

Distr.  
GENERAL

E/ESCWA/HS/2002/1  
10 December 2002  
ORIGINAL: ARABIC

## اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION  
FOR WEST ASIA

0 9 -06- 2003

LIBRARY & DOCUMENT SECTION

## السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح وطنية الجمهورية اليمنية

إعداد  
مهندس/ كمال على حقلان



الأمم المتحدة  
نيويورك، ٢٠٠٢

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست، بالضرورة، آراء الإسكوا.

02-0793

## المحتويات

### الصفحة

ملخص	٥
مقدمة	١
<b>أولا - التنمية الحضرية</b>	٣
ألف - الإطار التنظيمي	٣
باء - السكان	٨
جيم - الفقر	٩
دال - البطالة	١٣
هاء - الخدمات الاجتماعية	١٤
واو - النقل والمواصلات	١٦
زاي - البيئة	١٧
حاء - تصريف مياه الأمطار	١٩
<b>ثانيا - الإسكان والخدمات الأساسية</b>	١٩
ألف - الإسكان	١٩
باء - السياسات الإسكانية	٢١
جيم - العوامل المؤثرة في الطلب على الإسكان	٢٤
دال - الإنفاق على الإسكان	٢٦
هاء - إمداد الإسكان	٢٧
واو - إنتاج مواد البناء	٣٠
زاي - إمداد الخدمات الأساسية	٣١
حاء - البناء العشوائي	٣٦
<b>ثالثا - تمويل الإسكان</b>	٣٨
ألف - مشاكل التمويل الحكومي لقطاع الإسكان	٣٩
باء - التمويل الخاص غير الرسمي	٣٩
جيم - التمويل الرسمي الحكومي (بنك التسليف للإسكان)	٤٠
<b>رابعا - التخطيط العمراني و الأرض السكنية</b>	٤٤
ألف - التخطيط العمراني	٤٤
باء - تنمية الأراضي	٤٦
جيم - نظام ملكية وإدارة الأراضي	٤٨

## المحتويات (تابع)

### الصفحة

٤٩.....	دال - تسجيل الأراضي
٥٠.....	هاء - أسعار الأراضي
٥١.....	خامسا - تجربة وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري في تنفيذ مشاريع التنمية الحضرية
٥١.....	ألف - مشروع تحسين منطقة مسيك (في مدينة صنعاء)
٥١.....	باء - مشروع التنمية الحضرية بسواد سعوان (في مدينة صنعاء)
٥٢.....	جيم - مشروع التنمية الحضرية في منطقة الغليل (في مدينة الحديدة)

## قائمة الجداول

٩.....	١- التوزيع النسبي للسكان والمساحات والكثافة السكانية حسب المحافظات في عام ١٩٩٤
١٠.....	٢- اتجاهات ومستويات الفقر في اليمن بين بداية ونهايات التسعينات من العقد الماضي
١١.....	٣- الأسر التي تعيش في الحضر تحت خط الفقر
١٢.....	٤- التوزيع القطاعي لمشاريع مشروع الأشغال العامة للمرحلة الأولى
١٤.....	٥- الوضع التعليمي في اليمن لعامي ١٩٩٩ - ٢٠٠٠
١٥.....	٦- نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها الخدمات التعليمية في المناطق الحضرية للمحافظات الرئيسية
١٦.....	٧- أهم المؤشرات الصحية لعامي ١٩٩٩ - ٢٠٠٠
١٦.....	٨- نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها الخدمات الصحية في المدن والمناطق الحضرية للمحافظات الرئيسية
٢٠.....	٩- الوضع الإسكاني في اليمن طبقا للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ٩٤
٢١.....	١٠- توزيع المساكن حسب نوع السكن وصفة الحيازة
٢٥.....	١١- عدد السكان الحضر في المدن الرئيسية ونسبتهم للسكان الحضر وإجمالي السكان
٢٥.....	١٢- صافي الهجرة الحياتية في اليمن لعام ١٩٩٤
٢٦.....	١٣- متوسط الدخل الشهري للأسرة من جميع مصادر الدخل الجاري
٢٧.....	١٤- أهم مؤشرات البناء والتشييد خلال الأعوام ١٩٩٨ - ٢٠٠٠ في عموم اليمن
٣١.....	١٥- كمية المبيعات المحققة من مادة الأسمنت لعام ٢٠٠١
٣٢.....	١٦- الجهات الحكومية المسؤولة عن إدارة قطاع المياه ومهام كل منها
٣٣.....	١٧- التوزيع العددي للمساكن والأفراد حسب مصادر المياه في الحضر والريف
٣٤.....	١٨- التوزيع النسبي للمساكن حسب وسيلة الصرف الصحي في الحضر والريف والجمهورية
٣٥.....	١٩- نسبة الأسر الحضرية التي تحظى بخدمات المياه والكهرباء والصرف الصحي
٣٦.....	٢٠- التوزيع النسبي للمساكن حسب وسيلة الإنارة في الحضر والريف والجمهورية
٤٢.....	٢١- القروض الممنوحة من قبل البنك للأفراد خلال السنوات ١٩٧٨ - ١٩٩٨
٥٤.....	المراجع

## ملخص

بلغ سكان اليمن حسب كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠ م ١٨,٢٦١,٠٠٠٢ نسمة منهم ٩,١٤٣,٠٠٠ ذكور و ٩,١١٨,٠٠٠ إناث. ويبلغ معدل النمو السكاني ٣,٥% و نسبة التحضر ٢٦,١% . ويعاني اليمن من ظاهرة الاختلال السكاني والتباين في التوزيع النسبي للسكان حيث يتوزع السكان على ١٩ محافظة بالإضافة إلى أمانة العاصمة. وتبلغ نسبة السكان التي تقل أعمارهم عن ١٥ سنة ٤٨,٦% من إجمالي السكان. وتبلغ نسبة البطالة بين السكان النشطين ١١,٥% ونسبة البطالة الحضرية ١٥,٨% يمثل الذكور ١٣,٦% والإناث ٢٩,٥%.

وتبلغ نسبة الأمية للسكان (١٠ سنوات وأكثر) ٤٧,٢% وترتفع النسبة بين الإناث حيث تبلغ ٦٧,٥% مقارنة بالذكور ٢٧,٧%. وتبلغ نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها مدارس التعليم الأساسي ومدارس التعليم الثانوي والمعاهد العلمية ومدارس تحفيظ القرآن على التوالي ٩١,٤% ، ٨١,٧% ، ٥٩% و ٧٩,٣% من إجمالي الأسر الحضرية على مستوى الجمهورية . ويبلغ معدل الوفيات لكل ألف من السكان ١١,٣ ومعدل وفيات الرضع اقل من خمس سنوات ١٠٥ لكل ألف مولود. وتغطي شبكة الخدمات الصحية ٤٠% من السكان مع تركزها في المدن والمناطق الحضرية.

وتعاني اليمن من ظاهرة الفقر حيث تبلغ نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الأدنى ٢٧% بينما تبلغ نسبة الأسر تحت خط الفقر الأعلى ٣٤%. ويحد الفقر بشكل واضح من إمكانية الأسر الفقيرة الحضرية في الحصول على السكن المناسب والخدمات الأساسية خاصة في غياب الدعم الكافي من قبل الدولة لمساعدتهم في هذا الجانب. وتعمل الدولة للتخفيف من ظاهرة الفقر بالتعاون مع المنظمات الدولية والدول المانحة من خلال أربع آليات تتمثل في مشروع الأشغال العامة ، الصندوق الاجتماعي للتنمية ، صندوق الرعاية الاجتماعية وبرامج العلاوات الاجتماعية.

ولا تتوفر في اليمن وسائل نقل عامة داخل المدن ولكن تتوفر أنماط أخرى للمواصلات تتمثل في حافلات الأجرة الصغيرة والمتوسطة المملوكة للأفراد بالإضافة إلى وسائل النقل التي توفرها المؤسسات العامة والشركات لموظفيها. وتعاني اليمن من مشاكل بيئية ناتجة عن النمو السكاني والعمراني والاجتماعي تتمثل في شح المياه ونقص خدمات الصرف الصحي وعدم الكفاءة في جمع وتصريف المخلفات الصلبة وغيرها.

وفيما يتعلق بالتخطيط الحضري فإن المجلس الأعلى للتخطيط هو أعلى سلطة للتخطيط الحضري ويتكون من أربعة عشر عضوا يرأسه وزير الأشغال العامة والتطوير الحضري ويتولى المجلس رسم السياسات العامة للتخطيط الحضري في إطار السياسة العامة للدولة. وتتولى وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري مسؤولية إعداد وتنفيذ المخططات العامة والهيكلية والتفصيلية للمدن والقرى وإدارة قطاع الإسكان بموجب قانون التخطيط الحضري. وتقوم الوزارة ووزارات أخرى مثل الكهرباء والمياه ومكاتبها في مدن المحافظات بتنفيذ الخطط والمشاريع وإدارة المدن كل فيما يخصه . ومن المتوقع أن تنتقل مهام ومسؤوليات تلك المكاتب وأجهزتها التنفيذية إلى سلطات المجالس المحلية طبقا لقانون المجالس المحلية الذي تم إقراره في عام ٢٠٠٠ والذي ينمخ السلطات المحلية دور اكبر ويعتمد على مبدأ اللامركزية.

وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري هي الجهة المسؤولة عن إدارة قطاع الإسكان وتوفير السكن للمواطنين وقد وجد أنه لا توجد حتى الآن سياسة إسكانية محددة وعامة وكل ما تم عمله في هذا الجانب من قبل الوزارة هو إعداد وثيقة نقاش لوضع سياسة عامة للإسكان تم إعدادها في عام ١٩٩٣. وتعتمد الوزارة على استراتيجيات متعددة فيما يتعلق بالإمداد بالإسكان تتمثل في توفير العناصر الأساسية للإسكان، مثل، الأرض، ومواد البناء، تسهيل الحصول على قروض، وخاصة لذوي الدخل المحدود وتوفير

## مقدمة

قامت الجمهورية اليمنية بعد الوحدة بين الجمهورية العربية اليمنية (في الشمال) وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (في الجنوب) في الثاني والعشرين من مايو عام ١٩٩٠. وأظهرت نتائج كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠ أن عدد سكان اليمن المقيمون بلغ ١٨,٢ مليون نسمة يعيش ٧٠% منهم في المناطق الريفية. ويبلغ متوسط حجم الأسرة ٧,٢ في المناطق الريفية والحضرية.

وتبلغ مساحة اليمن ٥٢٨,٠٠٠ كيلو متر مربع وينقسم من حيث التكوينات الطبيعية إلى خمس مناطق (جبلية، هضبية، ساحلية، الربع الخالي، الجزر اليمنية) وتبلغ أعلى قمة في جبل النبي شعيب (٣٣٦٦م) وهي أعلى قمة في الجزيرة العربية والشام ويقع خط تقسيم المياه في هذه الجبال وتتمتع اليمن بمناخ حار رطب على الشريط الساحلي ومعتدل في المرتفعات الجبلية ومناخ صحراوي في المناطق الصحراوية .

وبالرغم من أن اليمن استعاد تحقيق وحدته في عام ١٩٩٠ إلا أن المسار الاقتصادي تأثر بالمتغيرات المحلية والإقليمية والدولية والتي لم تكن مواتية خلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٤ . ويعاني اليمن من شح الموارد الاقتصادية ونقص المياه والعجز في الخدمات الأساسية وزيادة معدلات الفقر والبطالة وتدني مستوى دخل الفرد.

وقد أثرت حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١ على الدولة الجديدة من الناحية الاجتماعية والاقتصادية بشكل سلبي واضح تمثل في العودة المفاجئة لحوالي أكثر من مليون من العاملين اليمنيين في دول الخليج وتجمعهم في تجمعات سكنية عشوائية وغير مؤهلة بيئياً وصحياً وخاصة في مدينة الحديدة التي استقبلت العدد الأكثر من العائدين. وقد أدت الحرب الأهلية في صيف عام ١٩٩٤ إلى زيادة الأوضاع سوء من الناحية الاجتماعية والاقتصادية وزادت كذلك من ارتفاع معدلات الفقر وتعاضم المعاناة للكثير من السكان.

في نهاية عام ١٩٩٤ وصلت الأوضاع إلى مرحلة تنذر بوقوع كارثة اقتصادية نظراً إلى تزايد الاختلالات الاقتصادية حيث أصبح معدل النمو الاقتصادي - الذي اتسم بالتباطؤ والضعف خلال الفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٣ - سالبا في عام ١٩٩٤ في حين انخفض الناتج المحلي الحقيقي إلى -٠,٦% . وفي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤ أقر مجلس النواب برنامجاً للإصلاح المالي والاقتصادي والإداري والذي دخل مرحلة التنفيذ في مارس من عام ١٩٩٥ بدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وركز البرنامج على مراجعة أوضاع المؤسسات العامة وهيكل الجهاز الإداري وتطبيق اللامركزية وتحرير الاقتصاد وتوحيد سعر الصرف وتنمية العمالة وتشجيع الإنتاج وتوسيع مشاركة القطاع الخاص وإصلاح الموازنة العامة من خلال تقليص الإنفاق الحكومي .

وقد أدى تطبيق البرنامج منذ ١٩٩٥ إلى تقليص كل من عجز الميزانية من ١٦,٣% في عام ١٩٩٤ إلى ٦% في عام ١٩٩٥ ونمو عرض النقود (السيولة المحلية) من ٣١,٦% في عام ١٩٩٤ إلى ٨,٦% في عام ١٩٩٦، إضافة إلى نمو معدل التضخم كما ارتفعت الاحتياطات من النقد الأجنبي واستقر سعر الصرف المعموم واتجه ميزان المدفوعات إلى التحسن النسبي.

وتمتلك اليمن قطاعاً عاماً يصل قوامه إلى ١٤٠ مؤسسة موزعة على قطاعات الصناعة والزراعة والأسماك والتجارة، وتشغل هذه المؤسسات ٧٤ ألف عامل وموظف. وقد تضمن برنامج الإصلاح

الاقتصادي فيما يتعلق بعملية الخصخصة إدراج حوالي ١٠٠ مؤسسة في قائمة الترشيح للخصخصة. ويستهدف برنامج الخصخصة توسيع دور القطاع الخاص لتعزيز الثقة واطلاق الموارد للتسريع بالنمو بقيادة القطاع الخاص. ولقد حقق برنامج الخصخصة خطوات متقدمة حيث تم خلال الفترة ١٩٩٥ - ١٩٩٧ إخضاع حوالي ٦٠ مؤسسة عامة للخصخصة.

وتعتبر عملية التحضر في اليمن ظاهرة حديثة على المجتمع اليمني حيث أن نسبة السكان الذين يعيشون في الحضر تبلغ فقط ٢٧% من مجموع السكان. ونظرا للطبيعة الجغرافية لليمن وطبيعة الأمطار الموسمية والمياه الجوفية والتي أثرت بشكل سلبي إلى حد ما على الزراعة أدت إلى الاتجاه إلى المراكز الحضرية كمراكز للنشاط التجاري والاقتصادي والصناعي.

رغم أن النمو الحضري في اليمن ظاهرة جديدة إلا أن المدن اليمنية وخاصة الرئيسية منها شهدت قفزة كبيرة خلال العقدين الأخيرين من القرن الماضي. وانعكاسا لهذا النمو توسعت المدن بشكل متسارع وازدادت أعداد السكان في المدن الرئيسية بشكل كبير. وقد نشأ عن ذلك تجمعات سكانية عشوائية محرومة من الخدمات الأساسية مثل شبكات الصرف الصحي والشوارع المعبدة وشبكات المياه والكهرباء المناسبة وغيرها. وغالبا ما تكون هذه التجمعات السكانية داخل المدن أهلة بالسكان من ذوي الدخل المحدود ممن قدموا من الأرياف إلى المدن لأسباب اقتصادية واجتماعية عديدة.

وتعمل الحكومة وبالتعاون مع المنظمات الدولية والدول المانحة على التخفيف من وطأة الفقر وخلق فرص عمل من خلال تنفيذ شبكة الأمان الاجتماعي الذي تتكون من أربعة عناصر رئيسية هي: مشروع الأشغال العامة، والصندوق الاجتماعي للتنمية. وصندوق الرعاية الاجتماعية والعلاوات الاجتماعية لموظفي القطاع العام والمشارك.

وتتألف الدراسة من خمسة أبواب موزعة كالتالي:

الباب الأول: حول التنمية الحضرية ويقدم نظرة عامة على الإطار التنظيمي للتنمية الحضرية ودور المجالس المحلية في عملية التنمية الحضرية وخصائص السكان والفقر والخدمات الاجتماعية والبطالة والنقل والمواصلات والبيئة.

الباب الثاني: حول الإسكان والخدمات الأساسية ويشمل استعراض الوضع الإسكاني والسياسات الإسكانية ونتاج الإسكان والعوامل المؤثرة في الطلب على الإسكان ودور القطاع العام والخاص في توفير الإسكان بالإضافة إلى استعراض الخدمات الأساسية .

الباب الثالث: حول تمويل الإسكان ويشمل استعراض آليات تمويل الإسكان ودور القطاع الخاص والقطاع العام في عملية التمويل ودور بنك التسليف للإسكان في المساعدة على حل مشكلة التمويل.

الباب الرابع: حول التخطيط العمراني والأرض السكنية ويشمل استعراض دور الوزارات المعنية في عملية التخطيط العمراني وتخطيط المدن وتوفير الأراضي لغرض الإسكان والقوانين المنظمة للتخطيط العمراني. كما يستعرض أنواع ملكية الأراضي وعملية التسجيل وأسعار الأراضي والقوانين المنظمة لذلك.

الباب الخامس: يستعرض تجربة وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري في تنفيذ بعض مشاريع التنمية الحضرية في مدينة صنعاء والحديدة.

## أولاً - التنمية الحضرية

### ألف - الإطار التنظيمي

#### ١- المجلس الأعلى للتخطيط

تشكل المجلس الأعلى للتخطيط، والذي يعتبر أعلى سلطة للتخطيط الحضري ، بموجب قانون التخطيط رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٥ من الوزارات والجهات المعنية التالية:

عضو	رئيس	مدير عام التخطيط الحضري بالوزارة	وزير الأشغال العامة والتطوير الحضري
عضو	عضو	مدير عام تخطيط المناطق بالوزارة	نائب وزير الأشغال العامة
عضو	عضو	مندوب وزارة الكهرباء والمياه بدرجة مدير عام	نائب وزير التخطيط والتنمية
عضو	عضو	مندوب من وزارة الأوقاف بدرجة مدير عام	نائب وزير الصناعة
عضو	عضو	مندوب من مجلس حماية البيئة بدرجة مدير عام	نائب وزير الزراعة
عضو	عضو	مندوب من وزارة المواصلات	وكيل وزارة الأشغال لقطاع التخطيط الحضري
عضو	عضو	مدير عام الأراضي بوزارة الأشغال	وكيل مصلحة المساحة للشئون الفنية

ويتولى المجلس الأعلى للتخطيط المهام التالية:

- رسم السياسة العامة للتخطيط الحضري وتحديد متطلبات وأهداف التنمية الحضرية في إطار السياسة العامة للدولة.
- تحديد اتجاهات مواقع النمو العمراني والصناعي والحرفي على ضوء الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.
- مناقشة وقرار دراسات ومشروعات المخططات الهيكلية.
- دراسة مقترحات وزارة التخطيط الحضري حول إعادة تخطيط بعض المدن والأحياء والمواقع الصناعية التي تم البناء فيها بشكل عشوائي.
- اقتراح أيجاد مواقع نشاطات سكانية واقتصادية واجتماعية تلبى أغراض تنموية محددة.
- البت في أي تعديلات أو مقترحات على المخططات الهيكلية التي يعرضها رئيس المجلس والتي تستلزم المصلحة العامة تعديلها.
- المساهمة في وضع الخطط الشاملة لتطوير أساليب التخطيط الحضري في مدن ومناطق الجمهورية وبما يتفق وظروف وإمكانيات كل منطقة بهدف إيجاد نشاط اقتصادي واجتماعي وسكاني متوازن داخل هذه المناطق.

#### ٢- التوزيع الإداري في الجمهورية اليمنية

يتوزع سكان الجمهورية اليمنية على ١٩ محافظة بالإضافة إلى أمانة العاصمة صنعاء وتعتبر المحافظة اكبر وحدة إدارية في البلاد . وتتألف المحافظة من وحدات إدارية اصغر هي المديريات يختلف عددها تبعاً لحجم المحافظة ومساحتها . والمديرية تتألف بدورها من عدد من المراكز / (العزل). كما يتوزع السكان على تجمعات سكانية تعرف بالقرى والمحلات / (التوابع في الأرياف)، ويدير شئون المحافظة المحافظ والمجلس المحلي للمحافظة .



يعين المحافظ من قبل رئيس الجمهورية بقرار جمهوري بعد موافقة مجلس الوزراء ويؤدي المحافظ اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرته مهام منصبه. والمحافظ هو رئيس المجلس المحلي للمحافظة بحكم منصبه وهو المسئول الأول فيها باعتباره ممثل السلطة التنفيذية. ويتولى المحافظ الإشراف على تنفيذ القوانين والسياسة العامة للدولة في إدارته لشئون المحافظة في كافة المجالات وتوجيه أجهزتها التنفيذية وتنمية مواردها والمحافظة على النظام العام فيها. كما يتولى المحافظ رئاسة اجتماعات المجلس المحلي بالمحافظة.

### ٣- المجالس المحلية

ينظم عمل المجالس المحلية قانون السلطة المحلية رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ والذي ينص في المادة رقم ٨ على أن يكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخاباً حراً مباشراً. ويحدد القانون كيفية تكوين المجالس المحلية ومسئوليات أعضاء المجلس المحلي ومواردها المالية. ويتم انتخاب أعضاء المجلس المحلي عن طريق الانتخابات المباشرة من قبل المواطنين. كما يحدد القانون الشروط الذي يجب أن يستوفيه كل شخص يرغب بترشيح نفسه للمجالس المحلية. ويتكون المجلس المحلي للمحافظة من مجموع الأعضاء المنتخبين من المديريات بحيث لا يقل عدد أعضاء المجلس المحلي للمحافظة عن ١٥ عضواً بما فيهم رئيس المجلس. وبالنسبة للمجلس المحلي للمديرية فيأتي إضافة إلى رئيسه وفقاً للتراتب التالي:

- المديرية التي يكون تعدادها السكاني ٣٥ ألف نسمة فما دون يتكون مجلسها المحلي من ١٨ عضواً.
- المديرية التي يزيد تعدادها عن ٣٥ ألف ولا يتجاوز ٧٥ ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من ٢٠ عضواً.
- المديرية التي يزيد تعدادها عن ٧٥ ألف ولا يتجاوز ١٥٠ ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من ٢٦ عضواً.
- المديرية التي يزيد تعدادها عن ١٥٠ ألف نسمة يتكون مجلسها المحلي من ٣٠ عضواً.

ويتولى المجلس المحلي للمديرية بناء على قانون السلطة المحلية اقتراح مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمديرية وكذلك الخطط والموازنات الاستثمارية للوحدات وممارسة دورها في عملية الإشراف وتنفيذ الخطط والبرامج التنموية بما يكفل توفير وتطوير الخدمات الأساسية، مثل المياه والكهرباء والصحة والتعليم والطرق وتنظيم الأسواق ومنح تراخيص البناء وأعمال التخطيط الحضري للمجتمع المحلي وتنميته كما يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية للسلطة المحلية ومساعدتها ومحاسبتها.

