

التوزيع: عام
E/ESCWA/HS/1992/WG.1/19
٢٧ ايلول/سبتمبر ١٩٩٢
ARABIC
الفصل: بالعربية



الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

ندوة عن الاسكان منخفض الكلفة في المنطقة العربية
٢٤-٢٨ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٢
صنعاء

ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

NOV 1 - 1992

LIBRARY + DOCUMENT SECTION

نشاط السكن في الجمهورية العربية السورية
ادارة وتمويل
مساكن ذوي الدخل المنخفض

إعداد
عرفان البرادعي
معاون وزير الاسكان والمرافق لشؤون السكن
وزارة الاسكان والمرافق
دمشق

الآراء الواردة في هذه الورقة هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.

المحتويات

الصفحة

د	مدخل
١	أولاً- مقدمة
١	١- تعريف
٤	٢- جداول احصائية
٤	الجدول ١- عدد السكان والأسر والمساكن حسب المحافظة والسنة «١٩٧٥-١٩٨٥-١٩٩٠»
٥	الجدول ٢- عدد السكان والأسر والمساكن حسب المحافظة والمدن والقرى والسنة «١٩٧٥-١٩٨٥-١٩٩٠»
٨	الجدول ٣- عدد السكان والأسر والمساكن في الجمهورية العربية السورية حسب المدن والقرى ونسب كل منها للاجمالي «١٩٧٥-١٩٩٠»
٩	ثانيا- واقع نشاط السكن احصائيا، ١٩٧٥-١٩٩٠
١٠	ثالثا- الاتجاهات المادية لنشاط السكن
١٤	رابعا- ظاهرة المخالفات الجماعية والسكن العشوائي
١٥	خامسا- عناصر التكلفة للسكن
١٥	١- الأرض
١٨	٢- المياه
١٩	٣- المواد المحلية والأيدي العاملة
١٩	٤- نظام الانشاء واستخدام المساحات
٢٠	٥- الدراسات الأولية والتفصيلية والتصميمية
٢٠	٦- التمويل
٢٢	سادسا- المقترحات والتوصيات
٢٣	سابعا- الخلاصة

مدخل

لقد ازداد عدد السكان ازديادا سريعا في البلدان النامية، كما نما سكان الحضر نموا عدديا هائلا خاصة ذوي فئات العمر العاملة وفئات العمر السابقة لها.

وسيشهد العقد المقبل المزيد من التغيرات البعيدة التأثير بحيث تتحدى الاستقرار السياسي والاقتصادي في غالبية البلدان النامية.

ولقد شهد العقد الزمني الماضي في الكثير من البلدان ضيقا بآفاق التخطيط، حيث اختارت بعض البلدان، عن سابق اصرار، التخلي عن آليات التخطيط وعدم التشدد عمليا ونظريا، وذلك بالتأكيد على الحاجة الى اتخاذ القرارات على نحو منسق ومتكامل. فقدت الخطط والسياسات المتعلقة بالمستوطنات البشرية بريقها ولم يعد سكان كل من البلدان النامية والمتقدمة منبهرين بها، حيث لمسوا فيها طاقة على اعطاء الوعود دون ان يواكب ذلك قدرة على الوفاء بتنفيذها. غير ان ثمة مؤشرات تدل على انه قد آن الاوان لتقديم وادخال الافكار الجديدة فيما يتعلق بالمستوطنات البشرية، فقد تغيرت مثالا وجهات النظر التقليدية التي تطال التحضر والهجرة وتأمين المأوى لفقراء الحضر تغيرا جوهريا وليس بالمستغرب أن تؤدي ظاهرة الهجرة من الريف الى المدينة وانتشار المستوطنين وأحياء الفقراء الى ظهور تعبيرات جديدة مثل "حلقة البؤس" و "البرلمان الزاحف" و "أحياء البؤس" ومهما يكن، فلقد بينت الدراسات الحديثة أن وجهات النظر الأولية تلك قد شكلت أنصاف الحقائق. فالنتائج والمكتشفات التي خلصت اليها الدراسات التجريبية الواسعة لم تؤد الى تحدي تلك المعتقدات والتشكيك في مصداقيتها وحسب وانما ساهمت أيضا في رسم صورة ايجابية ومنقولة للمهاجرين وللأحياء الفقيرة والمستوطنات.

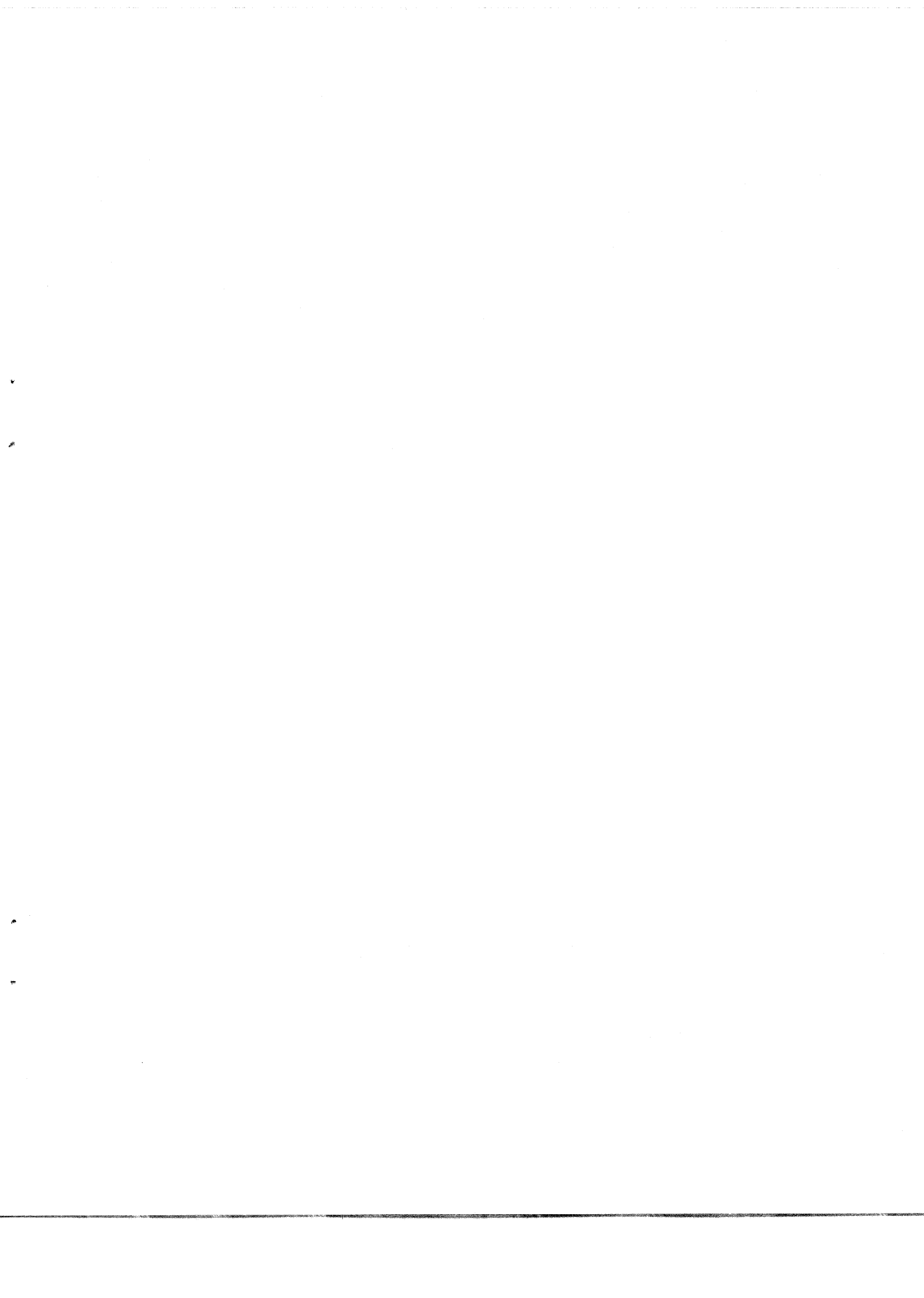
لقد وجدت المدن كي تبقى وتنمو وتزداد في أهميتها الاقتصادية والاجتماعية، وذلك مع توجيه البلدان النامية نحو الاقتصاد الحضري القاعدة أو الاقتصادات المعتمدة على المدن لما في وسعها تقديمه من خدمات وسلع. غير أن المدن لم تحظ بالقدر الكافي من الاهتمام الذي تستحقه نظرا لأهميتها، إذ أن الحكومات تعترف عن اعطائها الدعم الذي تحتاج وتستحق كمردود لما تقدمه من اسهامات في النمو الاقتصادي، ولا بد هنا من التأكيد على ضرورة زيادة الاستثمار في مجال المستوطنات البشرية.

ولا يخفى ما لادارة المستوطنات البشرية من أهمية، إذ تنطوي هذه الادارة على الاجراءات المتداخلة المتضمنة في عملياتها تخطيط وبرمجة وتطوير المستوطنات البشرية واعداد موازاتها وتشغيلها وصيانتها. وليس هناك نمط عالمي موحد لادارة المستوطنات في استراتيجيات التنمية. والتدابير المؤسسية المتعلقة بالمستوطنات تتبع عملية تعديل وتكييف أساليب ادارة المستوطنات والبلدان النامية في نمو متواصل من أجل ضمان تماشيها مع القدرات المتوفرة والتغيرات الأخرى، وإذا ما أريد للادارة من هذا النشاط أن تكون ناجحة وذات فعالية ينبغي عندئذ أن تواكب عملية التخطيط والبرمجة وتنظيم الميزانية كما ينبغي تقييم جدوى وصلاحيه التنفيذ وفقا للامكانيات والقدرات الاستثمارية لجميع الأطراف المعنية في العملية.

