



التوزيع: عام
E/ESCWA/HS/1992/2
٢١ ايلول/سبتمبر ١٩٩٢
ARABIC
الأصل: بالانكليزية



الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

شعبة البيئة والمستوطنات البشرية

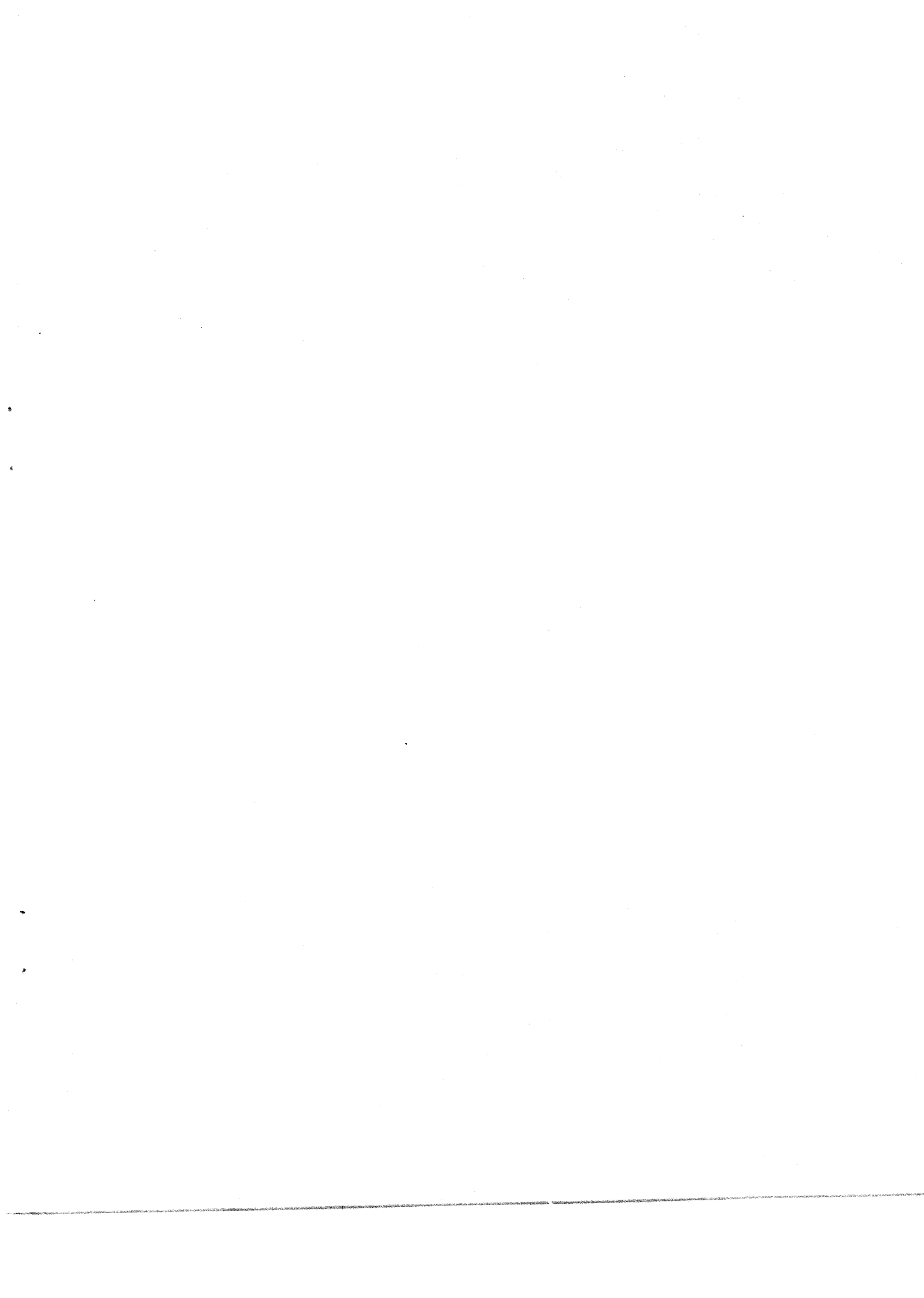
UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

NOV 1 - 1992

LIBRARY + DOCUMENT SECTION

تمويل الاسكان في منطقة الاسكوا:
المؤسسات والاجراءات

حزيران/يونيو ١٩٩٢



المحتويات

الصفحة

د	ملاحظات ايضاحية
هـ	تصدير
ز	مقدمة
١	الفصل الاول- وضع تمويل الاسكان في منطقة الاسكوا
١	ألف- مقدمة
٣	باء- البلدان مرتفعة الدخل
٣	جيم- البلدان ذات الاقتصادات المتنوعة
٤	الفصل الثاني- جمهورية مصر العربية
٤	ألف- الاحتياجات والسياسات الإسكانية
٤	باء- تمويل الاسكان
٦	جيم- أنشطة البنوك الاسلامية
٧	دال- تحويلات المصريين العاملين بالخارج
٧	هاء- تطبيق نظام توفير القروض الميسرة
٩	الفصل الثالث-الجمهورية العراقية
٩	ألف- مقدمة
٩	باء- الاحتياجات الاسكانية
٩	جيم- المؤسسات
١١	دال- مصادر تمويل الاسكان
١١	هاء- الحد الأعلى للقروض
١٢	الفصل الرابع-المملكة الاردنية الهاشمية
١٢	ألف- الاحتياجات الاسكانية
١٣	باء- التسهيلات الائتمانية
١٣	جيم- تحويلات العمال
١٣	دال- مصادر تمويل الاسكان
١٤	هاء- بنك الاسكان
١٧	واو- شروط الاقراض واجراءاته
١٨	زاي- المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري
١٨	حاء- مؤسسات التمويل الاسلامية
٢٠	طاء- التوصيات
٢٠	الفصل الخامس- دولة الكويت
٢٠	ألف- مقدمة
٢١	باء- الاحتياجات الاسكانية
٢٢	جيم- التسهيلات الائتمانية
٢٢	دال- بنك التسليف والادخار
٢٣	هاء- تغيرات السياسة
٢٤	الفصل السادس- التوصيات
٢٥	الفصل السابع-خاتمة
٢٦	قائمة ببيوغرافية

ملاحظات ايضاحية

تدل الاشارات الواردة في هذه الوثيقة الى الدولارات على دولارات الولايات المتحدة، ما لم يذكر خلاف ذلك.

تصدير (*)

من بين التحديات الرئيسية التي تواجه البلدان الأعضاء في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا توفير المأوى للمجتمعات المحلية الحضرية، ولاسيما المأوى المقدر عليه مالياً والمتاح للأعداد المتزايدة من فقراء الحضر الذين يعيشون في أحياء فقيرة أو مكتظة أو في ظروف معيشية دون المستوى.

ولمشاكل توفير الاسكان آثار مالية وإدارية ومؤسسية وبيئية وفنية. وندوة الاسكوا المقبلة عن الاسكان منخفض الكلفة في المنطقة العربية، المقرر عقدها خلال الفترة ٢٤-٢٨ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٢ في صنعاء بالجمهورية اليمنية، ستكون بمثابة منبر تُبحث فيه هذه القضايا وتُناقش.

وهذه الدراسة، التي تبحث عن كُتب مسألة تمويل الاسكان في منطقة الاسكوا وتقييم استراتيجيات تمويل مشاريع الاسكان منخفض الكلفة في بلدان مختارة، ستعرض على الندوة سالفة الذكر وتُناقش فيها.

(*) تستند هذه الدراسة الى بحث أجراه مستشار الاسكوا، الدكتور نبيل الطويل، الأستاذ بالجامعة التكنولوجية في بغداد.

مقدمة

المسكن كحاجة إنسانية أساسية يُعتبر استثماراً رئيساً في البلدان كافة. فهو يشكل ما يتراوح بين ٢٠ و ٣٠ في المائة من رأسمال أي بلد. وبالنسبة للأفراد، فلا يزال المسكن يُعتبر أكبر استثمار يقوم به الانسان طوال عمره، وذلك لمجرد أن تكاليف المسكن بالنسبة لأسرة معيشية نموذجية تمثل عادة مصدر زيادة لدخلها السنوي. كما أن شراء المسكن يتم عموماً في وقت واحد.

ويكاد يكون مؤكداً أن النمو السريع لتعداد سكان الحضر في منطقة الاسكوا، المقترن بارتفاع الدخل وما يصحبه من تغييرات إجتماعية، سيؤدي الى زيادة الطلب على المسكن، وبالتالي الى تزايد الطلب على القروض لتمويل الاسكان. وستفرض هذه الظروف ضغوطاً أكبر على الموارد المالية العامة للوفاء بمستوى الطلب. كما أن محدودية الأموال المتوفرة تقتضي ايلاء قدر أكبر من الاهتمام لحجم القروض الفردية وتوظيف مدخرات الأفراد في قطاع الاسكان. فالحاجة الى تمويل قروض المساكن في عدد كبير من بلدان منطقة الاسكوا تتجلى في المشهد العام للمنازل المهجورة أو المنجزة جزئياً، وهذا إهدار كبير للموارد بالنظر الى النصيب الضخم للإسكان من إجمالي استثمارات البلاد.

وتقوم بعض الحكومات بتقديم تمويل تساهلي لمقترضين مفضلين لأغراض الإسكان، غالباً ما يكونون من الموظفين المدنيين وأفراد القوات المسلحة، في حين تعمل حكومات أخرى على الحد من تقديم قروض مساكن من أجل تحرير الموارد بغية استثمارها في الصناعة. بيد أن حكومات المنطقة، التي تواجه تزايد النقص في الاسكان المقدر عليه مالياً، لاسيما في المناطق الحضرية، سوف يلزمها البحث عن وسائل بديلة لتحسين نظام توفير المساكن، بما في ذلك سن التشريعات، ووضع البرامج الإجتماعية، وتطوير الهياكل الأساسية، وما الى ذلك. والعامل الأساسي الذي يساهم في عجز الهيئات عن مواجهة أزمة الاسكان الحالية هو نقص الموارد المالية العامة اللازمة للوفاء بمستوى الطلب على قروض الاسكان بالنسبة للفئات ذات الدخل المنخفض.

ووضع نظم الاسكان في هذه البلدان يجسد تباين التنمية الاقتصادية فيها. ففي الوقت الذي تتمتع بعض البلدان باستقرار مالي نسبي، تعاني بلدان أخرى على ما يبدو من كثرة النزاعات التي تحول دون ظهور نظم مالية ناضجة. ومؤسسات تمويل الاسكان الرسمية تتخذ عموماً شكل بنك إسكان متخصص تابع للدولة، يقوم عادة بدور مركز التنسيق في المرحلة الأولى لاستلام وتنسيق واستخدام رأس المال المقرر توجيهه الى عمليات تقديم قروض المساكن. ورغم أن بعض هذه المؤسسات في مختلف البلدان لا تحمل اسم «بنك الاسكان»، فإن لعملياتها ذات الطابع، وذلك رغم الاختلافات الواضحة في تغطية القروض. فقروض الاسكان في بعض البلدان مرتفعة الدخل (مثل الكويت) تغطي ١٠٠ في المائة من قيمة الموقع والمسكن. وبالتأكيد، لم تكن مثل هذه الحلول مجدية، في البلدان منخفضة الدخل، التي أدى فيها شح الأموال الى إبقاء القروض قاصرة على تغطية نسبة أقل من تكاليف المسكن المتواضع، وذلك للحيلولة دون استنفاد الطاقة الاقراضية للبنك. وعليه، ينتظر من الأفراد توفير جانب ضخم من رأس المال اللازم، يأتي مما جمعه من مدخرات، أو يكون في شكل عمالة (في حالات المساعدة الذاتية).

وفضلاً عن وظائفها العادية، قد تشترك بنوك الاسكان أيضاً في توفير رأس المال اللازم لمشاريع الاسكان الايجاري، والهيكل الأساسية، والمرافق المجتمعية. كما أن بإمكانها القيام بدور في تحويل رأس المال من صناديق الضمان الاجتماعي والمعاشات التقاعدية ومن شركات التأمين الى الاسكان، وذلك بفضل معرفتها التخصصية بقطاع الاسكان.

