Distr.
GENERAL

E/ESCWA/HS/1999/1
6 January 1999
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

2000

المستوطنات الحضرية والفقر

الأمم المتحدة
نيويورك، ١٩٩٩

99-0016

المحتويات

الصفحة

مقدمة ١

الفصل الأول
نظرة إقليمية الى المستوطنات العشوائية

مقدمة ٣
أولاً- طرق الإنشاء في السكن العشوائي ٣
ثانياً- الاستيطان العشوائي في دول عربية مختارة ٥

ألف- مصر ٥
باء- اليمن ٨
جيم- الأردن ٨
دال- السودان، الخرطوم ١٠

الفصل الثاني
دراسة حالة المستوطنات غير القانونية في منطقة بغداد

مقدمة ١١
أولاً- أنواع الأراضي ومشكلة المتجاوزين ١٣
ثانياً- القرارات والإجراءات التي عالجت التي عالجت مشكلة الإستيطان اللاقانوني ١٤
ثالثاً- الدراسة الميدانية ٢٣

ألف- مستوطنة الفضيلية غير القانونية ٢٣
باء- الجفتلك ٣١

الفصل الثالث
المستوطنات غير القانونية في منطقة بيروت: دراسة حالة مشروع "إليسار"

مقدمة ٥٠
أولاً- تاريخ تكوين المستوطنات في منطقة إليسار ٥٢
ثانياً- الوضع الراهن للمستوطنات والمجتمعات المحلية ٥٧
ثالثاً- بيئة المستوطنات: حالة الأوزاعي ٦٠
رابعاً- مشروع إليسار ٧٧
خاتمة ٨٥

الفصل الرابع
منظور تنموي لإسكان الفقراء

مقدمة ٨٧
أولاً- سياسات الإسكان ٨٧

المحتويات (تابع)

صفحة

ثانياً- استراتيجيات الإسكان ٨٨
ثالثاً- السكن العشوائي ضمن منظور التخطيط الاقتصادي ٨٩
رابعاً- دور التخطيط التنموي في معالجة السكن العشوائي ٩٠
خامساً- الخلاصة والتوصيات ٩٨

قائمة الجداول

١- توزيع نسب المتجاوزين على الأراضي الموزعة حسب الوحدات البلدية في محافظة بغداد ... ١٨

٢- عدد المستوطنات غير النظامية التي اختارها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية (JCCF) للتطوير ١٩

٣- مقارنة بين المعالجات المقترحة لتطوير المستوطنات غير القانونية التي اقترحها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية (JCCF) في عام ١٩٨٦، وواقع الحال في عام ١٩٩٨ ..... ٢٢

٤- مقارنة عدد العوائل والأشخاص اللذين يشغلون الوحدة السكنية (المسوح الميدانية) للأعوام ١٩٨٦-١٩٩٨ ..... ٢٧

٥- نسبة الازدحام في بيوت الأوزاعي ٧٤

٦- السكان والمساكن والمحلات التجارية والورش في إليسار ٨٢

٧- الوحدات السكنية والتجارية والورش المخططة في مشروع إليسار ٨٣

الإطار ١- بعض مضامين الخطة الخمسية الثالثة (١٩٩٢/١٩٩٣-١٩٩٦/١٩٩٧) - مصر ٦

المراجع العربية والإنكليزية ١٠٠

مقدمة

تقع فئة فقراء الحضر في أدنى سلم فئات منخفضي الدخل، وتسكن هذه الفئة، على الغالب، نوعين من المساكن: المساكن المتهرئة (SLUMS) والمساكن العشوائية.

فالمساكن المتهرئة هي أبنية سكن مهملة تقع عادة في المناطق القديمة من المدينة. وهي منشآت قانونية، إلا أنها تفتقر الى الصيانة. ويسكن الفقراء فيها، عادة، كمستأجرين، وقد يأوي المبنى الواحد عدة أسر تستأجر كل منها غرفة او اثنتين. ويكون هؤلاء المستأجرين، في العادة، من المهاجرين الحديثين نسبياً الى المدينة، حيث يتوفر لهم مأوى قليل الكلفة وقريب من مركز المدينة او مواقع العمل. كما تصبح بعض هذه الأبنية سكناً عشوائياً عندما تستوطنها العائلات بشكل غير قانوني. وفي الغالبية العظمى من الحالات، يطلق تعبير المساكن العشوائية على منشآت تقيمها أسر فقيرة على أراضٍ لا تعود لها قانوناً، مستخدمة مواد غير متينة لا تخضع لأبسط معايير البناء. وبسبب وضعها غير القانوني، لا تتلقى هذه المساكن الخدمات العامة مثل المياه والتصريف الصحي والكهرباء، كما ان المستوطنة العشوائية لا تقدم فيها الخدمات الاجتماعية المعتادة في مجتمعات المدينة. وبينما يمكن ان توجد بعض المساكن العشوائية بالقرب من وسط المدينة، تحتل المستوطنات العشوائية، عادة، أراضي تقع عند الحدود الخارجية للمدينة.

وغالباً ما يعتبر البناء العشوائي مؤقتاً وآيلاً الى الزوال، إذ ان ساكني هذه المنشآت يقيمونها، حسب المألوف، على أراضٍ شاغرة لا تعود لهم قانوناً في أي منطقة في المدينة، مستخدمين مواد بناء يحصلون عليها من دون كلفة او بكلفة قليلة جداً، وتركب ببعضها باستخدام تقنيات بسيطة جداً، اذ لا يخضع البناء للمعايير الهندسية المعتادة. وبعد إشغال ذلك المأوى البدائي، تُجرَىْ تحسينات عليه وعلى محيطه بشكل تدريجي يتفق مع مستوى دخل العائلة وقدراتها. ويعود السكن بهذه الشاكلة ببعض الفوائد على الفقراء؛ فعدم الخضوع لضوابط الدولة يجنبهم بعض التكاليف مثل الضرائب والرسوم، كما ان السكن بالقرب من مواقع العمل يوفر عليهم تكاليف النقل.

وتتكون المستوطنات العشوائية كظاهرة مباشرة ناجمة عن الهجرة من الريف الى المدن، اذ ان للعامل الاقتصادي دوراً مهماً. فمستوى الدخل في المدينة أعلى منه في الريف، خاصة في الدول النامية. كما ان الحروب وعدم الاستقرار السياسي التي عانت منها المنطقة أثرت في ظهور المستوطنات العشوائية نتيجة للترحيل القسري لفئات من المجتمع عن مواطنهم الأصلية.

وان المسار السريع لعملية التحضر جعل من عملية توفير المأوى المناسب والخدمات الأساسية لسكان الحضر الفقراء مهمة تتجاوز قدرة الحكومات والسلطات المحلية، مما أدى بمجتمعات كبيرة الى ان تستوطن بشكل غير قانوني اراضي لا تملكها. وقد برزت هذه الظاهرة بحدة في المدن الكبرى. فتقديرات البنك الدولي (1993a) تشير الى ان ٤٥ في المائة من فقراء آسيا و ٤٠ في المائة من فقراء أفريقيا سيسكنون في مناطق حضرية في نهاية القرن العشرين. وبسبب الوجود غير القانوني للمساكن العشوائية، تكون هذه المساكن غير مجهزة، كلياً او جزئياً، بالخدمات البيئية (الماء والكهرباء والصرف الصحي)، وتعاني من الاكتظاظ، اذ يتجاوز عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة الحدود المقبولة في المعايير السكنية.

لقد قامت حكومات الدول النامية عامة، والدول العربية خاصة، بمحاولات عديدة لحل مشكلة إسكان الفقراء، إلا ان الكثير منها لم يحالفه التوفيق لأن الأمر مكلف ويعتمد على دعم مالي كبير، وبالتالي يصعب تعميمه. وستتناول الدراسة تحليل الإسكان العشوائي بكونه نمط إسكان ذوي الفقر المدقع وستناقش سياسات التعامل مع هذه المشكلة من منطلقات اقتصادية واجتماعية وتكنولوجية ومؤسسية.

وستعرض الدراسة بإيجاز ما نشر عن هذا النوع من الإسكان في دول عربية مختلفة، مع محاولة إعطاء نظرة الى المشكلة على مستوى الإقليم. وهي تعتمد على تقارير ميدانية حول مستوطنات غير قانونية في بغداد وبيروت. والإسكوا تشكر المستشارين اللذين أعدّا هذه التقارير: الدكتور باسم الأنصاري والسيدة منى حرب القاق.

وتخلص الدراسة الى إعطاء منظور تنموي عام لاسكان الفقراء، مبني على الدروس المستنبطة من الحالات المدروسة وضمن الأطر العامة للمفاهيم التنموية الحديثة، مع مراعاة خاصية الدول العربية المتمثلة في كونها دولاً نامية.

الفصل الأول

نظرة إقليمية الى المستوطنات العشوائية

مقدمة

ذكرت دراسة[١] إقليمية لظاهرة المستوطنات العشوائية، مبنية على دراسات أجريت في دول عربية مختلفة، أن ظاهرة الاستيطان العشوائي ترتبط بالعامل الاقتصادي. وقد قسمت الدراسة الدول العربية الى ثلاثة أقسام:

١- الدول الغنية ذات الدخول العالية (دول الخليج وليبيا)، التي ظهرت فيها مشكلة المستوطنات العشوائية قبل اكتشاف البترول، ولكنها استثمرت عائدات النفط في معالجة هذه المشكلة.

٢- الدول المتوسطة الدخل (الأردن، تونس، سوريا، المغرب، مصر).

٣- الدول الفقيرة (جيبوتي، السودان، الصومال، اليمن).

ولا تزال الدول المتوسطة الدخل والفقيرة تعاني بأشكال مختلفة من مشكلة المستوطنات العشوائية.

وباختصار، يمكن تحديد ثلاثة أسباب لظهور هذه المستوطنات:

(أ) احتلال جماعة من ذوي الدخل المتدني أرضاً عامة أو خاصة، واستخدامها مواد بناء رخيصة دون تخطيط أو ضوابط؛

(ب) عملية تراكم تدريجية تحتل فيها عائلة ما قطعة أرض خالية، وتتبعها عائلات أخرى حتى تصبح منطقة مأهولة بالسكان؛

(ج) مخيمات اللاجئين بسبب الحروب أو الهجرة أو الكوارث الطبيعية، وتختلف هذه المستوطنات في خصائصها الاجتماعية عن المستوطنات العشوائية الأخرى.

أولاً- طرق الإنشاء في السكن العشوائي[٢]

يمكن تصنيف طرق الإنشاء المستخدمة في السكن العشوائي ضمن أربعة أصناف، تختلف استناداً الى الظروف الاقتصادية للمستوطنين وظروف الاستيطان، كالتالي:

---

(١) محمد عبدالله الحمّاد، المستوطنات العشوائية في البلاد العربية، ١٩٩٥.

(٢) في: وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل-٢)، الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٥.

١- أبنية مشيدة من مواد صلبة وطرق إنشاء متينة، وقد شيدت، بالأصل، وفق معايير جيدة، ثم أخليت من شاغليها الأصليين واحتلها المستوطنون. وتعاني هذه الأبنية من انعدام الصيانة لأنها لا تدر مردوداً على صاحب الملك، ويهمل شاغلوها صيانتها بسبب وجودهم اللاقانوني.

٢- أبنية مشيدة من مواد ذات ديمومة ولها أسس وسقوف تقاوم العوامل الجوية. وهذه المساكن لو اقترنت بما يضمن للساكنين الاستقرار فيها لأمكن أن تكون نواة صالحة للتطوير والتحسين. كما يمكن أن يستخدمها ساكنوها كضمان للاستدانة المصرفية.

٣- أبنية مشيدة بأسلوب اعتاده ساكنوها في موطنهم الريفي الذي قدموا منه، مستعينين بمواد تستخدم تقليدياً في القرى والأرياف، وبأساليب مبسطة. وهذه المباني أقل ديمومة من المباني الحضرية، ولكن يمكن لشاغليها صيانتها، كما يحدث في الريف، وبشكل مستمر.

٤- أبنية مكونة من مواد عديدة متفرقة حُصل عليها مجاناً على الأغلب، عن طريق إعادة الاستخدام. وتعاني هذه الأبنية من أنها لا توفر لأصحابها الأمان ولا الحماية الكافية من العوامل الجوية، وان هياكلها غير متينة وموادها لا تدوم. ومثل هذه المباني لا يستحق التحسين، بل يحتاج، إن سمحت الظروف، الى إعادة بناء.

ويمكن إيجاز المشاكل المترتبة على الاستيطان العشوائي في الدول العربية بما يلي:

(أ) مشكلات قانونية

إن معظم المساكن والأحياء والمستوطنات العشوائية قد نشأت وانتشرت وتوسعت نتيجة لغياب القوانين والأنظمة والضوابط، وربما أصدرت القوانين بعد نشأة المستوطنات وتوسعها. وبعد انتشار الظاهرة، ظهرت معها مشاكل قانونية مرتبطة بالتعدي على الأراضي وحق الدولة في إزالتها والأضرار الناتجة عن ذلك؛

(ب) مشكلات تخطيطية

تنتشر المستوطنات العشوائية في مواقع جغرافية مختلفة (أطراف المدن – تلال ومرتفعات – حول المستنقعات...)، وتفتقر الى المرافق والخدمات. ويعتبر التخطيط فيها مشكلة أساسية يصعب حلّها نظراً لالتزام المخططين في المدن العربية بمعايير ونظم بناء تكلف كثيراً وتكون في معظم الأحوال فوق إمكانية الدولة؛

(ج) مشكلة توفير الخدمات والمرافق

تعاني المستوطنات من غياب الخدمات البلدية والمرافق العامة، وتخلو غالباً من الخدمات الأساسية والحيوية وشبكات المياه الصحية، ولا تتوفر فيها خدمات النظافة العامة والخدمات الصحية، والمصارف الصحية ليست مرتبطة بها. وعدم اهتمام المسؤولين بتوفير الخدمات يعود الى الاعتقاد بأنها تجمّع غير شرعي وبأنها ستزال يوماً ما؛

(د) مشكلات اقتصادية

يعتبر قاطنو المستوطنات العشوائية من ذوي الدخول المتدنية، والفرق في الدخول بينهم وبين سكان الحضر الأساسي كبير جداً. وعلاوة على ارتفاع معدلات البطالة في هذه المناطق، لا توفر المدن لسكان العشوائيات إلا أعمالاً هامشية؛

(هـ) مشكلات اجتماعية

يضم مجتمع العشوائيات فئات متباينة، ربما عرقياً وثقافياً، أتت من بيئات مختلفة غير متجانسة؛

(و) مشكلات إدارية وأمنية

نظراً الى توسع واكتظاظ بعض المناطق العشوائية، يصعب الإشراف الإداري فيها كما يصعب تقديم الخدمات البلدية والتنظيمية. ونظراً الى اعتبار الدولة لهذه المناطق غير قانونية، فلا تتوفر فيها خدمات أمنية، فيؤدي هذا الى تزايد الجرائم.

ثانياً- الاستيطان العشوائي في دول عربية مختارة

ألف- مصر[٣]

تتماثل مشاكل الاستيطان العشوائي من حيث التعريف والخلفية، إلا ان ظروف حدوثها ومعالجاتها تختلف من دولة عربية الى أخرى تبعاً للضغوط الديموغرافية والحالة الاقتصادية ومسارات التنمية في كل دولة. وفي مصر ثلاثة أنماط من هذا الإسكان:

١- الإسكان العشوائي: مجتمعات سكنية نشأت بلا تخطيط وتعدّت على بعض الأراضي الزراعية وأملاك الدولة، وهي مناطق محرومة.

٢- الإسكان المجازي: أماكن غير معدّة أصلاً للسكن وتشغلها أسر.

٣- المقابر: وهي مستوطنات بشرية فريدة تقع في القاهرة، وتسمّى "مدينة الأموات". ويشترط بناء المقابر الاستحواذ على ملكية الأرض، فيتوارثها أصحابها وتقام مع القبور غرفة أو غرفتان، فيستطيع الأقرباء زيارة القبر. وقد كان يسكن "مدينة الأموات" ١٠ ٠٠٠ نسمة في العام ١٩٧٣، وزاد العدد بعد ثلاثين عاماً الى ١٠٠ ٠٠٠ بسبب تفاقم الأزمة السكنية، وهو يقدر اليوم بحوالي ٤ ملايين نسمة، مما حدا بمحافظة القاهرة الى إدخال الخدمات البلدية، من مياه وكهرباء ومدارس ومواصلات عامة وخدمات أمنية، الى هذه المستوطنة.

---

(٣) اعتمدت ثلاثة مصادر من استعراض حالة مصر وهي:

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، ١٩٩٧، السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - جمهورية مصر العربية، (E/ESCWA/HS/1997/9).
- مجلس الشورى، جمهورية مصر العربية، تقرير عن "الاسكان غير المخطط بالمناطق العشوائية"، ١٩٩٤.
- محمد عبد الله الحماد، المستوطنات العشوائية في البلاد العربية، ١٩٩٥.

ولا توجد تقديرات دقيقة عن ساكني المستوطنات العشوائية في مصر، الا أن الخطة العامة للدولة (إحصاء ١٩٨٦) تشير الى ان عدد قاطني المساكن العشوائية يبلغ حوالي ٠٠٠ ٤٤٠ ٥ نسمة.

ومن المتوقع أن ينخفض عدد سكان هذه المناطق بسبب تزايد عدد الوحدات السكنية المشيدة في الحضر، اذ تم تشييد ٠٠٠ ٩٧٨ وحدة خلال الخطة الخمسية الثانية (١٩٨٧/١٩٨٨-١٩٩١/١٩٩٢).

وقد دأبت الجهات صاحبة القرار في مصر على معالجة مشكلة السكن العشوائي بوضع سياسات وقوانين لعل أهمها وأوضحها ما جاء في الخطة الخمسية الثالثة (١٩٩٢/١٩٩٣ ، ١٩٩٦/١٩٩٧) التي هدفت الى إلغاء قيود سبق وضعها في قوانين سابقة (انظر الاطار ١).

الإطار ١- بعض مضامين الخطة الخمسية الثالثة (١٩٩٢/١٩٩٣-١٩٩٦/١٩٩٧) - مصر

- تخفيف قيود البناء وتشجيع المستثمرين وتسهيل إجراءات الترخيص، خاصة للإسكان الاقتصادي والمتوسط .
- توفير الأراضي والمرافق اللازمة في المناطق الصحراوية المتاخمة للمدن القائمة.
- إعطاء حق الانتفاع بالأراضي للراغبين في البناء وغير القادرين على سداد ثمن الأرض.
- تنظيم الجهود الذاتية وتوجيهها الى المناطق المخططة بدلاً من المناطق العشوائية.
- حث القائمين على المشروعات الكبيرة على بناء مساكن للعاملين فيها.
- تنشيط الجمعيات التعاونية نظراً لعدم تناسب ما تقوم به مع ما يجب أن تقوم به.
- تحقيق التوازن في العلاقة بين المالك والمستأجر بما يحمي كلا الطرفين.
- الحد من استخدام الوحدات السكنية لغير أغراض السكن، وإنشاء مجمعات إدارية لهذا الغرض مع إعادة استخدام هذه الوحدات بدلاً من احتجازها.
- تنظيم تبادل الوحدات السكنية لظروف القرب من العمل أو لمصلحة كافة الأطراف.
- تخصيص نسبة من الإيجار أو قسط التمليك لتمويل أعمال صيانة المنازل بحيث يتحمل شاغلوها كلفتها.
- وضع برنامج زمني للانتهاء من إعداد المخططات العمرانية للمدن في مختلف المحافظات، وإزالة العقبات التي واجهت التخطيط العمراني.
- دعم صندوق الإسكان في مختلف المحافظات، وتنظيم استخدام موارده في تمويل الإسكان المنخفض التكاليف مع إدراج هذه الاعتمادات ضمن موازنة المحافظة.
- الإسراع للانتهاء من بحوث الإسكان، ككودات البناء (أنظمة البناء) والمواصفات الفنية، واستخدام نتائجها في خفض تكلفة البناء.
- إدخال نظام ضبط الجودة على كافة عناصر التنفيذ لضمان مطابقتها للمواصفات.
- اجتذاب شركات التأمين والبنوك في تنفيذ إسكان محدودي الدخل مقابل تخصيص نسبة من مساحة الأراضي للإسكان المتوسط وفوق المتوسط.

المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ١٩٩٧، السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - جمهورية مصر العربية، (E/ESCWA/HS/1997/9).

ويمكن ملاحظة وجود ثلاثة أبعاد واضحة في الخطة الخمسية الثالثة:

١- أن المحور الأساسي في السياسة هو تحديد العلاقة بين المالك والمستأجر من خلال التشريع.

٢- تشخيص القطاع الخاص كأداة فعالة لحل مشكلة الإسكان مستقبلاً.

٣- زيادة نسبة الاستثمارات في قطاع الإسكان الى ما يقارب ١٢ في المائة من إجمالي الاستثمارات القومية، التي تقدر بـ ١٥٤ مليار جنيه.

وقد تبنت الخطة الخمسية الثالثة مجموعة من السياسات تهدف الى الحد من ظاهرة التمركز السكاني، أهمها مراعاة البعد الاقتصادي بجانب البعد الإداري، وإعادة تقسيم الجمهورية الى أقاليم متعددة بحيث يكون كل إقليم بمثابة وحدة اقتصادية متكاملة، وإضافة الى ذلك تنمية الموارد المحلية وتطويرها لتساهم في التنمية المحلية.

ومن جملة الأسباب التي أدّت الى ظهور وتفاقم الاستيطان العشوائي: اللجوء الى المناطق العشوائية كبديل للهجرة الداخلية. فمع زيادة أسعار البترول في دول النفط وزيادة الهجرة الى الخارج في نهاية السبعينات، لاقى بعض الفقراء مشاكل في الحصول على فرص السفر فلجأوا الى المناطق العشوائية الواقعة داخل المدن الكبيرة أو بالقرب منها أملاً بفرص العمل. كما كان اللجوء الى هذه المناطق هروباً من الضوابط التي يضعها المجتمع، وخاصة للعيش ضمن إمكانيات محدودة، علاوةً على ما تشكل هذه المناطق من مأوى للخارجين عن القانون بسبب ضعف أو انعدام الإشراف الإداري أو الأمني. ولا بدّ من الإشارة الى نظرة بعض أفراد المجتمع الى سكان المناطق العشوائية على أنهم خارجون عن القانون يجب التخلص من مشاكلهم.

ويمكن تلخيص تطوّر سياسة الدولة المصرية بأنها، في الماضي، أخذت موقفاً سلبياً من العشوائيات ولم تمدها بالمرافق الأساسية، مما جعل المناطق تكتظ بالسكان وتستقطب الهاربين من وجه القانون. أما حالياً فانها تمدها بالمرافق وتحاول أن تشرك الأهالي في تنمية وتطوير منطقتهم. وأمّا المناطق التي يتعذر تطويرها فتجري إزالتها. ويمكن تحديد المجهود الحالي بالنقاط التالية:

(أ) تحديد مشكلة المناطق العشوائية من خلال الدراسات. فسكانها يمثلون، ١٥ في المائة من إجمالي سكان المحافظتين (القاهرة، الاسكندرية)، مقابل ١٤ في المائة في محافظات الصعيد و ٢٦ في المائة في محافظات الوجه البحري؛

(ب) تحديد أولويات المحافظات التي تحتاج الى معالجة ظاهرة الإسكان العشوائي. وقد قدرت المبالغ المطلوبة بـ ٤ مليارات جنيه لتمويل ٥ برامج من أصل ١٤؛

(ج) حددت برامج لمواجهة العشوائيات، ورصد ٦ر١ مليون جنيه، وخصص في موازنة ١٩٩٣/١٩٩٩ مبلغ ٩ر١٨٣ مليون جنيه لتمويل ٤ برامج؛

(د) حددت الجهة المسؤولة عن متابعة تمويل تنفيذ البرامج الخاصة بتطوير المناطق العشوائية: إدارة التخطيط والموازنة في وزارة الإدارة المحلية، التي تتولى المتابعة المالية مع المحافظات؛

(هـ) اهتمام الدولة حالياً بتنمية القرية المصرية؛

(و) تشجع الدولة دور المشاركة الشعبية والمنظمات الأهلية لتطوير المناطق الشعبية؛

(ز) تعد الدولة برامج لتطوير السلوك الإنساني لدى سكان المناطق العشوائية، بجانب التطوير العمراني؛

(ح) العمل على تنفيذ برنامج تطوير المناطق العشوائية خلال فترة ٧ سنوات، وهو يستهدف خفض نسبة تزايد السكان فيها من ٣٦ الى ٥ في المائة؛

(ط) تطوير السياسات العامة التي تتناول مشكلة الإسكان من خلال تطوير الإطار التشريعي والتنظيمي، وزيادة الاهتمام بالبحث عن أنماط غير تقليدية للبناء، وترشيد نشاطات الجمعيات التعاونية للإسكان.

باء- اليمن[٤]

هناك ثلاثة نماذج من الأحياء العشوائية، وفق مواد بناءها، وهي كما يلي: (١) منشآت الطوب؛ (٢) منشآت الزنك والقش والكرتون؛ (٣) منشآت من خليط من المواد. وهي تفتقر جميعها الى المياه النقية والصرف الصحّي.

ومن خصائص الأحياء العشوائية في المدن اليمنية أنها تقع على أطراف المدن، في مناطق غير مخططة تخلو من الشروط الصحية، وتستخدم مواد منها الطوب والقش والزنك والخشب والكرتون. وهناك نماذج مختلفة من المواد المستخدمة:

١- النموذج الأول: طوب خراساني: المسكن ٣/٢ غرف وحمّام ومطبخ.
٢- النموذج الثاني: الصفيح (أكواخ/عشش وصندقات).
٣- النموذج الثالث: وهو خليط من النموذجين الأول والثاني.

أما ملكية المساكن فهي للأفراد بشكل عام (بترخيص ١٥ في المائة، وبدون ترخيص ٨٥ في المائة)؛ والبعض يسكنه مشيدوه، والبعض يؤجر للغير، والبعض الآخر يباع لأشخاص آخرين، مثلاً: مهاجرين عائدين.

جيم- الأردن[٥]

يمكن تلخيص أسباب نشوء التجمعات السكانية العشوائية في الأردن بما يلي:

١- الأرض: أسعارها تفوق قدرة فئات الدخول المتدنية؛ وسعر الأراضي المنظمة مرتفع، ومالكو قطع الأراضي السكنية لا يستثمرونها بالبناء؛ والأراضي تُتملك بالإرث؛ والدولة لا تفرض رقابة؛ والمخططات التنظيمية تتناقض مع لوحات الأراضي الموجودة.

٢- العوامل الفيزيائية: عدم صلاحية الأرض للبناء، مما قد يحدث تشققات في المسكن. كما ان فئات الدخل المتدني تبني في الوديان (تجمع الأمطار).

---

(٤) عبد الرحمن أحمد عثمان (١٩٩٨). "الأحياء العشوائية في المدن اليمنية"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي. الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

(٥) ماجد عبد القادر مطاوع (١٩٩٨). "طبيعة الجمعيات السكنية العشوائية في الأردن"، في: ندوة المدينة والسكن العشوائي الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

٣- العوامل السياسية والاجتماعية: وتتلخص بالهجرات الناتجة من عدم الاستقرار السياسي، والنمو السكاني، وانعكاس العلاقة العشائرية بالدولة على بعض أراضي الدولة قانوناً.

٤- العوامل الإدارية والتخطيطية: ويمكن إيجازها بعدم تناسب قطع الأرض من حيث المساحة وقوانين ونسب البناء، مع المقدرة المالية لغالبية فئات المجتمع، وإهمال المناطق المعتدى عليها وعدم ضبط مخالفات المخططات التنظيمية.

ومن الملاحظ أن مطاوع (١٩٩٨) يدرج تحت أنواع السكن العشوائي نمطاً مضافاً الى ما هو متعارف عليه، وهو النمط الناتج من السكن على أراضٍ منظمة ويملكها ساكنوها، إلاّ أن حالتها تدنت بسبب الطبيعة الطوبوغرافية والتركيب الجيولوجي، ولا يتركها هؤلاء لعدم مقدرتهم المالية ولكون ما يحصلون من تعويضات عنها لا يسمح لهم بابدالها.

كما تشخص الدراسة أنماط التجمعات العشوائية في الأردن كالتالي:

١- المناطق الهابطة (Blightened Areas): مناطق تسوء في أول مراحلها ويمكن معالجتها.

٢- المناطق السيئة (Slums): مناطق وصلت الى درجة كبيرة من السوء ويجب معالجتها بهدمها واكمال مرافق الخدمات.

٣- المناطق السيئة جداً (Obsolete areas): مناطق بلغت حالة من السوء لا يمكن إصلاحها، ويجب إزالتها وإعادة اعمارها.

وتعزو دراسة عن السكن العشوائي في مدينة السلط[٦] هذه الظاهرة الى نفس اسبابها العامة في المناطق الأخرى، إلا أنها توجز خصائص السكن العشوائي في مدينة السلط بكونه أثار خللاً في النسيج التقليدي للسلط القديمة، وذلك بسبب العادات والتقاليد العشائرية التي تحكم الأسر في هذه الأحياء. كما تدرج الدراسة نوعين من الملكيات:

١- الملكية الجماعية (بين العشائر أو ملكية تعاونية)، ويستحيل التوسع في هذا النمط.

٢- الملكية الفردية الموروثة لذوي الدخل المحدود، وغالباً ما يسعى أفرادها الى التوسع، فتنجم عن ذلك مشاكل عديدة منها بيئية واجتماعية وغيرها، وإنشاء مساكن على أراضٍ زراعية، واضطرار البلدية الى توسيع أراضيها لتضم هذه المناطق.

ويتوزع السكن العشوائي في السلط على أربع حالات:

(أ) مناطق في وسط المدينة، فوق أبنية تراثية وفي أراض فضاء؛
(ب) ضمن أحياء سكنية حديثة، ملكية جماعية أو عشائرية؛
(ج) ضمن أراضٍ زراعية في أطراف المدينة؛
(د) متناثرة في مناطق السكن، بالنسبة الى ذوي الدخل المتوسط والمرتفع.

---

(٦) عبد الرحمن محمود الحيادي (١٩٩٨)، "ظاهرة السكن العشوائي في مدينة السلط"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي، الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

وتقترح الدراسة ثلاث نقاط يجب الأخذ بها من خلال نظرة مستقبلية لمعالجة هذه المشكلة، وهي:

(١) تجميد حركة البناء في منطقة المدينة القديمة لوضع أنظمة مناسبة للترميم والمهارات؛
(٢) الحفاظ على المعالم التراثية البارزة؛
(٣) البدء بعملية الإنعاش من خلال خطة تهدف الى تنشيط السياحة.

دال- السودان، الخرطوم[٧]

يقسم السكن العشوائي في الخرطوم الى ثلاثة أنواع:

١- الدرجة الرابعة: وهي مساكن من الثلاثينات تقطنها مجموعات من القبائل ويمارس فيها تصنيع الكحول، كما تكثر فيها الجرائم.

٢- مناطق الكراتين: أكواخ من كرتون وصفيح وخيش، وأسباب النزوح اليها سياسية وأمنية (الحروب)، كما ان طبيعتها جافة، وتتسم بعدم الانضباط الاجتماعي.

٣- مناطق عشوائية حديثة سببها غياب السلطة الادراية عن مشكلة السكن، وضعف القوانين، وفشل المشاريع التنموية، والظروف الطبيعية والأمنية.

ومن المشكلات الاجتماعية الرئيسية في السكن العشوائي: ضعف الاندماج الاجتماعي بسبب تباين العادات الاجتماعية بين المجاميع المختلفة، وحرمان المناطق من الخدمات الضرورية، وانقسام الأسر.

أما من الناحية الاقتصادية فتعزى المشاكل الى ممارسة الشباب أعمالاً هامشية، والى ظاهرة سمسرة الأراضي وانتعاش السوق السوداء، وتخريب الأراضي الزراعية والبناء عليها. كما تعاني هذه المستوطنات من مشكلات صحية وأمنية تشابه مشكلات المستوطنات العشوائية في المدن العربية الأخرى.

وأما من ناحية المعالجات، فقد شكل في عام ١٩٨٥ جهاز تنفيذي ولجنة عليا لمعالجة السكن العشوائي، ووضعت خطة المعالجة في المدن القريبة، بالإضافة الى إجراء دراسات اجتماعية وتخطيط مواقع لاستيعاب القاطنين وترحيلهم.

وقد صدر مرسوم بإنشاء مجلس مدينة يشمل وحدات إدارية تُعنَىْ بتقديم الخدمات واستنهاض الجهد الشعبي. وشجع المواطنون اللجان المشاركة، اذ شارك أفراد الأسر، أثناء عملية الترحيل، في فك السقوفات والأبواب، وفي غير ذلك من النشاطات، وساعد الأفراد بعضهم في عملية البناء، مما أدّى الى زيادة الروابط الاجتماعية.

---

(٧) أحمد الخصيم فضيل (١٩٩٨)، "تجربة ولاية الخرطوم لمعالجة السكن العشوائي"، في: ندوة المدينة والسكن العشوائي، الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

الفصل الثاني

دراسة حالة المستوطنات غير القانونية في منطقة بغداد

الدكتور باسم الأنصاري

مقدمة

بغداد، المدينة الرئيسية في العراق والمركز الأهم فيه من النواحي السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والفكرية والإعلامية، فيها يتركز النشاط التجاري والمهني، والمدارس والمعاهد العالية والجامعات. لقد مارست بغداد هذا الدور واستمرت فيه منذ ان أنشأها الخليفة العباسي ابو جعفر المنصور في عام ٧٦٢ م، ولا تزال مستمرة فيه لكونه مرتبطاً ارتباطاً مباشراً بنمو البلاد وتطورها.

كان عدد سكان بغداد ١٦٠ ٥٠٥ نسمة في عام ١٩٤٧، وارتفع الى ٠٢٣ ٦٢٦ ١ في عام ١٩٦٥، ووصل الى ٠١٨ ٧٣٣ ٣ في عام ١٩٨٧[٨]، ويقدر انه سيصل الى ٩ ملايين في عام ٢٠٠٠؛ وهذا يمثل على التوالي، نسب ٥ر٣١ و١ر٣٩ و٦ر٣٢ في المائة من مجموع عدد سكان الحضر في العراق للأعوام المذكورة. كما يقدر ان النسبة ستصل في عام ٢٠٠٠ الى ٥٠ في المائة من مجموع سكان الحضر في العراق[٩].

ومدينة بغداد من المدن التي اهتم بتخطيطها المعماريون ومخططو المدن أثناء فترات نموها وتطورها، وقد وضعت لها تصاميم أساسية كما يلي:

١- التصميم الأساسي الأول، وضع عام ١٩٣٦.

٢- التصميم الأساسي الذي أعدته (شركة مينو بريو الإنكليزية) في عام ١٩٥٦: خططت مدينة بغداد على أساس ان طاقتها الاستيعابية ستصل الى ٥ر١ مليون نسمة خلال فترة خمسين سنة، واقترح ان تكون مدينة دائرية بقطر يصل الى ١٨ كلم، محاطة بحزام أخضر.

٣- التصميم الأساسي الذي أعدته شركة دوكسيادس اليونانية ١٩٥٩: خططت المدينة على أساس ان طاقتها الاستيعابية ستصل الى ٣ ملايين نسمة بعد عشرين سنة، واقترح ان تكون المدينة بهيئة هندسية مستطيلة وبأبعاد ١٣ x ١٨ كلم.

٤- التصميم الأساسي الذي أعدته شركة بول سيرفس البولندية: خططت المدينة على أساس ان طاقتها الاستيعابية ستبلغ ٢ر٣ ملايين نسمة عام ١٩٩٠، وضمن حدود إدارية بلدية تصل الى ٤ر٨٦٣ كلم^{٢}، ثم عدلت بموجب التصميم الإنمائي الشامل لتستوعب ٣ر٤ ملايين نسمة في عام ٢٠٠٠، على أساس ان معدل الزيادة السنوية سينخفض حتى عام ٢٠٠٠ ليصل الى ما يتراوح بين ٢ر٢ و٥ر٢ في المائة، وان معدل الهجرة الريفية سينخفض من ٢ الى ٢ر١ ثم الى ٥ر١ في المائة.

---

(٨) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، نتائج التعداد العام للسكان للأعوام المذكورة آنفا.

(٩) التعريف القانوني للمركز الحضري في العراق: كل مستوطنة يبلغ عدد سكانها ٣٠٠٠ نسمة، ويوجد فيها مركز بلدي.

وبسبب هذا الدور المهيمن للمدينة، والأوضاع الاقتصادية والسياسية غير المستقرة في البلاد حتى عام ١٩٦٨، استأثرت بغداد بأعلى نسبة من المهاجرين الذين اتجهوا نحوها أملاً بالعثور على عمل ذي دخل أعلى، وتطلعاً الى الإقامة في مساكن وبيئة سكنية افضل والتمتع بخدمات أوفر، والمعيشة في أوضاع اجتماعية أنسب منه في مناطقهم الأصلية، وارتفعت أعداد المهاجرين اليها من ١٨٢ الفاً في عام ١٩٤٧ الى ٣٣٢ الفاً في عام ١٩٥٧، ثم الى ٤٩٥ الفاً في عام ١٩٦٥ (قدر أن ٧٣ في المائة من هؤلاء المهاجرين جاؤوا من محافظة ميسان).

وكان من البديهي ان تؤثر حركة الهجرة المتعاقبة على بنية مدينة بغداد الوظيفية والمورفولوجية، وبشكل لا يمكن تجاهله. ففي الفترة بين الخمسينات وبداية الستينات، اصبح اكثر من ثلث مساكن المدينة عبارة عن أكواخ من الطين أو صرائف بأشكال مختلفة أقامها المهاجرون في مستوطنات غير قانونية. وقدر عدد الصرائف في بغداد بـ ٤٧ ٠٠٠ في عام ١٩٥٦، وان العدد الكلي الذي نقل من بغداد وضواحيها خلال الفترة ١٩٦١-١٩٦٣ يقارب ٥٥ ٠٠٠ صريفة(١٠).

ان أهم واكبر المستوطنات غير القانونية التي نشأت في هذه الفترة هي:

(أ) جانب الرصافة

(١) صرائف العاصمة: اكبر المستوطنات التي نشأت، بلغ عدد الصرائف فيها ما بين ١٥ ٠٠٠ و ٢٠ ٠٠٠ صريفة؛

(٢) الصرافية، الشيخ عمر، الصليخ، العلوية والكرادة الشرقية.

(ب) جانب الكرخ

(١) الشاكرية: اكبر المستوطنات في هذا الجانب، وتقع قرب معسكر الوشاش (سابقاً)؛
(٢) محطة سكة حديد قرب بغداد؛
(٣) امتداد خط سكة مدينة بغداد – الموصل (ام العظام)؛
(٤) سكة حديد الشالجية وخط بغداد – الموصل؛
(٥) طريق بغداد – بيجي الذي يرتبط بالكاظمية.

المخطط ١

نظراً لكون هذه المستوطنات جاءت مخالفة لقوانين التنظيم المعمول بها من النواحي العمرانية والصحية ونواحي السلامة العامة، وتضر بالمصلحة العامة في مستوى مبانيها او كثافاتها او لظروف التجهيزات الموجودة فيها وغير ذلك من المعايير الصحية والفنية المناسبة للسكن السليم، اتخذت الدولة العديد من الإجراءات والتدابير التي اختلفت من مرحلة زمنية الى أخرى معبرة في ذلك عن ردود فعلها تجاه نشوء هذه المستوطنات وفقاً للظروف والاحتياجات التي تجابهها في كل مرحلة. وسنحاول إبراز بعض السمات والإجراءات التي اتخذتها الدولة بعد التعرف على أنواع الأراضي التي احتلها المهاجرون.

---

(١٠) د. الاشعب خالص، مدينة بغداد: نموها، بنيتها، تخطيطها. بغداد، ١٩٨٢.

أولاً- أنواع الأراضي ومشكلة المتجاوزين

ليست هذه المشكلة تخطيطية فقط، بل تتعلق أيضاً بنظام الأرض وأصنافها[١١] إذ ان عائدية الأرض المتجاوز عليها تعود في الغالب للدولة وتتوزع كما يلي:

(أ) الأراضي الأميرية

وهي الأراضي التي تعود لوزارة المالية وليس لأحد حق التصرف فيها، وقد تفوض بالطابو لبعض الأشخاص فتسمى بالأراضي الأميرية المفوضة بالطابو وهذا النوع من الأراضي هو اكثر الأراضي التي حصلت فيها التجاوزات، ومن أمثلتها التجاوزات الواقعة في الجكوك، والكوازة، والرحمانية، وجرعة خرمة...الخ؛

(ب) أراضي الوقف

حبس العِيَنْ عن تمليكها لأحد من العباد والتصدق بالمنفعة على الفقراء، ولو في الجملة او على وجه من وجوه البر.