وتتم ادارة المستوطنات البشرية على مستويات ادارية مختلفة توزع المسؤوليات فيما بينها وفقا للهيكل الادارية القائمة وخيارات التنمية التي اعتمدها البلاد وتملك غالبية البلدان قطاعات لوضع وتنمية الاستراتيجيات وهذا يستدعي التخطيط من قبل الادارة المركزية مما قد لا تتطلب القطاعات الأخرى سوى التوجيه الرئيس أو الدعم التقني ويمكن تناولها ازاء ذلك على المستوى المحلي وضمن المفهوم العام يتعين تحقيق لامركزية التنمية بحيث تتمكن من بلوغ مستوى تسليم الخدمات في منتهى الكفاءة أي المستوى الذي عنده ستتاح الفرصة أمام المجتمعات المحلية للمشاركة في عملية صناعة القرار وتنظيم عملية التنمية وتحقيق السلطات المحلية أقصى فعاليتها عندما تقوم بالتعبير عن التطلعات المحلية وتتابع تنفيذها باعتبارها مسؤولة عما تقوم به من أعمال.

ان العنصر المالي يشكل ركنا أساسيا في سياسة تأمين المأوى ومن البديهي أن تعنى السلطات العامة في البلدان النامية بصب جهودها في التنمية والاسواق والمؤسسات المالية كجزء من عملية اصلاح كاملة للنظام المالي وذلك بهدف تعزيز الخبرات والوساطات المالية والحركة الطليعية لرأس المال داخل اطار الاقتصاد الوطني. ومن الجوهرى بمكان أن يتم تناول انتاج المأوى بوصفه مشكلة تتعلق بالانتاج الصناعي والتسويق وليس بوصفه أحد شواغل المنفعة الاجتماعية العامة ما دام تسليم المساكن لا يجري على أساس الموازنة بين الناتج ذي التكاليف المعقولة وبين طلب الأسواق الفرعية النشيطة. فانه من المتعذر ايجاد التوازن فيما بين عمليات الامداد والاستهلاك.

وانطلاقا مما تقدم يمكننا الآن استقراء واقع المأوى في القطر العربي السوري في اطار عام يتضمن التعريف بالقطر العربي السوري والتعريف بالنظرة الى المسكن الى جانب احصائيات وتحليلات في هذا المجال ذات دلالة لمن يريد التعرف على هذا النشاط بما في ذلك، وبصورة خاصة، ادارة وتمويل السكن لذوي الدخل المنخفض.



١- تعريف

تبلغ المساحة الاجمالية لأراضي الجمهورية العربية السورية ١٨٥١٧٩٧١ هكتارا منها حوالي ٨ ملايين هكتار أراض زراعية والباقي جبال وبادية.

عدد التجمعات السكانية عام ١٩٩٠

٧٧	مدن
٢٠٧	بلدات
٦٢٣٩	قرى
٦٨٢٠	مزارع
١٣٣٤٣	المجموع

التقسيمات الادارية

(أ) تعد المحافظة الوحدة الادارية الأوسع والتي تشمل وحدات ادارية أضيق منها حيث يوجد ١٤ محافظة في الجمهورية العربية السورية؛

(ب) والمنطقة هي الوحدة الادارية الأضيق حيث تشمل المحافظة عدة مناطق وكل منطقة تشمل عدة نواح. ويبلغ عدد المناطق ٤٦ منطقة؛

(ج) الناحية هي الوحدة الادارية الأضيق وتشمل عدد من التجمعات السكانية مدنا وبلدات وقرى ومزارع. ويبلغ عدد النواحي ١٩٠ ناحية؛

(د) عدد المخططات التنظيمية أو عدد التجمعات السكانية التي لها مخططات تنظيمية ٧٥٠ مخططا تنظيما عمرانيا.

الكثافة السكانية في التنظيم

تختلف الكثافة المقررة في التنظيم بين قرى وبلدان ومدن. وتختلف أيضا من منطقة لأخرى في إطار التنظيم الواحد للتجمع السكاني الواحد. فالكثافات في المناطق الزراعية وفي القرى تكون في الغالب قليلة وتتراوح بين ٥٠ و ٢٠٠ نسمة في الهكتار الواحد المنظم. بينما تزداد هذه الكثافة في التجمعات الأكبر كالبلدان والمدن من ٢٠٠ الى ٤٠٠ نسمة في الهكتار المنظم.

وهناك كثافات عالمية في بعض المناطق التنظيمية تتجاوز ١٥٠٠ نسمة في الهكتار الواحد (المدن الكبرى).

(١) هناك تركز سكاني عالي في المدن الكبرى (مدن مراكز المحافظات) حيث تتركز معظم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية (دمشق - حلب) وهذا التركز العالي يفرز العديد من المشاكل والاختناقات التخطيطية. وفي مجال المرافق الخدمية (مياه - نقل، الخ)؛

(ب) ان المسكن حاجة ضرورية للانسان الفرد والمجتمع، كان ولا يزال من مقومات احساسه بالمواطنة (من لا مسكن له لا وطن له). ان الانتقاص من وفرته وسلامته انتقاص من الاحساس بالمواطنة. ولا يخفى ما للمسكن من آثار اجتماعية في حياة الفرد والجماعة سلبية كانت تلك الانعكاسات أو ايجابية حسب الحال. ووظيفته الأساسية اجتماعية نفسية سياسية، لهذا كان موضع اهتمام الجهات المعنية سياسية أم فنية تشريعية أم تنفيذية؛ ونال حيزا بارزا في التشريعات والقوانين وفي مقررات وتوصيات مختلف الهيئات القيادية. وبقدر ما نلهم أهمية المسكن اجتماعيا وسياسيا فاننا نجد موئل رأسمال المستثمر أحيانا، فهو أحد الحصون التي تتركز فيه الاستثمارات المالية بدواع وأسباب عدة اقتصادية وتشريعية أو تنظيمية وغير ذلك. وهنا تبرز مشكلة السكن والاسكان وتبدو بمظاهر وأوجه عدة، وفي هذه الحالة أصبح المسكن كما يلي:

١' عزيزا صعب المنال على ذوي الدخل المحدود في المجتمع نتيجة ارتفاع قيمته
اللامحدودة واللامعقولة؛

٢' سلعة تجارية استثمارية تخضع لكافة معادلات وقوانين الاتجار الحر ويخرج عن اطار
وظيفته الاجتماعية النفسية والسياسية فتزداد المساكن موضع الاستثمار دون أن
تشغل فعلا من طالبيها ومحتاجيها؛

٣' ذا امتدادات عشوائية بحجوم متفاوتة هنا وهناك وخاصة في أطراف المدن وخاصة منها
ذوات الجذب السكاني (دمشق). ويحدث التضخم في حجم التجمعات السكانية دون
مقومات موضوعية وتنشأ مضاعفات جمة في مختلف الأنشطة الأخرى السابقة لنشاط
السكن أو المصاحبة أو اللاحقة له وتتلاحق ظواهر الخلل والنقص والهدر وغير ذلك
كثير؛

٤' موضع مضاربات تجارية استثمارية بصورة أو بأخرى وكذلك مكوناته ومواده؛

٥' موضع اهتمام ونشاط جهات متعددة في الدولة والمجتمع (عام-تعاوني-خاص) دون وجود
سياسة أو خطة متكاملة بين هذه الجهات مما جعل السكن عرضة لضوابط ونظم
وتوجيهات غير متناسقة؛

٦' مشمولاً بقوانين وأنظمة متعددة ظاهرها التكامل وطابعها مواجهة المشكلة بأسبابها من الناحية النظرية، أما في الممارسة والتطبيق فالأمر يختلف؛

٧' واسع الانتشار هنا وهناك على حساب الرقعة الخضراء والمرافق الأخرى دون مراعاة لحدود كفاية الصحة والسلامة للبيئة؛

٨' لا تتوفر له المرافق العامة سواء منها ما هو متقدم على وجود السكن أو ما هو صاحب لوجوده أو ما هو لاحق له (مياه - صرف - خدمات أخرى).

ولا بد من الإشارة أيضاً إلى بعض الآثار الناتجة ويمكن اجمال أهمها فيما يلي:

١- ازدياد رؤوس الأموال المستثمرة في هذا النشاط لدرجة أصبحت ذات أثر ملحوظ في التضخم النقدي في المجتمع.

٢- عدم التوازن بين متطلبات السكن من مرافق عامة وما هو متوفر منها فعلا وعدم كفايتها نوعاً وكماً.

٣- تزايد مخالفة القوانين والأنظمة في هذا النشاط.

٤- تزايد العبء المالي على الدخل الوطني بزيادة الاستثمارات التجارية في هذا النشاط بالمقارنة مع ما يجب أن تكون عليه حيث لا وجود لمشكلة السكن.

٥- تزايد نسبة حجم القوة العاملة في هذا النشاط بالمقارنة مع نسبتها في الأنظمة الأخرى.