### ٤- السلطة المحلية والتنمية الحضرية

تشير مسودة الاستراتيجية الحضرية لليمن إلى أن إدارة التنمية الحضرية في اليمن تتم مركزياً من خلال الوزارات الحكومية والتي لا يوجد مؤسسات على المستوى المحلي مسؤولة عن تنمية وتشكيل سياسات خاصة بالتنمية الحضرية. فبالنسبة للوزارات الحكومية المعنية بالتنمية الحضرية والإسكان مثل وزارة الأشغال والتطوير الحضري، ووزارة المياه والكهرباء، ووزارة النقل، ووزارة الإدارة المحلية ووزارة المالية فهي تشارك في التنمية المحلية للمدن من خلال فروعها في المحافظات ولكن من خلال إدارة مركزية واسعة الصلاحية.

وقد جاءت عملية التحول من الإدارة المركزية إلى اللامركزية من خلال إصدار قانون السلطة المحلية بعد حوالي ست سنوات من الجهود السياسية والإدارية من قبل الحكومة . ونظرا لاستيعاب الحكومة للصعوبات التي يمكن أن تواجهها السلطات المحلية في القيام بمسئولياتها التي يمنحها القانون فقد رأت الحكومة أن يتم تنفيذ القانون على مراحل. ونتيجة لذلك فسيتم تنفيذ القانون أولا على مستوى المحافظات على أن يتم البدء بالعمل به على مستوى المديرية بعد عامين. وقد بدأ العمل بالقانون منذ كانون أول/ يناير عام ٢٠٠٢ فقط في أمانة العاصمة.

وتتألف السلطة المحلية من رئيس الوحدة الإدارية والمجلس المحلي والأجهزة التنفيذية للوحدة الإدارية التي تعبر عن سلطة الوحدة الإدارية باستثناء ما يتم تحديده بقرار جمهوري كأجهزة السلطة القضائية ووحدات القوات المسلحة وفروع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وأية مرافق ذات طابع عام على المستوى القومي.

ويقوم نظام السلطة المحلية طبقا لقانون المجالس المحلية على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة وسلطات هذه المجالس. ويكون لكل وحدة إدارية مجلس محلي منتخب انتخابا حرا مباشرا ومتساويا ويحق للمواطنين جميعا في نطاق وحداتهم الإدارية حق الترشيح والانتخاب لعضوية المجالس المحلية.

وتجري الانتخابات المحلية لكل من المجالس المحلية للمحافظات والمجالس المحلية للوحدات الإدارية في وقت واحد ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجلس المحلي. ويحدد القانون مدة المجالس المحلية بأربع سنوات شمسية تبدأ من أول اجتماع تعقده ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخابات مجالس محلية جديدة قبل انتهاء مدة المجلس المحلي بستين يوما على الأقل .

وتقوم الأجهزة التنفيذية بالمحافظات والتابعة لفروع الوزارات الخدمية ، طبقا للقانون بدور أجهزة السلطة المركزية كل فيما يخصه بتنفيذ المشاريع على مستوى المحافظات والأشراف الفني على الأجهزة المماثلة لها في المديرية وتعتبر الأجهزة التنفيذية في الوحدة الإدارية أجهزة محلية تمثل الجهاز الإداري والفني والتنفيذي للمجلس المحلي وتقوم تحت إشرافه وإدارته بإنشاء وتجهيز كافة المشاريع التنموية والخدمية المدرجة في الخطة.

وفيما يتعلق بإدارة التنمية الحضرية على المستوى المحلي في المحافظات فإن تنفيذ قانون السلطة المحلية سيؤدي إلى التحويل الرسمي لما يسمى بمكاتب أو فروع الوزارات المركزية في المحافظات لجعلها مسؤولة بشكل مباشر ومستقل عن إدارة التنمية الحضرية. وهذه المكاتب أو الفروع ، في معظم الحالات ، تمارس مهامها حاليا بشكل منفرد دون وجود أي تنسيق مع بعضها البعض . ولا شك أن السلطات المحلية الجديدة والتي ستنشئ بموجب القانون ستواجه بالتأكيد تحديات كبيرة في تخطيط وتنفيذ إدارة جيدة وإيجاد نظام جيد وموارد بشرية لتأدية وظائفها. حيث أن الطاقم الوظيفي الحالي سيكون بحاجة إلى برامج تدريب وتأهيل كثيفة وبرامج بناء القدرات ، خاصة في المدن الكبيرة ، ليكون قادرا على القيام بمهامه الجديدة والمحددة بشكل جيد وليستطيع أن يتجاوب مع احتياجات السكان المحليين على عكس ما كان عليه الحال في السابق من تنفيذ للتوجيهات التي تأتي من الوزارات المركزية. كما سيقدّم قانون السلطة المحلية فرصة كبيرة للمجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية للمشاركة الفعالة في التنمية المحلية

<sup>١</sup> -الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة) ، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ٢٠٠٠م .

واشراكهم في عملية اتخاذ القرارات التي تتعلق بمدنهم أو مجتمعاتهم من خلال الانتخابات المباشرة لأعضاء المجالس المحلية والمشاركة في الحكم وذلك من أجل الوصول إلى إدارة وتنمية أفضل على المستوى المحلي.

#### ٥- تمويل السلطات المحلية

يحدد قانون السلطة المحلية الموارد المحلية للمديرية على النحو التالي:

- الموارد المحلية التي يتم تحصيلها على مستوى المديرية.
- الموارد المشتركة التي يتم تحصيلها على مستوى المحافظة.
- الموارد العامة المشتركة.
- ما تخصصه الدولة من دعم مالي مركزي سنوي للوحدات الإدارية على مستوى الجمهورية.

#### ٦- دور البلديات في المدن الكبرى

ينظم عمل البلديات (مكاتب وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري في عواصم المحافظات) قانون التخطيط الحضري رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٥ واللائحة التنفيذية له . وتحدد المادة رقم ١٢ من القانون مهام مكاتب الوزارة في أمانة العاصمة وعواصم المحافظات في مجال التخطيط العمراني وتحديد الأرض السكنية على النحو التالي:

١- إعداد الدراسات وجمع المعلومات وتحليلها وإعداد مشروعات المخططات الهيكلية والتفصيلية للمدن والقرى الداخلة ضمن اختصاصها على أن تحدد هذه المخططات الاستخدامات المختلفة للأرض بما فيها الأرض السكنية طبقاً لاتجاهات النمو العمراني وصلاحيات الأرض وتوفرها وعدم تعارضها مع استخدامات أخرى خاصة (كأن تكون محجوزة لأغراض بيئية أو عسكرية أو أن تكون أحواض مياه جوفية) وذلك طبقاً لمعايير التخطيط العمراني . وترفع هذه المقترحات إلى الوزارة لدراستها وإقرارها.

٢- تنفيذ المخططات التي تم التصديق عليها بصفة نهائية من قبل الوزارة. ويشمل ذلك إصدار تراخيص البناء أو التوسعة للمباني السكنية والتجارية والصناعية وغيرها والمراقبة والإشراف على تلك المباني والعمل على عدم السماح بالبناء المخالف لتلك المخططات أو لغير الاستخدامات المخصصة.

وينص القانون على أن تشكل لجنة فنية فرعية في مكاتب الوزارة في أمانة العاصمة وعواصم المحافظات بقرار من الوزير بناء على ترشيح مدير عام المكتب على النحو التالي:

١- مدير عام مكتب الوزارة بالمحافظة

٢- مندوب عن المحافظة لا تقل درجته عن مدير إدارة ويعينه المحافظ

٣- مدير إدارة الشؤون القانونية بالمكتب

٤- مدير إدارة التخطيط بالمكتب

٥- مهندس من المكتب من ذوي الكفاءة والخبرة

وتقوم اللجنة الفرعية بمراجعة الدراسات والتقارير التحليلية ومقترحات المخططات الهيكلية والتفصيلية التي أعدها المكتب وإيداء ملاحظات عليها وفي حالة عدم اقتناع المكتب بالملاحظات يتم الرفع بها إلى الوزارة . كما تقوم اللجنة بدراسة الاعتراضات والمقترحات المقدمة لها من الجهات ذات العلاقة أو المواطنين ورفعها إلى اللجنة الفنية العليا في الوزارة . كما تقوم بالنظر في قضايا المواطنين المتعلقة بالمخططات التفصيلية ورفعها إلى الوزير مع إيداء الرأي الفني. كما تحضر اللجنة تنفيذ مشروعات المخططات على الطبيعة ورفع أي ملاحظات لها إلى الوزير عن إي تجاوزات أو أخطاء في أعمال التخطيط على الطبيعة أو عدم التزام المكتب بالمعايير الفنية للتخطيط.

#### ٧- إدارة المدن الكبرى

تتم إدارة جميع المدن الكبرى في اليمن، عن طريق الوزارات المختصة وهي وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري ووزارة المياه والكهرباء وذلك من خلال المكاتب المحلية لتلك الوزارات باستثناء مدينة صنعاء حيث يشارك في إدارتها بالإضافة إلى المكاتب المحلية لتلك الوزارات جهاز إضافي هو أمانة العاصمة على النحو التالي:

- بالنسبة لمكاتب وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري (وتسمى في اليمن البلدية) فيقوم قطاع البلدية بأعمال إضاءة الشوارع وإدارة تصريف مياه الأمطار وبناء الأرصفة في الشوارع والطرق الداخلية وإصدار تراخيص البناء. وفيما يتعلق بالمخلفات فهي مسئولة عن إزالة مخلفات البناء وتحصيل رسوم مخالفات البناء.

ويقوم قطاع التخطيط الحضري بالمكاتب بإعداد مخططات التنمية العمرانية وتنمية الأرض وتسمى هذه المخططات (وحدات جوار) كل وحدة جوار تتكون مساحتها من ٥٠ هكتار وتحدد فيها الشوارع والطرق واستخدامات الأرض والخدمات العامة والاجتماعية.

أما قطاع الإنشاءات فيقوم بتعبيد الطرق والشوارع في المدن بالإضافة إلى التنسيق مع الجهات الأخرى فيما يتعلق ببناء المباني الحكومية فيما يخص إعداد المخططات المعمارية والإنشائية وغيرها.

- المؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي وتتبع وزارة المياه والكهرباء ويوجد لها فرع محلي في كل عواصم المحافظات. وتقع على عاتق المؤسسة المحلية مسئولية الاستثمار في مجال مياه الشرب في المدن. كما تقوم أيضا بعملية التشغيل والصيانة لشبكات المياه والصرف الصحي وتحصيل العائدات من خلال إصدار فواتير الاستهلاك الشهرية. ويوجد في المؤسسة وحدة تسمى وحدة إدارة المشاريع تختص بعملية التخطيط والتنفيذ واستثمار رؤوس الأموال الممنوحة من قبل البنك الدولي لمشاريع المياه والصرف الصحي.
- الشركة العامة للكهرباء وتتبع وزارة المياه والكهرباء وهي مؤسسة إقليمية مسئولة عن إمداد شبكة الكهرباء وتشغيلها وصيانتها وتحديثها في المدن وتحصيل رسوم خدمات الكهرباء من المستهلكين.
- أمانة العاصمة وتقع على عاتقها مسئولية إدارة المخلفات والقمامة وإدارة صندوق النظافة وإدارة المنشآت والمحلات التجارية والحدائق العامة والمنتزهات وغيرها ونشر الوعي البيئي بين المواطنين.

## ٨- صندوق النظافة وتحسين المدن

ينص قانون النظافة رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٩م على إنشاء صندوق يسمى (صندوق النظافة وتحسين المدن) في كل مدينة ويتولى مسئولية إدارة الصندوق مجلس إدارة يتم تشكيله بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الإدارة المحلية ووزير الأشغال العامة والتطوير الحضري. ويتولى الصندوق إدارة قطاع النظافة وتحسين المدن بصفة مستقلة إداريا وماليا ويقوم بتوفير الاحتياجات الفنية والبشرية للقيام بذلك. ويقوم الصندوق بتكليف شركات من القطاع الخاص أيضا للقيام بأعمال النظافة حسب خطط تقسيم المدن إلى قطاعات حيث يتم تكليف كل شركة لتتولى تنفيذ أعمال النظافة في قطاع معين.

وتتكون مصادر تمويل الصندوق كما يلي:

- رسوم النظافة التي يتم تحصيلها من مختلف المنشآت والمحلات التجارية.
- رسوم تحسين المدينة التي يتم تحصيلها ضمن فواتير الكهرباء والمياه .
- رسوم الإعلانات التجارية المختلفة والمعروضة في الشوارع والطرق والأماكن العامة.
- التبرعات المقدمة للصندوق من الشخصيات المحلية والأجنبية والمؤسسات والمنظمات وغيرها.

ويحق لمجلس المدينة أو مكتب المحافظة ، والذي تم إنشاء الصندوق فيه، أن يقترح مصادر تمويل أخرى وبما يساعد على تحقيق أهداف الصندوق. ولا يجب أن تتعدى نفقات إدارة الصندوق ٥% من إجمالي دخل الصندوق السنوي.

## باء- السكان

ارتفع عدد سكان اليمن من حوالي ١٢,٢ مليون نسمة في عام ١٩٩٠ إلى ١٥,٨ مليون في عام ١٩٩٤ وإلى ١٨ مليون في عام ٢٠٠٠ ويشكل اليمنيون غير المقيمين ٤,٧% من إجمالي السكان. في حين تضاعف حجم السكان خلال العشرين سنة الأخيرة حيث كان يقدر بـ ٧,٥ مليون في عام ١٩٧٥. وارتفع معدل نمو السكان من ٢,٦% إلى ٣,٧% طبقا لتعداد ١٩٩٤ في حين أنخفض معدل نمو السكان في عام ٢٠٠٠ إلى ٣,٥% .

وتعاني اليمن من ظاهرة اختلال التوزيع السكاني والتباين الشديد في التوزيع النسبي للسكان جغرافيا وبيبين (الجدول ١) هذا التباين في التوزيع . حيث يتوزع السكان على ١٩ محافظة بالإضافة إلى أمانة العاصمة صنعاء وتأتي محافظة تعز في المرتبة الأولى حيث يتركز فيها ١٣,٩% من إجمالي السكان يليها محافظة إب التي يتركز فيها ١٢,٤% يليها محافظة صنعاء والتي يتركز فيها ١٢,١% يليها محافظة الحديدة التي يتركز فيها ١١,١% ثم محافظة حجة التي يتركز فيها ٨% يليها محافظة ذمار التي يتركز فيها ٦,٦% وتأتي محافظة المهرة في المركز الأخير من حيث نسبة السكان إذ يتركز فيها ٠,٧% فقط من إجمالي السكان. ويلاحظ انه يسكن الست المحافظات السابقة حوالي ثلثا سكان اليمن بينما يتوزع الباقي على المحافظات الثلاث عشرة الأخرى. وتتراوح الكثافة السكانية ما بين ٤٣٨٥ شخصا للكيلو متر المربع في العاصمة وشخصين اثنين في محافظة المهرة أي أن الفرق بين أعلى وأقل كثافة للسكان يعادل ٢١٩٢ ضعفا.

الجدول ١ - التوزيع النسبي للسكان والمساحات والكثافة السكانية حسب المحافظات في عام ١٩٩٤

المحافظة	نسبة السكان	نسبة المساحة	الكثافة السكانية - شخص / كم
أمانة العاصمة	٦,٢	٠,٠٤	٤٣٨٥
صنعاء	١٢,١	٧,١	٥٠
عدن	٣,٦	١,٣	٨١
تعز	١٣,٩	٢,١	١٩٦
الحديدة	١١,١	٢,٥	١٣٢
لحج	٤,٠	٢,٤	٥٠
اب	١٢,٤	١,٢	٢٩٩
ابين	٢,٦	٤,٠	١٩
ذمار	٦,٦	١,٥	١٣٣
شبووة	٢,٤	١٣,٧	٥
حجة	٨,٠	١,٩	١٢٤
البيضاء	٣,٢	١,٩	٤٨
حضر موت	٥,٥	٢٨,٨	٦
صعدة	٣,١	٥,٤	١٧
المحويت	٢,٦	٠,٤	٧٦
المهرة	٠,٧	١٢,٣	٢
مأرب	١,٢	٥,٨	٦
الجوف	١,١	٧,٦	٤
إجمالي الجمهورية	١٠٠	١٠٠	٢٨,٥

المصدر: تقرير التنمية البشرية لليمن ١٩٩٨ ، وزارة التخطيط والتنمية.

ويتميز المجتمع اليمني بتركيب عمري فتي ترتفع فيه نسبة السكان اقل من ١٥ سنة حيث بلغت هذه النسبة في عام ١٩٩٤ حوالي ٥٠,٣ % من مجموع السكان على مستوى الجنسين وقد انخفضت هذه النسبة بشكل بسيط في عام ٢٠٠٠ حيث بلغت ٤٨,٦ % . ويعود السبب في ارتفاع نسبة السكان الذين أعمارهم اقل من ١٥ سنة إلى المعدل المرتفع للزيادة الطبيعية للسكان والذي بدوره سوف سيؤدي ، ضمن عوامل أخرى، إلى تفاقم مشكلات عديدة من أهمها ارتفاع نسبة الإعالة وتزايد ضغوط العرض في سوق العمل وتزايد ضغوط الطلب على السكن والخدمات الأساسية والاجتماعية وخاصة التعليم والصحة والسكن والغذاء وغيرها.

### جيم - الفقر

تعتبر نسبة الفقر في اليمن واحدة من أعلى النسب في منطقة شمال أفريقيا والشرق الأوسط. ويبلغ متوسط دخل الفرد السنوي في اليمن ٢٥٠ دولار . وتشير تحاليل مسح الفقر للأعوام ١٩٩٠ - ١٩٩٨ أن الفقر في اليمن قد ارتفع بشكل ملحوظ خلال العقد الأخير من القرن الماضي . فقد ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون على اقل من دولار واحد يوميا من ٢,٤ % في عام ١٩٩٠ إلى ١٠,١ % في عام ١٩٩٨ كما ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون على اقل من دولارين يوميا من ١٤,٩ % في عام ١٩٩٠ إلى ٤٥,٢ % في عام ١٩٩٨ . [ (في عام ١٩٩٩ قام الجهاز المركزي بمسح حالة الفقر في اليمن. خط

الفقر الغذائي المستخدم كان ٢٠٦٧ ريال للشخص / لكل شهر بسعر صرف للدولار (١ دولار = ١٦٠ ريال يمني). كما اعتمد المسح خط فقر أعلى والذي يمثل القيمة الأدنى للغذاء المطلوب للشخص العادي بالإضافة إلى تكلفة الاحتياجات الأساسية الأخرى مثل السكن والملابس والتعليم والخدمات الصحية والمواصلات. وقد اعتمد خط الفقر الأعلى للشخص الواحد مبلغ ٢٨٧٣ ريال بسعر صرف الدولار (١ دولار = ١٦٠ ريال).

## الجدول ٢ - اتجاهات ومستويات الفقر في اليمن بين بداية ونهايات التسعينيات من العقد الماضي.

المصدر والسنة	نسبة الأسر تحت خط الفقر الأدنى	نسبة الأسر تحت خط الفقر الأعلى
مسح ميزانية الأسرة ١٩٩٢ *	٩	١٩
مسح ميزانية الأسرة ١٩٩٨ **	١٧,٥	٣١,٥
المسح الوطني لظاهرة الفقر ١٩٩٩ ***	٢٧	٣٤

المصادر : \* تقييم أوضاع الفقر في اليمن - وثيقة من وثائق البنك الدولي - تقرير رقم YEM - ١٥١٥٨ - ١٩٩٦ .  
 \*\* مؤشرات حالة الفقر في اليمن ، التحديث الثاني (الدورة الرابعة)، الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٩  
 \*\*\* المسح الوطني لظاهرة الفقر ١٩٩٩، تقرير النتائج الرئيسية، الجهاز المركزي للإحصاء، يوليو ٢٠٠٠ .

واستناداً لبيانات مسح ميزانية الأسرة عام ١٩٩٢ م والذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء فقد أظهرت تلك الدراسة أن السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الأدنى كانت نسبتهم ٩% والفقراء بشكل عام كانت نسبتهم ١٩% . وفي عام ١٩٩٨ نفذ المسح الثاني لميزانية الأسرة والتي أظهرت نتائجها ارتفاع نسبة الأسر تحت خط الفقر الأدنى إلى ١٧,٥% ونسبة الأسر تحت خط الفقر الأعلى إلى ٣١,٥% . وفي نهاية العام ١٩٩٩ نفذ الجهاز المركزي للإحصاء المسح الوطني لظاهرة الفقر في اليمن والتي جاءت نتائجها لتؤكد ارتفاع نسبة الأسر تحت خط الفقر الأدنى إلى ٢٧% بينما ارتفعت هذه النسبة بالنسبة للأسر تحت خط الفقر الأعلى إلى ٣٤% . (الجدول ٢) يبين تلك المعدلات .

ولا شك أن ارتفاع نسبة الفقر في اليمن بشكل عام وفي المراكز الحضرية بشكل خاص ينعكس سلباً على وضع المستوطنات البشرية التي يعيش فيها هؤلاء الفقراء ويساعد على تدهور الوضع البيئي والمعيشي فيها. وتتميز تلك الأوضاع بعدم توفر الخدمات الأساسية والضرورية كميّاه الشرب النظيفة والكهرباء أو تصريف الصحي بالإضافة إلى تدني الظروف السكنية كارتفاع معدل التزاحم في المسكن أو عدم وجود حمامات أو مطبخ مناسب داخل السكن خاصة عندما يكون السكن مكون من غرفة واحدة أو غرفتين ووجود عدد كبير من الأبناء في العائلة. ويبين (الجدول ٣) توزيع عدد ونسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الأعلى وتحت الفقر الغذائي في المراكز الحضرية للمحافظات الأكثر كثافة بالسكان.

وفي إطار محاربة الفقر فقد بدأت الحكومة تطبيق عدد من السياسات والبرامج بهدف التخفيف من آثار الفقر. وفي هذا الإطار وقعت الحكومة اليمنية في يونيو ١٩٩٦ مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي اتفاقية للتخفيف من الفقر وخلق فرص عمل<sup>٢</sup>. وتتلخص أهم برامج وسياسات محاربة الفقر في أربع آليات رئيسية حددت لتحقيق أهداف التعويض الاجتماعي وهي مشروع الأشغال العامة، وصندوق التنمية الاجتماعية، وصندوق الرعاية الاجتماعية والعلاوات الاجتماعية للعاملين في الجهاز الإداري والقطاعين العام والمشارك .

٢ - تقرير التنمية البشرية لليمن، وزارة التخطيط والتنمية، ١٩٩٨ .

## الجدول ٣ - الأسر التي تعيش في الحضر تحت خط الفقر

تحت خط الفقر الغذائي		تحت خط الفقر الأعلى		المحافظة
عدد الأسر	نسبة الأسر	عدد الأسر	نسبة الأسر	
١٦,١٤٢	٨,٨	٣٠,٤٤٩	١٦,٦	أمانة العاصمة
٢,٨٦٢	١٥,٩	٥,٧٦٠	٣٢,٠	صنعاء
٢,٤٤٦	١٣,٧	٥,٠٧١	٢٨,٤	ذمار
٥,٨٦١	١٤,٦	١٢,٤٠٤	٣٠,٩	اب
٩,٥٣٤	١٤,٧	١٧,١٢٢	٢٦,٤	تعز
٨٧٧	١٦,٦	١,٦٢٨	٣٠,٨	لحج
١١,١٢٢	١٠,٢	١٥,٩٤٦	٢٣,٨	عدن
١٧,٢٨٠	١٦,٨	٣٢,٧٠٩	٣١,٨	الحديدة
٨,٢٩٨	٢٠,١	١٧,٢٩٩	٤١,٩	حضر موت
	١٢,٩		٢٥,٣	إجمالي حضر اليمن

المصدر: الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة) ١٩٨٨

## (أ) - مشروع الأشغال العامة

يعتبر مشروع الأشغال العامة والذي تم إنشائه في يونيو من عام ١٩٩٦ أحد المكونات الأساسية لشبكة الأمان الاجتماعي ويهدف المشروع الى تحقيق مجموعة من الأهداف أهمها:

- إيجاد اكبر قدر من فرص العمل من خلال إنجاز وتنفيذ المشاريع الصغيرة كثيفة العمالة المولدة للدخل من خلال الاهتمام بالمشاريع الصغيرة التي لا تتطلب مهارات عالية.
- توفير الخدمات الأساسية للفئات الأكثر احتياجاً.
- تحسين مستوى المعيشة خاصة للفئات الفقيرة اقتصادياً وبيئياً .
- رفع مستوى المشاركة المجتمعية في مشروعات البنية الأساسية.
- الارتقاء بمستوى مهنة المقاولات والاستشارات الهندسية المحلية.