وقد ظهرت أنواع من الوقف هي:

(١) الوقف الديني: ويقصد به رصد الأموال المنقولة وغير المنقولة، بصورة كاملة، للأغراض الدينية والخيرية؛

(٢) الوقف الذري الأهلي: وقف الأولاد، وهو نظام محرّف للوقف، ظهر اثر نزوع أصحاب الأراضي من الأثرياء الى التخلص من الضرائب المفروضة على أراضيهم، او الحيلولة دون مصادرتها من قبل السلطة؛

(٣) الوقف المشترك: وهو ما يرصد لجهة خيرية او دينية ولأولاد الوقف او لشخص معين بالذات وبصورة مشتركة. ومن أمثلتها المستوطنات اللانظامية التي نشأت في مناطق الجكوك، والقادرية، والزكم..الخ .

(ج) الأراضي المملوكة للدولة

وهي التي تعود ملكيتها لوزارات مختلفة وتستخدم لأغراضها في إطار استعمالات الأرض المعرفة في التصميم الأساسي لمدينة بغداد لعام ١٩٧١، مثل:

(١) الأراضي المخصصة كمناطق مفتوحة وملاعب، وعائديتها لوزارة الشباب؛ ومنها، مثلاً، المستوطنات اللانظامية في مناطق الغزالية، وجنينة، والرحمانية .. الخ؛

---

(١١) القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ صنف الأراضي الى خمسة اصناف هي الأراضي المملوكة، والاميرية، والموقوفة، والمتروكة، والأراضي الموات.

(٢) الأراضي المخصصة للأغراض الصناعية، وعائديتها لوزارة الصناعة والمعادن؛ ومنها، مثلاً، المستوطنات اللانظامية الواقعة على طريق بغداد – بعقوبة القديم، حيث تتركز معامل الطابوق (الآجرّ المستخدم في البناء) .. الخ.

(٣) الأراضي المخصصة للخدمات العامة، مثل الأراضي المخصصة لإنشاء كلية الطب والجامعة المستنصرية، وعائديتها لوزارة البحث والتعليم العالي، وسكينة وكريات – مخصصة للخدمات الصحية – المجاري .. الخ؛

(٤) الأراضي المخصصة للأغراض الزراعية والمتعاقد عليها مع وزارة الزراعة بعد إفرازها الى قطع بأبعاد مختلفة، مثل المستوطنات اللانظامية في الجفتلك، وبزايز الفضيلية .. الخ؛

(٥) أراضى البلديات/أمانة بغداد: حيث ملكت أمانة بغداد بموجب بعض القرارات مساحات من الأراضي داخل المخطط الأساسي لمدينة بغداد لغرض تنفيذ بعض مشاريعها، كالقرار ٥٨١ المؤرّخ ٥ أيار/مايو ١٩٨١ الذي تم تمليكها بموجبه الأراضي والبساتين (انشئ العديد من المستوطنات اللانظامية على هذا النوع من الأراضي، مثل النعيرية، والكيارة، وكمالية، وعباس الهادي، والشركة .. الخ؛

(د) أراض مملوكة خاصة

وهي الأراضي التي تعود للأفراد فيقومون بتقسيمها وإفرازها ثم ببيعها للساكنين بعقود. ولكن استعمال الأرض لا يتطابق مع الاستعمالات المخصصة لها في التصميم الأساسي.

ثانياً- القرارات والإجراءات التي عالجت مشكلة الاستيطان اللاقانوني

(أ) الفترة لغاية عام ١٩٧٠

شهدت هذه الفترة اهتماماً متزايدا من الدولة بمشاريع التنمية، ومنها قطاع الإسكان، ووضع أول خطة خمسية للإسكان (١٩٥٥-١٩٥٩) بالتعاون مع شركة دوكسيادس اليونانية. وقد نفذت بعض المشاريع السكنية لذوي الدخل المنخفض في أنحاء مختلفة من البلاد (سميت بمشاريع الإسكان الخاص). كما شهدت هذه الفترة زوال خطر الفيضان عن مدينة بغداد بعد إنشاء سد الثرثار وظهور مساحات كبيرة من الأراضي صالحة للاستعمالات المختلفة، ومنها السكن. وشهدت هذه الفترة كذلك ظروفاً غير طبيعية من عدم الاستقرار السياسي والركود الاقتصادي، انعكست سلباً على برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وشكلت أحد أسباب نشوء وانتشار المستوطنات غير القانونية الفقيرة في بغداد (على وجه الخصوص)، وعكست الإجراءات والتدابير التي اتخذت في هذا المجال والتي يمكن ان يذكر منها ما يلي:

(١) الترحيل وإعادة التوقيع: شملا سكان الصرائف في مدينة بغداد؛ فقد قامت الدولة، خلال الفترة ١٩٦١-١٩٦٥، بإزالة كافة مستوطناتهم وترحيلهم الى مدينة بغداد (الثورة سابقاً) والشعلة، ضمن مرحلتين من الإجراءات:

أ- المرحلة الاولى: تشييد ٩١١ داراً في القطاع ٤ من مدينة صدام في عام ١٩٦١، بموجب تصاميم نموذجية أعدتها شركة دوكسيادس اليونانية، وقد وزعت لذوي الدخل المحدود من سكان مدينة بغداد، وبموجب تصميم مخطط مدينة صدام كان هذا القطاع يقع، في البداية،

ما بين قناة الجيش والمناطق السكنية الجديدة للمهاجرين، مما يشكل نوعا من أشكال الأحزمة الأمنية التي تفصل سكان العاصمة عن مناطق سكن المهاجرين.

ب- المرحلة الثانية: توزيع قطع الأراضي السكنية، بمساحة ١٤٤ م^{٢} للقطعة الواحدة في مدينة صدام، و١٤٤-١٦٠م^{٢} في مدينة الشعلة، والسماح للمهاجرين بتشييد دورهم دون الحصول على إجازة بناء بهدف الإسراع بعملية بناء الدور. وقد بلغ عدد الأراضي المفروزة والموزعة على المهاجرين ٥٤٤ ٦٤ قطعة في مدينة صدام، بضمنها مساحات الأراضي المخصصة للخدمات الاجتماعية العامة.

(٢) سن مجموعة من القوانين والقرارات لمجلس قيادة الثورة لمعالجة مشكلة المتجاوزين على الأراضي الأميرية الواقعة ضمن حدود التصاميم الأساسية للمدن العراقية، مثل: القرار ٣٥٣، المؤرخ ١١ آب/اغسطس ١٩٦٩، الخاص بمدن محافظة ميسان، والقرار ٣٩٠ المؤرخ ٢٥ آب/اغسطس ١٩٦٩، الخاص بمدن محافظة ذي قار، والقرار ٤٠٤ المؤرخ ٤ ايلول/سبتمبر ١٩٦٩ لمدن محافظة الانبار .. الخ، والقانون رقم ٤٤ لعام ١٩٦٥، الذي منع تشييد الصرائف والمحلات غير الصحية داخل حدود التصميم الأساسي لمدينة بغداد والتصاميم الأساسية للمدن العراقية الأخرى؛ فقد منح هؤلاء فترة ٦ اشهر لرفع تجاوزاتهم ومستوطناتهم غير القانونية مع فرض عقوبات على المتجاوزين في حالة عدم الالتزام.

وتشير هذه الإجراءات والتدابير الى ما يلي:

أ- التدخل القسري من قبل السلطات المحلية للازالة، والمساهمة في ولادة اكبر تكتل سكاني للمهاجرين في مدينة بغداد اندمج بالنسيج الحضري للمدينة وتحول الى عامل جديد للهجرة الريفية نحو بغداد[١٢]؛

ب- عالجت غالبية القرارات مشكلة التجاوزات في المدن المختلفة كردود فعل مرحلية للحالات التي تواجهها في مكان وظرف معين، مركزة على الجوانب القانونية؛

ج- لم تراع القرارات استعمالات الأرض المسجلة على التصاميم الأساسية للمدن عند تحديد المناطق الجديدة لإعادة إسكان المرحلين، مما أدى الى تغيير هذه الاستعمالات في مراحل النمو اللاحقة للمدن.

(ب) الفترة ١٩٧٠-١٩٨٣

شهد العراق تطورا شاملا وتوسعا كبيرا في أغلب قطاعاته التنموية، ومنها قطاع التشييد والبناء، نتيجة لزيادة موارده المالية، وعلى وجه الخصوص بعد تأميم النفط في عام ١٩٧٢. ونتيجة لذلك، اتسمت هذه الفترة بنوع من الثبات والاستقرار في حركة السكان مع تزايد اهتمام الدولة بقطاع الإسكان ومساهمتها

---

(١٢) اعتبرت مدينة صدام أحد الأحياء المرتبطة اداريا بقضاء الأعظمية. وفي عام ١٩٦٩، حولت الى ناحية، وفي ١ نيسان/ابريل ١٩٧١، حولت الى قضاء. وكان من الأسباب الموجبة لهذا الإجراء:

كثرة المشاكل القائمة فيها نظرا لأن طبيعة المنطقة عشائرية، وأغلبية سكانها من المناطق الجنوبية، والتعامل فيها عشائري صرف، وهذا ما يتطلب سرعة البت في كافة الأمور المتعلقة بالمدينة، ومنها تنفيذ مشاريع الخدمات. وقد بلغ عدد سكانها، حسب احصاء عام ١٩٨٧، حوالي ٢٤٦ ٥٠٥ ٢.

الفاعلة في حل المشكلة السكنية وتحديد أنماط الإسكان الصحي في الحضر والريف. ويمكن الاشارة الى الإجراءات والتدابير التي اتخذت في هذا المجال بما يلي:

(١) الترحيل وإعادة التوقيع: إعادة ترحيل المهاجرين الى مناطق أخرى خارج بغداد (الهجرة المعاكسة) من خلال إنشاء مشاريع زراعية نموذجية مثل مشروع الشحيمية في واسط، و١٧ تموز، و٣٠ تموز، التي رُحِّلت إليها حوالي ٣ ٥٠٠ عائلة من مدينة صدام والشعلة؛

(٢) القوانين والقرارات التي صدرت عن مجلس قيادة الثورة لمعالجة التجاوزات على الأراضي المملوكة للدولة، مثل: قانون التصميم الأساسي لمدينة بغداد رقم ١٥٦، لعام ١٩٧١ الذي حدد أنواع استعمالات الأرض والخطوط الرئيسية لبرنامج واعمار المدينة للفترة المنتهية في عام ١٩٩٠ التي مددت حتى عام ٢٠٠٠. وقد حدد القانون حدود أمانة بغداد بـ ٨٦٣ كلم^{٢} مساحة الأرض الخاضعة للتطوير؛

(٣) مجموعة من قرارات مجلس قيادة الثورة عالجت ظاهرة التجاوز في المخططات الأساسية للمدينة العراقية، وقد صدرت في فترات زمنية متتالية واستمرت حتى الثمانينات، ونشير منها الى:

أ- القرار ٢٢٢ المؤرّخ ٢٦ شباط/فبراير ١٩٧٧، الذي منع فرز الأراضي الزراعية والبساتين ضمن المرحلة قيد التنفيذ من التصاميم لاغراض غير زراعية اذا كانت التصاميم تقرِّر لها استعمالات زراعية؛

ب- القرار ٥٤٨ المؤرّخ ٢٨ نيسان/ابريل ١٩٧٩، الذي سمح للمتجاوز على الأرض الحكومية من أن يحصل على وضع قانوني فيها اذا كان قد بنى مسكنه بمواد دائمة قبل الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٧٩، على ان لا تزيد مساحة القطعة عن ٣٠٠ م^{٢}، وأن تقع في منطقة مخصصة للسكن حسب التصميم الأساسي. وفي حالة عدم مطابقة هذه الشروط، يرحل المتجاوز الى منطقة مخصصة للسكن بموجب التصميم الأساسي؛

ج- القرار ٥٨١ المؤرّخ ٥ أيار/مايو ١٩٨١، الذي ملك أمانة بغداد الأراضي والبساتين التي تفرز لها استعمالات غير زراعية بموجب التصميم الأساسي لمدينة بغداد؛

د- القرار ١١٨١ المؤرّخ ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٨٢، الذي حمل رئيس الوحدة الإدارية مسؤولية رفع التجاوز في حدود وحدته الإدارية ومعاقبته في حالة عدم رفع التجاوز الواقع بعد ١ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩، ومنع توصيل الخدمات الى المتجاوزين.

وتشير هذه الإجراءات والتدابير، في المرحلة الراهنة، الى ما يلي:

'١' فشل مشاريع الهجرة المعاكسة وعودة معظم العوائل المرحّلة الى مدينة بغداد، وكان من المفروض ان تؤخذ في الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية لأصحاب الدخول الضعيفة عند اعتماد أية حلول للإسكان غير القانوني، علماً بأن هذه العوائل قد غيرت، بمرور الزمن، من نمط عيشها اقتصادياً واجتماعياً؛

'٢' انتباه المشرع العراقي عند إصدار التشريعات التخطيطية، الى ان يكون التصميم الأساسي مثلما ورد في قانون التصميم الأساسي لمدينة بغداد رقم ١٥٦، لعام ١٩٧١. كما ان هذه القرارات عالجت مشكلة التجاوزات عند وقوعها على الأراضي الاميرية الصرف او المُملكة لأمانة العاصمة او البلديات؛

'٣' انخفاض معدلات الهجرة نحو بغداد وتغيير اتجاهات حركتها من خلال التوزيع الإقليمي لمشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مختلف مناطق القطر، وبشكل عادل ومتوازن.

(ج) الفترة ١٩٨٣-١٩٩٨

تمثل هذه الفترة، أساساً، ما يلي:

(١) مرحلة الحرب العراقية - الايرانية، التي استمرت من ٤ ايلول/سبتمبر ١٩٨١ الى ٨ آب/اغسطس ١٩٨٨، وجرى فيها:

أ- اخضاع سياسات الدولة في توزيع الموارد المالية لاحتياجات الحرب وادامة النصر، وكان من نتائجها توقف التخصيصات المالية في المناهج الاستثمارية لمشاريع الاسكان وتوقف تدخل ومساهمة الدولة في هذا القطاع؛

ب- تركز الاهتمام بإدراج التوازن السكاني الإقليمي في السياسات الأمنية والاقتصادية على تحقيق قدر أعلى من التنسيق والعلاقة العضوية بين السكان (حجمه، نوعيته وتوزيعه الإقليمي) ومتطلبات الأمن الوطني والقومي.

(٢) مرحلة حرب الخليج عام ١٩٩١ والحصار الاقتصادي الشامل المفروض على العراق، الذي نتج منه:

أ- تدمير البنى الارتكازية في مجالات تنموية متعددة؛

ب- مشاكل وآثار بالغة الحدة على بنية المجتمع العراقي (الحضر والريف)، وتدني مستوى الحياة النوعية في:

'١' انخفاض مستويات الدخول لدى فئات عديدة من شرائح المجتمع بسبب عوامل التضخم المتسارع وارتفاع الاسعار، والبطالة وازدياد الفقر؛

'٢' تركيز الدولة، في سياساتها، على إعادة إعمار ما دمرته الحرب وتلبية احتياجات الشعب العراقي الأساسية لإدامة الحياة حتى زوال الحصار الظالم عن البلاد.

وكان من البديهي، في هذه المرحلة، ان تشهد حركة السكان مرحلة انتقال جديدة الى المدن او ما بين المدن، او حركة انتقال ضمن قطاعات المدينة الواحدة نحو القطاعات الأدنى مستوى من النواحي الاقتصادية والاجتماعية، لفئات السكان التي تزداد فقراً.

وكان من البديهي ايضاً ان تعود المستوطنات غير القانونية الى الظهور والانتشار في المساحات الشاغرة داخل المدينة او على أطرافها، وخاصة على محاور الهجرة التقليدية الى المراكز الحضرية، وأن يكبر حجم المستوطنات غير القانونية القائمة.

ومن دراسة وتحليل المعلومات والبيانات المتاحة الخاصة بالمتجاوزين في مدينة بغداد، وجد ما يلي:

- بلغ عدد المتجاوزين في مدينة بغداد، بموجب إحصاء السكان لعام ١٩٨٧، حوالي ١٥٦ ٧٣٥ نسمة موزعين على اكثر من ١١٧ مستوطنة غير قانونية، بعد ان كان عددهم في عام ١٩٧٧ حوالي ٩٠٠ ٣٠٧، المخطط ٣. وتقع اكبر التجمعات السكانية للمتجاوزين ضمن الرقعة الإدارية التابعة لوحدة بلدية الكاظمية حيث شكلت نسبة ٧٩ في المائة بالنسبة لجهة الكرخ، وذلك لقربها من مركز المدينة. وهي تضم أراضي زراعية وقريبة من معامل الطابوق التي تشكل مركز جذب لكثير منهم. اما بالنسبة لجهة الرصافة فان وحدة ٧ نيسان/بغداد الجديدة تشكل نسبة ٣٤ في المائة، لنفس الأسباب التي تتعلق بوحدة الكاظمية (الجدول ١). والوضع الإداري لهذه الوحدات البلدية يتيح للمتجاوزين فرصة التجاوز على الأراضي الشاغرة والزراعية، لصعوبة الرقابة البلدية ولقرب هذه الأراضي من معامل الطابوق. اما أقل الوحدات البلدية تجاوزاً فهي وحدة الكرخ، حيث نسبة الإعمار الحضري مرتفعة جداً، بالاضافة الى الرقابة الشديدة باعتبار الكرخ جزءاً من مركز المدينة (الجدول ١)؛

- أشار تقرير اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية JCCF، الذي يشرف على التخطيط الانمائي المتكامل في أمانة بغداد، الى وجود ٤٠ مستوطنة غير قانونية ضمن التصميم الأساسي لمدينة بغداد في عام ١٩٨٥، وقد انتقى منها ١٢ موقعاً لأغراض القيام بالمسح والدراسة الميدانية بهدف تحديد حجم المشكلة، واقتراح المعالجات (استناداً الى خبرته في هذا المجال)، وتحسين الظروف المعيشية على مدى ثلاث سنوات[١٣]، ومن ثم إعطاء التوصيات بالإجراءات التنفيذية التي يفترضها البرنامج، وذلك في إطار التخطيط الإنمائي المتكامل لمدينة بغداد.

الجدول ١- توزيع نسب المتجاوزين على الأراضي الموزعة حسب الوحدات البلدية في محافظة بغداد

الوحدة البلدية	نسبة المتجاوزين (بالنسبة المئوية)	الوحدة البلدية	النسبة المئوية
الأعظمية	١٠	الكاظمية	٧٩ر٢
وحدة المركز	١ر٧	الدورة	١ر٣
٧ نيسان	٧٤ر٣	المنصور	١٢ر٧٥
مدينة صدام	١ر٧	الرشيد	٦ر٧
فلسطين	١ر٠	الكرخ	٠ر٢
الكرادة	١١ر٢		

المصدر: أمانة بغداد/معاونية الوحدات.

وكما هو موضح في الجدول ٢ يبلغ عدد المستوطنات غير النظامية التي اختارها اتحاد الشركات المذكور للتطوير ١٢ مستوطنة من بين ٤٠، وهي:

---

(١٣) Japanese Consortium of Consulting Firm, Deal with Unauthorised Settlements in the city of Baghdad.

- جانب الكرخ: خمس مستوطنات غير قانونية تقع ضمن منطقة نفوذ وحدة بلدية الكاظمية؛

- جانب الرصافة: سبع مستوطنات غير قانونية تقع ضمن منطقة نفوذ الوحدات البلدية في ٧ نيسان، الأعظمية، الرصافة.

الجدول ٢- عدد المستوطنات غير النظامية التي اختارها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية (JCCF) للتطوير

المستوطنة	الوحدة البلدية	عدد الوحدات السكنية	المساحة/ هكتار	الأشغال (بالنسبة المئوية)
١- الرحمانية	الكاظمية	٣٧١	٧ر٢	١٠٠
٢- عباس الهادي	الكاظمية	٨٥٠	١٥	١٠٠
٣- القادرية	الكاظمية	٤٢٥	١٠٠	٢٥
٤- الجكوك	الكاظمية	٧٢٠	٣٦	١٥
٥- الزكم	الكاظمية	١٢٠٨	٢٠	٦٠
٦- جرعة خرمة	٧ نيسان (بغداد الجديدة)	٨٤٠	٢٥	١٠٠
٧- بزايز الفضيلية	٧ نيسان (بغداد الجديدة)	٩٧	٩	١٠٠
٨- سكينة وكريات	٧ نيسان (بغداد الجديدة)	١٩٠	٩	٧٠
٩- الفضيلية	٧ نيسان (بغداد الجديدة)	٢٦١٤	٢٥٠	٨٠
١٠- كسرة وعطش	الأعظمية	١١٠	١٨	٧٥
١١- الجفتلك	الأعظمية	١٥٠٠	٣٠٠	٢٠
١٢- الكوازة	الرصافة	١٣٢٤	٢٠	٩٠

وسنتناول وضع هذه المستوطنات غير القانونية في هذه المرحلة، استناداً الى الظروف الحياتية الراهنة التي يعيشها السكان في ظروف استثنائية والمعالجات التي اتبعتها السلطات المحلية في معالجة التجاوز الحاصل ضمن الحدود البلدية لأمانة بغداد، كما يلي:

(٣) قرارات مجلس قيادة الثورة: ان أهم القرارات المركزية التي عالجت مشكلة المتجاوزين والهجرة نحو العاصمة هي:

أ- القرار ١٤٧٤ المؤرّخ ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٣: وأبرز فقراته الرئيسية التي تنسجم مع هذا الموضوع هي:

'١' منح الذين انشأوا بالتجاوز، قبل ١ كانون الثاني/يناير ١٩٧٩، دوراً للسكن ضمن حدود أمانة بغداد، الحق في ان يتملكوا الأرض الحكومية المتجاوز عليها بقيمتها الحقيقية وقت تقديم الطلب، وفق شروط التملك المنصوص عليها في هذا القرار (الفقرة الأولى من القرار)؛

'٢' شروط التملك: على المتجاوز تقديم طلب لتملك الأرض المتجاوز عليها خلال مدة سنة من نفاذ هذا القرار، مع ذكر معلومات تفصيلية عن صاحب الطلب (الفقرة ٢ من القرار)؛

'٣' اذا تعذر تمليك الأرض المتجاوز عليها عينا (لعدة أسباب)، واذا كانت شروط التملك الواردة في هذا القرار مستوفاة في طلب التملك، فتتولى أمانة بغداد تهيئة ارض بديلة في موقع ملائم تمتلكه هي أو الدولة خلال مدة سنة، وتملك قيمتها الحقيقية وفق أحكام هذا القرار (الفقرة ٦). اما تعذر التمليك فقد أرجعه القرار الى الأسباب التالية:

- التعارض مع الاستعمال المقرر للأرض المتجاوز عليها في التصميم الأساسي للمدينة، ما لم يكن واقع الأرض وكثافة السكن الفعلية فيها مما يسمح بإزالة هذا التعارض؛

- اذا كانت الأرض المتجاوز عليها قد خصصت للمشاريع العامة للدولة او القطاع الاشتراكي؛

- اذا كانت الدار او الدور المشيدة تجاوزا منفردة ولا تشكل مجموعة سكنية يسهل توفير الخدمات العامة لها، ما لم تكن الخدمات متوفرة فعل؛

- منح أمانة بغداد صلاحية رفع الأبنية المشيدة تجاوزا قبل صدور هذا القوار؛ وفي حالة عدم تقديم طلب التملك للأرض او رفض طلب التملك، تتولى ترحيل المتجاوزين وتهيئة مناطق أخرى ملائمة.

ب- القرار ٥١ المؤرخ ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٩، الذي اعتبر ان مسألة ضبط النمو الجغرافي لمدينة بغداد تؤلف المسألة الأهم والأكثر إلحاحا في سلم أولويات السياسة الحضرية، وان الهدف هو انجاز توزيع متوازن للسكان على مجمل مساحات التراب الوطني وتأمين الاستفادة الأفضل من الإمكانات الاقتصادية القومية والحد من تأثيرات الكوارث الطبيعية وغيرها على سكان العاصمة. وأشارت إجراءات ضبط النمو الجغرافي الى:

'١' أهمية إعادة النظر في التصميم الأساسي لمدينة بغداد بالشكل الذي ينسجم مع التوجهات المركزية بضبط نمو المدينة الجغرافي وزيادة كثافتها السكانية؛

'٢' اتخاذ أمانة بغداد الإجراءات اللازمة لرفع اليد عن البساتين والأراضي الزراعية في مدينة بغداد التي يتقرر لها استعمال مغاير بموجب التصميم الأساسي للمدينة.

وترتب على تنفيذ القرار عدم السماح للسكان اللذين لا توجد لعوائلهم سجلات إقامة في بغداد منذ عام ١٩٥٧ بشراء وامتلاك العقارات، وذلك للحد من عملية الهجرة نحو العاصمة، مع تشجيع الهجرة المعاكسة الى خارجها، ومنح المتجاوزين في المستوطنات غير القانونية أراضى تبعد بمسافة ٥-١٠ كلم خارج حدود أمانة بغداد او ضمن مدن التوابع لمركز العاصمة.

ويوضح المخطط ٥ البدائل التي يقترحها اتحاد الشركات اليابانية لإعادة السكان المتجاوزين. واختير لهذا الغرض، اثنان من المواقع المؤشرة على المخطط، وهما:

(أ) منطقة النهروان: وزعت ٨٦٧ ١٠ قطعة أرض بمساحة ٢٠٠ م^{٢} للمتجاوزين في منطقة الرصافة؛

(ب) منطقة ابو غريب (الحصوة): وُزِّعت ١٨٤ ٨ قطعة أرض بمساحة ٢٠٠ م^{٢} للمتجاوزين في منطقة الكرخ.

وبلغ مجموع عدد قطع الأراضي الموزعة في هذه المستوطنات الشرعية ٠٥١ ١٩، وكان من المؤمل توزيع ٠٠٠ ٤ قطعة في عام ١٩٩٠، كما جُهِّزت هذه المستوطنات بالخدمات العامة، ووفرت الموارد المالية اللازمة للمباشرة بأعمال بناء الدور وفق مخططات أساسية أعدت لهذا الغرض.

وترتَّب على تنفيذ هذه القرارات اتخاذ التدابير التالية:

(١) تشكيل لجان، بعد ٢١ نيسان/أبريل ١٩٨٣، مهمتها حصر التجاوزات في المستوطنات غير القانونية الواقعة على الأراضي المملوكة للدولة او لأمانة بغداد ضمن الحدود البلدية؛ ويشمل الحصر تدوين إسم الشخص، ونوع المادة المستعملة في البناء، ورقم الأرض المتجاوز عليها وصنفها وعائديتها. وقد تم تأشير ٠١٨ ١١ طلباً متجاوزاً، وعمل اللجان مستمر؛

(٢) هدم كافة معامل الطابوق التقليدية باعتبارها مصدراً تلويثياً مهماً في مدينة بغداد، وترحيل المعامل الى مجمّع النهروان بعد تهيئة مواقع بديلة، وإعادة كافة الأراضي التي كانت تشغلها معامل الطابوق الى استعمالها في التصميم الأساسي بهدف إقامة المشاريع التخطيطية التي تخدم العاصمة وتحافظ على بيئتها. وكانت هذه المعامل تعد مصدراً أساسياً للمتجاوزين، ونقلها يعني فقدان عملهم وانقطاع دخلهم بسبب ذلك؛

(٣) انذار المتجاوزين بالرحيل الى المواقع البديلة في النهروان وابو غريب وامهالهم، لذلك، مدة سنة واحدة من تاريخ تسلم الأرض المهيأة (الفترة المحددة في المادة التاسعة من القرار ١٤٧٤). وقد بوشر، بعد عام ١٩٨٨، بأعمال الهدم وإزالة المستوطنات غير القانونية، ولا تزال أعمال الإزالة مستمرة حتى يومنا هذا.

ويوضح الجدول ٣ أن عشر مستوطنات من التي اختارها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية قد ازيلت نتيجة لتنفيذ القرار المذكور (عدا مستوطنتي الفضيلية والجفتلك)، علماً بانه وزعت ٨٩٢ ٢ قطعة أرض في منطقة النهروان للمتجاوزين في الفضيلية، ولم تقتصر عمليات الإزالة على المواقع أعلاه بل شملت كافة المستوطنات غير القانونية ضمن حدود التصميم الأساسي لمدينة بغداد.

ومما سبق يمكن ان نستنتج ان تجدّد ظهور وانتشار العديد من المستوطنات غير القانونية في أنحاء مختلفة من بغداد، بالرغم من عمليات الإزالة والهدم، ما هي إلا نتيجة للظروف غير الطبيعية والاستثنائية التي يمر بها العراق بسبب الحصار الاقتصادي الشامل الذي يلقي أعباء أكثر قساوة على شرائح المجتمع ذات الدخل المنخفض، وقد زادتها فقراً. ويمكن ان نلخص أسباب ظهور هذه المستوطنات بما يلي:

أ- ابتعاد مواقع المستوطنات الجديدة البديلة بمسافة لا تقل عن ٥ كيلومترات عن حدود أمانة بغداد، وقد أدّى الى الابتعاد عن أماكن العمل في بغداد، مصدر الدخل الأساسي، ونتج منه ضعف الأساس الاقتصادي للمستوطنة الجديدة وعدم قدرتها على إعالة سكانها؛

ب- ازدياد الفقر وانخفاض الدخل الفردي اللذان جعلا السكان المرحّلين عاجزين عن المباشرة ببناء الدور او إكمال بنائها، او في حالة إكمال الأبنية، العمل من أجل تأجيرها وعدم السكن في المستوطنة؛

ج- التدني العام وانخفاض مستوى الخدمات البلدية وغيرها ووقوع المستوطنات خارج حدود أمانة بغداد، وبسببها كان التدهور اكثر حدة وشدة على توافر الخدمات العامة، وبالأخص الماء والكهرباء، علماً بان الحصار الاقتصادي الشامل قد أدّى الى نقص حاد في مستوى هذه الخدمات داخل مدينة بغداد وفي بقية المدن العراقية الأخرى؛

د- ضعف المستوى الثقافي والاجتماعي بشكل عام لدى المرحلين، مما ينعكس حتماً على مستوى وعيهم التخطيطي وقلة ادراكهم لمحتوى القوانين والاجراءات التخطيطية التي اتسم تنفيذها من قبل أمانة بغداد بالسرعة والدقة والمرونة؛

هـ- وجود أعداد من المتجاوزين لم يقدموا طلبات التملك خلال الفترة المحددة بالقرار ١٤٧٤، اذ لم يشملوا بالتملك، ولم تخصص لهم أراضٍ في المواقع البديلة، وازيلت مستوطناتهم؛

و- ضعف الرقابة البلدية بشكل عام على أعمال البناء والعمران، او ضعف التنسيق بين الدوائر المعنية بالتطوير وعدم كفاية الموارد المالية.

الجدول ٣- مقارنة بين المعالجات المقترحة لتطوير المستوطنات غير القانونية التي اقترحها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية (JCCF) في عام ١٩٨٦، وواقع الحال في عام ١٩٩٨

ت	المستوطنة	المعالجات التي اقترحها JCCF في آذار/مارس ١٩٨٦	واقع الحال في حزيران/يونيو ١٩٩٨
١	الرحمانية	إبقاء وتطوير	ازيلت
٢	عباس الهادي	إبقاء وتطوير	ازيلت
٣	القادرية	إزالة وإعادة توقيع	ازيلت
٤	جرعة خرمة	تطوير	ازيلت
٥	بزايز الفضيلية	مؤجلة	ازيلت
٦	كسره وعطش	إزالة وإعادة توقيع	ازيلت
٧	سكينة وكريات	إزالة وإعادة توقيع	ازيلت
٨	الفضيلية	تطوير المنطقة	موجودة، متدهورة
٩	الجكوك	تطوير	ازيلت
١٠	الزكم	إعادة فرز	ازيلت
١١	الكوازه	منطقة تطوير	ازيلت
١٢	الجفتلك	إعادة فرز	موجودة، متدهورة

وأدت هذه الأسباب، وتداخلها مع الوضع الاجتماعي والاقتصادي للسكان المتجاوزين، الى تجدد ظهور وانتشار المستوطنات غير القانونية في أنحاء مختلفة من مدينة بغداد، وقد بلغ عددها في الوقت الحاضر ٢٥ موقعاً، مع موقع مستوطنة الفضيلية والجفتلك، وبلغ عدد الدور المشيدة حوالي ١٢ ٥٠٠ دار نذكر منها:

'١' مستوطنة هور رجب في منطقة الكرخ، الواقعة جنوب المدينة، وتعتبر حالياً من أكبر المستوطنات غير القانونية الجديدة، ويبلغ عدد الدور المشيدة فيها ٣ ٥٤٣ داراً تجري حاليا عمليات ازالتها؛

'٢' مستوطنة الشيشان عند حي أور في منطقة الرصافة، ويبلغ عدد الدور المشيدة فيها ٣٠٠ دار، تجري حاليا عمليات ازالتها؛

'٣' مستوطنة جرعة خرمة: سبق ان أزيلت، ولكن الاستيطان غير الشرعي ظهر فيها مجدداً، وشيِّد من الدور الطينية ٧١ داراً (المخطط ٦).

وستتناول أدناه بالدراسة المستوطنات غير القانونية (كحالات دراسية): الفضيلية والجفتلك، باعتبارهما، مستوطنتين لم تجر إزالتهما من بين المواقع التي اختارها اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية للمعالجة أولاً، ومن ثم لاختلافهما في طبيعة الأساس الاقتصادي ونمط الاستيطان بالرغم من تماثل السمات العامة لمجتمع المهاجرين.

وقد اعتمد في الدراسة على الوسائل التالية:

- تقرير اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية؛
- المقابلات الشخصية مع سكنة المستوطنات، للتعرف على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والمستوى الثقافي والوضع الديموغرافي .. الخ، من أجل تقييم أبعاد المشكلة والمعالجات التي تمت في هذا المجال؛
- الزيارات الموقعية لمواقع المستوطنات غير القانونية لأغراض الاستنتاج والتقييم الشخصي.

ثالثاً- الدراسة الميدانية

ألف- مستوطنة الفضيلية غير القانونية

(١) نشوء المستوطنة؛
(٢) الأبعاد التخطيطية للموقع (الاستيطان، تخطيط الموقع، استعمالات الأرض)؛
(٣) السمات الاجتماعية والثقافية للمستوطنة (السكان، العلاقات الاجتماعية، المستوى التعليمي)؛
(٤) الوضع الاقتصادي (الدخل، العمالة، الإنفاق)؛
(٥) الهيكل الإداري والتنظيمي (الادارة الحكومية، الادارة الجماهيرية)؛
(٦) الخدمات الاجتماعية.

(١) <u>نشوء المستوطنة</u>

يعود نشوء المستوطنة اللانظامية الى ما بعد عام ١٩٦٠، والعامل الأساسي لنشوئها يتلخص بما يلي:

أ- بناء معمل لإنتاج الألبان في المنطقة؛

ب- قيام المنشأة العامة لإنتاج الألبان، الحكومية، بفرز الأراضي السكنية والتعاقد مع المواطنين للبناء عليها، بشرط القيام بتربية البقر والجواميس لإنتاج الحليب وتجهيزه للمعمل المذكور، مع تجهيز الموقع بخدمات الماء والكهرباء؛

ج- موقع المستوطنة على محور رئيسي للهجرة الريفية نحو بغداد، وهو امتداد طريق بغداد- كوت - البصرة، اذ تشتهر مناطق جنوب العراق (الأهوار) بتربية الجاموس وإنتاج الحليب، وبالأخص محافظات العمارة والناصرية، وهي من المحافظات التي تغادرها أكبر نسب من السكان الريفيين نحو بغداد؛

د- وجود نهر ديالى بمحاذاة الموقع، فيستفاد من مياهه في تربية الجاموس؛

هـ- وقوع المستوطنة ضمن الحدود البلدية لأمانة بغداد، مما يتيح امدادها بالخدمات العامة وتطويرها.

(٢) <u>الأبعاد التخطيطية للموقع</u>

أ- <u>نمط الاستيطان</u>: من النوع المتجمع، اذ تتجمع القطع السكنية بشكل متراص ومنتظم في الغالب، وتتوفر خدمات الماء والكهرباء. وللتجمع السكاني طابع التخصص في إنتاج الألبان (الحليب ومنتجاته)، اذ تقدم المستوطنة خدماتها الى سكان مدينة بغداد والمراكز الحضرية المجاورة لها. وهي، من خلال النمط العمراني السائد فيها ومن خلال وظيفتها، أقرب الى المستوطنات شبه الحضرية التي يغلب عليها الطابع الريفي؛

ب- <u>تخطيط الموقع</u>: ويتكون من:

'١' مجاميع متراصة ومنتظمة من الكتل السكنية التي تحتوي على قطع الأراضي المخصصة للسكن، وتحتوي الكتلة الواحدة على ٢٢ الى ٣٨ قطعة ارض بمساحة ٦٠٠ م^{٢}، تقسم الى جزءين: أمامي مخصص لإنشاء فضاءات السكن، وخلفي يستخدم كزريبة لتربية الأبقار والجواميس وإنتاج الحليب. ويعكس تصميم الدار التشارك بين الانسان والحيوان في سكن الدار الواحد؛

'٢' المجاميع السكنية ضمن الكتلة الواحدة مصممة بشكل يفصل حركة الأفراد عن حركة الحيوانات، بحيث تكون حركة الأفراد نافذة من الأطراف الى أجزاء الموقع الأخرى، اما حركة الحيوانات فتكون مغلقة عند الأطراف، بحيث تتحدد حركتها باتجاه واحد بين مدخل الزريبة والمساحات المفتوحة الشاغرة من الأراضي المحيطة (المخطط ٨)؛

'٣' الشارع الرئيسي: الذي تتجمع على امتداده المناطق السكنية:

مساحة الموقع ٢٥٠ هكتاراً

عدد الدور	٤٠٠٠
عدد السكان	٣٠٠ ٣٤ نسمة
الكثافة السكنية الإجمالية	١٦ داراً/هكتار
الكثافة السكانية الإجمالية	١٣٧ شخصاً/هكتار
نسبة الأشغال	١٠/٠ في المائة

ج- أشكال التجاوز السكني في الموقع: الكثافة السكنية الإجمالية منخفضة في عموم الموقع (١٦ داراً/هكتار)، إلا ان كثافة الأشغال داخل الدور عالية جداً، وتتشارك عدة عوائل (٢-٥) في الدار الواحدة.

ويتمثل التجاوز السكني بما يلي:

'١' بناء أكثر من دار في قطعة الأرض الواحدة ضمن المنطقة السكنية الواحدة. فبعض العوائل التي لا تملك حيوانات تبني على المساحة المخصصة للزريبة ضمن قطعة الأرض؛

'٢' بناء دور ومحلات على الأراضي الشاغرة المجاورة للدار في الكتلة السكنية؛

'٣' ظهور عدد من الدور العشوائية في المساحات المفتوحة الواقعة على أطراف المناطق السكنية (حالة ظهرت في السنوات العشر الأخيرة، وغالبية سكان هذه الدور من سكنة المستوطنات اللانظامية في بغداد، التي أزيلت مؤخراً). وقد شيدت كافة الدور بدون إجازات بناء وأكثريتها شيدت دون الالتزام بالأنظمة وتعليمات البناء، ومع عدم وجود تصميم خاص بالدار، وبمواد بناء رخيصة التكاليف او غير ثابتة. وبمرور الزمن أصبح النسيج العمراني للمستوطنة متدهوراً، متماشياً مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية للقاطنين ونتيجة لرغباتهم التي لم تتقيد بالقوانين والتشريعات وكانت متجهة الى احتلال الأرض والاستفادة منها لمنافعهم الشخصية.

د- استعمالات الأرض: تتكون مما يلي:

'١' المناطق السكنية: وتشتمل على مجاميع القطع السكنية التي يبلغ عددها ٦٠٨ ١ قطع شيّد عليها حالياً[١٤] ٨٠٠ ٣ دار، ومشيدة بدون أي تكوين تخطيطي حضري لمفهوم الحي او المحلة السكنية. وتتكون المنطقة السكنية مما يلي:

- المنطقة السكنية الأولى: تمثل بداية نشوء المستوطنة، وتقع باتجاه شمال شرق الشارع الرئيسي، وتتكون من ٦٠٥ قطع سكنية، وقد شيّدت عليها ٩٥٠ داراً تسكنها ٢٠٠ ١ عائلة، وعدد سكانها ٠٠٠ ١١ نسمة (عدا المتجاوزين الجدد)، أي بمعدل ٥ر١١ شخصاً/دار. وتوجد على أطراف المنطقة مجموعة من الدور الطينية المتجاوزة العشوائية، عددها ٢٠٠ وتسكنها حوالي ٥٠٠ عائلة؛

(١٤) كان عدد الدور في عام ١٩٨٦ بحدود ٦٠٠ ٢، تقرير اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية، الملحق ٤، ص ١٨.