وبالنظر الى الشح العام في رؤوس الأموال في البلدان منخفضة الدخل بالمنطقة، يتعين ايلاء قدر أكبر من الاهتمام لتوظيف مدخرات الأفراد في قطاع الاسكان. فثمة ضرورة جلية لزيادة عدد مؤسسات الإيداع والإقراض لجذب المدخرات وتقديم القروض للمشاركين.

ذلك أن مؤسسات الادخار والإقراض القائمة، التي أنشئت في معظمها على غرار المؤسسات المالية المناظرة في البلدان المتقدمة النمو، لم توجه حتى الآن إلا الى الغالبية منخفضة الدخل، وبقدر هزيل. فقروض الاسكان متوفرة في معظم الأحيان للفئات متوسطة ومرتفعة الدخل. ويتعين بذل جهود لتغيير هذا الوضع.

ومن جهة أخرى، فإن المصادر المالية غير الرسمية تتألف من جهات إقراض الأموال، وتعاونيات الإقراض، ومؤسسات الإقراض الدائر، التي مازالت تقوم بدور بارز في تمويل الاسكان منخفض الكلفة في بلدان الاسكوا.

ومازالت حكومات المنطقة تقوم بدور كبير في تخصيص القروض وتحديد أسعار الفائدة التفضيلية لإقراض قطاع الاسكان. بل إن بعض البلدان، مثل العراق وعدد من دول الخليج الأخرى، لا تفرض أي فوائد اطلاقاً على القروض المقدمة لهذا الغرض.

كذلك، فإن الادارة والتنظيم الحاليين للنظام المصرفي الرسمي بحاجة الى إعادة نظر من أجل تيسير تحويل الموارد من المؤسسات ذات الفائض في الأموال الى المؤسسات التي يمكنها استخدامها، أو من أجل تعزيز قدرة المؤسسات المالية على البقاء.

وسوف يستفيد فقراء الحضر كذلك من تحسين النظم والاجراءات القانونية، حيث أن الضمانات الإضافية المطلوبة مازالت سيئة التحديد وتثبط جهات الإقراض عن تقديم التمويل طويل الأجل.

وفي ضوء هذه الخلفية، تسعى هذه الورقة الى بحث أساليب واستراتيجيات تمويل مشاريع الاسكان منخفض الكلفة، والى تحديد مدى وفاء هذه المشاريع بالاحتياجات المتزايدة لمجتمع الحضر. وتناقش الورقة مبدأ توفير قروض المساكن بصفة عامة، وتطبيقه في بلدان مختارة بمنطقة الاسكوا، فضلاً عن أوجه قصور النظم القائمة، وذلك بغية اقتراح حلول بديلة.

الفصل الاول- وضع تمويل الاسكان في منطقة الاسكوا

ألف- مقدمة

ينطوي تمويل الاسكان، من جهة، على جمع مدخرات جديدة وجذب رؤوس الأموال من موارد أخرى، ومن جهة ثانية، على تحويل هذه الموارد الى أموال تخصص لبناء أو مشتري أو مقاولي المساكن المحتملين. ويغطي تمويل الاسكان نطاقا واسعا من الأنشطة يشتمل على توزيع قطع الأراضي، ومد الأراضي بالخدمات، وتنفيذ مشاريع تسليم المساكن جاهزة، فضلا عن التمويل المباشر عن طريق تقديم تسهيلات من ناحية السلف وقروض المساكن. وتعنى هذه الورقة، أساسا، بالتمويل المباشر الموجه عبر النظام المصرفي الرسمي.

وضع تمويل الاسكان يتحدد، بدرجة كبيرة، بأهداف ثلاثة تتعارض جزئياً فيما بينها، ألا وهي المقدرة المالية للأسر المعيشية، وقدرة مؤسسات التمويل على البقاء، وحشد الموارد من أجل توسيع قطاع تمويل الاسكان داخل إطار الاقتصاد القومي.

والمقدرة المالية ترتبط بقدرة الأفراد أو الأسر المعيشية المتطلعة الى امتلاك مسكن على سداد كلفة أماكن إقامتهم من إيراداتهم. والتكاليف التي يتحملها المالك قد تشتمل على دفع عربون، وسداد الأقساط، وتحمل تكاليف على مدى الحياة لإبقاء المسكن في حالة قادرة على البقاء، فضلا عن سداد ضريبة الملكية وغيرها من الرسوم، مثل رسوم الترميم. وفي أغلب الأحيان ما تراعى في حسابات السداد أوجه عدم التيقن من رسوم الفائدة.

وغالبا ما يكون منح قروض المساكن بلا مبرر بالنسبة لمؤسسات الإقراض عند موازنة تكاليف خدمة عملية استردادها مقابل المزايا التي ستجنيها من ذلك الإقراض، ولاسيما عندما يكون العائد الاقتصادي الصرف من الاستثمار هو المعيار الأساسي. لذلك، تشترط معظم حكومات المنطقة على بنوك الاسكان ومؤسسات التمويل أن تقرض الأموال بسعر فائدة مقرر يعادل ما لا يقل عن نسبة محددة من المبالغ المخصصة للإقراض.

أما حشد الموارد فيتصل بقدرة قطاع التمويل على الحصول على الأموال اللازمة لمقدمي طلبات قروض المساكن. وليست هذه بالمهمة السهلة، لأن مؤسسات التمويل عادة ما يُنتظر منها الإقراض على أساس طويل الأجل، بينما تحصل على أموالها، في معظم الأحيان، على أساس قصير الأجل.

وفي معظم البلدان النامية، لا يقوم قطاع التمويل الرسمي (سواء في البنوك والمؤسسات المملوكة ملكية عامة أو ملكية خاصة) إلا بتمويل حصة ضئيلة من استثمارات الاسكان. فعلى سبيل المثال، نجد أن قروض المساكن المقدمة من قطاع التمويل الرسمي في الأردن خلال الثمانينات لم تغط سوى ٢٢ في المائة و ٢٨ في المائة من إجمالي استثمارات الإسكان في عمان وغيرها من المراكز الحضرية، على التوالي.

والواقع أن هذه النتائج مقارنة لنتائج دراسة أخرى أُجريت على عيّنة تتألف من ١١ بلداً نامياً بلغت فيها النسبة المئوية لاستثمارات الاسكان الحضري ٢٨ في المائة^(١).

وعند مقارنتها بمسح أجرته بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، نجد أن قروض المساكن المقدمة عن طريق قطاع التمويل الرسمي تشكل ما يزيد على ٦٠ في المائة من استثمارات الاسكان. والفارق يعكس، بصورة جزئية، عدم استقرار نظم التمويل في البلدان النامية. فقد عملت سنوات عدم التيقن الاقتصادي على الحد من دور القطاع الرسمي في تمويل الاسكان، مما ترتب عليه زيادة أسعار المساكن بالنظر الى أن أسعار الفائدة السالبة على العقارات شجعت على الاستثمار في الأصول العقارية. وفي عيّنة أخرى تتألف من ١١ بلداً نامياً، بلغ متوسط نسبة قيمة المساكن الى دخل السنوي للأسر المعيشية ٥:٥، بالمقارنة بـ ١:٣ في خمسة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٢).

وتفسّر عوامل عديدة أخرى عدم سهولة أداء أسواق تمويل الاسكان في المنطقة. فالحكومات نادراً ما تعطي الأولوية لتمويل الاسكان، لأن الاسكان يُعتبر استثماراً ضخماً يتطلب تمويلًا طويلاً الأجل. كما أن التضخم، وضوابط أسعار الفائدة، وعدم استقرار أسواق التمويل، قد عملت في عدد كبير من البلدان على تثبيط أي نوع من الاقراض طويل الأجل. بل إن بعض صانعي السياسة يرون أن التمويل الزائد للاسكان قد يرفع تكاليف الاسكان عن طريق زيادة الطلب.

وفي داخل المنطقة تتباين طبيعة مشاكل الاسكان ووسائل معالجتها تبايناً كبيراً. فعلى الصعيد الوطني، يوجد هذا التباين بين المناطق الريفية والحضرية أو بين مدينة وأخرى. وتعكس هذه الاختلافات أوضاعاً بيئية وإجتماعية وإقتصادية معيّنة يجب أن تراعى لدى تقييم السياسات والبرامج الاسكانية أو وضعها. وعلى الرغم من أوجه التباين هذه، فلا يزال من الممكن تحديد فئتين رئيسيتين من بلدان الاسكوا لغراض هذه الدراسة، وهما فئة البلدان مرتفعة الدخل وفئة البلدان ذات الاقتصادات المتنوعة. والبلدان المصنّفة تحت كل فئة عريضة تُبدي اتجاهات ديموغرافية وإجتماعية وإقتصادية متماثلة، وبالتالي تُبدي أوجه تماثل في وضع الإسكان منخفض الكلفة وفي سياسات تمويل الاسكان، التي يرد وصفها فيما بعد.

(١) الاردن، وزارة التخطيط، استراتيجية الاسكان القومية: المذكرة الفنية رقم ١٤، شباط/فبراير

١٩٨٧.

(٢) البنك الدولي، تقرير التنمية العالمية، ١٩٨٩، (مطبوعة جامعة أوكسفورد، ١٩٩٠).

باء- البلدان مرتفعة الدخل

تتألف الفئة الأولى (مرتفعة الدخل) من البلدان المصدرة للنفط غير كثيفة السكان، وهي المملكة العربية السعودية والكويت والامارات العربية المتحدة والبحرين وقطر وعمان. وقد نفذت هذه البلدان برامج إسكان طموحة خلال السبعينات والثمانينات. لذلك، لا يوجد نقص في المساكن. غير أن المشاكل التي تواجه هذه البلدان تتضمن عدم دمج مشاريع إسكان الأجناب في النسيج الحضري العام، والحاجة الى صيانة المباني، والى رفع مستوى المشاريع لتحسين أوضاع ونوعيات المساكن القائمة.

وفضلاً عن ذلك، فقد عملت حرب الخليج على إحداث تباطؤ شديد في النمو الاقتصادي بهذه البلدان، مما أسفر عن تغيرات حادة في الطلب على المساكن في المنطقة. ذلك أن الخروج الجماعي للسكان، ولاسيما المواطنين العرب، من البلدان المتورطة مباشرة في الحرب (أي الكويت والمملكة العربية السعودية)، قد ترتبت عليه تقلبات حادة في العرض والطلب على المساكن. والواقع أن من بين المشاكل التي تواجه الكويت في فترة ما بعد الحرب ارتفاع معدلات شغور المساكن القائمة. إلا أن هذا الوضع لا ينطبق على جميع دول مجلس التعاون الخليجي. ففي البحرين وعمان، ازداد الطلب على المساكن بمعدلات مطردة. ومن جهة أخرى، تعمل الآفاق الاقتصادية غير الواضحة على دفع الحكومات الى البحث عن سبل أكثر اقتصاداً لاستغلال الأراضي الخالية، وصيانة وتحسين المساكن القائمة، وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحلية.

جيم- البلدان ذات الاقتصادات المتنوعة

تشتمل هذه الفئة على البلدان غير المنتجة للنفط، وهي مصر والجمهورية العربية السورية والأردن ولبنان واليمن. فعلى الرغم من تميزها بقاعدة اقتصادية متنوعة، فإن عملية التنمية فيها تقيدتها الموارد المالية المحدودة. كما تتسم هذه البلدان بتمايز واضح بين مستويات المعيشة في الريف والحضر، ومن ثم تعاني كثيراً من استمرار الهجرة من المناطق الريفية الى المراكز الحضرية.

كما تشتمل هذه الفئة على عراق اليوم. فعلى الرغم من كونه بلداً مصدراً للنفط، فإن العراق لا يزال مختلفاً عن بقية دول مجلس التعاون الخليجي في تركيبته الديموغرافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية. فبعد أن خرج باقتصاد متهري، من حرب دامت قرابة عشر سنوات، ومازال يعاني من آثار الجزاءات الشاملة التي فرضتها الأمم المتحدة، فإن العراق لا يقدر حالياً على تقديم الكثير من حيث تمويل الاسكان.

والأهم من ذلك، في هذا الصدد، أن بلدان هذه الفئة الثانية تجمعهم مشاكل الاسكان. فمع تباين حجم المشاكل، فإنها جميعاً تعاني من أوجه نقص كبيرة في المعروض من المساكن، ولاسيما بالنسبة للفئات منخفضة الدخل في المدن سريعة النمو. والطلب المتزايد على الاسكان المقدر عليه مالياً تواكبه كذلك اختناقات مالية ومؤسسية شديدة تحد من قدرة القطاع العام على توخي الكفاءة في توفير الاسكان المناسب، كلياً أو جزئياً.