وقد تم تمويل المشروع للمرحلة الأولى (من حزيران/يونيو ١٩٩٦ إلى حزيران/يونيو ٢٠٠٠) من مساهمة البنك الدولي بحوالي ٢٥ مليون دولار والحكومة اليمنية بمبلغ ٣ مليون دولار ومساهمة الحكومة الهولندية بمبلغ ٢ مليون دولار. وقد تم خلال المرحلة الأولى تنفيذ ٤٣٥ مشروعاً مختلفاً تتوزع في مجالات خدمية مختلفة صحية وتعليمية والصرف الصحي ومياه الشرب والطرق والزراعة التي ولدت حوالي ١٢,٤٠٩ فرصة عمل مباشرة و ٥,٨٣٢ فرصة عمل غير مباشرة<sup>٣</sup>. ويبين (الجدول ٤) عدد المشاريع وتكلفتها ومساهمة المستفيدين في كل مجال.



#### الجدول ٤ - التوزيع القطاعي لمشاريع مشروع الأشغال العامة للمرحلة الأولى

القطاع	الصحة	التعليم	المياه	المجاري	الطرق	الزراعة	مباني عامة	الإجمالي
عدد المشاريع	٧٨	٢٣٦	٤٦	٢٥	٤٠	٨	٢	٤٣٥
قيمة العقود (مليون \$)	٢,٨٥	١٣,٨	٢,٣	١,٨٤	٢,٧٨	٠,٦	٠,٠٩	٢٤,٣٥
مساهمة المستفيدين	٠,٢٨	١,٣٦	٠,٢٢	٠,١٨١	٠,٢٨٢	٠,٠٥٩	٠,٠٠٨	٢,٤

المصدر: تقرير مشروع الأشغال العامة للفترة من يونيو ١٩٩٦ حتى سبتمبر ٢٠٠١

#### (ب) - الصندوق الاجتماعي للتنمية

أنشأ الصندوق الاجتماعي للتنمية بموجب القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٧ والذي حدد أهدافه: الحد من الفقر والبطالة والتعامل مع الآثار الجانبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي وتخفيف وطأة نتائجه عن كاهل فئة الدخل المحدود وفق ما يلي:

- إيجاد فرص عمل مولدة للدخل من خلال تشجيع ودعم إنشاء المشروعات الصغيرة وذات كثافة عمالية
- المساهمة في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية كالصحة والتعليم ومياه الشرب للفئات الأكثر فقرا.
- دعم الجمعيات الغير حكومية في دراسة وتنفيذ المشروعات المنتجة وخلق فرص عمل جديدة من خلال مشروعات خاصة أو دعم مشاريع قائمة ذات طابع إنتاجي لتحسين مستوى حياة الفقراء في الريف وسكان المدن ورفع مستوى دخلهم.

ومن أجل تحقيق تلك الأهداف فإن الصندوق يقوم بتمويل مشاريع الخدمات الأساسية في مجال الصحة الأولية والتعليم الأساسي ومشاريع المياه والصرف الصحي والبيئة. كما يقوم بتمويل المشاريع الصغيرة المولدة لفرص العمل من خلال تقديم رؤوس أموال صغيرة وتقديم قروض صغيرة ولمدة قصيرة للفئات الأكثر فقرا والتي تعمل في القطاع الغير رسمي. كما يقوم أيضا بتقديم المعونة الفنية لتلك المشاريع. ويشترط الصندوق عند تمويل تلك المشاريع أن يساهم المجتمع المحلي المستفيد بنسبة تتراوح ما بين ١٠ - ١٥ في المائة من تكلفة المشروع وقد تكون هذه المساهمة بشكل مالي مباشر أو من خلال تقديم بعض مواد البناء اللازمة لتنفيذ المشروع أو من خلال مشاركة المجتمع في عملية البناء بالجهد الذاتي (عمال أو بنائين في المشروع) وقد أدرجت أول ميزانية للصندوق في موازنة عام ١٩٩٨ بمبلغ إجمالي ٩٥٣,١ مليون ريال منها ٨٤١ مليون ريال من مصادر خارجية (قروض ومساعدات) تمثل حوالي ٩٠ في المائة من الإجمالي بينما مثلت نسبة الحكومة ١٠ في المائة الباقية. وقد تم تنفيذ ٥٠ مشروعا خلال عام ١٩٩٧ بلغت مساهمة الصندوق في إجمالي تكلفتها حوالي ٤٦١ مليون ريال. كما تم في عام ٩٩ تنفيذ ٣٣٧ مشروعا بلغت التكلفة الإجمالية لها ٢٠ مليون دولار. كما بلغ عدد المشاريع التي دخلت مرحلة التنفيذ خلال عام ٢٠٠٠، ٤٦٣ مشروع بتكلفة ٣٠ مليون دولار.

#### (ج) - صندوق الرعاية الاجتماعية

أنشئ الصندوق الاجتماعي للتنمية بموجب القانون رقم ٣١ سنة ١٩٩٦ حيث حدد الهدف من إنشائه في المساهمة الفاعلة لتخفيف وطأة الفقر ورفع المعاناة عن الفقراء والناجمة عن الإجراءات الاقتصادية. وقد حدد قانون إنشاء الصندوق الحالات التي لها الحق في الحصول على المساعدة الدائمة

كالأيتام والمرأة التي لا عائل لها والمصابين بالعجز الكلي أو بالعجز الجزئي الدائم والفقراء والمساكين. كما حدد القانون الحالات التي تستحق المساعدة المؤقتة. ويعتمد الصندوق في موارده على الدعم السنوي من الحكومة، والمساعدات والتبرعات من الهيئات المحلية والعربية والدولية، ونصيب الصندوق من أموال الزكاة، وأرباح استثمارات الصندوق. ويشير تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٨ إلا أنه بالرغم من الموازنة العامة رصدت للصندوق مبلغ مليار ريال إلا أن إجمالي تحويلات الصندوق خلال الفترة كانون الثاني/يناير - حزيران/يونيو ١٩٩٧ بلغت ١٦,٧ مليون ريال فقط. هذا بالإضافة إلى أن توزيع تلك الحوالات بين المحافظات تم بطريقة لا تتناسب مع نسبة الفقر في كل محافظة. أما في عام ١٩٩٧ فقد بلغ عدد الحالات المستحقة ١٠٤,٥٩٥ حالة باعتماد سنوي قدرة ٧٦٩,٧٨٣,٢١٢ ريال.

#### (د) - العلاوات الاجتماعية

منحت الحكومة علاوة اجتماعية (بدل غلاء) كنوع من التعويض للتخفيف من انخفاض الدخل للعاملين في الجهاز الإداري للحكومة حيث اعتمدت مبلغ ٨,٧ مليار ريال في موازنة عام ١٩٩٦ و ٣ مليار في موازنة عام ١٩٩٧ و ٦,٦ مليار في موازنة عام ١٩٩٨. غير أن (بدل الغلاء) لم يكن فعالاً في تخفيف الآثار السلبية لأنه لم يكن كافياً حيث قدرت نسبة الغلاء للفرد الواحد لعام ١٩٩٦ ب ٢٠% وبحيث لا تقل عن ألف ريال ثم انخفضت هذه النسبة إلى ١٠% في عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ والتي لا تتناسب بأي حال من الأحوال مع ارتفاع الأسعار.

#### دال - البطالة

بلغ إجمالي عدد المتعطلين عن العمل في عام ١٩٩٤، ٢٧٦,٨٩٢ يشكلون نسبة ٨,٣% من مجموع قوة العمل بينما بلغ عدد المتعطلين عن العمل في عام ١٩٩٩، ٤٦٩,٠٠١ يشكلون نسبة ١١,٥%. وقد ارتفعت نسبة القوى البشرية من عدد السكان الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ سنة من ٤٩,٧% في عام ١٩٩٤ إلى ٥١,٤% في عام ١٩٩٨. وارتفعت نسبة مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي من ١٤,٨٠% من إجمالي القوى العاملة إلى ١٩,٤٩% في عام ١٩٩٨. كما ارتفعت نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة من ١٨,٢% في عام ١٩٩٤ إلى ٢١,٢% في عام ١٩٩٨ على مستوى الجمهورية. وتبلغ نسبة البطالة في المناطق الحضرية ١٥,٨%. ونسبة البطالة بين الذكور في الحضر ١٣,٦% بينما تبلغ بين الإناث ٢٩,٥%.

ويشخص تقرير التنمية البشرية لليمن لعام ١٩٩٨ مشاكل التشغيل في اليمن على النحو كما يلي:

- ارتفاع نسبة العمالة الغير الماهرة نتيجة انتشار الأمية في أوساطها مما يصعب استيعابها في المشاريع التي تستخدم تكنولوجيا متطورة وهو الأمر الذي يؤدي إلى طلب عمالة خارجية.
- انخفاض نسبة مشاركة المرأة اليمنية في قوة العمل.
- ندرة أو قلة فرص العمل لدى القطاع الخاص بسبب انخفاض استثماراته لأسباب تتعلق بالوضع الاقتصادي.
- التضخم الوظيفي في الجهاز الإداري الحكومي والذي يبرز ظاهرة العمالة الفائضة.
- غياب نظام التوظيف والتصنيف المهني والوظيفي الذي من شأنه وضع العامل في الوظيفة المناسبة لمهاراته وتخصصه العلمي والتربوي.
- التركيب العمري الفتى للسكان والذي يؤدي إلى ارتفاع عبء الإعالة الاقتصادية.

- الزيادة السكانية الكبيرة والتي تقدر بحوالي ٥٧٧ ألف نسمة سنويا والذي جعل سوق العمل يستوعب سنويا ما بين ١٢٠ - ١٥٠ ألف نسمة.

## هاء - الخدمات الاجتماعية

### ١- التعليم

بلغ عدد السكان الأميين في الأعمار (١٠ سنوات وأكثر) ٥,٥٥٧,٥٣٨ شخص منهم الذكور ٢٩,٨% والإناث ٧٠,٢%. وعلى ضوء ذلك يتبين أن الأمية تنتشر بين ٤٧,٢% من السكان لهذه المرحلة العمرية مع ارتفاع نسبتها بين الإناث إلى ٦٧,٥% مقارنة بالذكور ٢٧,٧%. كما أن حالة الالتحاق بالتعليم العام ما تزال منخفضة مقارنة بالذكور حيث بلغت نسبة الالتحاق للإناث ٣٣% ونسبة الالتحاق للذكور ٦١%. وتقل نسبة الالتحاق بالنسبة للإناث في الريف إلى ٣١% فقط. ويبين (الجدول ٥) الوضع التعليمي في الجمهورية لعامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ حيث يلاحظ ارتفاع بسيط في عدد المدارس الأساسية والثانوية بينما ارتفع متوسط عدد الطلاب لكل مدرس بالنسبة للمرحلتين الأساسية والثانوية.

وتبلغ نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها مدارس التعليم الأساسي ومدارس التعليم الثانوي والمعاهد العلمية ومدارس تحفيظ القرآن على التوالي ٩١,٤% ، ٨١,٧% ، ٥٩% و ٧٩,٣% من إجمالي الأسر الحضرية على مستوى الجمهورية . وتبلغ نسبة توفر مدارس التعليم الأساسي للأسر في المناطق الحضرية في أربعة عشر محافظة ٩٠% في حين أن هذه النسبة في محافظات عدن والحديدة وحجة والبيضاء وصعدة تجاوزت ٨٠% والنسبة الأدنى في محافظة حضرموت حيث بلغت ٧٧%. ويوضح (الجدول ٦) نسبة الأسر التي تتوفر لها الخدمات التعليمية في المدن الرئيسية .

### الجدول ٥- الوضع التعليمي في اليمن لعامي ١٩٩٩ - ٢٠٠٠

البيان	عام ١٩٩٩	عام ٢٠٠٠
عدد المدارس الأساسية	٨٨٩٤	٩١٦٦
عدد طلاب المرحلة الأساسية	٢,٥٧٩,٨٩٧	٢,٧٨٨,٢٨١
متوسط عدد الطلاب لكل مدرس	٢١,٠٥	٢٤,٥٠
عدد المدارس الثانوية	١٩٠	٢١٥
عدد طلاب المرحلة الثانوية	٣٢٣,١٢٤	٣٧٤,٤٨٣
متوسط عدد الطلاب لكل مدرس	٢٣,٣٨	٢٦,٦٣
عدد الجامعات الحكومية	٧	٧
عدد الطلاب بالجامعات الحكومية	١٥٥,٥٣٧	١٤٧,١٨١
عدد الجامعات الخاصة	٨	٨

المصدر : كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ ، الجهاز المركزي للإحصاء.

الجدول ٦- نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها الخدمات التعليمية في المناطق الحضرية للمحافظات الرئيسية

المحافظة	مدرسة أساسية	مدرسة ثانوية	معاهد علمية	مدارس تحفيظ القرآن
صنعاء	٩٦,٤	٩٠,٩	٦٦,٣	٩٢,٣
عدن	٨٢,٦	٦٥,٤	٣٧,٧	٨٨
تعز	٩٧,١	٩٤,٥	٤٧,٣	٧٤,٧
الحديدة	٨٦,٦	٦٢,٨	٦٢,٨	٧٧,١
اب	٩٣,٧	٩٢,٤	٨١,٦	٨٠,٥
ذمار	٩٩,٤	٩٨,٣	٩٤,٥	٩٤,٣

المصدر: التقرير الرئيسي لنتائج مسح ظاهرة الفقر ، الجهاز المركزي للإحصاء ، ١٩٩٩ .

٢- الصحة

شهد عدد المواليد لكل ألف من السكان انخفاضا بسيطا حيث انخفض من ٤٦,٦ في عام ١٩٩٤ إلى ٤٦,٣ في عام ١٩٩٧ وشهد معدل الوفيات لكل ألف من السكان تحسنا بسيطا حيث انخفض من ١١,٤ في عام ١٩٩٤ إلى ١١,٣ في عام ١٩٩٨. كما انخفض معدل وفيات الرضع الى اقل من خمس سنوات من ١٢٢ حالة وفاة لكل ألف في عام ١٩٩٤ إلى ١٠٥ حالة وفاة لكل ألف مولود في عام ١٩٩٨. وتعاني شبكة الخدمات الصحية من نقص كمي ونوعي حيث أنها لا تغطي سوى ٤٠% من السكان مع تركزها في المدن الرئيسية والمناطق الحضرية ويبلغ عدد المستشفيات الحكومية ١٠٧ مستشفى وعدد الأسرة الحكومية ٩٥٣٠ سرير بينما يبلغ عدد المستشفيات الخاصة ٨٤ وعدد المراكز الصحية ٢٩٢ مركز في عام ٢٠٠٠. وحدث تحسن بسيط في العمر المتوقع عند الولادة حيث ارتفع من ٥٧,٤ سنة في عام ١٩٩٤ إلى ٥٨,٣ سنة في عام ١٩٩٧.

وتتوفر الخدمات الصحية للمجتمع على نحو متباين حسب نوع الخدمة ومكان الإقامة ويشير التقرير الرئيسي لنتائج المسح الوطني لظاهرة الفقر إلى أن حوالي ٢٠% من الأسر على مستوى الجمهورية تتوفر لها خدمات المستشفيات ، كما أن ٣٣% من الأسر تحصل على الخدمات الطبية من المستوصفات بينما تحصل ٣٤% من الأسر على خدمات الوحدات الصحية و ٢٠% من الأسر تتوفر لها مراكز الأمومة والطفولة بينما تحصل ٣٨% من الأسر على خدمات الصيدليات.

أما في المدن والمناطق الحضرية فتبلغ نسبة الأسر من إجمالي الأسر الحضرية التي تحصل على خدمة المستشفيات ٦٢% وخدمة المستوصفات ٨٠% وتبلغ نسبة الأسر التي تتوفر لها خدمة الوحدات الصحية ٦٨%. أما نسبة الأسر التي تحصل على خدمة مراكز الأمومة والطفولة فتبلغ ٦١% كما أن ٨٨% من الأسر الحضرية تتوفر لها خدمة الصيدليات. ويوضح (الجدول ٨) نسبة الأسر التي تتوفر لها الخدمات الصحية في المدن الرئيسية .

الجدول ٧- اهم المؤشرات الصحية لعامي ١٩٩٩ - ٢٠٠٠

البيان	عام ١٩٩٩	عام ٢٠٠٠
عدد الأطباء	٣٨٠١	٣٤٩١
عدد أطباء الأسنان	٢٧٥	٢٤٣
عدد السكان للطبيب الواحد	٤٦٥٠	٥٢٣١
عدد الأسرة	١٠٠٩٣	٩٥٣٠
عدد السكان للسريير الواحد	١٧٥١	١٩١٦
عدد المرضى	٦٠٦٦	٥٤٣٧
إجمالي حالات الأمراض المعدية المبلغ عنها	١١٦٥٢٩٢	٧٦٤٣٨٠
عدد الإصابات بالمalaria	٤٦٣٠١٥	٢٧٢٠٩٤
النسبة	%٣٩,٧	%٣٥,٦
عدد الإصابات بالاسهالات (التهاب الأمعاء)	٣٨٥٦٠٤	٢٦٨٧١٣
النسبة	%٣٣,١	%٣٥,٢

المصدر: كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١، الجهاز المركزي للإحصاء.

الجدول ٨- نسبة الأسر الحضرية التي تتوفر لها الخدمات الصحية في المدن والمناطق الحضرية للمحافظات الرئيسية

المحافظة	مستشفى	مستوصف	وحدة صحية	مركز امومة وطفولة	صيدلية
صنعاء	٧٦,٥	٩٠	٧٩	٦١,٦	٩٥,٨
عدن	٣٠,٣	٧٨,٧	٦٥,٦	٦٦,٣	٨٣,٨
تعز	٧٧,٦	٨٢,٨	٦٥,٣	٤٨,٩	٨٩,٤
الحديدة	٣٢	٦١,٦	٥٦,٥	٥٢,٨	٨٠,٩
اب	٧٦,٥	٩٠	٨٧,١	٧٨,٣	٩٣,٦
ذمار	٨٣	٩٦	٢٥,٤	٩٢,١	٩٦,٥

المصدر: التقرير الرئيسي لنتائج مسح ظاهرة الفقر ، الجهاز المركزي للإحصاء ، ١٩٩٩.

واو - النقل والمواصلات

تقع مسؤولية إدارة قطاع النقل على عاتق وزارة النقل والشئون البحرية. ويتكون الهيكل العام للوزارة من ديوانها العام ومكاتبها في أمانة العاصمة ومحافظات الجمهورية وتتبع المؤسسات والجهات الحكومية والشركات التالية الوزير مباشرة :

الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد، الهيئة العامة للشئون البحرية، المؤسسة العامة للنقل البري، مصلحة الموانئ اليمنية (عدن)، شركة الخطوط الجوية اليمنية، شركة خطوط اليمن البحرية، شركة أحواض السفن الوطنية، شركة الملاحة الوطنية. ويحدد القانون رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٩٧ أن هدف الوزارة

هو تنظيم أنشطة النقل البري والبحري والجوي والإشراف على شؤونه المختلفة وتنمية وتطوير خدمات النقل بما يسهم بصورة فعالة في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية .

وتقوم المؤسسة العامة للطرق بالتخطيط وأعداد الدراسات والتنفيذ للطرق التي تربط بين المدن والمحافظات أما بالنسبة للطرق داخل المدن فهي من مسؤولية وزارة الأشغال العامة ومكاتبها في المدن ويتم تنفيذ وإنشاء هذه الطرق من قبل شركات القطاع الخاص المؤهلة والمسجلة لدى الوزارة عن طريق المناقصات العامة .

وحتى الآن لا يوجد في اليمن نظام مواصلات عامة داخل المدن<sup>٨</sup> بالرغم من وجود أنماط أخرى للمواصلات مثل سيارات الأجرة والحافلات .وتتكون وسائل النقل داخل المدن من سيارات أجرة صغيرة ومتوسطة يمتلكها القطاع الخاص من الأفراد وهي تمثل وسيلة المواصلات الوحيدة للمواطنين في المدن حيث لا يوجد وسائل نقل عامة باستثناء وسائل النقل التي تقوم بتوفيرها المؤسسات العامة والشركات الخاصة لموظفيها. أما بالنسبة لوسائل النقل بين المدن فتنتمثل في الحافلات التابعة لشركات نقل خاصة بالإضافة إلى المؤسسة العامة للنقل البري التابعة للقطاع العام والتي تقوم بتسيير رحلات داخلية بين معظم المدن اليمنية . ويستخدم ٥٠% من المواطنين وسائل النقل من سيارات الأجرة والحافلات الصغيرة والمتوسطة بينما يستخدم ٢٠% السيارات الخاصة بينما تستخدم النسبة المتبقية وسائل مواصلات توفرها المؤسسات والشركات والوزارات والمصالح الحكومية لموظفيها.

ويبلغ عدد السيارات الخاصة المسجلة ٣٢٣١١٢ سيارة في حين يبلغ عدد سيارات الأجرة ١٠٥٧٢٣ سيارة أما عدد الشاحنات التجارية فيبلغ ٤٥٤٥٨٤ شاحنة. ويبلغ طول شبكة الطرق البرية التي تربط بين المدن الرئيسية داخل المحافظة الواحدة وكذلك التي تربط محافظة بأخرى ٩١٨٢,٢ ألف كيلو متر منها ٥٩٥٤,٩ كيلو متر طرق إسفلتية و ٤٠٠٨,٥ طرق حصوية . كما يبلغ عدد الموانئ ٧ موانئ بحرية وعدد المطارات الدولية ٦ مطارات بما في ذلك مطار جزيرة سقطري بالإضافة إلى ٣ مطارات محلية<sup>٩</sup>.

## زاي - البيئة

شهدت اليمن كغيرها من البلدان النامية نموا سكانيا و عمرانيا واقتصاديا وتنمية اجتماعية دون اعتبار للجانب البيئي. ونتيجة للنقص في القدرات المؤسسية والتشريعية تواجه اليمن حاليا عدد من المشاكل المرتبطة بالبيئة سواء على مستوى الاقتصاد ككل أو على مستوى القطاعات المختلفة. لقد تسارع نمو المدن في اليمن وازداد الضغط على الموارد الطبيعية المحدودة إلى حد جاوز قدرات السلطات المختصة على إدارتها بصورة بيئية جيدة وتواجه المدن في الوقت الحالي مشكلات بيئية عدة من أهمها:

- شح المياه والاستنزاف العشوائي لها.
- النقص الحاد في خدمات الصرف الصحي.
- عدم الكفاءة في جمع وتصريف المخلفات الصلبة.
- الضعف والعشوائية في تخطيط المدن والافتقار إلى التوازن في التنمية الحضرية.

٨ - نحو سياسة إسكانية وطنية لليمن (وثيقة نقاش) ، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري بالتعاون مع معهد الدراسات الإسكانية والتنمية الحضرية في روتردام - هولندا، ١٩٩٣.

