

Distr.  
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2006/IG.1/4  
6 April 2006  
ORIGINAL: ARABIC

المجلس  
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

المؤتمر الإقليمي العربي للمراجعة والتقييم العشري لتنفيذ جدول أعمال الموئل (هابيتات ٢)  
"عشر سنوات بعد اسطنبول دعوة إلى المساواة"  
بيروت، ١١-١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٦

## سياسات التمويل الإسكاني في دول منطقة الإسكوا منظور إقليمي

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

## المحتويات

## الصفحة

	المقدمة
٤	أولاً- إشكاليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على سياسات تمويل الإسكان
٧	الف- الإشكاليات على الصعيد الاقتصادي
٧	١- تدهور القطاع الزراعي وكثافة الفقر في أوساط المزارعين
٨	٢- قصور القطاع الصناعي في توفير فرص العمالة
١٠	٣- التبعية المفرطة للأسواق الخارجية وتبدد الرساميل المحلية
١٣	
١٨	ثانياً- الإشكاليات على الصعيد الاجتماعي
١٨	الف- التباين بين معدلات الزيادات السكنية والقدرات التمويلية للإسكان
٢٠	باء- الارتباط السببي والوثيق بين النزوح الريفي وانتشار الفقر والسكن العشوائي
	ثالثاً- تكلفة السكن العالية وقصور المرافق العامة في دول منطقة الإسكوا: الأبعاد والمقومات
٢٣	الف- تكلفة إنتاج المساكن العالية
٢٣	١- قصور الأراضي المخصصة للبناء وارتفاع أسعارها
٢٥	٢- ارتفاع أسعار المواد الإنشائية
٢٧	٣- أجور العمال المتزايدة
٢٧	٤- معدلات الفوائد والأرباح المرتفعة
٢٨	
٢٩	باء- ارتفاع كلفة توفير المرافق والخدمات البديلة لمرافق القطاع العام
٢٩	١- قصور الطاقة الكهربائية وارتفاع أسعارها
٣٠	٢- مشكلة المياه وارتفاع أسعارها
٣٣	٣- الصرف الصحي
٣٤	٤- المواصلات والنقل
٣٥	٥- قطاع الاتصالات
	رابعاً- وفرة السكن في دول منطقة الإسكوا: أنماط الحيازات السكنية والعقارية
٣٦	الف- التملك، الإيجارات، التسامح
٣٦	باء- السكن العشوائي والتحديات على الأملاك العامة والخاصة
٣٨	١- الكثافات
٣٩	٢- تدني نوعية المواد الإنشائية
٤٣	٣- الاحتلال
٤٣	جيم- الأمراض الصحية والاجتماعية
٤٥	
٤٧	خامساً- تمويل السكن في دول منطقة الإسكوا: الأدوار والآليات
٤٧	الف- القطاع العام
٥٣	باء- القطاع الخاص
٥٥	جيم- القطاع التعاوني

٥٨	سادساً- نحو استراتيجية تمويلية لتوفير السكن الملائم للجميع
٥٨	١- البيانات المسحية الإحصائية
٥٩	٢- جمع المعلومات الإسكانية
٥٩	٣- ترشيد الاستثمارات المالية في قطاع الإسكان
٥٩	٤- تخفيض كلفة وفوائد القروض للفقراء
٥٩	٥- استخدام المواد الإنشائية المحلية
٦٠	٦- تقليص حجم المساحات المنوي بناؤها
٦٠	٧- إنماء الريف
٦٠	٨- تنظيم الأراضي
٦١	٩- تطوير شبكات المرافق العامة
٦١	١٠- التخطيط المدني
٦١	١١- تشريع وإصدار القوانين التشجيعية
٦٢	١٢- مقومات إنجاح استراتيجية تمويل الإسكان
٦٤	الخاتمة

## المقدمة

عندما نكون بصدد دراسة المشكلات المتعاضمة والمعقدة لقطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا، نقفز إلى الواجهة حقائق عديدة تجسد مضامين العوامل الكامنة خلف هذه المشكلات.

لكن لو تعمقنا في تحليل هذه العوامل فإننا سنجد أن أبرزها يكمن في قصور ومحدودية القدرات التمويلية المتوفرة لدى القطاعين العام والخاص، كونها قدرات ذات أحجام متدنية جداً بالتناسب مع تكلفة احتياجات قطاع الإسكان.

وتتبدى ضخامة المشكلة عندما نعرف أن مستلزمات هذا القطاع لا تتوقف عند حدود إنشاء المساكن الملائمة، بل تتعداها إلى أبعد من ذلك بكثير فهي تقضي إضافة إلى استحداث المساكن بمعدلات تتوازن مع حجم المستلزمات النامية عن النمو السكاني، إلى إزالة المساكن العشوائية التي باتت تشكل جزءاً وأحياناً ضخمة في ضواحي المدن وداخلها وإلى وجوب استبدال المساكن المتآكلة بفعل مرور الزمن التي تتساقط فوق رؤوس ساكنيها، كما حصل في القاهرة وبيروت، من غير أن يبدي سكانها أي حراك، لعدم اقتدارهم على تركها واللجوء إلى مساكن أخرى، وصولاً إلى وجوب توفير المرافق العامة من بنى فوقية وتحتية، بما يكفل تلبية الاشتراطات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لوظائف المسكن.

وما يزيد الأمر تعقيداً في هذا الشأن، أن الإنفاق المالي على قطاع الإسكان رغم قصوره ومحدوديته، لم ينفق في سياق التخطيط التمويلي وباشرطيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. إنما جرى إنفاقه، في كثير من الأحيان، بطريقة مغايرة للرؤى العلمية والخطط المبرمجة، ففقد كلية التأثيرات الإيجابية في التعامل مع مشاكل هذا القطاع.

والغرابة هنا، أننا لا نزال نركز كثيراً في معالجة مشاكل هذا القطاع على الأدبيات الإسكانية المتسمة بالعموميات. بينما تغيب عن البال مسألة التحديد الدقيق لنفاصل وآليات السياسات التمويلية الإسكانية، لتأمين الاستخدام الأمثل لموارد إنتاج المساكن، بما يتيح توفير فرص تكيفه بين الإمكانيات والقدرات المالية المتاحة من جهة وحاجاته الاقتصادية والاجتماعية والبيئية من جهة أخرى. هذه النظرة تؤكد على تعاضم أهمية دور العلاقات الإنتاجية في قطاع الإسكان، بما فيها علاقات عناصر مكونات الإنتاج السكني ومستلزماته، وعلاقات الفرد مع ذاته ومع محيطه الاجتماعي والبيئي.

لكن ما هو حاصل في معظم بلدان منطقة الإسكوا عكس ذلك تماماً. فقد كشف الفكر التنموي الإسكاني، الذي تطور بجزء كبير منه بالتأسيس على المراجعات النقدية لكثير من المفاهيم والسياسات التي اعتمدت لمعالجة أزمات قطاع الإسكان، أنها كانت قاصرة في تقييم الخيارات، وتحديد سلم الأفضليات وأساليب المعالجات، إن لم نقل أنها فشلت في أماكن كثيرة. وبالتالي فإن جزءاً من تمويل قطاع الإسكان لم ينفق بتركيز دقيق، مما ضاعف مشاكل هذا القطاع نظراً لمحدودية الموارد المالية المتاحة لقطاع الإسكان.

والجدير ذكره، أن أحجام الموارد المالية المخصصة لتمويل مشروعات قطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا، هي متباينة بين بلد وآخر. وهذا يعود إلى طريقة تكونها وطبيعتها مصادرها. إلا أن القاسم المشترك بينها هو انخفاض في مستويات أحجامها قياساً على ما هو مطلوب، ومرد هذه المسألة يرجع إلى تعثر اقتصادات هذه البلدان، أو إلى عدم إيلائها شأن الإسكان الأهمية المطلوبة، أو بسبب الأمرين المذكورين معاً.

وإذا كانت أسئلة عديدة تطرح نفسها حول واقع قطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا، فإن الإجابة على هذه التساؤلات من منظور علمي وبالتأسيس على المؤشرات الرقمية. وتبين أنه منذ انطلاقة طفرة

أسعار النفط عام ١٩٧٣ وحتى تاريخه، أي طوال العقود الثلاثة الفائتة، كانت عمليات تمويل إقامة المشروعات الإسكانية رغم محدوديتها، تتم خارج نطاق سياسة تمويلية عامة للإسكان، تعكس في جوهرها أهدافاً تنموية إسكانية تكفل تأمين حيازات السكن الملائم للمواطنين. وعلى الرغم من تعاضم أزمة السكن في هذه المرحلة فإننا لا نجد ما يشير إلى وجود سياسات إسكانية عامة بما فيها السياسات التمويلية، تؤمن للناس، ولو بالحد الأدنى، حاجاتهم السكنية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ونحن هنا لا ننفي إقامة مشروعات إسكانية كبناء مجتمعات للسكن أو إنشاء مؤسسات لتمويل القروض السكنية، إلا أننا نعني أن ما تم إنجازه في هذا المجال لم يرتق إلى مستوى فلسفة السياسات الإسكانية العلمية الشاملة، التي تعبر في أحد جوانبها عن خط ناظم لمسار سياسة تمويلية متكاملة لقطاع الإسكان تتوحد في أهدافها وتفاصيلها مع مخطط تنموي اقتصادي واجتماعي شامل. بل ما تم إنجازه كان عبارة عن مشاريع مجتزأة. البعض منها أنجز، والبعض الآخر لم ينجز لأسباب تمويلية في معظم الأحيان. فضلاً عن أن كافة المؤسسات المالية التابعة للقطاع العام التي تأسست في مراحل سابقة لتمويل الفرد بقروض إسكانية بفوائد مخفضة، واجهت صعوبات مالية بالغة الحدة، منعتها من تنفيذ مهامها بطريقة سليمة ومستمرة، إلى أن توقف بعضها مرحلياً أو نهائياً، بينما خصص البعض الآخر، وهذا ما يظهر مدى التشوش في الرؤى لحظة اتخاذ القرارات.

على أساس ما تقدم، ستعتمد هذه الدراسة جملة مناهج ينبغي النظر إليها على أنها متكاملة ومتساندة في جزئياتها وعمومياتها، ضمن توليفة علمية واحدة، مرتكزة على تحليل المعطيات النظرية والمؤشرات الرقمية، لإظهار الحقائق والوقائع، واستنتاج الاقتراحات التي ربما تشكل مقدمات علمية لتطوير عمليات تمويل قطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا.

كما أن الوقائع المذكورة سابقاً دفعتنا إلى الانطلاق في هذه الدراسة من جملة فرضيات، أهمها ما يلي:

أولاً: إن الوصول إلى سياسة تمويلية لقطاع الإسكان، يستدعي بداية وقيل كل شيء، إعداد بنية معرفية لتحديد أهداف التمويل ومراحل التنفيذ على قاعدة القياس الدقيق والجدوى الاقتصادية والاجتماعية لاحتياجات قطاع الإسكان والاختيار الأنسب لأدوات وآليات التنفيذ الشفافة.

وبمعنى آخر، أنه لا بد وبالضرورة الكشف أولاً عن مكونات مأزومية تمويل قطاع الإسكان، وتحديد تأثيراتها على مختلف مرافقه وبالتالي على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. والعمل ثانياً على ترسيم سياسة تمويلية، يكون مؤداها التأثير الفعلي والمباشر على قطاع الإسكان، بما يتناسب طردياً مع تأمين الاحتياجات السكنية اللازمة للسكان والملائمة لنمو القطاعات الاقتصادية والإنمائية والبيئية. وفي اعتقادنا أن كل هذا يجب أن يتأسس على مبدأ الفهم الشامل والعميق لمختلف أطوار التقلبات والظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي أدت إلى تكوّن قصور القدرات التمويلية لقطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا.

ثانياً: إن وجود استراتيجية إسكانية عامة هي أمر ملح وضروري للغاية باعتبارها الإطار الذي تتحدد فيه مختلف أشكال السياسات والبرامج الخاصة في قطاع الإسكان.

إذ ليس من السهولة أو اليسر تصحيح الأوضاع السكنية الشاذة والمتفاقمة جداً، بالأساليب التقليدية والإجراءات المجتزأة. إنما الأمر بات يستلزم نظرة مختلفة تماماً عن النظرة المعتادة لأننا نواجه مشكلات إسكانية عميقة ومعقدة، تقضي بوجود استراتيجية إسكانية عامة، تحدد مجرى الخيارات وترتيب الأولويات وفق سلم تفضلي لاستخدام الموارد المالية المتاحة لقطاع الإسكان بالأساليب العلمية المثلى، على قاعدة التنسيق والتكامل لضبط حركة عناصر الإنتاج داخل قطاع الإسكان، كي لا تبقى متقلبة من محددات كفاءة

العلاقات الإنتاجية المتناسبة مع طبيعة ومواصفات احتياجات قطاع الإسكان وفي مقدمتها معالجة مشكلة السكن العشوائي وإسكان الفقراء.

وينبغي أن نشير إلى أن تدخل الحكومات للحد من تفاقم مشاكل قطاع الإسكان، وبخاصة معالجة الأوضاع البائسة المسيطرة على مناطق الحضر، وإسكان أصحاب المداخل المتواضعة والفقراء، تراجع جداً على المستويات التمويلية والسياسية والتشريعية تحت تأثير الركود الاقتصادي، بعدما ساد اعتقاد لدى المعنيين بوجود التحول عن تمويل قطاع الإسكان إلى قطاعات أخرى، لا سيما أن معالجة أزمات قطاع الإسكان تحتاج إلى أموال باهظة تفوق قدرات القطاع العام، وأنه بالإمكان إلقاء هذه المهمة على عاتق القطاع الخاص. وما شجع على الأخذ بهذا الاعتقاد هو فلسفة الخصخصة التي تلقى ترحيباً من قبل معظم المسؤولين، كونهم وجدوا بها مخرجاً واسعاً لمشاكل بلدانهم الاقتصادية والاجتماعية ومنها مشاكل قطاع الإسكان.

لقد أدت هذه التطورات وما حملته من توجهات، إلى حصول انسدادات داخل الشرايين الحيوية لقطاع الإسكان، فضلاً عن أن الجزء الأعظم من الرساميل المحلية والتحويلات الخارجية التي توفرت لهذا القطاع، تحولت نحو تشييد البناء الفخم والفاخر جداً. والمعلوم أنه في جو الفقر السائد حالياً، يستحيل على معظم شرائح المجتمع، وهم من أصحاب المداخل المتواضعة والفقراء والمعدمين، أن يجدوا لأنفسهم موطئ قدم في هذا النوع من البناء. مما يؤكد على أن تدخل الدولة في بلدان منطقة الإسكوا أمر لا مفر منه لتصحيح انحرافات الاستثمارات المالية في قطاع الإسكان، بما يؤمن تشييد المساكن للفقراء بالدرجة الأولى وفئات المجتمع الأخرى، ويجنب السوق السكنية الركود والجمود.

**ثالثاً:** هناك علاقة طردية بين تعثر مسارات التنمية الاقتصادية والتراجع المستمر في الإمكانيات المالية المتاحة، على المستويين العام والخاص، لتمويل قطاع الإسكان سواء كان ذلك على صعيد بناء المساكن أم على صعيد المرافق العامة. والملاحظ في هذا المجال أن السياسات الاقتصادية المتبعة حالياً والواقعة تحت تأثير التطورات العسكرية والسياسية والاقتصادية في المنطقة، سببت المزيد من الإشكالات التي عطلت عملية الاستغلال الأمثل للجزء الأكبر من الموارد الإنتاجية، فتراجعت معدلات النمو الاقتصادي وارتفعت وتيرة المشاكل الاجتماعية.

لكن السؤال الكبير في هذا السياق، يبقى حول الكلفة التي سيدفعها السكان إذا ما اقتصرتم معالجة هذه الأزمات على القطاع الخاص، في ظل انعدام رقابة فعالة تمارس من قبل الجهات المعنية، وفي أجواء فقر تتخفف معها كل إمكانيات الإنفاق على السكن الملائم، لا سيما أن هذا الإنفاق بات مقترناً بمفاهيم ووظائفية حولت المسكن إلى إحدى المفردات السلعية الخاضعة لشروط السوق وآلياته، ومؤشراً أساسياً يعبر عن المستوى المعيشي للسكان.

في ضوء ما تقدم، سوف تشتمل هذه الدراسة، وبايجاز مركز ومكثف جداً، على خمسة فصول تدرج تحت العناوين التالية:

- الفصل الأول: إشكاليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على سياسات تمويل الإسكان.
- الفصل الثاني: تكلفة السكن العالية في دول منطقة الإسكوا: الأبعاد والمقومات.
- الفصل الثالث: وفرة السكن في دول منطقة الإسكوا: أنماط الحيازات السكنية والعقارية.
- الفصل الرابع: تمويل السكن في دول منطقة الإسكوا: الأدوار والآليات.
- الفصل الخامس: نحو استراتيجية تمويلية لتوفير السكن الملائم للجميع.

## أولاً- إشكاليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأثرها على سياسات تمويل الإسكان

إن الجزء الأساسي والأهم من مشكلة تمويل قطاع الإسكان، يكمن في تعثر التنمية الاقتصادية، وهذا ما يجب النظر إليه من خلال الزوايا التي يتمحور حولها انخفاض مستوى المداخل العامة والخاصة وهو انخفاض حمل في مضامينه الافتقار للإمكانات والقدرات المالية الممكن تخصيصها لمعالجة قضايا قطاع الإسكان، وفي مقدمتها سكن الفقراء الذي بات يخترن الكثير من الاختلالات الهيكلية، ويعبر عن مآسي العيش التي يتكبدها ملايين البشر في بلدان منطقة الإسكوا من جراء معيشتهم في ظل ظروف سكنية شاذة بالغة الصعوبة والدقة.

هذه الرؤية تفرض في منطلقاتها التوقف أمام ما تتطوي عليه التنمية الاقتصادية من ترابط بين مستوى تطور الإنتاج ومعدل فائض القيمة من ناحية وبين إمكانات التمويل العامة والخاصة لقطاع الإسكان، على أساس أن التنمية الاقتصادية تمثل قنوات التدفق المالي لإنماء المرافق العامة لقطاع الإسكان ومعالجة مشاكله السكنية.

لكن ما يجب أن نذكره بداية، هو أننا عندما نقوم بدراسة قضية تمويل قطاع الإسكان في بلدان منطقة الإسكوا، سرعان ما نكتشف امتلاك هذه البلدان لموارد إنتاجية هامة، من شأنها أن تحقق زيادات معدلات نمو ناتجها المحلي، إذا ما تم السير في منطوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي من شأنها رفع مستوى إمكاناتها التمويلية لمعالجة قطاعها الإسكاني.

إلا أن المحصلة على أرض الواقع هي عكس ذلك تماماً، إذ أن هذه البلدان ورغم ما تملكه من موارد إنتاجية، تواجه تحديات اقتصادية بالغة الخطورة. فالمؤشرات الإحصائية تبين أن نسبة الفقراء تزداد بسرعة مخيفة بين سكانها، وأن أكثر الصور تعبيراً عن حجم هذا الانتشار الكثيف والواسع جداً هي الأوضاع السكنية القاسية وتنامي ظاهرة السكن العشوائي وبشكل عام لهؤلاء الفقراء.

### الف- الإشكاليات على الصعيد الاقتصادي

إن تعثر مسارات التنمية الاقتصادية في بلدان منطقة الإسكوا، أدى إلى حدوث اختلالات بنيوية في هياكل القطاعات الاقتصادية وأبرز ما أفضت إليه هذه الاختلالات هو انخفاض قيمة الناتج المحلي والتدني الشديد في معدلات مداخل الأفراد. وقد تجلت معالم هذا الواقع، في أكثر صورته حدة، بالقصور الكبير في تمويل المشاريع الإسكانية المتوافقة مع الحاجات الفعلية للسوق السكني وإسكان الفقراء.

وبالمنظار النسبي، نستطيع القول أن هذا القصور اشتد كثيراً مع مرور الوقت، إلى أن بلغ في هذه المرحلة حالة من الحرج الشديد بسبب المراكمة التاريخية لحجم الاحتياجات الإسكانية، وما قابلها من قصور في المعالجة وتخلي في بعض الأحيان عن اتخاذ الإجراءات الضرورية الكفيلة بمعالجة ظاهرة السكن العشوائي، إلى أن أضحت هذه البلدان تعيش واقعاً إسكانياً معقداً باتت فيه عاجزة على التخلص من هذه الظاهرة. وربما تكون معالجة إسكان الفقراء في مناطق السكن العشوائي والأرياف قد دخلت في حلقة مفرغة.