- المنطقة السكنية الثانية: تشكل امتداداً للمنطقة السكنية الأولى باتجاه شمال شرق الشارع الرئيسي، وتمتد حتى حدود نهر ديالى، وتتكون من ٤٤٧ قطعة سكنية، وقد شيدت عليها ١ ١٠٠ دار تسكنها ١ ٣٥٠ عائلة، وعدد سكانها ١٠ ٠٠٠ نسمة، أي بمعدل ٩ أشخاص/دار. وتوجد على أطرافها مجموعة من الدور الطينية المتجاوزة العشوائية، عددها ١٥٠؛

- المنطقة السكنية الثالثة: تقع باتجاه شمال غرب الشارع الرئيسي الفاصل بين المناطق السكنية، وتتكون من ٥٥٦ قطعة سكنية، وقد شيدت عليها ١ ٣٠٠ دار، تسكنها ١ ٥٠٠ عائلة، وعدد سكانها ١٣ ٣٠٠ نسمة، أي بمعدل ١٠ر٢ أشخاص/دار. وتوجد على أطراف المنطقة مجموعة من الدور الطينية المتجاوزة العشوائية عددها ١٠٠. وجميع الدور السكنية ذات نمط بدائي تقليدي لا ينتمي الى النسيج الحضري للمدينة، والنسيج العمراني التخطيطي أقرب الى نسيج القرى الإنتاجية.

'٢' منطقة الخدمات التجارية والصناعية: تتركز على امتداد الشارع الرئيسي بعرض ٦٠ م، وهو في المستوطنة، الشارع الوحيد المبلّط، الذي تتمحور حوله المناطق السكنية الثلاث، ويشكل مركز المستوطنة الرئيسي. وتمثّل الخدمات التجارية والصناعية استعمالات متنافرة تجسدها مجموعة الدكاكين، والمحلات التجارية، وأسواق الخضار والورش الصناعية، ومخازن العلف، والمدارس، ومعمل الألبان، والمركز البيطري، والمقاهي.. الخ. وهي ذات نمط عمراني يتمثل في طابق واحد مع غياب الضوابط المحددة للبناء وأي تنسيق للواجهات المعمارية الجمالية؛

'٣' شبكة الشوارع: تتكون من:

- الشارع الرئيسي الذي يشكل مركز المستوطنة؛

- مجموعة الشوارع داخل المناطق السكنية، وهي موزعة بين فئيين منفصلتين: شوارع لحركة السكان وشوارع لحركة الحيوانات؛

- مواقف السيارات: تنعدم تماماً، لأن الوقوف عشوائي.

'٤' المساحات المفتوحة: وهي مجموعة الأراضي الشاغرة الواقعة بين مجاميع قطع الأراضي او تلك التي تقع في أطراف المناطق السكنية. وتنتشر في هذه المساحات المفتوحة المنخفضات المليئة بالمياه الآسنة التي تنتج من الرشح وتصريف مياه المجاري ويسبح فيها حيوان الجاموس باعتبارها البيئة المستنقعية الملائمة لمعيشته. وهذه المنخفضات أصبحت مرتعاً للجراثيم وملايين البعوض والذباب المنتشرة في أنحاء المستوطنة، ومصدراً لانتشار العديد من الأمراض.

(٣) <u>الهيكل الاجتماعي والثقافي للمستوطنة</u>

أ- <u>السكان</u>: بلغ عدد السكان في عام ١٩٨٦ حوالي ٢٠ ٠٠٠ نسمة، وارتفع في عام ١٩٩٧ الى ٣٤ ٤٠٠، أي بزيادة قدرها ١٤ ٤٠٠ نسمة. وهذه الزيادة ناتجة من العوامل التالية:

'١' الزيادة الطبيعية للسكان: من الملاحظ عدم وجود هجرة الى خارج المستوطنة، وأي زيادة تحصل يجري احتواؤها من خلال التجاوزات المستحدثة، وذلك لعلاقة الترابط بين مصدر الدخل والإقامة (العيش المشترك بين الإنسان والحيوان)، فلا تستطيع العائلة الابتعاد عن الحيوانات رغم ارتفاع مستوى الدخل؛

'٢' المهاجرون الفقراء الجدد القادمون للاستيطان في المستوطنة من داخل مناطق بغداد (المستوطنات المزالة) او من خارجها (ريف جنوب بغداد).

ولا توجد بشأن الوضع الديموغرافي الحالي في المنطقة أي بيانات أو إحصائيات نستطيع من خلالها تقييم الوضع السكاني، عدا ما أشارت إليه دراسة JCCF حول عدد العوائل الشاغلة للدور التي شملها المسح في عام ١٩٨٦، والمعلومات التي حُصل عليها عند إجراء الدراسة الميدانية في حزيران/يونيو ١٩٩٨. ومن ذلك نجد ان كل دار يسكن فيها في الوقت الحاضر ما بين ٤ و٥ عوائل، وان معدل حجم العائلة ٥ر٨ أشخاص/عائلة. والوضع السكاني مستقر حاليا، ويقدر ان هناك عملية نزوح الى المستوطنة، بحدود ٢٥-٣٠ عائلة سنوياً.

الجدول ٤- مقارنة عدد العوائل والأشخاص اللذين يشغلون الوحدة السكنية (المسوح الميدانية) للأعوام ١٩٨٦ و١٩٩٨

عدد العوائل	عدد الأشخاص	عدد العوائل	عدد الأشخاص	عدد الغرف	مساحة الدار م^2
٦	٣٥	٧	٥٠	٥	٣٠٠
٤	١٣	٥-٣	٢٩	٦-٥	٦٠٠
١	٨	٣	١٩-٢٢	٤	٦٠٠
١	٤	٢	١٣-١٧	٥-٣	٦٠٠
٢	٧	١	٥-١٢	٣	٦٠٠

المصدر: تقرير اتحاد الشركات الاستشارية اليابانية (JCCF) (الملحق ٤، ص ٢٠) والدراسة الميدانية في حزيران/يونيو ١٩٩٨.

ب- العلاقات الاجتماعية: تبدو العلاقات والروابط الاجتماعية التي تجمع بين سكان المستوطنة وثيقة وقوية، اذ ان أكثريتهم يسكنون سوية منذ فترة طويلة، وانتماؤهم القبلي واحد: الى عشائر من وسط وجنوب العراق (في الغالب)، مثل عشائر عكيد، كصب، رواجح، زبيد، بيت رابعة...الخ)، مما يعطي العلاقة الاجتماعية خصوصيتها داخل المستوطنة ويقوي الإنتماء الى المكان فيها. ويبرز دور العشيرة وأهميتها في حياة السكان من خلال ما يلي:

'١' المشاركات في المناسبات الشخصية مثل الزواج والعزاء .. الخ؛

'٢' حل المنازعات والخلافات المتزايدة حدة بين الأفراد، اذ يلجأ الى حكم العشيرة بدلا من التوجه نحو القضاء والسلطات الحكومية اعتقاداً بأن الحل العشائري أسرع ويوفر الأمن والاستقرار بين السكان؛

'٣' توفير الحماية الذاتية للسكان، حسب الحالة.

كما تلعب تنظيمات حزب البعث العربي الإشتراكي دوراً مهماً في تنظيم العلاقات والروابط الاجتماعية. فأعضاء الحزب، وهم من أبناء المنطقة ومن الشرائح الاجتماعية المتعلمة، يتعاونون مع وجهاء المنطقة بتدارس احتياجاتها، ولا سيما في مجال الخدمات العامة، ويشكلون حلقة الوصل بين السكان والسلطات الحكومية في العمل على تلبية الاحتياجات، وبالأخص البلدية والتعليمية والصحية.

ج- المستوى الثقافي: يعتبر المستوى التعليمي من أهم المؤشرات الدالة على التطور الاجتماعي والاقتصادي. ومن الواضح ان انخفاض المستويات التعليمية والثقافية هو من السمات البارزة لسكان المناطق الريفية، وتتشارك فيه مناطق المهاجرين غير القانونية. ولكن، بسبب قانون التعليم الإلزامي الذي تطبقه الدولة، نجد انخفاضاً في نسبة الأمية وإصراراً من قبل السكان على إرسال أولادهم الى المدارس تعبيراً عن رغبتهم وطموحهم الى الاندماج الحضري بمدينة بغداد باعتبارهم حالة متميزة عن سكان المستوطنات غير القانونية الاخرى (بهذه الظاهرة الحضرية)، بالرغم من ان ظروف الحصار الاقتصادي الشامل أدّت الى حدوث تسرب كبير من طلاب المدارس الابتدائية وزادت من انتشار الأمية في المجتمع. ان ارتفاع مستويات الدخل لدى غالبية السكان سمحت لهم بتعليم ابنائهم وتحمل نفقات الدراسة التي عجز عنها السكان الفقراء في سائر المستوطنات غير القانونية (عدد المدارس الابتدائية في المستوطنة يبلغ ٥ مدارس ابتدائية مختلطة للبنين والبنات، تعمل بوجبتين، وسعة المدرسة الواحدة حوالي ٧٠٠-٨٠٠ تلميذ لكل وجبة).

(٤) الوضع الاقتصادي

ان أهم نشاط اقتصادي في المستوطنة هو انتاج الألبان (الحليب، والزبدة، والجبن، والقشطة) وبيع لحوم الابقار[١٥].

وتعتبر المستوطنة المجهز الرئيسي بهذه المنتجات لسكان بغداد والمناطق المجاورة، بالرغم من ان هذا النشاط لا يزال يعتمد على طرق الإنتاج البدائية لارتباطه بالعلاقات المجتمعية المتخلفة التي تربط أصلاً بين السكان. وتخضع الأنشطة الاقتصادية عموماً لسيطرة الأفراد في القطاع الخاص. وبسبب تكوينهم الاجتماعي والثقافي والتعليمي، اتجهت استثماراتهم نحو الأنشطة التي تحقق ربحاً آنياً مضموناً لا يحتمل عنصر المخاطرة، مثل الاستثمار في معامل العلف، والمخازن، ونقل البضائع، او شراء مساكن في المناطق الحضرية من مدينة بغداد. وقد ساعد الوضع الاقتصادي العام في المرحلة الحالية، الذي يتسم بانخفاض الدخل لدى شرائح اجتماعية متعددة، مع عرض العمل الرخيص وارتفاع الأسعار وتوفر سوق الاستهلاك على خلق ظروف ملائمة للثراء السريع لدى مجموعة من سكان المستوطنة، ومنهم ملاك الحيوانات ومنتجي الألبان الذين اتجهوا الى الاستثمارات أعلاه.

وتتمثل الأنشطة الأخرى في أنواع المهن التي يزاولها بقية السكان، كما يلي:

- عمال خدمات ٤٠ في المائة

---

(١٥) من خلال الدراسة الميدانية في حزيران/يونيو ١٩٩٨، قدر انتاج الحليب بما يزيد عن ١٠٠ طن/يوم وعدد الحيوانات بما يزيد عن ٣٠٠ ألف جاموسة، بينما ورد في تقرير JCCF في عام ١٩٨٦ (الملحق ٤، ص ١٩)، ان انتاج الحليب ٢٤ طناً في اليوم وأعداد الحيوانات ٢٠ ألف بقرة.

- كسبة ٢٠ في المائة
- موظفون ومتقاعدون ٤٠ في المائة

ويُضطلع بكافة الأنشطة الاقتصادية داخل المستوطنة بالنسبة لإنتاج الألبان (داخل الوحدات السكنية). أما الأنشطة الأخرى فتزاول على امتداد الشارع الرئيسي في المستوطنة.

الدخل: يفيد تقرير JCCF بأن مبلغ دخل الأسر المشمولة بالمسح في عام ١٩٨٦ هو:

- ٢٤٠ ديناراً شهرياً/لعائلة يعمل فيها ٣ أشخاص؛
- ٢٠٠ دينار شهرياً/لعائلة يعمل فيها شخصان؛
- ١٠٠ دينار شهرياً/لعائلة يعمل فيها شخص واحد.

وبسب تأثيرات الحصار الاقتصادي الشامل المفروض على العراق على المستوى المعيشي للسكان، وبسبب نمط الإنتاج المسيطر، حدث تفاوت كبير في مستويات دخول العوائل المالكة للحيوانات وغيرها من العوائل العاملة في القطاعات الأخرى. فنجد ان:

- ٧٠ في المائة من العوائل ذات دخول عالية؛
- ٣٠ في المائة من العوائل ذات دخول منخفضة وفقيرة؛

ومن خلال الدراسة الميدانية، يمكن تصنيف مستويات الدخول كما يلي:

- ٩٠٠ ألف دينار/شهرياً – للعوائل المالكة للحيوانات والعاملة في إنتاج الألبان؛
- ١٥٠ ألف دينار/شهرياً – للعوائل العاملة في التجارة والخدمات الصناعية؛
- ٧ آلاف دينار/شهرياً – لعوائل الموظفين والمتقاعدين – التي يعمل فيها شخصان.

ومن الملاحظ ان معظم أفراد الأسرة يتشاركون في العمل، الذي تساهم المرأة فيه مساهمة فعالة وتتحمل عبئا أكبر من عبء الرجل، اذ تشتغل في حلب الجاموس، وتصنيع منتجاته، ثم تسويقها في أسواق بغداد، إضافة الى انها تقوم بجميع المهام البيتية وتربية الأولاد(١٦).

وبالرغم من عدم وجود أية معلومات حول الدخل والإنفاق، يمكن ان نستنتج ان أوجه الإنفاق هي كما يلي:

- السكن ٣ في المائة
- الغذاء ٧٢ في المائة
- الملبس ١٠ في المائة
- الصحة ١٢ في المائة (وتشمل العناية الصحية بالحيوانات أيضا)

---

(١٦) ان هذه السمات التي تتسم بها مساهمة المرأة في العمل هي من ظواهر الريف العراقي، حيث تعمل المرأة عادة اكثر من الرجل، الذي يقضي معظم أوقاته في مقهى القرية يجتر السذاجة مستسلما للفراغ واليأس، حتى أصبحت ثروة الرجل بين جماعته تقاس بمن في بيته من نساء.

ومن الملاحظ ان تحسن مستويات الدخل لدى غالبية السكان لم ينعكس ايجاباً في تطور وتحسن مستوياتهم الحياتية النوعية في السكن والصحة والتعليم .. الخ، بل انهم استمروا يعيشون في ذات الأوضاع البيئية المتخلفة التي ازدادت سوءاً بسبب تدهور مستوى الخدمات البلدية في المستوطنة، باعتبارها مستوطنة غير قانونية.

(٥) الهيكل الإداري والتنظيمي

أ- الإدارة الحكومية: تتكون من:

'١' ناحية بغداد الجديدة: ترتبط بوزارة الداخلية، وتضم مجموعة من الدوائر ذات العلاقة بقوى الأمن الداخلي والشرطة ومكاتب المعلومات؛

'٢' بلدية ٧ نيسان: ترتبط بأمانة بغداد، وتتولى الإدارة اليومية الفعلية لعملية تنفيذ التصميم الأساسي للمناطق الحضرية الواقعة تحت إدارتها. وهي المسؤولة عن تقديم مختلف الخدمات البلدية.

وموقع المستوطنة بعيد نسبياً عن مواقع هذه الإدارات الحكومية، التي ليست مسؤولة الا عن الأحياء السكنية الحضرية القانونية. وهي، لكونها غير قانونية، لا تستفيد من الخدمات التي تقدمها هذه الدوائر الا في حالات محدودة. وبذلك تكون بعيدة عن رقابة أجهزة الدولة.

ب- الادارة غير الحكومية (الجماهيرية)، وتتمثل في:

'١' تنظيمات حزب البعث العربي الاشتراكي: أعضاء التنظيم هم من أبناء المستوطنة من المتعلمين والمثقفين، والحزب يؤدي دوراً مهماً في عملية التوعية والتثقيف بين السكان، ودراسة احتياجات المستوطنة، وبالأخص الخدمات، ومناقشتها مع مجلس الشعب، والسعي لدى الجهات المسؤولة لتلبية احتياجات المستوطنة مثل بناء المدارس، المركز الصحي ..الخ؛

'٢' مجلس شعب الرصافة: تأسس عام ١٩٩٧، وللمستوطنة ممثل واحد فيه، وقد جاء التمثيل على أساس وقوع المستوطنة ضمن الرقعة الجغرافية للمجلس؛

'٣' المختار (ثمة مختاران): هو الشخص الذي تصادق على ترشيحه المنظمة الحزبية، ويشترط ان يكون مرغوباً فيه من سكان المستوطنة، وبعيداً عن التعصب القبلي، وتتوفر لديه معلومات عن سكان المستوطنة.

وتتلخص واجبات المختار بما يلي:

- تعريف السلطات الحكومية بالمواطن؛
- التنسيق مع الوجهاء والشيوخ لمعالجة مشاكل المنطقة؛
- التنسيق مع الحزب لتنفيذ برامجه؛
- التعامل مع مجلس الشعب؛
- المساهمة في حل المشاكل والخلافات بين العوائل؛

- إنجاز معاملات المواطنين ذات العلاقة بدوائر الدولة.

ومما ورد أعلاه نلاحظ ان الدور الأساسي للإدارة في المستوطنة يدخل ضمن واجبات الادارة غير الحكومية.

(٦) الخدمات الاجتماعية: تتكون من:

أ- الخدمات التعليمية

'١' المدارس الابتدائية – وعددها خمس مدارس مختلطة (بنين وبنات) تعمل جميعها بنظام الوجبات الصباحية والمسائية لتغطية اكثر ما يمكن من احتياجات المستوطنة؛

'٢' المدارس المتوسطة، وعددها اثنتان.

ب- الخدمات التعليمية/الصحية

'١' مركز صحي: العدد ١؛
'٢' مركز صحي بيطري: العدد ١؛
'٣' عيادات طبية خاصة: العدد ٢٥ عيادة ذات اختصاصات طبية مختلفة؛
'٤' عيادات طبية بيطرية خاصة: العدد ١٠.

ج- الخدمات الاجتماعية الأخرى

'١' الأسواق، وهي عبارة عن دكاكين ومحلات تجارية متفرقة، بحدود ٤٠٠ محل؛
'٢' الجوامع: العدد ٦؛
'٣' المقاهي الشعبية: العدد ١٠.

د- خدمات صناعية

'١' معمل ألبان (متوقف عن العمل حالياً)؛
'٢' معمل ثلج؛
'٣' مخازن لبيع العلف؛
'٤' مخازن لبيع المواد الإنشائية؛
'٥' ورش لصيانة وتصليح الأجهزة المنزلية، سمكرة، حدادة .. الخ.

باء- الجفتلك

(١) نشوء المستوطنة

يعود نشوء المستوطنة الى عام ١٩٤٦، وتتلخص عوامل ظهورها بما يلي:

أ- المنطقة زراعية خصبة، ملك صرف مسجل بالطابو لأحد الأشخاص المتنفذين في العهد الملكي (حميد علوان النجار)، وكانت تسمى سابقاً منطقة ٧ قصور إنتساباً للدور المشيدة فيها لأغراض استراحة موظفي الدولة العاملين في المنطقة؛

ب- موقع المستوطنة على امتداد طريق بغداد – بعقوبة القديم، أحد محاور الهجرة من بغداد، مما سهل الانتقال اليها؛

ج- قيام الدولة والأفراد بفرز الأرض الزراعية الى مجموعة من القطع الزراعية، أو بمساحات مختلفة، والتعاقد مع الفلاحين والمستأجرين للعمل الزراعي؛

د- إيصال شبكة الماء والكهرباء الى أراضي المنطقة باعتبارها مشروعاً زراعياً يزود مدينة بغداد بالمنتجات الزراعية؛

هـ- تحول الأراضي الزراعية الى أراضٍ غير صالحة للزراعة (بور) بسبب انقطاع الحصة المائية المقررة لها في حينه، وانغمار الأرض بمياه الفيضان في عام ١٩٥٤، وإهمال الأرض لاحقاً.

(٢) <u>الأبعاد التخطيطية للموقع</u>

أ- <u>نمط الاستيطان</u>: من النوع الخطي الممتد على طول طريق بغداد-بعقوبة القديم، وعلى جانب واحد منه، وهو الطريق الذي يوصل المناطق الحضرية بمدينة بغداد وجوارها. والنمو العمراني السائد: مجموعة من الدور السكنية المتناثرة في مساحات الأراضي الزراعية، وهو، بوضعه الحالي، أقرب الى الأنماط الاستيطانية الريفية منه الى الأنماط الحضرية؛

ب- <u>مخطط الموقع</u>: يتكون مما يلي:

'١' المنطقة الزراعية الأولى: أراضٍ زراعية مفروزة، متراصة ومنتظمة، مساحة القطعة الواحدة ٢٠ دونماً، وعدد القطع الزراعية ٢٠٠ قطعة؛

'٢' المنطقة الزراعية الثانية: أراضٍ زراعية متراصة ومنتظمة، مساحة القطعة الواحدة بين ٥٠٠ و٥٠٠ ١٠ م^{٢}، وعدد القطع الزراعية ١٤٠، وتقع الأراضي الزراعية المفروزة في مجاميع من الكتل المتعامدة مع بعضها البعض والمتداخلة مع شبكة الشوارع، وتشتمل الكتلة الواحدة على حوالي ٢٠ قطعة أرض زراعية؛

'٣' الشارع العام: وهو طريق بغداد – بعقوبة القديم.

لا يعكس تخطيط الموقع أي تكوين عمراني، وهو يتسم بالعشوائية وانعدام الضوابط البنائية وغياب الرقابة البلدية على أعمال البناء والعمران (المخطط ٩).

- مساحة الموقع ٣٠٠ هكتار؛
- عدد الدور السكنية ٢٠٠٠ دار (مشيدة)؛

- عدد السكان ١٥ ٠٠٠ نسمة؛
- الكثافة السكنية الإجمالية ٤ وحدات سكنية/هكتار؛
- الكثافة السكانية الإجمالية ٥٠ شخصاً/هكتار.

ج- أشكال التجاوز السكني في الموقع: يتمثل التجاوز السكني في الحالات التالية:

'١' المنطقة الزراعية الاولى: تتسم بكبر مساحة قطع الأراضي فيها، وقد استفاد السكان المتجاوزون من القرارات الزراعية التي تجيز للمتعاقدين في مجال العمل الزراعي إنشاء دار ضمن القطعة ومواد بنائية ثابتة. وملكية الأرض عائدة للدولة (وزارة المالية) (المخطط ١٠)؛

'٢' المنطقة الزراعية الثانية: تتسم بصغر مساحة قطع الأرض الزراعية مقارنة بالمنطقة الزراعية الأولى. وقد قام ملاك الأراضي بإفراز القطع الى مساحات صغيرة وأجروا عمليات عقود بيع صغيرة خارج دائرة التسجيل العقاري، على شكل مساهمة في الأرض الزراعية (المخطط ١١).

د- استعمالات الأرض: بالرغم من وجود مخطط عمراني للمستوطنة ينظم استعمالات الأرض فيها، لأن الأرض مخصصة للاستعمال الزراعي بموجب التصميم الأساسي لمدينة بغداد، يمكن الإشارة الى الاستعمالات التالية:

'١' منطقة السكن: وتتكون من:

- الدور التي شيدها الفلاحون من المتعاقدين او المستأجرين للعمل في مساحة قطعة الأرض الزراعية لغرض دعم وتشجيع العمل والإنتاج الزراعي. وخلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٦، وصل العدد الإجمالي للدور المشيدة بإجازات بناء الى ١٢٠، وكانت بقية الدور المفروزة تجاوزاً بدون إجازة بناء؛

- مجموعة الدور التي شيدتها عوائل المهاجرين ذات الدخل المنخفض (الفقيرة) بعقود غير مسجلة في دائرة التسجيل العقاري أبرمت مع مالكي الأرض الزراعية الذين أعادوا تقسيم الأراضي الزراعية الى قطع صغيرة وباعوها الى النازحين الجدد الذين انشأوا، بدورهم، مساكن لهم تجاوزاً ضمن التقسيمات الزراعية النظامية وبدون إجازة بناء او تصميم تفصيلي. والاستعمال مخالف للتصميم الأساسي لمدينة بغداد؛

- بلغ مجموع الدور في عام ١٩٩٨ حوالي ٢٠٠٠ دار تشغلها ٢ ٦٦٧ عائلة، علماً بأن عدد الدور المشيدة في عام ١٩٨٦ كان بحدود ٣٠٠.

'٢' المنطقة التجارية والأعمال: وهي مجموعة المحلات والدكاكين والورش الصناعية التي تتركز على امتداد الطريق العام بغداد - بعقوبة القديم، مشيدة بنمط عمراني اقرب الى النمط الريفي منه الى الحضري؛

'٣' المساحات المفتوحة الخضراء: وهي مجموعة مساحات الأرض الزراعية المخصصة للزراعة، بحيث لا توجد فضاءات تتخذ ملاعب رياضية للأطفال والكبار وتستخدم للترويح عن النفس؛

'٤' الشوارع ومواقف السيارات: الشارع الرئيسي في المستوطنة هو طريق بغداد – بعقوبة القديم، وتتعامد عليه شبكة شوارع الأرض الزراعية الأولى والثانية، او تتشكل شبكة جديدة من الشوارع تتداخل مع مجاميع دور المهاجرين ضمن قطعة الأرض الزراعية الواحدة. وتنعدم تماماً مواقف السيارات التي تستخدم لهذا الغرض الفضاءات المفتوحة، وبشكل عشوائي؛

'٥' منطقة الخدمات الصناعية: وتقع في أعلى الطريق العام حيث توجد ورش صغيرة لصناعة الألمنيوم المحلي، وتقطيع البلاستك، ومعامل حديد التسليح، ومحلات حدادة وسمكرة.

(٣) الهيكل الاجتماعي والثقافي للمستوطنة

أ- السكان: بلغ عدد سكان المستوطنة في عام ١٩٨٦ حوالي ٢ ٣٧٠ نسمة، ٩٠ في المائة منهم من محافظات الوسط والجنوب. وارتفع هذا العدد الى ١٥ ٠٠٠ نسمة في عام ١٩٩٧، أي بزيادة قدرها ١٢ ٦٣٠. وهذه الزيادة السكانية ناجمة عن العوامل التالية:

'١' الزيادة الطبيعية للسكان؛

'٢' المهاجرون الجدد هم من ذوي الدخل المنخفض القادمين من مدينة بغداد اما بسبب انخفاض مستويات الدخل، فيبيعون المساكن التي يملكوها داخل العاصمة وينتقلون للسكن في مستوى ادنى، أو للاستفادة من فرق سعر بيع وشراء الوحدة السكنية لمجابهة ظروف الحياة الصعبة، أو، في بعض الحالات، لاستخدام هذا المبلغ للعمل والاستثمار في قطاع التجارة والخدمات؛

'٣' المهاجرون الفقراء الذين أزيلت دورهم ومستوطناتهم غير القانونية في مناطق بغداد القديمة؛

'٤' المهاجرون القادمون من مناطق العراق المختلفة، وخصوصاً المناطق الجنوبية، فيستفيدون من صلة القرابة والانتماء العشائري ويشيدون أكواخاً بسيطة متدنية التكاليف، كما يستفيدون من التكافل الاجتماعي في بداية الاستيطان لتغطية جزء من نفقات المعيشة. ولا تتوفر معلومات او بيانات احصائية عن الوضع الديموغرافي في المستوطنة. ومن خلال المقابلات الميدانية التي اجريت في حزيران ١٩٩٨، وجد ان غالبية الدور المشيدة تسكنها عائلة واحدة، وان معدل حجم العائلة بحدود ٥ر٧ أشخاص، كما يلي:

- المنطقة الزراعية الأولى

١١ شخصا (عائلتان) – مساحة قطعة الأرض ٥ر٠ دونم؛ والدار تحتوي على ١٠ غرف نوم؛

١٠ أشخاص (عائلة واحدة) – مساحة قطعة الأرض ٥ر٢ دونم، والدار تحتوي على ٥ غرف نوم؛

١٣ شخصا (عائلة واحدة) – مساحة قطعة الأرض ٥ دونمات، والدار تحتوي على ٥ غرف نوم.

- المنطقة الزراعية الثانية

٧ أشخاص – ١٢ شخصا (عائلة واحدة) – مساحة قطعة الأرض من ١٢٠–٢٠٠ م^{٢}، والدار تحتوي على غرفتي نوم وردهة؛

٢٧ شخصا (٣ عائلات) – مساحة قطعة الأرض ٢٠٠ م٢، والدار تحتوي على غرفتي نوم وردهة.

وفي حالات معينة، يتشارك السكن في بعض الدور، عدد من العائلات يتراوح بين ٢ و٤.

الوضع السكني: استمر عدد السكان في النمو للأسباب الواردة آنفا، رغم تخوف السكان من إجراءات الدولة التي تستهدف إزالة التجاوزات في المستوطنات غير القانونية. لكن واقع وظروف الحال الاقتصادية الصعبة وتدني مستوى حياة العوائل تجبرها على قبول الاستيطان المؤقت رغم شعورها بأنها طارئة ومهددة بالطرد(١٧).

ونلاحظ تحول المستوطنة الى حلقة وصل ومحطة يمر بها المتجاوزون. فنجد البعض منهم يستطيع، من خلال السكن، ان يحسن أوضاعه الاقتصادية، وبالتالي ان ينتقل الى أحياء مدينة بغداد الأخرى، مثل شريحة أصحاب المعامل والعاملين في معارض السيارات والتجار؛ او بالعكس؛ تأتي عوائل ينخفض دخلها فتسكن المستوطنة قادمة من بغداد، مما ينعكس على عدد السكان.

ب- العلاقات الاجتماعية: للعلاقات والروابط الاجتماعية طابع الاختلاط والتداخل، حسب تجمعات السكان في المستوطنة واختلاف انتماءاتهم. وهم يرتبطون بمختلف العلاقات الاجتماعية الموازية لانخفاض مستواهم الصحي والثقافي. ويمكن الإشارة الى الأنماط التالية من العلاقات الاجتماعية:

---

(١٧) المستوطنة غير مشمولة بإزالة وترحيل السكان لأن استعمالها زراعي وفقا للتصميم الاساسي وتبعد حوالي ٧ كلم عن حدود أمانة بغداد.

'١' علاقات عشائرية مهيمنة بين الجماعات السكانية التي تربطها صلة القرابة او الانتماء القبلي، بالنسبة الى العشائر الساكنة في المستوطنة (مثل عشائر البودراج، ابو محمد، السواعد، البو زيريج .. الخ). وهذه الجماعات تتعامل مع بعضها البعض في حل خلافاتها وتناقضاتها الاجتماعية بعيداً عن السلطات الحكومية، وتقدم المساعدات المالية لأفرادها على أساس التكافل الاجتماعي في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة؛

'٢' سلوك اجتماعي متسم بالانكفاء والعزلة بين العوائل التي هاجرت من مدينة بغداد بسبب انخفاض دخلها الشهري، إذ انها لا تشعر بالانتماء الى هذا المكان؛

'٣' وجود الشعور التضامني المشترك ضد أي تهديد خارجي يقصد منه طردهم من الأرض المتجاوز عليها.

ج- المستوى الثقافي: لا تختلف المستوطنة، في صفات سكانها الثقافية، عن المستوى الثقافي العام لسكان المستوطنات غير القانونية الأخرى في بغداد. فازدياد الشقاء الإنساني الذي يعيشه هؤلاء المواطنون في المستوطنة يعود الى انتشار الأمية وانخفاض مستويات التعليم والثقافة، ويعتبر حتماً أحد العوامل المساعدة في تدني الحالة الثقافية العامة.

ويؤدي انخفاض المستوى المعاشي للعائلة في الوقت الحاضر، في أكثر الاحيان، الى عجز الوالدين عن الإنفاق لإكمال دراسة ابنائهم، وبالتالي الى انقطاع هؤلاء الأبناء عن الدراسة منذ المرحلة الابتدائية للمشاركة في العمل وزيادة دخل العائلة، رغم وجود التشريعات التي تنص على إلزامية التعليم الابتدائي. وهذه الحالة ظاهرة بارزة بين سكان المستوطنة (توجد مدرسة ابتدائية واحدة في المستوطنة).

(٤) الوضع الاقتصادي

لقد كان الطابع الزراعي يغلب على أهل المنطقة في البدايات الأولى للتجاوز. وبعد ان تحولت الأرض الى أرض بور غير صالحة للزراعة، منذ عشرين عاماً، عزف السكان عن العمل الزراعي واتجهوا الى مزاولة مهن مختلفة في مناطق شتى من مدينة بغداد.

والمهن التي يمارسها السكان حالياً تتمثل بالنسب التالية:

- عمال	٤٥ في المائة
- موظفون وعسكريون ومتقاعدون	٣٠ في المائة
- مهن أخرى	٢٥ في المائة

ومن الملاحظ ان الأعمال والمهن الأخرى (صغار التجار، الباعة، مكاتب دلالي الأراضي، الورش الصناعية الصغيرة، أعمال الصيانة، تصليح الأجهزة المنزلية، الحدادة .. الخ) هي أكثر المهن التي يزاولها سكان المستوطنة، وتشكل نسبة ٧٠ في المائة؛ وان أكثر من شخص واحد في العائلة يساهم في توفير الدخل من خلال العمل.

أ- الدخل: مستويات الدخل منخفضة في المنطقة الزراعية الثانية على وجه الخصوص، وتعكس حالة البؤس والفقر بين السكان (فيما يتعلق بمستويات الدخل في المنطقة الزراعية الأولى، تعذر الحصول على معلومات من العوائل التي تمت مقابلتها)، ولا توجد أية

بيانات او احصائيات عن مستويات الدخل. ويمكن توضيح مستويات الدخول في المنطقة الزراعية الثانية كما يلي:

'١' ٦٠ ٠٠٠ دينار- للعمال – عدد الأشخاص المشاركين في العمل ٢-٣ من أفراد العائلة؛

'٢' ٢ ٥٠٠-٥ ٠٠٠ دينار، للموظفين والمتقاعدين؛

'٣' ١٠٠ ٠٠٠ دينار، للمهن الأخرى.

ب- أما أوجه الإنفاق فيمكن تبيانها كما يلي:

'١' السكن: ٥ في المائة من الدخل، وينصب الإنفاق هنا على أعمال الخدمات: تجهيز وصيانة الأجهزة الصحية والكهربائية؛

'٢' الغذاء: ٧٥ في المائة من الدخل (بسبب ارتفاع أسعار المواد والسلع الغذائية)، علماً بأن العائلة تعتمد على ما توفره البطاقة الغذائية التموينية من مواد غذائية؛

'٣' النقل: ١٤ في المائة من الدخل (بسبب رحلة العمل اليومية من المسكن الى مناطق العمل في مناطق بغداد المختلفة)؛

'٤' الملبس: ٣ في المائة من الدخل؛

'٥' الصحة: ٣ في المائة من الدخل.

(٥) <u>الهيكل الإداري والتنظيمي</u>

أ- الإدارة الحكومية، وتتمثل في:

'١' ناحية الفحامة، المرتبطة إداريا بقضاء الأعظمية، وترتبط بها قوى الأمن الداخلي ومكاتب المعلومات، ومراكز الشرطة .. الخ؛

'٢' بلدية الأعظمية، المسؤولة عن الخدمات البلدية:

تقع المستوطنة في منطقة اختصاص هذه الإدارات الحكومية، لأنها توجد داخل حدود التصميم الأساسي لمدينة بغداد. وهي تتسم بقلة الخدمات بسبب وضعها غير القانوني، إذ ان الإدارات المذكورة لا تستطيع تقديم الخدمات، ولا سيما بعد صدور قرار مجلس قيادة الثورة ١٨١ ١ لعام ١٩٨٢، الخاص بمعاقبة رئيس الوحدة الإدارية حينما يزود المتجاوزين بالماء والكهرباء والخدمات الأخرى.

ب- الإدارة غير الحكومية (الجماهيرية)، وتتمثل في:

'١' تنظيم حزب البعث العربي الاشتراكي؛
'٢' المخاتير (اثنان)؛
'٣' تمثيل المستوطنة في مجلس شعب الأعظمية؛

ومهام وواجبات هذه الإدارات الجماهيرية هي ذاتها في مستوطنة الفضيلية اللاقانونية، ولكن نظراً لبعد المستوطنة عن مركز مدينة بغداد بحدود ٧ كلم، تؤدي تنظيمات الحزب واجبات أخرى مثل قيام التنظيم النسوي بتعليم البنات على الحياكة، وإقامة أسواق خيرية مساعدة للمحتاجين (التكافل الاجتماعي).

(٦) الخدمات الاجتماعية: مستوى الخدمات متدنٍّ ويعاني من النقص، ويتكون مما يلي:

أ- الخدمات التعليمية

'١' المدارس الابتدائية مختلطة؛ العدد: مدرسة واحدة انشئت في عام ١٩٨٥، عدد صفوفها ٦ (بناء قديم كان يستخدم سابقاً لمركز شرطة)، وتعمل بـ ٣ وجبات، ويقارب عدد التلاميذ ٢٠٠٠ (توجد مدرسة أخرى تحت التشييد وستستخدم كابتدائية ومتوسطة بنظام الوجبات)؛

'٢' تنشأ المدارس بفضل تمويل تؤمن الدولة نسبة ٥٠ في المائة منه، ويشارك فيه السكان، من خلال التبرعات، بنسبة ٥٠ في المائة؛

'٣' مدرسة متوسطة (مقترح).

ب- الخدمات الإدارية

مركز شرطة: يستخدم إحدى الدور المؤجرة على الطريق العام.

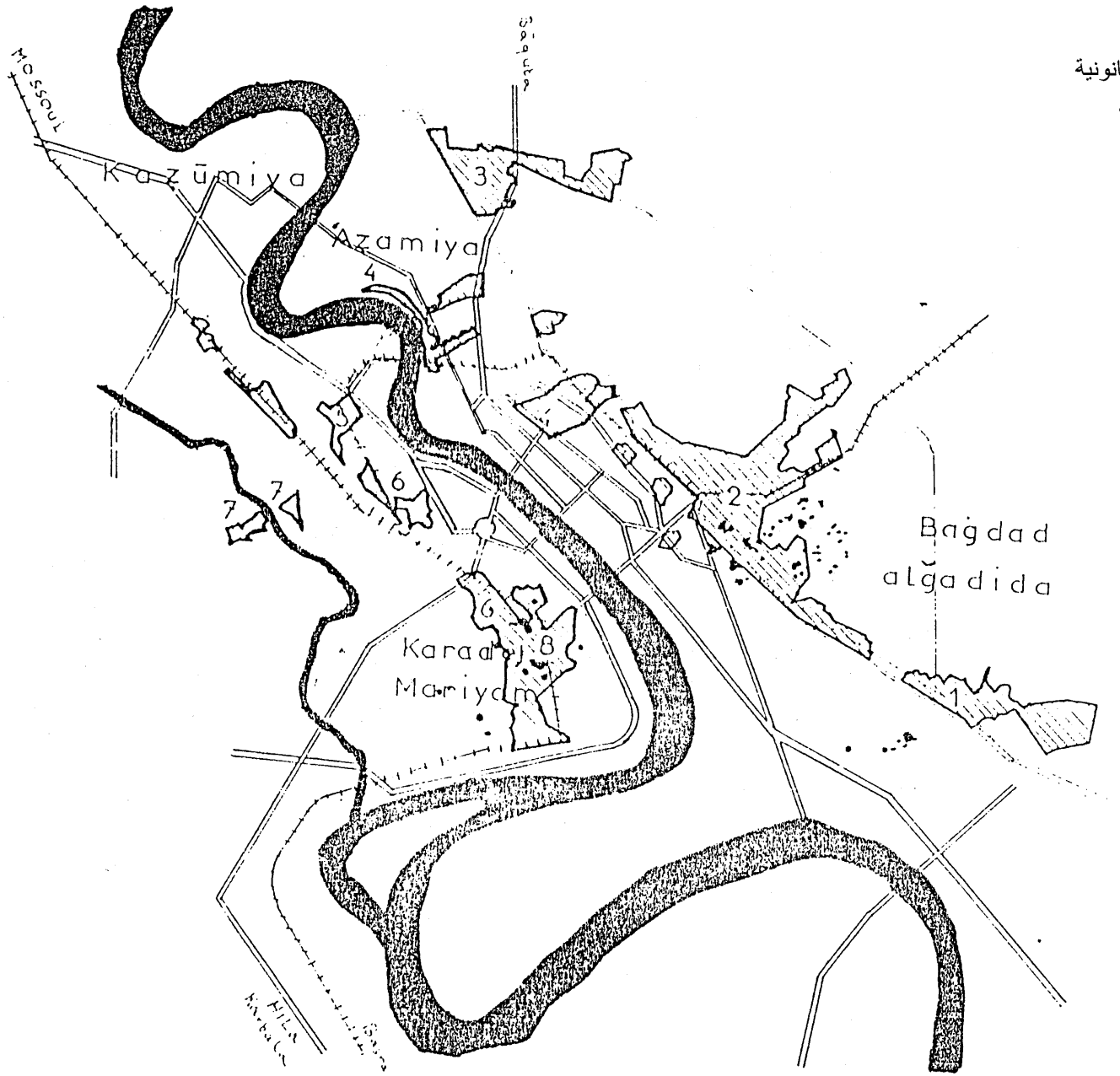
ج- الخدمات الاجتماعية الأخرى

'١' جوامع العدد ٢؛
'٢' مقاهٍ شعبية، العدد ٤.