٦- تعدد مصادر الاجتهاد وتباين تلك الاجتهادات في تحديد عوامل المشكلة وبالتالي تباين وتحديد اتجاهات مواجهتها مما جعلها محاطة بهوامش تضفي عليها الغموض.

٧- خلل في العلاقات والمواقف الاجتماعية انعكس آثاراً سلبية على الفرد والأسرة والمجتمع.

هذا، وتجدر الإشارة إلى أن التداخل القائم بين مظاهر المشكلة ونتائجها يجعل هذا التصنيف مجرد محاولة للاحاطة بكل ما هو هام وأساسي للوقوف على حقيقة مشكلة السكن. ولا بد من نظرة وصفية تحليلية واقعية لنشاط السكن في القطر عامة وحسب المحافظات عبر خطط خمسية متعددة بهدف التعرف على مكوناتها وبالتالي تلمس أسباب مواجهتها بصورة موضوعية. وقد تم اعتماد المكتب المركزي للإحصاء مصدراً للمعلومات الإحصائية بدءاً من أول تعداد عام للمساكن عام ١٩٧٠ ومن ثم التعداد العام الثاني للمساكن عام ١٩٨١ وما استجد منها حتى عام ١٩٨٥ ومن ثم حتى عام ١٩٩٠ عبر الخطة الخمسية السادسة. (انظر الجداول المرفقة).

الجدول ١- عدد السكان والامس والمسكن حسب المحافظة والسنة ١٩٧٥ - ١٩٨٥ - ١٩٩٠

المحافظة	سكان	امس	مسكن	امس	مسكن	امس	مسكن	امس	مسكن
دمشق	٩٧٩٣١	١٧٤٨٧٩	١٣٥٢٠٩	١٢٣٣٠٠٠	٢١٩١٠٧	٢١٠١٦٨	١٤١١٣٣٦	٢٥١٩٧٠	١٠١١٢٣١
ريف دمشق	٧٢٦٨٠	١٢٣٣٧٢	١٠١٢٨٥	١٠١٢٣٦١	١٧٤١٢٧	١٦٥٣٨١	١٢٦٠٩٢	٢٤٣٦٩٢	٢٠٠٢٣٥
حلب	٧٣٥١٥٨	١٥٤١٥٨	٣١٠٦١١	١١٣٧١١١	٣١٣٣٦١	١٦٦٨٨٦٦	٣٣٦٦٩٢	٥٠٠٢٣٥	١٦٧٥٨٦
حمص	١٣٩٠١٢	٣٠٠١٠١	١٠٢٠١٠١	١١٣٦١١	٧٤٣٠٠٠	١٥٦١١٧٢	١٠١٠١٠١	١٧٥٨٦١	١٦٧٥٨٦
حماه	١٠٢٨٠٧	١١٢٢٢٢	٦٠١١٥٥	٨٧٦٧٥٧	١٣٠٧٠٦٠	١٢٣٣٠١٠	١٠١٠١٠١	١٥٠٧٧٢٣	١٥٠٧٧٢٣
اللاذقية	٤٥٦٤٩٤	٧٨١٥٩	٧٩٦٦٢	١٠١٠١٠١	١٣٠٧٠٦٠	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١	١١٧٧٢٥٥	١١٧٧٢٥٥
دير الزور	٢٤٢٩٥٦	٥٠٩٨٥	١٥٣٠١٠١	١٧٥٥٣	٧٦١٣٦	١٣٧٧٢	١١٧٧٢٥٥	٣٥٦٨٠	٧٣٩٨٠
أدلب	٤٨٣٤٧٢	١٥٦١٠١	٦٧٧١٩	٠٠٠١٠١	٦٧٠٠١	١٣٧٧٢	٣٤٣١٠١	١٠٠١٠١	١١٧٧٢٥٥
الحسكة	٣٦٧٩٤٣	١١٧١٧٢	٥٧٨٢٧	٦١٠٥١٠١	١١١١١١	١٧٥٥٠١	١١٧٧٢٥٥	١١٧٧٢٥٥	١١٧٧٢٥٥
الرقية	١٠١٥٧١	٢٨٧٩٠	٢٧٧٧٢	٣٥٣٦١	١٠١٠١٠١	١٧٧٧٢	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١
السويداء	١٢٣٨٧٠	١٦٧٩١	٢٧٧٧٢	٠٠٠٠٧٠	٢٣٦١٠١	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١
درعا	٣٧١٥٥٢	٣٥١٣٣	٢٧٧٧٢	٠٠٠٠٣١٣	١٢١١٧٢	٥٦١٤٥	٥٥٧٧٥٥	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١
طرطوس	١٦٣٤٩١	١١٢٢٣	١١١١١١	٧٣٧٠٥	١٢١١٧٢	١٢١١٧٢	١٢١١٧٢	١٠١٠١٠١	١٠١٠١٠١
اللاذقية	١٨٧٢٨	١٠٢٠١	١٢١٢١	٥٠٠٠١	١١١١	١٠١٠١	١١١١	١٠١٠١	١٠١٠١
المجموع	٧٢٠٠٠٠	١١٢٥٦١	٣٢٢٣٣	١١٢٢٣١١	٦١٢٢٣٠١	٢٠٧٦٣١١	١١٢٢٣٠١	١١٢٢٣٠١	١١٢٢٣٠١

المحافظة: الوحدة الادارية التي تضم عدد من الوحدات الادارية في المنطقة -- ناحية -- قرية -- مزراع). تقسيم الجمهورية العربية السورية اداريا الى ١٤ محافظة.

الجدول ٢- عدد السكان والأمر والسماكن حسب المحافظة والمدن والقرى والسنة ١٩٧٥-١٩٨٥-١٩٩٠

	١٩٩٠	١٩٨٥	١٩٧٥								
مسكن	أمر	مكان	مسكن	أمر	مكان	مسكن	أمر	مكان	مسكن	أمر	مسكن
٢١٢١٠	٢٥١٩٧٠	١٤١٢٢٣١	٢٣١٠٦٨	٢١٩١٠٧	١٢٣٧٠٠٠	١٢٥٣٠٩	١٧٤٨٧٩	٩٧٨٣٢٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٥٤٩٧٦	١١٧٢٠	٢٧٠١٦٢	٤٨٥٤٨	٥٢٤٢٧	٢٣١٢٧٢	٢١٠٠٠	٢٦٧٨٨	٢١٢٣٧٢	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
١٢٧٤٩٠	١٢٩٢٢٢	٨٩٠٨٢٠	١١٦٨٢٢	١٢٠٧٠٠	٣٣٢٤٤٤	٧٥٠٨٥	٨٥٥٨٤	٥١٢٥٠٧	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٢٠٥٩٧٤	١٧٤٤٤	١١٨٤٦٤٧	١٨٨٦٩٨	١٧٤٤٢٢	١٠٢٨٥٤٠	١١٨٩٢٠	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٢٢٢٥٥	٢١٢٢٢٢	١٢٧٩٨٩	٢٠٢٩٩	١٨٥٢٠	١١١١٢٢٢	١٢٨٤٩	١٢٩٤٢	٨٠٨٦٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
١٩٩٠٨	١٨١٥٥٩	١١٢٧٢٠٧	١٧٩٦١٢	١٥٧٤٧١	٩٧٨٧٥٩	١١٢١٦٥	١١٢٠٥٥	٧١٢٢٤٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
١٧٢٣٩	٧١٤٩١	٥٦٨٩٥	٦١١١٧	٦٢٠٧٠	٢٧٤٤٢٢	٣٧٢٠١٨	٤٢٤٧٤	٢٥٢٢٥٢	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
١١٩٢٢	١١٧٠٠	٧٦٠٤٩	١٠٩٢٥	١٠١٥٨	٦١٠٢٨	٦٦٤٩	٧٤٥٠	٥٤٧٠٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٩١٢٦٠	٨٤٢٥٥	٥٨٢١٨٤	٨٢٦٢٠	٧٢١٥٢	٥٠٥٤٧٢	٥٠٧٤٥	٥١٠٨٠	٢٤٢٢٣٧	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٢٥٩٢٦	٢٨٢٢٢	٧٨٢٤٦٨	٢٢٦١٨	٢٧١٣١	١٥٢٩٥٦	٢٢٩٩١	٢٧٤٩٦	١٦٠٨٥٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٧٦٠	١١٢٦١	٧٢٢٠٧	٨٤٢٢	٩٧٧٩	١٢٥٦١	٦٢٤٦	٧٢٨٤	٤٢٧٠٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٨٨٩٤٦	٩٦٦٨٩	١٠٦١١٥١	٨١٥٠٠	٨٢٦٤٥	٥٧٩٢٤٠	٥٦٩٢٢	٥٦٦٨٢	٢٩٨٢٥٢	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
١١٧٢٦	١٤١٢٢٣١	٢٣٢٩٧٦	٢٨٢٢٢	٢٥٢٥٥	٢٠٢٤٦١	٢٥٧١٢	٢١٢٣٧	١٤٧١٥١	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٧٧٢٤٠	٧٣٢٢٢	٠٠٢٤٣٠	٧٠٩٢	٦٢٨٠	٢٧١٨٠	٤٧٧٩	٤٨٧٤	٢٧٢٩٥	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥
٧٩٩٧٥	٧٠٢٥١	٧٨٢٤٧٨	٧٢٢٧٨	٧٨٦٠١	٢٨٩٢٨٠	٤٩٢٨٠	٥٧٠٠٨	٢٨٠٥١	٧٤٨٤٥٥	١٣٣١٥١	٧٤٨٤٥٥

الكلية

حجم

حطين

التجمع

المحافظة

مدينة دمشق

ريف دمشق

قرى

مركز

مدين

قرى

مركز

مدين

قرى

مركز

مدين

قرى

مركز

مدين

قرى

ثانيا- واقع نشاط السكن احصائيا، ١٩٧٥ - ١٩٩٠

ان المسكن أو الوحدة السكنية التي استخدمت في هذا البيان المقصود منها الوحدة السكنية التي أنشئت أساسا لسكن مستقر دائم. وهي متميزة عن السكن المرتجل والمؤقت أو غير المعتاد أو غير المعد أساسا للسكن ومتميزة أيضا عن السكن العام الذي هو الفندق وأماكن الإقامة الجماعية.