الفصل الثاني- جمهورية مصر العربية

الف- الاحتياجات والسياسات الاسكانية

يُعتبر الاسكان منخفض الكلفة في مصر من بين أعوص المشاكل في المنطقة، بالنظر الى تزايد عدد المشردين وسكان الأحياء الفقيرة بمعدلات مزعجة، وخصوصاً في القاهرة. ذلك أن المؤسسات المسؤولة عن توفير المساكن للفئات منخفضة الدخل مازالت تفتقر الى القدرة الادارية والمالية على معالجة أزمة الاسكان الحالية. وقد سعت الحكومة الى تخصيص موارد ضخمة لبرنامج الاسكان، ولكنها لم تتمكن من الوفاء بالطلب الضخم على تمويل الاسكان. فضلاً عن ذلك، فإن استثمارات رؤوس الأموال الضخمة التي وظفت في مشاريع الاسكان، مثل مشاريع المدن الجديدة، لم تحقق حتى الآن اقتصاداً في التكاليف. إذ كان من المنتظر أن تستوعب مشاريع المدن الجديدة ٤٠ في المائة من إجمالي الميزانية المتاحة لمشاريع تنمية المناطق الحضرية حتى عام ٢٠٠٠، في الوقت الذي توفر فيه الماوى لما لا يزيد على ١٠ في المائة من إجمالي السكان خلال الفترة نفسها^(٣). وقد تفاقم هذا الوضع بفعل تناقص فرص الفئات منخفضة الدخل في الحصول على سُلْف من مؤسسات التمويل، ولاسيما المؤسسات المعنية بالاسكان. فالباب أمام الفئات المصنفة تحت النسبة المئوية من أصحاب أقل الدخل مسدود تماماً بسبب أسعار الفائدة المرتفعة وشروط الاقراض التقييدية.

كذلك، فإن الجهود التي تبذلها الحكومة لسد أوجه النقص في المساكن تميل الى التركيز على المناطق الحضرية الرئيسية. وكما ذكر من قبل، فإن سياسات الاسكان تولي قدراً كبيراً من الاهتمام لتنمية المدن الجديدة، وتشيد مساكن منخفضة الكلفة للبيع بأسعار مدعومة، وتوفير وحدات سكنية منجزة جزئياً. كما أن سياسات الاسكان تشمل توفير مواد البناء، وتنمية المواقع، وتقديم القروض والدعم المالي، فضلاً عن توزيع قطع الأراضي مجاناً أو بأسعار رمزية. وفي السنوات الأخيرة، أمكن من خلال تنفيذ مشاريع توفير المواقع والخدمات الوفاء ببعض احتياجات السكان المتزايدة في العدد. إلا أن الحكومة لم تتمكن من تحقيق هدفها المتمثل في بناء ٤٠ في المائة من المساكن اللازمة لفترة الخطة القومية للاسكان للفترة ١٩٨٨-١٩٩٢. إذ لم يتحقق إلا نصف قيمة هذا الهدف^(٤). ومن المنتظر أن يعزز القطاع الخاص من دوره في تشييد المساكن المقدر عليها مالياً، ومن ثم يسد جانباً من أوجه النقص.

باء- تمويل الاسكان

يمكن في مصر الحصول على التمويل الرسمي للاسكان من أحد المصادر التالية^(٥):

(٣) «تخطيط المستوطنات البشرية المناسبة في منطقة الاسكوا: دور نظم المعلومات الجغرافية في التخطيط» (E/ESCWA/HS/1992/1).

(٤) «سياسة تمويل مشاريع الاسكان»، دراسة غير منشورة، ١٩٩٠. مصر، المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومي للإسكان والتعمير.

(٥) المرجع نفسه.

(ف) المدخرات التي تجمعها الأسر المعيشية أو الأفراد (يُعتبر هذا أهم مصادر تمويل بناء أو شراء المساكن)؛

(ب) القروض التي يتم الحصول عليها بأسعار فائدة السوق من البنوك التجارية؛

(ج) القروض التي يتم الحصول عليها بأسعار مدعومة من البنوك المتخصصة (العقارية) بأسعار منخفضة بقدر طفيف؛

(د) مخصصات الاسكان التي تُستقطع من أرباح الموظفين بالشركات العامة؛

(هـ) الاعتمادات التي تخصصها الحكومة لتمويل مشاريع الاسكان لموظفيها المدنيين وأفراد القوات المسلحة؛

(و) القروض الميسرة التي تقدمها المؤسسات العامة المختصة بأسعار فائدة مدعومة لإسكان الفئات منخفضة الدخل؛

(ز) صناديق الخدمات بالمحافظات.

والقطاع الخاص ليس على استعداد إطلاقاً للدخول في توفير قروض المساكن، وذلك أساساً بسبب الطابع طويل الأجل لتمويل الاسكان. وعلاوة على ذلك، فإن قوانين الايجارات الحالية، التي حددت سقفاً للايجارات ومنعت زيادتها في السنوات اللاحقة، إنما تحد بشدة من الاتجاه نحو الاستثمار في المساكن للأغراض الايجارية، وهو ما كان يمثل فيما مضى سبباً هاماً لبناء المساكن.

ولقد تفاقت مشكلة توفير تمويل الاسكان بفعل انخفاض مستوى الودائع لدى البنوك الاستثمارية والتجارية. فبحلول السنة المالية ١٩٨٩/١٩٩٠، تدنّت الودائع الى ٦٠٠ مليون جنيه مصري (يستحق سداد ٨٢ في المائة منها للمستثمرين هذا العام)، بالمقارنة بـ ٢٥٠٠ مليون جنيه مصري خلال السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩، مما أدى الى انخفاض المبالغ المالية المتوفرة لقروض الاسكان^(٦). وتدل هذه الأرقام أيضاً على هبوط نسبة المدخرات القومية الى الناتج القومي الاجمالي، التي تقارب ١٠ في المائة في نهاية خطة التنمية الحالية، بالمقارنة بـ ٦٣ في المائة في بداية الخطة^(٧).

أما الودائع الموجودة لدى البنوك التجارية، المتأتية من قطاع الأسر المعيشية، فقد تزايدت بدرجة كبيرة بفضل أسعار الفائدة المرتفعة ارتفاعاً طفيفاً، مما عمل على الاحتفاظ بأهميتها بالنسبة لقطاعات أخرى. غير أن القروض الممنوحة للقطاع ذاته شهدت تناقصاً نسبياً في أهميتها. وعلاوة على ذلك،

(٦) الوفد (القاهرة، ١٧ حزيران/يونيو ١٩٩٠).

(٧) البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، ١٩٨٧/١٩٨٨.

انخفضت نسبة قروض قطاع الأسر المعيشية الى ودائعه الى مجرد ٢٧ في المائة خلال عام ١٩٨٨، مما يسدل على اهتمام فئة محدودة من السكان بالحصول على قروض بهذه الأسعار المرتفعة (١٤ في المائة كحد أدنى). (انظر الجدول ١).

الجدول ١ - ودائع قطاع الأسر المعيشية لدى البنوك التجارية والقروض الممنوحة لهذا القطاع من البنوك التجارية في مصر (١٩٨٦-١٩٨٨) بالمقارنة بالقطاعات الأخرى

(بملايين الجنيهات المصرية)

١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
			الودائع
			المبلغ
٢٤ ٤٦٤	١٧ ٣٣٦	١٤ ٨٨٠	
% ٥٧	% ٥٦,٣	% ٥٥,٤	الأهمية النسبية بالمقارنة بجميع القطاعات الأخرى
			القروض
			المبلغ
٦٦٨,٠	٥٢٧,٥	٥٢٨,٥	
% ٢,٠	% ٢,٦	% ٢,٩	الأهمية النسبية بالمقارنة بجميع القطاعات الأخرى

المصدر: البنك المركزي المصري، التقرير السنوي، ١٩٨٨/١٩٨٧. المجلة الاقتصادية الصادرة عن البنك المركزي المصري، ١٩٨٨.

جيم - أنشطة البنوك الإسلامية

تبين التجربة التي خاضتها مصر مؤخراً في سوق الاستثمار ضرورة الرقابة والاشراف على شركات الاستثمار الإسلامية التي تتلقى ودائع من الجمهور. فقد أنشئت هذه الصناديق الاستثمارية في أواخر السبعينات لتصريف التحويلات المتأتية من العمال المصريين بالخارج، فضلاً عن تصريف مدخرات صغار المستثمرين، حيث كانت تدفع عائدات مرتفعة نسبياً. غير أن معظم هذه المؤسسات قد واجهت صعوبات متزايدة خلال السنوات القليلة الماضية بسبب مظاهر الركود الاقتصادي الذي شهدته بلدان الخليج في الثمانينات، مما أدى الى انخفاض التحويلات. ومن المنتظر أن تفضي أزمة الخليج الى تناقص تحويلات العمال بقدر أكبر.

وقد حقق الكثير من شركات الاستثمار الإسلامية أرباحها المبدئية عن طريق معاملات صرف العملات الأجنبية في السوق الموازية، بينما قامت شركات أخرى بدفع أرباح مرتفعة للمودعين الأصليين من أموال تم جمعها من المودعين الجدد. وعندما تناقصت الودائع، لم تعد هذه المؤسسات قادرة على سداد العائدات المرتفعة التي وعدت بها. وتعيّن على الحكومة التدخل للحيلولة دون تدهور الموقف، وذلك بإصدار قانون في عام ١٩٨٨ ينظم عمليات صناديق الاستثمار الإسلامية ويشترط عليها الامتثال للوائح المصرفية الموحدة.

دال- تحويلات المصريين العاملين بالخارج

عملت العودة المفاجئة لما يقدر بمليونين عامل مصري من العراق ودول الخليج، في نهاية ١٩٩٠، على تفاقم الوضع الاقتصادي المتردي بالفعل في مصر^(٨). وتبين السجلات الرسمية أن إيرادات العملة الأجنبية قد انخفضت إلى ٦١ بليون دولار خلال السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩، بالمقارنة بـ ١١٣ بليون دولار خلال السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨. وكان الجانب الأعظم من هذه الإيرادات يأتي، بصورة تقليدية، من تحويلات العمال المصريين في العراق ودول الخليج، والتي بلغت، خلال السنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨، ٣٤ بليون دولار. وقد توقفت هذه التحويلات أو كادت، ليس فقط بسبب عودة معظم العمال المصريين بهذه الدول إلى مصر، وإنما كذلك نتيجة للقيود الاقتصادية التي شهدتها هذه البلدان في فترة ما بعد الحرب، والتي استنزفت مدخرات العمال المصريين المتبقين في العراق، خاصة بعد قيام العراق بحظر تحويل أي مبالغ مالية خارج القطر^(٩).

هاء- تطبيق نظام توفير القروض الميسرة

كانت القيود التي فرضها النظام المصرفي المصري من أحد الأسباب الرئيسية لتطبيق نظام توفير القروض بأسعار فائدة مدعومة. وتقوم بسداد هذه القروض مؤسسات الإسكان المختصة، مثل الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، والبنك القومي للاستثمار، وبنك الإسكان والتعمير. وتحصل هذه المؤسسات، عادة، على التمويل من البنوك التجارية والمتخصصة (العقارية) بسعر فائدة رمزي، (١٤ في المائة منذ عام ١٩٨٩)، كما تمنح القروض لأصحاب الدخل المنخفض بسعر فائدة يبلغ ٥ في المائة. والفارق البالغ ٩ في المائة تتحمله وزارة المالية، مقتطعة إياه من الميزانية السنوية.

ولا تقدم هذه القروض إلا لتمويل الوحدات السكنية منخفضة الكلفة التي تتراوح مساحتها بين ٥٠ و ٩٠ متراً مربعاً. ويغطي القرض حداً أقصى من كلفة الوحدة يصل إلى ٩٠ في المائة، بحيث لا يتجاوز بأي حال من الأحوال مبلغ ٨٠٠٠ جنيه مصري في المدن القائمة، أو ١٠٠٠٠ جنيه مصري في المدن الجديدة. وتُسد هذه القروض في غضون ثلاثين عاماً، حيث تُسدد الفائدة وحدها في غضون السنوات الثلاث الأولى، وتُجزأ أقساط أصل القرض وتُدفع على مراحل لاحقة.