٩ - كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ م ، الجهاز المركزي للإحصاء.

- أما في الريف، فبالإضافة إلى بعض هذه المشاكل فإن ارتفاع حجم وتيرة استغلال الموارد الطبيعية المتمثل في الرعي الجائر والتحطيب وتدهور التربة تؤثر على البيئة وتقود بالتالي إلى التصحر.

ولقد أدى هذا الوضع وخاصة منذ مطلع التسعينات إلى زيادة اهتمام الحكومة وبشكل جاد بقضايا البيئة ومن هذا المنطلق فقد اتخذت الحكومة عدد من الإجراءات من أهمها صدور قرار رقم ٩٤ لعام ١٩٩٠ بإنشاء مجلس حماية البيئة والذي حدد وظائف المجلس بوضع السياسات والتشريعات والمواصفات والمعايير البيئية ووضع الإطار العام للتوعية البيئية والعمل على توفير المعلومات اللازمة والضرورية حول البيئة. بالإضافة إلى التنسيق والإشراف في مجال حماية البيئة. وقد قام المجلس بإصدار عدد من التشريعات من أجل حماية البيئة منها:

صدور قانون حماية البيئة في عام ١٩٩٥ وقانون حماية البيئة البحرية من التلوث ومشروع مواصفات مياه الشرب والصرف الصحي وقانون تنظيم استغلال الموارد المائية وقانون المياه والري.

كما تم استيعاب المسائل البيئية في الخطة الخمسية الأولى وفي الاستراتيجية الوطنية للسكان ١٩٩١-٢٠٠٠. كما شجعت الحكومة وسائل الإعلام الرسمية والخاصة في المشاركة في عملية التوعية بالقضايا البيئية. كذلك ظهرت بعض المبادرات الشعبية من خلال إنشاء المنظمات غير الحكومية المعنية بحماية البيئة.

وتتجلى أهم مظاهر تدهور البيئة في اليمن في التالي:

- الاستهلاك العشوائي للمياه - الاستنزاف حيث تتعرض الموارد المائية في اليمن لتهديدات ومخاطر متزايدة بسبب التوسع الكبير في ضخ المياه الجوفية والذي يؤدي إلى هبوط منسوب المياه في معظم الأحواض المائية بمعدلات تتراوح من ١ - ٦ متر في السنة.
- تلوث المياه نتيجة عدم توفر الإمدادات الملائمة للمياه وشبكات الصرف الصحي مما يؤدي إلى تسرب المياه العادمة والملوثة من برك المجاري غير المعالجة إلى الأحواض الجوفية والتي ليس لها القدرة على التنظيف الذاتي كالأنهار والأودية.
- التصحر وخاصة في سهول تهامة وميفعة وبيحان وجنوب دلتا أبين والمناطق الشرقية حيث تتشكل الكثبان الرملية وترحف باتجاه الأراضي الزراعية والقرى والطرق والمنشآت
- تلوث الهواء حيث ترجع مصادر تلوث الهواء في اليمن أساسا إلى الأنشطة البشرية حيث لا توجد مصادر طبيعية لانبعاث ملوثات الهواء. ومن أهم تلك المصادر، المصادر الصناعية ومحطات توليد الطاقة ووسائل النقل والمواصلات وغيرها من حرق للمخلفات واستخدام خشب الأشجار كوقود للطهي في الأرياف. وبحسب تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٨ فإن الغازات المنبعثة في الهواء والتي تتجاوز المعدلات المسموح بها عالميا هي كالتالي:

٢٠ كجم / دقيقة من أكسيد النيتروجين	- ٢٠ كجم / دقيقة من الهيدروكربونات
١٠ كجم / دقيقة من الجزيئات العالقة في الهواء	- ١٩٠ كجم / دقيقة من أكسيد الكربون
٢٠٤ كجم / دقيقة من أكسيد الكبريت	

## حاء - تصريف مياه الأمطار

تعتبر مجاري وأنظمة تصريف مياه الأمطار مهمة جدا نظرا لطبيعة اليمن الطبوغرافية والذي يصعد من إمكانية حدوث كوارث تنتج عن سقوط أمطار بكميات كبيرة تؤدي إلى فيضانات. ونظرا لان معظم المدن لا يوجد بها شبكات خاصة بتصريف مياه الأمطار فإنها معرضة بدرجات متفاوتة لأخطار السيول. ويمكن القول بأن المدن الواقعة على سفوح الجبال هي في المناطق أكثر تعرضا لأخطار السيول كحال مدينة تعز والمدن الواقعة في السهول الغربية (تهامة) والسهول الشرقية (مأرب) والمحافظات الجنوبية والشرقية. وقد ساعد تنفيذ مشروع تصريف مياه الأمطار لحماية مدينة تعز ومشروع سد مأرب ومشاريع وادي مور في تهامة من التخفيف من أخطار مياه السيول في هذه المناطق .

## ثانيا : الإسكان والخدمات الأساسية

### ألف - الإسكان

#### ١- الوضع الإسكاني

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

ووفقا للتعداد العام للمساكن والسكان والمنشآت لعام ١٩٩٤ يبين (الجدول ٩) أن عدد الأسر قد بلغ ٢,٢٥٥,٠٥٣ أسرة في حين ان عدد المساكن بلغ ٢١٩٢,٤٥٨ مسكن في عموم اليمن . وقد يبدو من خلال تلك الأرقام أنه لا يوجد نقص كبير في عدد المساكن إلا أنه هناك حوالي نسبة ١٥% من تلك المساكن يمكن اعتبارها غير مؤهلة لتكون مساكن صالحة للسكن<sup>١١</sup> حيث تعاني تلك المساكن من تدهور أو انعدام الخدمات الضرورية فيها مثل المياه والكهرباء والتصريف الصحي بالإضافة إلى تدهور البيئة السكنية من حيث التهوية ووجود حمامات ونقص عدد الغرف وضعف البناء من الناحية الإنشائية ورداءة مواد البناء المستخدمة.

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

<sup>١١</sup> - تقرير المستوطنات البشرية ، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٦.



## الجدول ٩ - الوضع الإسكاني في اليمن طبقاً للتعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ١٩٩٤

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

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

## ٢ - توزيع المساكن حسب نوع السكن وشكل الحيازة

يبين (الجدول ١٠) أن معظم المساكن التي يكون شكل الحيازة فيها ملك خاص هي منازل مستقلة حيث يبلغ عددها ١,٤٥٣,٦٦٩ منزل وهذا يفسر رغبة وميول اليمنيين في السكن في منازل مستقلة نظراً إلى التقاليد والعادات المحافظة والسائدة في المجتمع والتي تمنع الاختلاط بين الرجال والنساء. وبالنظر إلى عدد الشقق سواء المملوكة أو المؤجرة والتي تكون عادة ضمن عمارات سكنية نجد أن عدد هذه الشقق قليل مقارنة بعدد البيوت المستقلة وهذا يعكس عدم رغبة وميول اليمنيين في السكن في شقق سكنية ولكن ونظراً لعدم القدرة على بناء منزل مستقل لارتفاع تكلفة البناء بدأ العديد من السكان بتقبل فكرة السكن في شقق ضمن مباني متعددة الطوابق. بالإضافة إلى ذلك، فإن هدم بعض المنازل القديمة في مناطق قريبة من مراكز المدن، واستغلال الأراضي من قبل بعض المستثمرين في بناء مباني سكنية، يعمل على تشجيع العديد من الناس للسكن في تلك المباني للاستفادة من قربها من مركز المدينة لتجنب مشكلة المواصلات.

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

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

الجدول ١٠ - توزيع المساكن حسب نوع السكن وصفة الحيازة

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

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

باء - السياسات الإسكانية

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

أهم ما جاء في وثيقة النقاش<sup>١٢</sup>.

يجاد مدخل متكامل للإسكان والذي يجب أن يركز على العلاقة بين الخدمات، والمساكن، والتمويل، والعمالة، والدخل، والنقل، والمشاركة الشعبية وترى وثيقة النقاش أن هذه العناصر مع بعضها ستحقق النجاح لمشاريع الإسكان على أن يتم التخطيط لهذه الأمور حسب خطة العمل التالية:

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

- توفير السكن وخدمات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية بكلفة معقولة بحيث تكون ملائمة لذوي الدخل المحدود في المراكز الحضرية.
- توفير قطع الأراضي ذات المساحات المناسبة للمستفيدين مع ترك حرية زيادة حجم المنزل للشاغلين الجدد.
- اعتماد سياسة التوازن في التنمية الحضرية والإقليمية.
- تشجيع استخدام مواد بناء ذات كلفة منخفضة ومنتجة محليا.
- إتاحة الفرصة للاستفادة من مصادر تمويل الإسكان.
- عند التخطيط لمشروع إسكاني يجب تشجيع إنشاء شركات صغيرة من خلال لوائح استخدام الأراضي.
- استهداف استرجاع الكلفة للاستثمارات العامة.
- تشجيع مشاركة المجتمع المحلي وأنشطته في مجال الإسكان من اجل توليد فرص عمل .

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

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

وقد أعدت الحكومة في عام ١٩٩٥ خطة للتعامل مع احتياجات التنمية الأكثر إلحاحا في مجال الإسكان والتي نتجت بعد الحرب الأهلية في عام ١٩٩٤ خصصت فيها مبلغ ١,٨ مليار ريال<sup>١٣</sup> لمشاريع الإسكان والتنمية الحضرية (بشكل أساسي لاستكمال المشاريع الجارية). وقد قدر في الخطة الخمسية للتنمية للأعوام (١٩٩٦ - ٢٠٠٠) أن الاحتياج السنوي من الإسكان يبلغ حوالي ١٧٢ ألف وحدة سكنية جديدة . أما أهم العناصر التي جاءت في الخطة الخمسية فيما يتعلق بتنمية قطاع الإسكان والتنمية الحضرية فقد حددتها وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري على النحو التالي:

- إنشاء مشاريع سكنية لذوي الدخل المنخفض وموظفي الدولة ذوي الدخل المحدود.
- تنفيذ مشاريع سكنية لعمال نظافة الشوارع في كل من صنعاء وعدن والحديدة .
- تطوير آلية تمويل الإسكان من خلال بنك الإسكان لتمكين فئات الدخل المنخفض من الحصول على قروض ميسرة.
- تشجيع المقاولين الصغار والعاملين في قطاع البناء .
- تشجيع إنتاج وصناعة مواد البناء المحلية.
- تعريف وتصنيف ملكية الأرض.
- إعداد تشريعات حول استخدامات الأرض ومعايير البناء .

<sup>١٣</sup> - وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ١٩٩٨.

• تنفيذ خطط لإعادة توزيع المناطق السكنية العشوائية في المراكز الحضرية.

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

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

وعلى الرغم من أن هناك العديد من الجهود التي بذلت لتنمية افضل لقطاع الإسكان والتنمية الحضرية إلا أن أنظمة إمداد الإسكان وتمويل الإسكان في اليمن لا تزال وبشكل كبير غير جيدة وغير متوفرة بشكل عام للكثير من فئات الدخل المنخفض<sup>١٤</sup>. وحاليا هناك فارق كبير بين العرض والطلب على السكن رغم أن هناك نشاط ملحوظ في حركة البناء السكني إلا أن هذا النشاط يقتصر على نسبة صغيرة جدا من السكان تتمثل في الفئات الغنية والقادرة.

#### ١ - سياسة التمكين والمشاركة

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

وفي هذا الصدد تبنت وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري سياسة التمكين والمشاركة لإتاحة الفرصة للقطاع الخاص والمجتمعات المحلية والمنظمات الشعبية للمشاركة الفعالة. ولكن وعلى الرغم من تبني الوزارة لهذه السياسة وتشجيعها للقطاع الخاص للتفاعل معها والمساهمة في حل مشكلة الإسكان إلا أن شركات القطاع الخاص لا تزال تواجه بعض المعوقات التي تحيل دون تمكينها من أداء دورها بشكل

<sup>١٤</sup> - نفس المصدر السابق.

سهل وفعال. وتلخص بعض شركات القطاع الخاص والتي قامت بالاستثمار في قطاع الإسكان هذه الصعوبات في<sup>١٥</sup>:

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

### جيم - العوامل المؤثرة في الطلب على الإسكان

#### ١ - النمو السكاني

يعتبر معدل النمو السكاني والذي يبلغ ٣,٥% سنويا أحد أن لم يكن أكثر معدلات النمو السكاني في العالم. وبلغت نسبة السكان في الحضر في عام ٢٠٠٠ م ٢٦,٥% ويتوقع أن ترتفع نسبة السكان في الحضر إلى ٢٩% في العام ٢٠٠٥<sup>١٦</sup> كما يتوقع أن يستمر ارتفاع عدد سكان العاصمة صنعاء ليصل إلى ٢ مليون نسمة في عام ٢٠٠٥ وسيمثل هذا العدد حوالي ٣٢% من مجموع سكان الحضر في الجمهورية. في حين يبلغ معدل النمو السكاني السنوي في أكبر المراكز الحضرية وهي صنعاء وتعز وعدن والحديدة ٨%. أما بالنسبة لعدد السكان في المدن الرئيسية، فيبلغ سكان مدينة صنعاء حسب كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠، ١,٤٨٨,١٠٨ نسمة يمثلون ٣٠,٩% من مجموع سكان الحضر و ٨,١% من مجموع سكان اليمن وتمثل نسبة سكان مدينة صنعاء إلى إجمالي سكان الحضر درجة تركيز حضري عالية جدا يليها في الترتيب محافظة الحديدة (١٥,٤% من إجمالي السكان الحضر)، و(٤,١% من إجمالي سكان الجمهورية)، وتعز (١٠,٧%)، (٢,٧%)، عدن (١٠,٢%)، (٢,٧%). (الجدول ١١) يبين عدد السكان الحضر في عواصم المحافظات والمناطق الحضرية الواقعة في نطاقها ونسبتهم إلى إجمالي السكان الحضر وإجمالي سكان اليمن.

#### ٢ - الهجرة الداخلية

تمثل الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر الاتجاه السائد للحراك السكاني في اليمن. وتلعب الهجرة الداخلية والتي برزت في فترة السبعينات بشكل ملحوظ دورا كبيرا في تزايد عملية التحضر. ونظرا لتركز الحركة الاقتصادية في المدن الرئيسية مثل العاصمة صنعاء وعواصم المحافظات فقد نتج عن ذلك أن شكلت مدينة صنعاء ومحافظة عدن والحديدة مناطق جذب للسكان من محافظات أخرى. ويشير تقرير التنمية البشرية لليمن لعام ١٩٩٨ أن هذا الاتجاه في الهجرة الداخلية لم يكن سوى انعكاسا

<sup>١٥</sup> - عبد الملك الاصبحي، الاستثمار في قطاع الإسكان: الواقع والتحديات، ورقة عمل، ندوة (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء، ١٦ أكتوبر ١٩٨٨.

<sup>١٦</sup> - الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ٢٠٠٠.

للتنمية غير المتوازنة التي ركزت توزيع الموارد لصالح المراكز الحضرية على حساب المناطق الريفية خلال العقود السابقة. وقد ساهم ذلك إلى حد كبير في تعميق تفاوت مستوى التطور بين الحضر والريف. ولا شك أن تزايد معدلات الهجرة الداخلة يمثل أحد العوامل الرئيسية في ارتفاع الطلب على السكن والخدمات الأساسية ويشكل ضغطاً كبيراً على الموارد الطبيعية للمدن وخاصة أن هذه المدن لا تكون في العادة مستعدة لتقبل المزيد من السكان سواء من ناحية توفير السكن الملائم أو الخدمات الأساسية أو فرص للعمل.

#### الجدول ١١ - عدد السكان الحضر في المدن الرئيسية ونسبتهم إلى السكان الحضر وإجمالي السكان

المدينة	عدد السكان	نسبة سكان المدينة إلى إجمالي السكان الحضر	نسبة سكان المدينة إلى إجمالي سكان الجمهورية
صنعاء	١,٤٨٨,١٠٨	٣٠,٩	٨,١
الحديدة	٧٤٤,٢٤٢	١٥,٤	٤,١
تعز	٥١٣,٤٥٠	١٠,٧	٢,٧
عدن	٤٩٤,١٦٤	١٠,٢	٢,٧
اب	٢٩٢,٣٤٦	٦,١	١,٦
ذمار	١٤٢١٩٥	٢,٩	٠,٧

المصدر: كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠، الجهاز المركزي للإحصاء.

#### الجدول ١٢ - صافي الهجرة الحياتية في اليمن لعام ١٩٩٤

محافظات طاردة		محافظات جاذبة	
صافي الهجرة	المحافظة	صافي الهجرة	المحافظة
١٣٣٦٥٨	صنعاء	٥١٣٧٧١	أمانة العاصمة
٩٦١٣٨	تعز	١١١١٣٨	عدن
٣٤٣٣١٠	لحج	١٢٧٣٣٥	الحديدة
١١٩٠٤١	إب	٨٤٧	شبو
١٦١٥١	أبين	٨٢٨١	حضر موت
٧٨٧٤٠	ذمار	١٦٥٥٣	صعدة
١٤٠٩٥	حجة	٤٤٩٢	المهرة
٢٤٥٤٣	البيضاء	١٠٣٦٣	مأرب
٤٠١٧٢	المحويت	٢١٢٨	الجوف

المصدر: تقرير التنمية البشرية لليمن ١٩٩٨، وزارة التخطيط والتنمية.

٣- تكوين الأسر الجديدة الناتج عن عمليات الزواج ورغبة الأسر الجديدة بالاستقلال والاستقرار في مساكن خاصة بها، من الواضح أنه سيكون لهذا العامل تأثير كبير في الطلب على السكن مستقبلاً حيث أن

نسبة السكان التي تقل أعمارهم عن ١٥ سنة يمثلون شريحة كبيرة وصلت إلى ٤٨,٦% من إجمالي السكان.

٤- تأثر الوضع الإسكاني تأثراً كبيراً في بداية التسعينيات نتيجة قيام الوحدة اليمنية في عام ١٩٩٠ وما ترتب عليه من انتقال الكثير من الكوادر إلى المدن الرئيسية. بالإضافة إلى عودة أكثر من مليون مغترب بعد أزمة الخليج. مما أدى ذلك إلى الطلب المتزايد على السكن وبالتالي إلى ارتفاع قيمة الأراضي والإيجارات.

### دال - الإنفاق على الإسكان

من المعروف أن إنفاق الأسرة على السكن يزداد كلما ازداد دخلها كما هو الوضع مع بقية السلع. ويلاحظ أن الإنفاق على السكن في اليمن يعتبر متدن إلى حد ما ويعود السبب في ذلك إلى تدني مستوى الدخل للأسرة والاتجاه إلى الإنفاق على أولويات أخرى في مقدمتها الغذاء والدواء. ولقد بلغت نسبة إنفاق الأسرة في الحضر في عام ١٩٩٢ على المسكن ١٣,٣% بينما بلغت النسبة في الريف ٧,٣%. وفي العام ١٩٩٨ بلغت النسبة على التوالي ١٣,٢٥% في الحضر و ٣,٠٣% في الريف من إجمالي الإنفاق العام. وتبلغ نسبة إنفاق الأسرة على مستوى الجمهورية في عام ١٩٩٢ ٨,٧% أما في عام ١٩٩٨ فتبلغ ٥,٩٠%. ويبلغ متوسط الإنفاق الشهري للفرد على المسكن للعام ١٩٩٨ مبلغ ٢٦٢ ريال وهو ما يعادل ٥,٩١% من دخل الفرد<sup>(١٧)</sup>.

#### ١- توزيع الدخل حسب مصادر الدخل الجاري

يظهر (الجدول ١٣) أن متوسط الدخل الشهري للأسرة من جميع مصادر الدخل الجاري حسب النتائج النهائية لمسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ يبلغ في كل من الحضر ٣٦٩٨٨ ريال وفي الريف ٢٦٦٥٤ ريال وعلى مستوى الجمهورية ٢٩٠٣٦ ريال. ويلاحظ تدني مستوى الدخل الشهري للأسرة مقارنة بتكلفة السكن وتكلفة الأرض المرتفعة وهو الأمر الذي يؤدي إلى تدني القدرة على الحصول على سكن للغالبية من السكان.

#### الجدول ١٣ - متوسط الدخل الشهري للأسرة من جميع مصادر الدخل الجاري

مصادر الدخل	الحضر المتوسط	الريف المتوسط	الجمهورية المتوسط
الدخل من الاستخدام	١٣٦٠٩	٤٥٣٩	٦٦٢٨
دخل أصحاب العمل والعاملين لحسابهم الخاص	١٣٣٦٧	١٣٥٠٢	١٣٤٧١
دخول الملكية	٤٩٨٠	٦٨٨	١٦٧٦
دخول تحويلية جارية	٣٤٨٠	٢١٩٩	٢٤٩٥
دخول من مقبوضات أخرى	٤١٣	٣١٣	٣٣٦
الدخل من إنتاج الأسرة والمهده	١١٣٧	٥٤١٤	٤٤٢٨
الإجمالي	٣٦٩٨٨	٢٦٦٥٤	٢٩٠٣٥

المصدر: النتائج النهائية لمسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨، الجهاز المركزي للإحصاء.

١٧ - النتائج النهائية لمسح ميزانية الأسرة، الجهاز المركزي للإحصاء، ١٩٩٨.

## هـ - الإمداد بالإسكان

يبين التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت لعام ١٩٩٤ انه يوجد حوالي ٢,٢ مليون وحدة سكنية (أكثر بقليل من عدد الأسر). يوجد (٠,٥) مليون وحدة في المناطق الحضرية منها ٧٠% ملكيتها خاصة والبقية مؤجرة. وفي الواقع لا توجد أرقام أو إحصائيات مؤكدة عن حجم ونوع إنتاج الإسكان ولكن من خلال ملاحظة عملية الإنتاج الإسكاني في اليمن يمكن القول أن أكثر من ٩٥% من إنتاج الإسكان يعود للقطاع الخاص ممثلاً في شركات المقاولات الكبيرة والصغيرة والمقاولون بمختلف الفئات والأسر والأفراد<sup>١٨</sup>. من الجدير ذكره أن الإحصائيات الوحيدة المتوفرة عن إنتاج الإسكان هي إحصائيات تراخيص البناء السنوية الممنوحة لغرض البناء والتي تصدر ضمن كتاب الإحصاء السنوي. إضافة إلى أن هناك العديد من المباني السكنية وخاصة العشوائية التي لا تشملها تلك الإحصائيات نظراً لأن أصحابها لا يتقدمون لطلب ترخيص بناء. ويبين (الجدول ١٤) أهم مؤشرات البناء والتشييد للأعوام ١٩٩٨ - ٢٠٠٠.

الجدول ١٤ - أهم مؤشرات البناء والتشييد خلال الأعوام ١٩٩٨ - ٢٠٠٠ في عموم اليمن

البيان	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
عدد الرخص الصادرة	٤٠٢٨	٥٤٦٤	٤٩٢٣
دار سكن	٣٣٣٩	٤٤٨٢	٣٩٤٨
عدد العمارات* التجارية	١٤٢	٢٤٩	٢٢٥
عدد العمارات السكنية	٢٣٠	٢٩٣	٣٤٦
عدد الشقق	٥٧٠٦	٨٣١٨	٨١٠٤
عدد الطوابق	٤٦٨٩	٦٩١٣	٦٥٩٣
متوسط التكلفة التقديرية (م٢)	٢٨٠٠٠ ريال	٢٩٠٠٠ ريال	٣٠٠٠٠ ريال

المصدر: كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠١، الجهاز المركزي للإحصاء.

\* عمارة: مبنى متعدد الطوابق.