د- الخدمات الصحية

تقتصر على نشاط الأفراد في القطاع الخاص، وتتكون من: عيادات خاصة للأطباء: العدد ٣؛ عيادات مع قابلة مأذونة: العدد ٢.

المستوطنات غير القانونية
مواقع المستوطنات غير القانونية
(الصرائف) في مدينة بغداد
عام ١٩٦٣

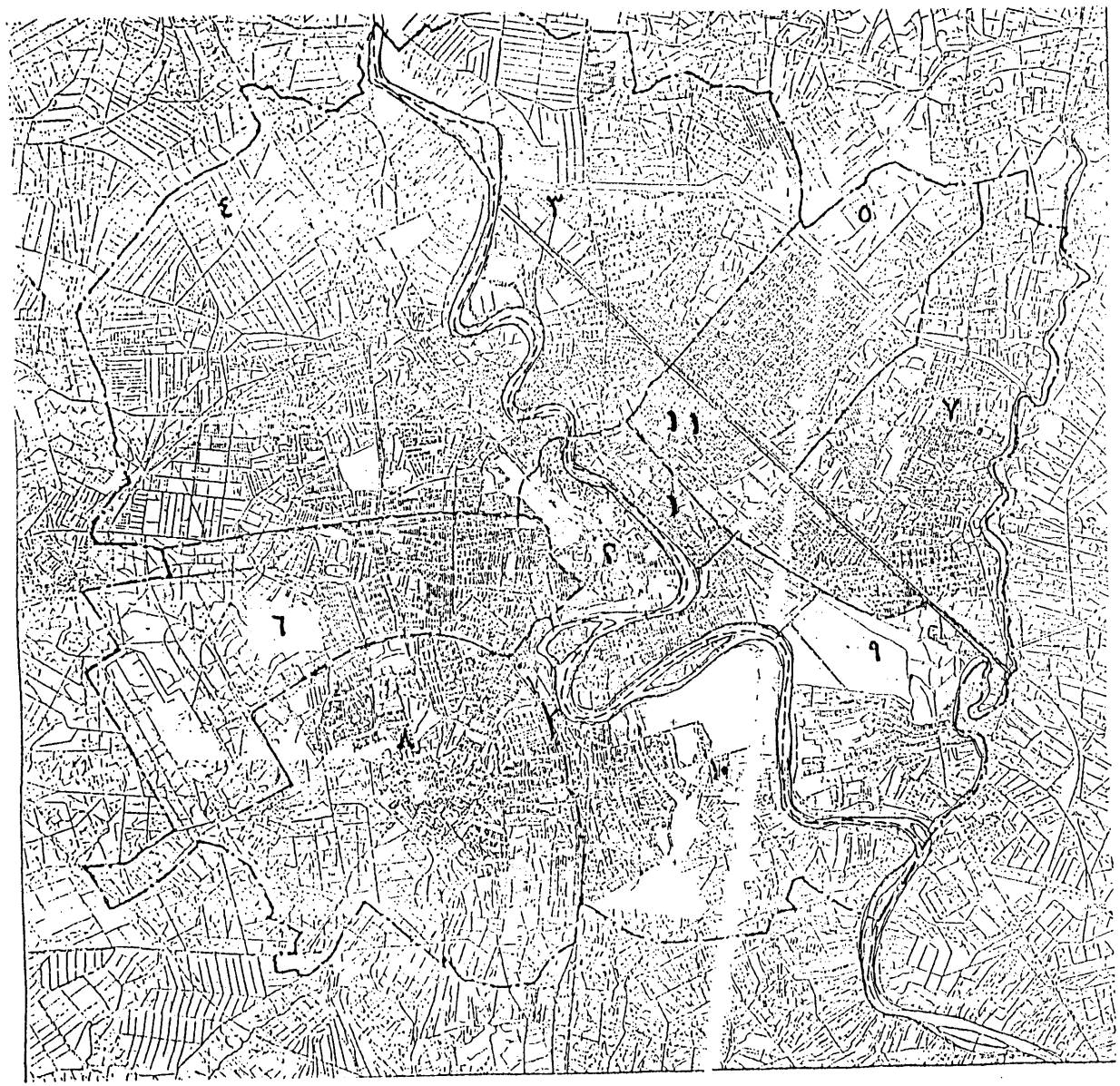


المخطط ١

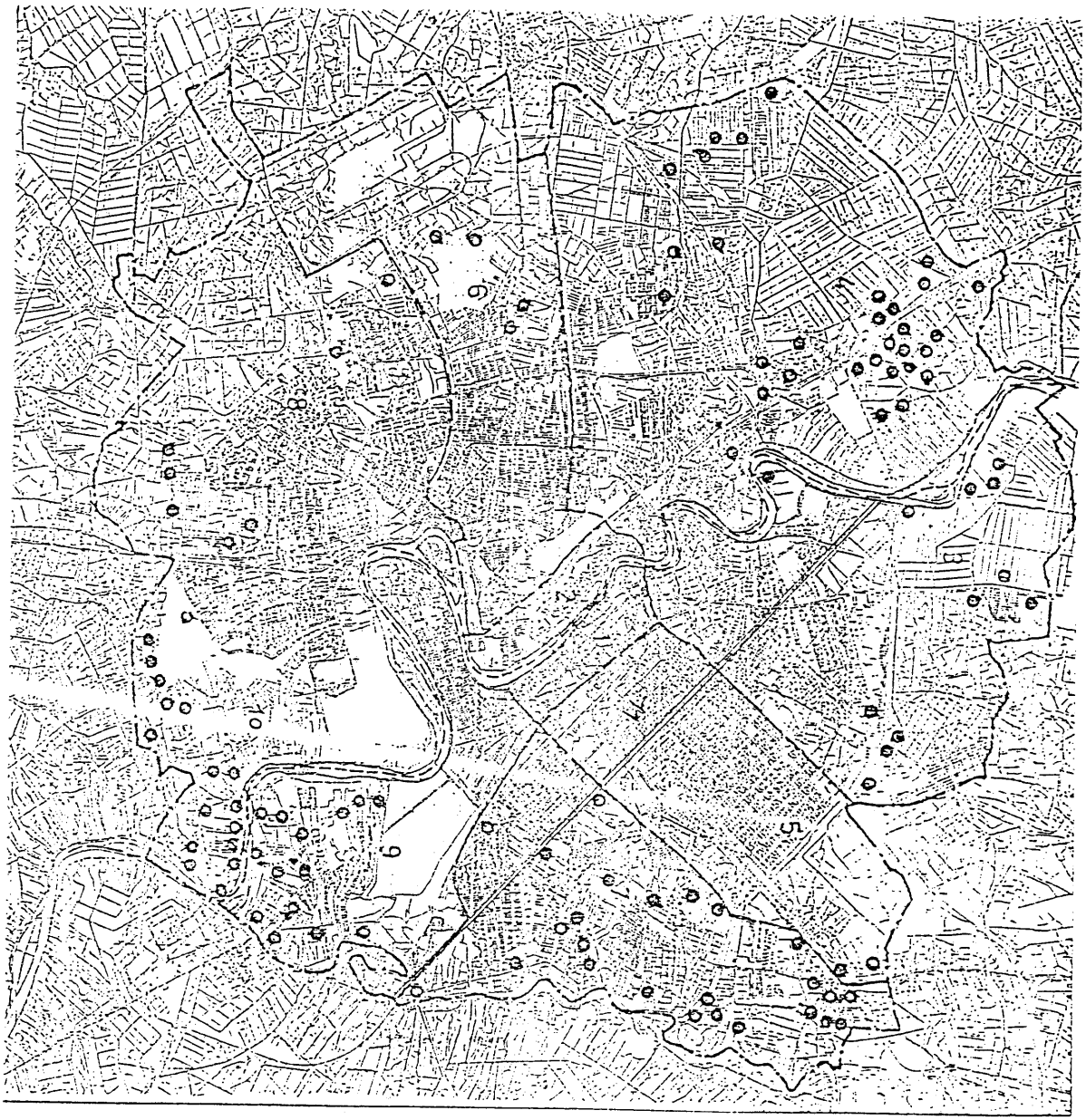
المستوطنات غير القانونية

الوحدات البلدية في مدينة بغداد

١- الرصافة
٢- الكرخ
٣- الأعظمية
٤- الكاظمية
٥- مدينة صدام
٦- المنصور
٧- ٧ نيسان
٨- الرشيد
٩- الكرادة
١٠- الدورة
١١- فلسطين



المخطط ٢

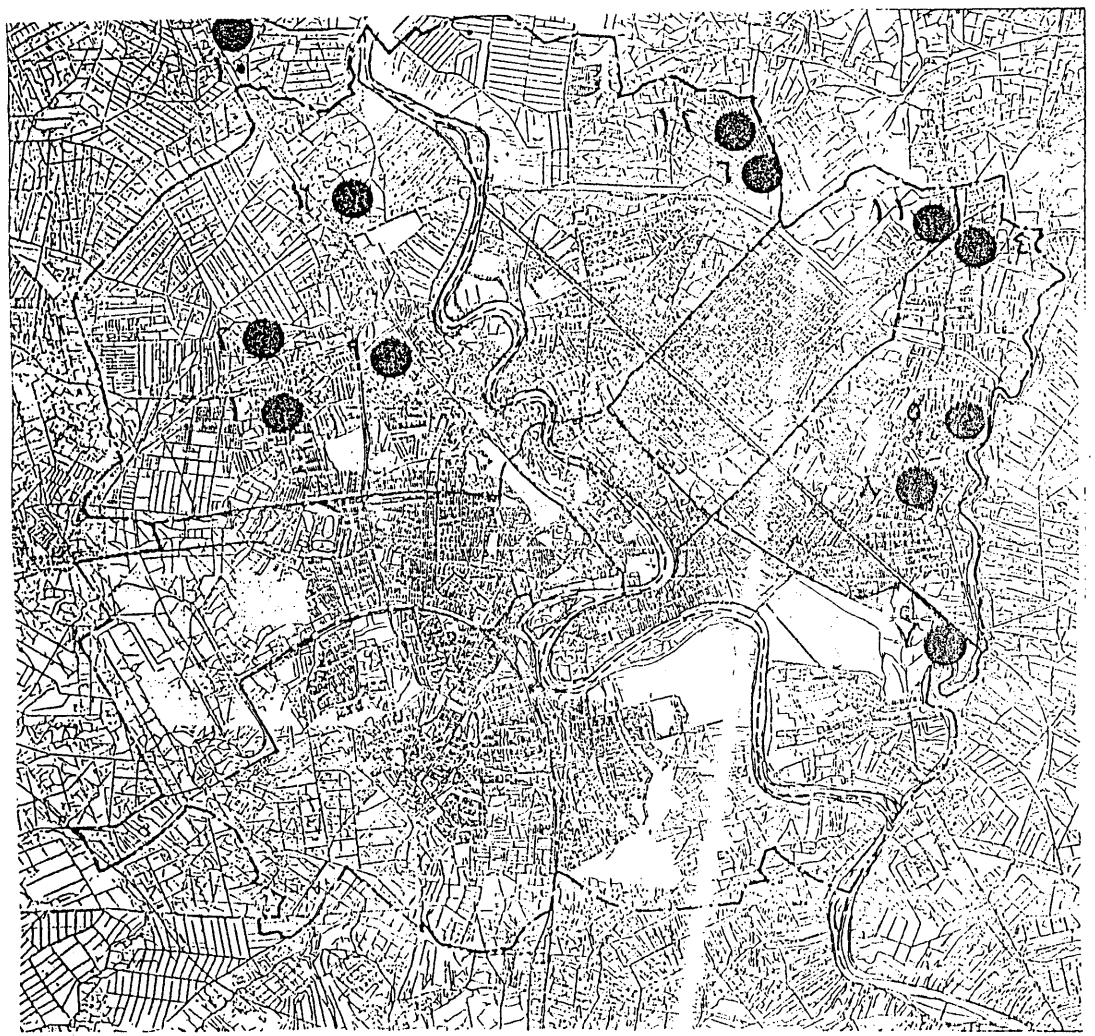


المستوطنات غير القانونية

مواقع المستوطنات اللانظامية في مدينة بغداد

عام ١٩٨٨

المخطط ٣

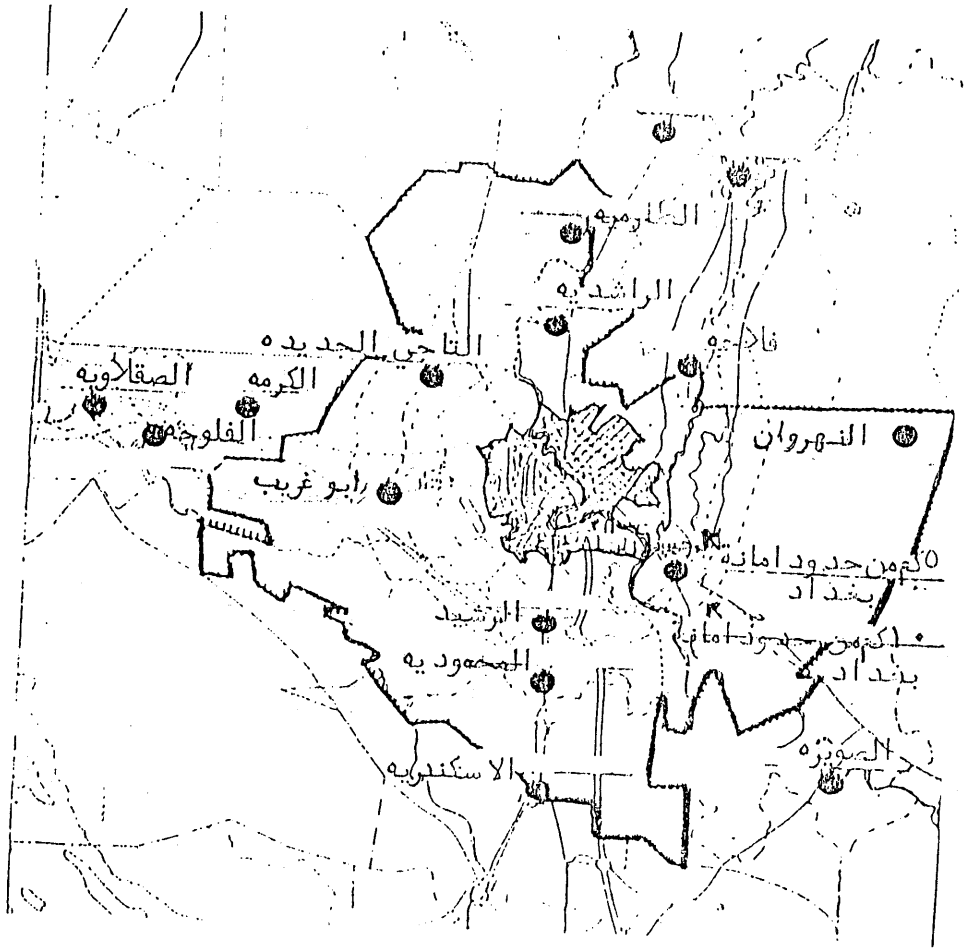


مواقع المستوطنات اللاقانونيه التي اختارها الاستشارى الياباني للمعالجه (JCCF)

١ــ الرحمانيه	Rahmaniya
٢ــ عباس الهادى	Abas Al-Hadi
٣ــ القادريه	Qadiriya
٤ــ جرعة خرمه	Jarat Khurma
٥ــ بزايز الفضيليه	Bazaiz Al-Fudayliya
٦ــ كسره وعطش	Kasra wa Attash
٧ــ سكينه وكريات	Skina wa Krayat
٨ــ الفضيليه	Futhaylia
٩ــ الجكوك	Chickouk
١٠ــ الزكم	Zakam
١١ــ الكوازه	Kawaza
١٢ــ الجفتلك	Choftlic

المخطط ٤

البدائل المقترحة من قبل الاستشارى الياباني (JCCF) لمواقع المستوطنات الجديده للمتجاوزين ٠

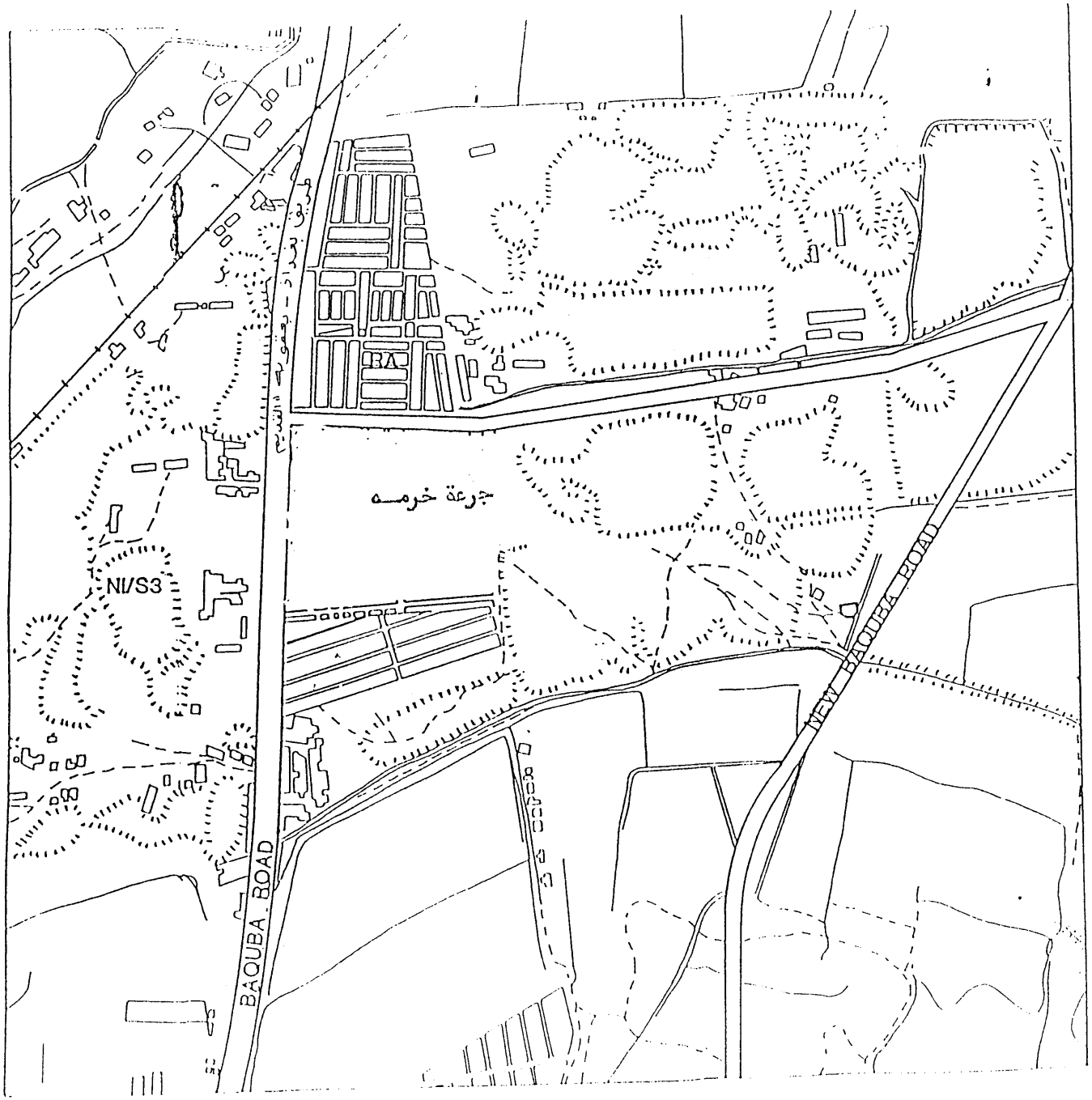


المخطط ٥

المستوطنات غير القانونية

جرعة خرمة

JARAT KHURMA



المخطط ٦

المستوطنات غير القانونية

الفضيلية

المخطط ٧

المستوطنات غير القانونية

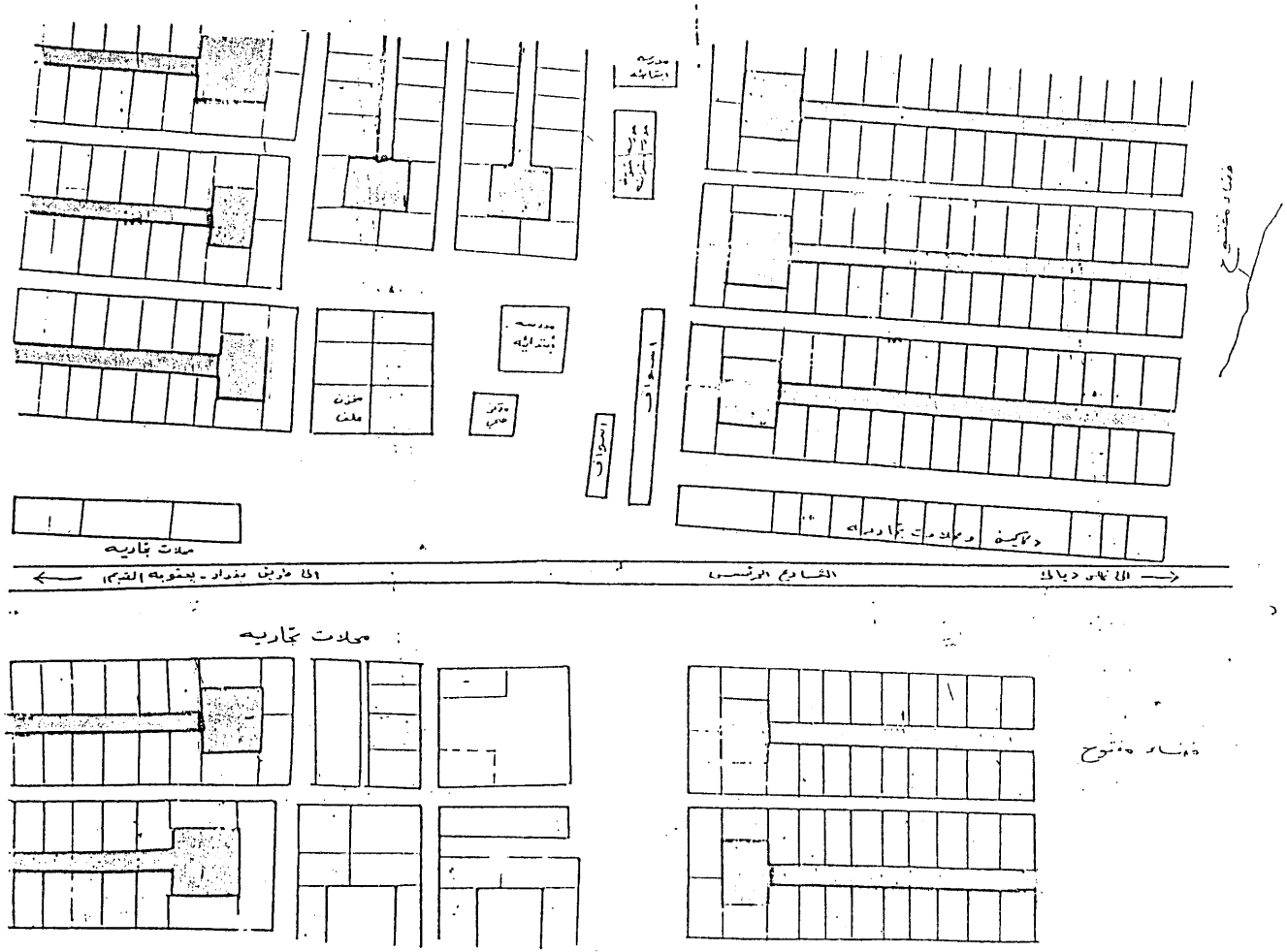
الفضيلية

جزء من مخطط الموقع – افرازات –

القطع السكنية والشوارع

شارع لحركة المشاة

ممر لحركة الحيوانات



المخطط ٨

المستوطنات غير القانونية

الجفتلك CHEFTLIC

المخطط ٩

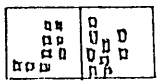
المستوطنات غير القانونية

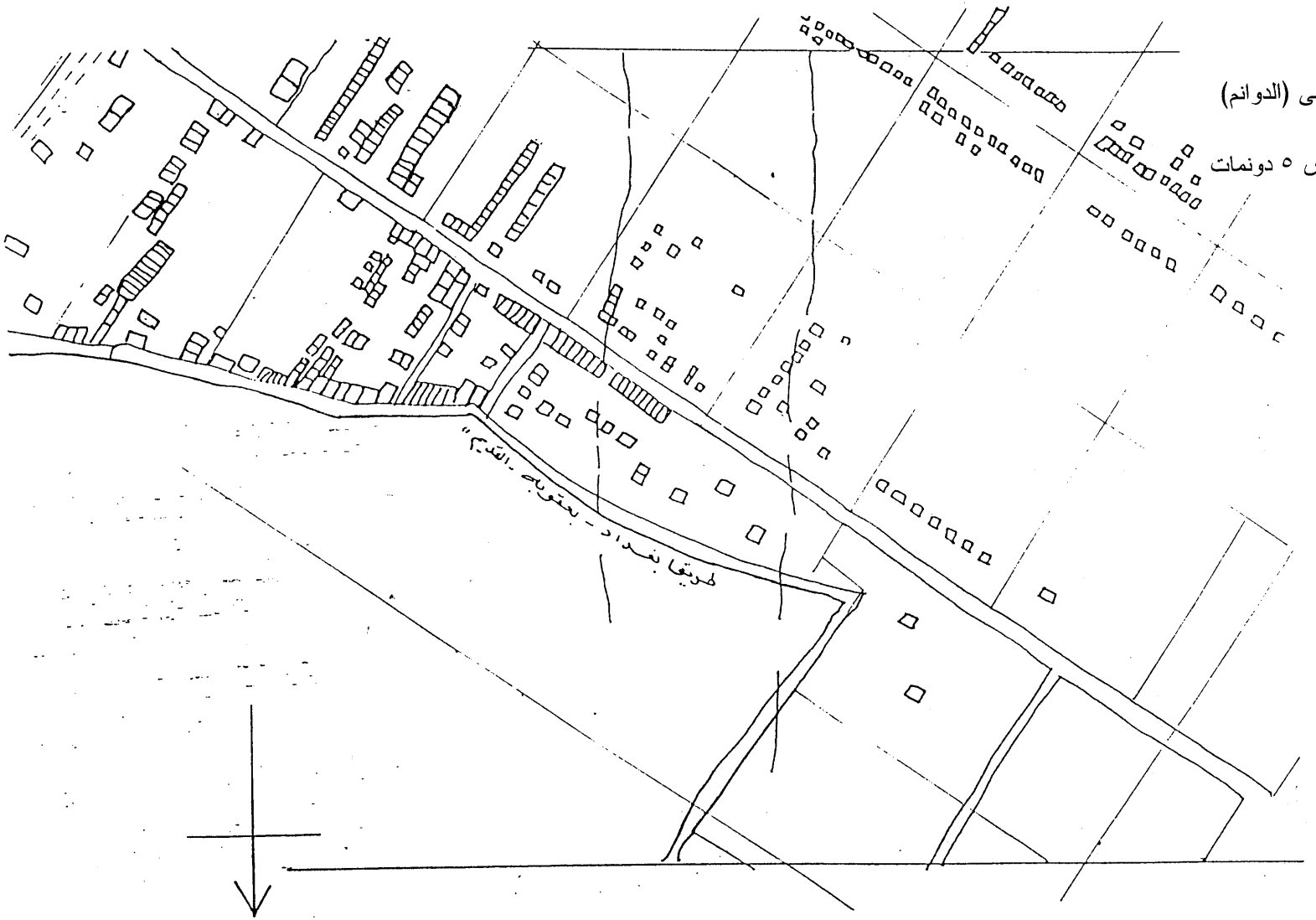
الجفتلك

المنطقة الزراعية الأولى (الدوانم)

- مساحة قطعة الأرض ٥ دونمات

دور مشيدة تجاوزاً
ضمن قطعة الأرض





المخطط ١٠

المستوطنات غير القانونية

الجفتلك

- المنطقة الزراعية الثانية

مساحة القطعة ١٥٠٠ - ١٠٥٠٠ م٢

دور سكن مشيدة تجاوزاً

قطع مفرزة تجاوزاً
ضمن قطعة الأرض
الاستعمال التجاري

المخطط ١١

الفصل الثالث

المستوطنات غير القانونية في منطقة بيروت
دراسة حالة "مشروع إليسار"

السيدة منى حرب القاق

تقييم للبيئة الحضرية للمستوطنات غير القانونية في منطقة بيروت: حالة "إليسار"

مقـدمة

معظم المستوطنات غير القانونية في منطقة بيروت تقع في الأطراف الجنوبية للعاصمة. وهي تشكل أحياء دينامية تطورت أساساً خلال الحرب اللبنانية (١٩٧٥-١٩٩٠) مع ان بعضها بدأ منـذ الخمسينات. وتتعلق عدم قانونية هذه المستوطنات بحيازة الأراضي وكذلك بتشييد المباني. ويعيش ثلث سكان الضاحية الجنوبية، البالغ عددهم ٤٥٠ ٠٠٠ نسمة، في المستوطنات غير القانونية التي تمثل ٤٠ في المائة من النسيج الحضري (شرف الدين، ١٩٨٧:٧).

ويمكن ارجاع تكوُّن المستوطنات غير القانونية القائمة في الضاحية الجنوبية إلى الأسباب المشتركة الثلاثة لتطور المستوطنات العشوائية في البلاد العربية، التي ناقشها الحمّاد (الحمّاد ١٩٩٥ ص. ٢٨٤). والسبب الأول، الذي يتمثل في الاستيلاء على الأملاك وتشييد المآوي من قبل مجموعة من ذوي الدخل المنخفض، يمكن إيجاده في الأوزاعي. والسبب الثاني، الذي هو تراكم عملية الإستيلاء، إذ تتبع أسرةً ما، تدريجياً، أسرٌ أخرى، شائع في الأوزاعي والجناح وحرش القتيل. أما السبب الثالث، الذي يتمثل في مخيمات اللاجئين التي تتوسع لتصبح مستوطنات غير قانونية، فتوضحه حالتا صبرا وشاتيلا.

وترتبط خصوصية المستوطنات غير القانونية في بيروت بحالة الحرب التي منعت وضع سياسات اسكانية وحضرية كافية وكثفت عمليات التهجير والنزوح من الريف إلى الحضر. والمستوى المرتفع للنمو الديمغرافي هو عامل آخر في نمو هذه المستوطنات[١٨].

وتجمع ضاحية بيروت الجنوبية عدة أحياء ينطبق عليها هذا الوصف. فقد أصبحت "الضاحية"، منذ عام ١٩٨٢، هي الاسم المستخدم من قبل اللبنانيين للإشارة إلى المنطقة الممتدة جنوب مدينة بيروت إلى المطار، وشرقها إلى الأراضي الزراعية في الحدث والشويفات. وتماثل هذه الضاحية بعدد من الصور والتمثيلات التي تتصل بهيكلها المادي والاجتماعي السياسي. فـ "الضاحية" هي "موطن" الشيعة الذين جرى تهجير قسم كبير منهم خلال الحرب وتعبئتهم حول حركتين سياسيتين شيعيتين متعارضتين معروفتين هما أمل وحزب الله. والضاحية هي كذلك مساحة مكتظة جداً تتسم بتحضر غير قانوني وبهياكل أساسية وخدمات غير مستوفية للمعايير.

---

(١٨) تبين دراسة أجريت في عام ١٩٩٠ في الضواحي الجنوبية ان متوسط النمو السكاني بلغ ٢٤ر٢ في المائة.

وبتحليل النسيج الحضري للضاحية الجنوبية، من خلال دراسة الخرائط والصور الملتقطة من الجو، وكذلك الزيارات إلى عين المكان، نستطيع ان نستنتج بعض الملاحظات حول كيفية اشتغالها في حيّزها. ويمكن تقسيم الضاحية الجنوبية إلى إقليمين:

- إقليم شرقي يشمل النسيج القديم للقرى (أواخر القرن التاسع عشر) التي تكاثفت إنما بقيت ظاهرة (حارة حريك، الغبيري، الشياح، المريجة، برج البراجنة). ويشمل هذا الإقليم أيضاً مستوطنات غير قانونية يمكن رؤية اختلافها عن غيرها بالاستناد إلى كثافتها ونوع نسيجها: حي السلّم، العمروسية، الليلكي، الرمل، وكذلك قطاعات سكنية جديدة: الصفير، الرويس، التحويطة؛

- إقليم غربي ومنطقة جديدة بُنيت خلال الخمسينات حول ورش الأشغال العامة؛ منها جزء منظم وقانوني (بيرحسن، والمناطق المحيطة بطريق المطار)، في حين يضم الجزء الأكبر منها المستوطنات غير القانونية للجناح: الأوزاعي – المرامل، حرش القتيل، صبرا، شاتيلا.

وسنركز في هذه الدراسة على الجزء الغربي من الضاحية الجنوبية. فهذا الجزء يتضمن، من جهة، المستوطنات غير القانونية الرئيسية في منطقة بيروت ويمثل، من جهة أخرى، محيط المشروع الحضري الوحيد الذي يعالج المشاكل المعقدة المتصلة بهذه المستوطنات، وهو مشروع إليسار. وفي هذه الورقة، سنسمي الجزء الغربي من الضاحية الجنوبية منطقة "إليسار". وإليسار هي الوكالة العامة التي تعمل من أجل تطوير الضاحية الجنوبية الغربية وإعادة هيكلتها.

وتنقسم الورقة إلى أربعة أجزاء أساسية يعالج أولها تاريخ تكوّن المستوطنات في منطقة إليسار، فيناقش بإيجاز أسباب التحضر غير القانوني الأول، الذي يعود تاريخه إلى الخمسينات، في اتصاله بالأنشطة العامة في المنطقة. وقد اجتذبت هذه المناطق غير القانونية الأولى المهجّرين بسبب الحرب، ووُجِّه هؤلاء إلى الضاحية الجنوبية حيث بدأت التعبئة السياسية للهويات الشيعية.

ويبحث الجزء الثاني من الدراسة الحالة الراهنة للمستوطنات ومجتمعاتها. وتعرض فيه الأنواع الموجودة للمستوطنات غير القانونية من حيث أشكالها وأوضاعها العقارية. ويفرق بين تلك المستوطنات بحسب هيكلها الاجتماعي السياسي الذي يمكن تفسيره بأربعة عناصر: الخصائص الاجتماعية-الثقافية للسكان، والهيكل الاقتصادي للمنطقة، وتنظيم المجتمعات المحلية حول العاملين في توفير الخدمات، والمؤسسات العامة.

ويناقش الجزء الثالث بيئة مستوطنة معينة واحدة اختيرت لما لها من خصائص الحيِّز والخصائص الاجتماعية والاقتصادية. فمستوطنة الأوزاعي تعود إلى الخمسينات، وقد تطورت أساساً خلال العشر سنوات الأولى للحرب. وهي توجد في موقع استراتيجي على الساحل، حيث تحتل الشواطئ الرملية، وعلى طول الطريق الرئيسية التي تربط بيروت بالجنوب. وحي الأوزاعي، الذي يبلغ عدد ساكنيه ٢٥٥٠٠، هو قلب مشروع إليسار، ويمثل مصالح حضرية كبرى. وبعد تقديم المستوطنة وساكنيها، يركّز هذا الجزء على البيئة المادية للأوزاعي من خلال دراسة هياكله الأساسية وخدماته وأوضاعه السكنية.

ويركّز الجزء الرابع والأخير على مشروع إليسار ويفسّر هيكله كوكالة عامّة، ويبرز خصوصيته المتمثلة في مجلس الإدارة الذي يضم أعضاء من أمل وحزب الله كممثلين عن السكان. كما يقدّم خطط هذا المشروع واستراتيجياته ومرحلته الحالية.

أولاً- تاريخ تكون المستوطنات في منطقة إليسار

المستوطنات الأولى في الخمسينات

يقدر ان الضاحية الجنوبية، التي كان يقطنها ٩٠ ٠٠٠ شخص في عام ١٩٢١، أصبحت تأوي اليوم ٤٥٠ ٠٠٠ ساكن، منهم ٨٠ ٥٠٠ يعيشون في منطقة إليسار. وهناك عدة عوامل سببت هذا النمو السكاني على مدى ٧٥ سنة:

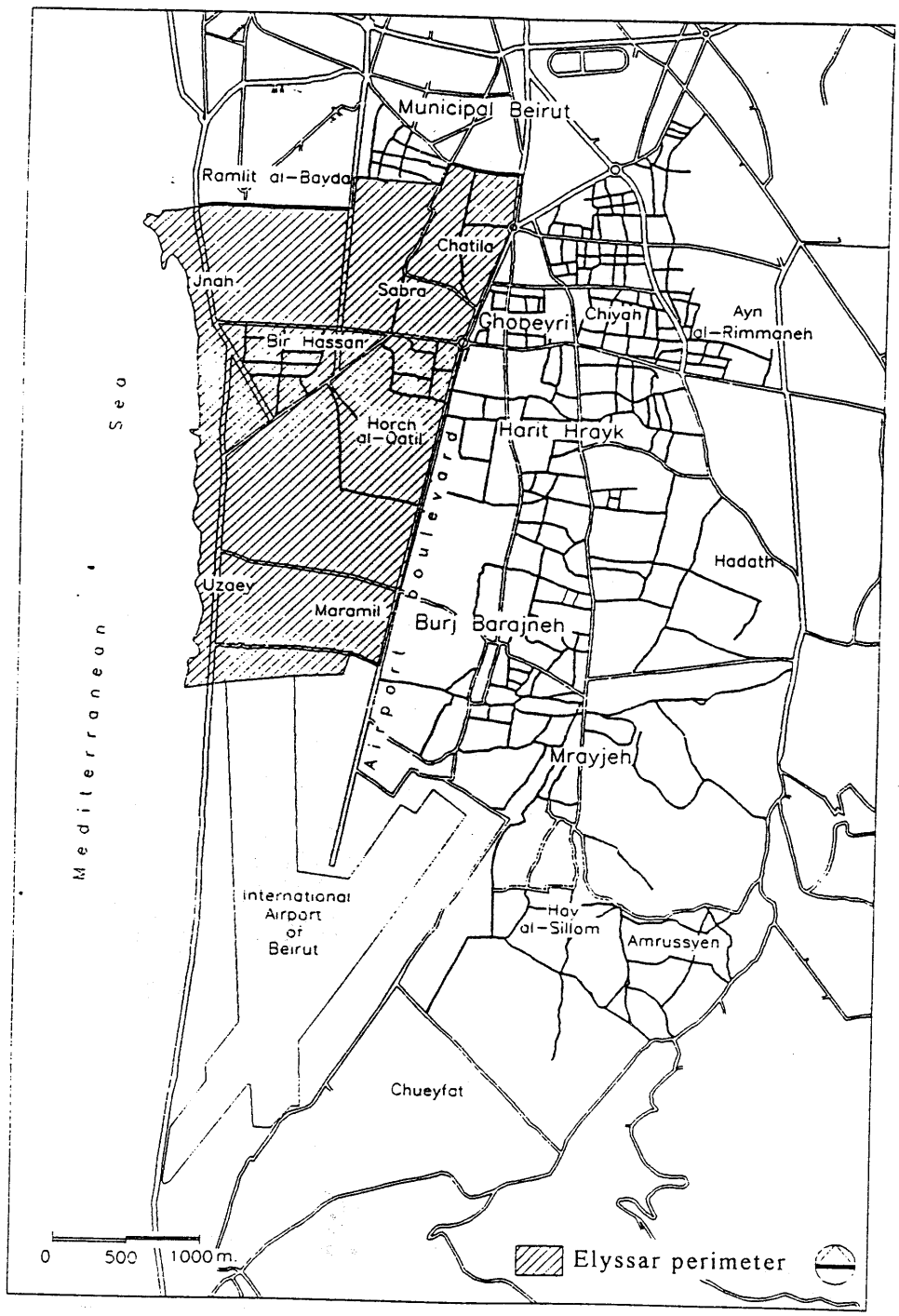
- النزوح من الريف إلى الحضر، التي بدأت في الأربعينات واجتذبت مهاجرين إلى الضواحي الجنوبية للمدينة، حيث كان يجري العديد من الأشغال العامة؛
- الأزمة الفلسطينية في عام ١٩٤٨، التي أحدثت هجرة آلاف الفلسطينيين إلى مخيمات اللاجئين الواقعة في الضاحية الجنوبية (برج البراجنة، صبرا، شاتيلا)؛
- الموجات المتكررة للمهجرين من الشيعة إلى الضاحية الجنوبية بسبب الحرب اللبنانية.