ان السكان هم جميع السكان أيا كان مسكنهم أو اقامتهم.

ان الأسر هي الأسر المعيشية والتي تختلف عن الأسر الزوجية، ان الأسرة المعيشية تعني مجموعة الأفراد الذين يعيشون في مسكن واحد أيا كانت أوضاعهم الاجتماعية.

المساكن المنجزة حسب القطاع والخطة

١٩٩٠-١٩٨٦		١٩٨٥-١٩٨٠		١٩٨٠-١٩٧٦		القطاع
النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
المئوية		المئوية		المئوية		
٦٦	١٩٠٩٩٢	٦٦	١٢٧٢٣٩	٩٣	١٣٢٠٠٠	الخاص
٢٤	٦٩٤٥٤	٢٥	٤٨١٣٤	٧	١٠٠٠٠	العام (المؤسسة العامة للسكان)
١٠	٢٨٩٣٨	٩	١٧١٣٤	ورد مع القطاع الخاص		التعاوني
١٠٠	٢٨٩٣٨٢	١٠٠	١٩٢٧٩٥	١٠٠	١٤٢٠٠٠	المجموع

مما تقدم يلاحظ ما يلي:

- ان ما تم انجازه من مساكن حتى عام ١٩٧٥ قد بلغ حجما يقارب حاجة السكان كأسر؛
- ان ما تم انجازه من مساكن حتى عام ١٩٨٥ بلغ حجما يزيد قليلا عن حجم عدد الأسر أي عدد المساكن بقدر عدد الأسر؛

- ان ما تم انجازه حتى عام ١٩٩٠ يحافظ على زيادة عدد المساكن عن عدد الأسر ولو كانت تلك الزيادة بسيطة؛
- ان زيادة عدد المساكن المنجزة خلال هذه الفترة عن حاجة النمو السكاني مؤشر ايجابي، إذ ليست المشكلة في عدم توفر الوحدة السكنية، وإنما المشكلة تكمن في مجالات أخرى؛
- ان انجاز القطاع الخاص والتعاوني خلال الخطة الخمسية الرابعة (١٩٧٦ - ١٩٨٠) بلغ ١٣٢ الف وحدة سكنية، بينما بلغ انجاز كل منهما في الخطة السادسة (١٩٨٦ - ١٩٩٠) كما يلي:

خاص تعاوني

١٩٠٩٩٢ وحدة سكنية ٢٨٩٣٨ وحدة سكنية

المجموع: ٢١٩٩٣٠ وحدة سكنية

ان انجاز القطاع العام في الخطة الخمسية الرابعة (١٩٧٦-١٩٨٠) ١٠٠٠٠ وحدة سكنية من قبل المؤسسة العامة للإسكان فقط، وما أنجز من الخطة بلغ ١٤٢ الف وحدة سكنية، بينما بلغ انجاز هذا القطاع خلال الخطة الخمسية الخامسة (١٩٨١-١٩٨٥) ٤٨١٣٤ وحدة سكنية من أصل ١٩٢٠٠٠ وحدة سكنية.

اجمالي انجاز الخطة من مختلف جهات هذا القطاع:

(اسكان - اسكان عسكري - وحدات ادارية (بلديات) - تأمينات اجتماعية وسكن عمالي). والمتوقع أن تكون مساهمة القطاع الخاص في عام ١٩٩٠ ١٩١ الف وحدة سكنية سواء وحدات مستكملة أو حديثة وهذه تشكل نسبة ٦٦ في المائة من مجمل النشاط. أما القطاع العام فالمتوقع أن تكون مساهمته بـ ٧٥ الف وحدة سكنية أي بنسبة ٢٥ في المائة. والقطاع التعاوني يتوقع أن تكون مساهمته بـ ٣٠ الف وحدة سكنية أي بنسبة ١٠ في المائة من اجمالي انجاز النشاط.

ثالثاً- الاتجاهات المادية لنشاط السكن

يساهم في نشاط السكن ثلاثة قطاعات هي:

- ١- القطاع العام.
- ٢- القطاع التعاوني.
- ٣- القطاع الخاص.

١- القطاع العام

لقد تنامى حجم مساهمة القطاع العام عبر الخطط الخمسية الماضية، وخاصة منها الخطتين الرابعة والخامسة، حيث تضاعفت مساهمته في كل منهما عما كانت عليه في الخطط الخمسية السابقة، ويدل على ذلك ما يلي:

- (ف) تعدد جهات القطاع العام المساهمة وهي:
- المؤسسة العامة للاسكان؛
 - الاسكان العسكري؛
 - مؤسسة التأمينات الاجتماعية؛
 - الوحدات الادارية في مدن مراكز المحافظات؛
 - السكن العمالي (رئاسة مجلس الوزراء).

(ب) تعدد وتزايد التشريعات المشجعة التي تزيد من مساهمة هذه المؤسسات في نشاط السكن بصورة مباشرة أو غير مباشرة والتي تشير أساسا الى ما أصبح يشغله هذا القطاع من اهتمام. ونذكر من هذه التشريعات ما يلي:

- قانون الادخار من أجل السكن ١٩٧٨/٣٨؛
- قانون ٦٠ لعام ١٩٧٩؛
- تعديل القانون ٢٠ لعام ١٩٨٤؛
- القرارات التنظيمية (١٤٨٤) وتعديلاته لعام ١٩٨٤.

وبذلك أصبحت نسبة مساهمة هذا القطاع أكثر من ٢٥ في المائة من مجمل النشاط على صعيد القطر وهذه النسبة موزعة بنسب مختلفة بين مختلف جهات القطاع العام. وتجدر الإشارة الى أن هذا القطاع بجهاته المتعددة يلبي حاجة السكن لفئات اجتماعية مختلفة ووفق اصول متعددة نشير إليها فيما يلي:

- مساكن للمندرجين بالهدم؛
- مساكن شعبية لذوي الدخل المحدود من العاملين في الدولة والقطاع العام؛
- مساكن للعمال؛
- مساكن لأفراد القوات المسلحة؛
- مساكن لأبناء الشهداء وذويهم.

وفي أغلب حالات الافادة من مسكن القطاع العام يتم تسديد قيمة المسكن من قبل المستفيد بنسبة تتراوح بين ١٠ و ٥٠ في المائة للمسكن الشعبي وحسب قانون الادخار وبقية القيمة تسدد بقرض من المصرف العقاري لمدة خمسة عشر عاما بفائدة تزيد عن ٧ في المائة قليلا. أما المساكن الأخرى فلها أنظمة مالية أخرى.

ان تنامي مساهمة هذا القطاع ظاهرة ايجابية، ان يعول عليه أن يكون الاداة الأساسية في قيادة هذا النشاط وترشيده فيما لو توفرت له مقومات ذلك، وأهم هذه المقومات أن يكون مسكن القطاع العام كما يلي:

١- نموذجا للسكن الاقتصادي والصحي ويناسب الحاجة الاجتماعية لطالبيه.

٢- بعيدا عن أن يكون سلعة للمتاجرة والاستثمار دون استخدامه للسكن.

٣- أن لا يكون موضع افادة وأرباح للجهة المنفذة أو المقرضة أو الممولة بما يتعارض مع أهداف القطاع العام. الا أن واقع الحال يشير الى أن هذا القطاع بحاجة ماسة لاعادة النظر في أهدافه وتشريعاته ليتم تصويبها ولتكون مهامه الأساسية تنفيذا لها، وليأخذ دوره الرائد في هذا النشاط الحيوي. ويستتبع ذلك تعديلا في اجراءاته وممارساته.

٢- القطاع التعاوني

ان مساهمة هذا القطاع في نشاط السكن تضاعفت خلال الخطين الخمسيتين الرابعة والخامسة، ودلالة ذلك ما تم انجازه من مساكن خلال هذه الفترة بالمقارنة مع الانجاز الذي تم في الخطط السابقة.

والبيان التالي يوضح التطورات التي طرأت على عدد الجمعيات والاعضاء والانجازات خلال الاعوام

١٩٧٠ - ١٩٨٥ - ١٩٩٠:

ومن ذلك يمكن معرفة المساكن المنجزة وهي التي سلمت ويدل عليها المستفيدون والمساكن قيد الانجاز يدل عليها عدد المخصصين بها، أما الاعضاء المنتسبين فهؤلاء ما زالوا ينتظرون فرص تخصيصهم بمساكن وهذا يحدد الطلب على السكن التعاوني مستقبلا.