وما زاد الأمر سوءاً أن أساليب تنمية القطاعات الاقتصادية في هذه البلدان ما زالت نتائجها تتسم في معظم الأحيان بالعقم، وهي قضية حملت في محصلاتها تراجعاً مثيراً في مداخل الأفراد، الأمر الذي دفع

بالكثير منهم إلى البحث عن قوته اليومي لسد رمقه قبل البحث عن مسكن أفضل. وعلى مستوى المداخل القومية، فإن ما يمكن تسجيله أن الجزء الأعظم من هذه المداخل يسخر لإقامة الجيوش وشراء الأسلحة العسكرية. وعلى الرغم من ظهور بعض مشاريع المرافق العامة، يبقى تنفيذ المشاريع الإسكانية للفقراء، مقارنة بحجم الاحتياجات، غائباً عن الأذهان ومؤجلاً إلى آجال غير محددة. وتترأى لنا مشكلة تمويل الحاجات الإسكانية من خلال مازومية القطاعات الإنتاجية على النحو التالي:

### ١- تدهور القطاع الزراعي وكثافة الفقر في أوساط المزارعين

إذا أردنا أن نحدد الواقع الحقيقي للزراعة في بلدان منطقة الإسكوا قياساً على الزراعات المتقدمة في العالم التي تتسم بالدينامية العالية والتفان الرفيعة في عمليات الإنتاج الزراعي وتسويقه، لوجدناها زراعة متخلفة تخضع للنشاط الاستاتيكي على الرغم من المحاولات المبذولة في استخدام بعض وسائل المكننة الحديثة. فبقيت النتائج جزئية وعديمة الفاعلية على المستوى العام لأنها كانت محاولات فردية خارج نطاق ميادين التخطيط والجهد العام، وبسبب ما تتعرض له المحاصيل الزراعية من حمى تنافسية بالمعنى الاقتصادي الحديث على المستويين المحلي والعالمي.

فمن جهة أولى، وعلى الرغم من سياسات التنمية المتبعة في بلدان الإسكوا وما قامت به هذه البلدان مؤخراً من محاولات لتنمية الريف من استصلاح الأراضي والاستفادة من استخدامات المكننة ومياه الري<sup>١</sup>، فإن الإنتاج الزراعي ليس مكيفاً على الإطلاق مع معدلات النمو السكاني والضرورات الغذائية. وهنا يبرز عمق المشكلات التي جابهت أرياف بلدان منطقة الإسكوا والمتمثلة في انتشار البطالة والفقر بين الريفيين واتساع الفجوة الغذائية والاعتماد على المصادر الخارجية للغذاء، وبلغت قيمة الفجوة الغذائية في عام ٢٠٠٠ حوالي (١٣،٥) مليار دولار مقابل حوالي (١٢) ملياراً عام ١٩٩٩ أي بنسبة زيادة سنوية بلغت (١٢،٥%)، في حين بلغ متوسط قيمة تلك الفجوة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ (١٠،٩) مليار دولار<sup>٢</sup>.

وقد ترافق مع تراجع العمل في الزراعة وعدم كفاية الإنتاج الزراعي، تعاضم النزعة الاستهلاكية مصحوبة بتغيير يهدد منظوم القيم الاجتماعية، جعل من انتهاج سياسة تنمية تعتمد على القدرات الذاتية أمراً بالغ الصعوبة<sup>٣</sup>.

والملاحظ أن ما جرى اعتماده من هذه السياسات لم يكن بمقدوره معالجة البطالة في الريف والحضر على السواء، وأن نظام التخطيط على مستوى الدولة اهتم بالقضايا العامة أكثر من القضايا التي تعني اهتمامات التجمعات السكنية الريفية أو المخيمات أو أحياء المدن<sup>٤</sup>.

لقد أدى تراجع الإنتاج الزراعي في بلدان منطقة الإسكوا إلى إحداث تغييرات بنوية طالت عمق البناءات الاقتصادية والاجتماعية والمنظومات القيمية التي كانت تتحكم في الأساليب الإنتاجية والمعيشية.

ومن جهة ثانية، إن تراجع مساهمة الناتج الزراعي كما يظهر في الجدول رقم (١) في مجموع الناتج المحلي الإجمالي لكافة بلدان الإسكوا باستثناء العراق، من ناحية أولى، كان من بين الأسباب المؤثرة جداً في

<sup>١</sup> راجع بخصوص الفجوة الغذائية، كتابنا الصادر تحت عنوان "قضية الأمن الغذائي في العالم العربي"، مركز الدراسات الاستراتيجية والبحوث والتوثيق، بيروت، ٢٠٠١.

<sup>٢</sup> التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٤٧.

<sup>٣</sup> راجع بهذا الخصوص كتابنا "الاقتصاد السياسي وقضايا العالم الثالث في ظل النظام العالمي الجديد"، دار بيسان، طبعة ثانية، بيروت، ١٩٩٨.

<sup>٤</sup> اسحق يعقوب القطب، "دور السلطات المركزية والسلطات المحلية في ظل ترابط الهجرة والتحضر والفقر"، الإسكوا، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٤٢.



ترجع الدخل القومي واختلال الميزان التجاري لصالح الدول الخارجية. وهذا ما حمل في بعض جوانبه تفسيرات على عدم قدرة هذه البلدان على تمويل المشاريع الإسكانية، وعلى افتقاد المزارعين الإمكانيات لتمويل بناء مساكن لهم ولأسرهم، بسبب انعدام التراكم الرأسمالي لديهم.

### الجدول ١ - الناتج الزراعي ونصيب الفرد منه في دول الإسكوا<sup>٥</sup> (١٩٩٠ و ١٩٩٨ و ٢٠٠١)

الدولة	الناتج الزراعي "مليون دولار"		نصيب الفرد من الناتج الزراعي "دولار"		نسبة التغير (%)	مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي (%)	
	١٩٩٠	٢٠٠١	١٩٩٠	٢٠٠١		١٩٩٠	٢٠٠١
مجموع الدول العربية	٦٠,١١٥	٧٩,٣٥١	٢٨٨	٢٨٥	٢,٦	١٣	١١
الأردن	٢٨٣	١٦٣	٨٢	٣٢	-٤,٩	٧	٢
الإمارات العربية المتحدة	٥٦٠	٢,١١٧	٣١٦	٦٤٤	١٢,٨	٢	٣
البحرين	٣٨	٥	٧٥	٨٣	٤,١	١	١
المملكة العربية السعودية	٦,٧١٣	٩,٥٣٥	٤٢٧	٤١٩	٣,٢	٦	٥
الجمهورية العربية السورية	٣,٩٠٣	٤,٥٣٤	٣٢٢	٢٧١	١,٤	٢٨	٢٤
العراق	١٤,٨٣٩	٢٦,٢٩٦	٨٢١	١,٠٧٥	٥,٣	٢٠	٣٢
عمان	٣٠٢	٤٠٠	١٨٦	١٦٧	٢,٦	٣	٢
قطر	٥٨	٧٣	١٣٨	١٢٧	٢,٢	١	٠
الكويت	١٦٢	١٢٧	٧٦	٥٧	-٢,٢	١	٠
لبنان	٢٣٥	١,٣٠٥	٩٢	٣٤٤	١٦,٩	٨	٨
مصر	٦,٥٥١	١٤,٣١٢	١٢٦	٢٢١	٧,٤	١٨	١٦
اليمن	٢,١٩٩	١,٣٢٤	١٩٥	٧٠	-٤,٥	٢٤	١٥

ومن جهة ثالثة، إن انخفاض نصيب الفرد من الناتج الزراعي، كان الأثر الشديد في انعدام التراكم الرأسمالي لدى المزارعين الذي يسمح لهم بحياسة السكن الملائم. وكتوضيح لمقاصدنا في هذا الإطار، إننا نحدد التراكم الرأسمالي بالطاقات الاستثمارية البشرية والمالية أي بالحجم الكمي والنوعي للمهارات والتخصص والتقانة الإبداعية، وبحجم رؤوس الأموال النقدية والمعدات والآلات والأراضي المعدة للبناء، إضافة إلى حجم المرافق العامة المتوافرة من بنى تحتية وفوقية.

ومن جهة رابعة، إن تدهور القطاع الزراعي وما صاحبه من فقر وعوز بين المزارعين بسبب انتشار البطالة بينهم، كان يدفعهم باستمرار للانضمام إلى موجات الزحف الدائمة والمتواصلة باتجاه المدن

<sup>5</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٢٥١.

وضواحيها، وهذا أضفى على مشكلة السكن بعداً خطيراً، لأن المشاكل الإسكانية في الريف مهما بلغت من تعقيدات فإنها لن تصل إلى المستوى الخطير الذي يبدأ بمجرد انتقال الأسرة من الريف إلى المدينة أو ضواحيها، إذ أنها بهذا الانتقال تتنازل عن مسكنها رغم ضيقه وعن الفسحة الواسعة المحيطة به وعن حرية تمتعها بالهدوء وجمال الطبيعة ونظافة الجو وبعدها عن مشاكل الاكتظاظ والتلوث وعن المخاطر الاجتماعية والصحية الأخرى، إضافة إلى تنازلها عن مكانتها الاجتماعية في مجتمعها الريفي، في وقت لا تحصل في المدينة التي تفقد فيها هويتها إلا على مسكن فقير في أحد الأحياء العشوائية في العاصمة أو ضواحيها. وكخلاصة للقول، إن أجواء الفقر والجهل المشبعة بها أرياف البلدان النامية ومنها بلدان منطقة الإسكوا، أظهرت بطريقة جلية جداً الاختلالات الهيكلية للقطاع الزراعي، التي انتهى الأمر بما نفذ منها في تركيز مشاريعها في المدن، تاركة المزارعين يتدبرون أمرهم بأنفسهم.

## ٢- قصور القطاع الصناعي في توفير فرص العمالة

تبقى المسألة الصناعية هي من بين المؤشرات الأكثر دلالة على مدى تعثر مسارات التنمية الاقتصادية في بلدان منطقة الإسكوا، إذ أن التركيب الهيكلي للقطاع الصناعي في هذه البلدان يسيطر عليه خلل شديد يتمثل بوضوح كلي بطبيعة منتوجاتها الصناعية ونمو الأساليب الموظفة التي جعلت من الاقتصادات المتخلفة اقتصادات مفككة لا يمكن مقارنتها بنويماً بالاقتصادات المتقدمة. ويبرز هنا اختلاف نوعي في البنى غالباً ما يوجز القول أن المؤشرات الرقمية والبيانات الإحصائية لصناعات بلدان منطقة الإسكوا، ومنها صناعة المواد الأولية لبناء المساكن، لا تستحق الذكر لضآلتها مقارنة مع المؤشرات الرقمية للدول المتقدمة.

ورغم ما أنجزته هذه البلدان على الصعيد الصناعي، فإن ضخامة المشاكل التي واجهتها أفقدتها جوهر تلك الإنجازات، بمعنى زيادة حجم القاعدة الصناعية على مستوى التنويع والتركيب السلعي ديناميكية ذاتية قادرة على زيادة الدخل القومي، بعد إحداث تغييرات جذرية في أساليب الإنتاج أي في القوى الإنتاجية وعلاقة الإنتاج. فطبيعة النظام العالمي وطبيعة الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تحدثت في مضمونها عملية التصنيع في بلدان منطقة الإسكوا، أنتجت بصورة تلقائية واقعاً يتحدد في افتقاد الشروط الضرورية للتصنيع، أبرزها انخفاض مستوى الموارد البشرية في إطار المعرفة العلمية والاختصاص وانعدام أصول التنظيم وفقدان النقانة والافتقار إلى الرساميل الوطنية، التي كان من شأنها لو توفرت أن تحقق نوعاً من التوازن في عمليات السوق السكنية.

لكن لو تعمقنا في تجربة التصنيع في هذه البلدان لتبين معنا أن انطلاقها تمت عبر مفاهيم ملتوية، أي أنها لم تعتمد استراتيجية متكاملة، أو السير وفق مخطط تنموي اقتصادي، يلحظ في تفاصيله وآلياته تحويل آلية تشييد المساكن إلى آلية صناعية، على أساس ما يمكن أن نطلق عليه تسمية "صناعة البناء"، وأن ما جرى اعتماده انتهت إليه من نتائج كانت مخالفة للأهداف الجوهرية للتنمية. لأن الآلية التي حدثت عبرها عملية التصنيع سببت طلباً كثيفاً على النقد الأجنبي، انعكس في بعض جوانبه على أسعار قيمة النقد الوطني واستطراداً ارتفاعاً في أسعار تكلفة تشييد المساكن. فضلاً عن أن الصناعات التي نقلت إلى هذه البلدان، جاءت في أعقاب ثورة التكنولوجيا التي أحدثت انقلاباً جذرياً في مفاهيم التصنيع الحديث، وفي سياق رغبة ملحة من الدول المتقدمة للتخلص من بعض الصناعات الملوثة للبيئة. وبإمكاننا أن نلاحظ الأضرار البالغة التي ألحقتها هذه الصناعات في المناطق السكنية القريبة من أماكن تواجدها في بلدان الإسكوا.

الجدول ٢ - القيمة المضافة للقطاع الصناعي ونسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية (بالأسعار الجارية) (٢٠٠١)  
(مليون دولار)

الدولة	الصناعات الاستخراجية		الصناعات التحويلية		إجمالي الصناعي	
	المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي (%)	القيمة المضافة (مليون دولار)	المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي (%)	القيمة المضافة (مليون دولار)	المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي (%)	القيمة المضافة (مليون دولار)
مجموع الدول العربية	٢٣,٤	١٦٦,٤٦٩	١١,١	٧٨,٦٧٨	٣٤,٥	٢٤٥,١٤٧
الأردن	٢,٥	٢٢١	١٣,٢	١,١٦٩	١٥,٧	١,٣٩٠
الإمارات العربية المتحدة	٢٨,٠	١٨,٩٦٥	١٤,٧	٩,٩٥٧	٤٢,٧	٢٨,٩٢٢
البحرين	٢٤,٨	١,٩٦٨	١١,٥	٩١٥	٣٦,٣	٢,٨٨٣
المملكة العربية السعودية	٣٤,٥	٦٤,٣٩٠	١٠,٠	١٨,٧١٧	٤٤,٥	٨٣,١٠٧
الجمهورية العربية السورية	١٩,٤	٣,٧١٥	٨,٦	١,٦٤١	٢٨,٠	٥,٣٥٦
العراق	٥,٦	٤,٥٦٨	٧,٦	٦,١٥٧	١٣,٢	١٠,٧٢٥
عمان	٤٢,٩	٨,٥٦١	٨,٣	١,٦٥١	٥١,٢	١٠,٢١٢
قطر	٥٦,٤	٩,١١٥	٥,٩	٩٥١	٦٢,٣	١٠,٠٦٦
الكويت	٤٥,٦	١٤,٩٦٥	٦,٦	٢,١٧٥	٥٢,٢	١٧,١٤٠
لبنان	٠,٠	٠	٩,١	١,٥١٨	٩,١	١,٥١٨
مصر	٧,١	٦,٤٨٠	١٨,٠	١٦,٣٩٣	٢٥,١	٢٢,٨٧٣
اليمن	٣٠,٣	٢,٧٦٠	٦,٨	٦١٦	٣٧,١	٣,٣٧٦

والأدهى من كل ذلك، أن إشكاليات التصنيع في هذه البلدان لم تتوقف عند حدود التصنيع بل ظهرت في مشاكل ما أطلق عليه الاقتصاديون تسمية "تتمية التخلف" بعد تفاقم أوضاعها الاقتصادية وتزايد أزماتها الاجتماعية، وأبرزها اتساع رقعة المناطق الحضرية والسكن العشوائي وانتشار الفقر والبطالة بين القادرين على العمل بعدما تركوا الريف، وخصوصاً بين الرجال المعيلين لأسرهم بسبب عدم قدرة القطاع الصناعي على تشغيلهم، وهو ما انعكس على الأوضاع المعيشية تدهوراً، فحدثت أزمات اجتماعية قاسية جداً، راجت على أثرها عمليات التسول والتشرد، وارتفعت كثيراً نسبة الإجرام، وتكدس الناس في تخايب ومساكن مبنية من الصفيح وفي غرف مظلمة مليئة بالرطوبة والتعفن.

الجدول ٣ - العمالة في دول الإسكوا<sup>٧</sup>

الدولة	القوة العاملة كنسبة مئوية من مجموع السكان		القوة العاملة (معدل النمو السنوي) (%)		النسبة المئوية للقوى العاملة					
	١٩٩٥	٢٠٠٠	الزراعة		الصناعة		الخدمات		١٩٩٥	٢٠٠٠
			١٩٩٥	٢٠٠٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	١٩٩٥	٢٠٠٠		
مجموع الدول العربية	٣٤,٥	٣٥,٦	٣,١	٣١,٧	٣٥,٠	٣١,٧	٢٠,٤	١٨,٨	٤٤,٥	٤٩,٥
الأردن	٢٧,٩	٣١,١	٥,٥	١٣,٠	١١,٤	٩,٤	٨,٣	٧٧,٦	٨٠,٣	٧١,١
الإمارات العربية المتحدة	٥٠,٩	٤٣,٨	٢,١	٦,٣	٤,٩	١٦,٠	١٦,٦	٧٧,٧	٧٨,٤	٧٨,٤
البحرين	٤٥,٢	٤٣,٤	٢,٨	١,٥	١,٥	٢٩,٩	٢٧,٩	٦٨,٦	٧١,١	٧١,١
المملكة العربية السعودية	٢٧,٦	٢٧,٧	٣,٢	١٣,٩	٩,٨	١٢,٨	١١,٠	٧٣,٤	٧٩,١	٧٩,١
الجمهورية العربية السورية	٢٩,٧	٣١,٦	٤,٠	٣٠,٣	٢٧,٨	٣٠,٨	٢٧,٥	٣٨,٩	٤٤,٨	٤٤,٨
العراق	٢٥,٩	٢٦,٥	٣,٦	١٢,٨	١٠,١	٢٤,٦	٢٢,١	٦٢,٧	٦٧,٨	٦٧,٨
عمان	٢٨,٣	٣٠,٥	٣,٦	٤٠,٣	٣٥,٨	١٢,٦	١١,٤	٤٧,١	٥٢,٩	٥٢,٩
قطر	٥٧,٩	٥٥,٣	٢,٠	١,٨	١,٣	٨,١	٩,٨	٩٠,١	٨٨,٩	٨٨,٩
الكويت	٣٨,١	٣٦,٢	٢,٤	١,١	١,١	٢٧,٨	٢٩,٨	٧١,١	٦٩,١	٦٩,١
لبنان	٣٠,٣	٣٣,٤	٣,٤	٥,٢	٣,٧	٣٥,٢	٣١,٨	٥٩,٧	٦٤,٥	٦٤,٥
مصر	٣٩,٢	٤٠,٣	٢,٧	٣٦,٨	٣٣,٣	٢٤,٠	٢٢,٥	٣٩,٢	٤٤,٢	٤٤,٢
اليمن	٢٩,٠	٣٠,٢	٤,٣	٥٦,٠	٥٠,٩	١١,٤	٩,٤	٣٢,٦	٣٩,٦	٣٩,٦

إن العمال الذين تمكنوا من إيجاد عمل في أحد المصانع، واجهوا صعوبات سكنية قاسية، نظراً لانخفاض مداخيلهم التي لا تسمح لهم بإشغال مساكن توفر لهم الحياة الكريمة.

وجملة القول أن نموذج التصنيع في بلدان منطقة الإسكوا واجه حالة من الإخفاق، ولم يكن قادراً على إداء الدور المفترض أن يؤديه لإزالة الاختلالات الهيكلية المرتبطة بتعثر التنمية، وبالتالي لم يضح إلى القطاع الإسكاني أي وفورات مالية تسمح بمعالجة أزمات هذا القطاع.

فالتعقيدات التي تحيط به جعلته في وضع حرج بات من المتعذر معها الاعتماد على إنتاجه لزيادة قيمة الدخل القومي، بما يتيح زيادة فرص تمويل القطاع الإسكاني لإسكان العمال والفقراء. وهنا تتبدى أهمية التصنيع في التغيير الهيكلي للتشكيلات الاقتصادية والاجتماعية، لأن اتساع قاعدة التصنيع لا بد من أن يصاحبه اتساع استيعابي لطاقت كبيرة من فائض القوة العاملة، ليصبح بمقدورها حيازة السكن الملائم.

وعلى جانب آخر، تفنقر بلدان منطقة الإسكوا إلى وجود صناعة بناء متطورة وحديثة، كصناعة تنميط مواد جاهزة للبناء مثل الأسقف، الجدران، الأبواب، النوافذ. وفي حال وجود البعض منها، فإنه لا يوجد أي جهد جدي لترويجها نظراً لانخفاض كلفتها. علماً أن الدول المتقدمة أخذت في هذا الأسلوب الصناعي منذ أمد طويل، وتستخدمه حالياً في تشييد الغالبية الساحقة من المساكن نظراً لانخفاض كلفتها وسرعة تركيبها إذ أن تشييد مساكن بهذه المواد لا يستغرق أكثر من أيام لتصبح بعدها جاهزة للسكن.