وقد شهدت الضاحية الجنوبية ازدهاراً حضرياً رئيسياً خلال العقد ١٩٥٠-١٩٦٠، إذ نمت الغبيري وبير العبد والشياح ونشأت المستوطنات غير القانونية الأولى حول المطار: حي السلّم والرمل والأوزاعي. وشهدت السبعينات زيادة في نمو هذه المستوطنات غير القانونية وتوسع المخيمات الفلسطينية. وخلال الحرب رافق هذا التطور نمو عمودي وأفقي. وإضافة إلى ذلك، شهدت الحرب قيام المزيد من المستوطنات غير القانونية: الليلكي، العمروسية، حرش القتيل، الجناح.

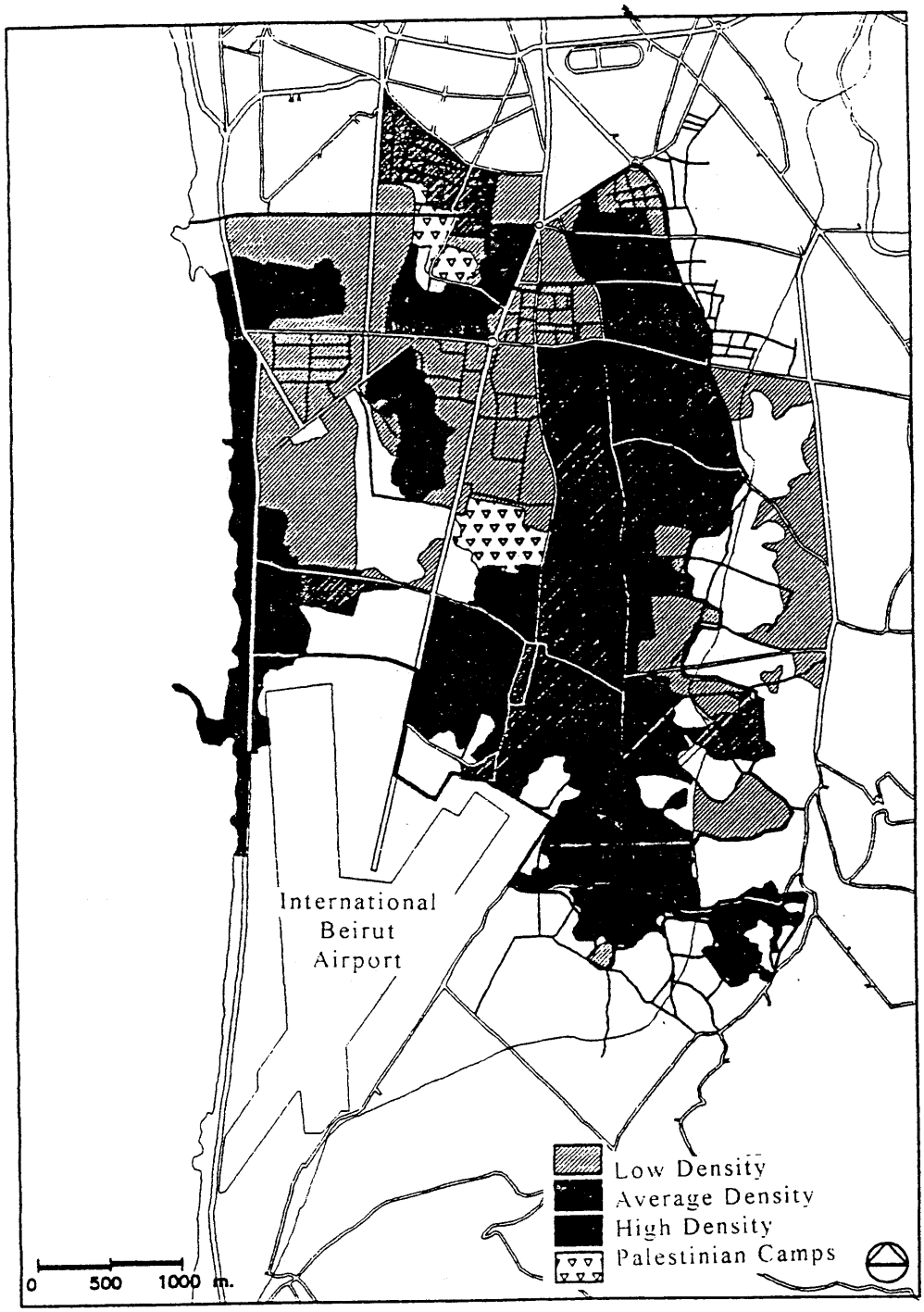
الأشغال العامة

يرتبط إنشاء وتطور المستوطنات غير القانونية في الضاحية الجنوبية ارتباطاً وثيقاً بالأشغال العامة التي كانت تجري هناك وتجتذب العمال وأسرهم. ويرتبط تشييد المطار، في أواخر الأربعينات، بمشروع إقامة منطقة حضرية جديدة بين المطار وبيروت. وكان من المقرر ان تضم هذه المنطقة بناء دارات فاخرة وأحياء سكنية وكذلك مرافق كبيرة مثل نادي الغولف والمدينة الرياضية وغابة الصنوبر وميدان سباق الخيل... وقد عمل على تنفيذ هذا المشروع خلال الخمسينات وأحدث ازدهاراً سريعاً في السوق العقاري.

ولم تكن هذه الأشغال هي الوحيدة التي اجتذبت العمال ودفعت إلى النزوح من الريف إلى الحضر في الضاحية الجنوبية. فقد بدأ تنفيذ أشكال أخرى في الستينات بحافز من الدولة الشهابية: تشييد المدارس الرسمية وحي الجامعة اللبنانية في الحدث، وتطوير المنطقة الصناعية في الشويفات.



أحياء الضاحية الجنوبية

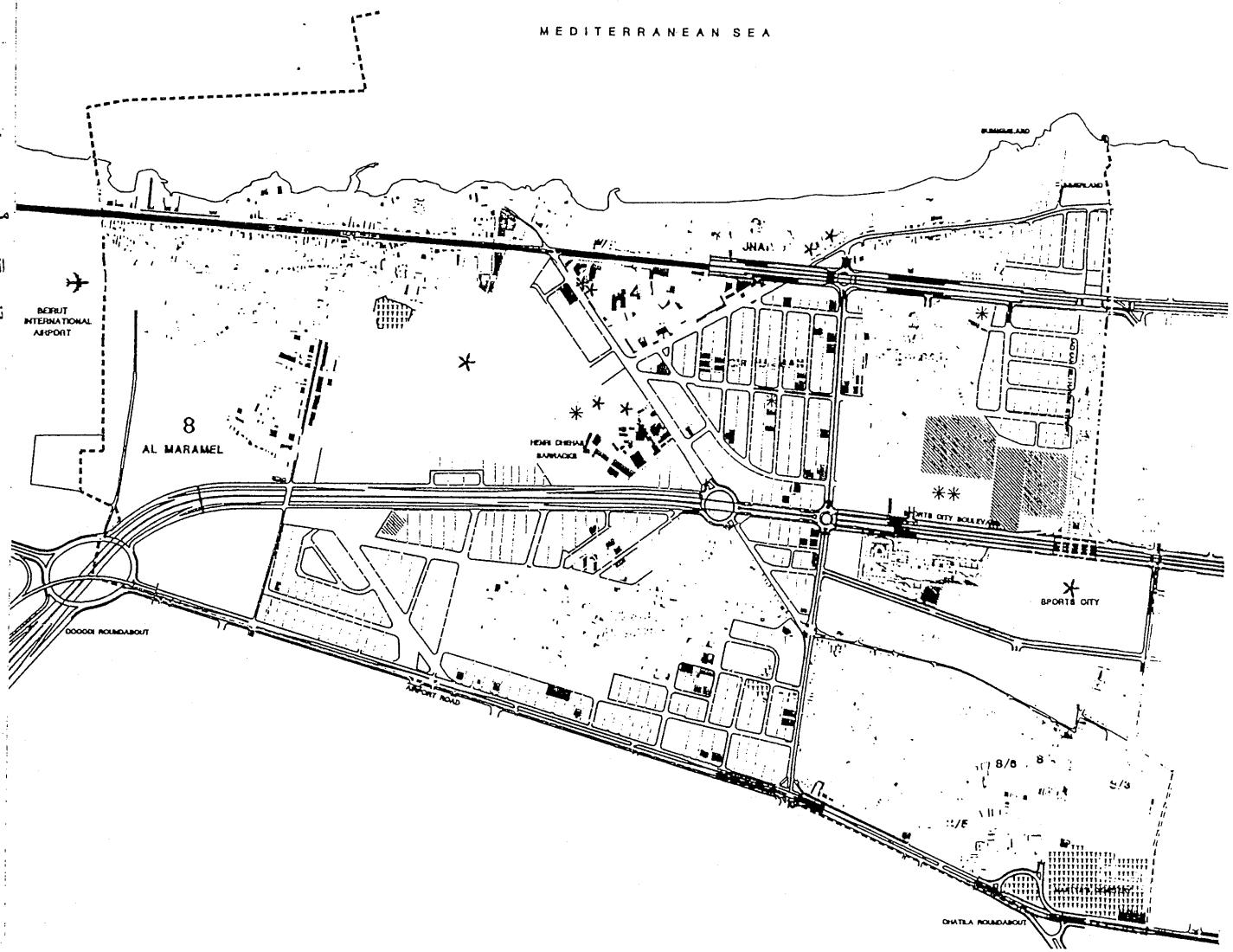


أنواع الكثافة الحضرية

تخطيط وتطوير ضاحية بيروت الجنوبية

ELYSSAR

PLANNING AND DEVELOPMENT
OF BEIRUT SOUTHWESTERN SUBURBS



- حدود مشروع إليسار
- مرافق التعليم والصحة (E C)
- الحكومة والمؤسسات
- تجارة وخدمات
- المرافق الرياضية
- سكني
- ورش وصناعات خفيفة
- أديان
- مرافق المياه والكهرباء

E = قائم
C = مشاريع متعهد بها

NORTH

BAB AL-HANBASAH

FIGURE 1.3

مهجرو الحرب اللبنانية

رافق الحرب تهجير ١٠٠ ٠٠٠ شيعي تقريباً على موجات متتالية من قراهم إلى الضاحية الجنوبية (في الأعوام ١٩٧٨ و١٩٧٩ و١٩٨٢، وهي تواريخ الاجتياح الإسرائيلي للبنان). كما ان الأسر المارونية تركت الضاحية نتيجة للضغوط العنيفة المختلفة من قبل المجموعات السياسية المسلحة المسيطرة على المنطقة.

وكان بعض السكان "الأصليين" للضاحية الجنوبية من أسر شيعية ومارونية مرموقة تملك أراضي هناك. كما كان بين هؤلاء السكان الأصليين شيعة ذوو دخل منخفض قدموا إلى الضاحية بحثاً عن عمل في المدينة (خوري، ١٩٧٤، ص ١٥٦). وبعض هؤلاء هم الذين بنوا، فيما بعد، أولى المستوطنات غير القانونية التي يصفها بعض المؤلفين بأنها "حزام الفقر" حول بيروت (هنف ١٩٩٣، ص ٢٠١). وما زال هذا المصطلح مستخدماً في عدة أماكن لوصف التطور الحضري للضاحية. وقد أوت الضاحية الجنوبية كذلك اللاجئين الفلسطينيين في مخيم برج البراجنة، وبعد ذلك في مخيمي صبرا وشاتيلا.

وسرعان ما انحسر عدد سكان الضاحية الجنوبية "الأصليين" أمام عدد المهاجرين والمهجرين إليها، الذين بلغت نسبتهم ٦٨ في المائة من مجموع السكان، (شرف الدين ١٩٨٧، ص ٤٠). وبالإضافة إلى ذلك أدى انتساب المهاجرين إلى أمل وحزب الله، اللذين تمكنا، في عام ١٩٨٧، من السيطرة العسكرية على الضاحية، إلى تهميش السكان "الأصليين" الذين كانوا، تقليداً، موالين للحكومة.

تعبئة الانتماءات السياسية

كانت التعبئة السياسية الشيعية سابقة للحرب، وبلغت أوجها في الستينات حول النهضة الثقافية والسياسية للمجتمع المحلي. ويصف هنف تطور المجتمع الشيعي "كحالة تقليدية لظهور الحرمان النسبي" (١٩٩٣، ص ١٣١). والمجموعتان السياسيتان الشيعيتان الرئيسيتان هما أمل وحزب الله ولهما جذور في الضاحية. وأمل هي استمرار لحركة الإمام موسى الصدر من أجل المحرومين، التي ظهرت في بداية السبعينات. وخلال الحرب، كانت أمل هي المليشيا الشيعية الوحيدة التي دخلت في النزاعات المسلحة مع مليشيات طائفية أخرى ومع الفلسطينيين في الضاحية الجنوبية. وبعد ظهور حزب الله، في عام ١٩٨٢، بدأت النزاعات المسلحة بين أمل وحزب الله في الضاحية الجنوبية في عام ١٩٨٤ وبلغت أشدها في الفترة ١٩٨٦-١٩٨٧. وأعيد تحديد جغرافية الضاحية الجنوبية بين الإثنين، وفقدت أمل جزءاً كبيراً من أراضيها في الفترة ١٩٨٨-١٩٨٩.

ووضع حد للعنف باتفاق وقعه الطرفان في عام ١٩٨٩ في الجمهورية العربية السورية، تحت إشراف قادة إيرانيين. وبدأت أمل المشاركة في الحكومة منذ عام ١٩٨٢، بقيادة زعيمها نبيه بري كوزير. وزادت مشاركتها مع انتخاب بري رئيساً للمجلس النيابي في عام ١٩٩٢، ومع تعيين أعضاء منها وزراء، في حين انتخب أعضاء آخرون نواباً في المجلس. كما انتخب نواب لحزب الله. وعلى الرغم من الاختلاف السياسي بين المنظمتين فإنهما تتعاونان فيما بينهما ومع الحكومة في قضايا تتصل بمصالحهما المشتركة، مثل مشروع إليسار.

ثانياً- الوضع الراهن للمستوطنات والمجتمعات المحلية

أنواع المستوطنات غير القانونية

الأشكـــال

يمكن وصف محيط إليسار، حسب التصنيف النمطي التالي، استناداً إلى دراسة أشكاله:

- النسيج الحضري الجديد:

يوجد هذا النوع في الجزءين الشرقي والغربي من الضاحية الجنوبية. وهو يتكون من بنايات شـــقق جديدة ذات هندسة معمارية حديثة بناها مقاولون، ويتضمن، في محيط إليسار، بيرحسن وأطـــراف طريـــق المطار. وتقطن هذه الأحياء فئات ذات دخل متوسط ومجموعات لا تنتمي إلى الطائفة الشيعية. ووجود أمل وحزب الله هو أقل بروزاً في هذا النوع من النسيج.

- النسيج الحضري غير القانوني ذو الكثافة المتوسطة:

تتعلق عدم القانونية هنا بالحالة العقارية وكذلك بالتشييد. فالطرقات ضيقـــة، والمبـــاني منخفضـــة، والهياكل الأساسية دون المستوى المعياري. ويأتي السكان من بيئة اجتماعية اقتصادية متدنيـــة المســـتوى، ومعظمهم من المهجرين. ويشتد، في هذا النسيج، ارتباط المنظمات السياسية بميزات خاصة بـــها. وتمتـــد مستوطنتا الجناح والأوزاعي- المرامل طولاً، على طريق رئيسية تربط بيروت بالجنوب، وتقعان على ساحل البحر الأبيض المتوسط؛ وتشكلان حيين مختلفين. ويشكل حرش القتيل وصبرا-شاتيلا مستوطنتين مختلفتين أخريين يمكن فصلهما بوضوح عن النسيج الحضري المنظم المحيط بهما.

أحوال العقارات

ان نمط ملكية الأراضي في منطقة إليسار معقد ومتنوع. وقد حددت عدة أنواع لملكية الأراضي منها ما يلي:

- أملاك الدولة الخاصة؛
- أملاك الدولة العامة؛
- أملاك البلديات الخاصة؛
- المشاعات؛
- أراضي الأوقاف؛
- أراضٍ خاصة غير مقسمة شائعة الملكية؛
- أملاك الأجانب (السفارات).

وكانت المديرية العامة للتنظيم المدني قد فرزت عدداً من الأراضي في بيرحســـن وحـــرش القتيـــل والرملة البيضاء وصبرا، متبعة في ذلك المراسيم الاشتراعية المتعلقة بفرز وضم الأراضي.

ويمكن تمييز أربع فئات لأحوال عقارية مختلفة، وهي:

- الإشغال القانوني لأراضٍ مطورة أو هي ملك خاص أو ملك للحكومة أو ملك للأوقاف، وتشكل المناطق المستثناة والتي وضعت قيد الدرس.

- الإشغال القانوني للأراضي وتطويرها دون خطة موافق عليها لفرز الأراضي. والطرق المؤدية إلى هذه المناطق سيئة وتوجد فيها أحياناً تشييدات مخالفة لقواعد البناء السائدة (منطقتا صبرا والإمام الأوزاعي).

- الإشغال غير المخطط وغير القانوني للأراضي وتطويرها دون موافقة أصحابها، من قبل آخرين ليس لديهم سند ملكية للأرض. وتجتمع ضمن هذه الفئة الأراضي الخاصة غير المفرزة ذات الملكية الشائعة والمشاعات، والأراضي الخاصة المفروزة في صبرا وحرش القتيل.

- أراضٍ غير مفرزة ذات ملكية شائعة وغير مشغولة.

الهياكل الاجتماعية-السياسية

الخصائص الاجتماعية-الثقافية

كما رأينا، تضم منطقة إليسار قطاعات قانونية وغير قانونية. وفي الأجزاء القانونية (بيرحسن، الرملة البيضاء)، تعيش أسر شيعية وسنية من الطبقة العليا في مبانٍ فخمة؛ وفي الأجزاء غير القانونية تعيش أغلبية من الأسر الشيعية المهجرة. ويتسم محيط إليسار غير القانوني بأوضاعه الحيِّزية والاجتماعية الاقتصادية المختلفة. فالقسم الساحلي منه (الأوزاعي والجناح) هو حيّز نشط ومكثف بذاته، في حين ان المناطق الداخلية هي أفقر وأقل نشاطاً وتعيش في تبعية اقتصادية (صبرا شاتيلا وحرش القتيل). والسكان فيها متنوعون وينتمون إلى طوائف وجنسيات مختلفة. ففي صبرا-شاتيلا، يعيش الفلسطينيون في مخيمات؛ ويعيش عمال سوريون ومصريون وبعض السيريلانكيين في ظروف فقر شديد. وعلى أطراف صبرا وحرش القتيل، يعيش شيعة مهجرون في منازل غير قانونية مبنية بشكل معقول نسبياً. وفي الجناح يوجد عرب المسلخ والأكراد والشيعة المهجرون من الضاحية الشمالية الشرقية.

الهياكل الاقتصادية

قبل الحرب، كانت الضاحية الجنوبية تعتمد اقتصادياً على بيروت، وكان بالامكان اعتبارها امتداداً لها. وكانت الأنشطة الاقتصادية الرئيسية فيها تقوم على الزراعة والصناعات في واديي الحدث والشويفات. وفي فترة الخمسينات والستينات، شيدت في محيطها، لتعزيز طابعها كضاحية، مرافق كبيرة مثل الجامعة اللبنانية والمطار والمدينة الرياضية ونادي الغولف. وقد جلبت هذه الأنشطة عمالاً من المناطق الريفية شكلوا المستوطنات العشوائية لحرش تابت (صبرا وشاتيلا حالياً)، والرمل، والأوزاعي، وحي السلّم والليلكي. وأقيم "حزام الفقر" في أواخر الستينات. وكانت الخدمات العامة في الضاحية الجنوبية، مقارنة بمدينة بيروت، دون المستوى وغير قادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة بسرعة.

وشهدت فترة الحرب توسعاً كبيراً للضاحية الجنوبية. وفي غياب تدخل حكومي، كانت الاحتياجات التي أحدثتها تدفقات المهجرين تلبّى بواسطة خدمات متنوعة من القطاع الخاص (أصحاب المشاريع، المقاولين، جمعيات، منظمات غير حكومية) والمنظمات السياسية. وأصبحت الضاحية الجنوبية جزءاً نشطاً من المدينة يضم اقتصادات متخصصة (دور النشر، التجارة، صيانة السيارات، الصناعات الصغيرة، الإسكان الخ).

العناصر الفاعلة ومقدمو الخدمات

توفر أمل وحزب الله، عبر قنوات مختلفة، خدمات اجتماعية وحضرية لسكان الضاحية الجنوبية. وبشكل غير واضح وغير رسمي في كثير من الأحيان، يجمع كل منهما فرقاً مختلفة من العاملين ويعمل من خلال نظامي عمل مختلفين ويرتبطان ارتباطاً وثيقاً بطرق مختلفة تستهدف إضفاء الشرعية عليهما. وتتصرف أمل في موارد عدة مؤسسات عامة بدأت تسيطر عليها منذ عام ١٩٨٤ (Harik, 1944, pp. 20-23). كما ان تحالفها مع السلطة الشيعية الرسمية، وهي المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى الذي يدير جامعة ومستشفى ومدرستين، يمكنها من الحصول على أنواع أخرى من الموارد.

وفي حالة حزب الله، يتبع توفير الموارد برنامجاً يتمشى مع ايديولوجيته المتمثلة في "تمكين" الشيعة، وهو يختلف في ذلك عن أمل التي لا تتبع سياسة دقيقة لتوفير الخدمات. ومنذ عام ١٩٨٢، بدأ الحزب تكوين شبكة جمعيات خاصة به وتنظيم المجالات التالية: الثقافي (المساجد، الحسينيات)، والتعليمي (مدارس ومعاهد)، والصحي (الصيدليات والمستوصفات والمستشفيات) والحضري (المتاجر الكبرى والمياه والكهرباء وجمع النفايات). وتتيح هذه الخدمات لأعضاء حزب الله أن يكونوا على صلة مباشرة مع السكان وأن يساهموا بذلك في إعطاء الحزب مشروعيته. وقد تأكدت مصداقية حزب الله مؤخراً بنجاحه في الانتخابات البلدية في برج البراجنة والغبيري.

وبذلك يبدو حزب الله في الضاحية الجنوبية قوة "محلية" أكبر من أمل، خصوصاً وان موارده تتضمن قيماً مادية مرتبطة بشكل معقد مع قيم دينية رمزية. إلا ان قوته " الوطنية" تواجه فيما يبدو تحدي أمل التي تحصل على موارد عامة ذات قيمة أعلى في أسواق التبادل. والتفاوت في القوة بين التنظيمين مرهون بمدى قدرتهما على تحصيل الموارد وبتنظيم هذه الموارد.

المؤسسات العامة

في لبنان عدة مؤسسات عامة مسؤولة عن القطاع الحضري. وكثيراً ما يحدث هذا التعدد تداخلاً في المسؤوليات ويؤدي إلى الارتباك فيما يتعلق باختصاص كل مؤسسة ومجال عملها. وقد أنشئ مجلس الإنماء والإعمار، في عام ١٩٧٧، كمؤسسة مستقلة مرتبطة مباشرة برئيس الوزراء، وكان من المفروض أن يتغلب على الارتباك الموجود وطول الإجراءات في الإدارة اللبنانية. وكان هدف المجلس دراسة خطة حضرية رئيسية للبنان. غير انه سرعان ما أصبح قوة عظمى تقوم بأعمال محددة في مناطق محددة متخلية عن هدفها الإقليمي الأصلي. والمجلس هو اليوم المؤسسة الحضرية الفعلية التي تجري فيها وتنفذ جميع الدراسات والخطط والعطاءات والعقود.

أما المؤسستان العامتان الأخريان اللتان لديهما صلاحيات حضرية فإن دورهما إشرافي هامشي عموماً، وهما المديرية العامة للطرق والمباني ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية، وتشاركان في أدوار أقل

أهمية في المشاريع الجارية. ومرحلة الإعمار الفعلية بعد الحرب يقودها أساساً مجلس الإنماء والإعمار الذي يمنح عقوداً من الباطن لمعظم المشاريع ويستدرج عروضاً من المستشارين والمقاولين الخاصين.

وفي الفترة الأخيرة عادت الأطراف الحضرية الفاعلة المحلية من جديد إلى ساحة العمل. فقد أسفرت انتخابات حزيران/يونيو ١٩٩٨ عن قيام (بلديات لها سلطات كبيرة فيما يتعلق بالأعمال الحضرية، على الرغم من ان مراقبة الدولة المركزية ما زالت موجودة بقوة في إدارتها. وفي الضاحية الجنوبية تخضع بلديتا برج البراجنة والغبيري، اللتان تسيطران على محيط إليسار، لقيادة حزب الله الذي يخطط لاستخدام مورد القوة الجديد هذا.

وبسبب تقاطعات الممارسات الخاصة والوظائف العامة للمنظمتين السياسيتين يتعقّد عمل وتنفيذ السياسات العامة في الضاحية الجنوبية. إلا ان هذه التقاطعات لا توجد فقط لدى أمل وحزب الله، بل تمتد لتشمل الممارسات الحكومية، مما يؤدي إلى الارتباك في توزيع الصلاحيات الخاصة/العامة. وتعاني الشفافية والمساءلة في السياسات العامة من ضبابية الحدود. ويشكل مشروع إليسار مثالاً جيداً على تداخل القطاعين الخاص والعام في مجال السياسات العامة.

ثالثاً- بيئة المستوطنات: حالة الأوزاعي

لمناقشة المستوطنات غير القانونية في منطقة إليسار اخترنا التركيز على الأوزاعي لأنه أكبر المستوطنات وأنشطها اقتصادياً. وقد بنينا تحليلنا وعرضنا على البيانات المتاحة في التقارير التي تعدها دار الهندسة، وهي الوكالة الاستشارية لاليسار، والتي تشكل حصيلة المسح الاجتماعي-الاقتصادي التي اضطلعت به هذه الدار في عام ١٩٩٥، ومن تقارير مختلفة أعدتها مراكز البحوث عن الضاحية الجنوبية. ونظراً إلى ان كل هذه التقارير ليست متاحة للاستخدام العام، فاننا لم نذكرها ضمن المراجع.

يشترك الأوزاعي في بعض الخصائص مع المستوطنات غير القانونية في العالم العربي (الحماد ١٩٩٥، ص ٢٨٨). ويشكل كل من دور القرابة ومنطقة الأصل عاملاً هاماً في تكوين الأحياء داخل الأوزاعي. وتشير الدراسات إلى وجود مستوى مرتفع من الأمية (٥ر٢٣ في المائة)، وأجور منخفضة (متوسط الدخل للأسر المتوسطة المكونة من ٧ر٥ أعضاء هو ٤٠٠ دولار)، وسكان تكثر بينهم فئة الشباب (٤٤ في المائة هم دون ١٥ عاماً من العمر). ومن الخصائص الأخرى لسكان الأوزاعي ما يتصل بالملامح المهنية: فهم لا يقومون بأعمال هامشية (يأتي العمال إلى الأوزاعي من كل أنحاء المدينة). والمنازل قليلة الارتفاع نظراً لقرب مدرج المطار، وهي مزدحمة جداً (٥١ في المائة من المنازل يوجد فيها غرفة واحدة لـ ٥ أشخاص). والخصوصية الأساسية للأوزاعي هي هيكلها السياسي المنظم حول تنظيمين سياسيين طائفيين (أمل وحزب الله)، والمرتبط ارتباطاً وثيقاً بتكوينها الطائفي المتجانس. غير ان هذا لا يعني نسيجاً اجتماعياً وحضرياً متجانساً: فبالامكان التمييز بين سكان الأوزاعي (وهم يميزون أنفسهم) حسب منطقة الأصل وتاريخ قدومهم إلى الأوزاعي ومركزهم الاجتماعي الاقتصادي. وكغيره من المستوطنات غير القانونية (والقانونية)، فإن الأوزاعي هو حي نشيط على المستويات الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ولكن على عكس مستوطنات غير قانونية أخرى، فإن سكان إليسار ليسوا "فقراء" تماماً: فمنهم جزء لا بأس به من أسر الطبقة الوسطى. والأرقام التالية تبين ذلك: ٤١ في المائة يملكون سيارة، ٩٢ في المائة يملكون جهاز تلفزيون، و٩١ في المائة يملكون مطبخاً، و٨٨ في المائة يملكون غسالة، و٨٠ في المائة يملكون براداً.

تقديـــم

يقع القسم الأكبر من الأوزاعي على القطعة رقم ٣٩٠٨، التي تشكل ثلث المنطقة الإجمالية لاليســـار تقريباً (١٠٠ هكتار). وهذه القطعة غير مفرزة، وملكيتها مشتركة، تعود لملاكين متعددين. وبعض أجزائها شاغرة، ومنها أجزاء كبيرة تحتلها المستوطنات غير القانونية.

والأوزاعي هو أكبر حي في إليسار، يحدّه غرباً البحر، وجنوباً مدرج المطار، وتحدّه شرقاً المراملل التي تمتد إلى طريق المطار، وشمالاً حي بيرحسن ومنطقة نادي الغولف. وتعيش في الأوزاعي أقلية مـــن السنة، من بيروت، وأغلبية من الشيعة جرى تهجير معظمهم من جنوب لبنان والبقاع.

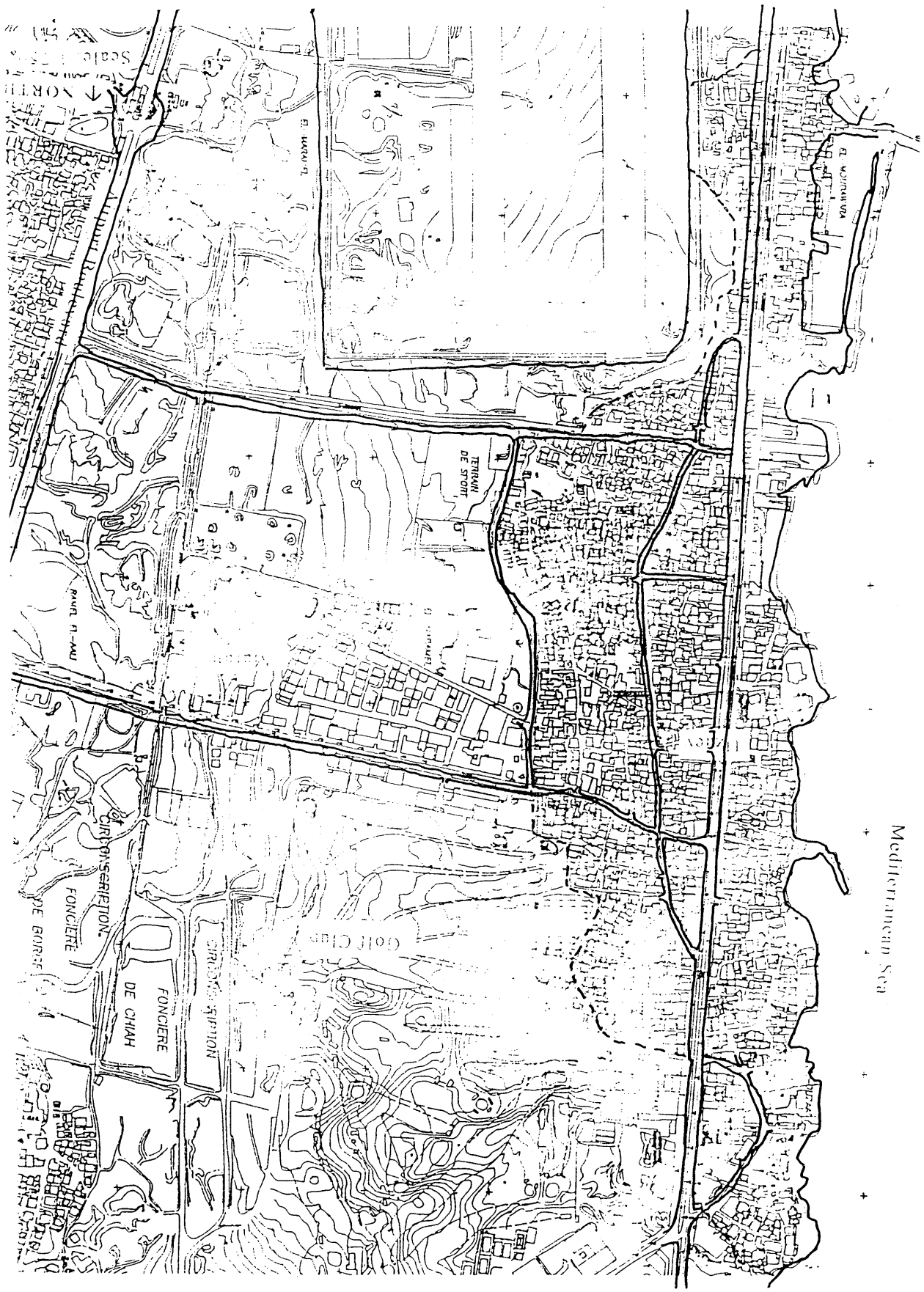
وقد بدأ التطوير الحضري للأوزاعي في أوائل الخمسينات، من قبل عائلة ناصر التي قدمت من برج البراجنة، إحدى قرى الضاحية الجنوبية. وجاء هذا تبعاً لقرار من رئيس الجمهورية، كميل شمعون، بتغيـير الوضع القانوني لبعض قطع الأرض في الأوزاعي من مشاع (أراضٍ مملوكة للبلدية) إلى أراضٍ ذات ملكية، مشتركة خاصة. واعتبرت الأسر المالكة للأراضي في برج البراجنة ان الدولة تسلبها حقوقها في الملكيـــة، وقررت الاستقرار في الأوزاعي. وتم هذا بمساعدة رئيس بلدية برج البراجنة، السيد ناصر، الـــذي ســـمح باحتلال الأرض. وشيدت البيوت الأولى من الخشب والصفائح المعدنية؛ وبعد فترة من الوقت شيدت البيوت بالإسمنت وسقفت، وقد اطلق عليها اسم "شاليهات"، أي بيوت شاطئية، وكانت كذلك بالنسبة للسكان. وكـــان الأوزاعي مشهوراً بشواطئه الرملية العامة والخاصة التي تجتذب الأسر البيروتية خلال الصيف.

وفي أوائل الستينات شيدت الطريق التي تربط بين بيروت والجنوب وتمر عبر الأوزاعي. وزاد هذا في سرعة التهجير واحتلال الأرض في الحي. وكان الناس يستقرون أساساً علـــى الجـــانب الغربـــي مـــن الطريق، بالقرب من البحر، ويعملون حيث تجري الأشغال العامة: في المطار والمدينة الرياضيـــة ونـــادي الغولف، كما رأينا سابقاً.

وبالتدريج حوّل وقوع الحرب، في عام ١٩٧٥، كامل الحي. فمعارك النبعة، في الضاحية الشمالية-الشرقية، في عام ١٩٧٦، والغزو الإسرائيلي لجنوب لبنان، في عام ١٩٨٧، ولبيروت، في عام ١٩٨٢، أتت بموجات متكررة من المهجرين إلى الأوزاعي. كما اشتد النزوح الريفي خلال سنوات الحرب تلك. ومـــن مستوطنة غير قانونية، صغيرة ومحصورة ومتكونة من ٢٠٠ منزل في الستينات، تحـــول الأوزاعـــي فـــي التسعينات إلى حي تجاري وصناعي نشط غير قانوني يضم ٥٠٠ ٢٥ ساكن يعيشون فـــي ٤٩٢ ٤ مـــنزلاً وتدار فيه ٥٩٩ ورشة تخدم مدينة بيروت. وقد شيد نصف الأوزاعي تقريباً بين عام ١٩٨٤ و١٩٨٦، عندما أضيف ٢٠ هكتاراً من المساحة الحضرية إلى مساحة تبلغ اليوم أكثر من ٥٠ هكتاراً.

ويقيس شرف الدين (١٩٩٥، ص ١٣٤) نمط نمو الأوزاعي، حيث استقر ٧١ في المائة من الســـكان بعد الحرب، كالآتي:

- قبل عام ١٩٦٠: ١٤ في المائة (من المقيمين الفعليين)؛
- بين عامي ١٩٦١ و١٩٧٤: ١٥ في المائة؛
- بين عام ١٩٧٥ و١٩٧٧: ٢٣ في المائة؛
- بعد عام ١٩٧٧: ٤٨ في المائة.



مستوطنة الأوزاعي غير القانونية

ويمكن تمييز أربع فترات للتشييد، مرتبطة بأحداث سياسية محددة في الأوزاعي وفي بقية المستوطنات غير القانونية في الضاحية الجنوبية (شرف الدين ١٩٨٧، ص ١٣٥-١٣٧):

- ١٩٥٠-١٩٦٨: تبعت فترة ارتفاع وتيرة التشييد المتصلة بالحرب الأهلية في عام ١٩٥٨، فترة ركود خلال الأعوام ١٩٦٠-١٩٦٨. وتتسم هذه الفترة بوجود قوات السلطة العامة في المستوطنة (قوة الشرطة في الأوزاعي)؛

- ١٩٦٩-١٩٧٥: تتزامن فترة النمو الحضري هذه مع تعزز المقاومة الفلسطينية التي تتركز جزئياً في الضاحية الجنوبية؛

- ١٩٧٦-١٩٨٢: حدث تطوير رئيسي للمستوطنة خلال هذه الفترة. فقد تضاعفت التشييدات تقريباً بسبب تدفق المهجرين الشيعة على ثلاث مراحل: حرب الفترة ١٩٧٥-١٩٧٦، والاجتياح الإسرائيلي لجنوب لبنان في عام ١٩٨٢، والاجتياح الإسرائيلي لبيروت وجبل لبنان في عام ١٩٨٢؛

- ١٩٨٣-١٩٨٩: ساهمت النزاعات المسلحة المختلفة بين أمل والجيش اللبناني، في عام ١٩٨٤، وبين أمل والفلسطينيين، بين عامي ١٩٨٥ و١٩٨٨، وبين أمل وحزب الله، ابتداء من عام ١٩٨٧، في حصول نمو بطيء ولكن مكثف للمستوطنة. فتدمير المنازل بسبب الحرب يزيد من الطلب على الإيجار.

وبعد نهاية الحرب، في عام ١٩٩٠، واصلت المنطقة تطورها الحضري حتى صدور مرسوم تكوين إليسار ووضع المنطقة قيد الدراسة في عام ١٩٩٥.

السكان

ليس سكان الأوزاعي متجانسين، ويمكن تقسيمهم إلى مجموعتين، حسب المعايير الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية المختلفة. ويسكن في الأوزاعي شيعة قادمون من قرى مختلفة ومن بيروت وجنوب لبنان والبقاع؛ وهذه الأسر تجمعت في مناطق تحمل أسماءها أو أسماء مناطقها/قراها: حي ناصر، وحي عساف، وحي البعلبكي الخ. كما تحمل هذه الأسماء المتاجر والمصانع الصغيرة التي تملكها الأسر. والتفاعل بين الأحياء يغلب عليه التبادل الاقتصادي. وقد نسب إلى أسرة أحد أحياء الطبقة المتوسطة انها لا تحب التفاعل مع الأحياء التي تعيش فيها الأسر "الفقيرة".

ولا تتميز هذه المجموعات بمركزها الاجتماعي الاقتصادي وموطنها الأصلي فقط، بل أيضاً بتاريخ الهجرة إلى المنطقة. فسكان الأوزاعي الذين يعيشون هناك منذ ما قبل الحرب يسمون أنفسهم "مؤسسين" للحي، ويتذكرون باشتياق كيف كان الأوزاعي قبل قدوم المهاجرين. والنازحون الأوائل يميزون أنفسهم عن المهاجرين الذين أتوا بعدهم.

وتتكون المجموعات في الأوزاعي على أساس القرابة، والأسر الكبيرة تتجمع في "لجان" حتى تستطيع العمل من خلال هيكل ما. وتحصل الأسر على بعض المعلومات عن إليسار بواسطة أعضائها الذين هم على اتصال مع المسؤولين في المنظمات السياسية. كما ان الأفراد الذين يمثلون الأسر التي لها مصالح مع إليسار

يشكلون لجاناً، وهم مالكو الحصص أو "الحجج الزرقاء". والمقيمون الذين لديهم حصص هم "مشروعون"، ولهم الحق في حيّز في إليسار، وينضوون في أسر ذات دخل متوسط تعيش في شقق رحبة وتملك ورشات وشركات. ولا يرضى هؤلاء السكان بفكرة العيش في وحدات السكن المخصصة لذوي الدخل المنخفض، التي يسمونها "علب سردين" لأنها للفقراء "الذين اعتادوا العيش في مثل تلك الأماكن"، بل يفضلون الحصول على تعويضات وشراء شقق، وهم، لذلك، يتفاوضون من أجل رفع قيمة المتر المربع.