ويلاحظ من ذلك الى أي حد ازداد عدد الجمعيات وكذلك الاعضاء وبالتالي لا بد من وقفة تحليلية لمعرفة فيما اذا كان من الأنسب الاستمرار في اشهار الجمعيات أو تقنين ذلك لتحقيق التوازن بين ما يرفد هذا القطاع من أعضاء طالبي مسكن وبين ما ينجز هذا القطاع من مساكن لأولئك الاعضاء.

أما التشريعات والأنظمة التي صدرت خلال هذه الفترة والتي لها العلاقة بهذا القطاع، نخص

بالذكر منها ما يلي:

-- القرار التنظيمي ١٩٧٥/٣٥٨؛

-- القانون ١٣ لعام ١٩٨١؛

-- القرار التنظيمي ١٩٨١/١١٩٢؛

- القرارات التنظيمية الأخرى العائدة لعامي ١٩٨٤ و ١٩٨٥ المتعلقة بأجور العاملين في الجمعيات وأنظمة الاتحادات التعاونية. وقد استهدفت جميعها تحقيق أسباب الاستقرار والثبات من جهة وإتاحة فرص التطور في هذا القطاع من جهة أخرى.

ولا بد من الإشارة هنا إلى أن هذا القطاع يساهم في نشاط السكن من خلال تمويل أعضائه بنسبة عالية بالمقارنة مع القطاع العام. ويستفيد أعضاؤه من قرض المصرف العقاري إذا رغبوا في ذلك بحد أعلى للقرض ٤٠٠ الف ليرة سورية وبفائدة ٧ في المائة وأكثر قليلا ولمدة خمس عشرة سنة مع العلم أن أموال الأعضاء التعاونيين كلها مودعة لدى المصرف العقاري منذ تأسيس الجمعية وحتى حلها كودائع قصيرة الأجل. وبالرغم من أن القطاع التعاوني قد نشأ في ظل علاقة تعاونية بادر إليها الأعضاء التعاونيون برغبتهم والزموا أنفسهم بالقوانين والأنظمة النافذة والمستجدة نسبياً فإن هذا القطاع ما زال بحاجة لنظرة تفويجية لتشريعته وإجراءاته في ضوء الممارسة والتجربة حتى الآن.

واستناداً للأهداف التي وجد من أجلها ليكون للسكن التعاوني خصائصه المميزة وأهمها أن يكون :

١- تعبيرا صادقا عن علاقة تعاونية بهدف تأمين المسكن التعاوني لمحتاجيه وليس سلعة تجارية.

٢- بعيدا عن الاستغلال أو وسيلة للارتزاق بصورة أو بأخرى.

٣- متناميا دوره بصورة تدريجية مع دور القطاع العام في مضمار ترشيد نشاط السكن من خلال ما يتم إنجازه من مساكن.

٣- القطاع الخاص

لقد تفهقر دور القطاع الخاص وأصبحت مساهمته لا تزيد عن ٦٦ في المائة من الإنجاز في الخطة الخمسية الخامسة وكان للتشريعات والأنظمة التي صدرت بشأن استعمالات الأراضي وكيفية ذلك إضافة لتنامي مساهمة كل من قطاعي السكن العام والتعاوني أثرا واضحا في تقنين دور هذا القطاع في نشاط السكن وتراجعها عما كان عليه سابقا بصورة نسبية.

وبذلك فإن دور كل من القطاع العام والتعاوني ينعكس ترشيحا لهذا القطاع بصورة غير مباشرة وبالتالي فكل تطور يتم في مجال قطاعي السكن العام والتعاوني له أثره في القطاع الخاص. والأثر هنا ليس من جانب واحد وإنما في علاقة تفاعلية أو تبادلية ويمكن إدراكها إذا أخذنا بعين الاعتبار أن دلالة عبارة قطاع خاص في هذا النشاط تشمل كافة المساكن التي ليست ذات صفة قطاع عام أو تعاوني وبالتالي فإن كل من القطاعين العام والتعاوني يرشدان القطاع الخاص إلا أن هذا أيضا يمكن أن يتخذ من كل من القطاعين وسيلة لتحقيق أهدافه التجارية والاستثمارية بصورة أو بأخرى ظاهرة أم خفية وحيث تكون الفرص متاحة من خلال النظم والتشريعات والممارسات القائمة في هذين القطاعين.

لذلك نخلص إلى القول بضرورة إعادة النظر في واقع كل من قطاعي السكن العام والتعاوني ليكون لهما دورهما الايجابي في الترشيد وليكونا بعيدين عن نطاق الاستغلال.

رابعاً- ظاهرة المخالفات الجماعية والسكن العشوائي

ان الإشارة الى هذه الظاهرة هنا ترمي الى ابرازها لتكون ماثلة للاندثار وفي مقدمة الطواهر التي لا بد من الوقوف عندها والتعرف على عواملها وآثارها وبالتالي مكوناتها الذاتية والموضوعية تمهيدا لمواجهتها مواجهة جدية وسليمة. بالرغم من وجود الفائض من المساكن عن حاجات السكان وبدلالة البيانات المنوه عنها سابقا الا أن ظاهرة وجود مساكن مخالفات جماعية ما زالت موجودة ونجدها تزداد انتشارا وبصورة متسارعة وخاصة في أطراف بعض مدن مراكز المحافظات وعلى سبيل المثال لا الحصر نذكر مدينة دمشق.

أهم العوامل المباشرة وغير المباشرة في هذه الظاهرة:

- ١- قصور الاجراءات التنظيمية والادارية تجاه ايقاف التجاوزات على المخطط التنظيمي وبناء المساكن غير النظامية والعشوائية.
- ٢- ضعف الدخل لدى المحتاج للسكن وخاصة من الوافدين الى المدن من الريف أي كان سبب هجرتهم.
- ٣- اغراءات المخالفة لما تحققه من ربح مادي في سياق سياسة فرض الامر الواقع واكتساب حق على غير وجه حق.
- ٤- ارتفاع الأسعار بصورة يستحيل معها على البعض السكن الا من خلال هذه النافذة لتأمين السكن.
- ٥- الثغرات والنواقص في التشريعات والنظم التي تحكم استعمالات الأراضي في مضمار السكن.

ان هذه العوامل المتعددة ساهمت الى حد كبير في وجود ظاهرة المخالفات الجماعية كما ان نسبة من فائض المساكن عن حاجة السكان هو من مساكن المخالفات الجماعية أو السكن العشوائي. ويمكن الاستدلال على حجم هذه الظاهرة وخطورتها وما تتطلبه من جدية في مواجهتها من خلال ما يلي:

ان عدد السكان المقيمين في مساكن المخالفات الجماعية في مدينة دمشق يبلغ ١٠٧٦٠٠٠ نسمة. وفي محافظة ريف دمشق ٢٤٦٧٣٨ نسمة. وهذه الأرقام تقريبية الا أنها ذات دلالة وتؤكد ضرورة المبادرة لمواجهة جادة لايقاف هذه الظاهرة وتقنين ما هو قائم منها والعمل في نفس الوقت على إعادة تنظيمها بهدف وقاية المدن من تجددتها، ولا بد من مراعاة أوجه هذه المواجهة سواء من الناحية التشريعية أو التخطيطية أو التنظيمية أو في الاجراءات والممارسات الادارية.

خامسا- عناصر التكلفة للمسكن

تقدر الزيادة السكانية المتوقعة مستقبلا في المناطق الحضرية التي يتم اعمارها في البلدان النامية في الفترة ما بين الآن ونهاية القرن الحالي بحوالي ١١٨ في المائة وذلك نظرا لارتفاع معدل سرعة حركة التحضر الحالية. وينطوي هذا التزايد في الحجم الطبيعي للمناطق الحضرية في البلدان النامية على زيادات هائلة في طلب جميع فئات الدخول على الأراضي السكنية والمواقع المخصصة لأعمال الصناعة والتجارة والأخرى المخصصة للحدائق العامة والمشاريع بحيث تكون هذه الزيادة ذات سرعة لم يسبق لها مثيل. ويبدو أن عمليات الامداد بالأراضي وادارة الأراضي الحضرية ستشكل مواضيع رئيسة لا بل جوهرية تقع في صلب التنمية الحضرية في بلدان أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية في السنوات المقبلة. غير أن غالبية البلدان النامية غير مهيئة بعد لهذا التوسع في مستوطناتها وما يتبع ذلك من تزايد في الطلب على الأراضي. ويعزى ذلك الى عدم امتلاكها ما يلزم في هذا الخصوص من تشريعات وسياسات ومؤسسات واجراءات، وافتقارها للهيئة العاملة المتدربة والكفؤة. هذا من جهة، وافتقارها للموارد المالية التي من شأنها أن تضمن تنفيذ عملية الامداد بالأراضي من جهة أخرى.