وتشير التقديرات الصادرة مؤخراً عن وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة بشأن الاحتياجات من المساكن (عن الفترة ١٩٨٨-١٩٩٢) إلى وجود نقص في المساكن على الصعيد القومي يقارب ٣٠٠ ٠٠٠ وحدة سنوياً، موزعة كما يلي^(١٠):

(٨) وحدة الاستخبارات الاقتصادية، التقرير القطري رقم ٤ عن مصر، (لندن، ١٩٨٩).

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) «سياسة تمويل مشاريع الإسكان»، دراسة غير منشورة، ١٩٩٠. مصر، المجالس القومية المتخصصة، المجلس القومي للإسكان والتعمير.

- (أ) ٤٧ ٠٠٠ وحدة (١٥٧ في المائة) لسد أوجه العجز المتراكمة؛
(ب) ١١٨ ٠٠٠ وحدة (٣٩٣ في المائة) لإبدال المساكن المتهالكة؛
(ج) ١٢٥ ٠٠٠ وحدة (٤٥ في المائة) للمساكن الجديدة.

وتشير خطة الوزارة الى ضرورة تحمّل القطاع العام المسؤولية عن ٤٠ في المائة من المساكن المطلوبة (أي ١٢٠ ٠٠٠ وحدة) للفئات منخفضة الدخل، وأن يتحمّل القطاع الخاص المسؤولية عن توفير نسبة الـ ٦٠ في المائة المتبقية.

ولا يمكن بناء ذلك العدد الضخم من الوحدات بموارد مالية محدودة إلا إذا خفّضت تكاليف كل وحدة الى أدنى حد. فحجم الوحدة (الذي يتراوح بين ٥٠ و ٩٠ متراً مربعاً) لا يفسح إلا مجالاً ضئيلاً لإحداث تخفيضات أخرى. والبديل عن ذلك هو أن يركّز القطاع العام جهوداً أكبر على توفير وحدات سكنية أساسية غير منجزة، تبلغ كلفة الواحدة منها ١١ ٢٠٠ جنيه مصري تقريباً. ويُسدد المشتري ١٠٠٠ جنيه مصري مقدماً ثم ٢٠٠٠ جنيه مصري أخرى عند التنفيذ. أما المبلغ المتبقي غير المسدد فيدفع عادة عن طريق قروض ميسّرة تنظمها إحدى تعاونيات الإسكان في شكل أقساط شهرية متساوية قيمتها ٢٥ جنيهاً مصرياً لمدة ٢٧ عاماً^(١١).

ولتخفيض تكاليف الوحدات السكنية ودعمها، تقوم الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان ببيع عدد من الطوابق السفلى من المجمّعات الإسكانية متعددة الطوابق بالمزاد، وذلك لاستخدامها كمساحات تجارية للتسوّق أو كمكاتب، بل وكوحدات سكنية عادية. وتوجّه عائدات المبيعات لتكملة التكاليف العامة للمشروع، مما يعمل على تخفيض كلفة كل وحدة. وفي بعض الحالات، يمكن استرداد ما يصل الى ٥٠ في المائة من كلفة المباني متعددة الطوابق، مثلما في مناطق وسط القاهرة^(١٢). وهذه السياسة ليست بالجديدة، إذ أن المبدأ نفسه قد أُتبع في السبعينات في مشاريع السويس والاسماعيلية، حيث بيعت قطع الأراضي المخصصة للمشاريع بأسعار السوق لدعم تكاليف البناء وخدمة الأراضي لصالح الفئات منخفضة الدخل.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) مقابلة شخصية مع وصفي مباشر، رئيس الهيئة العامة لتعاونيات البناء والإسكان، القاهرة، ١٦ حزيران/يونيو ١٩٩٠.

الفصل الثالث- الجمهورية العراقية

الف- مقدمة

كان العراق من أوائل بلدان منطقة الاسكوا في اعتماد استراتيجية وطنية للاسكان، حيث تولت الحكومة المسؤولية الكاملة عن معالجة جميع جوانب موضوع الاسكان. وخلال العقد الماضي، ورغم الصعوبات التي ترتبت على الحرب بين ايران والعراق، تمكنت الحكومة من تنفيذ مشاريع إسكان متكاملة، ومنح القروض للتعاونيات الاسكانية وفردى الأسر، وتوزيع قطع الأراضي أو بيعها بأسعار رمزية لإنشاء المساكن. ولكن جرى التقليل من هذه الاجراءات بالتدريج، الى أن توقفت تقريبا، بسبب حالة الحرب، بالدرجة الاولى، والحاجة الى تحرير رأس المال والموارد الشحيحة لاستخدامها في الاستثمارات المتصلة بالحرب.

باء- الاحتياجات الاسكانية

تبين آخر التقديرات التي أجريت في اطار مخطط الاسكان العام في العراق (١٣) للاحتياجات السكانية في البلد، نقصاً في الوحدات السكنية الجديدة يبلغ حوالي ٣ ملايين وحدة للفترة ١٩٨٦-٢٠٠٠، وذلك مع مراعاة الاحتياجات المتراكمة.

ويقترح المخطط أن يتحمل القطاع العام مسؤولية توفير حوالي ثلث الحجم اللازم، وأن يتحمل القطاع الخاص مسؤولية النسبة المتبقية من خلال إتباع أسلوب التعاقد والمساعدة الذاتية. ولكن في الفترة ١٩٨٦-١٩٩٠، لم يقد القطاعان، العام والخاص معاً، بإنشاء أكثر من ثلثي عدد الوحدات المقررة والبالغ عددها ٦٢٠.٠٠٠ وحدة.

ومن المتوقع أن يؤدي الوضع الاقتصادي الحالي الى زيادة تقييد قدرة البلد على تحقيق أهداف هذا المخطط الطموح الذي يرمي الى بناء ٢ر٤ مليون وحدة سكنية جديدة خلال الفترة ١٩٩١-٢٠٠٠.

جيم- المؤسسات

كانت المؤسسة العامة للاسكان الهيئة الحكومية الرئيسية المعنية بالاسكان الى أن تم حلها في عام ١٩٨٨. وكانت هذه المؤسسة مسؤولة عن توجيه الأنشطة الاسكانية وبرمجتها والاشراف عليها (أي توفير مشاريع إسكان متكاملة تمول من البرنامج الاستثماري للميزانية الوطنية). ومنذ ذلك الوقت، حلت وزارة الاسكان والتعمير محل المؤسسة.

(١٣) وزارة الاسكان والتعمير، مخطط الاسكان العام في العراق، «التقرير النهائي، تموز/يوليو

ومن ناحية اخرى، لا يزال البنك العقاري العراقي، الذي أُسس في عام ١٩٨٤، يمثل المؤسسة الرئيسية المسؤولة عن توفير قروض الاسكان للشركات والافراد. وفي آب/اغسطس ١٩٧٣، صدر مرسوم حكومي عيّن فيه البنك العقاري المؤسسة الوحيدة المفوّضة مزاوله جميع أنشطة التمويل المتصلة بالاسكان. وبحلول شهر حزيران/يونيو ١٩٨٠، تم الغاء الفوائد المفروضة على القروض الممنوحة من البنك العقاري بغية مساعدة الفئات ذات الدخل المنخفض والمحدود وتقليل المبالغ المستحقة عليها.

كما تم رفع الحد الاعلى للقروض الممنوح الى ٨٠٠٠ دينار عراقي للعسكريين في الخدمة الفعلية، و١٥٠٠ دينار عراقي لضباط الجيش، و ٦٠٠٠ دينار عراقي للعاملين في الخدمة المدنية، و ٤٥٠٠ دينار عراقي لموظفي القطاع الخاص. ولكن التكاليف الباهظة المترتبة على الحرب الطويلة مع ايران خلال الثمانينات، بالاضافة الى رغبة الحكومة في حصر توسّع قطاع التعمير، كان لا مفر من أن يؤدي الى الحد من العديد من الأنشطة الاقتصادية، حيث كان البنك العقاري من أوائل المؤسسات التي تأثرت. استهدفت الحكومة من الحد من أنشطة قطاع التعمير تخفيض الطلب على العمال الأجانب الذين يتقاضون أجرهم بالعملة الصعبة). وبالتالي، اقتصر الاقراض العقاري خلال العقد الماضي على فئات مختارة من العسكريين وموظفي الخدمة المدنية.

وقد منحت القروض في بعض الأحيان للأفراد الذين يشتركون شققاً قامت المؤسسة العامة للاسكان ببنائها. ولكن آثار القيود المفروضة على الاقراض بدأت تتجلى في أواخر عام ١٩٨٢ وفي عام ١٩٨٣، عندما أصبح اقراض أفراد القوات المسلحة مقتصرأً على الحاصلين منهم على أوسمة الشجاعة (انظر الجدول ٢).

الجدول ٢- القروض الممنوحة من البنك العقاري العراقي
في الفترة ١٩٨٠-١٩٨٩
(بملايين الدنانير العراقية)

السنة	مبالغ القروض	عدد القروض
١٩٨٠	٤٧٦	١٠٦٠٦٠
١٩٨١	٧٥١	٢٠١٤٧٣
١٩٨٢	٤١٢	٥٧٤١٦
١٩٨٣	٦٢	..
١٩٨٤	١٠٦	١٥٧٨٤
١٩٨٥	١٣٣	١٩٢٨٦
١٩٨٦	١٤٢	٢١٥٤٦
١٩٨٧	٦٩٠	١٢٠٩١٥
١٩٨٨	٤١٦	٧٥٣٤١
١٩٨٩	٥٦٨	١٠١٥٩٩
١٩٩٠	٥٢٣	٨٦٢٧٦

المصدر: البنك العقاري العراقي، «الموجز الاحصائي السنوي، ١٩٩٠» ص ١٩٨ (بغداد)؛ و«مسح ميدانسي، ١٩٩١».

ملاحظة: «...» تشير الى عدم توفر بيانات.

ونتيجة لشحة الموارد المتاحة للبنك العقاري، أولت الحكومة قدرًا أكبر من الاهتمام لتوظيف مدخرات الناس في تمويل الاسكان عن طريق تشجيع نهج يربط بين الإيداع والإقراض لأول مرة. وفي كانون الثاني/يناير ١٩٨٥، اعتمد بنك الرافدين، وهو البنك التجاري الوحيد الذي كان يعمل في ذلك الوقت، نظاماً يسمح للمودعين بالحصول على قروض للاسكان من البنك العقاري تعادل ١٥٠ مثل رصيدهم في حساب خاص لهم لدى بنك الرافدين يطلق عليه اسم «حساب القرض العقاري». ويمكن الحصول على هذا القرض، الذي لا يتجاوز ٧٥٠٠ دينار عراقي، بعد مرور ٣ سنوات على فتح هذا الحساب، على أن يسدد خلال فترة ١٠ سنوات.

ونظراً لهذه الظروف، ينبغي أن تقوم الحكومة بتوسيع نطاق مصادر تمويل الاسكان الموازية لمصادر للبنك العقاري، عن طريق المنافسة وتعزيز دور القطاع الخاص، وبالتالي استحداث أساليب جديدة لتمويل الاسكان. ويمكن توسيع قاعدة موارد مشاريع الإيداع والإقراض، بحيث تزداد الفرص المتاحة للأسر ذات الدخل المنخفض.

وفي عام ١٩٨٧، صدر تشريع جديد مكن الأسر الكبيرة (التي لديها أربعة أطفال أو أكثر) من الحصول على قروض للإسكان من البنك العقاري، الأمر الذي أعطى دفعة لأنشطة البنك خلال هذه الفترة. ومن المتوقع أن تحدث زيادة أخرى في أنشطة البنك في عام ١٩٩٢، عندما تصدر الحكومة مرسوماً يجعل لجميع العسكريين في الخدمة الفعلية الحق في الحصول على قروض.