ويوضح شرف الدين (١٩٨٧، ص ١٦٠) ان ٥١ في المائة من سكان الأوزاعي يحتلون قطع أرض عامة بصورة غير قانونية، في حين ان ٣٣ في المائة هم أصحاب حصص في أراضٍ غير مفرزة و١٢ في المائة يحتلون اراضي خاصة بصورة غير قانونية.

والسكان الذين لا يملكون حصصاً لديهم استراتيجيات مختلفة. فهناك من يعيش على طول الطرق المخططة وينتظرون بناءها للحصول على تعويضات. وهناك من يعتبر إليسار مصدر موارد مالية ويحاول الحصول على التعويضات مرتين. وهو، بانتظار ذلك، يسعى إلى الإتصال بمسؤولين في أوساط أمل أو حزب الله أو الحكومة للتفاوض حول مبالغ التعويضات. وينتظر آخرون تشييد الوحدات السكنية للإنتقال إلى "شقة حديثة التخطيط".

البيئة

يمكن تقسيم الأوزاعي إلى قسمين، شرقي وغربي، يفصلهما المحور الشمالي الجنوبي الذي يكونه الطريق. ويمكن مورفولوجيا، تقسيم الحي الشرقي كذلك إلى منطقتين: الجزء الشمالي، المحاذي لنادي الغولف والمقبرة، والجزء الجنوبي، أي المرامل الذي يمتد باتجاه طريق المطار.

ويتسم الجزء المحاذي لنادي الغولف بضيق مساحته السكنية، التي تهيمن عليها الشركات والورش. أما جزء المرامل فهو أوسع ويشكل حياً منخفض المباني وسكنياً في معظمه، مع وجود بضع ورش متفرقة. والمنطقة الطرفية للمرامل مشيدة بصورة مشروعة، وتوجد فيها مبانٍ سكنية يصل ارتفاعها إلى خمسة طوابق، وقد صممت بطريقة حديثة. والجزء الأكبر منها يشكل مستوطنة غير مشروعة تقع مباشرة على خط هبوط الطائرات: فالأبراج المعدنية التي تبين الاتجاه للطائرات موجودة داخل النسيج الحضري (انظر الصورتين ١ و٢). والضجيج المرتفع الذي تسببه كثرة مرور الطائرات هو من مصادر الإزعاج الرئيسية في الأوزاعي. وهناك مصدر آخر للتلوث هو منطقة النفايات الواسعة القريبة، التي لا تزال تتراكم فيها النفايات منذ عشرين سنة. ونظراً لوجود هذه المنطقة بين طريق المطار والمرامل، فقد منعت من توسع المستوطنة نحو الشرق.

أما الجزء الغربي من الأوزاعي فهو الجزء الساحلي، وله هوية مميزة تتصل بقدم تحضره وعلاقته العضوية بالبحر. ويتكون نسيجه من خليط من الشاليهات، ومبانٍ سكنية يتراوح ارتفاعها بين ٣ و٦ طوابق، وبيوت من طابق إلى طابقين (انظر الصورتين ١١ و١٢). ويتكون هذا الجزء من أحياء صغيرة منظمة حول الشوارع التي تربط الطريق الرئيسية للأوزاعي بالبحر. وتضم هذه الأحياء عائلات موسعة وجيراناً يعرف بعضهم البعض منذ ٤٠ سنة. ويمكن فصلهم من الناحية الاجتماعية الاقتصادية عن سكان الجزء الشرقي للأوزاعي بوصفهم فئة ذات دخل أعلى. ويعاني هذا الجزء من الأوزاعي من مشكلة بيئية خطيرة تتصل بوضع الساحل. فالرمل الذي كان يميز ساحل الأوزاعي اختفى تماماً لكثرة ما استخرج منه خلال

الحرب (انظر الصورتين ٣ و٤). وعلاوة على ذلك، وإزاء عدم وجود شبكة مجارٍ أو آبار تعفن كافية، فإن المياه العادمة توجه مباشرة إلى البحر بدون معالجة.

ويعاد تحديد هذا التمييز بين شرق الأوزاعي وغربه بالمحور المشترك للطريق. فالطريق تجمع الجزءين وتساهم في خلق طابعهما الخاص (انظر الصورتين ٥ و٦). وهي تضم مزيجاً من الاستخدامات تتداخل فيه الشواطئ الخاصة ومتاجر الأغذية والمشروبات مع المباني التعليمية والدينية؛ وتختلط محطات البنزين بمصانع الأثاث، وصناعة الملابس بصيانة السيارات. ويتغير المظهر العام للطريق حسب أوقات محددة من السنة. ففي ذكرى عاشوراء، مثلاً، تغطي الطريق رايات سوداء تنبئ بالجو الحزين لهذا الحدث الديني الشيعي.

ويمكن، عموماً، ملاحظة المشاكل البيئية التالية في كلا الجزءين من الأوزاعي:

- ينجم عن عدم وجود هياكل أساسية كافية ركود مياه الأمطار في الطريق الرئيسية للأوزاعي وفي الطرق الداخلية لأيام طويلة، في انتظار تبخرها. ويضاف إلى ذلك الفيضان غير المتحكم فيه للمياه العادمة، الذي كثيراً ما يحدث في الآن نفسه. ويؤثر هذا على حركة المرور الشديدة الازدحام على المحور الوحيد الذي يربط بيروت بالمدن الجنوبية، ويسبب مشاكل يومية شاقة للسكان؛

- تتدلى الأسلاك الكهربائية والهاتفية السائبة بشكل فوضوي فوق طريق الأوزاعي والشوارع الجانبية، مما يمثل خطراً محتملاً على السكان، ومشكلة كبيرة للصيانة، ووصمة من الناحية الجمالية (انظر الصورة ١٠)؛

- يمثل وجود الحي تحت خط هبوط الطائرات وإقلاعها في المطار خطراً كبيراً على الملاحة الجوية، بالإضافة إلى ما يسببه ذلك من ضجيج يؤثر على الحياة اليومية للسكان (انظر الصورة ١)؛

- يمثل وضع الساحل العديد من المشاكل. فعدم وجود اتصال بصري أو مادي بالبحر الذي يختفي تماماً وراء المنازل والورشات يشكل عامل حرمان للمنطقة ككل. واستخدام البحر أمر منهي عنه نظراً لمستويات التلوث العالية فيه (انظر الصورة ٣)؛

- ان المزيج غير المناسب وغير الملائم للاستخدامات يتطلب تنمية شاملة يمكن ان تحفظ الترابط بين الأنشطة، على ان تأخذ في الاعتبار الإزعاجات التي تسببها التداخلات غير المناسبة.

الهياكل الأساسية

المياه

تلبي الشبكات العامة ٢٦ في المائة فقط من احتياجات الضاحية الجنوبية من مياه الشرب. ولكن ليس في منطقة إليسار شبكة للمياه. وحتى مصدر المياه غير متوفر. وتوجد خزانات مياه على سطوح المنازل يمكن ملؤها بطريقتين: (١) شراء الماء من الصهاريج الخاصة التي تملأ الخزانات؛ و(٢) حفر الآبار (انظر الصورة ٩).

الصورة ١- مدرج المطار، الأوزاعي-المرامل، باتجاه الجنوب

تبيّن هذه الصورة المدخل الشرقي للأوزاعي من ناحية المرامل، إلى الجنوب (يسار الصورة)، يمكن مشاهدة مدرج المطار الذي تلتصق به المنازل مباشرة. وثمّة بقالتان تقعان عند نقطة دخول الأوزاعي.

الصورة ٢- ابراج المطار، الأوزاعي-المرامل، باتجاه الشمال

تقع الأبراج، التي تبيّن مدرج المطار للطائرات، داخل النسيج الحضري. ويمكن بسهولة تقدير مستوى التلوث بالضجيج الذي يتحمله السكان. كما تبيّن هذه الصورة كثافة المستوطنة.

الصورة ٣- الساحل والجزء الغربي للأوزاعي، باتجاه الجنوب

اختفت تماماً الرمال البيضاء التي كانت تميّز شواطئ الأوزاعي بعد الاستخراج المتكرر للرمال خلال الحرب. ونظراً إلى خروج المياه العادمة مباشرة إلى البحر، تغطي الماء نباتات خضراء ذات رائحة كريهة. ولا توجد حدود لارتفاع المباني كما في الجزء الشرقي من الأوزاعي، ويمكن أن تصل إلى ستة طوابق، وهي تبنى على الشاطئ مباشرة.

الصورة ٤- الساحل والجزء الغربي للأوزاعي، باتجاه الشمال

تظهر الشواطئ الرملية أكثر في الأجزاء الشمالية لساحل الأوزاعي، نحو الجناح، وبقطع النظر عن شدّة التلوث، تبيّن هذه الصورة القيمة العقارية الاحتمالية التي تجمّدها المستوطنات غير القانونية.

الصورتان ٥ و٦- طريق الأوزاعي، باتجاه الجنوب، وباتجاه الشمال

حركة السير كثيفة جداً في العادة وتسبب إزعاجات لسكان الأوزاعي والمستخدمين. وتقع الصورة، بالأبيض والأسود، عند نقطة الدخول/الخروج للأوزاعي من الجنوب. وهي تمثل القائد السابق لحزب الله.

أما بالنسبة لمياه الشرب التي ليس لها شبكات أيضاً، فإن الخيارات هي: (١) شراء الماء من صهاريج خاصة؛ (٢) استخدام مياه الشرب المجانية الموجودة في الخزانات التي تملؤها، جمعيات "جهاد البناء" الدينية التابعة لحزب الله؛ (٣) ملء غالونات من نبع ما لمياه الشرب (انظر الصورتين ٧ و٨).

الكهرباء

ان الشبكة الكهربائية متطورة جزئياً وتخدمها المحطات الفرعية القريبة. وتشمل مصادر الطاقة الموجودة لمؤسسة كهرباء لبنان نظام التوزيع المتوسط الفولتية الذي توفره أسلاك ذات ١٥ كيلوفولت ومحولات خفض. وتغذي إليسار ١١٠ محولات ذات طاقات مختلفة (١٠٠-١٠٠٠ كيلوفولت أمبير)، ومعظمها كان موجوداً قبل الحرب.

ونطاق الخدمات هو أوسع في الأوزاعي، ولكنه ما زال غير كافٍ من حيث توفير الطاقة. فتغطية المنطقة غير كاملة وقد طور النظام استجابة للاحتياجات الفورية (انظر الصورة ١٠). وبسبب حالات النقص المتكررة، توجد مولدات كهربائية لدى مجموعة واسعة من السكان (٥٠ إلى ٧٣ في المائة). ولا توجد شبكة للاتصالات السلكية واللاسلكية.

صرف المياه

لا توجد شبكة عامة لصرف المياه في منطقة إليسار. كما ان تصريف مياه الأمطار غير موجود. والواقع ان بعض المنازل يستخدم حفراً، في حين يستخدم غيرها أنابيب تصل مباشرة إلى منافذ قريبة أو إلى البحر. ويوجد، منذ ما قبل الحرب، بعض الشبكات المحلية التي لا تخدم الاحتياجات الفعلية، وقد كانت تخدم المجمّعات السياحية على الشواطئ. ولا توجد محطات ضخ أيضاً، ولذلك لا توجد معالجة للمياه العادمة التي تذهب مباشرة إلى التربة أو، في أحيان أكثر، إلى البحر.

الشوارع

ان شبكة الشوارع متضررة جداً بسبب انعدام الصيانة، ونقص الهياكل الأساسية لصرف المياه، وانتهاكات المستخدمين، وعدم كفاية تنظيم السير، وشدة حركة المرور. ولا توجد مواقف للسيارات ولا أرصفة.

الخدمات العامة والخاصة

مقدمو الخدمات في الأوزاعي هم المجموعتان السياسيتان المتمثلتان في حزب الله وأمل، وكذلك جمعيات دينية أخرى ومقدمو خدمات خاصون. وكما ذكر سابقاً، يضم حزب الله جمعيات، وهو على اتصال وثيق مع جمعيات أخرى، توفر خدمات اجتماعية وبعض الخدمات الحضرية في الضاحية الجنوبية. كما انه يتولى شؤون ثلاثة مستوصفات في الأوزاعي، ومسجداً، وحسينيتين، وعدة خزانات للمياه وملعبا لكرة القدم. وهناك خدمات أخرى توفر لسكان الأوزاعي ولا تقع داخل مستوطنتهم، ومنها، مثلاً، خدمات المدارس والصيدليات والمساعدات المالية. ويوفر حزب الله الخدمات عن طريق هذه الشبكة المستقلة.

وتعمل أمل بصورة مختلفة نظراً لأنه ليس لديها شبكة للخدمات. فهي تستخدم الموارد الحكومية وتوزعها عن طريق أعضاء أمل المنتخبين نواباً أو الذين تستخدمهم الوزارات أو الوكالات العامة. ومع ذلك فإن هناك عدة خدمات، مثل النقل العام والهاتف والكهرباء، لا تقدمها المجموعتان، بل توفر هذه الخدمات جهات خاصة تتمثل في أفراد أو مجموعات.

ويشمل الأوزاعي ورشات وصناعات خفيفة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمنازل. وتشمل هذه الأنشطة تقديم الخدمات إلى السكان المحليين وتلبية الاحتياجات اليومية (الأغذية والسلع المنزلية)، وتقديم الخدمات على مستوى المدينة (الملابس والجواهر ومواد التجميل والسلع الكهربائية والأثاث والتجهيزات)، وخدمات تجارية متخصصة (خدمات السفر والمصارف والتأمين، الخ)، وكذلك استخدامات مضرة مثل رزم نباتات محددة، وصناعة مواد البناء، والخزف، والفسيفساء، والعمل في المستودعات والمخازن الخ.

وأكبر نشاط في الأوزاعي هو صيانة السيارات بعناصرها الثلاثة وهي: الميكانيك العام، وبيع قطع الغيار، والتصليح المتخصص. ويتبع هذا النشاط، عن كثب، وجود محطات بنزين (١٦ محطة على الطريق البالغ طولها ٤ كيلومترات) تخدم حركة المرور الشديدة. ويلاحظ شرف الدين (١٩٨٧، ص ٢٢٧-٢٣٠) كذلك وجود وكالات استيراد وتصدير. وتجارة الأغذية هي نشاط أساسي آخر في الأوزاعي. وهناك نشاطان تجاريان جديران بالذكر هما مواد البناء والأجهزة الكهربائية المنزلية. ومن الأنشطة الصناعية، يتميز الأوزاعي بصناعة الأثاث وبيعه وكذلك بالصناعة المعدنية (الألمنيوم والألياف الزجاجية).

ومنذ نهاية الحرب، تسعى الدولة إلى الدخول من جديد في المعقل الشيعي بالضاحية الجنوبية. فالوكالات الحكومية وسلطات التنظيم المدني هي بصدد التحول إلى مصادر رئيسية أخرى لتوفير الخدمات. والأمر المهم هنا هو أن الخدمات العامة تختلف من حيث نطاقها وطبيعتها عن الخدمات التي توفرها المنظمات السياسية. فهي لا تشمل الاحتياجات المحلية، ولكنها مصمّمة على نطاق وطني: نطاق بيروت بوصفها عاصمة في الشرق الأوسط. ومن ثم فهي تكمّل الخدمات "المحلية" لأمل وحزب الله. ويجري تنفيذ سياسات ومشاريع حضرية لإعادة وتنظيم الحيِّزات في الضاحية الجنوبية ولتحويلها: مشروع إليسار، وإعادة بناء المدينة الرياضية، وتأهيل المطار، وتشييد الطرق والجسور والأنفاق والبنى التحتية. وتدير الدولة هذه المشاريع والسياسات من خلال وكالتيها (مجلس الإنماء والإعمار ومجلس تنفيذ المشاريع الإنشائية) اللتين تعيدان توزيعها على المقاولين الخاصين. كما ان الدولة هي بصدد خصخصة خدمات غير ذلك، مثل خدمات الهاتف الخليوي وجمع النفايات ومعالجتها والنقل العام.

الإسكان

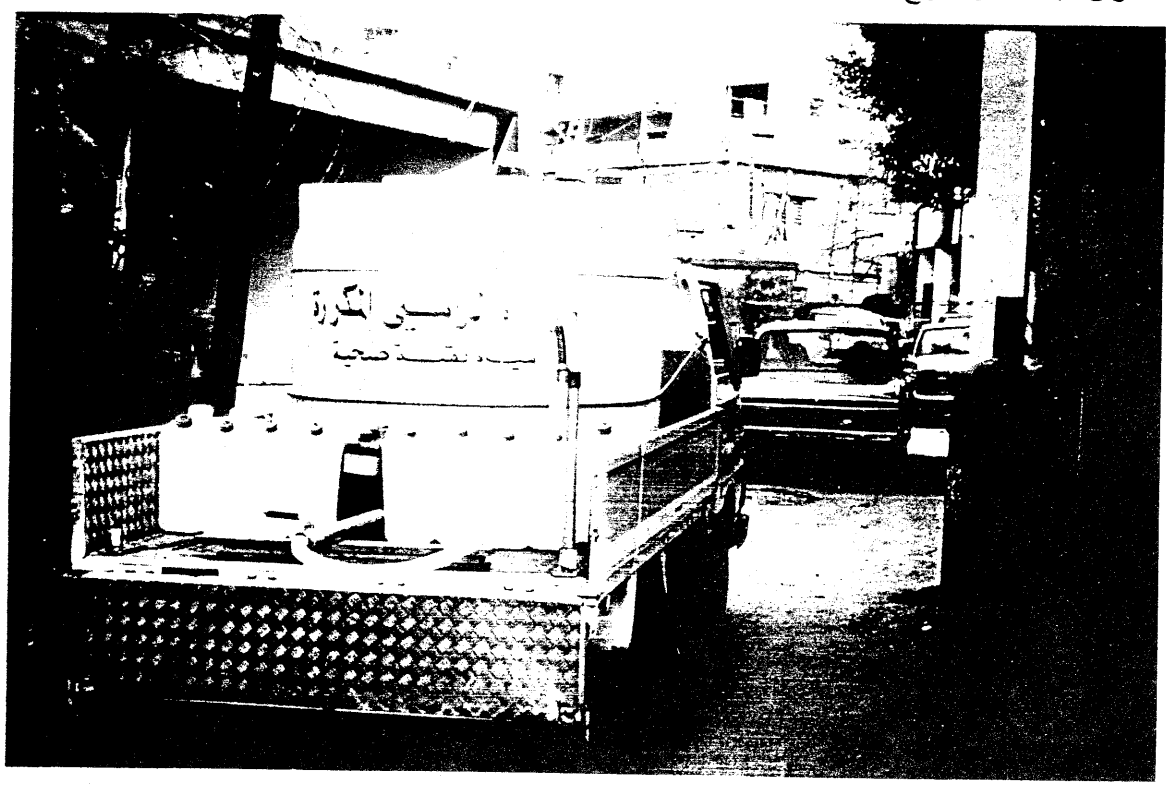
لبيوت المستوطنات غير القانونية، المبنية غالباً من قوالب الإسمنت المسلح، نوعية بناء مقبولة نسبياً. وقد كانت عملية البناء تجري، في بداية قيام المستوطنة، كالآتي: (شرف الدين، ١٩٨٧، ص ١٣٨): في حضور واحد أو أكثر من السكان "الأقدمين"، كان رب الأسرة يغزو قطعة أرض ويضع حدودها باستخدام الأحجار أو الأسلاك الشائكة. فإذا بدأ عدد القطع الشاغرة يتقلص، ظهرت سوق للمضاربة. ويكون السكان الأقدمون أو الوجهاء المجاورون قد غزوا قطع الأرض وأوقفوا استخدامها بهدف بيعها فيما بعد بأسعار أعلى.

وبعد الاستيلاء على الأرض، يجهِّز المقيم قوالب من الإسمنت المسلّح والخشب والإسمنت. وأثناء الليل يكون قد بنى الجدران الأربعة لما سيصبح غرفة. ويبنى السطح، أول ما يبنى، من مواد خفيفة. ويتطور هذا المأوى حسب وضع الأسرة، فيبنى السقف من الإسمنت المسلح وتضاف غرف أخرى الخ.

الصورتان ٧ و٨- إمدادات المياه في الأوزاعي

يوجد خزان المياه هذا في بعض شوارع الأوزاعي ويوفر مياه الشرب مجاناً للسكان. وتملؤه شاحنات صهاريج لجمعية "جهاد البناء" التابعة لحزب الله والتي تدير توزيع المياه في الضاحية الجنوبية. ويحمل الخزان علم جمهورية إيران الإسلامية وعبارة تمجد الإمام الحسين.

خزان مياه خاص يوزع غالونات المياه الصالحة للشرب على منازل الأوزاعي/المرامل.

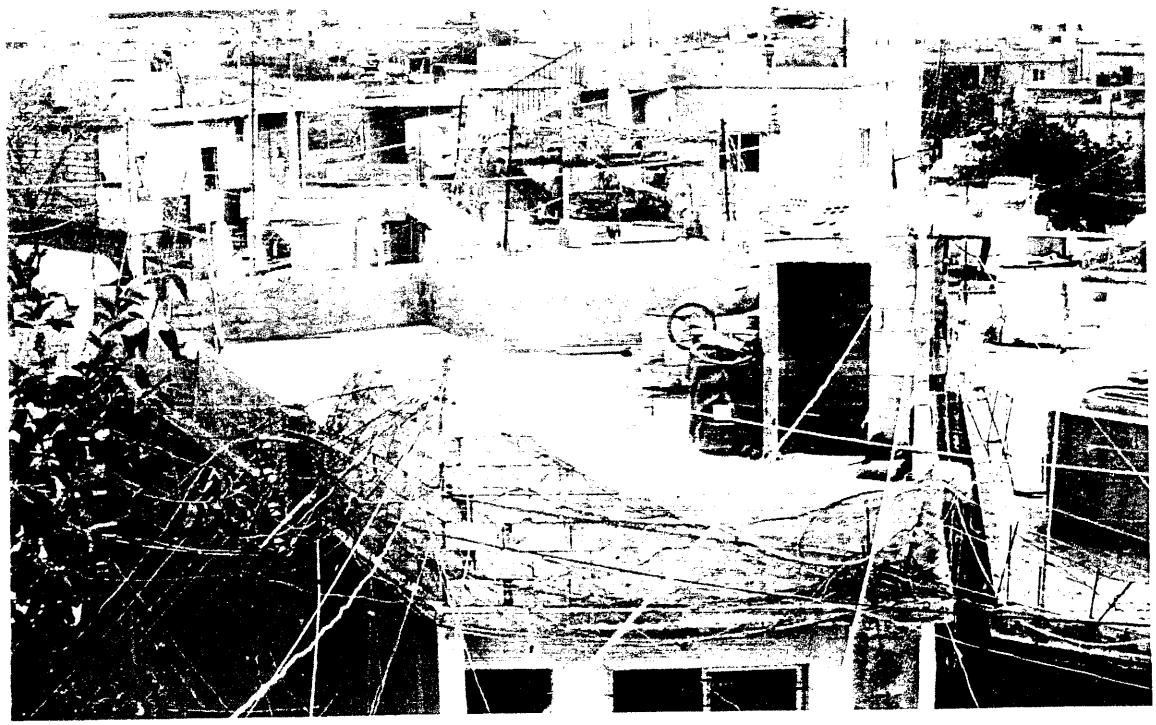


الصورة ٩- خزانات المياه في الأوزاعي/المرامل باتجاه الشمال الغربي

توجد خزانات المياه على سطوح جميع المنازل وتشكل المصدر الرئيسي لامدادات المياه بسبب عدم وجود شبكة عامة للمياه.

الصورة ١٠- الكهرباء في الأوزاعي

يبيّن أسفل الجانب الأيسر للصورة عموداً كهربائياً من الخشب يوضح وجود الشبكة الكهربائية العامة في الأوزاعي. غير ان الاحتياجات المتزايدة للمستوطنة دفعت بالسكان إلى تعليق خطوطها الكهربائية الخاصة بصورة غير قانونية على العمود.



وفي حالة شراء حصص في قطع أرض، كانت العمليات تتطلب أيضاً (ولربما ما زالت) وكلاء عقاريين يعملون كوسطاء بين المالكين المسيحيين (الذين يملكون معظم القطع في الأوزاعي) والمشترين الشيعة. وقد عمل هؤلاء الوكلاء كموزعي أراضٍ غير قانونيين (شرف الدين ١٩٨٧، صفحة ١٣٩).

وفي الأوزاعي عدة أنواع من المباني. وإذا كان الجزء الشرقي يعطي انطباعاً بوجود تجانس أكبر له صلة ببيوته المنخفضة، فإن الجانب الغربي مختلط أكثر: بنايات سكنية من ستة طوابق، وبيوت شاطئية، وبنايات من طابقين مع وجود محل تجاري في الطابق الأرضي الخ.

وقد تمكنت الدراسة الاجتماعية الاقتصادية لمشروع إليسار من تمييز أربعة أنواع من المباني الموجودة في المنطقة:

- "البيت الصغير أو الكوخ"، المصنوع كله أو بعضه من مواد مؤقتة. ويشمل هذا النوع ٧ في المائة من البنايات الموجودة؛

- المبنى المكون من طابقين، ويشمل شقة وورشة أو أكثر. وهذا النوع يمثل ٢١ في المائة؛

- المبنى المكون من عدة شقق وورشات، ويشكل النوع الرئيسي الموجود بنسبة ٥٨ في المائة؛

- أنواع أخرى من الشقق والورشات لاستخدامات مختلفة (مدرسة، مستشفى، مؤسسة عامة)، وتشكل ١٤ في المائة من المجموع.

وللبيوت الموجودة في الأوزاعي مستوى متوسط نسبياً من التشطيب الخارجي، بسبب موقعها على محور تجاري رئيسي. والبيوت الواقعة على الطريق مباشرة تتميز بهيكلها: فالجزء السكني يتجه إلى الداخل بعيداً عن الطريق تاركاً الواجهة الخارجية للأنشطة التجارية.

وبسبب عدم فرز الأراضي، ولأن الأوزاعي يقع ضمن حدود ثابتة (نادي الغولف في الشمال والبحر في الغرب ومنطقة جمع النفايات في الشرق والمطار في الجنوب)، تحتل البيوت حيزات صغيرة. فالحجم المتوسط للبيوت الموجودة في اليسار يبلغ ٩٦ متراً مربعاً. وثلثا البيوت تتدنى مساحة الواحد منها عن ١٠٠ متر مربع.

وعلاوة على ذلك فإن النسيج الحضري الناتج كثيف تماماً ولم يبق إلا القليل جداً من المساحات الفارغة والشوارع الرئيسية، التي تقع فيها الأنشطة التجارية عموماً، تبعث الحركة في الأحياء وتعمل كأماكن للعلاقات الاجتماعية.

ونسبة الازدحام في البيوت في الأوزاعي (عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة) عالية جداً، فـ٥١ في المائة من السكان يعيشون في غرف تتسع الواحدة منها لخمسة أشخاص[١٩].

---

(١٩) حسب دراسة لم تُنشر عن الضاحية الجنوبية في عام ١٩٩٠.

الجدول ٥- نسبة الازدحام في بيوت الأوزاعي[٢٠]

عدد الأشخاص في الغرفة الواحدة	النسبة في الأوزاعي (نسبة مئوية)
١/غرفة	٩ر٠
٢/من الغرف	١٧
٣/غرف	١٦
٤/غرف	١ر١٥
٥/غرف	٥١

أما الإيجارات فهي منخفضة عموماً ويصل متوسطها إلى ١٠٠ دولار في الشهر؛ ويبلغ متوسط الإيجار بالنسبة لمجموع دخل الأسرة ٢٢ في المائة.

ملاحظات ختامية

صحيح أن السكان غير القانونيين في الأوزاعي لا يعيشون في ظروف حضرية مثالية؛ ومن الصحيح أيضاً أن الامكانات العقارية لهذا الحيّز كبيرة ولا يمكن تجميد حركتها على الدوام. ولكن ما الذي يقترحه مشروع إليسار للسكان؟ سيبحث الجزء التالي خطط المشروع واستراتيجياته الهادفة إلى نقل السكان إلى مواقع أخرى وإجراء تحويل في الأوزاعي حسب مبادئ حضرية مناسبة.

ويرد وصف الطابع المخطط للأوزاعي في المستقبل ضمن أحد تقارير إليسار كالتالي: سيكون العنصر المهيمن في منطقة الأوزاعي وجود طريق الأوزاعي العام، وهو طريق سريع تجري على جانبيه نشاطات تجارية متنوعة تستفيد من حركة المرور المغادرة لبيروت أو القادمة إليها من الجنوب. وسيزيد الإرتداد عن الطريق الرئيسية إلى مسافة طويلة من الشعور بالإتساع على طول هذا الطريق العام الرئيسي. وسيساعد زرع الأشجار، فعلياً، على تحسين صورة الطريق العام، وسينجم عن وجود ساحتين عامتين متواجهتين من جانبي الطريق السريع، ترتبطان بالمحور الرئيسي للمشاة، الذي يمتد من الشرق إلى الغرب، إمكانية وجود نقطة تقاطع نشطة ذات طابع معماري مميز.

ومن وجهة البحر سيُبنى كورنيش جديد، وسيكون له، من ناحية البحر، رصيف واسع تُزرع فيه أشجار نخيل ويكون متنزهاً رحباً للمشاة. وسيكون مشابهاً في طابعه لكورنيش بيروت. وستبتعد المباني، على طول الكورنيش، عن جانب الطريق، وسيوفر ذلك فرصة لوجود مقاهٍ ومطاعم على شاطئ البحر.

وسيكون جزء الأوزاعي الواقع شرقي الطريق العام أشد اتساماً بالطابع السكني، وسيؤدي دور نقطة انتقال إلى منطقة تطوير الوحدات السكنية المخططة في الأوزاعي - المرامل.

---

(٢٠) المرجع نفسه.

الصورتان ١١ و١٢- بيت شاطئي عشوائي، الجزء الغربي من الأوزاعي

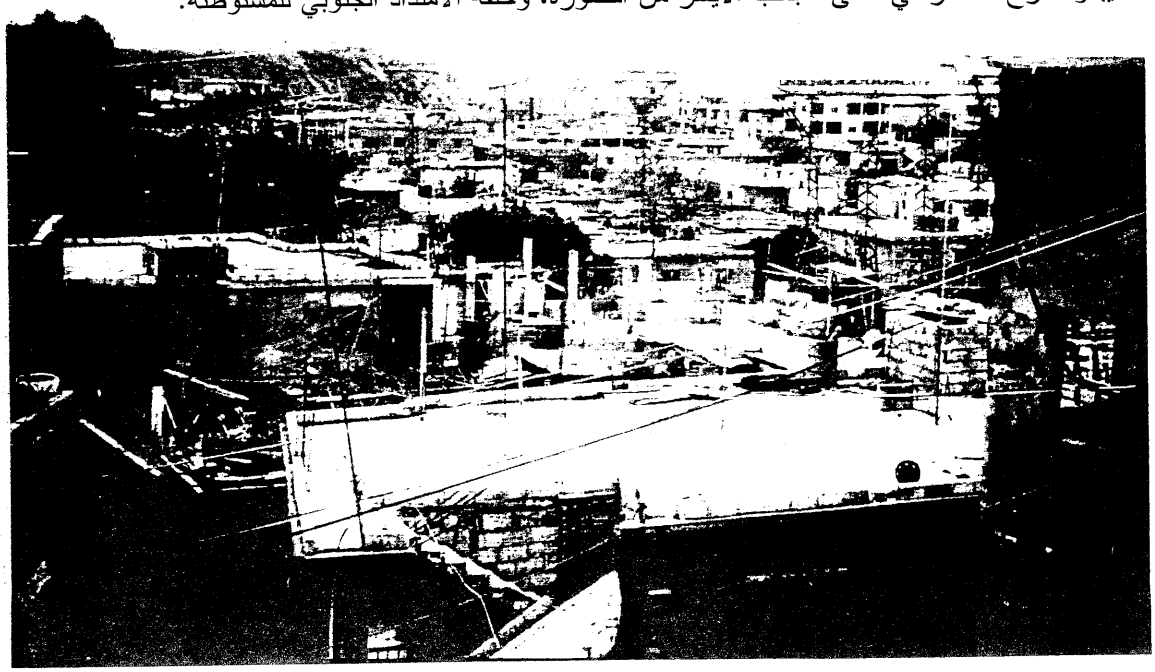
هذا النوع من الشاليهات غير منتشر في الأوزاعي. ولهذا الشاليه منفذه إلى الشاطئ، وقد سد المقيمون فيه الفتوحات التي تطل على البحر، ربما بسبب العواصف العنيفة التي تحدث إزعاجاً كبيراً.

الصورة ١٣- الجزء الشرقي من الأوزاعي (المرامل)، باتجاه الغرب

يسود في المستوطنة جو من "عدم الاكتمال". فالبيوت المدهونة قليلة جداً، ومعظمها مبني بجدران من قوالب الإسمنت المسلح غير المعالج. ونظراً إلى قرب مدرج المطار، فإن ارتفاع البيوت متجانس ولا يتجاوز طابقين أو ثلاثة طوابق.

الصورة ١٤- الجزء الشرقي من الأوزاعي (المرامل) باتجاه جنوب شرقي

يبدو مدرج المطار في أعلى الجانب الأيسر من الصورة، وخلفه الامتداد الجنوبي للمستوطنة.



رابعاً- مشروع إليسار

وكالة حكومية

يعمل إليسار بصفة وكالة حكومية غايتها تطوير الضاحية الجنوبية وإعادة تنظيمها. والهدف الأساسي لهذه الوكالة، التي أنشئت في عام ١٩٩٤، هو تطوير المنطقة الساحلية ذات القيمة العقارية الكبيرة والسماح بتوسع بيروت نحو الجنوب من خلال إيجاد طرق جديدة ومناطق سكنية جديدة. ويوجد المشروع في موقع استراتيجي لأنه يمثل الباب الجنوبي للعاصمة، ولقربه من المطار، ولكونه منفذاً إلى جنوب لبنان. وتملك الدولة في محيط إليسار قطعاً كبيرة من الأراضي ما زال جزء كبير منها خالياً. ويسكن في إليسار، التي تغطي مساحتها ٥٦٠ هكتاراً، حوالي ٥٠٠ ٨٠ نسمة. ومعظم سكان المنطقة هم من الشيعة، وقد بدأ احتلالهم لها بشكل غير قانوني منذ أواخر الخمسينات. ثم جلبت إليها حرب ١٩٧٥-١٩٩٠ موجات متتالية من المهجرين، غالبيتهم من الشيعة أيضاً.

أنشئت إليسار في عام ١٩٩٤، ويحدها شرقاً طريق المطار، وشمالاً الحدود الجنوبية لبلدية بيروت، وغرباً البحر، وجنوباً المطار. وداخل هذه المنطقة، تختلف الأحياء غير القانونية التي هي الجناح والأوزاعي وحرش القتيل وصبرا وشاتيلا عن النسيج الحضري المحيط بها بكثافتها العالية وتخطيطها غير المنظم الذي يتعارض مع التنظيم المدني المتعامد والمتناسق لبيرحسن والرملة البيضاء والمنطقة المتاخمة لطريق المطار. ويخطط مشروع إليسار لهدم هذه المناطق وإعادة بنائها حسب قوانين التخطيط الحضري المحددة في الخطط العامة والمفصلة. ومن أصل مساحة المشروع البالغة ٦٥٠ هكتاراً، ستعفى ٢٣٠ هكتاراً من التنظيم المدني القانوني، وستستثنى المباني الدينية من الهدم. والمساحة المتبقية، والبالغة ٣٣٠ هكتاراً، هي قيد الدرس: القطاعات غير القانونية تهدم، فيحرر الساحل الذي تشغله، ويمكن تطويره بعدئذٍ كمنطقة سياحية. وسيُنقل النصف فقط من سكان تلك الأحياء إلى ٥٠٠ ٧ وحدة سكنية لذوي الدخل المنخفض، من أصل ١٢٠ ١٠ وحدة ستشيد خلال خمسة أعوام قرب طريق المطار. كذلك لن ينقل إلا نصف المحلات التجارية والصناعات الصغيرة، التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الأحياء غير القانونية، إلى مناطق صناعية وتجارية متاخمة للمناطق السكنية.

وإليسار هو نتيجة معادلة تربط بين البارمترات العقارية والاقتصادية والحضرية. وكما ذكر سلفاً، فإن الوضع العقاري لإليسار معقد ويجمع بين أملاك المشاع والأملاك العامة والخاصة. ونظراً لوقوع هذه الأراضي على الساحل، فإنه يمكن أن تنتج فائضاً عقارياً هاماً هو اليوم معطل تماماً بسبب التحضُّر غير القانوني. ويتوخّى مشروع إليسار إصلاح هذه الأراضي واستعادة الفائض من خلال استملاك الأراضي وجمعها وتقسيمها.

ومن الأمثلة على ذلك القطعة ٩٠٨ ٣ في الأوزاعي، التي تبلغ مساحتها ١٠٠ هكتار وتشكل ثلث المساحة الإجمالية للمشروع، والتي يملكها مئات من الأشخاص الذين لديهم حصص أو أقسام حصص (يعادل ملك أرض في لبنان ٤٠٠ ٢ قيراط). وستقوم الوكالة الحكومية بالاستملاك المؤقت لجميع الأراضي ثم بعملية تنظيم مدني لفرز الأراضي وجمعها. وهذا الإجراء سيعيد توزيع الأراضي المملوكة إلى أصحابها. وتدير عملية إعادة التوزيع لجنة استملاك تقيّم سعر الأرض. وبذلك تعود حقوق الملكية بصورة كاملة. وتحتفظ الوكالة الحكومية بـ ٢٥ في المائة من الأراضي المستملكة للاستخدام العام (حدائق، طرق، حيّزات عامة).

مجلس الإدارة

إليسار هو مشروع أعده "المكتب الخاص" لرئيس الوزراء رفيق الحريري بصورة مستقلة عن الوكالات العامة. وقد أطلع عليه الرأي العام المحلي في أوائل عام ١٩٩٤، في الصحافة، التي أعلنت إنشاء شركة عقارية في الضاحية الجنوبية الغربية استناداً إلى القانون ٩١/١١٧، وهو القانون نفسه الذي أنشئت بمقتضاه شركة سوليدير (الشركة اللبنانية لتطوير وإعادة إعمار وسط مدينة بيروت). وأحدثت القضية فوراً ردود فعل قوية من المنظمتين السياسيتين اللتين تتخذان من المنطقة قاعدة لهما، أي أمل وحزب الله، واللتين استطاعت ضغوطهما تحويلها إلى وكالة حكومية.

وفي ربيع عام ١٩٩٥، وبعد عملية مفاوضات طويلة، تشكل مجلس الإدارة وضم ممثلاً عن الحكومة وممثلاً عن أمل، وممثلاً عن حزب الله. ومنذ ذلك الوقت يجري تفصيل المشروع وإعادة تصميمه بالتفاوض بين الأطراف الثلاثة الرئيسيين.

وما يميّز مشروع إليسار هو أنه يضم في مجلس إدارته أمل وحزب الله، وهما المنظمتان السياسيتان المرتبطتان بطائفة واللتان كانتا من المليشيات أيام الحرب. ووجودهما في وكالة حكومية يستدعي عدة تعليقات. فهو يعني اعترافاً بشرعيتهما بوصفهما القوتين الأساسيتين في الضاحية الجنوبية، وبشكل أوسع في الطائفة الشيعية. كما أنه تأكيد لهيمنتهما على مجموعات أخرى أقل بروزاً في الطائفة. وأخيراً وليس آخراً، يعني هذا التعاون تبادلاً للمصالح بين الأطراف التي تلعب معاً الآن لعبة تعاون ومنافسة.

الخطط والاستراتيجية

المفهوم

يمكن التماس أصل المفاهيم التي يرتكز عليها مشروع إليسار في المفاهيم التي شكلت ايديولوجية التنظيم الحضري الحديث في بداية القرن وتلخصت في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وفي هذا السياق، يقدم هذا التنظيم على أنه علم يسعى إلى معالجة مشاكل المدينة وأنه القوة الموجهة للتحديث الاجتماعي والسياسي. والمبدأ الأساسي للتنظيم الحضري الحديث هو تقسيم المناطق الذي يعتبر تخطيطاً منطقياً سليماً للحيّز يفصل بين الوظائف لخلق قطاعات متجانسة، مما يستبعد كل بُعد اجتماعي للحيّز المخطط. ويمكن رؤية اثنين من المبادئ الرئيسية لتقسيم المناطق في النهج العام الذي يتبعه مشروع إليسار في التخطيط الحضري: الأول يقول بأن التنظيم الحضري يمكن أن يحقق الإصلاح الاجتماعي والثاني يؤكد أن الشكل يخلق الاستخدام.