## ١- الجهات المنتجة للإسكان في اليمن

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

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

أنشأت المؤسسة العامة للبناء والإسكان بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٦ والذي بموجبه تم دمج (المؤسسة العامة للبناء والتشييد والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٩٢ والمؤسسة العامة لإنتاج مواد البناء والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٩٢). وتخضع



## ٢- إنتاج القطاع العام

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

وقد أدى ذلك إلى دفع الحكومة نحو مشاركة أكبر في تنمية قطاع الإسكان حيث عملت وزارت عدة في مجال الإسكان وتطوير البنية التحتية وليس نحو بناء وحدات سكنية. وقد نفذ القطاع العام، ممثلاً بوزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، والتي هي الجهة الحكومية المسؤولة عن الإمداد بالإسكان، خلال فترة الثمانينيات عدداً من مشاريع الإسكان والتنمية الحضرية ومشاريع الارتقاء بالمستوطنات البشرية والموجهة لفئات الدخل المحدود وذلك في كل من مدينتي صنعاء والحديدة. وفي عام ١٩٩٧ وقعت الحكومة اليمنية مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية على برنامج لتنفيذ مشروع سكني من فئة (ارض وخدمات) في مدينة عدن موجه لفئة الدخل المحدود. وتبلغ ميزانية المشروع ٨,٧١٩,٩٣١ دولار وتساهم الحكومة اليمنية ب ٢,٣١٧,٠٧٩ دولار. وينفذ المشروع على مساحة ٥٢ هكتار ويشمل شق الطرقات الداخلية وقنوات تصريف مياه الأمطار وشبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي وجمع المخلفات بالإضافة إلى إقامة الخدمات الاجتماعية الأخرى للسكان مع الأخذ في الاعتبار إمكانية توليد فرص عمل.

بالإضافة إلى ذلك تم تنفيذ عدد من المشاريع الإسكانية الجاهزة الأخرى. فقد نفذ البنك اليمني للإنشاء والتعمير مشروع وحدات سكنية جاهزة بنظام الشقق وبنمط معماري حديث وباستخدام تكنولوجيا الخرسانة الجاهزة. وتبلغ مساحة المشروع ٧٥٠٠٠ متر مربع ويتكون من ٣١ مبنى سكني يحتوي على ٤٩٦ شقة<sup>١٩</sup>، وتم تنفيذ المشروع خلال عام ١٩٨٢. كما نفذت وزارة الإسكان وبتنفيذ من بنك التسليف للإسكان في عام ١٩٨١ مشروع سكني بنظام المنازل المنفصلة مكون من ٦٥٠ وحدة سكنية في مدينة صنعاء. بالإضافة إلى ذلك تم تنفيذ مشروع الوحدة السكني في صنعاء بعد إعادة الوحدة اليمنية والمكون من ٣٤٠ وحدة سكنية<sup>٢٠</sup> بتمويل من قبل الحكومة الليبية كمساهمة ودعم للدولة الجديدة حيث خصصت معظم تلك الوحدات السكنية لموظفي الدولة الذين انتقلوا من مدينة عدن للعمل في عاصمة دولة الوحدة صنعاء. كما نفذت جهات حكومية مثل وزارة الأوقاف عدد من المشاريع السكنية.

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

<sup>١٩</sup> - وثيقة مشروع ٧ يوليو السكني في مدينة عدن لذوي الدخل المحدود، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري،

١٩٩٨

<sup>٢٠</sup> - وزارة الإسكان، اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ١٤ - ٢٨

## ٥- الجمعيات السكنية

تنشأ الجمعيات التعاونية السكنية بمبادرة ذاتية من قبل مجموعة من الأفراد عادة ما تجمعهم عوامل مشتركة كالعامل في نفس الوزارة أو المؤسسة ويطمحون في الحصول على سكن بشكل ميسر من خلال تكوين جمعيات خاصة بهم. وفي معظم الحالات، إن لم يكن في جميعها، يكون الهدف الرئيسي

### ٣ - المؤسسة العامة للبناء والإسكان

أنشأت المؤسسة العامة للبناء والإسكان بموجب القرار الجمهوري رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٦ والذي بموجبه تم دمج (المؤسسة العامة للبناء والتشييد والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٢ لسنة ١٩٩٢ والمؤسسة العامة لإنتاج مواد البناء والمنشأة بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٣ لسنة ١٩٩٢). وتخضع المؤسسة لإشراف وزير الأشغال العامة والتطوير الحضري ومركزها الرئيسي في مدينة عدن. وتهدف المؤسسة بحسب القرار إلى الإسهام في تنفيذ السياسة الإسكانية وتنفيذ المشاريع الإسكانية ومشاريع ذوي الدخل المحدود التي تقوم بها الوزارة وتنفيذ المشاريع في مجالات البناء وإنتاج مواد البناء للأجهزة الحكومية والجمعيات السكنية والأفراد.

وتمارس المؤسسة في سبيل تحقيق أهدافها المهام والاختصاصات التالية:

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

### ٤ - القطاع الخاص

لقد ثبت في معظم دول العالم النامي أن القطاع الخاص يضطلع بالدور الأكبر في عملية الإمداد بالوحدات السكنية يصل إلى أكثر من ٨٥% من إجمالي الوحدات السكنية المنتجة. ويشمل القطاع الخاص كل من الأفراد والمقاولين الصغار وشركات المقاولات الكبرى والجمعيات السكنية وبعض الشركات التجارية والمؤسسات التي تقوم ببناء أو توفير وحدات سكنية لموظفيها مثل الجامعات وغيرها. وتقدر نسبة الوحدات السكنية التي أنتجها القطاع الخاص بمختلف فئاته في اليمن بأكثر من ٩٠% من إجمالي المساكن<sup>٢٢</sup>.

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

<sup>٢٢</sup> - كمال حقلان، تطور الإسكان في اليمن، رسالة ماجستير، جامعة نيوكاسل، نيوكاسل، بريطانيا ١٩٩٨.

## ٥- الجمعيات السكنية

تنشأ الجمعيات التعاونية السكنية بمبادرة ذاتية من قبل مجموعة من الأفراد عادة ما تجمعهم عوامل مشتركة كالعامل في نفس الوزارة أو المؤسسة ويطمحون في الحصول على سكن بشكل ميسر من خلال تكوين جمعيات خاصة بهم. وفي معظم الحالات، إن لم يكن في جميعها، يكون الهدف الرئيسي للجمعيات في اليمن هو الحصول على قطعة أرض بشكل جماعي ثم تقسيمها على الأعضاء. وهناك عدد من الأسباب يجعل الأفراد متحمسون للاشتراك في مثل هذه الجمعيات منها على سبيل المثال السعر المنخفض نسبياً للأرض الناجم عن الشراء بشكل جماعي للأرض والتي يكون موقعها عادة في أطراف المدن. بالإضافة إلى شعورهم بالاطمئنان من حيث ضمان عملية البيع والشراء التي تتم بطريقة رسمية وقانونية من قبل الهيئة الإدارية للجمعية. وتنشأ الجمعيات السكنية وفقاً لقانون الجمعيات والاتحادات التعاونية رقم ٣٩ لسنة ١٩٨٨ والتي حددت المادة رقم ٤٣ منه أهداف الجمعية السكنية بالتالي:

- العمل على زيادة وتحسين الاستثمار التعاوني الإسكاني وذلك من خلال رفع مستوى ما يحصل عليه أعضاء الجمعية التعاونية من مزايا لتحسين أحوالهم الاقتصادية والاجتماعية وذلك عن طريق تنظيم جهودهم ومصالحهم وفقاً لنشاط الجمعية الهادف إلى إنشاء الوحدات السكنية باسم أعضائها ومن ثم تقسيمها وتوزيعها عليهم وذلك مقابل التزامهم بسداد ما يستحق على كل منهم.
- تقديم الخدمات اللازمة للوحدات السكنية المنشأة تعاونياً لتكامل البيئة السكنية.
- العمل على توفير الأراضي لغرض البناء السكني من خلال ما تقدمه الدولة من دعم ورعاية.
- العمل على شراء الأراضي بأسعار مناسبة والتنسيق مع الوزارة المختصة والجهات ذات العلاقة لتسهيل إجراءات التمليك والتخطيط وتنظيم عملية التقسيم.
- العمل على توفير الخدمات العامة في إطار الوحدات السكنية المنشأة من قبل الجمعية.

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

- منح الأراضي لغرض بناء المساكن بقيمة رمزية عندما تكون الأراضي ملكاً للدولة.
- مسح الأراضي واعداد المخططات التنظيمية والهندسية وتوفير الخدمات .
- تسهيل عملية الحصول على قروض ميسرة للجمعيات السكنية من بنك التسليف للإسكان.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الصعب معرفة عدد الوحدات السكنية أو مساحات الأراضي أو عدد قطع الأراضي التي تم توفيرها من خلال الجمعيات السكنية وذلك نظراً لعدم توفر إحصائيات أو أرقام رسمية.

## واو - إنتاج مواد البناء

إن الصعوبات التي تواجهها صناعة البناء تتعكس بشكل سلبي على عملية إنتاج الوحدات السكنية، كما أن النقص في مواد البناء يؤدي إلى تأخير تنفيذ المشاريع السكنية وزيادة تكلفتها. كما أن ارتفاع أسعار مواد البناء بالشكل الموجود في اليمن يؤدي إلى ارتفاع تكلفة الوحدات السكنية ويقلص فرص العديد من الفئات وخاصة الفئات الفقيرة من الحصول على سكن. وفي الوقت الحالي يتم استيراد معظم مواد البناء وهو أمر غير ضروري حيث يمكن تصنيع العديد منها محلياً باستثناء بعض المواد كالحديد والخشب والألمنيوم والأدوات الكهربائية والصحية. أما بالنسبة لمادة الأسمنت، فيتم إنتاجها محلياً من خلال ثلاثة مصانع متوسطة الحجم في كل من مدن عمران وبياجل والبرج. إلا أن كمية الأسمنت المنتجة محلياً تعتبر غير كافية لتلبية الاحتياج الفعلي ولذلك يتم استيراد الكميات اللازمة لتغطية الاحتياج من الخارج. وتمثل

الأحجار الجبلية والطوب الأسمنتي والطوب الأحمر المواد الأساسية المستخدمة في عملية البناء في اليمن خاصة الأحجار نظرا لوجود الكثير من الجبال في اليمن. وتقوم المؤسسة العامة لصناعة وتسويق الأسمنت بالإشراف على عملية إنتاج وتسويق الأسمنت في المصانع الثلاثة الموجودة في اليمن. ويبين (الجدول ١٥) كمية المبيعات المحققة لعام ٢٠٠١ كما يلي.

#### الجدول ١٥ - كمية المبيعات المحققة من مادة الأسمنت لعام ٢٠٠١

المصنع	الكمية بالطن / إسمنت
باجل	٣٢٤٨٣٤
عمران	٦١٧٤٣١
البرح	٥٥٩٧١٠
المجموع	١٥٠١٩٧٥

المصدر: صحيفة الثورة اليومية العدد ٩٩٦ (٢٠٠١/٢/٧) صفحة ١٤.

#### زاي - إمداد الخدمات الأساسية

تتوسع المدن اليمنية بمعدلات متسارعة نتيجة لارتفاع معدل النمو السكاني وهو الأمر الذي يؤدي إلى الحد من إمكانيات القطاع العام من تقديم الخدمات التحتية بالشكل المطلوب والذي يلبي الاحتياج . وبينما يعود السبب الأساسي في النقص في خدمات البنية التحتية إلى ضعف الميزانية المخصصة مركزيا لمثل تلك الخدمات. إلا أن هناك أسباب أخرى منها القصور الإداري وغياب التنسيق المؤسسي. فالمركزية في التخطيط والتمويل بالإضافة إلى القصور في التنسيق بين الوزارات المعنية وغياب دور السلطات المحلية مثل عوامل عديدة أدت مجتمعة إلى التقليل من قدرة الحكومة في إدارة وتوجيه قضايا التنمية المحلية بأسلوب متكامل وعمل على الحد من إتاحة الفرصة للسكان المحليين من أداء دورهم في المشاركة في تنمية مدنهم .

وتختلف نسبة التغطية بالنسبة للخدمات من محافظة إلى أخرى تبعا لنسبة التحضر والنشاط الاقتصادي والاجتماعي. وتعتبر نسبة شبكة الصرف الصحي المتوفرة الأقل مقارنة بالخدمات الأخرى ويشكل الفرق الكبير بين نسبة شبكة المياه وشبكة الصرف الصحي سبب بارز من أسباب تدهور البيئة الإسكانية خاصة في المدن ذات الكثافة السكانية العالية.

وتقوم الحكومة بالاستثمار في مجال الإمداد بخدمات البنية التحتية من خلال المؤسسات المختصة التالية:

- المؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي وفروعها في المحافظات.
- المؤسسة العامة للكهرباء وفروعها في المحافظات.
- وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري وفروعها في المحافظات.

ويتمتع كل فرع من فروع تلك المؤسسات بالاستقلالية الذاتية من الناحية الإدارية والمالية ويتمثل دورها في إمداد المدن الحضرية بشبكات المياه وشبكات الصرف الصحي وشبكات تصريف مياه الأمطار وشبكات الكهرباء للمساكن والمباني. وتعد المؤسسات مهمة تنفيذ مثل تلك المشاريع إلى مقاولين محليين أو أجنبيا طبقا لحجم المشاريع وقدرة أو إمكانيات المقاولين المحليين على تنفيذها وذلك من خلال

مناقصات علنية. وتشير مسودة الاستراتيجية الحضرية لليمن إلى أن طريقة استعادة التكلفة بالنسبة لهذا النوع من الاستثمار والذي يمكن تحديد وحصر المستفيدين منه بشكل سهل تعتبر مناسبة حيث يتم تحصيل الرسوم على تلك الخدمات من خلال الفواتير الشهرية .

أما بالنسبة للخدمات الأخرى والتي لا يمكن تحديد وحصر المستفيدين منها كأعمدة إنارة الشوارع ورصف الطرقات وجمع القمامة والإشراف على الأسواق وغيرها فإن مسؤولية توفيرها تقع على عاتق وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري ومكاتبها في المحافظات. ومن المتوقع أن تنتقل تلك المسؤوليات والصلاحيات إلى المجالس المحلية طبقاً لقانون السلطة المحلية الجديد. أما بالنسبة لاستعادة الكلفة فتتم من خلال تحصيل الضرائب ورسوم الخدمات التي يدفعها أصحاب المحلات التجارية والمواطنون.

#### ١- المياه

تعتمد اليمن في إمدادات المياه بشكل رئيسي على الأمطار إضافة إلى المياه الجوفية . وتعتبر هذه المصادر شحيحة بكل المقاييس حيث لا يتجاوز نصيب الفرد السنوي من المياه العذبة عن ٨١,٣ متر مكعب ولهذا السبب فإن اليمن يفتقر إلى المياه مقارنة بالمقاييس الدولية التي تشير إلى أن احتياج الفرد من المياه للاستخدام المنزلي فقط يبلغ ١٠٠ متر مكعب في السنة إضافة إلى حاجته إلى ١٠٠٠ متر مكعب لاحتياجات الطعام المناسب<sup>٢٣</sup> . وقد انعكس هذا الوضع على حجم إمدادات المياه الأمانة والتي لا تتوفر إلا لـ ٣٩% من إجمالي السكان. وتتفاوت هذه النسبة حيث أنها تنخفض في الريف إلى ٢٤,٤% مقارنة بتغطية عالية نسبياً في الحضر والتي تصل إلى ٨٤,٦%. وتبلغ نسبة السكان المزودين بالمياه عبر الشبكة الحكومية ١٤,٢%. ويبلغ متوسط استهلاك الفرد الواحد من الماء عبر الشبكة الحكومية ٢٦,٦ متر مكعب في السنة. وتبلغ نسبة الأسر الحضرية التي تحظى بمياه شرب نقية عبر شبكات المياه العامة والخاصة ٨١,٠% من إجمالي الأسر التي تعيش في المناطق الحضرية على مستوى الجمهورية. ويبين (الجدول ١٦) المؤسسات الحكومية المسؤولة عن إدارة قطاع المياه واختصاصات كل منها.

#### الجدول ١٦ - الجهات الحكومية المسؤولة عن إدارة قطاع المياه ومهام كل منها.

المهام والمسؤوليات	المؤسسة
الإشراف على المؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي والهيئة العامة لكهرباء ومياه الريف	وزارة الكهرباء والمياه
تخطيط قطاع المياه واعداد التشريعات والتنظيمات ومتابعة تنفيذ تلك التشريعات	الهيئة العامة للموارد المائية
الإمداد بشبكات المياه والصرف الصحي في المناطق الحضرية (أكثر من ٣٠٠٠٠ ألف نسمة)	المؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي
الإمداد بشبكات المياه والكهرباء والصرف الصحي في المناطق الريفية (أقل من ٣٠٠٠٠ ألف نسمة)	الهيئة العامة لمياه وكهرباء الريف
إدارة وتنمية الري على المستوى القومي، إقامة السدود الصغيرة، إدارة وإجراء الأبحاث الزراعية	وزارة الزراعة والموارد المائية

المصدر: اليمن : نحو استراتيجية للمياه ، وثيقة البنك الدولي رقم ١٥٧١٨ - اليمن.

<sup>٢٣</sup> - اليمن : نحو استراتيجية للمياه، وثيقة البنك الدولي رقم ١٥٧١٨ - اليمن، ١٣ أغسطس ١٩٩٧.

الجدول ١٧ - التوزيع العددي للمساكن والأفراد حسب مصادر المياه في الحضر والريف

مصادر المياه	الحضر		الأرياف		الجمهورية	
	المساكن	الأفراد	المساكن	الأفراد	المساكن	الأفراد
شبكة عامة	٤٠٨٣٣٧	٢٨٩٢٩٨١	١٧٣١٢٨	١٣٥٣٥٠٥	٥٨١٥٠٥	٤٢٤٦٤٨٤
شبكة تعاونية	١٩٢٥٧	١٥١٦٤٩	٢٣٤٣٩٧	١٦٨٢١٢١	٢٥٣٦٥٤	١٨٣٣٧٧٠
شبكة خاصة	١٥١٨٤	١٠٣٦٩٤	١٣١٧٩٤	٩٢٥٠٢٥	١٤٦٩٧٨	١٠٢٨٧١٩
بئر	٥٨٢٣٤	٤١٥٠٢٤	٧٣٨٣٩٢	٥١٣١٥١٢	٧٩٦٦٢٦	٥٥٤٦٥٣٦
غيل / عين	٢٦٢١	١٨٩٧٧	٢٩٩٦٥٩	٢٠٤٦٠٠٩	٣٠٢٢٨٠	٢٠٦٤٩٨٦
بركة مغطاة	٣٣٩٥	٢٣٨٧٨	٦٧٧٦٥	٥٢٠٤٣٩	٧١١٦٠	٥٤٤٣١٧
بركة مكشوفة	١٢٦	٣٨٩	٤٢٣٦٣	٣٠٤٠٢٦	٤٢٤٨٩	٣٠٤٤١٥
سد	٣٧	٤٠٤	١١٣٧٨	٦٩١٥٤	١١٤١٥	٦٩٥٥٨
غير مبين	١٦٦٩	٩٩٠٦	١٣٢٠	١٠١٨٠	٢٩٨٩	٢٠٠٨٦
الإجمالي	٥٠٨٩٠٠	٣٦١٦٩٠٢	١٧٠٠١٩٦	١٢٠٤١٩٦٩	٢٢٠٩٠٩٦	١٥٦٥٨٨٧١

المصدر : كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١، الجهاز المركزي للإحصاء.

وتحدد دراسة استراتيجية المياه لليمن<sup>٢٤</sup> مشكلات المياه في اليمن في ثلاث مشاكل رئيسية هي:

- المياه الجوفية تستنزف بشكل متزايد وسريع لدرجة أن جزء كبيرا من الاقتصاد الزراعي يمكن أن يندثر خلال عدة أجيال حيث أن العديد من المناطق الزراعية في اليمن في طريقها إلى فقدان المياه.
- النمو المتسارع للمدن الرئيسية الذي أدى إلى تناقص كميات المياه فيها. ففي مدينة صنعاء تمثل الأحواض المصدر الرئيسي للمياه والتي تضخ حاليا ٦٠٠ لتر/الثانية ومن المتوقع أن تتناقص هذه الكمية في عام ٢٠٠٨ إلى ١٠٠ لتر في الثانية. هذا بالإضافة إلى وجود حوالي ٤٥٠٠٠ بئر ارتوازية خاصة وغير منظمة .
- افتقار الكثير من السكان، خاصة الفئات الفقيرة في المدن والأرياف، للحصول على مياه آمنة. حيث تشير التقديرات إلى أنه حوالي ٦٠% من سكان الحضر يحصلون على مياه من شبكات عامة تكون أحيانا غير جيدة بالشكل المطلوب. ويواجه الفقراء والذي لا يحصلون على مياه من شبكات عامة مشكلة الحصول على المياه من مصادر خاصة (وانينات متنقلة) والتي تكون غالبا بسعر أعلى حيث تتراوح الأسعار من ٥٠ - ٢٠٠ ريال للمتر المكعب (٣٠ - ١٢٠ سنت أمريكي) في حين تبلغ التكلفة لنفس الكمية من المياه من الشبكة العامة ٧ ريال للمتر المكعب. وينعكس هذا الوضع سلبا على الفقراء الذي يحصلون على المياه من القطاع الخاص حيث تقل كمية المياه التي يستهلكونها إلى ٢٨ لتر في اليوم في حين يستهلك السكان الذين يحصلون على المياه من الشبكة العامة ٨٠ لتر في اليوم . ويتضح التأثير السلبي والنتائج عن عدم وجود إمداد جيد للمياه على الفقراء بشكل كبير في الأرياف حيث تحصل أقل من نصف الأسر الريفية في اليمن (٤٩%) على مياه آمنة مقارنة بنسبة ٨٢% في دول شمال أفريقيا والشرق الأوسط. بالإضافة إلى ذلك فإن النقص في إمدادات المياه في

<sup>٢٤</sup> - نفس المصدر السابق.

الأرياف ينعكس سلبا على حياة النساء حيث تقوم النساء والفتيات بجلب المياه وحملها من الوديان أو الآبار إلى المنازل الواقعة غالبا في الجبال.

## ٢ - الصرف الصحي

بلغت نسبة المساكن الموصولة بشبكة عامة للصرف الصحي من إجمالي المساكن في الجمهورية في عام ١٩٩٤، ١١% بينما بلغت في عام ٢٠٠٠، ١٢،٣% وهي لا تزال نسبة متدنية. ونجد أن نسبة المساكن حسب طرق ربطها بشبكة الصرف الصحي: حفرة مغلقة وحفرة مكشوفة على التوالي في عام ١٩٩٤ تبلغ ٢٣% و ١٨% بينما بلغت هذه النسبة في عام ٢٠٠٠، ٢٦،٦% و ٢٦،٧%. وتبلغ نسبة الأسر الحضرية التي لديها وسيلة صرف صحي مناسبة (شبكة عامة - حفرة مغلقة) ٨٦% من إجمالي الأسر الحضرية .

أن تدني نسبة المساكن الموصولة بشبكة الصرف الصحي في اليمن يجعل مسألة توفيرها بشكل أكبر في المدن واحدة من أهم التحديات التي تواجه الحكومة من أجل الارتقاء بمستوى المستوطنات البشرية وتحسين البيئة السكنية للمواطنين. ويبين (الجدول ١٨) التوزيع النسبي للمساكن على مستوى الجمهورية لوسائل الصرف الصحي المستخدمة لعامي ١٩٩٤ - ٢٠٠٠. ويمكن من خلال الجدول أن نلاحظ تحسنا بسيطا في نسبة المساكن الموصولة بشبكة الصرف الصحي على مستوى الجمهورية والحضر والريف. ففي حين تمثل نسبة المساكن من إجمالي مساكن الجمهورية التي لا يوجد بها وسائل صرف صحي ٤٨% في عام ١٩٩٤، نجد أن هذه النسبة قد انخفضت إلى ٣٤،٢% من إجمالي مساكن الجمهورية .