دال- مصادر تمويل الاسكان

يعتمد البنك العقاري في الحصول على الموارد المالية الكافية على مصدرين: أولهما مصدر داخلي يتألف من رأس مال البنك والمدفوعات المستحقة له، وثانيهما مصدر خارجي يتألف من القروض التي يمنحه إياها بنكان تجاريان محليان بالإضافة إلى مخصصات الاسكان من البرنامج الاستثماري للميزانية الوطنية. وفي عام ١٩٩١، أُرجئت جميع مدفوعات تسديد القروض، المستحقة للبنك العقاري، لسنة واحدة وبدون فوائد، بينما زيد رأسمال البنك العقاري في آذار/مارس ١٩٩٢ إلى ١١٠٠ مليون دينار عراقي. ولكن، ليس من المرجح حالياً أن ترفع القيود المفروضة على الإقراض.

هاء- الحد الأعلى للقروض

لم يتغير الحد الأعلى للقروض خلال العقد الماضي رغم ارتفاع تكاليف البناء إلى أكثر من ١٠ أمثال ما كانت عليه خلال نفس الفترة. وجاءت نسبة كبيرة من هذا التضخم مؤخرًا نتيجة للجزاءات الاقتصادية التي فرضها على البلد مجلس الأمن للأمم المتحدة (القرار ٦٦١). ولكن على العراق أن يعاود تنفيذ مخططه للإسكان العام متى رُفعت الجزاءات وتحسنت الظروف الاقتصادية العامة.

ويمثل الحد الأعلى للقروض حالياً نسبة ١ إلى ٢٠، أو حتى أقل، من الكلفة الفعلية لبناء مسكن بأدنى المعايير. وباستخدام مقياس آخر، هو نسبة الكلفة إلى الدخل، الذي تقارن به الكلفة التقديرية لبناء

المسكن مع الدخل السنوي للأسرة، يظهر رقم مرتفع بصورة غير تناسبية (حوالي ١٠٠)، بالمقارنة بنطاق يتراوح بين ٥ و ٢٠، حسبما يستهدف مخطط الاسكان العام^(١٤) أو حوالي ٥٥ (وهو الرقم الذي تم الحصول عليه بعد إجراء مسح لعدد مختار من البلدان النامية الأخرى^(١٥) . ويشير الوضع الراهن الى وجود قيود خطيرة في هذا القطاع.

وعليه، ينبغي تركيز الجهود على زيادة دور القطاع الخاص في تمويل وبناء إسكانه الخاص به. وهذا لا ينطوي فقط على إتباع نهج المساعدة الذاتية في تشييد الوحدات السكنية، وينطوي كذلك وهو الأهم على الاعتماد على التدابير الابتكارية والممكن تنفيذها لزيادة فرص حصول الأسر ذات الدخل المنخفض على الأراضي ومواد البناء والقروض، وكذا على مشاركة المنتفع النهائي مشاركة فعالة في عملية اتخاذ القرار في المراحل الأولى من التخطيط.

الفصل الرابع- المملكة الأردنية الهاشمية

الف- الاحتياجات الاسكانية

يمثل قطاع الاسكان أهم قطاع في الاقتصاد الأردني من حيث حجمه بالنسبة الى مجموع إجمالي تكوين رأس المال الثابت. فخلال الثمانينات، شكّل الاستثمار الإسكاني ثلث مجموع إجمالي تكوين رأس المال الثابت. وعلاوة على ذلك، تجاوزت حصة هذا القطاع من الناتج القومي الإجمالي نسبة ٩ في المائة، وهي نسبة مرتفعة بالمقارنة مع الدول الأخرى بالمنطقة (فمثلاً لم تتجاوز هذه النسبة ٢ في المائة في مصر، و٥ في المائة في الامارات العربية المتحدة). والواقع ان الأردن يتميز بأعلى نسبة استثمار في الاسكان بالمنطقة. ولكن لا يزال هناك نقص في المساكن في جميع أنحاء البلد، ولا سيما في عمان حيث يتوقع أن يصل عدد السكان الى مليوني نسمة بحلول عام ٢٠٠٠^(١٦) .

وفي عام ١٩٩١، وقبل ظهور مشكلة العائدين، قدر عدد الوحدات السكنية اللازمة لتلبية الطلب المتزايد على الإسكان بـ ٢٢ ٥٠٠ وحدة. ويتوقع أن يزداد هذا العدد بمعدل ١٦ في المائة سنويا حتى عام ٢٠٠١^(١٧) . وتتطلب تلبية هذه الاحتياجات استثمار حوالي ١٤٠٤ مليون دينار أردني في مجال الاسكان سنويا (تقديرات عام ١٩٩١). وسيصل هذا المبلغ الى ١٨٦٨ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠١.

(١٤) المرجع السابق.

(١٥) البنك الدولي، «تقرير التنمية العالمية»، ١٩٨٩ (مطبعة جامعة اكسفورد، ١٩٩٠).

(١٦) الأردن، وزارة التخطيط، «استراتيجية الاسكان الوطنية»، المذكرة الفنية رقم ٢٢، تموز/يوليو ١٩٨٧.

(١٧) المرجع السابق.

ويُعتقد أن نسبة ٦٨ في المائة من هذه التقديرات للاحتياجات الاسكانية تخص الفئات ذات الدخل المنخفض التي لا تزال قدرتها محدودة في مجال الانتفاع من مرافق التمويل والائتمان التي تسمح لها ببناء مساكنها الخاصة. وعلاوة على ذلك، فإن عودة ما يقدر بـ ٣٠٠.٠٠٠ أردني وفلسطيني من بلدان الخليج تضيف بعداً جديداً الى مشكلة نقص المساكن، إذ لا بد من توفير المسكن الملائم ومرافق التعليم والخدمات التعليمية والصحية والعمل لهؤلاء العائدين (١٨).

باء- التسهيلات الائتمانية

تتمثل المصادر الرئيسية للإئتمان في الأردن في المؤسسات المصرفية التابعة للقطاع الخاص. وقد ازدادت التسهيلات الائتمانية التي توفرها البنوك التجارية من حوالي ٥٦٤ مليون دينار أردني في عام ١٩٨٠ الى ١ ٦٣٤ مليون دينار أردني في عام ١٩٨٨؛ ووجهت نسبة ٢٣ في المائة من هذا المبلغ الى قطاع التعمير، الذي جاء في المرتبة الثانية بعد قطاع التجارة. (١٩) وفي الوقت نفسه، بلغت القروض الممنوحة من مؤسسات الائتمان المتخصصة ١٥٨٣ مليون دينار أردني في عام ١٩٨٩، قدم بنك الاسكان لوحده منها مبلغ ١٠٦ ملايين منها (أي حوالي ثلثي هذا المجموع). وتكاد القروض الممنوحة من مؤسسة الإسكان تكون ضئيلة - إذ لم تتجاوز ٥ ملايين دينار أردني، أي ٣٢ في المائة من المجموع (٢٠).

جيم- تحويلات العمال

قدّرت تحويلات الأردنيين العاملين بالخارج بمبلغ ٣٥٨ مليون دينار أردني في عام ١٩٨٩، بعد أن كانت قد بلغت ٤٧٥ مليون دينار في ١٩٨٤ (٢١). وتمثل هذه التحويلات مساهمة كبيرة في الاقتصاد الاردني، رغم أنه ليس من الممكن أن تحدد بدقة النسبة المستخدمة منها للإستثمار في قطاع الاسكان. ولكن أزمة الخليج في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١، وعودة أعداد كبيرة من المواطنين الى الأردن، أمران سيؤديان الى انخفاض كبير في تدفق التحويلات في السنوات المقبلة، مما سيشكل عبئاً أكبر على الموارد الاقتصادية الشحيحة بالفعل في الأردن، وعلى بنيتها التحتية، بالإضافة الى مشاكل التضخم الشديد - لاسيما في سوق الاسكان - والبطالة.

دال- مصادر تمويل الاسكان

يمكن تمويل المساكن الفردية عن طريق عدد من المصادر، من بينها ما يلي:

(١٨) «أثر أزمة الخليج على العائدين».

(١٩) البنك المركزي الأردني، «بيانات احصائية سنوية»، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩.

(٢٠) البنك المركزي الاردني، «النشرة الاحصائية الشهرية»، آذار/مارس ١٩٩٠.

(٢١) المرجع السابق.

(أ) مصادر فردية، مثل الإيداع أو التحويلات أو بيع الممتلكات أو أصول أخرى؛ وتعادل هذه المصادر حوالي نصف التمويل اللازم للإسكان^(٢٢)؛

(ب) مصادر غير رسمية، مثل القروض والمساعدة من الأقرباء، و/أو الأصدقاء، و/أو أرباب العمل؛

(ج) مصادر رسمية، مثل القروض العقارية من المؤسسات الخاضعة لإشراف الحكومة، كالبנק وشركات التمويل ومقاولي البناء. ويوفر بنك الإسكان، وهو أكبر مؤسسة إيداع، أكبر عدد من القروض. ومن المؤسسات الأخرى في هذا المجال المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، ومؤسسة الإسكان العسكرية، وشركات مقاولات البناء، وبيت الاستثمار الإسلامي، وصناديق الإسكان الخاصة (الجدول ٣).

هاء- بنك الإسكان

بنك الإسكان الأردني هو المصدر الرئيس للتمويل الإسكاني الرسمي في البلد، وهو في جله مملوك للقطاع الخاص. ويتمتع ببعض الامتيازات من جانب الحكومة، مثل الضمانات المالية، إعترافاً بدوره في مساعدة الأسر محدودة الدخل^(٢٣).

وقد سجّل البنك معدلات نمو عالية في عام ١٩٨٩، خصوصاً إذا قورن بغيره من مؤسسات التمويل العربية والدولية، وذلك رغم تضرر أصوله بانخفاض قيمة الدينار الأردني في عام ١٩٨٨. فقد بلغ مجموع هذه الأصول ٤٣٤ مليون دينار في عام ١٩٨٩ (كما يتضح من الجدول ٤)، بينما زاد رصيد الودائع في الجهاز المصرفي خلال ١٩٨٩ بمقدار ٢٧٩٣ مليون دينار، كان نصيب بنك الإسكان منها ٢٠ في المائة (الجدول ٥).

كذلك زاد رصيد القروض والتسهيلات الائتمانية إلى ٣٣٤ مليون دينار في نهاية عام ١٩٨٩، بينما كان رصيد الاحتياطي ١٧٧ مليون دينار. وهكذا، تجاوز مجموع الاحتياطات قيمة رأس المال المدفوع بمبلغ ٥٦ مليون دينار.

وخلال العام الماضي كانت لدى البنك من الأموال المخصصة للإقراض العقاري ما يفوق قدرته على استخدامها، ومن ثم ازداد انتقال الأصول بعيداً عن القروض العقارية نحو تلبية القروض الاستثمارية فسي المشاريع التي تدرّ عوائد أكبر (أنظر الجدول ٦).

وإن كان البنك يعمل على أساس تجاري ويقدم القروض لشتى الأغراض، فإنه أداة رئيسة من أدوات السياسة الإسكانية للحكومة من خلال تقديم القروض الإسكانية إلى الأفراد، والتعاونيات، والوكالات العقارية والشركات العامة.

(٢٢) الأردن، وزارة التخطيط، «استراتيجية الإسكان الوطنية»، المذكرة الفنية رقم ١٤، شباط/فبراير ١٩٨٧.

(٢٣) الأردن، وزارة التخطيط، استراتيجية الإسكان، مذكرة فنية رقم ٢٢، تموز/يوليو ١٩٨٧.