لكن هذا الوضع التمويلي الضيق المقترن باقتصادات يسيطر عليها الركود والتراجع في بعض بلدان منطقة الإسكوا، يختلف بالنسبة للأقطار النفطية الواقعة ضمن هذه المجموعة من البلدان نظراً للأموال الضخمة التي تحققها من مبيعاتها النفطية. إلا أنه بالرغم من تدفق هذه الأموال عليها وارتفاع معدل دخل الفرد السنوي فيها، فإن أعداداً كبيرة من شعوبها لا تزال تعاني من الفقر والجهل وتبحث عن مكان تسكن فيه، فضلاً عن وجود عشرات الآلاف من سكانها يشغلون الخيم في البوادي والمساكن الفقيرة والمعدمة، لأن هذه الأموال لا يمكن لها أن تحقق دورها الاقتصادي والاجتماعي المطلوب إلا ضمن خطة تنموية شاملة. وما يجب علينا أن ندركه في هذا المجال، أنه لا يمكن في أي منظومة اقتصادية الاستفادة من أموال النفط في القضايا الاقتصادية والاجتماعية إلا بعد ربطه كمادة خام مع وسائل الإنتاج ومعرفة غاية تواجهه في دورة الإنتاج والتنمية والاستهلاك. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى ما تواجهه البلدان النفطية من مشاكل اقتصادية ونزف مالي بسبب الحروب التي ألمت في منطقة الخليج منذ نحو ربع قرن ومهاجمة القوات العراقية لإيران في عام ١٩٨٠ ومن بعدها غزو العراق للكويت في آب/اغسطس عام ١٩٩٠ وأخيراً مهاجمة قوات التحالف الغربية للعراق في آذار/مارس عام ٢٠٠٣.

ولتوضيح الصورة أكثر، نشير في هذا الإطار إلى أنه بين عامي ١٩٧٣ و١٩٩٨، أي خلال ربع قرن، بلغت العائدات النفطية لدول المشرق العربي نحو (٤) آلاف مليار دولار أمريكي، مما يعني أن حصة الفرد المقيم في دول مجلس الخليج التعاوني من هذه المداخيل بلغت (١٦٦) ألف دولار. أما إذا اكتفينا باحتساب المعدل الوسطي لحصة كل من مواطني هذه الدول فإنها تصبح بحدود (٣٠٠) ألف دولار. ومع ذلك استمرت أزمة السكن في هذه البلدان بما فيها المناطق الحضرية العشوائية وعدم وصول خدمات المرافق العامة إلى جميع المواطنين. لأن تدفق العائدات النفطية على هذه البلدان وطرق انسياباتها الإنفاقية في مجالات الخدمات والاستهلاك انتهى بجملة نتائج من أهمها ارتفاع القيم العقارية لارتباطها الوثيق بالقدرات الشرائية وبالمضاربات العقارية المبنية على استباق تطور المداخيل وارتفاع أسعار العقارات. باعتبار أنه في الاقتصادات الريعانية تتحدد قنوات الإنفاق بأنماط وسلوكيات تتيح التدفقات المالية في أنشطة اقتصادية مخالفة في اتجاهاتها لمقتضيات السير في التنمية<sup>٨</sup>.

### ٣- التبعية المفرطة للأسواق الخارجية وتبدد الرساميل المحلية

لعل أبرز المخاطر المترتبة على واقع علاقات التجارة الخارجية لبلدان الإسكوا، تلك الفروقات التي تتكشف لنا عند المقارنة بين التجارة الخارجية لهذه البلدان مع الدول المتقدمة، والتي نجد في مراحلها

<sup>٨</sup> شربل نحاس، "تمويل التنمية الحضرية ومصادر التمويل في ظل ترابط الهجرة والتحضر والفقر"، الإسكوا، ٢٠٠٠، ص ١٥.

تعبيرات فعلية عن مدى الخسائر التي تتكبدها هذه البلدان في السوق العالمية نتيجة الخلل في التبادل التجاري النابع بالأصل من تركيب اقتصادي متهاك، يقابله تركيب اقتصادي متقدم جداً في الدول المتقدمة.

الجدول ٤ - العجز أو الفائض في الميزانيات الحكومية في بلدان الإسكوا<sup>٩</sup> (٢٠٠٠-٢٠٠١)

الدولة	العجز أو الفائض (مليون دولار)		النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	
	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٠	٢٠٠١
مجموع العربية الدول	٥,٤٣٨	١٢,٢٩٨	٠,٨٤	١,٩٥
الأردن	٢٨٧	٢٦٩	٣,٤٠	٣,٠٤
الإمارات العربية المتحدة	١,٨٧٦	٣,٤٢٥	٢,٦٦	٥,٠٥
البحرين	١٧٥	٨٢	٢,٢٠	١,٠٤
المملكة العربية السعودية	٨,٤٢٣	٦	٤,٤٦	٣,٨٦
الجمهورية العربية السورية	١,١٥٨	٨٤٢	٦,١٧	٤,٣٩
عمان	٨٤٢	٨٢٦	٤,٢٥	٤,١٤
قطر	١٨١	١٢٤	١,١٠	٠,٧٧
الكويت	٤,٠٣٣	٧,٢٥٩	١١,٢٦	٢٢,١٢
لبنان	٣,٨٤٧	٣,٣١٧	٢٣,٣٣	١٩,٨٥
مصر	٣,٨٠٢	٥,٠٢٩	٣,٩٠	٥,٤٨
اليمن	٧٤٩	١٧٠	٨,٠٦	١,٨٧

ومع ذلك، ما زالت بلدان منطقة الإسكوا عاجزة عن إنتاج مفاهيم وآليات اقتصادية مشدودة في تفاصيلها وحركتها إلى أهداف تنمية اقتصادية شاملة، للتخلص من الانحرافات والشوائب التي تقيد اقتصاداتها وتجعلها في تراجع مستمر نجم عنه عجوزات مستمرة وأحياناً متزايدة في الموازنات العامة، توقفت معها معظم الإجراءات المالية الداعمة لمعالجة أزمات قطاع الإسكان، وتضخم مالي صاحبه انتشار كثيف للفقر بين السكان من جراء ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية بما فيها أسعار مواد البناء وأدوات إنتاجه، إلى أن تلاشت أمامهم كل الإمكانيات التي تكفل تأمين السكن اللائق.

لقد أدى تقلت القطاعات الإنتاجية في بلدان منطقة الإسكوا من الضوابط التنموية إلى تكون هيكل صادرات يرتكز بالدرجة الأولى على سلعة واحدة تكون في العادة سلعة أولية، وهذا يظهر أوجه الاختلال مع هيكل صادرات الدول المتقدمة الذي يتميز بالتنوع الشديد لصادراتها الذي يحول دون تأثرها في حال حصول أي تقلبات أو اضطرابات في أسعار سلعة من السلع في السوق الدولية. في وقت تتمسك هذه الدول بتحديد

<sup>٩</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٢٩٧.

أثمان السلع الاستهلاكية في السوق الدولية، ومن بينها أثمان سلع مواد البناء التي تخضع في بلدان منطقة الإسكوا لأسعار السوق الدولية باعتبارها من السلع المستوردة من الخارج. في وقت لا تصدر فيه أي سلعة من هذه السلع إلى الأسواق الخارجية للتخفيف من ضخ أموالها الأجنبية باتجاه الخارج.

إن هذا التباين يعكس في واقعه خاصيتين: الأولى تتعلق بالمستوى المتقدم لقوى الإنتاج المعتمدة في قطاع السلع (المواد) الإنشائية في الدول المتقدمة، والثانية تعود إلى مرونة العمليات الإنتاجية بحد ذاتها، وهي خاصية تمنح إنتاج السلع الإنشائية ومواد البناء قدرة الاستجابة لتقلبات الطلب العالمي. بينما تعبر عن ذاتها في دول الإسكوا بتخلف قوى الإنتاج وأحادية إنتاجها السلعي، وهذا ما أضفى على كلفة السكن فيها التبعية لأسعار السوق العالمية.

وفي الحالات التي تتم فيها عمليات تطوير منتوجات قطاع الإسكان في هذه البلدان، نرى أنها تعود في الجوهر إلى الدول المتقدمة التي تملك الرساميل والآلات وقطع الغيار وحتى قرار الإنتاج. وهذا ما يجعل قطاعاتها الاقتصادية الموجهة نحو التصدير مفككة ومعزولة عن تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، مما يعني أن قوى الإنتاج المؤثرة في صوابية التركيب العضوي للاقتصاد الوطني تقع خارج نطاق التجديد. وبسبب ما بلغته هذه الاقتصاديات من تراجع ومن اندماج جذري في السوق العالمية، فإن الرساميل الموظفة في قطاعات تصديرية عندما تكون ذات طابع وطني، فإنها تمثل في أبعادها الحلقات الدنيا للتركيب الاقتصادي في علاقات السوق العالمية.

إن هذا الواقع بما يحمله الآن من إخفاقات لتجارة بلدان منطقة الإسكوا الخارجية، انتهى إلى افتقارها من الرساميل التي تحتاجها بإلحاح شديد لتنمية مختلف قطاعاتها، ومن بينها قطاع الإسكان. وهو ما سبب أيضاً بطريقة مباشرة انخفاضاً لمستوى الاستثمار الموجه لتطوير القوى الإنتاجية في القطاع الإسكاني. مما يعني انخفاض حجم الإضافات المالية السنوية إلى الإمكانيات الإنتاجية القائمة، في القطاع الإسكاني، بينما هي في الحقيقة تسجل تراجعاً عاماً بعد عام في مقابل ارتفاع معدلات التضخم وتزايد نسب انتشار البطالة والفقر بين السكان.

فعلى صعيد التضخم، نجد أنه قد أطبق على بلدان منطقة الإسكوا بشكل كامل (جدول رقم ٥)، فدفعت باقتصاداتها نحو حالة من الفوضى والاضطراب عن طريق تدهور أسعار عملاتها والغرق في الديون الخارجية وارتباطها المطلق بالسوق العالمية، إلى أن باتت تجسد الآن حقيقة تحولها من اقتصادات منتجة إلى اقتصادات استهلاكية تهدد منظوماتها الثقافية والقيمية، بعد أن أحدث فجوات عميقة في بناءاتها الاجتماعية. فمع الانخفاض الذي سجله سعر النقد، بدأت تشتد روح المضاربة والاستباق على اقتناء السلع الفاخرة وغيرها من السلع الفردية المهددة دائماً بالانقطاع المصطنع. وهذا ما حمل في مضامينه بشكل مباشر أو غير مباشر ارتفاعاً مستمراً بكلفة مستلزمات الاحتياجات الإسكانية وتبديد الادخارات العامة والخاصة التي كان بالإمكان استثمار جزء منها في تمويل قطاع الإسكان.

الجدول ٥- معدل التضخم<sup>١٠</sup> (٢٠٠٠-٢٠٠١)

(نسبة مئوية)

الدولة	٢٠٠٠	٢٠٠١
الأردن	٠,٧	١,٨
الإمارات	١,٣	١,٢
البحرين	٠,٧-	٠,٥
المملكة العربية السعودية	٠,٦-	٠,٨-
الجمهورية العربية السورية	٠,٥-	٠,٥
عُمان	١,٢-	١,٠-
قطر	١,٧	٠,٧-
الكويت	١,٨	١,٧
لبنان	٠,٤-	---
مصر	٢,٧	٢,٢
اليمن	١٠,٩	٤,٣

وفي الإطار نفسه، ظهرت مشكلة أخرى لا تقل خطراً عن مشكلة التضخم، أثرت بشدة على تكوين الوفورات المالية العامة لقطاع الإسكان، وهي الحجم الذي بلغته الديون الخارجية المترتبة على بلدان منطقة الإسكوا. فمع تزايد حجم هذه الديون (جدول رقم ٦)، اشتد خناق أزمة السكن على سكانها، وتحت ضغطها تحولت المطالبة بمعالجتها إلى مطلب شعبي كبير. فعمدت بعض الحكومات في هذه البلدان إلى إغداق الوعود التي لا تستطيع أصلاً تنفيذها، بينما قامت بعض الحكومات الأخرى باعتماد سياسات إسكانية محدودة بسبب قصور قدراتها التمويلية عملت بموجبها على تنفيذ العديد من المشروعات الإسكانية، التي لم تصل إلى محاكاة الطموح لناحيته الكمية والنوعية فضلاً عن أنها كانت تقع خارج نطاق التخطيط الإسكاني الشامل. فنشأت حالة من الفوضى تسيطر على قطاع الإسكان، عبرت عن ذاتها في تنامي ظاهرة احتلال أراضي ومباني الغير، واتساع نطاق دائرة المناطق الحضرية، وانتشار البناء العشوائي المخالف للقوانين واستخدام المساكن الفقيرة والمعدمة، إضافة إلى ظهور حالة من السخط العام في الأوساط الشعبية، وبخاصة بين أولئك المحتاجين بشكل ملح إلى مساكن يأوون إليها مع أسرهم. لكن مسألة تحقيق هذه المطالب ليست في هذه البساطة نظراً لمستلزماتها المالية الباهظة، ولأن السير في تنفيذ المشاريع الإسكانية يستلزم قسماً كبيراً من موارد الدولة من العملات الصعبة في حال وجوده بسبب استيراد المواد الإنشائية من الخارج.

والجدير ذكره أن حرية حركة الرساميل لغايات استثمارية في قطاع الإسكان هي محدودة جداً ما عدا لبنان والإمارات بسبب شدة القيود، والبارز على هذا الصعيد هو محدودية قدرة البلدان المصدرة والبلدان المستقبلية للرساميل على استيعابها بسبب انحراف معايير التكاليف والإنتاجية<sup>١١</sup>.

أما بالنسبة إلى العون الدولي لتمويل المشاريع الإسكانية، فإن نصيب بلدان منطقة الإسكوا لم يكن منها سوى الحصول على تقديم المشورة والإرشادات الفنية فقط. أما لجهة القروض المالية التي حصلت عليها هذه البلدان، فما كان قد خصص منها للقطاع الإسكاني، وكما ذكرت سابقاً، لم يشكل سوى النزر اليسير.

<sup>١٠</sup> المرجع السابق، ص ١٥.<sup>١١</sup> مرجع سابق، "تمويل التنمية الحضرية ومصادر التمويل البلدي في ظل ترابط الهجرة والتحضر والفقير"، ص ٢٩.



الجدول ٦- إجمالي الدين العام الخارجي والداخلي القائم في ذمة بلدان الإسكوا المقترضة<sup>١٢</sup>  
(٢٠٠١)

الدولة	قيمة الدين الخارجي	نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي	الدين الداخلي	
			الرصيد القائم	النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي
الدول العربية المقترضة	١٢٥,٦٦٢,٥	٤٥,٩	٢٨٩,٤٨٨,٠	٥٢,٧
الأردن	٦,٦٨٠,٠	٧٥,٧	١,٩٣٠,٩	٢١,٩
الجمهورية العربية السورية	٥,٤٩٥,١	٢٧,٩	١٥,٥١٩,٦	٨٠,٩
عمان	٣,٧٤٤,٠	١٨,٨	١,٣١٧,٣	٦,٦
لبنان	٧,٦٦٥,٢	٤٥,٩	١٨,٧٢٨,٦	١١٢,١
مصر	٢٨,٢٢٧,٠	٣٠,٨	٥٠,٦٠٠,٠	٥٥,١
اليمن	٤,٨٦٩,٩	٥٣,٥	٤٤٤,١	٤,٩

ومن بين الأسباب التي كانت تقف وراء استبعاد القطاع الإسكاني عن القروض الخارجية هي نظرة الاقتصاديين المشرفين على القروض الخارجية في الدول المانحة أو الاقتصاديين في البلدان المعنية إلى اعتبار قضايا الإسكان تقع خارج نطاق الأولويات المطلوب معالجتها، زاعمين في الوقت نفسه بأن الإسكان يتطلب استثمارات مالية ضخمة وثابتة وهي لا توفر العمولات الصعبة، بل تنافس الزراعة والصناعة والخدمات على رؤوس الأموال المتوفرة. وعلى هذا الأساس ليس في وسع البلدان الفقيرة استثمار أموال كثيرة في مشاريع لا تعطي ثمارها إلا بعد فترة طويلة من الزمن، بل يجب عليها أن تهتم في زيادة إنتاجها الزراعي لتحسين ظروفها الغذائية، وفي مشاريع تنشط قطاعها الصناعي، فاستخدام مصادر الأموال في مشاريع الإسكان سيستهلك الأموال المخصصة للمشاريع الإنتاجية وتحسين التغذية والصحة والعناية الطبية. لذلك فالإسكان برأيهم لا يستحق من الأموال التي لها الأولوية الرئيسية في ما يختص بالإنفاق الداخلي والمساعدات والقروض الخارجية.

لكن تحت وطأة انتشار المساكن الفقيرة وإفرازاتها، ظهرت نظرية أقل تشدداً تجاه إهمال قضايا السكن، ورأت أن هناك مبرراً "لبعض" المشاريع الإسكانية شرط أن تظل مشاريع محددة، ثم ظهرت نظرية أخرى تقول بأن الاستثمار في مشاريع الإسكان يجب أن يبقى قريباً من أدنى حدود المتطلبات.

لكنه في السنوات الأخيرة، بدأ يتزايد عدد الاقتصاديين المؤمنين بأن التغيير الاجتماعي يلزمه تغيير اقتصادي، وأصبحت بعض دوائر الأمم المتحدة تؤمن أكثر بأن وجود تنمية اقتصادية واجتماعية متناسقة أمر ضروري. وبين هذه النظرية وتلك، نجد أن بلدان منطقة الإسكوا لا تملك إلى الآن سياسات تمويلية متكاملة للإسكان، وفي المقابل يتدهور الوضع السكني بسرعة. والفقراء، الذين هم بحاجة ماسة جداً إلى السكن، لا يستطيعون البقاء لمدح طويل من الزمن بانتظار ما سيقف عليه الاقتصاديون والاجتماعيون من نظريات

<sup>12</sup> المرجع السابق، ص ١٤٩-١٥٠.

تدعم مطالبتهم بوجوب معالجة واقعهم السكني البائس، من خلال ما يمكن أن توفره لهم الدولة من عون ومساعدة، فبادروا إلى الاستيلاء على الأراضي بصورة غير شرعية، وبنوا أكوامهم عليها، مستخدمين مواد تعبر عن درجة فقرهم من الأخشاب والحديد وألواح الصفيح التي ربما جرى استعمالها سابقاً.

إننا نخلص إلى أن اقتصادات بلدان منطقة الإسكوا هي اقتصادات متراجعة، ويمكن القول أن بعض اقتصادات هذه البلدان هي اقتصادات متهالكة، لذا فهي من الضعف الذي يمنع عليها السير في سياسات تمويلية فعلية للإسكان، من شأنها أن تحقق تغييرات نوعية في مرافق القطاع الإسكاني بما يلبي احتياجات السكان. ففقدان الإمكانات الاستثمارية مع ما يستتبعها من نتائج اقتصادية واجتماعية يبقى العامل الأهم المانع من الوصول إلى هذه الغاية. وهذا لا يعني أننا نقلل من أهمية العوامل الأخرى مثل الافتقار إلى سياسة إسكانية عامة تتكامل في تفاصيلها وأهدافها مع تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة، إضافة إلى المعوقات الإدارية والقانونية التي تسهم في عدم التمكن من النهوض في القطاع الإسكاني.

وعلى صعيد الادخار، فقد واكب انخفاض الدخل القومي وعدم توزيعه العادل بين فئات المجتمع والنقل النوعي العالي لمستوى الاستهلاك الطفيلي للفئات والطبقات الاجتماعية، فقدان إمكانية ادخار الأفراد لأهداف إسكانية، وهو ما يطلق عليه تسمية "الادخار الإسكاني"، إضافة إلى تقلص قيمة المدخرات المجمعة على الصعيد الوطني وعدم كفايتها في تحمل الأعباء التمويلية الضخمة لتنفيذ المشاريع الإسكانية الكبرى، وغيرها من المشاريع الأخرى. لذا تسقط أهمية هذه المدخرات من الحساب في عملية الإنتاج الأمثل للقطاع الإسكاني ومسألة الادخار لا تخضع هنا فقط لجانب الحجم الكمي، عندما ندرك أن المدخرات لكي تتحول إلى الرساميل، يجب أن تتوفر في السوق وسائل الإنتاج المحلية، وإلا فإن هذه المدخرات ستمنح بالعملة الصعبة باتجاه الأسواق الخارجية ثمناً لوسائل الإنتاج الأجنبية، وهي شكل من الأشكال الرئيسية التي تفقد فيها بلدان منطقة الإسكوا مدخراتها الوطنية.

### ثانياً- الإشكاليات على الصعيد الاجتماعي

#### الف- التباين بين معدلات الزيادات السكنية والقدرات التمويلية للإسكان

من المعروف أن بلدان منطقة الإسكوا تشهد زيادات سكانية متسارعة، تراوحت معدلاتها كما يظهر في (الجدول رقم ٧) في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٠ بين (٥,٣١%) في الإمارات العربية المتحدة و(١,٣٧%) في لبنان. والجانب الخطير في هذه الزيادات أنها تحدث في سياق اختلالات بنيوية بسبب سرعتها التي تتجاوز كثيراً سرعة نمو القطاع الإسكاني وأدت في محصلته انطور عدد سكان بلدان الإسكوا ومعدل النمو<sup>١٣</sup> ألف نسمة إلى ظهور أزمة سكنية حادة في هذه البلدان، باتت صورها تمثل شبحاً رهيباً يجثم فوق صدور شرائح واسعة من السكان الذين يفقدون الإمكانات المادية والمعنوية التي تجعلهم في موقع قادرين فيه على ضمان الحياة السكنية الملائمة. وهم ولنفس الأسباب لن يكون بمقدورهم توريث أجيالهم في المستقبل سوى المساكن البائسة والمعدمة والتشرد على الأرصفة.