ان الركيزة الأساسية التي تقوم عليها جميع استراتيجيات المستوطنات البشرية تتمثل بالطبع في عملية توفر الأراضي لإنشاء العناصر الكاملة للمستوطنات البشرية وخاصة المساكن، غير أن عظم المشكلة كان وسيبقى في مسألة ضمان الأراضي لاسكان ذوي الدخول المنخفضة، وفي ظل صعوبة توفر الأراضي وارتفاع الطلب وتواصل النمو الحضري يبدو لزاما على السلطات العامة القيام بوضع آليات جديّة من شأنها أن تضمن تنفيذ تسليم الأراضي على النحو المطلوب. أمام الحكومات مجموعة متنوعة من الخيارات فيما يتعلق بصياغة سياسات الأراضي الحضرية، أما الخيار الأهم فيرتكز على التدابير القاضية بزيادة الامداد الكامل بالأراضي الحضرية وعلى الاصلاحات الادارية اللازمة من أجل ازالة العقبات التي تعترض عمليات توفير الأراضي. ومن بين العوارض الرئيسة المؤدية الى النقص المصطنع في الأراضي، الاقتدار الى القدرات المؤسسية الادارية والمالية اللازمة لزيادة تعزيز الأراضي.

ان تخصيص المساحات الكافية من الأراضي لتنمية المستوطنات البشرية سيعتمد أيضا على التقليل من استخدام الأراضي لتخزين رؤوس الأموال في البلدان النامية ذات الاقتصاد السوقي وكسباج يقى من عواقب التضخم المالي القائم. والمتوقع أن تعتبر الأراضي احدى الاشكال المأمونة للاستثمار في جميع البلدان. وقد قامت معظم تلك البلدان ذات الاقتصاد السوقي المتطور الى جانب بعض البلدان النامية بوضع النظم القانونية والضريبية التي تعمل على احباط هذا النوع من الاستثمار في الأراضي.

وفي ظل غياب السياسات الابتكارية المدروسة المعنية بزيادة توفير الأراضي الحضرية وبإحداث الاصلاحات القانونية والادارية ستزداد مشاكل الأراضي الحضرية تعقيدا وحدة. بحيث يصبح في متسورها تهديد الاستقرار الاجتماعي وتقويض سياسات التنمية الاقتصادية الوطنية.

١- الأرض

العامل الأساسي والحاسم في امكانية ايجاد المسكن هو الأرض المعدة للبناء. اذ ليست كل الأراضي توظف في هذا النشاط ولا بد أن يكون هناك تصنيف يحدد استعمال الأراضي.

وحيث يتكاثف الوجود السكاني يزداد الطلب على الأراضي المعدة للبناء بما يؤدي الى ارتفاع قيمتها وبما ينعكس ارتفاعا في تكاليف المسكن. وتختلف قيمة الأرض ضمن التكلفة الاجمالية للمسكن من منطقة لآخرى ومن موقع لآخر نظرا لاعتبارات عدة ومن أجل الحد ما أمكن من ارتفاع سعر الأرض المعدة للبناء هناك عوامل لا بد من مراعاتها:

(أ) توفر الأرض المعدة للبناء في الواقع ضمن سياسة استراتيجية في اطار تخطيط اقليمي يحقق التوازن في التوزيع السكاني؛

(ب) وجود تشريعات تحمي الأرض وتحافظ على استعمالاتها حسب تصنيفها وحتى لا يقع الاعتداء على احداها لسبب أو لآخر؛

(ج) توفر المعلومات عن واقع الحركة السكانية في التجمعات السكانية والامكانيات المتاحة على أن تتجدد تلك المعلومات باستمرار بما يساعد على الوقوف على الحالة الاقتصادية والاجتماعية للسكان في التجمعات السكانية؛

(د) القيام بالدراسات المتجددة حول واقع اتجاهات السكان في اختيار مواقع سكنهم والعوامل المؤثرة في تلك الاتجاهات؛

(هـ) توفر مراجعة وتقييم متجددين للبرامج التخطيطية والتنظيمية بما يساعد على تصويب الاجراءات والتشريعات في هذا المجال في اطار التخطيط العمراني الشامل؛

(و) توفر الخبرات والمهارات الفنية المسؤولة في هذا المجال مركزيا ومحليا وايجاد علاقات متناسقة ومتكاملة حتى لا تكون هناك اتجاهات مركزية متشددة واخرى مركزية عشوائية عفوية؛

(ز) تحديد أوجه الاستخدام تأسيسا على الدراسات الفنية في التصميم ترشد توظيف المساحات السكنية بما يساعد على تلبية حاجة السكان دون تفريط وحسب بدائل واختيارات مناسبة تتفق والدخول المتعددة وبخاصة منهم ذوي الدخل المنخفض.

وفي اطار رسم مثل هذه السياسات واستجابة للدعم الحكومي في مضمار توفير الأراضي للبناء، وبخاصة لذوي الدخل المنخفض هناك عدد من التشريعات والاجراءات الادارية التي تم اصدارها في الجمهورية العربية السورية. منها ما يلي:

- القانون رقم ٣ لعام ١٩٧٦ والمعروف بقانون منع الاتجار بالأراضي المعدة للبناء، حيث جاء في مادته الأولى: "يتمتع بعد نفاذ هذا القانون على من يشتري شيئا من الأراضي الكائنة ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام مصدق وضمن مناطق الاصطياف بيعها كليا أو جزئياً أو توكيـل بذلك ويشمل هذا المنع الهبة ما لم تكن لاحدى الجهات العامة والجمعيات الخيرية وبسـدون عيوض وكل عقد صوري يخفي بيعا".

- قانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩ وقد جاء في المادة (٤) فقرة (١) "تتولى الوحدات الادارية والبلديات في مدن مراكز المحافظات بعد استملاكها العقارات المشار اليها في الفقرة السابقة تخطيطها وتقسيمها الى مقاسم جاهزة للبناء وتأمين المرافق العامة لها وبيعها بسعر الكلفة للراغبين في بنائها من جهات القطاع العام والمشارك والمجمعيات التعاونية السكنية والافراد الذين استملكت عقاراتهم ويتم دفع بدل الاستملاك خلال خمس سنوات اعتبارا من تاريخ صدور مرسوم الاستملاك".

وجاء في المادة الثالثة من القانون نفسه ما يلي:

"تعتبر العقارات وأجزاء العقارات الكائنة داخل مناطق التوسع العمراني في معرض تقدير قيمتها حين الاستملاك أراضي زراعية".

- القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٧٤ المعدل بالمرسوم التشريعي ٢٠ لعام ١٩٨٢ المادة (٤) فقرة (١): "مع مراعاة أحكام المادة ٢ من القانون ٦٠ لعام ١٩٧٩ يجوز للجهات الادارية والجهات المشرفة على الاسكان أو المختصة به استملاك العقارات لتخطيطها وتقسيمها الى مقاسم معدة للبناء بغية انشاء المساكن الشعبية عليها أو بيعها للراغبين في انشاء تلك المساكن".

يجري بيع المقاسم المشار اليها بسعر الكلفة وتحدد سعر الكلفة بناء على الكلفة الاجمالية للمنطقة على أساس النفقات التالية:

- بدلات الاستملاك؛
- تعويضات الاخلاء والاتلاف؛
- نفقات المرافق العامة؛
- نفقات ادارة وقدرها ٥ في المائة؛
- الفوائد.

ويرد في هذا المجال أيضا التذكير بالعوامل الفنية التي تساعد على توفير المسكن المناسب والاقتصادي في مجال توفر الأرض المناسبة حيث أن عملية توطين المشروع السكني أو اختيار الموقع له أهمية أساسية وتأثير كبير على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للسكن.

ان عملية توطين المشروع السكني لها أهمية أساسية وتأثير كبير على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للسكن وتعتبر الأساس في تحديد نجاحه. فتوطين المشروع السكني يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الوضع الراهن والنواحي الاقتصادية والاجتماعية للسكان والمنطقة والنواحي الجغرافية والبيئية بما يؤمن المسكن الصحي البعيد عن مصادر التلوث ويحقق التوازن البيئي في المنطقة والربط الاقليمي المناسب مع الجوار وكذلك مع مناطق الراحة والعمل والخدمات وتشير الدراسات الى أن توطين المشاريع السكنية في المدن الكبرى له تكلفة عالية لأن تلك المدن أو التجمعات السكنية مناطق جذب

سكاني وهذا يستتبع العديد من المشكلات التي تعاني منها تلك التجمعات في مجال الخدمات والمرافق العامة، (دمشق - حلب)، ومواجهة هذه المشكلات والوقاية منها مستقبلا يكلف تكلفة كبيرة، فالاختيار للموقع عامل هام وأساسي في تخفيف الضغط عن المدن من ناحية وفي توفير أسباب السلامة والصحة للتجمع في اطار تخطيط اقليمي شامل وبالتالي يؤدي الى الاقلال ما أمكن من التكاليف الاقتصادية. وهذا مما يؤكد ضرورة تطوير التخطيط الاقليمي باتجاهين اثنين :

- ١- احداث هيئة خاصة للتخطيط الاقليمي.
- ٢- متابعة التطوير حسب المستجدات وخلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية.

تشكل قيمة الأرض نسبة تتراوح بين ١٠ في المائة و ٢٠ في المائة من القيمة الاجمالية للمسكن، باعتبار قيمة المتر المربع الطابقي وحدة للقياس، وهذا التباين يعود بصورة أساسية الى تعدد مصادر الارض المعدة للبناء، فالأرض التي توفرها السلطات العامة المركزية أو المحلية نتيجة الاستملاك وتطبيق القوانين المنوه عنها سابقا، هذه الأرض، منخفضة القيمة، أما الأرض التي توفرها القطاعات غير العامة الرسمية قيمتها مرتفعة وقد تتضاعف بالمقارنة مع تلك التي توفرها السلطات العامة. هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن قيمة الأرض تشمل ضمنا قيمة المرافق العامة.