ويظهر مبدأ "تنظيم" الحيّز الحضري في المشروع من خلال تقسيم الحيّز إلى مناطق منفصلة لا تضم الخليط الموجود للوظائف، على صعيد الحيّزات الخاصة والعامة. ثم يتناول تخطيط الحيّزات العامة التي تصمم كمساحات فارغة متبقية. ويتضح في الغاء الشوارع التي تؤدي اليوم دور أماكن اجتماعية، بغية إنشاء طرق سير سريعة. ويُعبر كذلك عن التنظيم من خلال النهج السليم الهادف إلى "تطهير" الحيّزات باستئصال ما يوجد عليها.

الأهداف

إن أهم هدف لمشروع إليسار هو إزالة المستوطنات غير القانونية تدريجياً. ويتطلب تنفيذ هذه العملية خمس خطوات:

- استملاك الأراضي؛
- فرز الأراضي؛
- تشييد الوحدات السكنية وإقامة الصناعات الخفيفة والوحدات التجارية؛
- نقل السكان والأنشطة التجارية؛
- التطوير العقاري.

التمويل

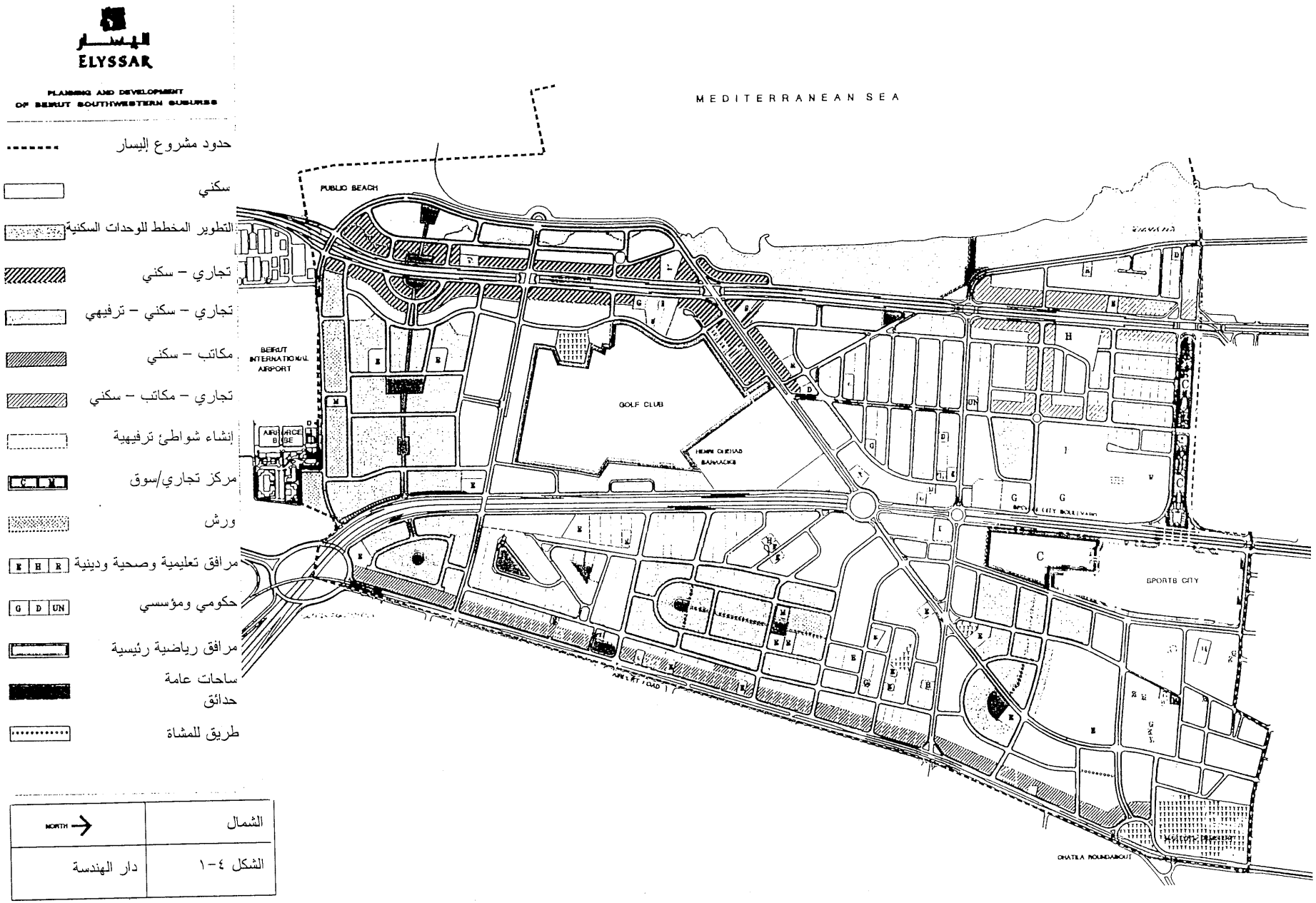
إن الخاصية التي يتسم بها مشروع إليسار هي اعتزام نقل نصف السكان غير القانونيين تقريباً إلى وحدات سكنية لذوي الدخل المنخفض. ويستوجب ذلك توقيتاً دقيقاً للعمليات. وينبغي أن يبدأ المشروع في بناء الوحدات السكنية حتى يمكن نقل بعض السكان. وينوي المشروع البدء بالمقيمين في الأوزاعي والجناح، إذ أنهم سيخلون الجزء الساحلي. وسيتيح تطوير الساحل تنفيذ مشاريع سياحية تدر أموالاً على الوكالة. وستستعمل هذه الأموال لتمويل مشاريع سكنية أخرى لباقي السكان. وبالتالي، لكي يعمل مشروع إليسار، فإنه يحتاج إلى أموال من الحكومة اللبنانية للشروع في بناء الوحدات السكنية الأولى. وبعد ذلك ستستطيع الوكالة الاعتماد على ذاتها. غير أنه حتى اليوم، وعلى الرغم من أن جميع دراسات التنظيم الحضري والدراسات المعمارية قد أجريت، لا تفرج الحكومة عن الأموال اللازمة.

وتقدر التكلفة الإجمالية للمشروع بمبلغ ١ر٨ مليار دولار. ويتطلب المشروع مبلغاً أولياً قدره ٦٠٠ مليون دولار لدفع تكاليف الاستملاكات ورسوم التشغيل والمرحلة الأولى للبناء. ولكن نظراً إلى أن الحكومة غير قادرة على تمويل الوكالة، فإن الحل الوحيد الذي يتراءى يتمثل، فيما يبدو، في التعاون مع القطاع الخاص. أي إن هذه الوكالة الحكومية ستعمل كشركة عقارية.

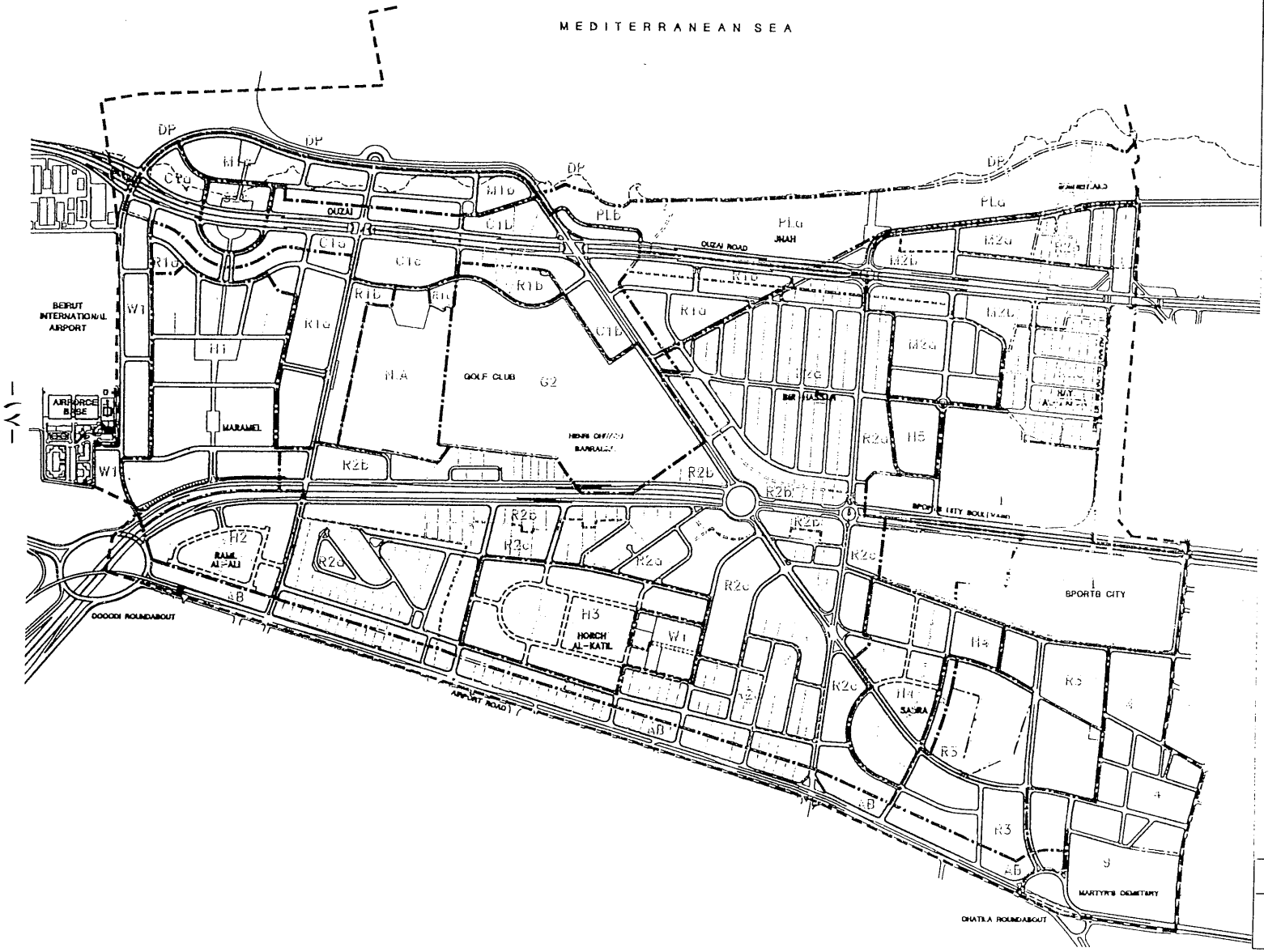
الوضع الراهن

البيانات المتصلة بالحيّز والبيانات الاجتماعية الاقتصادية

تتكون المستوطنات غير القانونية لإليسار من: ٩١٢ ١٣ مسكناً، و٥١٠ ١ محلات تجارية، و٦٧٩ ١ ورشة. ويقدر عدد السكان بـ ٥٠٠ ٨٠ نسمة، ٨٢ في المائة منهم لبنانيون و٥ر١٢ في المائة فلسطينيون، و٥ في المائة سوريون ومن جنسيات أخرى. ومتوسط عدد الأشخاص في الأسرة الواحدة هو ٧ر٥. ويبلغ متوسط الدخل الشهري للأسرة الواحدة ٤٠٠ دولار. ويتراوح الدخل الشهري ما بين ١٥١ و٣٠٠ دولار لـ ٤٠ في المائة من الأسر، وبين ٣٠١ و٥٠٠ دولار لـ ٣٣ في المائة من الأسر. ويمكن ملاحظة ارتفاع كثافة الأميين التي تصل إلى ٥ر٢٣ في المائة (٨٠ في المائة منهم تتجاوز أعمارهم ٤٥ عاماً).


ELYSSAR
PLANNING AND DEVELOPMENT
OF BEIRUT SOUTHWESTERN SUBURBS
حدود مشروع إليسار
سكني
التطوير المخطط للوحدات السكنية
تجاري – سكني
تجاري – سكني – ترفيهي
مكاتب – سكني
تجاري – مكاتب – سكني
إنشاء شواطئ ترفيهية
مركز تجاري/سوق
ورش
مرافق تعليمية وصحية ودينية
حكومي ومؤسسي
مرافق رياضية رئيسية
ساحات عامة
حدائق
طريق للمشاة
MEDITERRANEAN SEA
PUBLIC BEACH
BEIRUT INTERNATIONAL AIRPORT
GOLF CLUB
SPORTS CITY
CHATILA ROUNDABOUT
NORTH
الشمال
دار الهندسة

الشكل ٤-١



الشمال	NORTH
دار الهندسة	الشكل ٧-٨

ELYSSAR

اليسار

تخطيط وتطوير ضاحية بيروت الجنوبية

حدود مشروع إليسار

حدود منطقة

حدود منطقة فرعية

الجدول ٦- السكان والمساكن والمحلات التجارية والورش في إليسار[٢١]

المستوطنة	السكان	منازل		محلات تجارية		ورش		أخرى	
		عدد	نسبة مئوية	عدد	نسبة مئوية	عدد	نسبة مئوية	عدد	نسبة مئوية
حي الزهرة	-	١ ٠٢٣	٧ر٤	١٥٤	١٠ر٢	٦٠	٣ر٦	١٩	٧ر٤
صبرا	١٥ ٥٠٠	٢ ٥٦٢	١٨ر٤	٢٢٧	١٥	١٧٥	١٠ر٤	٤٥	١٧ر٤
الجناح	١٥ ٠٠٠	٢ ٦١٣	١٨ر٨	٣٠٧	٢٠ر٣	٣٩٦	٢٣ر٦	٤٥	١٧ر٤
حرش القتيل	١٦ ٥٠٠	٢ ٨٧٩	٢٠ر٧	٢٥٤	١٦ر٨	٢٦٧	١٥ر٩	٤٦	١٧ر٨
الأوزاعي	٢٥ ٥٠٠	٤ ٤٩٢	٣٢ر٣	٤٤٤	٢٩ر٤	٥٩٩	٣٥ر٧	٨٥	٣٣
المرامل	٢ ٠٠٠	٣٤٣	٢ر٥	١٢٤	٨ر٢	١٨٢	١٠ر٨	١٨	٧
المجموع	٨٠ ٥٠٠	١٣ ٩١٢	١٠٠	١ ٥١٠	١٠٠	١ ٦٧٩	١٠٠	٢٥٨	١٠٠

ويمكن تقسيم المستوطنات غير القانونية إلى ٤ مناطق هي:

م١. المناطق التي تضم مستوطنات غير قانونية ذات مبانٍ منخفضة وفقيرة: حي الزهرة، صبرا وشاتيلا، الجناح، حرش القتيل، الأوزاعي، المرامل.

م٢. المناطق التي تضم مباني مشروعة ذات ارتفاع متوسط ونوعية مقبولة وهي: بيرحسن، رمل العالي، شمال صبرا وشاتيلا.

م٣. المناطق الفارغة في المرامل ورمل العالي، التي تصل مساحتها إلى ٤٣ هكتاراً، وهي غير مقسمة.

م٤. المناطق المختلطة التي تضم مباني مشروعة وغير مشروعة، وهي: الأوزاعي، الجناح، شرق صبرا وشاتيلا.

البرامج

أعدت خطة رئيسية وخطط مفصلة، كما أعد تنقيح لقواعد البناء (المرسوم رقم ١٠٢٣١، المؤرخ ٩ أيار/مايو ١٩٩٧). وسيبدأ مشروع إليسار في تنفيذ البرنامج التالي:

١- بناء مساكن اجتماعية وورش للصناعات الخفيفة في قطع الأرض المستملكة في أربع مناطق، بمساعدة المؤسسة العامة للإسكان التابعة لوزارة الإسكان والتعاونيات.

٢- تشييد وتأهيل الهياكل الأساسية اللازمة: ستشيد طرق جديدة بطول ٣٤ر٧ كيلومتراً مع هياكلها الأساسية، وستؤهل طرق بطول ١ر١٥ كيلومتراً.

٣- الإشراف على أعمال تنفيذ المشاريع الجارية في محيط إليسار: طريق الكوكودي-الكولا السريع، وأعمال المدينة الرياضية، ومستشفى بيروت الحكومي، وطريق الأونسكو-خلدة السريع الخ.

٤- تسوية المشاكل العقارية إما عن طريق استملاك الأراضي أو فرزها.

---

(٢١) تقرير دار الهندسة عن إليسار، ١٩٩٧.

الجدول ٧- الوحدات السكنية والتجارية والورش المخططة في مشروع إليسار(٢٢)

	وحدات سكنية	وحدات تجارية	ورش
المرامل ورمل العالي	٤ ٢٠٠	٤٥٠	٨٠٠
حرش القتيل	٣ ٢٠٠	٣٥٠	١٥٠
صبرا	٢ ٣٢٠	٣٢٠	١٠٠
الجناح	٤٠٠		
المجموع	١٠ ١٢٠	١ ١٢٠	١ ٠٥٠

سيقوم مشروع إليسار، مع وزارة الإسكان، ببناء ١٠ ١٢٠ وحدة سكنية سيستخدم منها سكان منطقة إليسار ٧ ٥٠٠ وحدة، بينما ستعرض الوحدات الـ ٢ ٩٢٠ المتبقية للبيع. وترى الوكالة أن أغلبية السكان، لاسيما أولئك الذين يملكون حصصا وينتمون إلى الفئة المتوسطة الدخل، يفضلون الحصول على تعويضات بدلا من الإقامة في مساكن لم يختاروها.

أصحاب الحيازات

يمكن تحديد عدة فئات من السكان في إليسار، حسب ما لديهم من حقوق الملكية:

- أصحاب المباني المشيدة بصورة غير قانونية على أملاك عامة أو خاصة؛
- أصحاب المباني الواقعة على أملاك لهم فيها حصص؛
- السكان الذين يستأجرون مباني مشيدة خلافا للقانون على أملاك عامة أو خاصة؛
- السكان الذين يستأجرون مباني على أملاك لهم فيها حصص؛
- المقيمون الذين يحتلون بصورة غير قانونية مباني شاغرة.

وبالنسبة إلى برنامج نقل السكان إلى أماكن أخرى، سيتعامل مشروع إليسار مع كل فئة على أساس مختلف، ولن ينقل سوى المواطنين اللبنانيين، وسيعرض على أصحاب المباني المشيدة بصورة غير قانونية على أملاك عامة أو خاصة مبلغا تعويضيا لمن لا يريدون الانتقال (والذين يشكلون ٥٠ في المائة تقريبا من السكان حسب ما جاء في حديث مع مدير مشروع إليسار). ويقوم هذا المبلغ على أساس ٨٠ دولارا للمتر المربع الواحد، حسب التقديرات. وإذا أراد المالك أن ينتقل، يخصم مشروع إليسار تكلفة المبنى غير القانوني من سعر الشقة.

أما أصحاب المباني الواقعة على أملاك لهم فيها حصص، فيعرض مشروع إليسار عليهم السيناريو نفسه. والاختلاف الوحيد هنا هو أن المالك له حق ملكية تحتفظ به الوكالة العامة.

أما بالنسبة إلى المباني المستأجرة، فإن مشروع إليسار يعتبر أنها لا تقع ضمن مسؤولياته بل مسؤولية أصحاب المباني. ولا يتعامل المشروع مع المقيمين غير الشرعيين نظرا إلى عدم وجود حقوق ملكية لديهم وإلى أنهم لا يملكون مباني.

غير أن عمليات الترحيل التي نفذت للسماح بفتح الطرق أظهرت أن المشروع دفع تعويضات إلى جميع الفئات. وتفاوضت الوكالة، من خلال وساطة أمل وحزب الله، على مبلغ التعويضات للسكان الذين

(٢٢) تقرير دار الهندسة عن إليسار، ١٩٩٧.

ليسوا مالكين ولكنهم رفضوا المغادرة دون تعويض؛ وقد دعمتهم هاتان المجموعتان السياسيتان وقامتا بدور رئيسي لتأمين الاستجابة لطلباتهم.

وممارسات مشروع إليسار التي تناقض برنامجه المعلن تجعل المرء يتساءل عما إذا كانت الفوضى المستمرة مقصودة. فالوكالة تعلن، مثلاً، استعدادها لنقل السكان الذين يقبلون دفع إيجار يكاد يساوي متوسط الإيجار الذي يدفعونه فعلياً (١٣٠ دولاراً)، وفي الوقت ذاته، يحسب مشروع إليسار أن ٥٠ في المائة تقريباً من المقيمين ذوي الدخل المتوسط يفضلون التعويضات على نقلهم إلى أماكن أخرى. والسؤال الناتج من ذلك هو الآتي: من الذي يجب نقله حسب متطلبات إليسار، إن لم تكن فئات الدخل المتوسط التي تستطيع دفع ما يصل إلى ٢٥ في المائة من دخلها؟ ألا يستبعد المشروع الفئات ذات الدخل المنخفض وغير القادرة على الوفاء بالتزاماتها المالية؟ وهل ستوسع دائرة المستوطنات غير القانونية التي يخطط مشروع إليسار لإزالتها إلى أطراف أخرى للمدينة؟

خاتمـــة

ناقشنا في هذه الورقة حالة المستوطنات غير القانونية في منطقة بـــيروت، المـــتركزة أساســاً فـــي الضاحية الجنوبية، من خلال بحث مشروع إليسار الذي يخطط لإعادة هيكلـــة أغلبيـــة المســـتوطنات غـــير القانونية. كما قدمنا تاريخ تكون هذه الأحياء وأوضاعها الحيّزية والاجتماعية الراهنة.

وقد أظهرنا أن هذه الأحياء شهدت أهم نمو لها أثناء الحرب، بسبب التهجير القسري للسكان، مع انها بدأت تظهر قبل الحرب. وأكدنا على خصوصيات هذه المستوطنات: فهي تتكون من أغلبية شيعة ملتفة حول تنظيمين سياسيين هما أمل وحزب الله. ويعمل هذان التنظيمان كمزودين أساسيين للخدمات بالرغم من نشوء قطاع خاص نشط في هذه المستوطنات، لتلبية احتياجات الأحياء، وامتداده أحياناً إلى خارج حدودهـــا. أمـــا اليوم، وقد انتهت الحرب، فيعاد تنظيم القطاع العام الذي يقوم الآن بدور رئيسي في هذه المســـتوطنات عـــن طريق الوكالة العامة.

ومن الأمثلة على دينامية المستوطنات التي جرت دراستها: الأوزاعي، وهو أكبر حي غير قانوني في منطقة إليسار. وقد سعت دراستنا إلى تقييم بيئته وإبراز مشاكله الرئيسية المتصلة بالحالة الرديئة جداً لهياكله الأساسية، في حال وجودها، والنقص في الخدمات الاجتماعية والحضرية.

وترمي خطط مشروع إليسار إلى إزالة المستوطنات غير القانونية ونقل نصف السكان إلى وحـــدات سكنية اجتماعية، ونصف الورش إلى مناطق مخصصة. وربما يحصل السكان المتبقون على تعويضـــات. ولهذه العملية التنظيمية الشاملة هدفان أساسيان: تطوير الساحل ليصبح منطقة سياحية، وإتاحة توسع بـــيروت في اتجاه الجنوب.

والمشكلة الرئيسية التي تواجه مشروع إليسار اليوم هي مشكلة القدرة على إيجاد مصـــدر للتمويـــل للشروع في تشييد الوحدات السكنية والمراكز التجارية. فالدولة لا تملك من الوسائل مـــا يؤمـــن الأمـــوال اللازمة لذلك. ومن الخيارات التي نوقشت في هذا الصدد الاعتماد على القطاع الخاص، أي تحويل الوكالـــة العامة "بصورة خفية" إلى شركة عقارية. وهناك سيناريو آخر موضوع نقاش أقل، وهـــو تـــأجيل تشـــييد الوحدات السكنية إلى حين إتمام الطرق، وربما إخلاء الساحل، ثم التخلي عن المشروع. غير أن هذا سيعني استعداد أمل وحزب الله للقبول بالتخلي عن الموارد التي كانا ينويان حشدها من خلال مشروع إليسار وإعادة توزيعها على اتباعهما، وهو بديل غير محتمل بسبب علاقات القوة القائمة والمطامح الموجودة.

المراجع

CHARAFEDDINE W., 1987, *La banlieue-sud de Beyrouth; structure urbaine et économique*, Thèse d'aménagement, ss. La dir. de X. de Planhol, Paris, université de Paris 4.

CHARAFEDDINE W., 1985, *Formation des secteurs illégaux dans la banlieue-sud de Beyrouth*, DESS en urbanisme, ss. la dir. de M. Coquery, Paris, université de Paris 8.

- محمد عبد الله حماد، "المستوطنات العشوائية في البلاد العربية"، في وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، "الموئل-٢"، الأمم المتحدة، نيويورك (E/ESCWA/HS/1995/1)، ص ٢٨٣-٣٥٨.

HARIK J., 1994, *The public and social services of the militias*, London, Centre for Lebanese studies, Papers on Lebanon, no. 14.

HANF Th., 1993, *Coexistence in war time: Lebanon, decline of a state and rise of a nation*, London, CLS, I.B. Tauris.

KHURI F., 1975, *From village to suburb. Order and change in Greater Beirut*, Chicago, University of Chicago Press.

MISSION FRANCO-LIBANAISE POUR LE SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DE BEYROUTH ET SA BANLIEUE, 1983, *Banlieue-sud de Beyrouth, mission exploratoire, 1. analyse du contexte, 2. propositions*, Beyrouth, Ministère de Travaux Publics et des Transports, DGU, 2 volumes.

NASR S., 1985, "La transition des chites vers Beyrouth: mutations sociales et mobilisation communautaire à la veille de 1975", in COLL., *Mouvements communautaires et espaces urbains au Machreq*, Beyrouth, CERMOC, p.87-116.

OGER-Liban, 23/09/1983, *Beyrouth-Banlieue sud, esquisse d'aménagement urbain*, Beyrouth, OGER.

الفصل الرابع

منظور تنموي لإسكان الفقراء

مقدمة

تدل النظرة الإقليمية التي عُرضت في الفصل الأول، والدراسات الميدانية حول الاستيطان العشوائي في بيروت وبغداد، في الفصلين الثاني والثالث، على التشابه الكبير في أسباب ظهور هذه المشكلة في الدول العربية المختلفة، كما تعطينا مؤشرات مهمّة في الكيفية التي تعامل بها أصحاب القرار السياسي والاقتصادي. فالفرق بين القرار القسري بإزالة مستوطنة بشرية عشوائية بحجة عدم قانونيتها، والقرار الآخر الذي يتعاطف مع ظروف واحتياجات المجتمع من خلال تفهم أسباب استيطانه غير القانوني ومحاولة معالجتها وتحسين بيئته السكنية، هو فرق شاسع جداً له أبعاد سياسية واجتماعية واقتصادية.

إلا أن ما يمكن استخلاصه في هذه الدراسات هو ان المعالجات المحدودة للمشكلة، مثل توفير خدمات اجتماعية لمستوطنة ما أو بنية تحتية لمستوطنة أخرى، أو تحسين مستوى المساكن، تبقى محاولات علاجية تفتقد الشمولية والعمق في نوعية الحل. وما يجب أن نطمح الى تحقيقه هو اشتراك كافة الفرقاء المعنيين بالتنمية في تبني منظور تنموي شامل لإسكان الفقراء يتناول سياسات واستراتيجيات الإسكان ضمن تخطيط اقتصادي تنموي يعالج مشاكل توفر الأرض والتمويل وتنظيم البناء ويطمح الى تحقيق بيئة صحية واجتماعية مقبولة. كما لا بد لهذا المنظور التنموي من ان يرتكز على المشاركة المجتمعية من خلال التمكين والاعتماد على الذات والعمل على استعادة الكلفة. وهذه كلها عوامل أساسية تتكامل في تحقيق استدامة التنمية.

أولاً- سياسات الإسكان

إن العديد من مشاكل إسكان الفقراء أو الإسكان العشوائي لا يمكن حلها عن طريق سياسات إسكان أو تحضر، إلا ان السياسات الصحيحة يمكن ان تخفف من وقع الكثير من هذه المشاكل.

ويمكن وصف سياسات الحكومات تجاه المستوطنات العشوائية ضمن أربعة اتجاهات: الأول إجلاء المستوطنين العشوائيين وإزالة مساكنهم؛ والثاني عدم الاعتراف بوجود تلك المستوطنات من خلال عدم تخصيص الميزانيات لها؛ والثالث يهدف الى الحد من هذه المستوطنات ومنع نموها وتطورها عن طريق حرمانها من الخدمات الاجتماعية والبيئية؛ والرابع هو الأسلوب الداعم عن طريق أخذ هذه المستوطنات بالاعتبار في خطط التنمية ومحاولة اعطاء هذه الفئة دورها الايجابي في المجتمع ثم دمجها في مجتمع المدينة.

وتعتبر السياسات الداعمة للمستوطنات الفقيرة أنسب لتنمية تلك المجتمعات. وعلى العكس من ذلك فإن الأساليب القسرية، مثل إزالة السكن المتهرئ والعشوائي وترحيل مجتمعاته الى إسكان توفره الدولة، لم تنجح في تحقيق التحسن المطلوب في نوعية الحياة. كما ان عملية ازالة المساكن العشوائية تضطر ساكنيها الى استئجار مساكن أخرى، مما يقلل من فرص المأوى المتوفر للمجتمع بشكل عام. ومجتمعات المستوطنات العشوائية غنية بالعلاقات الاجتماعية، لأن وجودها وانتعاشها يعتمدان بدرجة أساسية على التلاحم الاجتماعي وعلاقات الجيرة؛ وكل هذه العوامل تنفرط عند اعادة إسكان المستوطنين العشوائيين في موقع جديد، إذ يتحطم النسيج الاجتماعي.

وكثيراً ما تسمى المستوطنات المتهرئة والعشوائية بالمستوطنات الهامشية، وهذه، في الحقيقة، تسمية خاطئة اذا ما نظرنا الى حجم هذه المستوطنات وما تشكله من حجم الإسكان الكلي في الدول النامية. ان أي جهد تنموي يجب ان يبدأ من فكرة ان هذه المستوطنات هي نتاج لقصور في جهود الدولة على مختلف المستويات للسيطرة على التنمية الحضرية وتوجيهها. لذا وجب إدراج سياسات الارتقاء بهذه المستوطنات ضمن مخططات التنمية القومية الشاملة.

ولا ينظر الى المسكن باعتباره الأول في سلّم الأولويات عندما يبحث موضوع المجتمعات الفقيرة، إلا انه يجب تحديد اهميته من خلال نظرة شاملة الى مسألة الفقر. وينبغي الاشارة هنا الى تعريف منظمة الصحة العالمية للإسكان بأنه "البيئة السكنية" التي تشمل، علاوة على منشأ المأوى نفسه، كافة الخدمات والمرافق والأجهزة الضرورية لصحة كافة افراد العائلة واستقرارها الاجتماعي (WHO 1961). وهكذا يجب ان تتجاوز سياسة توفير المسكن فكرة المأوى الذي يحمي العائلة كخدمة بيئية فقط الى فكرة إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية مستدامة ومعتمدة على الذات قدر الامكان على مستوى المستوطنة.

وتختلف طبيعة الاحتياجات الانسانية باختلاف المستوطنات وباختلاف الأسر. لذا يجب ان تراعى بالدرجة الأولى، في برامج تلبية الاحتياجات الأساسية، الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأسر، ثم تأتي، بدرجة أقل، حالة بناء المستوطنة، إذ ان تحسين البيئة العمرانية للأحياء المتهرئة والعشوائية يأتي استجابة لحاجة الساكنين. وفي كافة الأحوال يجب ان تتوافق مثل هذه الاجراءات مع قدرة الأسر المستفيدة على الدفع.

ان ما يحفز على نمو المستوطنات العشوائية هو عدم تخصيص مبالغ كافية للإسكان الحضري، كما ان ما يوفّر من إسكان حضري غالباً ما يكون ذا كلفة عالية تفوق القدرة المالية لمعظم مَن هم من دون مأوى. ففي البلدان النامية المحدودة الموارد، يجب أن تهدف سياسة الإسكان الى تكوين سوق للأراضي مفتوحة للجميع، وتوجيه الموارد العامة الشحيحة الى الاحتياجات القصوى. ويأتي في رأس سلّم الأولويات ضمان الإشغال وتحسين الخدمات. وباتباع أسلوب التمويل الذاتي في إعداد وتنفيذ برامج المأوى، يصبح بالامكان تكرار تجربة تطبيقها في حالات متعددة.

ثانياً- إستراتيجيات الإسكان

يمكن تلخيص الأساليب التي تعتمدها الحكومات في توفير السكن للفئات الفقيرة بالبدائل التالية:

(أ) بناء مساكن كاملة وتسليمها للأسر؛

(ب) اتباع أسلوب المواقع والخدمات؛

(ج) دعم الأسر لكي تنشئ مساكنها بالاعتماد على ذاتها، عن طريق إمدادها بالمساعدة الادارية والإرشاد الفني. ويمكن أن يشمل ذلك بناء المرافق الصحية للمسكن أو الإعانة في توفير مواد البناء؛

(د) الحفز على تحسين المساكن العشوائية عن طريق توفير أمان الإشغال، وأساليب أخرى مثل توفير الإرشاد الفني.

ومن طرق توفير المساعدة الفنية أو المالية التي تعتمد الإقراض: توجيه هذه المساعدات الى صناعات أو أعمال صغيرة تعمل ضمن المستوطنة العشوائية. فعلى سبيل المثال، يمكن دعم مجموعة من

الحرفيين في تشكيلهم تعاونية تسهّل لهم الحصول على المواد الأولية، ثم تسويق منتجاتهم. هذا ولا بد من تشخيص احتياجات المستوطنة لدى البدء بمعالجة مشاكلها، والاحتياجات الأساسية هي:

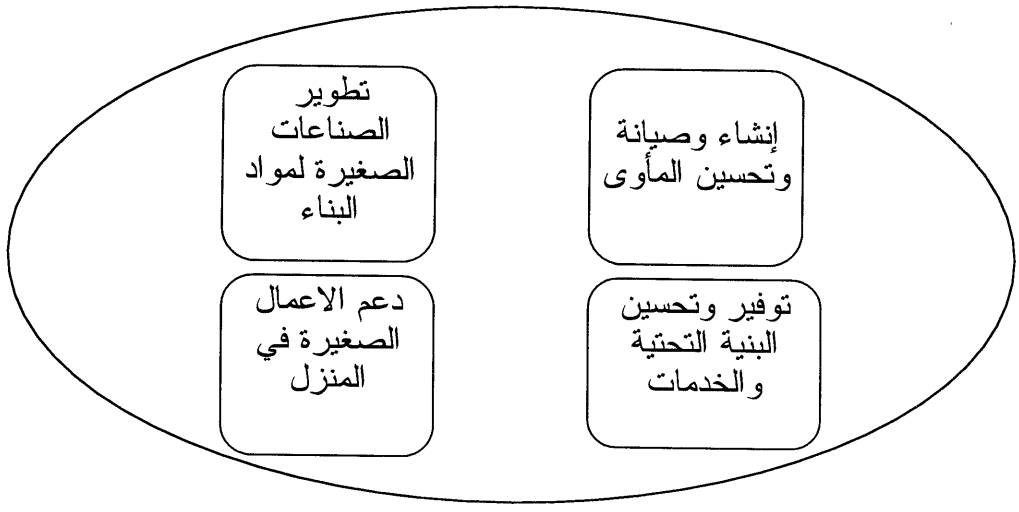
(أ) المأكل والماء النقي؛
(ب) مصادر الطاقة؛
(ج) مصدر للدخل؛
(د) وسيلة للوصول الى العمل؛
(هـ) الحماية من العوامل الجوية؛
(و) الأمان.

ثالثاً- السكن العشوائي ضمن منظور التخطيط الاقتصادي

تستثمر البلدان النامية سنوياً مبلغاً يتراوح بين ١٠٠ و ١٥٠ مليار دولار أمريكي في الإسكان والبنى التحتية الحضرية. وقد تعددت مساعي هذه الدول الرامية الى توفير المأوى للفقراء، وشملت هذه المساعي تجارب كثيرة في التخطيط والتصميم، ومحاولات لاستخدام مواد بناء وتقنيات إنشاء مختلفة هدفها تقليل الكلفة. إلا ان هذه الجهود لم تتناسب بمردودها مع حجم مشكلة إسكان الفقراء؛ كما ظهر جلياً، خلال الثمانينات، أن المساكن التي ينشئها القطاع العام لا يستطيع تحمل كلفتها الفقراء. أضف الى ذلك ان الشحة في عدد المساكن المتوفرة سهّل لأصحاب القرار تخصيصها وفق قرارات سياسية غير عادلة.

وتتأثر كلفة المساكن التي توفر بالطريقة التقليدية بعوامل عدة تعمل على رفع سعرها بشكل يفوق طاقة الغالبية العظمى من سكنة الأحياء العشوائية. فالطريقة التي تقسم بها الأراضي، ومعايير التخطيط والبناء، علاوة على الربحية التي تعمل بموجبها شركات الإنشاء المقاولة، هي كلها عوامل تدفع بسعر الوحدة السكنية الى ما يجعلها أعلى من طاقة الأسرة الفقيرة المستهدفة.

يجب اعتبار الإسكان أداة، لا هدفاً، لسياسة التنمية. ويجب أن تتضمن استراتيجية الإسكان العوامل الأربعة التالية: إنشاء المأوى وصيانته وتحسينه؛ تطوير الصناعات الصغيرة لمواد البناء؛ توفير وتحسين البنية التحتية والخدمات؛ دعم الأعمال الصغيرة التي تنجز في المسكن.



استراتيجية الإسكان

ويجب أيضاً حث المخططين والسياسيين والاقتصاديين على التفكير مجدداً في أن توفير المأوى المناسب للفقراء يؤدي الى مردودات ايجابية على عملية التنمية الشاملة، وفي ان الاستثمار في هذا النوع من الإسكان له مردودات انتاجية مع أنه يعتمد على مستوردات قليلة جداً.

ويمكن اعتبار أسلوبي تحسين العشوائيات والاعتماد على الذات المدعوم أنسب، من ناحية لأنهما أخف عبئا على الدولة من إنشاء مساكن جديدة، خاصة اذا اعتمدت برامج التحسين هذه مبدأي القدرة على تحمل الكلفة وتحفيز المشاركة المجتمعية؛ ومن ناحية ثانية للأسباب السياسية والاقتصادية والعملية التي لا تشجع إعادة توطين فئات كاملة من المجتمع، إذ ان هذه الازاحة تُبعد مجموعات كبيرة من المواطنين عن مصادر العمالة، مع ما لذلك من سلبيات على حياة اسرهم وكذلك على الوضع الاقتصادي للمدينة.

وعند اختيار أساليب تنفيذ مشاريع البنى التحتية، يفضل اعتماد الأساليب الكثيفة الاستخدام للأيدي العاملة، لأنها توفر فرص عمل للعمال غير الفنيين، أفقر فئات العمال. فنوع التكنولوجيا المستخدمة في إنشاء المأوى يؤثر على العمالة في قطاع الإنشاء وفي ادامة الخدمات العامة (UNCHS 89a). فاذا تعاملنا برأس مال ثابت لإنشاء مشروع ما، نرى ان إنشاء المباني باعتماد تقنيات مبسطة وتقليدية، واستخدام مواد محلية، ينتج منهما حاجة الى العمالة تفوق ما يستلزمه استخدام التكنولوجيات المتقدمة والمواد الحديثة.

وفي العادة، تستخدم السلع الاستهلاكية للحصول على فائدة او متعة آنية. الا ان المأوى الجيد يؤثر ايجابيا في صحة الانسان ويزيد من كفاءته، وهو، بالتالي، ذو تأثير مهم في اقتصاديات المجتمع. فيجب اعتبار توفير المأوى نشاطا اقتصاديا يستحق الاستثمار فيه، ولا يجب معاملته على أساس أنه نشاط استهلاكي فقط.

ان البحث والتحليل في موضوع توفير المأوى للفئات الفقيرة لا يجب ان يتوجه الى هذه الفئات باعتبارها مجتمعاً واحداً متجانساً وذا امكانيات متشابهة، بل يجب تقسيمها وفق وضعها الاقتصادي لغرض التعرّف على مدى ونوع الدعم الذي يلزمها: معونة، أو دين بشروط سهلة، أو مشاركة مباشرة في التنفيذ. كما يجب عدم التعميم، باعتبار ان للفئات الفقيرة نفس الأولويات في أمور مثل المساهمة في تكوين او تحسين المأوى. ففي أول السلم نرى ان الأولوية لدى الفقراء المعدمين هي للمأكل والملبس، وأن دور الحكومات في الدعم لا بد ان يكون أكبر في مثل هذه الحالات.

رابعاً- دور التخطيط التنموي في معالجة السكن العشوائي

ان عملية توفير المأوى لسكان الحضر تشكل عبئاً كبيراً على الدول النامية، التي تكون مواردها، في العادة، محدودة، كما ان الإسكان لا يقع في أول سلم الأولويات التخطيطية.