<sup>13</sup> التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٢٣٩.

## الجدول ٧

الدولة	2000	2001	متوسط معدل النمو السنوي 1995-2001
الأردن	5039	5182	3.19
الإمارات العربية المتحدة	3108	3289	5.31
البحرين	689	714	3.58
المملكة العربية السعودية	22033	22751	3.23
الجمهورية السورية	16320	16761	2.70
العراق	23920	24470	2.96
عُمان	2361	2399	1.99
قطر	566	574	2.71
الكويت	2228	2243	2.98
لبنان	3765	3798	1.37
مصر	63305	64652	2.09
اليمن	18261	18900	3.45

والأغرب من كل ذلك، أن معظم بلدان منطقة الإسكوا لا تعرف على وجه الدقة كم هو عدد سكانها الحالي، ولا كيف سيكون عليه هذا العدد في المستقبل لتحديد ما يلزمها من تمويل للنهوض بقطاعها الإسكاني بشكل علمي ودقيق، بسبب عدم امتلاكها البيانات الإحصائية والمعلومات الصحيحة المتعلقة بعدد سكانها وأوضاعهم. وهذا ما أدى استطراداً، وبصورة حتمية، إلى عدم التمكن من صوغ سياسة تمويلية لقطاع الإسكان مضمونة النتائج. لأن المؤشرات الرقمية الصحيحة عن عدد السكان تعتبر بمثابة المادة الأساسية لتحديد حجم الأموال المتوائمة والمتلائمة مع خصائص ومواصفات الاحتياجات الإسكانية الناجمة عن النمو السكاني، من منطلق رغبات وتفضيلات السكان لأنماط سكنهم المتناسبة مع قدراتهم المالية.

ومهما يكن من عدم وضوح جلي لعدد السكان في بلدان منطقة الإسكوا، فإنه يمكننا القول أن القطاع الإسكاني لم يقصر عن مجاراة النمو السكاني فحسب، بل جاء متخلفاً عنه كثيراً في مختلف بلدان الإسكوا. فعلى سبيل المثال لا الحصر، يقدر حجم الاحتياجات الإسكانية في الأردن بحدود (٣٤،٢) ألف وحدة سكنية (٢٠٠٢-٢٠٠٦)<sup>١٤</sup>، وفي لبنان بحدود (٥٣٥،٤٠٠) ألف مسكن منها (٣٦٥) ألف مسكن ناجمة فقط عن النمو السكاني<sup>١٥</sup>.

كما انعكس النمو السكاني في بلدان الإسكوا على حجم الأسرة، فعلى سبيل المثال نجد أن حجم الأسرة في المجتمعات الخليجية يرتفع بشكل واضح وباستمرار. ففي الكويت، كان متوسط حجم الأسرة عام ١٩٥٧ نحو (٦،٨) أفراد ثم ارتفع ليصل إلى (٧،٣) أفراد عام ١٩٦٥ وواصل الارتفاع إلى (٧،٦) أفراد عام

١٤ د. جريس حبش، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، الإسكوا، ٢٠٠٣، ص ٣١.

١٥ د. أحمد بيضون، "تفقدان أهلية ضمان حيازة السكن الملائم في لبنان"، الإسكوا، نيويورك، ٢٠٠٣، ص ٤٥.

١٩٧٠. ووصل الارتفاع إلى أن بلغ حالياً حوالي (٨،٥)<sup>١٦</sup> أفراد، ويقدر عدد الوحدات السكنية المطلوبة للمستحقين للرعاية السكنية حتى عام ٢٠٠٠ بحوالي (٦٢) ألف وحدة سكنية<sup>١٧</sup>. أما في الإمارات العربية المتحدة، فنجد أن (١٦) في المائة من الأسر يزيد عدد أفرادها على (٩) أفراد، بينما يتراوح متوسط عدد الأفراد في (٧٠) في المائة منها بين (٥) و(٨) أفراد<sup>١٨</sup>. وفي سوريا، بلغ عدد الأسر فيها (٢١٩٦٠٨٢) أسرة مقابل (٢٤٥٧٩٠١) مسكناً من بينها (٤٠١٠٧٣) مسكناً خالياً، تبلغ نسبة عدد المساكن المملوكة منها نحو (٨٧،٩%) والمساكن المؤجرة (٨،٣%)<sup>١٩</sup> والنسبة الباقية غير مبنية. وتبرز الحاجة في اليمن إلى (٣٦١،٤) ألف وحدة وفي العراق إلى (٢٥،٣) ألف وحدة وفي قطر إلى (١٠،٣) آلاف وفي البحرين (٤،٢) آلاف وحدة<sup>٢٠</sup>. ويوجد في الكويت (٩٢٦٧٢) وحدة سكنية هامشية مشغولة من أصل (٩٥٩٩٤) وحدة سكنية هامشية.

## باء- الارتباط السببي والوثيق بين النزوح الريفي وانتشار الفقر والسكن العشوائي

لو انطلقنا من المعايير الوظيفية التي تحدد طبيعة حيازة المسكن الملائم، بمعنى السكن الذي يشبع أجزاء واسعة وأساسية من احتياجات الناس الفيزيولوجية والنفسية والاقتصادية والاجتماعية وغير ذلك من الاحتياجات الأخرى، المتضمنة عوامل أساسية تحقق الاستقرار والكينونة والطمأنينة، فإننا نجد أن نزوح الريفيين والقرويين باتجاه المدن وضواحيها ما كان ليحصل على هذا المستوى من الكثافة المتنامية، لو جرى اعتماد سياسة تمويلية للإسكان وفرت السكن الملائم للريفيين في قراهم وأريافهم. لأنه علينا أن ندرك في هذا المجال، أن تأمين حاجاتهم السكنية كان من شأنه أن يعزز ميلهم للبقاء في بيوتهم والتمسك في أرضهم عوضاً عن استسهالهم مغادرتها باتجاه المدن وضواحيها.

هذه الرؤية تجعلنا نتوقف أمام حقيقة تأثيرات مفاعيل السياسات التمويلية للإسكان على صوغ ميكانزمات وثنائق العلاقة والارتباط بين الإنسان ومسكنه وبينه وبين أرضه. فالريفيون الذين افتقدوا هذه الميكانزمات عاشوا في أريافهم ضمن مساكن تخالف في واقعها شروط السكن الملائم. ونظراً لما عانوه من بطالة وفقر وعوز، جعلتهم غير قادرين بمفردهم على التخلص من هذه الأوضاع البائسة، تولدت لديهم نزعة النزوح إلى المدينة الماثلة أمامهم بأبنيتها وأنوارها وكل مغرباتها الأخرى، فتدافعوا نحوها حتى ضاقت بهم ولم يعد أمامهم سوى اللجوء إلى أحد مساكنها المعدمة في أحيائها الفقيرة أو في مناطق السكن العشوائي.

ويبين الجدول رقم (٨) أن عدد سكان المناطق المتحضرة في بلدان منطقة الإسكوا قد تضاعف عدة مرات منذ عام ١٩٥٠ وحتى عام ٢٠٠٢، ويقطن الآن أكثر من (٨٠%) من سكان هذه البلدان في مناطق متحضرة باستثناء الأردن (٧٩%) وسوريا (٧٧%) والمملكة العربية السعودية (٥٥%).

وتنتشر في هذه المناطق التجمعات السكنية العشوائية والأحياء الفقيرة التي تسيطر عليها حالة سكنية شاذة تتمثل بانخفاض ورداءة نوعية المسكن والكثافات الأسرية العالية والمعدلات المرتفعة لعدد شاغلي الغرفة الواحدة، إضافة إلى فقدان كل أشكال البنى التحتية والفوقية المنظمة.

<sup>16</sup> غسان سمان ود. علي مهرا ن هشام، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - دولة الكويت"، الإسكوا، دون تاريخ، ص ٤١.

<sup>17</sup> المرجع السابق، ص ٦٢.

<sup>18</sup> الإسكوا، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية في منطقة الإسكوا"، نيويورك، ٢٠٠٠، ص ٧.

<sup>19</sup> د. ظافر فسوح، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، الإسكوا، نيويورك، ٢٠٠٠، ص ٣٣.

<sup>20</sup> د. علي فاعور، "تحديات التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية الهجرة والتحضر والفقر"، الإسكوا، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٨.

الجدول ٨ - المساحة والكثافة السكانية وسكان الحضر والريف<sup>٢١</sup>  
نسبة مئوية

الدولة	المساحة (كم <sup>٢</sup> )	الكثافة السكانية (فرد/كم <sup>٢</sup> )		سكان الحضر والريف كنسبة مئوية من الإجمالي (%)	
		١٩٧٠	٢٠٠١	١٩٧٠	٢٠٠٠
الأردن	٨٩,٣٤٢	١٧	٥٨	٥١	٧٩*
الإمارات العربية المتحدة	٨٣,٦٠٠	٣	٣٩	٥٧	٨٦
البحرين	٧٠٧	٢٩٧	١٠١٠	٧٩	٩٢
المملكة العربية السعودية	٢,٢٥٠,٠٠٠	٣	١٠	٤٩	٨٦
الجمهورية العربية السورية	١٨٥,١٨٠	٣٤	٩١	٤٣	٥٥
العراق	٤٣٥,٠٠٥	٢١	٥٦	٥٦	٧٧
عُمان	٣٠٩,٥٠٠	٣	٨	٥	٨٤
قطر	١١,٤٢٧	١٠	٥٠	٨٠	٩٣
الكويت	١٧,٨١٨	٤٢	١٢٦	٧٨	٩٨
لبنان	١٠,٤٥٢	٢٤١	٣٦٣	٥٩	٩٠
مصر	١,٠٠٢,٠٠٠	٣٣	٦٥	٤٢	٤٢*
اليمن	٥٥٥,٠٠٠	١١	٣٤	١٣	٢٦

\* البيانات لعام ٢٠٠١.

ومن الملامح البارزة أن نسبة عالية من النمو الحضري في بلدان منطقة الإسكوا قد تركزت في المدن الكبرى التي يزداد عددها بسرعة فائقة. فعلى سبيل المثال فقد بلغ عدد سكان القاهرة عام ١٩٩٥ بحدود (٩,٦٩٠) مليون نسمة، ومن المتوقع له أن يصل في عام ٢٠١٥ إلى (١٤,٤) مليون نسمة. بينما تقدر خلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠ الحاجة السكنية السنوية لمدينة القاهرة بحوالي (٢٦٥) ألف وحدة سكنية وتبلغ نسبة الوحدات السكنية الشاغرة وفقاً لتعداد عام ١٩٨٦ نحو (١٧%) من الوحدات السكنية في المناطق الحضرية و(١٤,٥%) في المناطق الريفية والحضرية مجتمعة ويبلغ مجموع تلك الوحدات (١,٨٠٠) مليون وحدة سكنية. وفي العاصمة اليمنية صنعاء تبلغ الحاجة السكنية السنوية (١٩) ألف وحدة سكنية للفترة ١٩٩٦-٢٠٠٠، وحوالي (١٣) ألف وحدة لمدينة عمان خلال فترة ١٩٩١-٢٠٠٠، وتقدر احتياجات مدينة دمشق لفترة ١٩٩٢-٢٠٠٠ بما يتراوح بين (١٦) ألف و(١٨) ألف وحدة سكنية<sup>٢٢</sup> بعد أن وصل عدد سكانها في عام ١٩٩٥ إلى (١,٨٤٠) مليون نسمة ومن المتوقع له أن يصل في عام ٢٠١٥ إلى (٣,٣) مليون نسمة.

<sup>21</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ٢٤١.

<sup>22</sup> مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٦.

بينما نلاحظ افتقاراً للخطط الإنمائية الشاملة ومنها الخطط الإسكانية الكفيلة بإنماء القطاع الإسكاني في الريف. إضافة إلى أن النسبة العالية من الاستثمارات المالية في القطاع الإسكاني تركزت في المدن وضواحيها، بينما النسبة الضئيلة من الاستثمارات كانت في الريف وهي تكونت على الأغلب من إنفاق الريفيين على بناء مساكنهم الخاصة في قرَاهم والتي كانت بمعظمها متسمة بالتواضع والعشوائية البعيدة عن الفن الهندسي والذوق البنائي الجميل.

والملاحظ أن الريفيين عندما نزحوا باتجاه الأحياء الفقيرة ومناطق السكن العشوائي لم يكن أمامهم أي بديل آخر، بسبب عدم تلقيهم لأي دعم من قبل أي جهة رسمية أو خاصة أو أهلية يسمح لهم بضمان حياة السكن الملائم. وبالتأكيد لم يكن هناك سياسات إسكانية تأخذ في عين الاعتبار ظروفهم القاسية فيتم بموجبها إسكانهم ولو مؤقتاً إلى حين تدبير أمورهم الإسكانية من منظور إنسانية الإنسان. وفي نفس الوقت فإنهم لم يكونوا على الصعيد الذاتي يملكون أي إمكانيات مالية أو قدرات علمية أو فنية تمكنهم من تجاوز هذا الخيار والعيش في مسكن يتوفر فيه الحد الأدنى من شروط السكن الملائم. فهم بالأساس من العمال والمزارعين الفقراء، لهذا لم يجد الريفيون، وعلى وجه الخصوص الفقراء منهم، مناصاً من التوجه إلى أحد الأحياء الفقيرة أو إحدى مناطق السكن العشوائي في المدن أو الضواحي للإقامة في أحد مساكنها المعدمة.

وعلى الرغم من هذا الواقع السكني الصعب فإنهم أثروا البقاء والعيش في ظلّه على العودة إلى أريافهم. لأنهم لم يجدوا فروقات كثيرة بينه وبين واقعهم السكني السابق في الريف لدرجة تجعلهم يعدلون عن السكن في المدينة أو ضواحيها ويعودون إلى أريافهم. والملاحظة التي يجب أن نشير إليها هي أن الجيل الثاني أو على الأكثر الجيل الثالث من أبناء النازحين الريفيين لم يعد لديهم بيوت في أريافهم يرجعون إليها. والكثير منهم تخلّى عن قيد نفوسه في سجلات الأحوال الشخصية لقريته، بعد أن نقلها إلى مكان إقامته الجديد في المدينة أو ضواحيها.

وما يثير الريبة نحو المستقبل أن آلاف السكان في بلدان منطقة الإسكوا ما زالوا يتدفقون من الأرياف إلى مناطق السكن العشوائي في المدن وضواحيها، وهذه الجحافل النازحة لا تخضع في طبيعة مقوماتها إلى مستوى واحد، إنما تتفاوت في معاييرها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لكن غالبيتها الساحقة من العمال والمزارعين والفلاحين، وتتقصها القدرات العلمية والإمكانات الفنية التي تؤهلها للعمل في المراكز القيادية أو في مؤسسات تتطلب الحد الأدنى من المهارة والكفاءة. كما أنها فقيرة لا تملك الأموال التي تخولها إنشاء المشاريع الاستثمارية. وفي المقابل فإنه من الصعب على القطاعات الإنتاجية في المدن وضواحيها استيعاب معظم الوافدين للعمل فيها، فالقطاع الصناعي بسيط هش لا تستلزم طاقاته التشغيلية أعداداً كبيرة من العمال، وقطاع الخدمات عاجز عن استيعابهم نظراً لتخلفه وضيق حجمه. فباتوا يواجهون الفقر والبطالة وهي بطلالة من نوع آخر غير البطالة الموسمية التي عرفوها في أريافهم. إذ كان جميعهم كباراً أم صغاراً يعملون في المواسم، ثم يتوقفون عن العمل بانتظار مواسم جديدة، وعلى هذا الأساس كان هناك نظام معيشي مشترك يتفرع منه نظام سكني يؤمن السكن للجميع.

من هنا لم يكن للبطالة في أرياف النازحين الآثار الخطيرة التي بدأوا يواجهونها في المدن ومناطق الحضر. فهنا بدأ يتكون للبطالة مفهوم جديد له علاقة عضوية في شتى ظروفهم المعيشية، بعد أن وجدوا أنفسهم بمفردهم أمام المصاعب والتحديات التي تواجههم. فالبطالة في مناطق الحضر أصبحت تعني المعاناة والفقر والسكن المعدم أو التشرّد وانتشار الأمراض والأوبئة والإجرام.

وتحت تأثير الحاجة الشديدة، اتجه معظم النازحين للعمل في قطاعات ومهن فقيرة لا تستوجب إمكانيات علمية أو فنية، بل كانت تستلزم في كثير من الأحيان قوة بدنية ومقدرة على تحمل التعب والمشقة. فانتشروا في شوارع وأحياء المناطق الحضرية باعة متجولين يدفعون عربات الخضار والفواكه وغيرها أمامهم، وتجمعوا في أماكن محددة يعرضون أنفسهم "كحمالين" وعمالاً بسيطين في قطاع البناء، وعملوا في مسح الأحذية وبيع الصحف وأوراق اليانصيب، فضلاً عن تجمع بعضهم كباعة بائسين في أسواق فقيرة يعرضون فيها الثياب والأحذية المستعملة والأسماك المجففة والخضار والفواكه الرديئة. وتبقى الصورة المأساوية على هذا الجانب في كثرة المتسولين على الطرقات وفي المعاناة الشديدة التي يعيشها العاطلون عن العمل، لتجعلهم يعرضون أنفسهم للعمل بأرخص الأسعار عليهم يحصلون على ثمن ما يسد رمق عيشهم. وهذا ما دفع بالكثير منهم للتنقيب في حاويات وأكوام النفايات على قوتهم، أو على زجاجات فارغة أو علب من البلاستيك أو الألمنيوم لبيعها بمبالغ زهيدة يعتاشون بها. هذا الوضع المأساوي، الذي بات يشكل أخطر تحد تواجهه بلدان منطقة الإسكوا، وحول السكان من موارد بشرية عليها أن تلعب دورها في عملية الإنتاج إلى مجرد أعداد تقف عائقاً في مسيرة التطور والتقدم، يمكن لنا أن نجد تعبيراته النهائية في الأوضاع الشاذة والبالغة القساوة في مساكن هؤلاء الفقراء المنتشرة في أحياء المدن والمناطق العشوائية.

### ثالثاً- تكلفة السكن العالية وقصور المرافق العامة في دول منطقة الإسكوا: الأبعاد والمقومات

#### الف- تكلفة إنتاج المساكن العالية

صحيح أن كلفة تشييد المساكن سجلت ارتفاعات عالية في مختلف دول العالم لأكثر من سبب يتعلق بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية العالمية. لكن ما يمكن قوله على مستوى كلفة تشييد المساكن في بلدان منطقة الإسكوا، أن هذه الكلفة تعكس عجز سياسات تمويل الإسكان في تصحيح انحرافات استخدام موارد الإنتاج الإسكاني، وتوجيه هذه الموارد بقيود ومحفزات قانونية ومالية. والحقيقة أنه لو وجدت مثل هذه السياسات لكان من شأن هذا الأمر أن يسهم إلى حد بعيد في معالجة مشكلة السكن العشوائي وإسكان الفقراء. إلا أن الواقع هو خلاف ذلك، إذ أن العديد من سماته تعبر عن تنامي تعقيد هذه المشكلة ومنها على سبيل المثال، العشوائية والفوضى وروح المضاربة والجشع لتحقيق المردود الأعلى من الأرباح، وهي سمات باتت متأصلة في نفوس الكثير من المقاولين، لتتلاشى معها فرص الاستغلال الشامل والكامل لموارد الإنتاج الإسكاني. وإن ما يتحقق منها بما يتلاءم مع احتياجات السوق السكنية، يحدث في إطار المبادرات الفردية الخاضعة لظروف أملتتها الحسابات الشخصية والاعتبارات الخاصة، التي لا تنتمي بأصولها إلى خطط تنموية اقتصادية أو سياسات تمويلية. لهذا تتبدى لنا التشوهات المسيطرة على عملية استخدام موارد الإنتاج الإسكاني تتكون في أحد جوانبها من زوايا فقدان قوة التأثير الجماعي في الأداء والزخم المنظم للإنتاج. فكيف تسهم أسعار موارد الإنتاج الإسكاني في ارتفاع أسعار المساكن؟

إذا ما تتبعنا تطور المؤشرات الإحصائية والبيانية لكلفة السكن في بلدان الإسكوا، لوجدنا أن اتجاهاتها سارت خلال العقود الفائتة وفق خط بياني متصاعد لأسباب اقتصادية واجتماعية ومؤثرات مالية محلية وخارجية. ونحن لو قارنا معدلات نموها مع معدلات نمو مداخل الأفراد، لوجدنا أن معدلاتها تجاوزت بكثير معدلات نمو المداخل. لهذا بات معظم سكان هذه البلدان وعلى وجه الخصوص منهم الفقراء يقفون وجهاً لوجه مع مشكلة التمويل لتأمين حاجاتهم الإسكانية.