### الجدول ١٨ - التوزيع النسبي للمساكن حسب وسيلة الصرف الصحي في الحضر والريف والجمهورية

وسيلة الصرف الصحي		نسبة المسكن في الحضر		نسبة المساكن في الأرياف		نسبة المساكن في الجمهورية	
١٩٩٤	٢٠٠٠	١٩٩٤	٢٠٠٠	١٩٩٤	٢٠٠٠	١٩٩٤	٢٠٠٠
شبكة عامة	٤٠	٥٣،٥	صفر	صفر	صفر	١١	١٢،٢
حفرة مغلقة	٤٤	٣٧	٢٣،٥	١٦	٢٣،٥	٢٣	٢٨،٨
حفرة مكشوفة	٧	٦،٥	٣٢،٨	٢٢	٣٢،٨	١٨	٢٦،٦
لا يوجد	٩	٢،٨	٤٣،٦	٦١	٤٣،٦	٤٨	٣٤،٢

المصدر : الأرقام الخاصة لعام ٢٠٠٠ من كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ - الأرقام لعام ١٩٩٤ من التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ١٩٩٤.

وإذا أخذنا نسبة المساكن حسب طرق ربطها بشبكة الصرف الصحي على مستوى الحضر والريف نجد أن وسيلة الصرف الصحي من خلال شبكة عامة وحفرة مغلقة تعتبران الوسيلتان الأساسيتان للمساكن في الحضر حيث نجد أن نسبة المساكن المزودة بشبكة صرف صحي وحفرة مغلقة في الحضر تبلغ على التوالي ٥٣،٥%، ٣٧%. أما في الريف فنجد أن ٤٣،٧% من إجمالي المساكن لا يوجد لديها وسيلة صرف صحي و ٢٣،٥% لديها حفرة مغلقة و ٣٢،٨% لديها حفرة مكشوفة.

## ٣ - الكهرباء ووسائل الإنارة

يبين (الجدول ٢٠) أعلى نسبة للمساكن التي وسيلة الإنارة بها كيروسين (جاز) حيث بلغت النسبة في عام ١٩٩٤ حوالي ٥٥% من إجمالي مساكن الجمهورية بينما بلغت في العام ٢٠٠٠ نسبة ٤٧,٤% وهي نسبة مرتفعة مقارنة بالوسائل الأخرى. يأتي بعد ذلك نسبة المساكن التي وسيلة الإنارة بها شبكة عامة حيث بلغت في عام ١٩٩٤، ٢٧,٢% بينما ارتفعت هذه النسبة بشكل بسيط في عام ٢٠٠٠ لتصل إلى ٣٠,٤%. وبلغت نسب الوسائل الأخرى في عام ١٩٩٤ على التوالي: وسيلة الغاز ٦,٢%، شبكة خاصة ٤,٣%، شبكة تعاونية ٣,٨%، مولد خاص ٢,٦% وفي عام ٢٠٠٠ بلغت هذه النسب ١١%، ٤,٩%، ٣,٧%، ٢%. وتبلغ نسبة السكان المزودين بالكهرباء الحكومية في عام ٢٠٠٠ فقط ٢٨% من إجمالي السكان ويبلغ متوسط الاستهلاك الشهري للمشارك الواحد (الأسرة) من الكهرباء عبر الشبكة العامة للحكومة في عام ٢٠٠٠، ٢٢٦,٣ كيلو واط في الساعة. وتبلغ نسبة الأسر الحضرية التي تحظى بالكهرباء ٩٠,٠% من إجمالي الأسر الحضرية حيث تتوفر لـ ٩ أسر من بين ١٠ أسر حضرية خدمات الكهرباء.

## الجدول ١٩ - نسبة الأسر الحضرية التي تحظى بخدمات المياه والكهرباء والصرف الصحي

خدمات الصرف الصحي	كهرباء	مصادر مياه الشرب		المدينة
		مصادر أخرى	شبكة مياه	
شبكة عامة - حفرة مغلقة				
٩٨,١	٩٨,٣	١٨,٦	٨١,٤	صنعاء
٩٧	٩٥,٦	١,٧	٩٨,٢	عدن
٨٥,٢	٩١,٨	١٨,٠	٨٢	تعز
٨٠,٦	٧٤,٥	١٩,٨	٨٠,١	الحديدة
٩٣,٧	٩٦,٣	٦,٧	٩٣,٢	لحج
٨٥,٣	٩٠,٩	١٦,٠	٨٣,٨	اب
٧٣,١	٩٢,٧	٧,٢	٩٢,٧	ابيين
٨٩,٦	٩٤	١٠,٥	٨٩,٥	ذمار
٦٢,٩	٩٥,٨	٢٣,٨	٧٦,٢	شبو
٦١,٢	٦٨,٢	٥٥,٢	٤٤,٧	حجة
٩٠,١	٩٥,٨	١٥,٨	٨٣,٨	البيضاء
٧٨,٧	٩٢	٦,٢	٩٣,٧	حضر موت
٦٢,١	٧٣,٢	٥٨,٠	٤٢,٠	صعدة
٦٣,٥	٨٨,٦	٢٣,٢	٧٦,٧	المحويت
٥٥,٣	٩٥,٢	٣٩,٤	٦٠,٥	المهرة
٧١,٣	٧٤,٤	٣٢,٦	٦٧,٥	مارب
٢٩,٥	٤٨,٥	٩٥,٤	٤,٥	الجوف
٥٨,٩	٨٠,٦	٣٩,٨	٦٠,٤	عمران
٦٣,١	٩٢,٦	٤٥,٣	٥٤,٣	الضالع

المصدر: التقرير الرئيسي لمسح ظاهرة الفقر في اليمن، الجهاز المركزي للإحصاء، ١٩٩٩.



## الجدول ٢٠ - التوزيع النسبي للمساكن حسب وسيلة الإنارة في الحضر والريف والجمهورية

وسيلة الإنارة		نسبة المساكن في الحضر		نسبة المساكن في الأرياف		نسبة المساكن في الجمهورية	
	١٩٩٤	٢٠٠٠		١٩٩٤	٢٠٠٠		١٩٩٤
شبكة عامة	٨٠,١	٨٨,١	١٠,٣	١٣,٢	٢٧,٢	٣٠,٤	٢٠٠٠
شبكة تعاونية	٤,٣	٢,٤	٣,٦	٤,١	٣,٨	٣,٧	٢٠٠٠
شبكة خاصة	١,٦	١,٤	٥,٢	٦	٤,٣	٤,٩	٢٠٠٠
مولد خاص	١,٢	٠,٢	٣	٢,٦	٢,٦	٢	٢٠٠٠
كيروسين	١٠,٥	٦,٦	٦٨,٥	٥٩,٦	٥٥	٤٧,٤	٢٠٠٠
مصباح غاز	١	٠,٦	٧,٨	١٤,١	٦,٢	١١	٢٠٠٠
أخرى	١	٠,٢	١,٤	٠,٢	٠,١	٠,٢٣	٢٠٠٠
غير مبين	٠,٠٢	٠,٠٦	٠	٠,٠٢	٠,٠١	٠,٠٣	٢٠٠٠

المصدر: الأرقام الخاصة بعام ٢٠٠٠ من كتاب الإحصاء السنوي ٢٠٠٠ - ٢٠٠١ - الأرقام لعام ١٩٩٤ من التعداد العاد للسكان والمساكن والمنشآت ١٩٩٤، الجهاز المركزي للإحصاء.

### حاء - البناء العشوائي

تعاني اليمن كغيرها من دول العالم النامي من ظاهرة انتشار مناطق البناء العشوائي في المدن. وتمثل هذه الظاهرة واحدة من أكثر المشكلات التي تواجه التنمية الحضرية حيث تتكدس الأسر الفقيرة في هذه المناطق. وقد بدأت هذه الظاهرة في التزايد في الثلاثين السنة الأخيرة كنتيجة للنمو السكاني المطرد في المراكز الحضرية وخاصة المدن الرئيسية. وبرزت مشكلة البناء العشوائي في هذه المدن مترامنة مع عملية التحضر في المدن الرئيسية كنتيجة للاحتياجات الإسكانية المتزايدة في الارتفاع. بالإضافة إلى ارتفاع مستويات الهجرة الداخلية من المناطق الريفية إلى المراكز الحضرية. وقد ازداد الوضع سوء بعد عودة نحو أكثر من مليون مغترب يماني من دول الخليج المجاورة أثناء حرب الخليج عام ١٩٩١. وقد تفاقت المشكلة لاحقاً بسبب عدم مواجهتها منذ البداية وعدم وجود استراتيجيات محددة للتعايش معها ولا يبدو أن يكون من الممكن حلها في المستقبل القريب. ويشير التقرير الوطني للمستوطنات البشرية لعام ٢٠٠١ أن نسبة البناء العشوائي تبلغ حوالي ٢٠% في الجمهورية و ١٥% في ٦ مدن رئيسية .

وترتبط ظاهرة البناء العشوائي عامة بالعامل الاقتصادي حيث أن معظم الساكنين في هذه النوعية من المناطق العشوائية هم من الفقراء والمعدمين. وطبقاً للدراسة التي أعدتها وزارة التطوير الحضري والإسكان لتحديث المخطط العام لمدينة صنعاء، فإن أكثر المدن التي سجلت نمواً في عدد الأحياء والمناطق العشوائية هي العاصمة صنعاء يليها مدن عدن، الحديدة، تعز، إب وذمار.

أما فيما يتعلق بالقوانين والآليات المتعلقة بتحسين بيئة العشوائيات فإن المادة رقم ٢٧ من اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الحضري رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٥ تنص على أن تقوم وزارة الأشغال العامة بإعداد الدراسات اللازمة والمقترحات التخطيطية للمناطق العشوائية والتي تم البناء فيها بدون تراخيص بناء وذلك من أجل تحسينها على أن يتم عرض تلك الدراسات والمقترحات على المجلس الأعلى للتخطيط لمناقشتها والمصادقة عليها. وتنص نفس المادة على أنه يجب عند إعادة تخطيط المناطق العشوائية مراعاة الحد الأدنى للمعايير الفنية للتخطيط العمراني والسماح مؤقتاً ببقاء المباني المخالفة على ما هي عليه بالشروط التالية:

١- منع التوسع أو الزيادة في المباني أو تغيير الاستخدامات أي كان نوعها أو سببها في المنطقة العشوائية خلال مدة لا تتجاوز سنتين من تاريخ التصديق النهائي على المخطط التفصيلي للمنطقة يتم بعدها إزالة المباني المخالفة للمخطط ووقف الاستخدامات المخالفة نهائياً، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تمديد تلك المدة لمدة أخرى مماثلة.

٢- منح تراخيص بناء أو توسعة أو السماح بتقوية أو تدعيم أو ترميم أو تعديل المبنى المخالف.

وكما ذكر سابقاً فإن غياب سياسة إسكانية عامة للدولة يبرر غياب سياسة عامة بخصوص ظاهرة العشوائيات. وتعتمد الإجراءات التي تتبعها الوزارة على ما جاء في اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الحضري فيما يخص البناء العشوائي. وتنقسم تلك الإجراءات إلى قسمين، يتمثل القسم الأول في قيام الوزارة ومكاتب البلديات في المدن ومن خلال إدارات الأشراف والمتابعة التابعة لها بعملية المراقبة الدورية والمستمرة لرصد أي محاولة للبناء أو التوسع في المناطق العشوائية أو المناطق التي لم يتم اعتماد المخططات التفصيلية لها. وفي حالة اكتشاف أي محاولة للبناء المخالف تقوم تلك الإدارات من خلال مفتشيها بمنع البناء أو هدمه إذا كان لا يزال في مراحله الأولى وذلك من أجل الحد من اتساع تلك المناطق. ويمكن لمكاتب البلدية الاستعانة بالشرطة في حالة رفض مالك الأرض الامتثال لقرار منع البناء.

وعلى الرغم من تلك الإجراءات إلا أن الوزارة ومكاتب البلديات تواجه العديد من الصعوبات في مراقبة جميع المناطق لوقف البناء المخالف ويعود ذلك إلى عدد من الأسباب منها قيام مالكي الأرض باستكمال بناء المنزل خلال فترة زمنية قصيرة قد لا تتعدى في بعض الأحيان يومين أو ثلاثة أيام خلال فترات الليل أو الإجازات وذلك نظراً لأن الكثير من هذه المنازل تكون صغيرة المساحة ومواد البناء المستخدمة تكون من النوع البسيط والرخيص وذات العمالة الكثيفة الغير مؤهلة. بالإضافة إلى ذلك فإن الغالبية ممن يسكنون المناطق العشوائية هم من الفقراء المهاجرين من الريف إلى المدينة والأراضي التي يبنون عليها منازلهم غير مخططة وعادة ما تكون أسعارها رخيصة مقارنة بأسعار الأراضي في المناطق المخططة.

أما القسم الثاني فيتمثل في إعداد الدراسات والمقترحات لتحسين مناطق العشوائيات وفي هذا الإطار فقد قامت الوزارة خلال فترة الثمانينات بتنفيذ بعض مشاريع التحسين الحضري في كل من مدينة صنعاء والحديدة . ففي صنعاء نفذت الوزارة مشروع تحسين منطقة مسيك وفي مدينة الحديدة تم تنفيذ مشروع منطوق الغليل. ويستعرض الباب الخامس من هذه الدراسة بالتفصيل لهذين المشروعين.

ومن الصعب معرفة أوضاع المناطق العشوائية بشكل مفصل وذلك نظراً لغياب إحصائيات رسمية وعدم وجود دراسات علمية دقيقة تنطرق إلى ظاهرة العشوائيات في اليمن بشكل محدد. إلا أنه يمكن القول من خلال ملاحظة وضع المناطق العشوائية أن نسبة مشاريع التحسين لتلك المناطق لا تزال منخفضة جداً مقارنة بنسبة المناطق العشوائية في المدن .

ويمكن القول أن المناطق العشوائية بشكل عام تفتقر إلى الخدمات الحضرية الأساسية المناسبة التي تكون متدنية في حالة وجودها . ففي دراسة أعدتها افراح الاحمدي بالتعاون مع منظمة اوكسفام في اليمن عن الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للفئة الأكثر فقراً في المجتمع اليمني (يعرفون بالآخدام) الذين يسكنون في أربعة أحياء عشوائية في صنعاء، فإنه يتبين أن مياه الشرب من خلال الشبكة العامة تتوفر فقط في واحد من تلك الأحياء للسكان القادرين على دفع تكاليفه أما في الأحياء المتبقية فيتم شراء

المياه أو الحصول عليها من الجيران أو المساجد. أما بالنسبة لخدمات الصرف الصحي فهي لا تتوفر في أي من تلك الأحياء وبالنسبة للكهرباء فالوضع مشابه لحالة المياه. كما تشير الدراسة إلى عدم وجود الخدمات التعليمية والصحية المناسبة في تلك الأحياء. وتقدم منظمة أوكسفام في اليمن خدمات صحية لسكان تلك الأحياء من خلال وحدة صحية تقوم بتمويلها وتشغيلها منذ عشر سنوات كما تقوم أيضا بتقديم خدمات ومساعدات من أجل تحسين المستوى المعيشي لسكاني تلك الأحياء من خلال برامج التوعية ومحو الأمية. ولا شك أن تدني أو غياب الخدمات الحضرية في المناطق العشوائية ينعكس سلبا على البيئة السكنية ويؤدي إلى انتشار الأمراض والأوبئة.

ويؤدي انتشار العشوائيات إلى تشويه النسيج العمراني في المدن بشكل عام ويعمل على خلق صعوبات في تنفيذ سياسة الدولة فيما يتعلق بالمخططات العامة للمدن وبرامج التنمية العمرانية. وبما أن مباني تلك المناطق تقام من مواد بناء رخيصة وريئة الجودة ويستعمل فيها أساليب بناء بسيطة، بالإضافة إلى أن التشييد يتم بدون مخططات معمارية فأنها تعتبر إنشاءات رديئة من الناحية الإنشائية والمعمارية والجمالية ويؤدي ذلك إلى جعلها لا تتسجم مع الطراز المعماري والتراث الحضاري للمدينة. كما أن البناء بدون تخطيط تفصيلي للمنطقة يؤدي إلى صعوبة شق شوارع منظمة فيها وبالتالي صعوبة توفير الخدمات الأساسية والاجتماعية. إضافة إلى أن انتشار العشوائيات يؤدي إلى عزل سكانها عن بقية المجتمع وانغلاقهم داخلها بسبب نظرة المجتمع السلبية إليهم واعتبارهم يمثلون مشكلة بيئية ومصادر تلوث يهدد المدينة. وهذا الأمر يؤدي بدوره إلى الإقصاء الطوعي والقسري لهؤلاء السكان وانتشار البطالة وتدني نسبة الالتحاق بالتعليم بين السكان مما يعمل على ارتفاع معدلات الجريمة فيها وعدم الإحساس بالأمن والطمأنينة. كما يؤدي إلى اتساع الفارق الاجتماعي والاقتصادي بين أفراد المجتمع في المدينة الواحدة.

ولا شك أن حل ظاهرة العشوائيات يتطلب الكثير من الجهود والإمكانات والاهتمام من قبل الدولة لوضع الحلول المناسبة وهو الأمر الذي يحتاج أن تتبنى الدولة بشكل عاجل سياسة عامة ومحددة لمواجهة هذه الظاهرة. وسيكون من الضروري قبل تبني مثل تلك السياسة أن يتم أولا إعداد دراسات وإحصائيات اجتماعية واقتصادية عن وضع العشوائيات في اليمن وخصائص الساكنين فيها.

### ثالثا : تمويل الإسكان

لقد اعتمد اليمنيون لسنوات طويلة ولا يزالون وبشكل كبير على أنفسهم في بناء مساكنهم. ففي الماضي لم يكن هناك أي مؤسسات حكومية تتولى عملية تمويل الإسكان وكانت عملية البناء غير معقدة وبسيطة وتتم بطريقة تقليدية وفقا للأساليب والطرق التي توارثها اليمنيون على مر السنين وباستخدام مواد بناء بسيطة ومحلية متوفرة بشكل كبير وبأسعار رخيصة. وتتم في كثير من الأحيان بمشاركة أفراد العائلة والأبناء حيث يقومون جميعا بالمشاركة في البناء. وكانت هذه الطريقة في البناء موجودة بشكل كبير في المناطق الريفية حيث أن كل أسرة كانت تقوم ببناء مسكنها بشكل ذاتي وبتنفيذ من دخلها الذي تحصل عليه من خلال بيع محاصيلها الزراعية. كما أن معظم الأسر الريفية أن لم يكن جميعها تمتلك الأرض الكافية للبناء وهو الأمر الذي بدون شك قد ساعد على بناء المسكن بشكل سهل وبدون الحاجة إلى تمويل رسمي.

وتعاني الكثير من الأسر اليمينية حاليا وخاصة تلك التي تقع ضمن الفئة الفقيرة والأقل فقرا من الصعوبة الكبيرة في الحصول على التمويل الرسمي أو الحكومي. وتكمن المشكلة في عدم تمكن هذه الفئات من الحصول على الحق للطلب الرسمي للقروض المخصصة لبناء المساكن والتي يقدمها فقط بنك التسليف للإسكان. ويعود السبب في عدم إمكانية هذه الأسر على الحصول على القروض نظرا لعدم أهلية

هذه الأسر وعدم استيفائها للشروط التي تؤهلها للتقدم بطلب القرض. حيث أن الكثير من هذه الأسر لا تملك عمل دائم أو رسمي وبالتالي ليس لها دخل شهري وثابت وهو الأمر الذي يحرمها من أي فرصة أو محاولة للحصول على قرض مالي لغرض بناء مسكن. كما أن وجود البنك في العاصمة وعدم وجود أي دور يذكر للسلطات المحلية في تسهيل الحصول على القروض يحرم الكثير من السكان في المحافظات الأخرى والأرياف من إمكانية التقدم بطلب للحصول على قرض لغرض بناء السكن.

### ألف - مشاكل التمويل الحكومي لقطاع الإسكان

تتمثل أبرز مشاكل التمويل الحكومي لقطاع الإسكان في التالي:

- قلة المخصصات المالية التي تقدمها الحكومة خاصة منذ بداية التسعينيات وبعد أزمة حرب الخليج الثانية التي انعكست نتائجها سلباً على الاقتصاد اليمني بشكل قوي وكذلك الحرب الأهلية اليمنية في صيف عام ١٩٩٤ والتي زادت من تدهور الوضع الاقتصادي بشكل كبير .
- عدم قدرة الجهات المستفيدة من القروض على دفع الأقساط الدورية المقررة عليها سواء بسبب انخفاض مستوى الدخل أو لارتفاع قيمة الفائدة بالنسبة للقروض أو لقصر الفترة الزمنية للقروض وهي الأمور التي حدت من إمكانية استفادة الفئات الفقيرة والمحدودة الدخل من القروض التي خصصت لتمويل الإسكان.
- انخفاض نسبة القرض مقارنة بتكلفة البناء في الوقت الراهن حيث أن نسبة القرض لا تمثل سواء ١٠ - ٢٠ % من إجمالي تكلفة البناء<sup>٢٥</sup>.
- إجماع شركات القطاع الخاص عن الاستثمار وتمويل مشاريع الإسكان في وقت يعجز فيه التمويل العام عن القيام بدوره بسبب قلة الإمكانيات المادية.
- غياب الحوافز والتسهيلات اللازمة والضرورية التي تعمل على تشجيع القطاع الخاص على التمويل والاستثمار في قطاع الإسكان.
- إجماع البنوك التجارية عن تقديم قروض مباشرة للأفراد أو الشركات لغرض الإسكان بشكل مستمر ومنظم ويعود السبب الرئيسي في امتناع تلك البنوك عن تمويل المشاريع الإسكانية لاعتمادها بعدم قدرتها على استرجاع أو إمكانية امتلاك المساكن من المقترضين في حالة فشلهم في تسديد القروض المستحقة عليهم خلال الفترة الزمنية المتفق عليها.

### باء - التمويل الخاص غير الرسمي

لقد اعتمد الأفراد ، سواء في الماضي أو في الحاضر، على أنفسهم ومواردهم الخاصة في تمويل بناء مساكن لهم ولأسرهم ويمثل الادخار الخاص المصدر الرئيسي في التمويل والذي يتنوع ما بين الادخار من الدخل الشهري أو الاقتراض الغير رسمي سواء من الأقارب أو الأهل أو من الحوالات المالية التي يقوم بإرسالها رب الأسرة المغترب خاصة في دول الخليج العربي وتحديدًا أثناء فترة السبعينيات والثمانينات التي شهدت خلالها الحركة العمرانية ارتفاعاً كبيراً. كما تعتمد الأسر في بعض الأحيان على بيع بعض ممتلكاتها أو مفتتياتها الثمينة كالمجوهرات أو قطع أراضي تملكها وتستثمر قيمتها في بناء المساكن أو من خلال جمعيات التوفير التي تقام في أماكن العمل كالوزارات والمصالح والشركات.

وقد كان التمويل الذاتي لبناء المساكن المصدر الرئيسي للأفراد والقطاع الغير الرسمي نظراً لعدم تمكنهم من الحصول على تمويل رسمي وخاصة بالنسبة للفئات الفقيرة وذات الدخل المحدود والتي

<sup>٢٥</sup> - الاستراتيجية الحضرية لليمن (مسودة)، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري، ٢٠٠٠.