وهذا مما يؤكد الحاجة الملحة للدعم من جانب السلطات الحكومية في هذا المجال لتلبية حاجات الاستيطان السكاني بتوفير الأرض المناسبة وبالسعر المناسب وبخاصة لذوي الدخل المنخفض من السكان.

٢- المياه

ومن بين السبل الناجحة لتخفيض قيمة الكلفة، القيام بتخطيط المرافق على نحو يتيح المجال لاجراء التوسيعات مستقبلا وذلك تماشيا مع الموارد المتاحة والطلب المقدر والمتوقع. كما أن التشغيل الفعال والكفؤ والصيانة الدورية للمرافق سيضمنان الانتفاع الى الحد الامثل من الموارد المحدودة ويؤديان الى تقليص الطلب على التبديل والاستبدال. وتعتبر التدابير الفعالة لاسترداد الكلفة ضرورية من أجل ضمان توفير الأرضة الدوارة لامداد الخدمات. ومن الجوهرى بمكان القيام بتعبئة جميع الموارد المتاحة بما في ذلك المشاركة المجتمعية في تشييد الهياكل الأساسية وتشغيلها وتشكيل شبكات الامداد بالمياه احد العناصر الأكثر كلفة ضمن نظام توفير المياه. أما مستويات الخدمة فتتراوح ما بين الامداد باعتماد الضغط المنخفض من خلال الأنايبب الرأسية الى مناطق ذوي الدخل المنخفضة وبين أنظمة التوصيل للمساكن ذات زوايا التشبيت المتعددة والمعدة لمناطق ذوي الدخل المرتفعة.

ولقد تم تأمين مجموعة من تكنولوجيات الاصحاح المحلية الموقع والتي في استطاعتها تقديم المنافع الصحية التي اعتادت أن تؤمنها أنظمة الصرف التقليدية وذلك بتكاليف أدنى بكثير. فمثلا تتطلب المراحيض التي تعمل بنظام التدفق المائي الحد الأدنى من الماء، فيما تتطلب المراحيض المعتمدة على خزانات المياه ونظام التدفق كميات كبيرة من المياه.

ولربما كانت أجدر تكنولوجيات الاصحاح بالاعتماد في مناطق ذوي الدخل المنخفضة الحضرية هي تلك القائمة على تمديد المجاريير السطحية.

ويمكن القول أن الامداد بمياه الشرب محقق الى حد بعيد لجميع التجمعات السكنية بما فيها لذوي الدخل المنخفض من السكان في القطر العربي السوري وان كان هناك تباين واختلاف في سوية ودرجة نوعية الامداد من نظام السبل الى نظام الشبكات والايصال الى المساكن.

والمشكلة التي تواجه هذا المرفق هي شح المياه في المتخذ المائية مما يدعو الى التفكير الجسدي في الفصل بين استخدامات المياه للشرب والاستخدامات المنزلية الأخرى هذا بالإضافة الى الافادة مسن الآبار، علما بأن هناك مشكلات أخرى تتعلق بالصيانة والتجديد والاستمرار في استرداد الكلفة مسن الاستهلاك. وتجري الآن دراسات جادة لتحسين وضع الشبكات للاقلال ما أمكن من الرشح والتسرب ومن التلوث أيضا وتعد أسعار التكلفة التي تجبى من المواطنين متدنية حتى الآن هذا بالإضافة الى أن القطر العربي السوري قد بدأ بادخال محطات المعالجة للمياه المالحة في المدن الكبرى وربما في حال انتشار مثل هذا النظام تكون هناك فرصة لتوفير الكثير من المياه للسقاية هذا الى جانب ما لذلك من أثر في وقاية البيئة من التلوث. وذكر هنا أيضا المساهمات المجتمعية المحلية في تمويل مشاريع المياه، الحلوة منها والمالحة.

٣- المواد المحلية والأيدي العاملة

تعد المواد الأولية المستخدمة في بناء المسكن عاملا هاما في تحديد التكلفة. ومن أجل الحد ما أمكن من أثر هذا العامل لا بد من السعي الحثيث للاعتماد بقدر الامكان على استخدام المواد المحلية الأولية سواء منها البسيطة كالبحص والرمل أو المصنعة كالكونكريت أو الطين العادي والآجر وهذا قد أدى الى اعادة النظر في التصاميم والاستخدامات مما يوفر الكثير من مادة الحديد المسلح وقد بدأت التجارب في هذا المجال تخضع للتقييم ومعرفة مدى مناسبتها وكفاءتها واقتصاديتها.

ان أجور الأيدي العاملة عامل هام في تحديد الكلفة. وتعتبر العجور حتى الآن في القطر العربي السوري معقولة ان لم تكن منخفضة بالمقارنة مع مثيلاتها في البلدان المجاورة.

ان ادخال التكنولوجيا في عمليات البناء قد أتاح فرصا للاقلال ما أمكن من الحاجة للأيدي العاملة غير الماهرة ووفر وقتا وسرعة في الانجاز وهذا أيضا كان له اثره في تخفيض الكلفة.

٤- نظام الانشاء واستخدام المساحات

ان الاعتياد على نظام المسكن النواة والقديم في استكمال ما يلزم هيكلًا ومساحة مما يتفق والقدرة على الانشاء لدى ذوي الدخل المحدود أو المنخفض له أثر واضح في تيسير أو تسهيل حصول هؤلاء على المسكن هذا الى جانب التغيير في الاتجاه الى الاستخدام حيث لم تعد المساحات الكبيرة والارتفاعات العالية الكبيرة السائدة وانما المساحات المتوسطة والمحدودة (٦٠ - ١٠٠ - ١٥٠ م^٢) وهذا كان له أثره في الاقلال من الكلفة.

الدراسات الأولية والتفصيلية والتصميمية

-٥

ان الدراسات هي عملية هامة و أساسية في كل مشروع ويتعلق نجاحها بالكادر الفني المؤهل لهذه الدراسات. ولذلك فان كل مشروع يجب أن يضم عددا من الدارسين المختصين في كل جانب من جوانب المشروع.

والدراسات اللاحقة بعد تأمين عملية توطين المشروع لها دور فعال و أساسي تظهر نتائجه في عملية التنفيذ فكلما كانت الدراسات متكاملة و واضحة كان التنفيذ سهلا، ففي كثير من الأحيان، ونتيجة لنقص في الدراسات، يصادف التنفيذ مشاكل متعددة و اعاقات و اعادة نظر ببعض الدراسات مما يرتب تكاليف و نفقات كبيرة اضافية يمكن تجنبها و يجب أن تتم الدراسات وفق شروط فنية مناسبة تحدد المعايير السكنية المطلوبة من حيث نوعية المساكن و مساحتها و الكثافات السكانية و الخدمات الأساسية و مواد البناء المستخدمة و الطرق الانشائية التي تتناسب مع الوضع التكنولوجي للامكانيات المتوفرة.

وقد اتجهت الدراسات في القطر العربي السوري للاعتماد على المؤسسات الدارسة ذات الشمول في الاختصاصات و الكفاية المناسبة من أهلية الدارسين. فكانت هناك شركة للدراسات و الاستشارات الفنية الهندسية و مكاتب هندسية و ذلك باشراف الهيئات الهندسية النقابية و الاكاديمية (الوحدات الهندسية الجامعية) هذا بالاضافة الى النمطية أو النمذجة في المساكن لذوي الدخل المنخفض مما ساعد على الاقلال من الكلفة.

التمويل

-٦

ان وجود مؤسسات مصرفية خاصة بالسكن يساعد على تسهيل عملية انتشار المسكن خاصة لذوي الدخل المنخفضة بدعمهم بقروض طويلة الاجل و منخفضة الفائدة، و يعد القطر العربي السوري من الدول النامية ذات الريادة في هذا المجال حيث يوجد المصرف (البنك) العقاري المتخصص الذي يدعم و يساعد في تمويل المشاريع السكنية لكل من القطاعات الثلاث التعاوني و العام و الخاص. و اذا كان هناك من مجال للتقدم في هذا المجال فالامل و الطموح قائم لاطالة امد القروض الى فترة ٢٥ - ٣٠ سنة و تخفيض الفائدة لذوي حد ممكن، إلى حوالي ٥ في المائة حيث تتراوح مدة القرض بين ٣ سنوات و ١٥ سنة و الفائدة تقارب ٧ في المائة و مما يساعد على ذلك اتباع اسلوب الادخار من أجل السكن و هو قائم حاليا بصورة أساسية في قطاع السكن بالدرجة الأولى للقطاع الخاص (قانون الادخار من أجل السكن رقم ٢٨ لعام ١٩٧٨).

ولا شك أن ما تقدم من عوامل أساسية يساعد على الاقلال ما أمكن من كلفة المسكن و على تسهيل انشائه لذوي الدخل المنخفض، و لا يزال هناك الكثير مما يمكن عمله في هذا الصدد لمزيد من التسهيلات و التخفيض من الكلفة.