وهذه المشكلة تجسد في عمقها مسألتين أساسيتين:

الأولى: إن مشكلة الإنفاق على السكن في بلدان الإسكوا هي مشكلة محدودية الدخل بصفة عامة، والفقراء بصفة خاصة.

الثانية: إن تكلفة الإنفاق المرتفعة على السكن لا تتوقف عند حدود تسديد المبالغ المتوجبة على الفرد لبناء أو استئجار مسكن، إنما تتعداها لتشمل تكلفة الخدمات العامة وأعمال الصيانة الدائمة والمستمرة. وعلى هذا الأساس، فإن أي ارتفاع تسجله أسعار الخدمات العامة يعني ارتفاعاً في الفاتورة الإجمالية لأعباء السكن.

### الجدول ٩- متوسط نصيب الفرد الناتج المحلي الإجمالي<sup>٢٣</sup> (١٩٩٥ و ٢٠٠١)

(بالأسعار الجارية، بالدولار)

المتوسط اليومي		فئة متوسط الدخل اليومي	المتوسط السنوي		الدولة	فئة متوسط الدخل السنوي
٢٠٠١	١٩٩٥		٢٠٠١	١٩٩٥		
٧٧,١	٤٥,٦	أكثر من ٧	٢٨١٤٠	١٦٦٤٢	قطر	أكثر من ١٠٠٠٠
٥٦,٤	٤٨,٦		٢٠٦٠٢	١٧٧٥٥	الإمارات	
٤٠,١	٣٨,٧		١٤٦٢٧	١٤١١٧	الكويت	
٣٠,٤	٢٧,٧		١١١١٣	١٠١٢٠	البحرين	
٢٢,٨	١٧,٧		٨٣١٤	٦٤٧٧	عُمان	٥٠٠٠ إلى أقل من ١٠٠٠٠
٢٢,٥	١٨,٦	أقل من ٧	٨١٩٧	٦٧٩٨	السعودية	
١٢,١	٨,٧		٤٣٩٩	٣١٧٨	لبنان	١٠٠٠ إلى أقل من ٥٠٠٠
٥,٧	٥,٥		٢٠٧٣	٢٠١٥	تونس	
٤,٧	٤,٣		١٧٠٤	١٥٦٨	الأردن	
٣,٩	٢,٩		١٤,٩	١٠٥٣	مصر	
٣,١	٣,٢		١١٤٤	١١٦٣	سوريا	
١,٣	٠,٩		٤٨١	٣٣٢	اليمن	أقل من ١٠٠٠

وفي هذا السياق نجد أن أولى الخصائص المرتبطة بحجم تكلفة السكن تكمن في حجم الدخل. فكلما ارتفع دخل الفرد زادت رغباته في تحقيق المزيد من الإشباع لنفسه بالحاجات السكنية، مما يفضي إلى رفع مستوى إنفاقه على السكن، والعكس صحيح، إذ كلما انخفض حجم الدخل انخفضت معه قدرة الإنفاق على تأمين الحاجات السكنية إلى أن يصل الأمر إلى حالة السكن الذي ينم عن البؤس والشقاء.

<sup>23</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، ص ١٦.



أما ثاني الخصائص، فإنها تتعلق بالتباين بين التكلفة على المساكن المنفردة التي تنتشر عادة في الأرياف وبين المساكن (الشقق) الواقعة ضمن أبنية السكن العامودية، وحتى بين مساكن المدن ومساكن الضواحي.

ما يمكن أن نخلص إليه في هذا الإطار، أن تكلفة السكن في بلدان الإسكوا تبقى محكومة في مطلق الأحوال بخمسة عناصر تجسد واقع المسكن: ١- الموقع، ٢- المساحة، ٣- المواصفات، ٤- الخدمات الأساسية، ٥- كلفة رأس المال. وبالإمكان إدراج هذه العناصر تحت العناوين التالية:

### ١- قصور الأراضي المخصصة للبناء وارتفاع أسعارها

يشكل ارتفاع أسعار الأراضي المخصصة للبناء إحدى العقبات الأساسية التي تواجه معالجة القضايا الإسكانية الكبرى المتمثلة بسكن الفقراء أينما وجدوا في الأرياف أم في المناطق العشوائية نظراً لما يلي:

فمن ناحية أولى: إن مساحة كميات الأراضي المعروضة لأغراض البناء السكني محدودة جداً قياساً على ما هو مطلوب، وفي كثير من البلدان يتم توسيع هذه المساحات على حساب الأراضي الزراعية والمناطق الخضراء التي تكاد تنعدم كلياً في مدن كثيرة من بلدان منطقة الإسكوا مثل المدن اللبنانية والمصرية والخليجية.

وهنا نشير إلى أن مساحة مصر التي تبلغ حوالي ١,٠٠١٤ مليون كلم<sup>٢</sup>، تبلغ مساحة المعمورة منها حوالي ٤٠ ألف كلم<sup>٢</sup> تتوزع على أراضٍ زراعية مساحتها ٢٦ ألف كلم<sup>٢</sup> وأراضٍ مقام عليها تجمعات سكنية مساحتها ١٤ ألف كلم<sup>٢</sup>. لهذا تحاول مصر منذ أكثر من ربع قرن الإفلات من الشريط الضيق حول نهر النيل بإيجاد مناطق جديدة للسكن. وعلى أساس هذا التوجه، فقد أنشأت أربع مدن هي العاشر من شهر رمضان، ١٠ أيار/مايو في حلوان، السادات والعامرية بالقرب من الاسكندرية. وكانت ومن نفس التوجه قد خططت لبناء ثلاث مدن أخرى، كان من المتوقع لها أن تتجزأ قبل عام ٢٠٠٠، على أن تستوعب لدى الانتهاء من بنائها حوالي ٥٠٠ ألف نسمة وهذه المدن هي العبور، ٦ أكتوبر والأمل. لكن هذا لم يكن بالكافي على الإطلاق بسبب احتياجات مصر السكنية الكبيرة جداً والمقدرة أنها كانت في عام ٢٠٠٠ بحدود (٦،٣) مليون وحدة سكنية. وقد أدى تعدد السكن العشوائي على الأراضي الزراعية الواقعة في محاذة مدينتي القاهرة والاسكندرية إلى إضاعة أكثر من نصف مليون فدان زراعي حتى عام ١٩٧٦ وهو لم يتوقف حتى الآن<sup>٢٤</sup>.

ويشكل ضيق مساحات الأراضي عاملاً هاماً في ارتفاع أسعار الأراضي المعدة للبناء، ففي دولة الكويت يتراوح سعر المتر المربع من الأراضي بين (١٠٠) دينار كويتي و(١٠٠٠) دينار وفقاً للموقع وذلك بسبب ضيق مساحات أراضيها القابلة للبناء، وهذا العامل ينسحب على معظم بلدان الخليج العربي. وقد أدت أسعار هذه الأراضي إلى تفاقم أزمة السكن من جراء عدم قدرة الكثير من المواطنين الكويتيين على تحملها<sup>٢٥</sup>.

والمشكلة قد تكون أدهى في لبنان إذ أن المتر المربع الواحد من الأراضي لا يقل عن (٣٠٠) دولار في ضواحي العاصمة والمدن اللبنانية الأخرى، أما في العاصمة فإن ثمن المتر المربع يصل إلى أكثر من (٤٠٠٠) دولار أمريكي، كما هو الحال في شارع فردان ووسط المدينة، بينما لا تزيد رواتب الغالبية الساحقة من الموظفين عن (٧٠٠) دولار أمريكي شهرياً.

<sup>24</sup> د. نجوى إبراهيم محمود، "السياسات العامة والتغير السياسي في مصر ١٩٧٤-١٩٨٦"، دار الصباح، الكويت، ١٩٩٣، ص ٧٦ - ص ٧٩.

<sup>25</sup> بهذا الخصوص راجع "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - دولة الكويت"، ص ٨٢.

أما على صعيد الأراضي العامة المعدة للبناء السكني، فإن بلدان منطقة الإسكوا لم تقم بجهود إضافية لتنظيمها للإفادة منها في رفع مستوى كفاية استخدامها في قطاع الإسكان. نشير هنا إلى أن أكثر ما فعلته معظم هذه البلدان على هذا الصعيد، أن استخداماتها لهذه الأراضي اقتصرت على بناء بعض المجمعات، في وقت كان بالإمكان الإفادة منها بإشراك القطاعات الأهلية والخاصة لتمويل بناء المشاريع الإسكانية عليها، التي قد تعيد لحركة السوق توازنها بما يفضي إلى تضيق هامش إشغال وتخفف من بؤس أحياء الصفيح وأزمة الفقر.

وتبرز أيضاً في هذا المجال الأراضي المعدة للبناء التي تملكها الأوقاف الدينية، وهي في حال مشابهة لحال الأراضي العامة، إذ أن القيميين عليها ربما لا يرغبون الدخول في مشاريع إسكانية لأسباب مالية أو لأسباب أخرى قد يكون من بينها حساسية إدارة البناء وعمليات البيع. وهي كان بالإمكان استخدامها في إطار برامج التكافل الاجتماعي والتنمية الاقتصادية وسياسات تمويل قطاع الإسكان.

ومن ناحية ثانية: إن القيمة الاقتصادية للأراضي عموماً والصالحة للبناء خصوصاً وعلى وجه التحديد في المدن وضواحيها، جعلت أسعارها ترتفع بنسب عالية جداً مقارنة مع مداخل الغالبية الساحقة من السكان. ففي الأرياف بات الأمر مستحيلاً على معظم الريفيين، أما في المدن وضواحيها فإن الأسعار المرتفعة للأراضي انعكس على أثمان الشقق السكنية بنسب عالية جداً.

ومن ناحية ثالثة: تعاني الأراضي الصالحة للبناء السكني من مشكلة إفرازها إلى مساحات صغيرة أو تجميع الأراضي الصغيرة في مساحات أوسع، بسبب عدم مسحها أو تسجيلها في سجلات رسمية منظمة تنتهي بإصدار خرائط إفراز وسندات تمليك وهو عمل يقع على عاتق الدولة. وفي هذا السياق نجد أن الكثير من المواطنين يتمنعون عن نقل ملكيتهم أو تسجيلها حسب الأصول القانونية، بسبب تكلفتها الباهظة الناجمة عن الضرائب والرسوم. لهذا فإن الفقراء، الذين لا قدرة لهم على التغلب على هذه العوائق، ولا يرغبون في السكن في التجمعات العشوائية، في مختلف أشكال صفقات الأراضي غير القانونية التي لا تحفظ ديمومة ملكية، يعيشون في ديمومة الفلق وعدم الاستقرار، وعلى الرغم من فقرهم فإنهم يبذلون دائماً رغبتهم في دفع مبالغ محددة تتناسب مع قدراتهم المالية مقابل حصولهم على حيازة مستقرة.

ومن ناحية رابعة: يتبين معنا أنه على الرغم من وجود مساحات واسعة من الأراضي، سواء كانت عامة أم خاصة، في بلدان منطقة الإسكوا، فإن الجزء القابل منها للاستخدام الإسكاني غير مجهز كلياً بالمرافق العامة مثل الطرقات والمياه، الكهرباء، الهاتف وأنظمة الصرف الصحي. فإزداد الضغط على المناطق التي تتوفر فيها هذه المرافق، وهذا ما جعل أسعارها تسجل ارتفاعات كبيرة جداً. فظهرت مشكلة جديدة تتعلق بالتمويل وخاصة أمام الفقراء، الذين لا يملكون ادخارات توفر لهم شروط الشراء للبناء، كما أنهم مستبعدون من قبل المؤسسات المالية لتمويل مشروعاتهم.

ومن ناحية خامسة: إن التمرکز السكاني في المدن والضواحي ومناطق السكن الحضري، التهم توسع بناء المساكن بطريقة عشوائية كل المساحات الخضراء التي قد تشكل متنفساً بيئياً للسكان، لأن سكان هذه المناطق وهم فقراء بالأساس، لجأوا إليها لعدم توفر البديل السكني لهم.

## ٢- ارتفاع أسعار المواد الإنشائية

إن هذه المسألة على جانب كبير من الأهمية نظراً لتعدد عناصرها التي يشكل بعضها الأساس في عملية البناء مثل الاسمنت، الرمل، البحص، الحديد، الخشب، أنابيب المياه، الأسلاك والقطع الكهربائية. وطبيعة المواد المستخدمة هي التي تحدد مواصفات المسكن ودرجة نوعيته، وبالتالي قيمة الإنفاق عليه.

لقد استطاعت بلدان منطقة الإسكوا أن تحرز تقدماً ملموساً على صعيد تصنيع بعض هذه المواد وهو ما يخفف من تكلفة البناء. لكن المشكلة على هذا الصعيد أن حجم الكميات المصنعة ليس بالقدر الكافي إزاء ما هو مطلوب في سوق البناء بسبب تزايد الطلب الناجم عن زيادة عدد السكان وتنافس استعمالاتها في مجالات قطاع العمران.

وبسبب نقص هذه المواد في السوق المحلية، كان من الطبيعي التوجه إلى الأسواق الخارجية لاستيرادها، علماً أنه كان بالإمكان الاستغناء عن كميات كبيرة منها، لو تم التعامل مع تشييد المساكن من منظور علمي بحت يقوم على استغلال المواد المحلية بالدرجة الأولى والتقليل كثيراً من استخدام المواد المستوردة من الخارج، على أن يتم في نفس السياق إنماء وتطوير المواد المحلية التي تشمل مثلاً الأحجار، الأتربة، الإسمنت، الخشب وغير ذلك لاستخدامها في عمليات التشييد.

وهنا نلفت إلى أن معظم المساكن في أوروبا وأمريكا مبنية بشكل أساسي من الخشب. لكن الافتقار إلى الخطط العلمية جعل عملية تشييد المساكن في بلدان الإسكوا تتم وفق نماذج تعتمد بالمطلق على المواد المستوردة من الخارج مثل الإسمنت، الحديد، الخشب، أنابيب المياه، الأسلاك والقطع الكهربائية... الخ. وهذا ما جعل تكلفة المساكن وأسعار السكن في هذه البلدان مرتبطة كلياً مع أسعار المواد الإنشائية في السوق الدولية.

## ٣- أجور العمال المتزايدة

نعني هنا المبالغ التي يتقاضاها العمال في مختلف مراحل البناء. وما يستأثر بالاهتمام في هذا المجال، هو الارتفاع المتصاعد لأجور عمال البناء عاماً بعد عام بسبب عامل التضخم المالي والتزايد الكبير الذي سجلته أسعار السلع. هذا كله مع الأخذ بعين الاعتبار أن الزيادة في الأجور لا تصيب بالضرورة فقط أجور العمال المهرة إنما تصيب أيضاً أجور مختلف العمال.

وتبين أرقام المقارنة أن أجور العمال في قطاع البناء مع غيرها من القطاعات الصناعية أو الزراعية تكشف النقاب عن أن أجور عمال قطاع البناء هذا أعلى من أجور العمال في القطاعات المذكورة آنفاً بسبب الطلب الدائم عليهم، إضافة إلى ما يشهده هذا القطاع من فورات عمرانية بين فترة وأخرى حيث تثبت أجورهم معها، أو تزيد بسبب غلاءات المعيشة أو هجرة هؤلاء العمال إلى المناطق والبلدان التي يزداد الطلب فيها عليهم.

ومن الطبيعي جداً أن ننظر بعين الاعتبار ونحن نتحدث عن أجور عمال البناء إلى ما يتقاضاه العمال والفنيون في مصانع مواد البناء من أجور عالية، بسبب ما يتمتعون به من كفاءات علمية ومهارات فنية. كما يبرز على هذا الصعيد ما تتقاضاه مكاتب الهندسة من أجور مرتفعة مقابل أعمالها الهندسية من تصميم وإشراف وتنفيذ. إضافة إلى نفقات العمال والموظفين في مكاتب المقاولين وغيرهم من الذين لهم صلة في عمليات قطاع البناء والإسكان.

وتتباين أجور عمال قطاع البناء في بلدان منطقة الإسكوا بين بلد وآخر، فهي لا تقل في بلدان الخليج عن (١٠٠٠) دولار شهرياً للعامل العادي و(٥٠٠) دولار في لبنان، وتصل في سوريا إلى نحو (٣٠٠) دولار. وعلى الرغم من هذا التباين فإنها ذات تأثير واحد على مستوى الإنفاق على السكن بسبب علاقتها بالمداخل والقدرات الإنفاقية. وهنا نخلص إلى القول أنه كلما زادت أجور عمال قطاع البناء، خفت معها نسبة قدرة الفقراء على السكن الملائم بسبب انخفاض مداخلهم وانعدامها لدى الكثير منهم مقابل ارتفاع أسعار البناء وكلفة السكن المتشكل في أحد جوانب مكوناته من ارتفاع أجور ومصاريف العمال والمكاتب الهندسية.

#### ٤- معدلات الفوائد والأرباح المرتفعة

يعتبر رأس المال من العناصر الأساسية المؤثرة في ارتفاع تكلفة تشييد المساكن. وهو يتأثر بشدة بأسعار الفوائد العالمية، والتي تعود بأساس تكونها إلى البلدان المتقدمة، حيث نجد أن أسعار الفوائد على القروض الممنوحة للمقاولين تتراوح بين (٤%) و(١٠%)، أما على قروض المواطنين الراغبين في شراء أو بناء مساكن لهم فإنها تتراوح بين (٥%) و(٨%).

بينما نجد في بلدان الإسكوا أن أسعار الفوائد على قروض المقاولين لا تقل عن (٨%) في حدها الأدنى لترتفع إلى (١٣%) وأحياناً إلى أكثر من هذا المعدل. أما قروض الأفراد من المؤسسات الإسكانية العامة فإنها لا تقل عن (٨%). ففي عام ٢٠٠١، كان المعدل السائد لأسعار الفائدة على القروض والسلف الإسكانية في الأردن (١٠،٤٥%) بينما كان المعدل السائد لأسعار الفائدة على الودائع لأجل (٥،١٩%)<sup>٢٦</sup>. ويمنح المصرف العقاري في سوريا قروضه بمعدلات فائدة متباينة تحدد وفق الجهة المقترضة وغاية اقتراضها وهي تتراوح بين (٧%) و(١١%)<sup>٢٧</sup>. وفي لبنان، يتراوح معدل الفائدة على القروض في العملة اللبنانية بين (٧،٧٥%) في المؤسسة العامة للإسكان و(٨%) في مصرف الإسكان وأكثر من (١٢%) في المصارف التجارية.

هنا نلفت إلى ثلاث نقاط تلعب دوراً أساسياً في زيادة تكلفة السكن: الأولى، إن الفوائد التي يدفعها المقاول إلى المصارف يعود ويستردها بالكامل عند بيعه أو تأجيرها من المواطنين. والثانية، إن معدل الفوائد في بلدان الإسكوا هو أعلى من معدلها في البلدان المتقدمة، بينما دخل الفرد في بلدان الإسكوا هو أقل عشر مرات أو أكثر من ذلك بكثير، عن ما هو في البلدان المتقدمة. إضافة إلى معدلات الفوائد المرتفعة قياساً على المداخل المتدنية في هذه البلدان، هناك النقطة الثالثة وهي تتعلق بتضخم كلفة الإنفاق على السكن الناشئة عن الأرباح العالية التي يحققها بعض المقاولين وهي تصل في بعض الحالات إلى خمسة أضعاف وربما أكثر كما هو الحال في لبنان.

<sup>26</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، الإسكوا، ٢٠٠٣، ص ٣٤.

<sup>27</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، الإسكوا، ٢٠٠٠، ص ٤١.

## باء- ارتفاع كلفة توفير المرافق والخدمات البديلة لمرافق القطاع العام

### ١- قصور الطاقة الكهربائية وارتفاع أسعارها

تعتبر الكهرباء من المرافق العامة التي تتسم بخاصية عدم القدرة على استبعادها لأهمية دورها الاقتصادي والاجتماعي والترفيهي. وقد اقترن مستوى ارتفاع استهلاكها مع نمو الدول وتقدمها حيث تبين المؤشرات الرقمية أن نصيب الفرد في الدول المتقدمة هو أعلى بكثير منه في الدول النامية والفقيرة.