أصبحت مجبرة على الاعتماد على نفسها في الحصول على التمويل الذاتي من مدخراتها على مر السنوات . ويمثل التمويل الذاتي من قبل الأفراد والأسر حوالي أكثر من ٨٠% من إجمالي التمويل العام للإسكان . ويعود السبب في ذلك إلى أن عددا كبيرا من الأفراد لا يتمكنون من الحصول على قرض رسمي من الجهات الحكومية الممولة (بنك الإسكان) وبالتالي يتجهون للاقتراض من جهات غير رسمية (أشخاص أو أقارب) وتمثل طريقة الاقتراض هذه بالنسبة لهؤلاء الأفراد عملية سهلة إلى حد ما وفعالة في كثير من الأحيان نظرا لأنها لا تتطلب الخوض في الإجراءات الرسمية والمعقدة والروتينية كتعبئة استمارات الطلب واستيفاء الوثائق الأخرى وهو الأمر الذي قد يمثل بالنسبة للغالبية حازما كبيرا نظرا لعدم المعرفة أو عدم القدرة على فهم تلك الإجراءات.

وتجدر الإشارة هنا إلى القول أن الكثير من المخزون السكني الموجود حاليا في معظم المدن الرئيسية قد تم بناءه من خلال التمويل الذاتي وخاصة ذلك التمويل الذي جاء عن طريق الحوالات المالية من الأفراد المغتربين نظرا لان المبالغ التي كانت ترسل كانت كبيرة نوعا ما ونظرا لوجود عدد كبير من المغتربين في دول الخليج وخاصة المملكة العربية السعودية .

العامل الثاني الذي ساعد كثير من الأسر على تمويل بناء المساكن كان الوضع الاقتصادي الجيد الذي كان سائدا خلال فترة السبعينات والثمانينات في اليمن مما أتاح الفرصة أمام الطبقة الوسطى التي كانت تمثل الغالبية العظمى من سكان المناطق الحضرية لبناء مساكن خاصة بهم حيث كان متوسط دخل الفرد مرتفعا نوعا ما وكذلك انخفاض أسعار مواد البناء وتوفر الأراضي الحضرية بأسعار معقولة مما ساعد على إمكانية الادخار من الدخل الشهري لغرض بناء مسكن.

### جيم - التمويل الرسمي الحكومي (بنك التسليف للإسكان)

انشأ بنك التسليف للإسكان بموجب القانون رقم ٨٦ لسنة ١٩٧٧ كمؤسسة مالية متخصصة تهدف بصفة أساسية للعمل بصورة فعالة وجادة للمساهمة في معالجة الأزمة السكنية التي يعاني منها المواطنون وخاصة ذوي الدخل المحدود. وقد بدأ البنك في ممارسة نشاطه منذ أواخر أكتوبر عام ١٩٧٧ وذلك بوضع النظم واللوائح الخاصة به. وقد جاء قرار الحكومة بإنشاء البنك نتيجة للضرورة والحاجة التي أصبحت في ذلك الوقت ملحة والتي بدأت تظهر خلالها مشكلة الإسكان وخاصة بعد أن تم الانتهاء من إعداد أول مخطط عام لخمس مدن رئيسية هي صنعاء، الحديدة، ذمار، تعز، إب والتي كانت من أكثر المدن نموا من الناحية العمرانية. وقد كان قرار الإنشاء واحدا من الخطوات الهامة والأولى التي اتخذت لتمثل بداية جدية لرسم سياسة إسكانية. إضافة إلى عوامل عديدة منها: النمو السكاني الكبير والذي بدأ قويا في تلك الفترة والزيادة الكبيرة في الحاجة إلى سكن ملائم وخاصة من قبل الفئات المجتمعية الفقيرة والمتوسطة والمحاولة في المساهمة في إيجاد حلول عملية ومناسبة لمشكلة التمويل الإسكاني ومساعدة الأسر من اجل الحصول على قروض ميسرة وطويلة الأجل تمكنهم من الحصول على السكن المناسب وبما يتوافق مع إمكانياتهم ودخلهم المادي. ويعمل البنك من خلال نشاطه على تحقيق الأهداف التالية:

- تلبية حاجات التسليف السكني ذي الأجل المتوسط والطويل.
- التشجيع على الادخار في البنك بمختلف السبل والوسائل الممكنة لغرض بناء سكن
- تقديم القروض المتوسطة والطويلة الأجل لإنشاء أو إكمال أو توسيع المباني السكنية.
- تشجيع إنشاء الجمعيات الإسكانية والشركات وصناديق الادخار لغرض الحصول على الأراضي في المناطق الحضرية وبناء الوحدات السكنية للمنتسبين والعمل على مساعدتها وتنشيطها.

- تقديم المشورة الفنية لمالكي العقارات السكنية وشركات البناء وجمعيات الإسكان التعاونية من خلال دراسة مشاريع البناء ومخططاتها وأساليب تمويلها ووضع مقاييس ومواصفات نمطية وموحدة للأبنية ومستلزماتها.
- التعاون والتنسيق مع السلطات المختصة والجهات ذات العلاقة في القطاع العام في إجراء البحوث والدراسات الفنية والاقتصادية للمشاريع السكنية.

#### ١ - رأس مال البنك

- يبلغ رأس مال البنك المصرح به ٢٠٠ مليون ريال موزعة على عدد اثنين مليون سهم قيمة السهم الواحد ١٠٠ ريال ومقسمة إلى نوعين:
- اسهم ممتازة طرحت للاكتتاب العام وبلغ عددها ٦١٣٠٠ سهم بقيمة إجمالية ١٩٣,٧٨٠,٠٠٠ ريال.
  - اسهم عادية مملوكة للدولة بلغ عددها ١,٩٣٨,٧٠٠ سهم بقيمة إجمالية ١٩٣,٨٧٠,٠٠٠ ريال.

#### ٢ - أنشطة البنك

تشمل نشاطات البنك ما يلي: الإقراض المباشر وتمويل المشروعات السكنية والمساهمة في الشركات ذات العلاقة والأعمال المصرفية.

#### ٣ - المساهمة في الشركات ذات العلاقة

ساهم البنك بحكم طبيعة عمله في عدد من الشركات ذات العلاقة على النحو التالي:

- الشركة اليمنية الكويتية للتنمية العقارية: ويساهم البنك في رأسمالها بمبلغ ٥,٧٥٠,٠٠٠ ريال.
- الشركة الوطنية للمواد الإنشائية والصناعية: ويساهم البنك في رأسمالها بمبلغ ١,٤٠٠,٠٠٠ ريال.
- الشركة اليمنية العامة للفنادق والسياحة: ويساهم البنك في رأسمالها بمبلغ ٣,٣٥٩,٥٧٢ ريال.

#### ٤ - الأعمال المصرفية

عملا بنصوص قانون إنشاء البنك فإن البنك يقوم بمزاولة الأعمال المصرفية التالية:

الحسابات الجارية، حسابات التوفير، حسابات الودائع. وقد وصل مجموع هذه الحسابات حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ مبلغ وقدره ٦٠,٥٨٨,٠٠٠ ريال وتسعى إدارة البنك الى التوسع في هذا المجال.

#### ٥ - القروض المباشرة

بدأ البنك في منح القروض خلال النصف الأول من عام ١٩٧٨. وقد بلغ إجمالي القروض الممنوحة خلال تلك الفترة وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ ما قيمته ٩٠٧ مليون ريال استفادت

منها ٦١٢١ أسرة<sup>٢٦</sup>. وتوزعت القروض الممنوحة من قبل البنك للأفراد خلال تلك الفترة ما بين إنشاء واستكمال بناء وتوسيع وشراء وزيادة قروض.

ويبين الجدول ٢١ عدد الوحدات السكنية التي تم تمويلها في كل سنة والمبالغ الممنوحة ومتوسط تمويل الوحدة السكنية تمويل الوحدة السكنية خلال تلك الفترة.

الجدول ٢١ - القروض الممنوحة من قبل البنك للأفراد خلال السنوات من ١٩٧٨ وحتى ١٩٩٨

السنة	عدد القروض الموافق عليها	عدد الوحدات الممولة	إجمالي المبالغ الممنوحة	متوسط تمويل الوحدة السكنية
١٩٧٨	٢٥٦	٢٥٦	١٦,٨٥٧,٩٣٤	٦٥,٨٥١
١٩٧٩	٢٦٥	٢٦٥	٢٦,١٧٧,١٥٠	٧٣,٥٣١
١٩٨٠	٢٠٣	٢٠٣	١٢,٦٣٠,٩٩٥	٦٢,٢٢٢
١٩٨١	١٢١	١٢١	٦,٥٨٢,٤٠٠	٥٤,٤٠٠
١٩٨٢	١٧٢	١٧٢	٩,٤٢٤,١٤٢	٥٤,٧٩١
١٩٨٣	٣٠٠	٣٠٠	١٥,٠٠٠,٠٠٠	٥٠,٠٠٠
١٩٨٤	٢٩٢	٢٩٢	١٥,٨١٦,٩٠٠	٥٤,١٦٧
١٩٨٥	٢٢٩	٢٢٩	١١,٨٥٧,٧٠٠	٥١,٧٨٠
١٩٨٦	٢٠٥	٢٠٥	١٠,٢٢٩,٤٠٠	٤٩,٨٩٩
١٩٨٧	١٩٤	١٩٤	١٦,٩٦٥,٤٠٠	٨٧,٤٥٠
١٩٨٨	٢٤٢	٢٤٢	٣٥,٩٩٢,٨٠٠	١٠٥,٢٤٢
١٩٨٩	٤٠٠	٤٠٠	٤٨,٠١٠,٨٥٥	١٢٠,٠٢٧
١٩٩٠	٣٠٠	٣٠٠	٣٩,٥٨٨,٩٣٠	١٣١,٦٥٢
١٩٩١	٣٥٣	٣٥٣	٥٢,١٢١,٢٦٥	١٤٧,٦٥٢
١٩٩٢	٤٦٢	٤٦٢	٨٠,٢٩٥,٤٦٠	١٧٣,٧٩٩
١٩٩٣	٤٧٤	٤٧٤	٨٨,٩٩٢,٤٠٠	١٨٧,٧٤٧
١٩٩٤	٣٣٨	٣٣٨	٨٨,٧١٦,٠٠٠	٢٦٢,٤٧٣
١٩٩٥	٣٢٣	٣٢٣	١٠٢,٢٦٨,٠٠٠	٣١٦,٦١٩
١٩٩٦	١٩٥	١٩٥	٤٣,٣٥٨,٠٠٠	٢٢٢,٣٤٨
١٩٩٧	٣٣٣	٣٣٣	٩٢,٤١٢,٠٠٠	٢٧٧,٥١٣
١٩٩٨	٤٦٤	٤٦٤	١٢٦,٧٧٨,٠٠٠	٢٧٢,٢٢٨
الإجمالي	٦١٢١	٦١٢١	٩٠٧,٦٨٢,١٣١	

المصدر: (القروض من عام ١٩٧٨ وحتى عام ١٩٩١) بنك الإسكان، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء، ٢٤ - ٢٨ أكتوبر ١٩٩٢. بالنسبة للبيانات من العام ١٩٩٢ وحتى ١٩٩٨ من تقرير موجز عن نشاط البنك لنفس الفترة، بنك التسليف للإسكان.

<sup>٢٦</sup> - (القروض من عام ١٩٧٨ وحتى عام ١٩٩١) بنك الإسكان، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء، ٢٤ - ٢٨ أكتوبر ١٩٩٢. بالنسبة للبيانات من العام ١٩٩٢ وحتى ١٩٩٨ من تقرير موجز عن نشاط البنك لنفس الفترة، بنك التسليف للإسكان.

ويقوم البنك بتقديم حوالي ٤٠٠ إلى ٥٠٠ قرص في السنة وبقرض اعتيادي يبلغ ٣٥٠ ألف ريال يمني كحد أقصى. وبالنظر إلى أسعار المساكن أو تكاليف بنائها والتي تتراوح ما بين ٢ مليون إلى ٦ مليون ريال فإن ما يقدمه البنك من قرض لا يمثل سوى ١٠ أو ٢٠% من تكاليف بناء السكن. وعادة فإن القروض تقدم إلى الأفراد الذين يعملون في القطاع الحكومي والذين يستفيدون من المشاريع الإسكانية التي يقوم القطاع العام ببنائها على أن يتم خصم هذه القروض من مرتباتهم الشهرية. وتختلف نسبة القرض حسب نوعه فالقروض الصغيرة تقدم بنسبة فائدة تصل إلى ٢٢% ولمدة زمنية تتراوح ما بين ٦ - ٨ سنوات (تسدد بشكل حر). أما القروض الكبيرة والتي تتعدى مبلغ ٥٠٠,٠٠٠ ريال فأنها تقدم على أساس فائدة تصل إلى ٧% ولفترة زمنية من خمس سنوات إلى سبع سنوات. ويشترط لطالب القرض أن يقدم ضمانا والذي يمكن أن يكون وثيقة الملكية للأرض أو ضمان من جهة العمل في حالة ما إذا كان المستفيد موظفا لدى جهة رسمية أما إذا كان غير موظف فيجب أن يقدم ضمانا تجاري. بالإضافة إلى ذلك فإن للبنك الحق في طلب أي ضمانات أخرى إضافية يراها ضرورية. ولا يقدم البنك أي إعفاءات سواء للأفراد أو الجمعيات السكنية أو غيرها. وفي حالة ما إذا تخلف المستفيد عن تسديد الأقساط المستحقة فإن البنك يحتفظ بحق بيع العقار أو الأرض المملوكة للمستفيد وإذا تعذر ذلك فإن البنك يقوم برفع قضية ضد المستفيد لاستصدار حكم من المحكمة بحجز العقار وبيعه لتسديد قيمة القرض.

#### ٦ - مصادر تمويل البنك

تعود ملكية البنك بنسبة كبيرة إلى الحكومة ومصادر تمويل البنك هي على النحو التالي:

رأس المال المدفوع، والمدخرات والودائع، والاحتياطي العام، والاعتمادات والمبالغ التي تقدمها الحكومة كدعم مالي، والقروض من البنك المركزي اليمني، وكل أنواع القروض الأخرى المقدمة من جهات أو بنوك أجنبية وأي مصادر أخرى.

#### ٧ - سياسة الإقراض من البنك

يقدم البنك القروض المختلفة والميسرة للأفراد والأسر والجمعيات السكنية والمؤسسات العامة وذلك لغرض البناء السكني أو المشاريع الإسكانية. وتعتمد سياسة الإقراض على إعطاء الأولوية للأفراد بناء على عدد من الشروط والإجراءات التي يجب أن تتوفر في المستفيد من القرض واهم هذه الشروط هي كما يلي:

- أن يكون المستفيد قد ادخر و بانتظام بعض المال في البنك.
- أن يكون المستفيد حاصل على عمل وان يكون قد مر وقت من الزمن على عمله.
- يجب التأكد من أن المستفيد سيكون قادرا على سداد القرض الذي يطلب الحصول عليه.
- أن يكون المستفيد قادرا على المساهمة في تغطية المشروع السكني المزمع تمويله من موارده الخاصة.
- أن تكون تكاليف بناء المنزل أو المشروع السكني منخفضة.
- أن تكون مساحة الأرض ما بين ٦٠ إلى ٢٠٠ م<sup>٢</sup>.
- أن يكون المستفيد متزوجا ويعول أسرة كبيرة.
- أن يقدم المستفيد من القرض برنامجا اقصر لتسديد القرض المطلوب.

بالإضافة إلى ذلك فإن البنك يحدد القروض التي تمنح لأي مستفيد في ضوء الاعتبارات التالية:



- مدى قدرة المقترض على تسديد الأقساط المستحقة عليه في المواعيد المقررة.
- احتياجات التمويل للمشروع السكني المزمع تنفيذه.
- قيمة الضمانات التي يقدمها المستفيد.
- مستوى الدخل الشهري لكل مستفيد.

ويتوجب على المستفيد تقديم الضمانات العقارية لجميع أنواع القروض شريطة أن يقبلها البنك وبحيث لا تكون هذه الضمانات خاضعة لأية قيود تحد من حرية البنك في اتخاذ الإجراءات التنفيذية بحقها عند اللزوم. ولا يجوز أن تتجاوز قيمة القرض الممنوح ٧٠% من قيمة الضمانات ويشرف البنك بصورة فعالة على تنفيذ المشروع السكني الذي يموله وذلك للتأكد من مدى التقدم الفعلي في مراحل الإنجاز. وتقدم طلبات الاقتراض على النماذج المعدة من قبل البنك لهذه الغاية بعد تعبئة جميع البيانات المطلوبة مرفقة بها كافة الوثائق التي تراها إدارة البنك ضرورية على أن يشتمل الطلب على الوثائق التالية:

- وثيقة ملكية رسمية ومعتمدة للأرض أو سطح البناء المزمع تنفيذ المشروع السكني عليه كضمان للقرض.
- مخطط لقطعة الأرض المزمع تنفيذ المشروع السكني عليها.
- نسخة عن وثائق إثبات الهوية للمستفيد من القرض.
- شهادة إثبات الدخل المادي.
- ترخيص بناء من الجهة المختصة مع مخطط المشروع.

وساهم البنك في تمويل عدد من المشروعات السكنية على النحو التالي<sup>٢٧</sup>:

- ساهم البنك في تمويل مشروع مدينة حدة السكني بصنعاء لعدد ٦٤٠ وحدة سكنية بتكلفة إجمالية بلغت ١٧٠,٠٠٠,٠٠٠ ريال.
- مشروع التنمية الحضرية في منطقة سواد سنوان بصنعاء. وقد ساهم البنك بالأشراف والتمويل لتنفيذ الوحدات السكنية لهذا المشروع كما قام البنك بإدارة القروض للمستفيدين منه. وقد بلغ عدد الوحدات الممولة والمنفذة في هذا المشروع ٧٠٠ وحدة سكنية بقيمة إجمالية بلغت ٤٦,٤٤١,٤٥٥ ريال.

## رابعاً : التخطيط العمراني والأرض السكنية

### ألف - التخطيط العمراني

وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري ومكاتبها في المحافظات هي الجهة الحكومية المسؤولة عن التخطيط العمراني طبقاً لقانون التخطيط الحضري رقم ٢٠ لعام ١٩٩٥. ولقد حددت الأهداف المرجوة من التخطيط العمراني على النحو التالي:

- تنمية مناطق الدولة عمرانياً وحضارياً والنهوض بها على أسس علمية.
- ضمان توزيع المشروعات الحضرية للوزارة على مناطق الدولة بما يتفق وظروف وإمكانيات وحاجات كل منطقة وبما يجنب النمو غير المتكافئ لمنطقة دون أخرى.
- تشجيع إقامة المشروعات والصناعات التي تعتمد عليها أعمال البناء والتخطيط الحضري في نطاق كل منطقة وفقاً لإمكانياتها ومواردها.

<sup>٢٧</sup> - بنك التسليف للإسكان، تقرير موجز عن نشاط البنك للسنوات ١٩٩٤ - ١٩٩٨ .

- الاستخدام الأمثل للأراضي وتنظيم وظائفها لمختلف الأغراض وحماية الأرض الزراعية ومواقع الثروات الطبيعية من الزحف العمراني.
- تخطيط مواقع جديدة لامتناس الزيادة السكانية في المدن المزدهمة بالسكان والحد من الهجرة الداخلية غير المنظمة.
- إعداد مخططات المدن والقرى والمواقع في الجمهورية وتنمية المناطق المتخلفة والأماكن التي تم البناء فيها بشكل عشوائي ورفع المستوى الحضري لها بتوفير المرافق والخدمات العامة وشبكات الطرق والشوارع والحدائق والمنتزهات والمساحات الخضراء والمناطق الفضاء.
- توزيع المساحات التي دخلت في التخطيط كشوراع أو مواقع للمرافق والخدمات العامة بما يراعي المصلحة العامة والخاصة في وقت واحد ويحقق مبدأ لا ضرر ولا ضرار.
- المحافظة على الطابع المعماري اليميني ومراعاة التقاليد والعادات والأعراف العربية والإسلامية.
- المحافظة على البيئة وحمايتها من التلوث وحماية الوديان ومسابل الأمطار وأحواض المياه الجوفية والشواطئ.
- تحديد المناطق السياحية والأثرية والتاريخية في الجمهورية والمحافظة عليها.

### ١ - مهام قطاع التخطيط الحضري بالوزارة

- قطاع التطوير الحضري بالوزارة ومكاتبها في المحافظات هو الجهاز الفني والإداري المسؤول عن أعمال التخطيط الحضري طبقاً لقانون التخطيط الحضري ويتولى المهام التالية:
- القيام بالدراسات وتحليل المعلومات اللازمة من أجل إعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية.
  - وضع المعايير والمقاييس والاشتراطات الفنية للتخطيط وتصنيف استخدامات الأراضي لأغراض التخطيط.
  - رفع مشروعات المخططات الحضرية للتصديق عليها مبدئياً وإرسال نسخ منها إلى الجهات ذات العلاقة والمحافظين ومكاتب الوزارة لتنفيذها كل حسب اختصاصه.
  - تحديد الأهداف العامة للتخطيط ووضع مقترحات وتحديد اتجاهات النمو العمراني طبقاً للمخططات العامة.
  - إمداد مكاتب الوزارة بالمحافظات بدليل العمل الفني ومساعدتها لتطوير مقترحات للمخططات العامة والتفصيلية.
  - إعداد معايير التخطيط الفنية وتصنيف استخدامات الأرض لأغراض التخطيط .
  - النظر في الاعتراضات والشكاوي والمقترحات المتعلقة بالمخططات والمقدمة من مكاتب الوزارة أو من اللجان الفرعية بتلك المكاتب أو المجالس المحلية أو الأشخاص المتضررين إلى اللجنة الفنية العليا بالوزارة.
  - اقتراح الأعمال أو الدراسات أو المخططات التي يمكن أن تقوم بتنفيذها أو إعدادها شركات محلية أو أجنبية .
  - مراجعة المخططات المعدة من قبل مؤسسات أخرى أو شركات قبل أن يتم اعتمادها بشكل نهائي.
  - التنسيق مع المؤسسات الأخرى ذات العلاقة بالتخطيط العمراني سواء داخل الوزارة أو خارجها.

## باء - تنمية الأراضي

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

- استعمالات لغاية السكن ويتم تقسيم الأراضي إلى مناطق ووحدات جوار تحدد فيها أنواع السكن من حيث المواصفات والارتفاعات ومواد البناء ونسبة البناء ويتم فيها مراعاة الشروط الصحية والبيئية والظروف الجغرافية وفقا للمعايير العمرانية والوضع الاجتماعي والاقتصادي للسكان وحاجة المنطقة إلى ذلك النوع من الاستعمالات.
  - تحديد المناطق للاستعمالات الزراعية.
  - تحديد المناطق للاستعمالات الصناعية ويراعى فيها نوع الصناعة (ثقيلة - متوسطة خفيفة - حرف) والمعايير البيئية (الدرجات المحتملة للضوضاء - انبعاث الروائح - الغازات - الدخان - الأتربة - الحرارة - وسائل النقل المستخدمة) معايير ومتطلبات الإنتاج (وسائل النقل المخازن - وسائل التخزين - المواد الخام).
  - بعض المناطق تحجز للاستخدامات الخاصة مثل مناطق أحواض المياه أو مناطق عسكرية أو سياحية.
  - تحديد مناطق للاستخدامات التجارية ويراعى فيها نوع السلع أو المواد التجارية حجم التجارة (جملة - تجزئة) مساحة المحال التجارية المخصصة بحسب نوع التجارة أو السلعة).
- وتنقسم المخططات العمرانية التي يقوم بإعدادها قطاع التخطيط بالوزارة ومكاتبها إلى مخططات هيكلية ومخططات تفصيلية كما يلي:

### ١- المخططات الهيكلية

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

### ٢- المخططات التفصيلية

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

- بيان حدود المخطط التفصيلي.
- تحديد الاستعمالات المختلفة للأراضي بصورة تفصيلية وبوجه خاص تحديد شبكات الشوارع الرئيسية والفرعية ومواقع الخدمات والمرافق العامة والمناطق السكنية والصناعية والتجارية وغيرها.
- ارتفاعات المباني وتحديد ارتفاعاتها في المواقع التي تستلزم ذلك وطابعها المعماري وكثافتها السكانية والبنائية بهدف تحديد حجم ونوع المرافق اللازمة لها.
- الشروط الخاصة بالمواقع التاريخية والأثرية والسياحية بما يكفل الحفاظ عليها.