وفيما يلي توظيفات المصرف العقاري في مجال السكن حسب قطاعاته:

٤٢٣٤٧٢٠٠	القطاع العام
٢١٤٠٣٤٥٠٠	القطاع التعاوني
<u>٢١٨٥٥٧٦٠٠</u>	القطاع الخاص
٤٧٤٩٣٩٣٠٠ ألف ليرة سورية	المجموع

التطورات التي طرأت على رأسمال المصرف ورصيد توظيفاته منذ تأسيسه عام ١٩٦٦ ولغاية
٣١ أيار/مايو ١٩٩٠:

السنة	رأسمال (مليون ليرة سورية)	رصيد التوظيفات (ألف ليرة سورية)
١٩٦٦	١٥	٨٤
١٩٨١	٢١٥	٢١٣٣٥٩٩
١٩٨٨	٣٦٥	٤٨٥٦٦٢٠
١٩٨٩	٤٤٠	٤٩٤٥٥٩١
١٩٩٠	٥١٥	٤٧٤٩٣٩٣
		لغاية ٣١ أيار/مايو ١٩٩٠

بلغ عدد الوحدات السكنية الممولة بقروض المصرف لغاية ٣١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٩ ما
مقداره ١٥٧٠٢٥ وحدة سكنية موزعة في كافة محافظات ومناطق ونواحي القطر. مع العلم بأن وسطي كلفة
المتر المربع الطابقي تغيرت كما يلي:

السنة	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠
الكلفة	٤٠٠	٦٥٠	١٨٠٠	٤٦٣٤

وهذه تشمل ثمن الأرض والمرافق والتشييد جاهزا للسكن (مفتاح باليد).

سادسا- المقترحات والتوصيات

ما زالت الاستراتيجيات والسياسات العامة بحاجة الى الكثير لتصبح أكثر ملاءمة لمواجهة الاحتياجات حاضرا ومستقبلا سواء في مجال التخطيط والتنظيم أو في مجال الانشاء وعناصره أو في مجال الاستعمالات والاستخدامات المثلئ للمساحات السكنية الى جانب الصيانة والاستثمار للمرافق الخدمية من مياه أو مرافق صحية أو غير ذلك والتركيز على هذا هام وأساسي.

ان الظروف الاقتصادية التي تعيشها شعوب الدول النامية وأبرزها التضخم وتدني الانتاجية تستتبع تركيز الجهود في مجال الاستثمار الأفضل والأفضل للموارد في مجال السكن والاقبال ما أمكن من الاستثمارات التجارية في هذا النشاط وبخاصة حيث الحاجة ملحة إلى السكن لذوي الدخل المنخفضة ولم تزل أساليب الإدارة ومصادر التمويل في نشاط السكن في البلدان النامية بدائية وأمامها الكثير من الخطوات التطويرية وذلك بتوفير الأهلية في مراكز اتخاذ القرار وإيجاد الهيئات الفعالة في الاشراف والتنفيذ بها يساعد على الالتزام بالمبادئ والاهداف والسياسات الناطمة لها. وكذلك الأمر بالنسبة للتمويل، فالاعتماد على التمويل الذاتي والادخار من أجل السكن والمشاركة المجتمعية في هذا المجال أمر هام وأساسي.

المرافق العامة السابقة أو المصاحبة أو اللاحقة لانشاء التجمعات السكنية هامة جدا وتركيز الجهود ذات الخبرة في تحديد أوجه الاستثمار لهذه المرافق وصيانتها وحسن استعمالاتها وتجديدها بالاعتماد على الجهود الذاتية من خلال هيئات المجتمعات المحلية والشاغلين للمساكن أمر هام، وهام جدا.

ان الجدوى أفضل في هذا المجال حيث تتركز الجهود في اقامة ورش عمل نموذجية وواقعية فسي الاقطار المعنية أساسا من أجل الاطلاع على الواقع ومن ثم تحديد الأساليب الأفضل في تحسين وتطوير وسائل وأساليب الانشاء والخدمة والاستثمار ومصادر التمويل.

وحيث تتمكن الاستراتيجيات الخاصة بالمستوطنات البشرية من الاجابة على التحديين الرئيسيين التاليين: الأول: كيفية التعامل مع المشاكل الناتجة عن كبر حجم المجموعات الفقيرة وكيفية تحقيق الاستقلال الفعال للفئات المستندة الى المجتمع. الثاني: ان يتم الدمج بين العمل على المستوى المحلي والعمل على مستوى المستوطنات البشرية في اطار الاستراتيجيات لتمكين المواطن من الحصول على الماوى.

هذا مع الاشارة الى أن الأخذ باستراتيجيات المستوطنات البشرية العالمية يتطلب مراعاة واقع الحال على المستوى المحلي وبخاصة فيما يتعلق بتصنيفات ذوي الدخل المنخفض حيث تتضح من خلالها الحدود الفاصلة بين فئة الفقراء والفقراء جدا، والمعدومين وهؤلاء في تزايد مستمر وليس بوسع الاستراتيجية التمكينية للمستوطنات أن تقدم شيئا لهؤلاء، فهم بحاجة الى مساعدة مباشرة من قبل البرامج التي صاغتها مبادئ تختلف عن اسلوب تحديد القدرة المالية واسترداد التكاليف وعندما تتوفر الظروف التي تمكن القادرين على مساعدة أنفسهم من القيام بذلك يمكن عندئذ اطلاق الموارد للعاجزين عن مساعدة أنفسهم ويبدو هنا أن لا بديل عن الدعم الحكومي للبرامج المستقلة ذاتيا والمنظمة او

المدارة ذاتيا ضمن اطار العمل على مستوى المستوطنة وازاء ذلك يمكننا القول بأن القطر العربي السوري قد اتبع السبل واستخدم الوسائل التي تتفق الى حد كبير مع الاستراتيجية التمكينية بالاضافة الى اعتماد الدعم الحكومي (القطاع العام) أحد الآقنية الأساسية لتأمين المسكن لذوي الدخل المنخفض أو المعدوم أحياناً هذا الى جانب النهج التعاوني الذي يبادر اليه المواطنون من ذوي الدخل المنخفض لتأمين المسكن بالتعاون فيما بينهم الى جانب ما استخدم من وسائل وأساليب عديدة تصب جميعها في اتجاه تيسير تأمين المسكن الصحي والاقتصادي وما تم ذكره من تشريعات وأنظمة سواء بشأن الأرض والمرافق والتخطيط والتنظيم أم بشأن التمويل ومصادره كلها تؤكد ابراز الدور الحكومي في هذا المجال ولا يزال أمامنا الكثير الذي علينا القيام به في مضمار رسم السياسات ووضع الخطط والبرامج المتطورة وتوفير الوسائل المناسبة والاستثمارات الملائمة لواقع حال التجمعات السكانية في القطر العربي السوري والذي يبعث على الطمأنينة بعض الشيء ان البدايات والاتجاهات والخطوات الأولية تؤكد صحة وسلامة آفاقها.

سابعاً- الخلاصة

لقد ازداد عدد السكان ازديادا سريعا في البلدان النامية، كما نما سكان الحضر نموا عدديا هائلا وخاصة بين ذوي فئات العمر العاملة وفئات العمر السابقة لها، وسيشهد العقد المقبل المزيد من التغييرات البعيدة التأثير بحيث تتعدى الاستقرار السياسي والاقتصادي في غالبية البلدان النامية. ولقد شهد العقد الماضي في الكثير من البلدان ضيقا بأقات، التخطيط، حيث اختارت بعض البلدان التخلي عن آليات التخطيط. حيث لمست في الخطط والسياسات وعودا دون أن يواكب ذلك قدرة على الوفاء بها وتنفيذها، وليس بالمستغرب أن تؤدي ظاهرة الهجرة من الريف الى المدينة وانتشار المستوطنين وتوسع أحياء الفقراء الى ظهور تعابير جديدة مثل "حلقة البؤس" و"البركان الزاحف" و"أحياء البؤس". مما يدعو للاهتمام المبكر. حيث وجدت المدن كي تبقى وتنمو وتزداد أهميتها الاقتصادية والاجتماعية وذلك مع توجه البلدان النامية نحو الاقتصاد الحضري القاعدة أو الاقتصادية المعتمدة على المدن لما في وسعها تقديمه من خدمات وسلع مع تنامي وازدياد الاستثمارات في مجال المستوطنات البشرية. ولا يخفى ما لادارة المستوطنات البشرية من أهمية، إذ تنطوي هذه الادارة على الاجراءات المتداخلة من تخطيط وبرمجة واعداد موازنتها لتشغيلها وصيانتها وتوفير فرص وظروف تطويرها باستمرار.

ولادارة المستوطنات البشرية مستويات مختلفة توزع المسؤوليات فيما بينها وفقا للهيكل الادارية القائمة وخيارات التنمية التي اعتمدها البلاد.

ان العنصر المالي يشكل ركنا أساسيا في سياسة تأمين المسكن ومن البديهي أن تعنى السلطات العامة في البلدان النامية بتركيز وتكثيف جهودها في التنمية وبالسواق والمؤسسات المالية وذلك بهدف تعزيز خبرات الوساطات المالية والحركة الطليعية للرأسمال داخل الاقتصاد الوطني.

وانطلاقا مما تقدم من محاور أساسية يمكننا استقراء واقع الماوى في الجمهورية العربية السورية في اطار عام متضمنا التعريف بهذا القطر والتعرف على طبيعة النظرة الى السكن والوقوف على الاحصائيات والتحليلات ذات الدلالة في هذا المجال وذلك لمن يريد التعرف على هذا النشاط وبصورة خاصة ادارة وتمويلا للمحتاجين من ذوي الدخل المنخفض.