الجدول ١٠- القدرات المتوفرة والقدرات المطلوبة لتلبية الطلب على الطاقة الكهربائية ومتوسط استهلاك الفرد<sup>٢٨</sup> في بلدان الإسكوا عام ١٩٩٩

الدولة (م.و.)	القدرات المتوفرة في عام ١٩٩٩	القدرات المطلوبة لتلبية الطلب في عام ٢٠١٠	متوسط استهلاك الفرد
الأردن	١,٦٤٠	٢,٣٨٣	١١٥٠
الإمارات العربية المتحدة	٧,٩٨٠	١٢,٢٨١	٨,٩٨٣
البحرين	١,٢٠٧	٢,١٨٢	٨,٢٨١
المملكة العربية السعودية	٢٤,٥٦٩	٥١,٤٤٥	٤,٩١٢
الجمهورية العربية السورية	٦,٦٥٨	١٠,٦٢٠	١,٢٦٥
العراق	٦,٩١٠	١٩,٧١٤	١,٤١٥
عُمان	٢,٠٤٤	٣,٧٣٣	٢,٢٧٠
قطر	٢,٠٤٨	٣,٠٨١	١٠,٣٤٥
الكويت	٨,٠٩٨	١٣,٤٦٣	١٢,٤٨٥
لبنان	٢,٢٢٥	٣,٢٤٥	٢,٣٢٨
مصر	١٤,٥٠٠	٢٤,٦١٢	٩٥٧
اليمن	٨٠٨	٢,٥٤٥	١٠٩

وعلى الرغم من تطور صناعة الكهرباء في بلدان منطقة الإسكوا وما حققته من نمو سريع في الإنتاج والتوزيع، إلا أن معدلات نموها في هذه البلدان ما زالت غير كافية لتحقيق التوازن مع الطلب عليها. ومما لا شك فيه أن مرد هذا الاختلال يعود إلى أسباب عديدة منها : ١- الطلب المتزايد على الكهرباء وهو سيرتفع كثيراً كما يبدو في الجدول رقم (١٠) خلال الأعوام القادمة، ٢- عدم مواكبة التعرفة لتكلفة الإنتاج، حيث تتكبد شركات الكهرباء خسائر كبيرة وتقوم حكومات بلدان الإسكوا ما عدا مصر والأردن بدعم ميزانيات هذه الشركات لتغطية العجز الناتج عن الفرق بين نفقاتها وإيراداتها مما يشكل عبئاً على الموازنات العامة وبالتالي عدم القدرة على تخصيص الأموال اللازمة لزيادة الإنتاج، ٣- ارتفاع الفاقد الفني في الشبكات، حيث تصل نسبة هذا الفاقد إلى (٢٠%) في بلدان الإسكوا مقارنة بالمتوسط العالمي الذي يبلغ حوالي (١٠%)<sup>٢٩</sup>، ٤- وهو العامل الأهم حيث يكمن في عدم توفر الإمكانيات المالية لزيادة إنتاج الطاقة وتوزيعها، ولتحديث وتأهيل

<sup>28</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٧٤-٧٨.

<sup>29</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٧٧.

ما هو موجود من معدات وأجهزة وشبكات. وهذا ما ينعكس قصوراً في توفير الكهرباء لكافة المناطق السكنية ولدى جميع السكان، ويتبدى الانقطاع الدائم والمتواصل في التقنين القاسي الذي يمتد ساعات طويلة أثناء اليوم.

والملاحظ أنه بدلاً من أن تؤدي السياسات التسعيرية المرتفعة للطاقة الكهربائية إلى تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ومنها ترشيد استخدام مرفق الكهرباء بكفاءة عالية لاستخدام كامل موارده، وتوسيع القاعدة الاستهلاكية من الطاقة الكهربائية والسلوك الاستهلاكي، نجد الكثير من المواطنين، الذين لم يكونوا من الفقراء فحسب بل من مختلف أصحاب المداخل، راحوا يعملون على تأمين حاجاتهم من الطاقة الكهربائية للاستخدام المنزلي أو غيره (صناعي، خدماتي، زراعي) بالوسائل غير المشروعة لتوفير أثمان ما يستهلكونه من طاقة. وقد ترتب على هذا النمو الاستهلاكي تبذير شديد في الطاقة ناجم عن الإفراط في استعمالها.

وعوضاً من أن يتم تقييم سياسة التسعير في ظل الأوضاع الاقتصادية المتردية، لإتاحة توسيع قاعدة استهلاك الطاقة الكهربائية لتشمل جميع الأفراد بما فيهم الفقراء، بأسعار تلائم قدراتهم على تسديد ما يترتب عليهم من استهلاك، فإن زيادة أسعار الاشتراك والاستهلاك تحدث عبر قرارات تثير دائماً الاستهجان والسجلات حول أحقيتها، لينضم لاحقاً تحت تأثير إقرارها المزيد من المواطنين وعلى الأخص من الفقراء إلى الطرق غير المشروعة لتأمين الكهرباء، وهي سلوكية تؤدي في النهاية لمزيد من العجز في إيرادات مرفق الكهرباء، وقد يستدعي هذا العجز إلى تخفيض مستوى إنتاج الطاقة الكهربائية إلى الحدود الدنيا، الأمر الذي ينعكس بدوره انخفاضاً في مستوى الخدمات الإسكانية بما يتناقض مع المستلزمات الأساسية لشروط السكن الملائم.

وكانت نسبة عدد المساكن المزودة بالكهرباء بصورة رسمية من الشبكة العامة في سوريا عام ١٩٩٤ بحدود (٩٩%) في مناطق الحضر و(٩٢%) في الأرياف. بعدما كانت نسبتها عام ١٩٨٨ في مناطق الحضر (٩٨,٢%) وفي الأرياف (٨٥%). وفي اليمن، كانت النسبة الإجمالية (٤٨,٦%) وهي نسبة تعكس مدى الفقر الذي يعاني منه سكان اليمن<sup>٣٠</sup>. أما في لبنان، فإن وضع الكهرباء معقد وبالغ الصعوبة، فمؤسسة الكهرباء فيه تعاني من مديونية مالية كبيرة تجاوزت المليار دولار. كما أنها تواجه مشاكل فنية على مستوى الإنتاج والتحميل والتوزيع، وشبكات عرضة للتعدي والسرقة. ويخضع السكان لتقنين ساعات التغذية في الكهرباء، وفي فترات كثيرة كان يصل انقطاع التيار الكهربائي عن المساكن بسبب التقنين إلى نحو (١٨) ساعة في اليوم. وتعتبر مناطق الحضر والأرياف المناطق الأكثر خضوعاً لساعات التقنين الطويلة، الأمر الذي دفع معظم سكان هذه المناطق إلى الاشتراك في مولدات كهربائية خاصة.

## ٢- مشكلة المياه وارتفاع أسعارها

من القضايا الأساسية التي تعطي لقطاع الإسكان في معظم بلدان الإسكوا طابعاً مأساوياً هي مشكلة المياه. ومن الأهمية بمكان أن نشير في هذا المجال إلى أن هذه البلدان تعاني في الأساس من قصور حاد في مواردها المائية المتاحة، إذ أن عدد سكانها البالغ (١٦٥,٧٢٤) مليون نسمة في العام ١٩٩٥ يمثل (٨٣,٤%) من عدد سكان العالم العربي، بينما نسبة مواردها المائية بالنسبة إلى الوطن العربي الذي بلغ مجموع موارده المائية المتاحة (٢٦٤,٥٢) مليار متر مكعب هي بحدود (٦٤,١%) في وقت كانت

<sup>30</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٥. وبهذا الخصوص راجع دراسة د. رجا مكي تحليل العناصر النوعية والاقتصادية والاجتماعية للمسكن في ظل ترابط الفقر والهجرة، بيروت، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، ص ١٣.

تشكل نسبة سكان العالم العربي (٥%) من إجمالي سكان العالم ومساحته (١٠%) من مساحة العالم ولا تزيد نسبة موارده المائية العذبة عن (٠,٥%) من موارد العالم المائية العذبة والمتجددة.

وتتصف الموارد المائية المتاحة في بلدان الإسكوا بالتدني في النوعية ما يشكل عقبة أمام إمكانات استعمالها المختلفة. كما أن إضاعة فرص الإفادة من المياه في هذه البلدان تظهر بشكل واضح وجلي. وكما يبدو من الجدول رقم (١١) فقد بلغ مجموع إجمالي مصادرها التقليدية وغير التقليدية عام ١٩٩٥ نحو (١٦٩,٦١) مليار متر مكعب لم يستخدم منها سوى (١٤٧,٣٣) مليار متر مكعب. تستحوذ عمليات الري على نحو (١١٦,٣٩) مليار متر مكعب سنوياً ويستحوذ الاستخدام المنزلي على نحو (١١,٩٨) ملياراً للصناعة على نحو (٨,٣٨) ملياراً، وحيثما يتوفر استخدام مياه للشرب فإنه يغلب عليه ظاهرة الهدر. فإلى جانب التبذير هناك الفاقد المرتفع في شبكات التوزيع الذي تراوح نسبته بين (٤٠%) و(٥٠%)، في الوقت الذي يواجه فيه الكثير من سكان هذه البلدان كما يظهر من الجدول رقم (١١) أزمة فقدان المياه الصالحة للشرب في العديد من هذه البلدان مثل لبنان، الأردن، اليمن، فلسطين حيث يفنقر إلى الأموال الكافية لاستثمارها في الهياكل الأساسية لشبكات المياه.

### الجدول ١١ - مؤشرات خاصة بمياه الشرب الآمنة<sup>٣١</sup> والصرف الصحي الملائم والخدمات الصحية

الدولة	النسبة المئوية للسكان الذين يحصلون على								
	مياه شرب آمنة			صرف صحي ملائم			خدمات صحية		
	١٩٩٨-٩٠			١٩٩٨-٩٠			١٩٩٨-٩٠		
	الحضر	الريف	إجمالي	الحضر	الريف	إجمالي	الحضر	الريف	إجمالي
الأردن	97	٨٣	٩٤	٦٥	٢٧	٥٢	٩٨	٩٥	٩٧
الإمارات العربية المتحدة	...	...	٩٨	...	...	٩٥	...	...	٩٨
البحرين	...	...	١٠٠	...	...	١٠٠	...	...	١٠٠
المملكة العربية السعودية	١٠٠	٧٤	٩٥	١٠٠	٣٠	٨٦	١٠٠	٨٨	٩٧
الجمهورية العربية السورية	٩٢	٧٨	٨٥	٨٤	٨٢	٨٣	٩٦	٨٤	٩٠
العراق	٩٢	٤٤	٧٨	٨٥	٣٧	٧٠	٩٧	٧٨	٩٣
عُمان	...	...	٨٢	...	...	٧٨	١٠٠	٩٤	٩٦
قطر	...	...	١٠٠	...	...	١٠٠	...	...	...
الكويت	...	...	...	١٠٠	...	...	...	...	١٠٠
لبنان	٩٦	٨٨	٨٨	٨١	٨	٦٣	٩٨	٨٥	٩٥
مصر	٩٠	٧٣	٨٠	...	...	٣٢	١٠٠	٩٩	٩٩
اليمن	٨٨	٥٥	٥٥	٤٧	١٧	٢٤	٨١	٣٢	٣٨

<sup>31</sup> مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، ٢٠٠٠، ص ٢٤٩ و ٢٠٠١، ص ٣٠٢.

ومن المشكلات المتعلقة بالموارد المائية إشكالية الاستنزاف المتواصل للمياه وخاصة الجوفية منها في تعدد مصادر تلوثها بمياه الصرف الصحي والمياه العادية والمياه الصناعية الملوثة. وهذا ما نجده كثيراً في بلدان الإسكوا ونذكر على سبيل المثال لبنان والأردن.

وفي السياق التحليلي للدراسات الرقمية المتعلقة بمعدل نصيب الفرد من الموارد المائية المتجددة، يمكن القول إن هذا المعدل هو من بين المعدلات الأسوأ في العالم. فبعدما كان في عام ١٩٩٦ بحدود ١٠٠٠ متر مكعب في البلدان التي توجد فيها كميات كبيرة نسبياً من المياه السطحية مثل مصر (٩٩٥) متراً مكعباً والعراق (٣٠٠٠) متر مكعب وسوريا (١٣٦٦) متراً مكعباً، بينما بلغ في البلدان ذات المناخ القاحل مثل البحرين (٣٠٠) متر مكعب وعمان (٦٦٧) متراً مكعباً، من المتوقع له أن ينخفض في عام ٢٠٢٥ إلى ٤٦٤ متراً مكعباً أي إلى الأقل من ٥٠٠ متر مكعب وهو الحد الذي تعتبره التصنيفات العالمية سقف الفقر المائي الخطير. كما أن المؤشرات الرقمية تبين أن معدل نصيب الفرد من المياه في العالم عام ٢٠٢٥ سيكون في إفريقيا ٥١٠٠ متر مكعب وفي آسيا ٣٢٠٠ متر مكعب وأمريكا اللاتينية ٢٨٣٠٠ متر مكعب وأوروبا ٤١٠٠ متر مكعب وأمريكا الشمالية ١٧٥٠٠ متر مكعب<sup>٣٢</sup>.

ونذكر على صعيد قصور الموارد المائية عن تلبية حاجات الاستهلاك المتوقعة في القريب، أن الاستهلاك المائي في الأردن لعام ١٩٩٥ كان يقدر بنحو (١٨٨) مليون متر مكعب، في حين أن الكمية المتوفرة من المياه لم تكن تتجاوز (١٥٤٠) مليون متر مكعب<sup>٣٣</sup>. وقد بلغت نسبة وصل المساكن إلى شبكة مياه الشرب العامة في مناطقه الحضرية إلى (٩٨،٢%) والريفية إلى (٩٣،١%)<sup>٣٤</sup>، لكن المشكلة في الأردن وكما هو الحال في لبنان والكثير من بلدان الإسكوا هي في انقطاع المياه بشكل دائم وخاصة في فصول الشحائح. وفي المملكة العربية السعودية، ارتفع الطلب السنوي على المياه بصورة غير عادية من (٢،٤) مليار متر مكعب عام ١٩٨٠ إلى (١٦) مليار متر مكعب في عام ١٩٩٥، ومن المتوقع أن يصل بحلول عام ٢٠٢٥ إلى (٢٤) مليار متر مكعب. وقد أدى الإفراط في استغلال المياه الجوفية فيها إلى انخفاض في مستوى هذه المياه وإلى تدهور نوعية المياه بفعل تسرب المياه المالحة، وكذلك جفاف العديد من الينابيع الطبيعية<sup>٣٥</sup>.

وقد بلغت نسبة وصل المساكن إلى شبكة مياه الشرب في المناطق الحضرية في مصر عام ١٩٨٦ إلى (٦٨،٧%) وفي المناطق الريفية إلى (١٧،٣%)<sup>٣٦</sup>. ونجد في لبنان أن (٨١،١٧%) من الأسر يعتمدون على مياه غير معقمة للشرب ويتوزع المصدر الرئيسي لمياه الشرب على النحو التالي: مياه الشبكة دون تعقيم (٦٠،٦%)، مياه الشبكة مع تعقيم (١٣%)، نبع (١٠،٢%)، مياه معالجة (٥،١٣%)، خزانات ثابتة ومتجولة (١١،١%)<sup>٣٦</sup>. كما بلغت نسبة المساكن المزودة بمياه للشرب من الشبكة العامة عام ١٩٩٤ في مناطق الحضر السورية نحو (٩٢%) بينما بلغت في الريف السوري (٥٥%)<sup>٣٧</sup>. أما نسبة المساكن التي كانت تعتمد على مياه الشبكة العامة عام ١٩٨٨ في اليمن فإنها كانت بحدود (٤٢،٨%) بينما كانت نسبة (٥٧،٢%) تعتمد على مصادر أخرى<sup>٣٨</sup>. وفي نفس العام، كان (٩٣،٣%) من مساكن الحضر في العراق يعتمدون على مياه شبكة داخل المسكن و(٢،٤%) على شبكة خارج السكن و(٤،٣%) على مصادر أخرى.

٣٢ مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٣٦.

٣٣ مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٢٤.

٣٤ الإسكوا، "الاستدامة البيئية والحضرية"، نيويورك، كانون الثاني/ديسمبر ٢٠٠١، ص ٤٢.

٣٥ مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٢٥.

٣٦ مرجع سابق، "فقدان ضمان حيازة السكن الملائم في لبنان"، ص ٥١.

٣٧ مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٥.

٣٨ مرجع سابق، "تحليل العناصر النوعية الاقتصادية والاجتماعية للسكن في ظل ترابط الفقر والهجرة والتحضر"، ص ١٣.



وقد حملت الحاجة إلى المياه في بعض الأقطار العربية وخصوصاً دول مجلس الخليج التعاوني على تحلية مياه البحر بهدف استغلالها في الاستعمالات المختلفة، وقدرت مؤسسة آرثر د ليثل الأمريكية أن طاقة تحلية المياه في الشرق الأوسط بلغت عام ١٩٨٥ نحو (٧٥%) من الطاقة العالمية التي بلغت ملياري جالون في اليوم الواحد. وتعتبر دول التعاون الخليجي هي الرائدة في هذا المجال، إذ أن إنتاجها يوازي (٦٠%) من طاقة الإنتاج العالمية، بعدما بلغت في عام ١٩٩٧ بحدود (١,٨١) مليار متر مكعب في مرافق السعودية والكويت والبحرين والإمارات العربية المتحدة<sup>٣٩</sup>.

ونشير إلى أن تأمين المياه النظيفة، وهو مسؤولية الدولة وأجهزتها، لا يزال غير مؤمن وبالطرق الصحية إلى جميع السكان في بلدان منطقة الإسكوا، وعلى الأخص في أريافها ومناطق تجمعاتها الحضرية. لهذا عمد المحتاجون إلى المياه إلى حفر الآبار الارتوازية وضخ مياهها، وهي مياه غير صالحة على الأغلب للشرب بسبب كثافة موادها الكلسية وكثرة الحشرات فيها والجراثيم، فضلاً عن أن الكثير منهم راح يعتمد على المياه المنقولة بالصهاريج من برك تجميع مياه الشتاء أو الآبار العامة والينابيع وفي بعض الحالات يتم استخدام الحيوانات لهذه الغاية، أو بحملها على رؤوس الأطفال والنساء. وقد انتشرت في الآونة الأخيرة ظاهرة "تجار المياه" في الأحياء الفقيرة، المختصون ببيع المياه المعبأة وهي تجارة تلاقي رواجاً كبيراً في تلك الأحياء. وقد أثارت هذه التجارة الكثير من التساؤلات حولها في ظل غياب الرقابة الفعالة في بعض بلدان الإسكوا، لا سيما بعد أن صدرت عدة تقارير صحفية تجمع على تلوث هذه المياه وعدم صلاحيتها للشرب.

والمفارقة الكبرى أن كلفة استعمال هذه المياه هي أعلى بكثير من المياه المنقولة بالشبكات العامة، فعلى سبيل المثال أن سعر غالون مياه الشرب (٢٠ ليترًا) لا يقل عن دولارين في محال البيع، كما أن سعر صهريج المياه (١٠ براميل) المنقول إلى المساكن لا يقل في الأرياف أو في المدن على حد سواء عن (٢٥ دولاراً). والمشكلة هنا أن معظم السكان يملكون خزانات لتفريغ هذه الصهاريج فيرغمون على الشراء بالغالون الواحد، مما يعني أن الأسرة عليها أن تدفع على الأقل في الشهر الواحد ما لا يقل عن (٦٠ دولاراً) مقابل تأمين مياه شربها. وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن ثمن مياه الاستعمال المنزلي هو بحدود (١٠) دولارات فقط، فإن كلفة المياه على هذه الأسر هي بحدود (٧٠ دولاراً) في الشهر الواحد.

إن كل هذا يؤكد على أهمية دور سياسات تمويل المشاريع الإسكانية من منطلق أهمية المياه في حياة السكان، واستطراداً أهمية توزيعها على المساكن من منظور تنموي اجتماعي واقتصادي وصحي التي من شأنها أن تقلل من الفاتورة الإجمالية للإنفاق على السكن.

### ٣- الصرف الصحي

تبين المؤشرات الرقمية (الجدول رقم ٩) حال الضعف الشديد لخدمات أنظمة الصرف الصحي في بلدان منطقة الإسكوا التي لا تتوفر لجميع السكان في مختلف بلدان الإسكوا باستثناء البحرين والكويت.

لقد أدى قصور شبكات الصرف الصحي إلى انتشار الطفوحات في الشوارع والأحياء من مناطق الحضر، مسببة ارتفاعاً في درجة التلوث الجرثومي، وإلى تصاعد الروائح الكريهة وإعاقة حركة المرور للمشاة والسيارات وتخريب السطوح الإنشائية للأرصفة والطرق. وهي بشكل عام تعتبر مصدراً أساسياً لمختلف أنواع التلوث. ويعود سبب قصور شبكات الصرف الصحي في بلدان الإسكوا إلى عدم قدرتها الاستيعابية لحجم المياه المستعملة في المنازل والمصانع والدباغات والمنشآت الصحية... الخ فضلاً عن

<sup>39</sup> مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٢٤.

تجاوز عمرها الافتراضي وعدم استخدام أساليب التقنية والتكنولوجيا في معالجة التخلص من مياه الصرف الصحي بدلاً من استخدام أساليب المعالجة القديمة والطرق السيئة.

ومن الجدير بالذكر أن معدل الطفوحات في القاهرة يصل إلى (٢٠٠) حالة يومياً في شوارعها بعدما كانت تصل إلى (٧٠٠) حالة يومياً ومن المتوقع أن يتم القضاء على هذه الظاهرة نهائياً بسبب اتخاذ الإجراءات التقنية المناسبة لها<sup>٤٠</sup>.