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

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

- مساحة الموقع وحدوده وما يشمله من عقارات وغيره.
- دعوة المالكين في هذه المواقع للحضور إلى مقر لجنة التسوية بالوزارة أو مكاتبها وإحضار الوثائق التي تثبت ملكيتهم وتسليم صورة منها وختم الأصول بختم اللجنة.
- اعتبارا من تاريخ صدور قرار تخطيط المنطقة لا يجوز إصدار أو منح تراخيص بناء أو توسعة أو تجديد في تلك المنطقة .

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

- قاضي بدرجة رئيس محكمة ابتدائية يصدر بانتدابه قرار من وزير العدل رئيسا.
- اثنان من المهندسين العاملين بالوزارة أو فروعها ويصدر تعيينهم قرار وزاري أعضاء.
- عضو من المجلس المحلي ويصدر تعيينه قرار من رئيس المجلس المحلي الواقع اختصاصه بالمنطقة التي سيتم تخطيطها.
- ممثلان للسكان يتم اختيارهما من قبل اغلبية المالكين للموقع المراد تخطيطه فإذا تعذر الاختيار جاز للجنة اختيار من تراه.
- يشترط أن لا يكون لرئيس اللجنة علاقة مصلحة بالموقع المراد تخطيطه كما لا يجوز لأي عضو من الأعضاء مباشرة عمله قبل أن يؤدي اليمين أمام رئيس اللجنة وأن يتعهد بالقيام بمهمته بأمانة وصدق.

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

وتتمتع مكاتب الوزارة في المحافظات بصلاحيات إعداد المقترحات الأولية للمخططات التفصيلية ولكن يجب أن تقوم هذه المكاتب بإرسال المقترحات بمعية المهندس الذي قام بالتصميم أو مدير المكتب إلى الوزارة وذلك لمناقشتها من قبل اللجنة الفنية العليا بالوزارة من اجل الموافقة عليها واعتمادها ومن ثم تعاد

تلك المخططات إلى المكاتب للعمل بها. ومن المتوقع أن يعطي قانون السلطة المحلية رقم ٤ لعام ٢٠٠٠ صلاحيات أكبر للسلطات المحلية فيما يتعلق بعملية التخطيط الحضري.

### جيم - نظام ملكية وإدارة الأراضي

#### ١- أملاك عامة للدولة

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

- الأراضي والعقارات التي تكون (رقبة الملك)<sup>٢٨</sup> فيها عائدة للدولة.
- الأراضي والعقارات التي يثبت أنها مملوكة للدولة بأي سبب من أسباب التملك بموجب وثائق ومستندات وأدلة شرعية.
- الأراضي والعقارات التي تشتريها الدولة أو تتملكها للمنفعة العامة أو تؤول إلى الخزينة العامة استيفاء لديون مستحقة لها بموجب أحكام شرعية نهائية.
- الأراضي البور والأحراش والغابات ما لم يتعلق بها ملك ثابت لحد.
- الشواطئ والجزر وشبه الجزر البحرية غير الأهلة بالسكان وسائر المناطق البحرية التي يجف ماؤها وتصبح يابسة .
- الأراضي والعقارات التي لا يعرف مالکها أو لا وارث لها طبقا لقواعد واحكام الشريعة.
- أية أراضي أو عقارات أخرى تعد وفقا لاحكام القوانين النافذة أنها ملك للدولة.

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

#### ٢- أملاك خاصة للأفراد

أشكال الملكية:

ملك: وتعود الملكية للأرض في هذه الحالة للملك الخاص مع الحق الكامل في التصرف في الأرض.

<sup>٢٨</sup> - الملكية الأصلية.

- **ميري:** وهذا يعني الملكية الجماعية . والخاصة الرئيسية لهذا النوع من الملكية هي أنها تعود إلى الدولة ولكن من الممكن للمالك المشترك لهذا النوع من الأرض أن يبيعها أو يؤجرها أو يرهنها أو يعطيها لشخص آخر ولكنة في نفس الوقت يمنع من توريثها. وإذا لم يوجد من يستأجرها يمكن للدولة أن تستعيدها منه مرة أخرى.
- **الأراضي الوقف:** وهي الأراضي التي تعود ملكيتها للأوقاف وتديرها وزارة الأوقاف والإرشاد وقد تكون مؤجرة لأفراد أو جهات حكومية أو أشخاص اعتباريين. وغالبا ما تستخدم أراضي الوقف لاقامة خدمات اجتماعية مثل المساجد والمقابر والمدارس وغيرها. وتقوم وزارة الأوقاف بالإشراف على جميع هذه الأراضي وتحصيل الرسوم المستحقة عليها إذا كانت مؤجرة سواء لأفراد أو مؤسسات أو شركات.
- **أملك خاصة للأشخاص الاعتباريين (الشركات - الجمعيات - المنظمات الشعبية) ويكون حق التصرف فيها من قبل الشخص الاعتباري نفسه بحسب لوائحه ونظامه الأساسي.**

### ٣ - ملكية الأرض بعد إعادة الوحدة اليمنية في ما كان يسمى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية

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

### دال - تسجيل الأراضي

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

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

وعلى الرغم من أن عملية تسجيل الأرض موجودة من الناحية النظرية إلا أن الكثير من عمليات البيع والشراء تتم من خلال انتقال وثيقة الملكية (تسمى في اليمن البصيرة) بطريقة غير رسمية عن طريق أمين المنطقة وبحضور شاهدين. ونظرا لعدم وجود طرق جيدة للتأكد من دقة وصحة ملكية الأرض من قبل مالكيها الأصلي ونظرا إلى عدم وجود سجل جيد ومتكامل للأراضي الحضرية فإن العديد

من المشاكل والصعوبات تنتج عن ذلك منها: عدم إمكانية تحديد حدودها بشكل دقيق إضافة إلى حدوث تداخل في حدود الأراضي فيما بينها. إضافة إلى قيام البعض من مالكي الأراضي ببيع نفس قطع الأراضي لعدة أشخاص وهو الأمر الذي ينتج عنه حدوث مشاكل بين المواطنين ومنازعات حول الملكية تصل إلى المحاكم والتي قد لا تمثل للبعض الخيار الأفضل نتيجة لطول الإجراءات فيها أو بسبب عدم وجود ثقة كبيرة في حكمها وهو الأمر الذي يؤدي أحيانا إلى حدوث نزاعات تصل إلى حد استخدام العنف والمواجهات المسلحة.

إن عدم وجود نظام والية جيدين لتطبيق قانون تسجيل الأراضي لا يؤدي فقط إلى حدوث الكثير من النزاعات ولكن يؤدي أيضا إلى عدد من المعوقات في جوانب أخرى منها إعاقة تطور نظام تمويل الإسكان وسوق الأراضي وإعاقة عملية تحصيل الضرائب على العقارات وإنما يقلل أيضا من فرص الاستثمارات في مجال الإسكان والتي تتطلب تجميع مساحات وقطع عديدة من الأرض في موقع واحد. ويمثل زيادة الطلب على الأراضي وقصور نظام التسجيل صعوبة للحكومة في تطبيق القوانين والإجراءات اللازمة للسيطرة على الوضع كما يؤدي إلى قيام العديد من الأشخاص باستغلال ذلك القصور للتجار بالأراضي بشكل غير قانوني. في حين أن زيادة الطلب على الأراضي يؤدي إلى استغلال القطاع الخاص للاستثمار في شراء وبيع الأراضي مما يؤدي إلى عدم سيطرة القطاع الحكومي على الوضع عبر سياسة واضحة لتنمية الأراضي.

#### هاء - أسعار الأراضي

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

وتمثل عملية المضاربة والاتجار في الأراضي أحد المشاكل التي تعمل بدورها على رفع أسعار الأراضي والجدير بالذكر أن الكثير من المواطنين يتجهون لاستثمار أموالهم ومدخراتهم في شراء الأراضي حيث يمثل هذا النوع من الاستثمار للكثير منهم الطريقة الأنسب والأسرع ربحا نتيجة للارتفاع المتصاعد في أسعار الأراضي الناتج عن ازدياد الطلب على الأرض وأيضا لعدم وجود أسواق مالية متخصصة في اليمن لاجتذاب السيولة المالية المتوفرة عند بعض الفئات وارتفاع معدل التضخم الذي وصل في نوفمبر من عام ٢٠٠١ إلى ٢٠%<sup>٢٩</sup> إضافة إلى تدني نسبة الفائدة على المدخرات في البنوك التجارية.

<sup>٢٩</sup> - اقتصاد اليمن، نشرة فصلية يصدرها مكتب البنك الدولي في اليمن، العدد ٥، يونيو ٢٠٠١.

## خامسا - تجربة وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري في مجال تنفيذ مشاريع التنمية الحضرية

لمواجهة المشاكل الناتجة عن ظهور التجمعات الإسكانية العشوائية ومن أجل توفير السكن المناسب للفئات الفقيرة فقد تبنت وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري خلال فترة الثمانينات فكرة التنمية الحضرية كمبدأ للتنمية الشاملة للمدن وللمساهمة في حل مشكلة الإسكان.

وقد تم إعداد أول مشروع للتنمية الحضرية في صنعاء ليكون نموذجا يحتذى به في تنمية المدن اليمينية الرئيسية والثانوية. ووصف المشروع بالنموذجية لأنه يقوم على أساسين، الأول تحسين منطقة أهلة بالسكان وهي منطقة مسيك، والثاني تنمية ارض بكر على أسس سليمة من حيث التخطيط، وإدخال الخدمات الضرورية والأساسية لهذه المنطقة والتي تعرف بسواد سعوان.

ولقد اختيرت مدينة صنعاء لتكون الموقع الأول للمشروع نظرا إلى وجود مراكز القرار فيها مما يسهل عملية التنفيذ وتذليل المصاعب التي قد تنشأ. واختيرت مدينة الحديدية كأول موقع للمشروع خارج العاصمة لتكون بداية لسلسلة متواصلة من المشاريع الحضرية في معظم المدن. ونستعرض هنا مشاريع التنمية الحضرية في صنعاء (مسيك، سواد سعوان) وفي مدينة الحديدية (منطقة الغليل).

### ألف - مشروع تحسين منطقة مسيك (في مدينة صنعاء)

تقع منطقة مسيك شمال شرق صنعاء وتمتاز بالكثافة السكانية المرتفعة حيث كان يسكنها في تلك الفترة ٢١٠٠٠ نسمة. وهذه المنطقة كانت من أوائل الأحياء التي أنشئت بعد عام ١٩٦٢ إلا أنها كانت تتسم بخصوصيات المناطق العشوائية.

ومن أجل تحسين المنطقة فقد قام المشروع بإدخال شبكة مجاري بطول ٦٠ كيلو متر وربطها مع شبكة الصرف الصحي الرئيسية للمدينة وتم ربط كل منزل بهذه الشبكة. كما تم تنفيذ ٦ كيلو مترات من قنوات تصريف مياه الأمطار. وتعييد ٥ كيلومترات من شوارع المنطقة الرئيسية، كما تم رصف الشوارع الفرعية والممرات. وتم نصب ٢٥٠ عمودا لإنارة شوارع المنطقة لتسهيل حركة المرور وتوليد أجواء آمنة .

### باء - مشروع التنمية الحضرية في سواد سعوان (في مدينة صنعاء)

نفذت الوزارة مشروع التنمية الحضرية في منطقة سواد سعوان في بداية الثمانينات من القرن الماضي. ويعود السبب في اختيار موقع المشروع إلى العوامل التالية: كون المنطقة تتميز بالقرب من المدينة مما يساعد على تنشيط المنطقة وتحسين وضعها الاقتصادي والاجتماعي. بالإضافة إلى كون المنطقة غير زراعية وغير صالحة للزراعة إضافة إلى النمو السريع ولوجود شارع رئيسي معبد عرضه ٣٠ متر يربط بين المنطقة ومدينة صنعاء مما يسهل عملية التنقل من وإلى المنطقة.

وقد تم من خلال المشروع تنمية ١٥٨٠ قطعة ارض، تتراوح مساحاتها ما بين ٤٤ متر مربع و ٨٠ متر مربع، على مساحة قدرها ٢٥ هكتار مع توفير الخدمات الأساسية على أساس أن يقوم المستفيد ببناء المسكن بطريقة ذاتية من خلال القرض الذي يحصل عليه من بنك الإسكان وامكانيه الاستفادة من المساعدة الفنية التي تقدمها الوزارة فيما يتعلق بتقنية البناء أو المخططات الهندسية. وقد تم إنجاز الأعمال التالية في موقع المشروع:



- وضع مخطط نموذجي للمنطقة يستغل مساحة الأرض بحيث يضم جميع المرافق الضرورية.
- شق وسفلة ٦٠,٥ كيلو متر من الشوارع الرئيسية بعرض ٦ - ١٥ متر.
- تمديد شبكة الصرف الصحي بطول ١٥,٣٢ كيلو متر بأنابيب أقطارها ١٥ - ٧٠ سم.
- تمديد شبكة للمياه بطول ١٢ كيلومتر تغطي منطقة المشروع.
- توصيل شبكة كهرباء بكابلات هوائية طولها ١١ كيلو متر.
- توفير ٢٠٠٠ توصيلة مجاري و ٢٠٠٠ توصيلة مياه.
- منح قروض إسكانية للمستفيدين من المشروع.
- إنشاء ١٢٦ منزل إيصاحي تتكون من أربعة نماذج منها ٣٦ منزل تتكون من طابقين والبقية من طابق واحد. والهدف من بناء هذه المنازل هو بيان إمكانية البناء على مساحات صغيرة، واستخدام تقنية منخفضة التكلفة، وإتاحة الفرصة للمقاول المحلي لاكتساب خبرات في تقنية جديدة في مجال الإسكان المنخفض التكلفة.
- بناء مدرستين ابتدائيتين و مستوصف و مسجد ومركز تجاري وتخصيص مساحات للحدائق.

وقد كانت طريقة استرداد التكلفة من المستفيدين تتمثل في أن يقوم المستفيد بدفع ٤٠% من قيمة المسكن عند توقيع العقد الأول. وتقسط باقي القيمة على مدى عشر سنوات وبفائدة نسبتها ١٠% في السنة. ولقد تم تنظيم الأقساط الشهرية حسب قدرة المستفيد شريطة أن تتم تسوية القيمة كاملة خلال عشر سنوات.

### جيم - مشروع التنمية الحضرية في منطقة الغليل ( في مدينة الحديدية )

كانت مدينة الحديدية قبل قيام الجمهورية اليمنية الميناء الرئيسي للبلاد. وقد نمت المدينة منذ فترة طويلة وارتبط قيامها بنشأة بعض الصناعات الصغيرة والأنشطة التجارية الأخرى واصبح يقصدها الباحثون عن فرص عمل وخاصة من المناطق الزراعية المجاورة. ونتيجة لزيادة الهجرة إلى المدينة ازداد عدد سكان المدينة بشكل كبير واشتد الطلب على الأراضي السكنية ونشأت المناطق العشوائية على أطراف المدينة ومنها منطقة الغليل الواقعة في القطاع الشرقي للمدينة والتي تم تنفيذ مشروع التنمية الحضرية فيها.

تبلغ مساحة المنطقة حوالي ٢٠٥ هكتار ولكن المساحة التي نفذ عليها المشروع تبلغ ١١٨ هكتار. ويوجد في المنطقة حوالي ٣٢٨٠ مسكنا مؤلفا من عيش من القش والصفيح وألواح الزنك وألواح الخشب والكرتون والبلوك الأسمنتي. ويقطن المنطقة حوالي ١٥٠٠٠ نسمة غالبيتهم من الفقراء وذوي الدخل المحدود يعملون في تنظيف الشوارع وصيد الأسماك والشحن والتفريغ من الميناء والحرف اليدوية البسيطة والبعض منهم يعمل في وظائف غير نظامية (دنيا) مع عمله في الوظائف الحكومية.

وقد وفر المشروع للمنطقة الخدمات التالية:

- تخطيط المنطقة وفتح الشوارع وتوسيعها.
- توفير ١٥٠٠ قطعة أرض سكنية لتوزيعها على المستفيدين الذين تم اختيارهم.
- تخطيط منطقة تجارية.
- تخطيط ملاعب للأطفال وميادين عامة.
- إدخال شبكات مياه الشرب والكهرباء والصرف الصحي وتصريف مياه الأمطار.
- سفلة الشوارع الرئيسية وإنارتها.

وبلغت تكاليف المشروع ١٧,٨٩٠,٠٠٠ دولار أمريكي منها ١٠,٩١٠,٠٠٠ دولار قرض من البنك الدولي والباقي مساهمة من الحكومة اليمنية.

وبالنسبة لاختيار المستفيدين فقد تم تشكيل لجنة اختيار برئاسة المحافظ وعضوية ممثلي وزارة البلديات والإسكان والمجلس البلدي والجهاز المركزي للتخطيط ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتم اختيار المستفيدين على أساس الأولويات التالية:

- الذين تزال منازلهم لفتح الطرق والشوارع.
- الذين يعيشون في منازل مستأجرة في منطقة المشروع.
- الذين لا يزيد دخلهم الشهري عن ٢٠٠ ريال.
- تجرى عملية القرعة في حالة زيادة عدد المستفيدين المؤهلين عن عدد قطع الأراضي المتوفرة.

وبالنسبة لاسترداد تكلفة المشروع، فإن ٨٤% من التكلفة تسترد مباشرة من المستفيدين من المشروع على أقساط شهرية وتتحمل الحكومة ١٥% منها وتسترد نسبة ١% عن طريق المياه والصرف الصحي. ولا يحق للمستفيد بيع منزله إلا بعد مضي خمس سنوات من سكنه فيه. ويعطى المستفيد وثيقة الملكية للمنزل بعد أن يقوم بتسديد كل الأقساط الشهرية خلال فترة لا تزيد عن عشرين عاما.

## المراجع

- تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨، وزارة التنمية والتخطيط.
- كتاب الإحصاء السنوي لعام ٢٠٠٠، الجهاز المركزي للإحصاء.
- مسح ميزانية الأسرة ١٩٩٨ الجهاز المركزي للإحصاء.
- التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت ، التقرير العام ١٩٩٤، الجهاز المركزي للإحصاء.
- مشروع الأشغال العامة ٢٠٠١، تقرير عن الفترة ١٩٩٦ - ٢٠٠١.
- الصندوق الاجتماعي للتنمية التقرير السنوي للأعوام ١٩٩٨ - ١٩٩٩ - ٢٠٠٠.
- تقرير المستوطنات البشرية لعام ١٩٩٦، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري.
- تقرير المستوطنات البشرية لعام ٢٠٠١، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري.
- بنك التسليف للإسكان ، تقرير عن الفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٨.
- المسح الديموغرافي لصحة الأم والطفل ، ١٩٩٧، التقرير الملخص ، الجهاز المركزي للإحصاء.
- الإسكان منخفض التكلفة في الجمهورية اليمنية، وزارة الإسكان والتخطيط الحضري ١٩٩٢، ورقة عمل مقدمة لندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ٢٤-٢٨ أكتوبر ١٩٩٢.
- القيمة والدور المستقبلي للتراث الحضري والسكني في اليمن، مع التركيز على مدينة صنعاء، ورقة عمل مقدمة من السيد كور ديخراف إلى ندوة الإسكان منخفض التكلفة في الدول العربية، صنعاء ٢٤ - ٢٨ أكتوبر ١٩٩٢.
- نحو سياسة إسكانية وطنية ١٩٩٣ وثيقة نقاش، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري بالتعاون مع معهد الدراسات الإسكانية والحضرية في روتردام، هولندا.
- علي البحر، خصائص مشكلة الإسكان والعوامل المؤثرة على السكن، ورقة عمل مقدمة لندوة اليوم العربي للإسكان واليوم العالمي للمأوى بعنوان (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء ١٠/٦/١٩٩٨.
- عبد الملك الاصبحي، الاستثمار في قطاع الإسكان: الواقع والتحديات، ورقة عمل مقدمة لندوة اليوم العربي للإسكان واليوم العالمي للمأوى بعنوان (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء ١٠/٦/١٩٩٨.
- تحديث المخطط العام لمدينة صنعاء ٢٠١٠ (مسودة )، وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري.
- د / جمال الهمداني، تجربة شركة الشروق لمفهوم الشراكة والتمكين، ورقة عمل مقدمة لندوة اليوم العربي للإسكان واليوم العالمي للمأوى بعنوان (الإسكان تمكين ومشاركة)، صنعاء ١٠/٦/١٩٩٨.
- تقييم أوضاع الفقر في الجمهورية اليمنية - وثيقة البنك الدولي - تقرير رقم 15158 0 YEM - ١٩٩٦.
- مؤشرات حالة الفقر في اليمن ( الدورة الرابعة) التحديث الثاني - الجهاز المركزي للإحصاء، مشروع نظام معلومات الفقر ١٩٩٩.
- المسح الوطني لظاهرة الفقر ١٩٩٩، تقرير النتائج الرئيسية ، الجهاز المركزي للإحصاء، يوليو ٢٠٠٠.

## القوانين والتشريعات

- قانون رقم ٢١ لسنة ١٩٩٥ بشأن أراضي وعقارات الدولة.

- قرار جمهوري رقم ٢٦٥ لسنة ١٩٩٧ بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة النقل.
- قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٥ بشأن التخطيط الحضري.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٦٠ لسنة ١٩٩٧ بشأن اللائحة التنفيذية لقانون التخطيط الحضري.
- قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٩١ بشأن السجل العقاري
- قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٥ بشأن الاستملاك للمنفعة العامة.
- قرار جمهوري رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٦ بإنشاء المؤسسة العامة للبناء والإسكان.
- قانون رقم ٣٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن الجمعيات والاتحادات التعاونية.
- قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٧ بشأن الصندوق الاجتماعي للتنمية.
- قانون رقم ١٣ لسنة ١٩٩٦ بشأن مشروع الأشغال العامة.
- قانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠ بشأن السلطة المحلية.
- قانون رقم ٣١ لسنة ١٩٩٦ بشأن الرعاية الاجتماعية.

### المراجع الإنجليزية

- Annual Report of the United Nations Resident Coordinator, 1997, United Nations Development Program , Sana'a, Yemen.
- Yemen Urban Strategy (draft) Ministry of Public Works and Urban Development, 2000.
- Kamal Haglan : 1998 , Review of the housing situation in Yemen with special reference to metropolitan of Sana'a . Unpublished MA dissertation submitted to University of New Castle, UK.
- Kamal Haglan: 1998, Housing development in Yemen over the last three decades, published article in Yemen Times Newspaper,.
- Yemen Economic Update, December 2001 , Issue 7 , World Bank, Sana'a , Yemen.
- United Nations Capital Development Fund, Site and Services for Low – Income Groups, Project Document , 1997
- Yemen: Toward a Water Strategy, An Agenda for Action, Report no. 15718 – YEM, Document of the World Bank, August 13, 1997.
- New Industrial Zones in Yemen, Ministry of Public works and Urban Development, 1998.
- Urban Cultural Heritage Strategy and Management Programme in Yemen, Master Plan, Sana'a , Yemen 2001.