الجدول ٣ - المؤسسات والصناديق التي تقدم التمويل الاسكاني في الاردن
خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠

المؤسسة أو الصندوق	عدد القروض	قيمة القروض	عدد الوحدات	متوسط قيمة القروض	متوسط الوحدات للقروض الواحد	متوسط قيمة القروض للوحدة
القطاع العام						
مؤسسة الاسكان	١ ٥٧٧	١٩ ٠٢٣ ٨٣٩	١ ٥٧٧	١٢ ٠٦٣	١ ٠٠	١٢ ٠٦٣
الأشخاص، الشركات المجموع الفرعي	١ ٥٧٧	١٩ ٠٢٣ ٨٣٩	١ ٥٧٧	١٢ ٠٦٣	١ ٠٠	١٢ ٠٦٣
مؤسسة الإسكان العسكرية	٣٠٠	١٥ ٤١٠ ٥١٠	٦٩٠	٥١ ٣٦٨	٢٣٠	٢٢ ٣٣٤
- صندوق إسكان الضباط	٦ ٥٩٥	١٩ ٨٣٠ ٠٩٠	٦ ٥٩٥	٣ ٠٠٧	١ ٠٠	٣ ٠٠٧
- صندوق إسكان الجنود	٦ ٨٩٥	٢٥ ٢٤٠ ٦٠٠	٧ ٢٨٥	٥ ١١١	١ ٠٦	٤ ٨٣٧
المجموع الفرعي	٨ ٤٧٢	٥٤ ٢٦٤ ٤٣٩	٨ ٨٦٢	٦ ٤٠٥	١ ٠٥	٦ ١٢٢
المجموع الكلي						
القطاع الخاص						
بنك الاسكان	١٧ ٠٨١	٢١٦ ٣٠٢ ٨٧٨	٣٥ ٩١٨	١٢ ٦٦٣	٢ ١٠	٦ ٠٢٢
شركات التطوير						
- ريفكو	١٣٠٦	٢٢ ١٣٠ ١٧٥	١٣٠٦	١٦ ٩٤٥	١ ٠٠	١٦ ٩٤٥
- داركو	١١٥	١ ١٥٥ ١٨٨	١١٥	١٠ ٠٤٥	١ ٠٠	١٠ ٠٤٥
- أكاركو	٥٩	١ ٧١٠ ٠٠٠	٥٩	٢٨ ٩٨٣	١ ٠٠	٢٨ ٩٨٣
- بيت الاستثمار الاسلامي	٣٢٦	٦ ٣٣٤ ٠٠٠	٣٢٦	١٩ ٤٢٩	١ ٠٠	١٩ ٤٢٩
المجموع الفرعي	١ ٨٠٦	٣١ ٢٢٩ ٣٦٣	١ ٨٠٦	١٧ ٣٤٧	١ ٠٠	١٧ ٣٤٧
صناديق الاسكان الخاصة	١ ٢٤٣	١٦ ٨٧٢ ٢٨٣	١ ٢٧٤	١٣ ٥٧٤	١ ٠٢	١٣ ٢٤٤
- شركة مصفاة البترول	١٠٧	١ ٤٠٨ ٢٤٠	١٠٧	١٣ ١٦١	١ ٠٠	١٣ ١٦١
- المنظمة التعاونية الاردنية	٧٥	٤ ٢٠٠ ٠٠٠	١٠٦	٥٦ ٠٠٠	١ ٤١	٣٩ ٦٢٣
- صناديق إسكان المعلمين	٣٧٨	٣ ٦٢٠ ٩٧٤	٣٧٨	٩ ٥٧٩	١ ٠٠	٩ ٥٧٩
- إسكان الجامعة الاردنية	٣١٧	٣ ١٧٢ ٩٦٠	٣١٧	١٠ ٠٠٩	١ ٠٠	١٠ ٠٠٩
- موظفو كهرباء الأردن	١٩٨	٢ ٥٧٢ ٢٥٦	١٩٨	١٢ ٩٩٦	١ ٠٠	١٢ ٩٩٦
- صندوق موظفي الضمان الاجتماعي	١٦٨	١ ٨٩٦ ٩٥٣	١٦٨	١١ ٢٩١	١ ٠٠	١١ ٢٩١
المجموع الفرعي	١ ٢٤٣	١٦ ٨٧٢ ٢٨٣	١ ٢٧٤	١٣ ٥٧٤	١ ٠٢	١٣ ٢٤٤
المجموع الكلي للقطاع الخاص	٢٠ ١٣٠	٢٦٤ ٥٠٥ ٦٢٤	٢٨ ٩٩٨	١٣ ١٤٠	١ ٩٤	٦ ٧٨٣
المجموع الكلي للقطاعين الخاص والعام	٢٨ ٦٠٢	٣١٨ ٧٧٠ ٠٦٣	٤٧ ٨٦٠	١١ ١٤٥	١ ٦٧	٦ ٦٦٠

المصدر: الأردن، وزارة التخطيط، استراتيجية الاسكان الوطنية، مذكرة فنية رقم ١٤، شباط/فبراير ١٩٨٧، ص. ١٦.

ملاحظة: لا تشمل هذه القائمة إلا الصناديق التي تتوفر بشأنها معلومات عن عدد الوحدات السكنية الممولة.

الجدول ٤- النمو المتحقق في البنود الرئيسة للميزانية العمومية
لبنك الاسكان الاردني (١٩٨٠ و ١٩٨٩)
(بملايين الدنانير)

١٩٨٩	١٩٨٠	
١٧٢ر٨	٢٨ر٢	الأرصدة النقدية في أصول البنك وغيرها من الأصول السائلة
٢٣٤ر١	١٠٢ر٩	التسهيلات القرضية والإئتمانية
٢٢ر٤	٣ر٦	الاستثمار في الأسهم
٢٨ر٠	٥ر٨	الاستثمارات العقارية
٣ر٤	٢ر٧	صافي الأرباح
٥٧٢ر٧	١٥٢ر٢	مجموع الأصول/الخصوم
٥٨ر٢	% ٦٧	التسهيلات القرضية والإئتمانية كنسبة مئوية من مجموع الأصول
٤٣٤ر٠	١٢٢ر٦	الودائع
٢٩ر٦	١٧ر٧	رأس المال والاحتياطي

المصدر: بنك الاسكان الاردني، التقرير السنوي السادس عشر، ١٩٨٩، ص. ١٢، والتاسع، ١٩٨٢، ص. ١٥.

الجدول ٥- ودايع بنك الإسكان الأردني وغيره من البنوك (١٩٨٨-١٩٨٩)
(بملايين الدنانير)

السنة	مجموع الودائع		الودائع الادخارية	
	بنك الاسكان	البنوك الأخرى (كمجموع)	بنك الاسكان	البنوك الأخرى (كمجموع)
١٩٨٨	٢٧٨ر٥	١ ٩٦٧ر٦	١٤٩ر٥	١٦٠ر٤
١٩٨٩	٤٣٤ر٠	٢ ١٩١ر٤	١٨٢ر٠	١٦٤ر٠

المصدر: بنك الاسكان الاردني، التقرير السنوي السادس عشر، ١٩٨٩، ص. ١٤.

الجدول ٦- القروض المقدمة من بنك الاسكان الاردني (١٩٨٠ و ١٩٨٩)

المجموع (١٩٨٤-١٩٨٩)		١٩٨٩		١٩٨٠		أنشطة الإقراض
بملايين الدنانير	(كنسبة مئوية)	بملايين الدنانير	(كنسبة مئوية)	بملايين الدنانير	(كنسبة مئوية)	
٥٢٦	٥٠٣	٣٩٢	٥٠	٦٤٧	٢٧	القروض الاسكانية
١٧٠	١٦٢	٣٥٢	٤٥	٥١	٢	القروض الإنمائية
٣٠٤	٢٩١	٢٥٦	٣٣	٣٠٢	١٢	التسهيلات الإئتمانية
١٠٠	٩٥٧	١٠٠	١٢٩	١٠٠	٤٢٧	المجموع

المصدر: بنك الاسكان الاردني، التقرير السنوي السادس عشر، ١٩٨٩، ص. ١٦.

واو- شروط الإقراض وإجراءاته

يحدد البرنامج الذي يتبعه البنك في إقراض الافراد عدداً من الشروط والمطالب اللازمة لمنح القروض. وهي تشمل إعطاء قرض واحد للمواطن الواحد، على أن يكون لطالب القرض حجة ملكية قطعة أرض، ورخصة بناء، والرسوم الهندسية للبناء، وبيان بدخل المقترض يوضح أن دخله الشهري يبلغ ٣٠٠ دينار او اقل. أما قيمة القرض فلا تتجاوز ٢٥٠ الى ٣ أضعاف الدخل السنوي للمقترض، أو ٧٠٠٠ دينار، أو ٧٥ في المائة من التكلفة، أيها اقل، على ألا تتجاوز أقساط السداد الشهرية ٣٠ في المائة من دخل الأسرة. وتقدم القروض بسعر فائدة قدره ٨٥ في المائة، وتُسد على مدى ١٥ سنة كحد أقصى، لأن البنك لا يستطيع تمديد هذه المدة أكثر من ذلك دون مخالفة قانون المرابحة العثماني الذي ينص على أن تسديد الفوائد على أي قرض من القروض يجب ألا يتجاوز أقساط أصل الدين. وعلى ذلك فإن فترة سداد أي قرض ينطبق عليه هذا الشرط، ويكون سعر الفائدة عليه ٨٥ في المائة، تبلغ حوالي ١٥ سنة.

أما سائر المؤسسات المالية التي تباع المساكن أو تمويلها، مثل مؤسسة التمويل العقاري (ريفكو)، فهي تضيف من البداية مبلغاً معيناً الى سعر بيع المسكن لتعوض فترة السداد التي تمتد الى ٣٠ سنة.

وقد سعى البنك في منتصف عام ١٩٨٩ الى توفير وحدات سكنية مناسبة بشروط وأسعار في متناول المشترين، فخفض من نسبة الفوائد والعمولات التي كان يحملها على القروض الاسكانية. وانسحب هذا الاجراء على القروض المقدمة الى المنتفعين من مشروعات دائرة التطوير الحضري (٢٤)، وكذلك القروض الاسكانية المقدمة للراغبين من كل شرائح الدخل. ومنحت تخفيضات على مختلف المستويات، مع

(٢٤) إندمجت مؤخراً مع مؤسسة الإسكان وأصبحت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.

تحبيذ الفئات ذات الدخل المنخفض أو المتوسط. والقروض التي يقدمها البنك تغطيها ضمانات مؤكدة، تجعله واحداً من أفضل جهات التعامل التجاري في سوق الإقراض المحلية.

ويعطي البنك أولوية في الإقراض لمن لهم حسابات ودائع لديه، ويمنحهم تخفيضاً مقداره نصف في المائة على سعر الفائدة، مما يدل على فاعلية سياسة الإقراض وإجراءاته، فضلاً عن إتباع نظام ناجح في التحصيل. ولا شك أن توفر الأموال لأي قرض على رهن عقاري لكل من تتوفر فيهم شروط الإقراض قد جعل من بنك الإسكان تجربة فريدة في المنطقة.

زاي - المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

تقدم هذه المؤسسة للمستفيدين منها تمويلاً خاصاً لشراء وحداتها. وتعتمد شروطها على دعم كبير، لأن معظم الوحدات السكنية التي تقدمها المؤسسة مخصصة لموظفي الحكومة وفئات محدودي الدخل. ومن شروط الإقراض أن تكون الفائدة السنوية ٥٥ في المائة ويكون السداد على مدى ٣٠ سنة.

أما دائرة التطوير الحضري، التي اندمجت من الناحية التنظيمية مع مؤسسة الإسكان لتتألف منهما المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في نيسان/أبريل ١٩٩٢، فهي تستهدف في المقام الأول إسكان فئات الدخل المنخفض عن طريق تنفيذ مشروعات التحسين وبناء المواقع مع خدماتها في عمان والعقبة وإربد. وقد اتبعت مشاريعها التي بدأت كمشاريع ريادية في الثمانينات، نهجاً متكاملاً للتطوير الحضري، تقدم من خلاله الخدمات اللازمة للأرض، ووحدة أساسية، ومواد البناء، والمساعدة الفنية المتخصصة والقروض، على أن تكون العناصر الأساسية للمشروع هي أن يكون في متناول الناس وإمكانية تحصيل تكلفته.

حاء - مؤسسات التمويل الإسلامية

ظهرت هذه المؤسسات خلال الثمانينات لكي تتناول معظم الممارسات المصرفية بطريقة توصف بأنها غير ربوية، وهي طريقة تختلف إلى حد ما عن الممارسات المصرفية المعتادة، وتتفق مع مبادئ الشريعة الإسلامية. ومن أبرز الأمثلة على هذه المؤسسات البنك الإسلامي الأردني الذي أنشئ في عام ١٩٧٩، وإن كان قد بدأ برنامجه في التمويل الإسكاني في منتصف الثمانينات. والبنك يركز على بناء المشاريع الإسكانية وبيعها وتمويلها، فضلاً عن تقديم القروض لتوفير مواد البناء للمنتفعين. ويبلغ الحد الأقصى للدين الفردي ٥٠٠٠ دينار تُسدد على أقساط شهرية وعلى مدى خمس سنوات، بربح معادل (سعر فائدة) قدره ٦٥ في المائة على هذا النوع من الديون (٢٥).