وفي سوريا تبلغ نسبة الأبنية السكنية التي كانت تستخدم المجاري النظامية للصرف الصحي في عام ١٩٩٤ بحدود (٩٢%) في مناطق الحضر و(٢٨%) في الأرياف التي تحل فيها استخدامات الحضر الصحية نسبة (٤٢%)<sup>٤١</sup>. ويظهر من المؤشرات الإحصائية أن (٣٩,٨%) من الحيازات السكنية في لبنان غير مجهزة بأنظمة الصرف الصحي، وتتوزع أساليب الصرف الصحي فيه على النحو التالي: شبكة مجاري عامة (٦٠,٢%)، مجاري مكشوفة (١٥,١%)، جورة صحية (٣٧,٢%)، مختلف (٥,٨%).

ويخدم نظام المجاري في دولة الكويت نحو (٩٠%) من القاطنين في المناطق الحضرية طبقاً لإحصاء ١٩٨٩، أما المناطق غير المشمولة بنظام المجاري فإنها تشمل المناطق القديمة. وتم معالجة نحو (٩٢) مليون متر مكعب من مياه المجاري لاستعمالها في ري المناطق الزراعية أو الحدائق أو المناطق الخضراء<sup>٤٢</sup>.

#### ٤ - المواصلات والنقل

إن فقدان ما يمكن أن نطلق عليه الهياكل البنيوية المتطورة لقطاع المواصلات والنقل، مقابل الضغط الكثيف والمتزايد على عناصره، جعلته قطاعاً معبراً عن حقيقة ما يسود بلدان الإسكوا من تشوهات اقتصادية واجتماعية وبيئية.

إن أولى القضايا التي يعاني منها هذا القطاع هي الافتقار إلى شبكة طرق داخلية وأتوسترادات دائرية معاصرة تكفل: ١- حركة مرور مريحة بعيدة عن الازدحام الخانق بالآليات، ٢- بيئة نظيفة خالية من السموم المنبعثة مع دخان من المحركات المتهاكمة لهذه الآليات، ٣- أعصاب غير متوترة من جراء ازدحام السير وضوضاء المرور، ٤- هدر الوقت والمال.

وثانيها، الازدحام الشديد الذي تواجهه محطات ومركبات النقل العام الذي يهدد أمن الركاب وسلامتهم.

وثالثها، فقدان الطرقات لإشارات المرور الضوئية والموجهة وعدم ملائمة الأنفاق مع شروط سلامة الصحة العامة لجهة التهوية والصيانة المستمرة.

ورابعها، كثافة استيراد الآليات والمركبات القديمة الصنع التي وُضعت خارج الاستعمال في الدول المصدرة، فضلاً عن استيراد أعداد هائلة من الإطارات التي انتهت صلاحية استعمالها.

<sup>40</sup> مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٣٩.

<sup>41</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٦.

<sup>42</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - دولة الكويت"، ص ٣٤.

وخامسها، تأكل المساحات الخضراء تحت تأثير شق الطرقات وإقامة الجسور والأنفاق.

ويواجه إنماء هذا القطاع جملة معوقات تتمثل في صعوبة تمويل عملية تطويره وفي نقص الإجراءات الإدارية على الصعيدين المحلي والعام والافتقار إلى استراتيجيات التخطيط الحضري الشامل والنقص في استخدام التكنولوجيا الملائمة بيئياً في إدارة قطاع النقل العام<sup>٤٣</sup>. وعلى العموم، فإن المناطق الحضرية في بلدان الإسكوا هي التي تعاني من الأزمة المرورية الحادة ذات الظواهر السلبية، كالاختناق الحركي، والازدحام، وعدم استيعاب المحاور الرئيسية للمركبات الآلية والافتقار إلى مواقف السيارات النظامية، وتهميش حق المشاة في الانتقال بحرية ضمن المدينة، وحرمان فقراء الحضر من العديد من التسهيلات التي من الممكن أن توفرها "شركات النقل العام"<sup>٤٤</sup>.

فعلى سبيل المثال، نجد في لبنان أن نسبة (٢٣،٣%) من السكان يتذمرون من صعوبة الوصول إلى المسكن، وإيجاد موقف للسيارة، ونسبة (٢٩،٢%) يعانون من الضوضاء، كما تعاني (٦١،٣%) من الأسر في مختلف المناطق من رداءة حالة الطرقات خاصة في ضواحي بيروت<sup>٤٥</sup>. كما يصل وضع الطرقات في معظم قرى الشمال والبقاع والجنوب إلى حالة سيئة جداً.

#### ٥- قطاع الاتصالات

أما بالنسبة إلى قطاع الاتصالات، فقد شهد هذا القطاع تحسناً ملموساً خلال عقد التسعينات في بلدان الإسكوا، ويظهر في الجدول رقم (١٢) أن عدد الهواتف الثابتة بلغ في عام ١٩٩٩ نحو (١٤،٣٥٩) مليوناً وعدد الهواتف النقالة (٣،٧١٩) ملايين سنوياً.

وقد ارتفع إجمالي قيمة الاستثمارات السنوية لبلدان الإسكوا في قطاع الاتصالات عموماً من حوالي (١،٣٠٨) مليار دولار في عام ١٩٩٠ إلى حوالي (٢،٠١٨) مليار دولار في عام ١٩٩٨، ويتفاوت مستوى الاستثمار بين بلد وآخر حيث يأتي كل من البحرين والإمارات في المرتبة الأولى من حيث متوسط الاستثمار السنوي الذي بلغ فيهما خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٨ حوالي (١٠٠) دولار لكل مواطن، بينما لم يتجاوز (١٠) دولارات لكل مواطن في الأردن<sup>٤٦</sup>. كما أن مساكن الأفراد الفقراء هي المحرومة في الأغلب من خدمات الهاتف الثابت والنقال لعدم قدرتها على تحمل أعبائه. بينما تزويد المساكن بالهاتف يستلزم في بعض البلدان أن تكون مشيدة وفق أنظمة قوانين البناء.

٤٣ مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة"، ص ٤٦.

٤٤ المرجع السابق، ص ٤٥.

٤٥ مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٤٢.

٤٦ مرجع سابق، "التقرير الاقتصادي العربي الموحد"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ص ٣٠٢.

الجدول ١٢ - عدد المشتركين في الشبكات الهاتفية الثابتة ونسبة كثافتها وعلى قائمة الانتظار وعدد الهواتف النقالة<sup>٤٧</sup> (١٩٩٩)

الدولة	(ألف مشترك)	(خط/١٠٠ مواطن)	(ألف مشترك)	الهواتف النقالة
مجموع الدول العربية	١٩,٣٥٦	٧,٠٩	٦,٧٣١	٤,٢١٧
الأردن	٦٠٥	١٢,٢٧	٦٠	٨١
الإمارات العربية المتحدة	٩٧٥	٣٣,١٩	١	٨٣٢
البحرين	١٦٦	٢٤,٩٦	٠	١١٧
المملكة العربية السعودية	٢,٩٥٠	١٤,٥٥	٩٠٠	٨٣٧
الجمهورية العربية السورية	١,٦٠٠	٩,٩٣	٢,٨٠٠	...
العراق	١,٠٩٣	٤,٩٠	...	...
عُمان	٢٢٠	٩,٥٠	٣	١٢١
قطر	١٦٠	٢٦,٧٠	٣٥٠	٨٥
الكويت	٤٤٠	٢٣,٨٠	٣٥	٢٨٠
لبنان	٦٨٠	١٩,٢٨	١٢٠	٥٩٨
مصر	٥,٢٠٠	٨,٣٩	٩٠٠	٨٥٠
اليمن	٢٧٠	١,٥٣	٨٠	١٨

وتعتبر أهم مشاكل هذا القطاع عدم قدرته على تلبية احتياجات المواطنين، وانخفاض إيراداته بسبب التقنيات الجديدة للاتصالات مثل الإنترنت والكولباك، إضافة إلى تدني مستوى الخدمة الهاتفية في بعض هذه البلدان رغم استخدامها للعمالة الزائدة.

هذه هي بصورة إجمالية أهم العناصر في تكلفة السكن في بلدان الإسكوا، وربما يكون ثمة عناصر أخرى تدخل في تكوين مجموع فاتورة الإنفاق السكني. إلا أن ما عرضناه سابقاً، ربما يكون الأساسي والأهم.

رابعاً- وفرة السكن في دول منطقة الإسكوا: أنماط الحيازات السكنية والعقارية

الف- التملك، الإيجارات، التسامح

ثمة ظروف موضوعية تتحكم في سلوكية الأسرة لاختيار مسكنها عن طريق التملك، الإيجار، والتسامح والاحتلال. وفي الأغلب نجد أن الفقر هو العنصر الذي يلعب الدور الرئيسي في تحديد هذا الخيار، لأنه كلما ارتفعت معها الإمكانيات اختارت ما يناسب أوضاعها السكنية سواء عن طريق التملك أو عن طريق الإيجار.

هذه المعادلة بالنسبة للفقراء تبدو عكسية، إذ كلما ازداد الفقر بين السكان ارتفعت وتيرة اللجوء إلى السكن العشوائي وإلى إشغال المساكن الفقيرة والمخالفة عن طريق احتلال الأرض وبناء المساكن بشكل مخالف للأنظمة والقوانين أو عن طريق الإيجار من أحد النافذين في هذه المناطق أو دفع بدل خلو أو ثمن معين لأحد السكان الراغبين في ترك هذه المنطقة والتوجه إلى غيرها. وأكثر الفترات التي يستغلها الفقراء لتدبير شؤونهم الإسكانية عن طريق السكن العشوائي المجاني والمخالف للقوانين، هي فترات الحروب والفوضى الداخلية.

وإضافة إلى العوامل المالية والاجتماعية والسياسية في تحديد طبيعة السكن، ثمة عامل آخر لا يقل أهمية عنها، وهو التشريع القانوني، حيث نلاحظ أن قوانين الإيجارات لعبت دوراً كبيراً في الحد من توجه أصحاب رؤوس الأموال لتوظيف أموالهم في مشروعات خاصة في بناء مساكن معدة للإيجار بسبب التشريعات القانونية التي تمنع على المالك استرداد مأجوره إلا في حالات استثنائية، وتأكل بدل الإيجار بفضل التضخم المالي المستمر. وفي الحالات التي تحولت بموجبها قوانين الإيجار إلى التعاقد الحر، بات الجمود يسيطر على السوق التأجيرية بسبب ارتفاع بدلات الإيجار إزاء المداخل المحدودة والمنخفضة لغالبية سكان بلدان الإسكوا. وهنا نجد مرة ثانية أن الفقراء هم الأكثر حرجاً بالنسبة لتمويل سكنهم الملائم.

وعلى هذا الأساس نجد أن (٦٨,٣%) من اللبنانيين يملكون مساكنهم مقابل (٢٠,٦%) مستأجرون و(١١,١%) سكنهم مجاني. وهي نسب تعكس رغبة المستثمرين في قطاع البناء ببيع الحيازات السكنية وعدم تأجيرها نظراً للظروف الأمنية التي شهدتها لبنان وما رافقها من احتلال للمساكن، إضافة إلى مفاعيل قوانين الإيجارات السابقة لقانون التعاقد الحر عام ١٩٩٢، فضلاً عن رغبة شديدة لدى اللبنانيين لتملك مساكنهم، إذا كانوا قادرين على تحقيق هذا الأمر.

كما يستخلص من المؤشرات الإحصائية في لبنان أن ظاهرة الحيازات الفردية مقترنة بالمداخل المتواضعة لشاغليها، وهي تتسم بطابع الفقر، وأنها تنتشر بنسب متفاوتة في مختلف المناطق الأقل تحضراً في لبنان، إذ يسكن فيها (٥٠,٦%) من أسر محافظة البقاع و(٨٣,٨%) من أسر جنوب لبنان، و(٣٣,٥%) من أسر شمالي لبنان. بينما نجد مقابل هذا السكن الإفرادي أو المستقل، أن نحو (٩٥%) من أسر مدينة بيروت وضواحيها تسكن في حيازات من ضمن مبان سكنية عن طريق التملك (٣٧,٨%) وعن طريق الإيجار (٤٨,٤%) وعن طريق التسامح (١٣,٨%) بينما يسكن عن طريق التسامح (السكن المجاني) في الجنوب (٢١,٩%). وبشكل عام فإن نسبة (٦٨,٣%) من الأسر في لبنان تملك مساكنها مقابل (٢٠,٦%) مستأجرون و(١١,١%) سكنهم مجاني، وهذه النسب تعكس رغبة مشتركة بين المستثمرين أصحاب الشقق والمواطنين الباحثين عن مسكن. فالمستثمرون أصحاب الشقق يعرضون عن بيع شققهم بسبب التجربة القاسية التي مروا بها خلال الأحداث اللبنانية إثر احتلال شققهم من قبل الغير، إضافة إلى مفاعيل قوانين الإيجارات السابقة لقانون التعاقد الحر عام ١٩٩٢، علاوة على ما يحققونه من أرباح عالية وسريعة من عمليات البيع. بينما نجد أن الراغبين في ضمان حيازة سكنية يفضلون الشراء عن الإيجار إذا توفرت لديهم شروط التمويل.

أما طريقة تملك الحيازات فإن (٤٦,٧%) اشتروها من خلال مدخراتهم أو مساعدة الأهل و(١٧,١%) اشتروها بواسطة الاقتراض و(٣٥,٣%) تملكوها بالوراثة. وتشكل نسبة شراء المساكن بواسطة القروض والنقسيط في بيروت وضواحيها النسبة الأعلى (٢٤,٥%) بينما تصل إلى حدها الأدنى في النبطية. وهي تتعدم في كثير من المناطق اللبنانية لأسباب قانونية تتعلق بعدم وجود سندات تملك بالأراضي<sup>٤٨</sup>.

<sup>٤٨</sup> مرجع سابق، "فقدان ضمان حيازة السكن الملائم في لبنان"، ص ٥٤.

وتبلغ نسبة المساكن المملوكة في الأردن (٦٣،٣%) والمساكن المتسأجرة مفروشة أو بدون فرش (٢٨،٢%) ونسبة المساكن المملوكة لأحد الأقارب (٢،٢%) والمشغولة مقابل عمل (١،٧%) ودون مقابل (١،٧%) وغير مبين (٠،٧%)، وهناك مساكن من البركيات والخيم ويبلغ عددها (١٥،٥) ألف مسكن أي بنسبة (٢،٣%) من المساكن المأهولة<sup>٤٩</sup>.

يعتبر قانون تأجير العقارات وسياسة الإيجار عاملاً محفزاً أو محبطاً للاستثمار في قطاع الإسكان في الأردن، إذ أن القوانين الخاصة بالإيجار قد تكون لصالح صاحب العقار (الحق في زيادة الأجرة) أو للسكان والمستأجر (بناءً على عقد قديم أو محمي) وهذا يؤثر في حركة العمران والمتضرر الرئيسي هي شريحة الدخل المتدني<sup>٥٠</sup>.

كما تبلغ نسبة المساكن المملوكة في البحرين حسب تعداد ١٩٩١ حوالي (٧٣،٨%) ونسبة المساكن المشغولة بالإيجار أو لقاء عمل أو بالتسامح (٢٣،٧%) وبطرق أخرى (٢،٥%)<sup>٥١</sup>.

وفي عام ١٩٩٥، كان يوجد في سوريا (٩٨٩٩٣٧) مسكناً منها (٤٠٥٢٩٠) مسكناً في الحضر و(٥٨٤٦٤٧) مسكناً في الريف. أما بالنسبة إلى المساكن المشغولة منها فقد بلغ عددها في الحضر (٣٨٤٩٠٥) مساكن و(٥٢٣٣٤٩) مسكناً في الريف بينما بلغ عدد المساكن الخالية في الحضر (٢٠٣٨٥) مسكناً وفي الريف (٦١٢٩٨) مسكناً. وقد سجلت نسبة التملك في سوريا ارتفاعاً من (٨٢،٢%) عام ١٩٧٠ إلى (٨٧،٩%) عام ١٩٩٤، وانخفاض نسبة المساكن المؤجرة من (١٤،٧%) عام ١٩٧٠ إلى (٨،٣%) عام ١٩٩٤<sup>٥٢</sup>.

وقد أدت السياسات الخاصة بالقيمة الإيجارية في مصر، إضافة إلى مفاعيل ارتفاع معدلات التضخم، حيث ازدادت الفجوة بين القيمة الإيجارية والتكلفة الأساسية للوحدة السكنية، إلى انخفاض قيمة الاستثمارات الخاصة في قطاع الإسكان وبخاصة المساكن المخصصة للإيجارات. وقد حاول القطاع العام سد العجز، إلا أنه لم يتمكن بمفرده معالجة الموقف بسبب التزايد المتعاظم للحاجات السكنية. ومع تعديل قوانين الإيجارات وسياسة الانفتاح التي اعتمدها مصر، عاد مجدداً القطاع الخاص للاستثمار في حقل البناء، لكن لبناء شقق فخمة جداً، وهي من الطبيعي تقع خارج نطاق قدرة ذوي الدخل المحدود والفقراء. ومع هذا الواقع الجديد تنامت كثيراً ظاهرة "خلو الرجل" كما ظهرت الرغبة في التملك. أما بالنسبة إلى التأجير، فقد انتشرت ظاهرة تأجير الشقق المفروشة.

#### باء- السكن العشوائي والتعديت على الأملاك العامة والخاصة

لقد بات من المسلم به أن الاتجاه للسكن في المستوطنات البشرية العشوائية لم يكن خياراً طوعياً، إنما كان خياراً جبريباً سلكه ساكنوها بعد أن افتقدوا كل فرص السكن الملائم، إلى أن أضحت هذه المستوطنات بما تتطوي عليه من بؤس وشقاء إحدى أخطر القضايا الاجتماعية والاقتصادية والبيئية تعقيداً.

٤٩ مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٤١.

٥٠ إسحق يعقوب القطب، "دور السلطات المركزية والسلطات المحلية في ظل ترابط الهجرة والتحصن والفقير"، ص ٣٧.

٥١ مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - مملكة البحرين"، ص ٣٥.

٥٢ مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٣.

فالنمو الحضري أثقل كاهل المدن وضواحيها بعد تفجرها بالسكان وأوقعها بعجز أضحت فيه غير قادرة على مواجهته بسبب فقدان السياسات الإنمائية، التي من شأنها تطوير القطاعات الاقتصادية والاجتماعية لاستيعاب هذا التغير الديمغرافي السريع. وهذا ما أدى إلى انتشار الفقر في هذه المدن وأجبر الفقراء الوافدين بالتوجه إلى السكن في أحياء غير منضبطة، تجاوزت معدلات نمو بعضها نسبة (١٢%) إلى أن بات عدد سكانها يمثلون في معظم بلدان الإسكوا ما لا يقل عن ثلث سكان بعض مدنها وحوالي النصف في بعضها الآخر. ومهما اختلفت تسمية هذه الأحياء "المتطفلة من بلد إلى آخر"، فإنها تظل في الواقع تشكل أحد أهم الوجوه المتعاظمة للمشكلة السكنية، ومؤشراً أساسياً يستدل منه على فقدانها لسياسات التمويل الإسكاني.

لقد ولدت هذه المستوطنات من رحم الفقر، على الرغم من أن عوامل أخرى سياسية وعسكرية واقتصادية وطبيعية، ربما كانت منفردة أو مجتمعة، قد أسهمت في تكوينها. لكن ما يمكن قوله بهذا الصدد أن نزوح الريفيين الفقراء من مناطقهم باتجاه المدن وضيق سبل العيش بهم كانا العامل الأبرز الكامن خلف التعدي على أملاك الغير باحتلالها لإقامة مساكنهم عليها بعد ما تعذر عليهم إيجاد المأوى البديل عن طريق التملك أو الإيجار بما يتناسب مع أوضاعهم المالية المتدنية جداً التي تصل لدى غالبيتهم إلى حدود الفقر المدقع.

إن النزوح الريفي كان ولا يزال يحصل في إطار فوضوي بعيد عن التخطيط الموجه، الأمر الذي زاد في اكتظاظ المناطق الحضرية العشوائية الواقعة في أطراف المدن وضواحيها، لذلك باتت مسألة هذه المناطق وما تشكله، من القضايا المعقدة جداً بسبب العدد الهائل من الأكوخ الفقيرة والمساكن المعدمة المترامية فوق بعضها البعض بشكل عشوائي كثيف يقابله قصور في البناء المنظم للمساكن الذي يستلزم تنفيذه الاختصاص وتوفير كل الجهود والطاقات الفكرية والبشرية وبشكل خاص الرساميل اللازمة.

في هذا المجال تبرز مسؤولية كبيرة تتحملها حكومات هذه البلدان لتركها ظاهرة السكن العشوائي تسير على طبيعتها دون تدخل جدي للحد منها ومعالجتها جذرياً. إذ أن أحياء السكن العشوائي تنمو بشكل هامشي ولا تلقى حتى الآن أي اعتراف بوجودها بالرغم من استمرارها وتزايدها. وإن ما تم إنجازه كان قليلاً جداً، فالخدمات التي قدمت غير كافية توقع القلق وحتى الخوف، خاصة إذا بقيت هذه الأحياء على ما هي عليه الآن من تدن شديد في المستوى المعيشي وفقر مدقع ومن توسع وانتشار. فلقد تحولت هذه المناطق إلى مجتمعات تختزن البؤس والألم وتعيش على هامش الحياة.

