the Application of the 1858 Land Code in Greater Syria: Some preliminary Observations" in Tarif Khalidi, ed., *Land Tenure and Social Transformation In the Middle East*, American University of Beirut: Beirut, 1984, p. 409 ff.
- ٧- سلطان، عثمان، شرح أحكام الأراضي الأميرية ونظام الملكية العقارية والحقوق العينية غير المنقولة. مطبعة الجامعة السورية: دمشق، ١٩٣٦.
- ٨- حنا، عبد الله، الفلاحون وملوك الأراضي في سورية القرن العشرين. دار الطليعة: بيروت، ٢٠٠٣.
- ٩- شمس، محمود زكي، التوسع العمراني ونظام البناء في الجمهورية العربية السورية. المؤلف: دمشق، ١٩٩٣.
- ١٠- المجموعة الإحصائية: ٢٠٠١، المكتب المركزي للإحصاء، السنة الرابعة والخمسون.
- ١١- تقرير المرحلة الأولى للجنة الفرعية للمخالفات الجماعية. المشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية والارتقاء بخدمات سكانها: التقرير النهائي الناتج عن المرحلة الأولى. اللاذقية، ٢٠٠٠.
- ١٢- طعمة، شفيق، وآخرون، التقنين المدني السوري: الجزء التاسع. المكتبة القانونية: دمشق، ١٩٩٧.
- ١٣- الدالاتي، محمد نصر، قوانين وأنظمة التعاون السكني بين النص والتطبيق. فرع نقابة المحامين بدمشق: دمشق، ١٩٩٩.
- ١٤- النشواتي، محمد صياح، القيود على الملكية العقارية. المؤلف: دمشق، ١٩٩٣.
- ١٥- المالكي، خالد عزت، شرح قانون الإيجار، مؤسسة النوري: دمشق، ٢٠٠١.
- ١٦- مسوح، ظافر، السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية، الجمهورية العربية السورية. الأمم المتحدة: نيويورك، ٢٠٠٠.

- ١٧- Khalidi, Tarif, ed., *Land Tenure and Social Transformation In the Middle East*, American University of Beirut: Beirut, 1984.
- ١٨- ادارة الإحصاء المركزي: ميزانية الأسرة ١٩٩٧، الجزء الأول، دراسات إحصائية، العدد ١٢، شباط/فبراير ١٩٩٩.
- ١٩- بيضون، أحمد أمين: فقدان أهلية ضمان حيازة السكن الملائم في لبنان، الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٠.
- ٢٠- الجمهورية اللبنانية: إحداث وزارة شؤون المهجرين، قانون رقم ١٩٠، تاريخ ١٩٩٣/١/٤.
- ٢١- الجمهورية اللبنانية: إنشاء صندوق مركزي للمهجرين، قانون رقم ١٩٣، تاريخ ١٩٩٣/١/٤.
- ٢٢- الجمهورية اللبنانية: تعديل المعايير المعتمدة في معالجة ملف المهجرين، قرار مجلس الوزراء رقم ٣٥، تاريخ ٢٠٠٣/٩/٤.
- ٢٣- الصندوق المركزي للمهجرين: الإنجازات من ٢٠٠٢/١/١ إلى ٢٠٠٣/٦/٣٠، غير منشور.
- ٢٤- وزارة شؤون المهجرين: قضية التهجير واقع وارقام، بيروت، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢.
- ٢٥- وزارة شؤون المهجرين: البرنامج التنفيذي للمرحلة الأولى من عودة المهجرين، الدكوانة ١٩٩٣.
- ٢٦- وزارة شؤون المهجرين: سياسة الدولة في حل قضية المهجرين، ١٩٩٤.
- ٢٧- وزارة شؤون المهجرين: الإنجازات ١٩٩٣-١٩٩٧. الدامور.
- ٢٨- وزارة شؤون المهجرين: الإنجازات كانون الثاني/يناير ١٩٩٨.
- ٢٩- دي سوتو، هيرناندو، رأس المال الميت أو المعطل وفقراء الحضر، ومركز القاهرة للدراسات الاقتصادية ١٩٩٧.
- ٣٠- تقرير المستوطنات البشرية، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٦.
- ٣١- نحو سياسة إسكانية وطنية (وثيقة نقاش)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري بالتعاون مع معهد الدراسات الإسكانية والتنمية الحضرية في روتردام، هولندا، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣.
- ٣٢- وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٨.
- ٣٣- الاصبحي، عبد الملك، الاستثمار في قطاع الإسكان: الواقع والتحديات، ورقة عمل، ندوة (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨.
- ٣٤- الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ٢٠٠٠.
- ٣٥- وزارة الإسكان، اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ١٤-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢.
- ٣٦- حقلان، كمال، تطور الإسكان في اليمن، رسالة ماجستير، جامعة نيوكاسل، نيوكاسل، بريطانيا ١٩٩٨.
- ٣٧- اقتصاد اليمن، نشرة فصلية يصدرها مكتب البنك الدولي في اليمن، العدد ٥، حزيران/يونيو ٢٠٠١.

- ٣٨- العولمة وأسواق العمل، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، E/ESCWA/SD/2001/5. الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠١.
- ٣٩- روبنسون، ماري، مفوضة لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في بيانها الافتتاحي في اجتماع للخبراء حول الجوانب العملية لحق الإنسان السكنية (جنيف، آذار/مارس ١٩٩٩) ورد في حوار المونثل مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، المجلد الخامس، العدد الثالث ١٩٩٩.
- ٤٠- المؤتمر العربي الإقليمي حول تأمين الحيازة/الإدارة الحضرية الجيدة، محوران لتحقيق عدالة اجتماعية في المدينة، وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة ٢١-٢٤ نيسان/ابريل ٢٠٠١.
- ٤١- المؤتمر الدولي حول استراتيجيات التنمية الحضرية في القرن الحادي والعشرين والاجتماع العربي رفيع المستوى لمتابعة تنفيذ جدول أعمال المونثل (اسطنبول +٥)، المنامة، البحرين، ١٦-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠.
- ٤٢- المؤتمر الدولي للإسكان، قسم العمارة والإسكان، مركز بحوث الإسكان والبناء والتخطيط العمراني، وزارة التعمير والمجتمعات العمرانية الجديدة والإسكان والمرافق، القاهرة، شباط/فبراير ١٩٩٢.