(٢٥) «دور المؤسسات المالية الإسلامية غير الربوية في تمويل قطاع الإسكان» تقرير مقدم إلى ندوة وزارة التخطيط في الأردن (بالعربية).

وهناك مؤسسات أخرى من هذا النوع لها عدد من برامج الإيداع والإقراض تنظمها شركات استثمارية مثل بيت المال للإدخار والاستثمار للإسكان (بيتنا)، والشركة العقارية الاستثمارية (عقاركو)، وبيت الاستثمار الإسلامي.

وقد أنشئت هذه المؤسسات بموجب قانون الشركات، لكن كمؤسسات للإيداع والإقراض. وهي أيضاً مرخصة من البنك المركزي الأردني الذي يتولى تنظيمها والإشراف عليها تفادياً لأخطاء الممارسة (كما حدث في مصر والكويت)، وضماناً لأن تكون هذه الشركات الاستثمارية خاضعة لنفس القيود المفروضة على أسعار الفائدة والمنطقة على سائر المؤسسات المصرفية.

ومما يُذكر أن الأرباح/الفوائد التي تفرضها المؤسسات الإسلامية على القروض تكون في العادة أعلى مما تفرضه البنوك التي تعمل وفق الممارسات المصرفية المعتادة. ويقارن الجدول ٧ فيما يلي بين أسلوبَي تحصيل الربح/الفائدة المستخدم في البنك الإسلامي وفي بنك الإسكان. لكن الجدير بالملاحظة أن الأقساط الشهرية التي يُتفق عليها وفقاً للممارسات المصرفية الإسلامية لا تلزم المقترض بتحمل أية رسوم إضافية إذا امتدت فترة السداد، لأسباب معينة، إلى ما بعد فترة السنوات الخمس المتفق عليها.

الجدول ٧- مقارنة الأرباح/الفوائد بين البنك الإسلامي وبنك الإسكان في الأردن

البند	البنك الإسلامي	بنك الإسكان
قيمة القرض (بالدينار)	١٠٠٠	١٠٠٠
الفترة (بالشهور)	٦٠	٦٠
الربح (كنسبة مئوية)	٦ر٥	٨ر٥
قيمة الأرباح (بالدينار)	٢٢٥	٢٣١
الأصل والأرباح (بالدينار)	١٣٢٥	١٢٣١
القسط الشهري (بالدينار)	٢٢٠٨٣	٢٠ر٥
سعر الفائدة المكافئ (كنسبة مئوية)	١١ر٦٨	٨ر٥

المصدر: «دور المؤسسات المالية الإسلامية في تمويل قطاع الإسكان»، تقرير مقدم إلى ندوة وزارة التخطيط في الأردن (بالعربية).

قدّمت استراتيجية الإسكان الوطنية عدداً من التوصيات عن آليات جديدة ممكنة لتمويل الإسكاني، تتضمن إمكانية ادخال تعديلات على الاجراءات المتبعة في بنك الإسكان، مما يحقق مزيداً من القدرة على الاستجابة لاحتياجات الأسر منخفضة الدخل. ومن أهم هذه التعديلات ضرورة إعادة النظر في القانون العثماني (المرابحة)، وذلك، مرة أخرى، لصالح العملاء ذوي الدخل المنخفض. ومن التعديلات الأخرى الموصى بها ما يلي:

(ف) تخفيض مقدمات القروض وزيادة نسبة القرض الى القيمة، مع رفع السقف الحالي للقروض الى ٧٠٠٠ ديناراً؛

(ب) تحديد نسبة برامج القروض الفردية ضمن النشاط الإقراضي للبنك بوجه عام؛

(ج) تطبيق برنامج التأمين ضد عدم سداد قروض الاسكان، مع تعديل شروط الضمان أو الكفالة.

ومن الآليات الأخرى التي تعزز قدرة الفئات منخفضة الدخل على الحصول على قروض ما يلي: إنشاء مؤسسات جديدة للإدخار والإقراض، تعطى للمدخرين فرصة الحصول في نهاية المطاف على قروض الاسكان بشروط أقرب الى صالحهم؛ وإيجاد سوق ثانوية لقروض الاسكان؛ والتأمين ضد عدم سداد قيمة قروض الاسكان (٢٦).

الفصل الخامس - دولة الكويت

ألف- مقدمة

إن وصف الأوضاع المتصلة بالتمويل الاسكاني في دولة الكويت مقصور تماماً هنا على حالة البلد قبل آب/أغسطس ١٩٩٠، والمقصود في هذا الصدد هو تقديم نبذة عن المؤسسات المختصة والاجراءات التي كانت متبعة في الكويت في أواخر الثمانينات.

لعلّ الاسكان في الكويت، كما في معظم دول الخليج، أقل مجالات الإشكال في المنطقة رغم الارتفاع النسبي في معدل النمو السكاني الذي بلغ ٤٥٦ في المائة وفق آخر تعداد، وتذهب التقديرات الى أنه أعلى معدل في منطقة الاسكوا. كما تبلغ نسبة المواطنين الكويتيين حوالي ٢٨٦ في المائة من مجموع السكان (قدّرت بحوالي ١٤٢ ٦٠٠ في عام ١٩٩٠) (٢٧)

وتركز السياسات الاسكانية للحكومة على ضرورة توفير الاسكان الخاص المناسب لكل أسرة كويتية، مع المرافق المطلوبة وتسهيلات سليمة بيئياً. وتتضمن برامج الاسكان توفير وحدات سكنية كاملة الانجاز، وتخصيص الأراضي، وتقديم قروض بدون فائدة.

(٢٦) الأردن، وزارة التخطيط، استراتيجية الإسكان، مذكرة فنية رقم ٢٢، تموز/يوليو ١٩٨٧.

(٢٧) الكويت، النشرة الاحصائية السنوية، ١٩٨٩.

ولذا، فمع عدد الأسر الذي يقدر بحوالي ٢٨٨ ٢٢٧ أسرة، وعدد المساكن الذي بلغ ٢٦٩ ٠٩١ في عام ١٩٨٥،^(٢٨) لا يبدو أن هناك أي علامة تذكر على أي قصور خطير في المساكن.

ولاشك أن توفر التمويل في البلد قد جعل من الممكن تقديم ١٠٠ في المائة من قيمة الموقع والمساكن، وفتح للحكومة أن ترمي الى توسيع نطاق ملكية المساكن والتشجيع على تحقيق دولة الرفاهية للمواطنين من خلال تخصيص الموارد للمشاريع التي لها عائد اجتماعي كبير. وإزاء هذه الأهداف، تحسنت معايير الاسكان في المشاريع الاسكانية في القطاع العام تحسناً كبيراً تلبية لاحتياجات المنتفعين. ومما يذكر أن المنزل المزود بحديقة ما زال يعتبر في الكويت أفضل أنواع الإسكان العام وأنسبها لاحتياجات الكويتيين عن البنايات السكنية العالية. لذلك يظل كثير من الشقق الموجودة خالياً لأن تصميمها لا يلائم احتياجات الفئات المستهدفة (محدودة الدخل).

ولا بد من التطرق بجدية لمشكلة البنايات السكنية الخالية في الكويت كما في سائر دول الخليج، عن طريق الاهتمام الى أساليب فعالة بالنسبة لتكلفتها لتحسين المساكن القائمة، مع مراقبة خطط التوسع والعمل على أن تكون تعبيراً عن المتطلبات الاجتماعية والثقافية والبيئية للبلد.

باء - الاحتياجات الاسكانية

بدأت الهيئة العامة للإسكان، منذ إنشائها في عام ١٩٧٤، في تنفيذ عدد من خطط التنمية الاسكانية لتلبية الاحتياجات الاسكانية المحددة. وفي فترة خطة التنمية الثانية (١٩٨٠-١٩٨٥)، كان المطلوب ٤٠ ٠٠٠ وحدة، لكن الوحدات التي تم بناؤها كانت ١٠ ٠٠٠ وحدة فقط. ورغم أن الهيئة العامة للإسكان قد نجحت في الانتهاء من معظم الوحدات المطلوبة في إطار خطة ١٩٨٥-١٩٩٠ وعددها ٢٤ ٠٠٠ وحدة، فقد ظلت هناك فترات انتظار تجاوزت ثلاث سنوات للحصول على سكن حتى أوائل عام ١٩٩٠.^(٢٩)

لقد ظلت الهيئة العامة للإسكان تشجع توزيع قطع الأراضي المتاحة بأسعار مدعومة دعماً كبيراً (٢٥) في المائة فقط من قيمة السوق، لكنها لا تتجاوز في جميع الأحوال ١٠ ٠٠٠ دينار كويتي لقطعة الأرض، وذلك بالإضافة الى تقديم قروض كاملة للمواطنين لبناء مساكن خاصة تتفق واحتياجات كل منهم وذوقه.^(٣٠) ونتيجة لذلك، ارتفع عدد تراخيص البناء للمساكن الخاصة من ٥٨٤ ترخيصاً في ١٩٨٥ الى ٢ ٦٦٣ ترخيصاً في عام ١٩٨٨.^(٣١)

(٢٨) المرجع نفسه.

(٢٩) الكويت، بنك التسليف والادخار، التقرير السنوي الثامن والعشرون، ١٩٨٨-١٩٨٩.

(٣٠) الكويت، الهيئة العامة للإسكان، الكتاب السنوي ١٩٩٠ (بالعربية).

(٣١) الكويت، النشرة الاحصائية السنوية، ١٩٨٩.

جيم - التسهيلات الائتمانية

المصدر الرئيسي للائتمان في الكويت هو القطاع الخاص، الذي يتألف أساساً من البنوك التجارية والبنك العقاري. وفي عام ١٩٨٩، قدمت هذه البنوك تسهيلات ائتمانية بصفة تجارية الى القطاع العقاري (الإسكاني أساساً)؛ وقد بلغ مجموع هذه التسهيلات ٩٢٦ مليون دينار (بزيادة ٤٣ في المائة عن مستواها في منتصف عام ١٩٨٨)^(٣٢). وكانت القروض الفردية التي قدمتها هذه البنوك تمثل ٥٠ في المائة فقط من مجموع قيمة المباني.

وهناك مصدر آخر للائتمان في القطاع الخاص، هو العدد المتزايد من الشركات الاستثمارية، وإن كانت مساهمتها في مجموع المساكن على المدى الطويل محدودة للغاية^(٣٣).

دال - بنك التسليف والإدخار

يعتبر بنك التسليف والإدخار، الذي تملكه الحكومة ملكية كاملة، مصدراً من مصادر تمويل قطاع الإسكان. فالبنك يقدم السلف لأغراض التنمية العقارية والزراعية والاجتماعية، لكل من الأفراد والهيئات في الكويت. ويبلغ رأس مال البنك ١٠٠٠ مليون دينار. وأمكنه، باعتباره بنك إيداع كبير، أن يقدم عدداً من القروض بدون فوائد (الجدول ٨) التي تدفع تكلفتها للبنك وزارة المالية^(٣٤). (تقدر بحوالي ٢ في المائة من القروض غير المدفوعة).

وهذا البنك يقدم القروض لأغراض بناء المساكن الخاصة أو توسيعها أو إصلاحها أو شرائها. ويبلغ الحد الأقصى لكل قرض ٥٤ ٠٠٠ دينار. وقد تمتد فترة استهلاك القرض الى مايتراوح بين ٣٠ سنة و٥٥ سنة، حسب دخل الأسرة، حيث لا ينبغي أن يتجاوز القسط الشهري ١٤ في المائة من دخل الأسرة.

وفي السنة المالية ١٩٨٨/١٩٨٩ قدم البنك قروضاً لتمويل شراء الأراضي وبناء المساكن واقتنائها، بلغ مجموعها حوالي ١١٦ مليون دينار، بزيادة قدرها ٤١٥ في المائة عن المبالغ المدفوعة في السنة المالية السابقة (الجدول ٨).

(٣٢) البنك المركزي الكويتي، الاستعراض النقدي الشهري، المجلد ١٠، العدد ٨، آب/أغسطس ١٩٨٩.

(٣٣) البنك المركزي الكويتي، التقرير الاقتصادي، ١٩٨٨.

(٣٤) الكويت، مقابلة شخصية مع س. اليحيى، نائب رئيس بنك التسليف والإدخار، ١٢ تموز/يوليو ١٩٩٠.