ومن الجدير بالملاحظة أن الأسلوب الذي يتبعه قاطنو العشوائيات في استحداث مساكنهم يتعارض كلياً مع أساليب التخطيط الحضري العلمية. فمسؤولو الإسكان والتخطيط الحضري غالباً ما ينظرون الى الاستيطان العشوائي بعداء ورفض ويعتبرونه من الظواهر غير الطبيعية أو الكيانات غير الصحية التي يجب استئصالها أو السيطرة عليها. وهكذا كان ينظر اليه في إطار خطط التنمية القومية من دون التفكير بمجتمعه كفئة يمكن أن يكون لها دور ايجابي في التنمية. إلا أن نظرة أكثر تعاطفاً من خلال تفهم مسببات هذا النوع من الاستيطان ستساعد كثيراً في التخفيف من المشكلة. ويمكن ان نبدأ هنا من منطلق أن للمستوطنين روح مبادرة وقابليات تقنية ساعدتهم على القيام بتوفير المأوى لعائلاتهم ضمن ظروف صعبة جداً. إذ يمكن الاستفادة من هذه العوامل الإيجابية وتحفيزها في اعتماد أي أسلوب تمكيني لهذه المجتمعات.

ولا يجب اعتبار "تصميم" المأوى و"تخطيط" الحي هدفين في العملية التنموية، وإنما واسطتين مساعدتين في التنمية المجتمعية. ويجب ان ينظر الى موضوع توفير المأوى من منطق الاستدامة وتحسين نوعية الحياة. فالتقدم والتحسن الحقيقيان لا يحصلان إلا من خلال توفير فرص التعليم والتدريب والتشغيل المجزي. كما ان المشاركة في اتخاذ القرار من خلال اعتماد الديمقراطية شرط مهم لتطبيق وانجاح استراتيجيات التمكين.

ان ما نشاهده من بيئة حضرية مزرية في الأحياء المتهرئة والعشوائية ليس إلا ظواهر سببها الأساسي المشاكل الاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها تلك الفئة الاجتماعية. لذا يجب مراعاة الخلفية الاجتماعية لفئة الفقراء عند التخطيط لتوفير المأوى. ومن الملاحظ ان المستوطنين عشوائياً يأتون على الأغلب من الريف، حيث اعتادوا المساكن المنفردة. إلا أن بعض الحكومات تلجأ، في محاولتها إسكان هؤلاء الى توفير أبنية متعددة الطوابق. ولم يلاق هذا النمط نجاحاً في الدول النامية، حيث أظهرت دراسة قام بها مركز المستوطنات البشرية (١٩٩٤) في الهند واندونيسيا والمكسيك ان هذا النوع من المساكن عالي الكلفة، مما ينعكس على مستويات الإيجار، وغير مرغوب فيه. كما يلاحظ ان البناء المتعدد الطوابق يستوجب رأسمالاً كبيراً، ويعتمد على مواد بناء مستوردة، وتعتمد إدامته على خبرات لا تتوفر لدى الساكنين، وعلى مواد غير متوفرة محلياً. أضف الى ذلك ان الصناعات الصغيرة التي تمارسها بعض الأسر الفقيرة في المسكن يصعب أدائها في السكن المتعدد الطوابق، إذ تقوم المرأة بمثل هذه النشاطات بالتداخل مع أعمالها المنزلية ورعاية أطفالها.

إلا أن أهم احتياجات الأسر الفقيرة وأكثرها ضرورة من ناحية السكن هو أمان الإشغال (SECURITY OF TENURE) وتوفر الماء. وهنا لا بد من التوقف عند موضوع أمان الإشغال والتطرق إلى بعض المآخذ والمحاذير.

تواجه المؤسسات الحكومية عندما تقوم ببلورة وتطبيق سياسة يمنح بموجبها أمان الإشغال لساكني المناطق العشوائية، مسألتين رئيسيتين: الأولى ان عملية الارتقاء تؤدي الى زيادة أثمان الأراضي، ومن ثم زيادة الايجارات، وهي تطورات تفضي في آخر الأمر الى ازاحة الفقراء عن هذه المساكن وحلول طبقة من المجتمع أعلى دخلاً محلهم. وسيعمد بعض المالكين الجدد للعقارات المشمولة باجراء أمان الإشغال، بسبب وضعهم المالي الصعب، الى بيع تلك العقارات الى أسر أعلى دخلاً، وبالنتيجة ينحاز المشروع عن هدفه الرئيسي الذي هو تحسين نوعية الحياة لفئة اجتماعية معينة. والمسألة الثانية هي أن الوضع غير القانوني لساكني العشوائيات يضفي على المستوطنات طابع عدم الدوام، ولا يشجع أسراً اضافية على الانضمام الى الاستيطان العشوائي. والحل القانوني لهذا النوع من السكن، الذي يوفر أمان الإشغال أو يمنح ملكية الأرض للأسر الساكنة، لا بد ان يشجع آخرين على الهجرة من الريف الى المدن والدخول في الاستيطان العشوائي طمعاً بالحصول على نفس المنفعة.

وفي بعض الأحيان تلجأ الحكومات، في سعيها الى حماية الفقير، الى سَن قوانين تنظم بها الايجارات. فعلى سبيل المثال، تعطي المستأجر الحق بالبقاء في المسكن بموجب عقد قديم يعتمد مبلغ ايجار انخفضت قيمته بسبب تدهور قيمة العملة أو ارتفاع قيمة الملك، فيصبح المردود المادي لصاحب العقار غير متناسب مع قيمة العقار. لقد أثبتت التجارب ان لهذه الاجراءات مردودات سلبية على سوق الإسكان، إذ انها لا تشجع الاستثمار الخاص في بناء الإسكان، كما انها تحد من الكم المعروض للايجار. ويعتبر المسكن في أغلب الأحيان أكبر استثمار تقوم به العائلة، وامتلاكه يوفر نوعاً من الطمأنينة والأمان، إذ تحتمي العائلة من مخاطر الغلاء فيصبح المسكن ضمانها الأهم.

ولتوفير خدمات البنية التحتية ووسائل تحسين المأوى، وما شابه، فائدة ملموسة في حياة الناس، إلا ان الكثير من الجهود التي كانت توجه في السابق نحو إسكان الفقراء توقفت عند هذا الحد وأهملت عاملاً مهمّاً جداً تسبب في وجود هذه المستوطنات، وهو ان المستوطنات هي ظاهرة تشكلها عوامل اجتماعية واقتصادية تتعلق بظواهر فقر منتشرة بين نسبة كبيرة من سكان الحضر في الدول النامية. وأية محاولة لايجاد حل مجد وجذري لمسألة إسكان الفقراء لا بد ان تبدأ من هذه الحقيقة.

(أ) الأرض

إن من أهم مشاكل المستوطنات البشرية مشكلة الأرض التي تقام عليها تلك المستوطنات، ويمكن اعتبارها المشكلة الأساسية. وهي تتأثر بعجز أجهزة الدولة والأجهزة البلدية عن السيطرة على التنمية الحضرية وإدارتها. ويتمثل ذلك في قصور نُظُم تسجيل الأراضي، إذ إنها إما غير ممسوحة كلياً أو غير مسجلة بكاملها وبشكل دقيق؛ أو في ان تحويل الملكيات لا يخضع لسيطرة جيدة؛ كما يتمثل في قصور التشريعات: فإما أن تكون غير شاملة أو غير مدروسة بشكل جيد أو غير عملية ويصعب تطبيقها. وعدم القدرة على تطبيق التشريعات سببه، عادة، عدم كفاءة الفنيين أو الجهاز البلدي.

والمسبب الأساسي في الاستيطان العشوائي هو عدم توفر الأرض الحضرية. ثم ان مؤسسات القطاع الخاص تتردد كثيراً قبل الدخول في مشاريع مساكن الفقراء، بسبب قلة الربح وعدم ضمان التسديد. وباختصار، فمن ناحية إدارة الأراضي، يمكن إدراج الأسباب المؤثرة في تكون وتطور المستوطنات العشوائية كما يلي:

(١) مدى توفر الأراضي الحضرية؛
(٢) نوعية الأراضي المتوفرة وملاءمتها للسكن؛
(٣) ملكية الأرض، بكونها ملكاً خاصاً أو ملكاً للدولة.

(ب) التمويل

ليس للفقراء عادات توفير مشابهة لفئات المجتمع الأخرى، بل انهم نادراً ما يدخرون أو يستخدمون البنوك، فلا يكتسبون أهلية الاقتراض. وهكذا فإن البنوك التجارية تتردد كثيراً في اقراض الأسر الفقيرة، أو تمتنع عن ذلك. أما التمويل الذي توفره مؤسسات الدولة فغالباً ما يخضع لحلقات ادارية تعيق وصوله الى تلك الأسر. ثم ان برامج التمويل التي تنظمها الدولة للفئات الفقيرة تعتمد نسب فائدة قليلة، وبالتالي فإن نسب التسديد منها منخفضة، والتكاليف الادارية مرتفعة. كما ان هناك حالات يقرض فيها قسم من تلك الأموال لغير الفئات الفقيرة المستهدفة. وتعتبر تجربة بنك كرامين رائدة في تجاوز مثل هذه المشاكل (HUSSAIN, 1988, FUGELSANG & CHANDLER, 1986).

ولا يجب التغافل عن إمكانية قيام الفئات الفقيرة بالتوفير من أجل إنشاء أو تحسين المأوى، بل ان هذا الموضوع يستحق الدراسة للتوصل الى أساليب مناسبة تتلاءم والفئة المستهدفة نفسها ووضعها الاقتصادي. كما ان أساليب التمويل التي تستخدم عادة في الإسكان الاعتيادي لا يمكن استخدامها في حالة المستوطنات العشوائية، لأن مصادر التمويل التقليدية تمتنع عن اقراض مستوطني العشوائيات لدعم جهودهم الذاتية. ولا بد من ايجاد أساليب مبتكرة في توفير تمويل الإسكان للمجتمعات الفقيرة. فعلى سبيل المثال، يمكنهم ان يضعوا ممتلكاتهم في جمعية تسليف (CREDIT ASSOCIATION) واستخدامها كضمان لقروض يستطيعون ان يأخذوها من مؤسسات تمويل عامة.

ولتوفير المأوى ضمن مشروع واحد لفئات اجتماعية واقتصادية متفاوتة بعض التأثيرات الايجابية. فيمكن تحقيق فائدة للفئات الأفقر باعتماد الدعم المتداخل (CROSS SUBSIDY) وفرض رسوم تتناسب مع مستوى المسكن، مما يسهل عملية توفير الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية للأسر الأكثر فقرا.

(ج) المعايير وقوانيين البناء

ان الاصرار على استخدام معايير بناء معقدة وذات مستوى عال يؤثر في حرمان الفقراء من فرصتهم في الحصول على المأوى، وفي بعض الأحيان يحد من امكانية استخدامهم للمواد القليلة الكلفة المتوفرة محليا واتباعهم لأساليب الإنشاء التقليدية التي يسهل على هذه المجتمعات استخدامها في إنشاء وصيانة وتحسين المأوى. فقوانين البناء تعتبر في كثير من الأحيان سببا رئيسيا لعرقلة إجراء تحسينات أو اضافات تتلاءم مع قدرات الأسر المستفيدة، التقنية منها أو المالية، إذ ان معظم هذه القوانين وضع لتحقيق مستويات بناء أكثر كلفة من القدرة المالية للأسر المستهدفة. لذا يفضل اعتماد ضوابط أداء أكثر مرونة تسمح بالارتقاء التدريجي ببيئة المأوى والبيئة العمرانية عامة.

وغالبا ما تتبنى الدول النامية معايير وقوانين بناء مستمدة من الدول المتقدمة النمو، إلا انها، على الأغلب، غير ملائمة لظروف الفئة الأولى، سواء من النواحي البيئية أو الاجتماعية أو الاقتصادية. كما يمكن أن تخلق المعايير مشاكل عديدة إن لم تحدد بالاستناد الى الأهداف التنموية وعلى ضوء تطلعات المجتمعات المستهدفة، آخذة في الاعتبار الحالة الاقتصادية والاجتماعية لفئات المجتمع الفقيرة. وخلاصة الأمر انه يجب إعادة النظر في قوانين البناء في دول المنطقة بشكل يسمح للأسر الفقيرة ببناء وتحسين مأواها باستخدام تقنيات تقليدية سهلة ومواد محلية معروفة لديها. كما ان اعتماد المعايير يجب أن يكون عملية دينامية غير جامدة، تسمح بالتطوير المستمر. فلغرض تحقيق معايير تتصف بالواقعية لا بد من التقييم المستمر لسبل تطبيقها وجدوى أدائها.

(د) الارتقاء كأسلوب للتنمية الحضرية

يعتبر الارتقاء بالمستوطنات الفقيرة من أنجح وأحسن الأساليب التنموية الحضرية، كما ان اتباعه يتطلب طريقة تفكير تختلف عن الأساليب التقليدية في هذا المضمار. لكن نجاح عملية الارتقاء يتطلب توفر بعض الشروط، كالتالي:

(١) تنسيق جهود كافة القطاعات في مراحل التخطيط والتنفيذ، لأن ذلك يساعد في تمكين المؤسسات من تطبيق مخططات تنموية متكاملة؛

(٢) يفضل، لدى تبني سياسة ارتقاء، ان تستحدث لهذا الغرض مؤسسة حكومية مركزية تضع برنامج الارتقاء وتنفذه؛

(٣) لا بد، عند البدء بأي مشروع ارتقاء من التوجه الى معالجة موضوع أمان الإشغال. فمن دون رفع عامل التخوف من الإخلاء القسري لا يمكن تحفيز المجتمع المستهدف على المشاركة في المشروع عن طريق المساهمات المالية او بالتبرع بساعات عمل في تنفيذ أجزاء من المشروع؛

(٤) ان أية برامج ارتقاء تطبق لا يمكن ان تحقق الاستدامة إن لم يوازها تقدم في الحالة الاقتصادية والاجتماعية للفئة المستهدفة بشكل يساعد تلك الأسر على الخروج من حالة الفقر وعدم الأمن الاقتصادي.

(٥) لا بد، عند برمجة وتنفيذ مشاريع الارتقاء، من أن يؤخذ في الاعتبار ان التنمية الاقتصادية والاجتماعية تتبع ايقاعا تخطيطيا وتنفيذيا يختلف كثيرا عن تحسين الأبنية وخدمات البنية التحتية، مما يجعل موضوع برمجتها بشكل متكامل ومدمج أمراً صعباً، ولكن مهماً جداً.

(هـ) الصحة والبيئة

ان المسكن الوظيفي والمريح لا بد أن يؤثر ايجابياً في صحة الأسرة وفي كفاءة أداء أفرادها في العمل أو التعليم. كما انه يقلل من المشاكل الاجتماعية الناجمة عن الحرمان، ومنها، مثلاً العنف والجريمة. وتشير منظمة الصحة العالمية إلى ان العوامل البيئية الضارة، مثل تلوث الماء والهواء والتربة، والضجيج، هي مسببات مهمة لاعتلال الصحة العقلية والأمراض الاجتماعية (منظمة الصحة العالمية، ١٩٩٢، أ).

كما توضح تقديرات المنظمة لعام ١٩٨٥ ان ربع سكان الحضر في الدول النامية لا يتوفر لهم ماء نقي، وان نصفهم لا يتمتعون بنظام صرف صحي للتخلص من النفايات. وغالباً ما يكون قاطنو السكن العشوائي معرضين للأمراض المعدية، لأن الخطر يزيد مع قلة النظافة وشحّ الماء النظيف. لذا وجب تشجيع الوسائل الوقائية والاعتماد على مراكز صحية أو عيادات لا تحتاج الى مبان مكلفة، إضافة إلى الاعتماد، قدر الإمكان على موظفي صحة مؤهلين ينتمون الى المجتمع المستهدف نفسه، فهذا يخفف كثيراً من الحاجة الى مستشفيات كبيرة مكلفة واعتماد العناية العلاجية. ثم ان للتثقيف الصحي دوراً هاماً جداً في التعريف بطرق انتقال الأمراض، ودور المياه الملوثة وانعدام أسس النظافة في ذلك، وكيفية الوقاية من الأمراض.

(و) تجهيز الماء والتصريف

يُعتبر تجهيز الماء الصالح للشرب وتصريف المياه القذرة عاملاً مهمّاً جداً يؤثر في صحة الساكنين وظروفهم المعيشية عامة. ومن الملاحظ ان الأسر ذات الدخل المنخفض هي أكثر اقتصاداً في استهلاك الماء، إلا ان المياه لا تتوفر لها كما تتوفر لباقي المجتمع، بل يمكن أن تنقطع عنها حين تشح كمياتها.

ويصعب تقييم مدى توفر خدمات الماء والتصريف الصحي بسبب عدم دقة الارقام والمعلومات المتوفرة أولاً، واختلاف المعايير في القياس ثانياً. فبعض الدول تبني احصاءاتها على الماء الصالح للشرب فقط، بينما تأخذ دول أخرى في الاعتبار الماء غير الصالح ايضاً. كما ان بعض الاحصاءات يعتبر وجود مصدر ماء واحد في حي سكني مؤشراً على توفر الماء لتلك المساكن، وهذا نظام موجود في بعض الأرياف، بينما تعتبر احصاءات أخرى أن وجود شبكة تجهيز تغذي كل مسكن، كما هي الحال في المناطق الحضرية، هو المؤشر على توفر الماء.

ولا بد من الاشارة الى أن إمداد المسكن بالماء يجب ان يرافقه نظام تصريف صحي تلافياً لتجمع النفايات في أماكن قريبة من المساكن، مكونة بؤر تلوث تشكل خطراً على صحة الساكنين. ويختلف أسلوب توفير الماء وفق ظروف المستوطنة، ويمكن إدراج أنماط ذلك كالآتي:

(١) وصول الماء الى كل مسكن عن طريق شبكة مياه متكاملة؛
(٢) وجود حنفية ماء واحدة لكل مجموعة مساكن أو لكل حي سكني؛

(٣) توزيع الماء في الأحياء السكنية بواسطة بائعين متجولين؛
(٤) الاعتماد على بئر ماء ارتوازي مشترك؛
(٥) أخذ ونقل الماء من نهر أو بركة قريبة.

وتختلف نوعية المياه وفق مصدرها، إلا أن المياة المستقاة من الأنهار أو البرك غالباً ما تكون ملوثة وغير صالحة للاستهلاك البشري. فيجب تشجيع البحث في سبل تجميع مياه الأمطار وخزنها ثم استخدامها للأغراض المنزلية، التي تتفاوت بين استهلاك المطبخ والحمامات والمرافق الصحية، وسقي الحديقة.

ومن أهم النقاط التي يجب معالجتها في برامج تحسين المستوطنات الفقيرة توفير مرافق صحية قليلة الكلفة وبتصميم وإنشاء مناسبين، علاوة على نظام جيد للتخلص من مياه الفضلات بشكل منفصل عن المياه السطحية، تلافياً لتلوثها. وأصعب المشاكل في المستوطنات العشوائية مشكلة التخلص من فضلات المرافق الصحية. وكلما ازدادت كثافة السكان، تفاقمت هذه المشكلة، إذ أن أسلوب الحُفَر الامتصاصية يمكن استخدامه في مناطق قليلة الكثافة أو ريفية، إلا أنه لا يصلح في المناطق الحضرية الكثيفة.

(ز) التخلص من القمامة

ان ما يزيد من تعقد أسلوب التخلص من الفضلات المنزلية هو الطريقة المعتادة في خلط العضوية منها مع اللاعضوية، أي فضلات الطعام مع المواد البلاستيكية والمعدنية وغيرها. ولا بد من فصل النفايات المنزلية لغرض إعادة الاستخدام (RECYCLING). ويمكن تكوين مشاريع إعادة الاستخدام وادارتها وتنفيذها من قِبَل لجان شعبية، وربما بالتعاون مع السلطات البلدية. وقد يشمل ذلك مشاريع صغيرة تستخدم المواد المفصولة من القمامة مثل المواد العضوية أو الورق أو العلب المعدنية او القناني الزجاجية والبلاستيكية (انظر مثال حي الزبالين – القاهرة).

(ح) الخدمات والطاقة

تنمو شبكة الطرق والممرات في المستوطنات العشوائية بشكل غير مخطط تحدده مسارات الناس والمركبات بين المساكن. وبسبب عدم التخطيط، يصعب تقديم خدمات البنى التحتية الأخرى من خلال هذه الشبكة. وفي العادة، تعاني شبكة الطرق والممرات من الضيق بسبب مرور وسائط النقل، وعدم الرصف الجيد، وتراكم الأوساخ فيها نتيجة لعدم وجود آلية لجمع القمامة أو التنظيف من قِبَل السلطات البلدية. وأوضح نقص في المساكن العشوائية يظهر في الخدمات البيئية. فعدا عن كونها غير مشمولة بما توفره السلطات المحلية، بسبب عدم قانونية وجودها، نرى ان المساكن نفسها تنقصها تلك الخدمات من الداخل.

وتستهلك الأسر الفقيرة الطاقة لانتاج الحرارة والاضاءة ولتشغيل بعض الأجهزة المنزلية. ويمكن تجهيز الطاقة للمسكن على شكل غاز أو كيروسين أو كهرباء أو خشب. ولعل من أنسب المستفيدين من مصادر الطاقة البديلة، مثل الشمس والريح والغاز العضوي، المجتمعات الفقيرة والعشوائية، مما يشجع على تطوير وسائل استخدام هذه المصادر وتدريب الأسر على الإفادة منها.

(ط) التعليم

بغض النظر عن مدى قانونية وجود المستوطنة العشوائية، لا بد من تأمين خدمات التعليم للأطفال. وبينما يعتبر تشييد الأبنية المدرسية حلاً مثالياً لهذه المشكلة، يتطلب هذا الحل مبالغ كبيرة قد لا تكون متوفرة لدى السلطات صاحبة القرار. ويمكن أن تستخدم لهذه الأغراض مبانٍ مؤقتة، أو ساحات مظللة، أو أبنية

دينية. كما يجب أن ينصب اهتمام الدولة على توفير كادر تعليمي جيد يتفهم الظروف الاجتماعية للفئة المستهدفة ويتجاوب معها. ويفضل الاعتماد على مساعدة بعض المؤهلين من المجتمع نفسه في التعليم.

وفي العادة، تقع في أسفل سلم الأولويات في التعليم مسألة توفير الحضانات ومراكز الأطفال لما قبل سن المدرسة، فهذه تكون مفقودة في الأحياء الفقيرة والعشوائية. ويمكن تجاوز هذا النقص عن طريق حث اللجان المحلية على تدريب الأمهات بهدف تأمين مثل هذه الخدمات في مساكنهن، مما يسهل على النساء العاملات التفرغ لأعمالهن ويوفر حلقة مهمة في تعليم حديثي السن والعناية بهم. ومن ناحية المبدأ، يمكن الاستفادة من الأبنية الدينية، كالجوامع باتخاذها مراكز لفعاليات المجتمع الثقافية وللاجتماعات. ومن المهم حث هذه الفعاليات وتطويرها كعامل أساسي في التنمية الاجتماعية.

(ي) المشاركة المجتمعية

يمكن للأسر الفقيرة أن تساهم في تحسين بيئتها أو منزلها أو في انشائه، إلا أنه لا يجب أن يعول على سياسات الاعتماد على الذات إلا بعد دراسة المجتمع المستهدف من الناحية الاقتصادية. فبالنسبة الى الفقراء الشديدي العوز، يقع موضوع توفير الملبس والمأكل في أول سلم أولوياتهم، وهم غالبا ما يكونوا ضعيفي الصحة أو عاجزين. كما أنهم لا يمتلكون قدرة وإمكان التخطيط البعيد الأمد، فما يجنونه لا يتجاوز ما يسد رمقهم. وهنا نجد أن مساهمة الدولة في توفير المأوى لا بد أن ترتفع الى نسب عالية، اذ يمكننا القول ان مساهمة الدولة ربما يجب أن تتناسب طرديا مع مستوى فقر الفئة الاجتماعية المستهدفة.

ويجب أن تتغير النظرة الى دور الفئة الاجتماعية المستهدفة: من كونها فئة منتفعة، عن طريق استلام المنتج الجاهز والرضوخ للأوامر والتعليمات الصادرة من الجهات المخططة، الى كونها فئة تشارك في اتخاذ القرار ثم تساهم في تنفيذه.

ومن أهم ضمانات نجاح المشاريع الانمائية واستدامتها أن تعتمد على مساهمة المجتمع، وهذا يتطلب تجاوز المشورة أو الاعلام الشكلي لأفراد المجتمع المستهدف الى اشراكهم في كافة مراحل المشروع، مع التحديد الواضح لادوارهم ومسؤولياتهم وحقوقهم لدى البدء بالتخطيط للمشروع. ان لعملية المشاركة مردودات اجتماعية ونفسية مهمة، فهي تساعد على بناء الثقة النفسية لدى المجتمع، وتشجع روح التعاون المجتمعي، وتزيد من روح الانتماء لدى الفرد والأسرة.

ويمكن تصنيف أنماط المشاركة تحت ثلاثة عناوين: اتخاذ القرار من قبل نخبة محلية مختارة؛ أو وجود مجموعة من الأشخاص تسدي المشورة الى نخبة في السلطة تقوم باتخاذ القرار؛ أو اضطلاع أشخاص ذوي مكانة قيادية في المجتمع بالسيطرة على القرارات المحلية أو بالمساهمة فيها. ويعتمد مدى ملاءمة كل من هذه الأنماط على الهياكل المجتمعية القائمة وقياداتها، وعلى خبرة السلطات المحلية التخطيطية والسياسية. ان لفئات المجتمع قدرة على التأقلم وفق الظروف القائمة، وفي كثير من الأحيان على توفير ما لا توفره أجهزة الدولة لأفراد وأسر ذلك المجتمع. والمحددات التي تعيق المشاركة الشعبية في التنمية الحضرية غالبا ما تكون ذات طبيعة مؤسسية. فالمشاركة الشعبية الفعالة تعتمد، أساسا، على هياكل مجتمعية فاعلة. ويتوقف نجاح المشاريع التي تعتمد المساهمة المجتمعية على مدى قدرة الأشخاص القياديين في المنظمات المجتمعية، مما يستوجب إلحاقهم ببرامج تدريبية تنظم كجزء أساسي من برامج الإسكان. ويعتبر التدريب عاملا أساسيا في عملية تمكين المجتمع، خاصة اذا حصل هذا التدريب في الموقع وبشكل عملي.

وهنا يمكن أن تلعب المؤسسات الرسمية دورا داعما عن طريق تنظيم وتسهيل عملية المشاركة هذه بدلا من الادارة الفوقية للمشروع. ولكي تؤدي هذه المؤسسات دورها بفعالية، لا بد من إعادة تأهيل موظفيها

في فهم الصورة الاجتماعية للمجتمع المستهدف، مما يعطيهم القدرة على تنظيم وتحفيز الأسر والأفراد من أجل مشاركة أكبر في المشروع، وهذا يعتبر تطويراً للدور التقليدي الفني لموظف الإسكان الذي ينحصر بادارة المشاريع وتمويلها وانشائها وإدامتها.

ويزداد تفاعل الأسر وأفراد المجتمع مع المشروع الصغير الحجم لوضوح العلاقة بينهم كمستفيدين ووضوح المردود المباشر عليهم في حالة نجاحه. كما يمكن تسهيل عملية المشاركة باعتماد التقنيات الملائمة التي يسهل على الفقير ممارستها ثم إدامتها. ونظراً لطبيعة أسلوب التنمية الذي يعتمد على المشاركة المجتمعية، تلاقي المشاريع الصغيرة الحجم فرصة أكبر للنجاح. وهكذا يمكن إعادة النظر في استراتيجية توفير المأوى للفقراء باعتماد المشاريع الصغيرة ضمن خطة وإطار تنموي متكاملين يوافقان الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمدينة او الدولة.

وان أحد أهم المعوقات أمام مبدأ المشاركة المجتمعية في كافة مراحل المشاريع التنموية هو الاعتقاد السائد بأن المتخصصين هم أوفر علماً، وهم المؤهلون لاتخاذ القرار نيابة عن الفئة المستفيدة، خاصة فيما يتعلق بالأمور الفنية. إلا أن من العوامل التي تضمن نجاح برامج التنمية مشاركة المجتمع المستهدف في اتخاذ القرار في كافة مراحل المشروع، مثل المخطط العام للموقع، وشبكة الطرق والمواصلات، ونوع وكمية الخدمات الاجتماعية، فذلك يحفز أفراد المجتمع على المساهمة في تنفيذ وإدامة عناصر المشروع. وللمشاركة المجتمعية فائدة مهمة أخرى هي تثقيف المخططين والاداريين متخذي القرار واعطاؤهم فهماً أحسن لاحتياجات المجتمع المستهدف وتطلعاته وإمكانياته.

ولن تحقق قدرة الاعتماد على الذات مرادها إلا إذا اقترنت بالاعتراف بأن الناس يعلمون ما هو أنسب لهم، وبرغبة حقيقة من مؤسسات الدولة في التعاون ضمن تحرك شعبي لتحسين المستوطنات العشوائية والفقيرة عامة، ولتحسين نوعية حياة ساكنيها. أضف الى ذلك التزاماً من الدولة بتوفير أمان الإشغال، مقروناً ببرنامج لتحديد الخدمات العامة والمجتمعية بمستوى يتناسب مع قدرتهم على تحمل الكلفة.

(ك) <u>التمكين والاعتماد على الذات والدور المؤسسي</u>

ان نظرة الى خبرة الدول النامية المختلفة في توفير السكن للفقراء توصلنا الى أن دور المؤسسات الرسمية، بمستوياتها المختلفة، يفضل أن يكون داعماً للأسر والمجتمعات بهدف إنشاء وتطوير مساكنها بنفسها معتمدة على خبراتها المتوارثة في استخدام المواد والتقنيات المحلية والموارد المتاحة لديها. ويمكن أن يأتي الدعم لهذه الأسر والمجتمعات من عدة طرق، مثلاً: توفير الخبرة الفنية والاشراف، أو التدريب، أو تسهيل التمويل، أو توفير مواد البناء.

ومن الأدوار المهمة التي يمكن للسلطات المركزية أن تقوم بها: دعم المقاولين الصغار في قطاع الإسكان غير الرسمي، وهو يأتي ضمن توجهات التمكين. وما نحتاجه هو مساعدة وتحفيز عملية الاعتماد على الذات حيثما وجدت. ولا بد للاشخاص الذين يبنون مساكنهم بأنفسهم من أن يعتمدوا على مقاولين للقيام ببعض أعمال الإنشاء التي تستلزم خبرة متخصصة، مثل تأسيس شبكة الكهرباء، كما أنهم يحتاجون الى مَن يزودهم بمواد البناء.

لقد عرضت الدراسات لقدرة المستوطنين العشوائيين على حل مشاكلهم السكنية في ظروف صعبة وغير مشجعة. ولكن هذه الجهود الفردية والأسرية الرامية الى تكوين المأوى وتطويره تؤدي على الغالب، بسبب عدم قانونية ظروفهم، الى قيام منشآت دون المستوى المقبول في بيئة حضرية، لأن موادها وطرق انشائها تنقصها الديمومة، وهي لا تقاوم العوامل الجوية، ولا توفر الخصوصية الكافية لساكنيها، علاوة على

كونها غير صحية. وبالرغم من ذلك، لا بد من الاشارة الى أن هذه المنشآت توفر نوعاً من الحل بالنسبة لساكنيها، وتمثل استثماراً اقتصادياً، ولو طفيفاً لمصلحتهم.

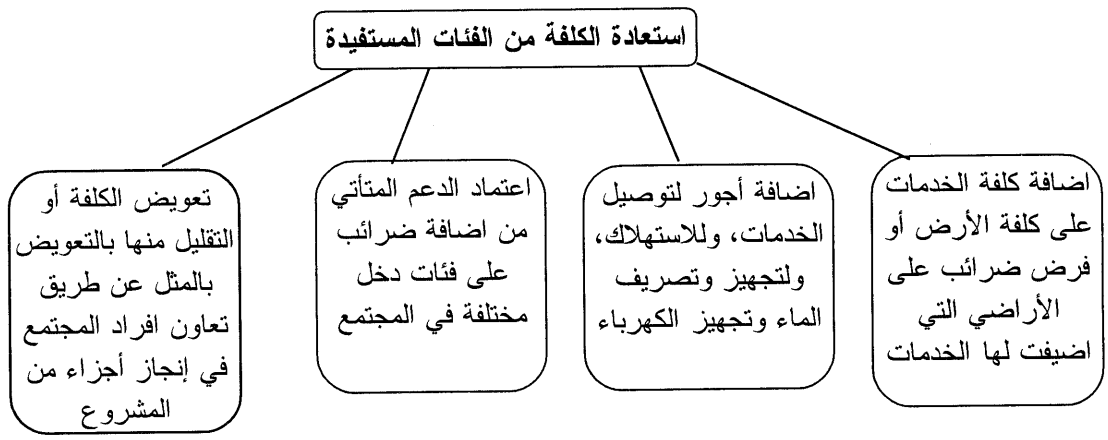
ومن السهل التحدث عن الأساليب المتكاملة التي تهدف الى تحسين الظروف المعيشية الأساسية في المناطق المتهرئة والعشوائية، إلا أن هذه الأساليب يصعب ترجمتها الى برامج مدمجة قابلة للتنفيذ. ومن أهم متطلبات الأسلوب المتكامل في حل مشاكل هذه المستوطنات وجود آلية مؤسسية قوية. لقد اثرت القيود المؤسسية، في كثير من الحالات، في الحد من فاعلية الجهود المبذولة لحل المشاكل القطاعية للمستوطنات المتهرئة والعشوائية.

(ل) إستعادة الكلفة

أن التنمية الحضرية للأحياء الفقيرة عملية مكلفة بسبب العبء الثقيل الذي يشكله عدم وجود الخدمات أو النقص الكبير فيها، وحالة الأبنية بشكل عام. وتعتبر استعادة الكلفة مبدأ مهماً لتسهيل تحقيق برنامج الارتقاء ولضمان الاستدامة المستقبلية، إذ أن كلفة توفير خدمات البنى التحتية تلقي عبئاً مالياً شديد الوطأة على الدولة. والمشاركة في كلفة الخدمات تحفز الأسر المستفيدة على الانتفاع بهذه الخدمات بالطريقة الأكفأ. ولا بد من أن يكون هناك تناسب بين الكلفة المستعادة وأسلوب استعادتها، من جهة، وظروف المجتمع المستهدف، من جهة ثانية، فلا نعمل على تحميل المجتمعات المحرومة ما ليس بطاقتها.

وعند مناقشة موضوع استعادة الكلفة في مشاريع الارتقاء، لا بد من التطرق الى ناحيتين: أولاً: ما هي نسبة الكلفة التي نطمح الى استعادتها من الفئات المستفيدة؛ وثانياً: كيف نعمل على تحريك الموارد المتوفرة لدى تلك الفئات والافادة منها لتسهيل استعادة الكلفة.

ويمكن تحقيق استعادة الكلفة باعتماد واحد من البدائل الأربعة المبينة فيما يلي، أو عدد منها:



خامساً- الخلاصة والتوصيات

١- يندرج إسكان الفقراء ضمن نمطين: المساكن المتهرئة والمساكن العشوائية. ويعتبر الاستيطان العشوائي ظاهرة تنجم عن الهجرة من الريف الى المدن، وعدم قدرة الجهات المخططة على توفير الأراضي الحضرية اللازمة لمجاراة عملية التحضر المتسارعة.

٢- لا يمكن لسياسات الإسكان والتحضر، وحدها، أن تحل مشكلة السكن العشوائي، فيجب أن تقترن بسياسة تنمية للمجتمع المستهدف كجزء من مخططات التنمية الشاملة.

٣- يجب تكوين سوق للأراضي مفتوحة للجميع، واعتماد أساليب التمويل الذاتي واستعادة الكلفة في برامج المأوى، إذ يخفف ذلك من العبء الواقع على الدولة.

٤- يعتبر ضمان الإشغال في طليعة الأولويات لدى الفقراء، لأنه يتيح لهم الاستقرار نفسياً ويشجعهم على تطوير المأوى.

٥- يجب النظر تخطيطياً الى المأوى المناسب على أنه ليس شيئا استهلاكياً بل عاملاً يساعد على التنمية الشاملة دون أن يكون هدفاً لها.

٦- يجب اعتماد سُبُل مبتكرة لتوفير التمويل لمأوى الفقراء، وتشجيع الأسر الفقيرة على الادخار، وتسهيل الاقتراض.

٧- يجب اعتماد قوانين بناء مبسطة وغير معيقة، واستخدام مواد محلية وتقنيات بناء تقلل من الكلفة وتسهل على الأسر أن تشارك في التنفيذ.

٨- يعتبر الارتقاء أنجح أساليب التنمية الحضرية، ويتطلب نجاحه أسلوب تفكير غير تقليدي.

٩- يعتبر التمكين والمشاركة المجتمعية شرطين مهمين لضمان ونجاح برامج المأوى للفقراء.

المراجع العربية والانكليزية

- محمد عبدالله الحمّاد (١٩٩٥)، "المستوطنات العشوائية في البلاد العربية"، في: وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، "الموئل-٢"، الأمم المتحدة، نيويورك (E/ESCWA/HS/1995/1).

- اعتمدت ثلاثة مصادر من استعراض حالة مصر، وهي:

١- السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية – جمهورية مصر العربية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، ١٩٩٧ (E/ESCWA/HS/1997/9).

٢- تقرير مبدئي عن الإسكان غير المخطط بالمناطق العشوائية (١٩٩٤)، مجلس الشورى، جمهورية مصر العربية.

٣- محمد عبدالله الحمّاد (١٩٩٥)، "المستوطنات العشوائية في البلاد العربية" (ذُكر آنفاً).

- عبد الرحمن أحمد عثمان (١٩٩٨)، "الأحياء العشوائية في المدن اليمنية"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي: الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية ، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

- ماجد عبد القادر مطاوع (١٩٩٨)، "طبيعة الجمعيات السكنية العشوائية في الأردن"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي: الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

- عبد الرحمن محمود الحيادي (١٩٩٨)، "ظاهرة السكن العشوائي في مدينة السلط"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي: الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

- أحمد الخصيم فضيل (١٩٩٨)، "تجربة ولاية الخرطوم لمعالجة السكن العشوائي"، في ندوة المدينة والسكن العشوائي: الأبحاث وأوراق العمل المقدمة للندوة. حمرية، مكناس، المملكة المغربية (١٩٩٨).

- وزارة التخطيط: الجهاز المركزي للاحصاء، نتائج التعداد العام للسكان لأعوام مختلفة.

- د. الأشعب خالص، مدينة بغداد: نموها، بنيتها، تخطيطها، بغداد (١٩٨٢).

- منى حرب القاق (١٩٩٨)، المستوطنات غير القانونية في منطقة بيروت. دراسة حالة "مشروع إليسار". دراسة أعدّت للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

- باسم الانصاري: (١٩٩٨)، التقييم الاجتماعي والاقتصادي للبيئة الحضرية في المستوطنات اللاقانونية بمنطقة بغداد، ١٩٩٨.

- محمد عبد الله الحماد (١٩٩٥)، "المستوطنات العشوائية في البلاد العربية"، في: وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، "الموئل-٢"، الأمم المتحدة، نيويورك (E/ESCWA/HS/1995/1).

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، (١٩٩٧)، الفقر والمأوى في منطقة غربي آسيا، الأمم المتحدة، نيويورك .(E/ESCWA/HS/1997/1)

- Economic and Social Commission for Western Asia, (1995), Technological and Social Aspects of Upgrading and Revitalizing Settlements: The case of The Town of Thula in Yemen, United Nations, N.Y., (E/ESCWA/HS/1995/2).

- Economic and Social Commission for Western Asia, (1997), Community Participation in Urban Development in the ESCWA Region, United Nations, N.Y., (E/ESCWA/HS/1997/4).

- Japanese Consortium of Consulting Firm, Deal with Unauthorised Settlements in the city of Baghdad.

- Newcombe, K. et al., (1976) Metabolism of a City: the case of Hong Kong. Unpublished Report, as referred to by UNCHS, 1982.

- UNCHS (Habitat) (1989), Improving income and Housing Employment Generation in Low-Income Settlements (HS/189/89E). Nairobi.

- UNCHS (Habitat) (1994), National Experiences with Shelter Delivery for the poorest Groups (HS/308/93E), Nairobi.

- United Nations Centre for Human Settlements, (Habitat) 1982, Survey of Slum and Squatter Settlements, Developments Studies Series, volume 1; Tycooly International Publishing Limited, Dublin.

- Volpi, Elena, 1996, Community Organization and Development; The Zabbalin Community of Muqattam, Cairo Paper in Social Science, vol. 19, no. 4, The American University in Cairo Press.

- WHO (1992), Our planet Our Health. Report of the Commission on Health and Environment. Geneva, World Health Organization.

- World Bank, (1993a), Poverty Reduction Handbook, Washington, D.C.