الجدول ٨- القروض التي وافق عليها بنك التسليف والإدخار ودفعها
(بملايين الدينارات الكويتية)

نوع القرض	١٩٨٩/١٩٨٨			١٩٨٨/١٩٨٧		
	المبلغ الموافق عليه	المبلغ المدفوع	العدد	المبلغ الموافق عليه	المبلغ المدفوع	العدد
عقاري	٩٨,٢٧	١١٥,٨٨	٢,٢٧١	٨١,٨٨	١٢٤,٣٣	٣,٠٠٨
تنمية اجتماعية	٧,٧٣	٧,٧٥	٣,٨٦٥	٧,١٧	٧,١٨	٣,٥٨٩
زراعي	(٠,٠٦)	٠,٠٨	(٣)	٠,٢٥	(٠,١)	(١)
المجموع	١٠٥,٠٩٤	١٢٣,٧١	٦,١٣٣	٨٩,٣٠	١٣١,٤١	٦,٥٩٦

المصدر: الكويت، بنك التسليف والإدخار، التقرير السنوي الثامن والعشرون، ١٩٨٩/١٩٨٨.

هاء- تغييرات السياسة

السياسة التي تتبعها الحكومة في توفير المسكن الملائم لأبناء الكويت من خلال تقديم القروض بشروط تساهلية تشير الى أن هذه السياسة أكثر اهتماما بالملكية كوسيلة لتوزيع الثروة من مجرد اهتمامها بتوفير المأوى.

وقد ازداد اتجاه الهيئة العامة للإسكان في السنوات الأخيرة نحو وضع معايير للمساكن الحكومية، مبتعدة بذلك عن نهجها السابق في توفير المساكن للمواطنين حسب قدرتهم على الدفع ومستوى دخلهم. وكل المساكن الحكومية التي تخضع لهذه المعايير تقام على قطعة أرض مساحتها ٤٠٠ متر مربع وتتألف من أربعة غرف نوم وقسم للخدم وديوانية (غرف جلوس)؛ وكلها مكيفة الهواء بالكامل وعلى درجة عالية من جودة التشطيب (٣٥).

ولذا فإن الوضع الإسكاني الحالي في الكويت لا يعكس أية مشكلة من حيث نقص العدد. وتشير التقديرات الى أن السكان الحاليين قد نقص عددهم بحوالي ٥٠ في المائة منذ منتصف عام ١٩٩٠ بعد عودة مئات الآلاف من العرب والجنسيات الأخرى الى بلادهم. ولذلك فمن المتوقع أن تكون نسبة الشواغر مرتفعة جدا في الوقت الحالي و إلا يعود نقص المساكن بوجه عام يشكل أية مشكلة.

ومع ذلك، فإن نتائج أزمة الخليج لها آثار خطيرة على أنشطة التعمير -- ومنها توفير المساكن -- سواء من حيث تغيير احتياجات الكويتيين أو تغيير النظرة العرقية للجنسيات الأجنبية.

الفصل السادس- التوصيات

لاشك أن أوضاع التمويل الإسكاني في منطقة الاسكوا فيها مجال كبير للتحسين، من حيث الاجراءات المتبعة والبنية التنظيمية للمؤسسات المسؤولة عن توفير الاسكان وتمويله. كما أن وجود هذا العدد الكبير من مؤسسات التمويل الاسكاني في كل بلدان الاسكوا إنما يشير الى أن المشكلة ليست مشكلة إيجاد المؤسسات ورسم السياسات للتمويل الاسكاني؛ بل إنها مشكلة إعادة النظر في الاجراءات الموجودة وفي الممارسات المصرفية حتى تكون هذه المؤسسات أكثر استجابة لاحتياجات الفئات محدودة الدخل وأقرب إليهم في معاملاتها. ولا بد من دراسة شتى الخيارات السياسية في كل سياق من السياقات لمعرفة كيفية تحسين الآليات والاجراءات الموجودة. وفيما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

(أ) لا يمكن تحسين الوضع الاسكاني بحالته الراهنة بمجرد تطبيق بعض التوصيات الجاهزة. بل يمكن، على مدى السنوات، النظر في عدد من الأساليب التي لا تخلو من الأهمية والتي تطورت في المنطقة، مثل نهج «القادر يساعد غير القادر» المتبع في مصر والذي يتم من خلاله بيع أجزاء من الأراضي أو المباني المخصصة بأسعار السوق لدعم تكلفة المشاريع أو للاسهام في صندوق منشأ خصيصاً للإسكان؛

(ب) عندما يتعذر أن تكون الأرض ضماناً للقروض المرهونة، كما في حالة الأراضي المملوكة ملكية جماعية، أو الأراضي التي لها مركز معين، أو الأراضي التي لا يمكن شراؤها أو بيعها، يمكن التغلب على هذه المشكلة بإعطاء قرض في مرحلة مبكرة من البناء، بحيث يكون القرض مقدماً بضمان البناء (وليس الأرض)؛

(ج) وهناك نهج آخر يتصل بزيادة الاهتمام بفكرة مشروع الإيداع والقرض. ومن الأفضل أن تغطي هذه المشاريع فترة لا تزيد عن ٥ سنوات، بحيث يحصل كل من حقق مدخرات في إطار التعاقد على القرض الإضافي المطلوب لبناء المسكن، على ألا تكون فترة التعاقد الادخاري طويلة جداً حتى لا يفقد المشتركون ثقتهم في المشروع. ومع ذلك، لا بد من دراسة تقصير الفترة الى ما بين سنتين وثلاث سنوات لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض التي تكون في أمس الحاجة لتحسين ماواها. ولقد طبق العراق هذا النهج في السنوات الأخيرة؛ ويمكن إدخال تحسينات كبيرة عليه بالتخلي عن القيود المفروضة على أنشطة التمويل الإسكاني من جانب البنك العقاري، فيوجد بذلك مصدر إضافي للتمويل، ويزول شرط القرض الواحد وتزداد حدود القرض إلى مستوى معقول؛

(د) إن تقديم السلفة مباشرة في شكل مواد بناء يمكن أن يكون أحد الحلول العملية، خصوصاً في حالة مشاريع المواقع والخدمات والعون الذاتي. وهذا من شأنه أن يتيح الإسكان لعدد أكبر من الفئات منخفضة الدخل؛

(هـ) تقديم قروض إضافية لتكملة قرض ميسر تم الحصول عليه فعلاً، إذا سمحت الإيرادات بذلك. ويمكن تقديم القرض الجديد على أساس تجاري بالكامل وربما بفترة استهلاك أقصر مدى؛

(و) تعديل بعض جوانب ضوابط الإقراض في البنوك الإسلامية والشركات الاستثمارية، بما يضمن مزيداً من الالتزام بمساعدة الفئات منخفضة الدخل في الحصول على المسكن. ويمكن تحقيق ذلك بتخصيص نسبة معقولة من ودائعها السنوية تدفع كقروض اسكانية ميسرة؛

(ز) تشجيع الاعتماد على هيكل تدريجي لأسعار الفائدة، على عكس السعر القياسي الحالي بالنسبة لجميع القروض المدعومة، تكون أسعار الفائدة وبالتالي المساهمات الحكومية مرتبطة من خلاله ارتباطاً مباشراً بالفئة التي تنتمي إليها الوحدة السكنية من حيث نوعها ونوعيتها وحجمها؛

(ح) تخصيص نسبة معقولة من رأس مال مشاريع البناء الجديدة، والأرباح التي تحققها المؤسسات الحكومية، لتوفير الاسكان لموظفيها؛

(ط) وضع برنامج للتأمين ضد عدم سداد الرهون، يزيد من رغبة البنوك في توسيع قروضها إلى الأسر منخفضة الدخل، التي تكون في العادة معرضة لمزيد من المخاطرة أمام المقرضين؛

(ي) النظر بجدية في تمديد فترة السداد بالنسبة للقروض الفردية، للحد من الاقساط وجعل القروض في متناول الأسر منخفضة الدخل. وعلى ذلك، قد يكون من الضروري إعادة النظر في أي قانون، مثل قانون (المرابحة) العثماني، الذي ينص على أن الفوائد المدفوعة على أي قرض يجب ألا تزيد عن أقساط تسديد الأساس.

الفصل السابع- خاتمة

إن الاتجاهات الديمغرافية تؤثر على إجراءات التمويل الاسكاني وعلى مؤسساته في المنطقة. ولما كانت النسبة المئوية للسكان الذين يعيشون في المناطق الحضرية تزداد، وكذلك الدخل، فإن مزيداً من الناس سوف يعيشون بعيداً عن باقي أفراد أسرهم. وهذه التغيرات سوف تزيد الطلب على السلف لتمويل الاسكان. ولذلك فإن قدرة أي فرد على دفع قيمة وحدته السكنية وأهليته للحصول على قرض مرهون تمثلان جانباً هاماً في رسم الخيارات السياسية الملائمة وإنشاء المؤسسات المالية، خصوصاً لصالح فئات الدخل المنخفض.

أما الخيارات المطلوبة فهي إعادة النظر في الإجراءات المصرفية وإجراء بعض التغييرات المؤسسية، بدلاً من إنشاء مؤسسات جديدة تماماً؛ ولاشك أن ذلك سيجعل التمويل الاسكاني أيسر مما كان على الفئات منخفضة الدخل، ويُمكنها من الاستثمار والمشاركة في تحسين المستوطنات البشرية.

قائمة ببليوغرافية

- Al-Ahwal, M.M. Economic and technical feasibility studies for low-cost housing. Arabic city. May 1990.
- Arabic Planning Institute. Kuwait, April 1989. Housing needs for Arab citizens; paper presented by M. Hanna to the discussion group on the essential needs of the Arab world.
- Egypt. Central Bank. Annual report, 1987-1988.
- _____. Central Bank. Economic review. Vol. 27, No. 2. 1987.
- _____. Economist Intelligence Unit. Country report No. 4. London, 1989.
- _____. General Commission for Building and Housing Cooperatives (GCBHC). Personal interview with Wasfi Mubashir, chairman of GCBHC in Cairo, 16 June 1990.
- _____. Specialized National Councils. Housing and Construction Division. Finance policy for housing projects. Unpublished paper. 1990.
- Iraq. Ministry of Housing and Works. General Housing Programme for Iraq. Final Report. Baghdad, July 1979.
- _____. Ministry of Planning. Annual abstract of statistics. Baghdad, 1990
- Jordan. Central Bank. Monthly statistical bulletin. March 1990.
- _____. Central Bank. Yearly statistical series. October 1989.
- _____. Housing Bank. 9th annual report, 1982.
- _____. Housing Bank. 16th annual report, 1989.
- _____. Ministry of Planning. National housing strategy: technical memorandum No. 14. February 1987.
- _____. Ministry of Planning. National Housing Strategy: technical memorandum No. 22. July 1987.
- _____. Ministry of Planning Seminar. The role of the 'non-usurious' Islamic financial institutions in financing the housing sector. (in Arabic).
- Kuwait. Annual statistical abstract. 1989.
- _____. Central Bank. Economic report, 1988.
- _____. Central Bank. Monthly monetary review. Vol. 10.
- _____. National Housing Authority. Yearbook, 1990 (in Arabic).

_____. Savings and Credit Bank (SCB). Personal interview with S. Al-Yahia, Vice-President of SCB on 12 July 1990.

_____. Savings and Credit Bank. 28th annual report, 1988-1989.

Middle East Economic Digest (London) 16 August 1991.

Rai (Amman) 30 October 1991.

Siasa (Kuwait), 23 October 1985.

United Nations. United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT). Regional Seminar on Housing and Development. Overview of the low-cost housing situation in the ESCWA region. Amman, 1-3 October 1989.

_____. Economic and Social Commission for Western Asia. Human settlement situation in Egypt: country profile. December 1986 (E/ESCWA/HS/86/2) (in Arabic).

_____. Economic and Social Commission for Western Asia. Human settlement situation in Iraq: country profile. December 1985. (E/ESCWA/HS/85/4).

_____. Economic and Social Commission for Western Asia. Human settlement situation in Jordan: country profile. October 1985. (E/ESCWA/HS/85/3).

_____. Economic and Social Commission for Western Asia. Human settlement situation in Kuwait: country profile. March 1987. (E/ESCWA/HS/86/1) (in Arabic).

Wafd (Cairo), 17 June 1990.

World Bank. World development report, 1989. Oxford University Press, 1989.