#### ١- الكثافات

تشير المعلومات إلى أن عدد سكان المناطق العشوائية والأحياء الفقيرة يزيد عن (٣٣) في المائة من مجموع عدد المساكن في الكثير من المدن العربية، وعن (٥٠) في المائة من عدد مساكن العديد من المدن الأخرى مثل القاهرة، دمشق، تونس والدار البيضاء. أما عدد ساكنيها فهو يفوق ثلث عدد السكان في معظم المدن العربية.

وينتشر السكن العشوائي في المدن السورية، وبشكل خاص في مدينتي دمشق وحلب. ففي العاصمة دمشق حيث يسمى السكن العشوائي فيها "سكن المخالفات الجماعية"، انتشر هذا النوع من السكن على جانبي الطريق الدائري المحيط بالمدينة. وتعتبر مناطق السكن العشوائي في مدينة دمشق من أكبر المناطق مساحةً، كما يبلغ عدد المقيمين فيها حوالي (١٠٨) آلاف نسمة، بالإضافة إلى الأحياء، أما مناطق السكن العشوائي على الأراضي الزراعية قرب دمشق فإن عدد سكانها يبلغ حوالي (٢٤٧) ألف نسمة في عام ١٩٩٠ وتبلغ مساحة السكن العشوائي حول دمشق (١٤٣٠) هكتاراً. أما في مدينة حلب، فقد نزح إليها الريفيون للعمل في

قطاعاتها الصناعية والخدماتية فسكنوا "قرب المدينة الصناعية" ضمن مناطق سكنية عشوائية تقتقر إلى أبسط الشروط الصحية والاجتماعية، حتى بلغت مساحة هذه الأحياء حوالي (١٠٠٠) هكتار. وتحت تأثير الهجرة الريفية والنزوح الناجم عن الاعتداءات الإسرائيلية والنمو الطبيعي العالي للسكان وصعوبة تأمين السكن اللائق من قبل محدودى الدخل، زادت مساحة مناطق السكن العشوائي في دمشق إلى أن بلغت عام ١٩٩٠ نحو (١٢٧٠) هكتاراً يسكنها (١٠,٠٧٦,٠٠٠) نسمة، كما بلغت في ريف دمشق في نفس العام (٢٤٠٠) هكتار يسكنها (٢٤٦٧٣٨) نسمة. وبشكل عام، تبلغ مساحة المناطق المخالفة في سوريا (٢٥٥٦٧) هكتاراً تنتشر في دمشق، ريف دمشق، القنيطرة، درعا، السويداء، حمص، حماة، طرطوس، اللاذقية، إلب، الرقة، دير الزور والحكمة، وهي تتوزع بين المدن (١٧٠١١) هكتاراً يسكن فيها (١,٨١٠,٦١٣) نسمة والريف (٨٥٥٦) هكتاراً يسكنها نحو (٢٧٦,٢٤٨) نسمة<sup>٥٣</sup>.

وفي مصر، فقد برز في عاصمتها القاهرة ثلاثة أنماط من السكن العشوائي هي: ١- عش الصفيح خارج المدينة، ٢- الإسكان الهامشي في المقابر الذي عُرف بمساكن القرافة، ٣- مناطق المدينة القديمة والأحياء غير المخططة حول مدينة القاهرة وداخلها. ووفق التقديرات فإن ربع سكان القاهرة تقريباً كانوا يعيشون في عام ١٩٩٢ في أحياء السكن العشوائي، التي تداخلت في بعض الحالات مع المقابر.

ونظراً لتعثر التنمية الاقتصادية وقصور الموارد المالية المتاحة للإسكان في مصر، فقد اعترفت أجهزتها الإدارية والفنية والبلدية بهذه الأحياء، وتم تزويدها بالخدمات العامة وطرق المواصلات بعد أن تحولت أحياء المقابر إلى ما يشبه المستوطنات الصغيرة، أما أحواش المقابر فهي مزودة أصلاً بالماء والمجاري والكهرباء وتوجد فيها غرف للسكن. وقد سمحت الدولة باستمرار السكن فيها بصورة دائمة. وبوجه الإجمال، لا تقتصر المستوطنات العشوائية على القاهرة وحدها، بل تنتشر في محافظات أخرى يقطنها (٧) ملايين نسمة يشكلون (٤٠) في المائة من مجموع سكان الحضر في هذه المحافظات، منهم (٢,٤) مليون نسمة في المناطق العشوائية في القاهرة و(١,٤) مليون نسمة في محافظة الجيزة و(١,٢) مليون نسمة في محافظة الاسكندرية. كما أظهرت نتائج التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت لعام ١٩٩٦ في مصر عن وجود نحو (٤٦٢) مستوطنة عشوائية يسكنها نحو (٦,٢٦٠) مليون نسمة وهي موزعة على محافظات القاهرة، الاسكندرية، الجيزة، المينا، الغربية، قنا، الفيوم، كفر الشيخ. ووفق بعض التقديرات فقد وصل عدد المناطق العشوائية بالمحافظات الـ (٢٤) في مصر بالإضافة إلى مدينة الأقصر إلى (١٠٣٤) منطقة عشوائية يسكنها نحو (١١,٥٦١) مليون نسمة أي ما يقارب (٢٠) في المائة من مجموع سكان مصر<sup>٥٤</sup>.

وكانت الحكومة المصرية قد قررت في عام ١٩٩٣ مواجهة هذه المشكلة بثلاثة أساليب يقضي أولها بتطوير المناطق العشوائية من خلال تزويدها بالمرافق ومدتها بالخدمات، وثانيها بإزالة (١٢) منطقة عشوائية من أصل (٧٢) منطقة لا يمكن تنميتها، وثالثها ببناء مساكن للأسر التي أزيلت مساكنها في المناطق العشوائية، إلا أن الأوضاع المالية الصعبة في مصر ربما حالت دون تنفيذ هذا المخطط جزئياً أو كلياً.

وبسبب النمو الحضري المتسارع في اليمن، فإن بعض الدراسات أشارت إلى أنه من المقدر أن يكون عدد سكان الحضر قد وصل في عام ٢٠٠٠ إلى حوالي (٥٠) في المائة، وهم يعانون من نقص في المرافق العامة لعدم اكتمالها. وبسبب العجز المتزايد في الإسكان فقد تدهور عمرانياً حي مسيك الذي أنشئ عام ١٩٦٢ شمال شرق صنعاء إلى أن تحول أخيراً إلى حي سكني عشوائي. كما نشأت في هذه الدولة مناطق عشوائية على أطراف مدينة الحديدة. وتعتبر منطقة الفليل الأكبر بين هذه المناطق، فقد بلغ عدد سكانها نحو

<sup>53</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٤٥.

<sup>54</sup> مرجع سابق، "تحديات التنمية الاجتماعية في المنطقة العربية الهجرة والتحضر والفقير"، ص ٣٨.



(١٥) ألف نسمة يسكنون في حوالي (٣٢٨٠) مسكناً جرى تشييدها من الطين، ألواح الصفيح، الخشب، القش أو من الكرتون. ونظراً لعدم قدرة هذه الدولة على بناء المساكن البديلة، فقد قامت بالتعاون مع البنك الدولي بتحسين مستوى السكن العشوائي في كل من منطقتي مسيك والفليل. وفي مدينة عدن يوجد عجز خطير في الإنتاج السكني وتدهور كبير في صيانة المباني السكنية القائمة<sup>٥٥</sup>. وقد أظهرت نتائج التعداد العام للسكان أن نسبة المساكن العشوائية والفقيرة في اليمن تتراوح بين (٣٠) في المائة و(٥٠) في المائة.

ويوجد في الأردن (٢٨) منطقة سكن عشوائي، منها (١٨) موقعاً في عمان و(٥) مواقع في الزرقاء و(٤) مواقع في الرصيفة وموقع واحد في العقينة، ويبلغ عدد سكان هذه المناطق (١٧٠) ألف نسمة يؤلفون (٢٦) ألف أسرة<sup>٥٦</sup>.

أما في العراق، فقد بلغ عدد المقيمين في مساكن عشوائية عام ١٩٨٧ نحو (١٥٧) ألف نسمة موزعين على أكثر من (١١٧) مستوطنة غير قانونية، بعد أن كان عددهم في عام ١٩٧٧ حوالي (٣٠٨) آلاف نسمة. وتقع أكبر التجمعات العشوائية ضمن بلدية الكاظمية.

ومع التطور الاقتصادي الذي شهدته المملكة العربية السعودية، ارتفعت وتيرة النمو الحضري في مدنها. فمدينة الرياض مثلاً استقطبت أعداداً كبيرة من النازحين الريفيين والبدو، فوصل عدد الصناديق فيها عام ١٩٧٨ إلى حوالي (٣٤٩٤) صندوقاً موزعاً على (١٦) حياً من أحياء المدينة، وكان حي العودة وحي الفيصلية يمثلان المركزين العشوائيين الرئيسيين في المدينة. كما جرى إنشاء آلاف العيش والصناديق من قبل الحرس الوطني خارج أراضيه وداخلها. إلى أن عملت أمانة الرياض على معالجة مشكلة المساكن العشوائية، باستبدالها بمساكن تقع في أحياء مجهزة بالمرافق العامة، أو بمنح أصحاب البعض منها أراضٍ في مناطق جرى إعدادها خصيصاً للسكن.

وتجدر الإشارة إلى أن الارتفاع المستمر في أسعار كلفة البناء، وما صاحبه من زيادة في المكونات الإنفاقية على السكن، أنتج سلوكية خاصة لدى الباحثين عن مسكن، قادت كل واحد منهم إلى اختيار مكان سكنه المتناسب مع ظروفه المادية. وتتضح معالم هذه السلوكية بقياسها مع اتساع دائرة السكن العشوائي والأحياء الفقيرة المكتظة بالسكان تحت تأثير انتشار الفقر والمداخل المنخفضة بين السكان، فمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في بلدان منطقة الإسكوا وكما يظهر من الجدول رقم (٩) هو من الانخفاض الشديد الذي تفقد معه كل الإمكانيات لتوفير سكن ملائم.

إن الانتشار الكثيف لظاهرة استخدام المساكن الفقيرة والعشوائية في بلدان منطقة الإسكوا، يشكل مؤشراً ملموساً على مدى ما بلغت سياسات تمويل قطاع الإسكان في هذه البلدان من قصور وعجز، وخاصة في هذه المرحلة التي تعاني فيها معظم بلدان الإسكوا من عسر مالي شديد ومديونية قاسية دون وجود أدنى مخطط للخروج منها في المستقبل القريب.

بينما نجد أن السكان في مجموعهم يملكون رغبات سكنية متعددة الأشكال والأوجه، وهم يبحثون عن وسائل تؤدي إلى إشباعها، إلا أن معظمهم غير قادر على تحقيق هذا الإشباع سواء كان ذلك جزئياً أو كلياً بسبب مداخلهم المتدنية والمعدمة التي تكاد لا تكفيهم لسد حاجاتهم الغذائية. وهذا ما يظهر على خصائص

<sup>55</sup> المرجع السابق، ص ٢٥.

<sup>56</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٢٥.

سكنهم المتسمة بطابع الفقر والبؤس، بما يؤكد فقدانهم الإمكانيات المالية وعدم حصولهم على أي دعم رسمي أو أهلي يتيح لهم فرص السكن الملائم.

لقد ترتب على هذا الواقع السكني، كثافة عالية من نوع آخر، وهي كثافة عدد الفقراء الذين يشغلون مساكنهم.

وفي سوريا، بلغ المعدل الوسطي لإشغال الغرفة الواحدة عام ١٩٧٠ نحو (٢,٦٨) شخص ثم سجل تراجعاً إلى (٢,٢٨) شخص عام ١٩٨١ وإلى (٢,٠٤) عام ١٩٩٤. أما معدل الإشغال في الحضر، فقد بلغ (١,٨٤) شخص بينما بلغ في الريف (٢,٣) شخص<sup>٥٧</sup> وهي نسبة إشغال عالية جداً مع مقاييس منظمة الصحة العالمية.

وتعاني اليمن من كثافة إشغال مساكنها ومن غياب الشروط الصحية، إذ أن نسبة (١٥%) من الأسر الحضرية و(٦١%) من الأسر الريفية تأوي حيوانات حقلية في مساكنها وتصل معدلات كثافة إشغال الغرفة الواحدة من (٢,٨٦) شخص إلى (شخصين)، وتصل هذه الكثافة في العراق إلى شخصين في الغرفة الواحدة، وإلى أقل من شخصين للغرفة الواحدة في البحرين والكويت وقطر<sup>٥٨</sup>.

أما بالنسبة إلى كثافة إشغال الحيازات السكنية في لبنان، فإنه يلاحظ أن نحو (٣٤,١%) من سكانه يعيشون في ظروف كثافة سكنية مفرطة و(١١,٦%) يعيشون في كثافة مقبولة مؤقتاً و(٣٠,٣%) في كثافة قليلة الانخفاض و(١٥,٨%) في كثافة شديدة الانخفاض (١٠,٥%)<sup>٥٩</sup>. وفي بعض الحالات وصل عدد الأفراد الذين يشغلون غرفة واحدة في الأرياف اللبنانية إلى (٩) أفراد في قرية "تفاحتا" الجنوبية وإلى (٨) أفراد في "حي السلم" في ضواحي مدينة بيروت الجنوبية.

ووفق النشرة الإحصائية السنوية ١٩٩٦ في الأردن، فإنه يتبين أن (٨,٩%) من مساكن الأردن تحتوي على غرفة واحدة و(١٩,٩%) تحتوي على غرفتين وأن (٣٢,٥%) تحتوي على ثلاث غرف، أي أن (٦١,٣%) من مساكن الأردن لا تحتوي على أكثر من ثلاث غرف. ففي مدينة العقبة مثلاً، تبلغ نسبة عدد المساكن المؤلفة من (٣) غرف أقل من (٧٣,١١%) من مجموع مساكنها وإن متوسط عدد الأشخاص الذين يشغلون الغرفة الواحدة لنحو (٥١,٤%) من غرفها هو شخصان وأكثر<sup>٦٠</sup>. وفي الأردن عموماً، فإن نسبة (١,٨%) من سكانه يشغلون مساكنهم بمعدل (٦) أشخاص وأكثر للغرفة الواحدة و(١,٩%) يشغلون مساكنهم بكثافة (٥ إلى ٦) أشخاص للغرفة الواحدة، و(٤,٥%) يشغلون مساكنهم بكثافة (٤ إلى ٥) أشخاص و(١١,٧%) من (٣ إلى ٤) أشخاص و(٢٧,٣%) من (٢ إلى ٣) أشخاص، أي أن نسبة (٦٥,٤٨%) من سكان الأردن يشغلون مساكنهم بكثافة لا تقل عن شخصين للغرفة الواحدة بعدما كان معدل الإشغال (٢,٧) شخص للغرفة في عام ١٩٧٩. ويعود التحسن إلى انخفاض حجم الأسر خلال نفس الفترة من (٦,٨) إلى (٦,٢) شخص، إضافة إلى عامل التوسع في تشييد المساكن<sup>٦١</sup>. وعلى الرغم من هذا التحسن فإن عدداً من مراكز الحضر في الأردن ما زال يشهد كثافة عالية في معدل إشغال الغرفة الواحدة.

57 مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٤.

58 مرجع سابق، "التحولات البيئية والتنمية الحضرية المستدامة في منطقة الإسكوا"، ص ٧.

59 مرجع سابق، "فقدان ضمان حيازة السكن الملائم في لبنان"، ص ٥٣.

60 مرجع سابق، "الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية"، ص ٢٧.

61 مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٤٠.

## ٢- تدني نوعية المواد الإنشائية

ترتب على آليات السكن العشوائي وارتباطه بالفقر الحضري، طغيان التشوّهات المركبة من أنماط التشوّهات المسيطرة على أساليب تشييد المساكن غير النظامية، وفي استخدام المواد الإنشائية المتدنية النوعية والرخيصة التكلفة. وقد باتت صور هذه المساكن تمثل دالات تشير بوضوح على طبيعة نسيج الشكل الاجتماعي المقيم في هذه المنطقة، وما يكتسبه من بنى فكرية وقدرات مادية تحولت في مستوياتها ومنظوماتها مزايا تفصيلية وجزئية لمنطق اختيار السكن العشوائي ولأسلوب بناء المسكن.

في هذا السياق، استخدم الفقراء لبناء مساكنهم في المناطق العشوائية ما تيسر لهم من مواد إنشائية بأثمان زهيدة تتماشى مع أوضاعهم المادية. وهذا ما لم يجده سوى في ألواح الصفيح وجذوع الأشجار وفضلات الأخشاب والمعادن والقطع المطاطية والبلاستيكية. وفي بعض الحالات المتقدمة، استخدموا أحجار اللبن لبناء الجدران وألواح الأترنيت. وما زلنا نجد في جميع بلدان الإسكوا سكاناً يستخدمون الخيم في سكنهم، وهؤلاء يتحدرون من أعراق مختلفة، وبعضهم ما زال يعتمد الترحال في معيشتهم.

إن مخالفة إقامة هذه المساكن لأنظمة القوانين والبناء، وسرعة تنفيذ بنائها الذي لا يحتاج لأكثر من ساعة أو ساعتين من العمل البدائي، وليومين في حال اعتماد حجر اللبن، تحاشياً لأي إجراءات قانونية تؤدي إلى عدم بناء المسكن، جعلتا أشكال المساكن وما تجسده من تعبيرات إنسانية وأخلاقية مؤذية جداً، فضلاً عن تشكلها في سياق العناصر الأساسية التي تهدد التنمية المستدامة على الصعد الإنسانية والاقتصادية والبيئية.

## ٣- الاحتلال

تحت تأثير الفقر الممزوج بمشاعر الحقد والكراهية، اندفع هؤلاء الفقراء إلى احتلال أراضي الغير التي كانت في الأغلب تابعة لأمالك الدولة، لأن احتمال طردهم منها هو أقل بكثير مما عليه بالنسبة للأمالك الخاصة. بالإضافة إلى ما كان يلاقيه المحتلون في كل مرة من رعاية بعض القيادات السياسية الحزبية لهم، ومن تساهل الجهات الرسمية. وهذا ما حفز النازحين الجدد على اعتماد أسلوب من سبقهم من أسلافهم في احتلال أراضي الغير.

إن احتلال أراضي الغير من قبل الفقراء لم يكن يحصل بطريقة إفرادية، بل كان دائماً يتخذ شكل الاندفاع أو "الهجمة" الجماعية، ليكون لها صفة الضغط الأقوى والمواجهة الأعنف لأي ردة فعل محتملة من الجهات الرسمية تحول دون إتمام عملية الاحتلال.

أما احتلال أحد الأفراد الفقراء للأراضي، فإنه كان يحدث بطريقة مغايرة للاحتلال الجماعي، إذ كان يحصل بهدوء تام وخفية عن الأنظار كي لا يكتشف أمره. وإذا ما تمكن من البقاء، فسرعان ما يتحول مسكنه إلى نقطة جذب للفقراء الآخرين الذين يتدفقون بسرعة وحذر ليبنوا مساكنهم إلى جواره.

وفي هذا السياق نرى أنه لا توجد سياسة واحدة تتبعها حكومات بلدان منطقة الإسكوا لمعالجة الأوضاع الإسكانية لمحتلي الشقق وللمقيمين في مناطق عشوائية عن طريق احتلال الأراضي العامة أو الخاصة وبناء مساكنهم عليها.

ففي الوقت الذي تتعامل فيه حكومات بلدان الإسكوا بكثير من الاهتمام والجدية بإخلاء الشقق المحتلة والأراضي العائدة للأمالك الخاصة، نلاحظ أن الحكومات تتبع سياسة الاسترخاء في تعاملها مع محتلي

أراضي مناطق السكن العشوائي. وقد اعتمدت الحكومات المتعاقبة في هذه البلدان أسلوب عدم الاعتراف بهذه المناطق أو إهمالها عن طريق حرمانها من مرافق الخدمات العامة منعاً لتناميها في المستقبل.

ويعتبر لبنان من أكثر بلدان الإسكوا التي تعرضت فيها الأراضي والأماكن المبنية إلى الاعتداءات والاحتلال من قبل الغير في العقدين الفائتين. وفي دراسة هذه الحالة في لبنان، يمكن القول أنه مر في أربع مراحل من الاحتلال في تاريخه الحديث: المرحلة الأولى كانت عام ١٩٢٢ مع وصول الأرمن إليه، والمرحلة الثانية كانت عام ١٩٤٨ عندما لجأ الفلسطينيون إليه وأقاموا مخيماتهم بغطاء من الدولة وحمائيتها على أراضي الأوقاف الدينية والأماكن الخاصة والعامة، والمرحلة الثالثة حصلت مع الأحداث العسكرية التي شهدتها لبنان عام ١٩٥٨، والمرحلة الرابعة وهي كانت الأطول حيث استمرت بين عامي ١٩٦٩ و ١٩٩٠ بسبب اشتداد الاعتداءات الإسرائيلية على لبنان إضافة إلى الحروب التي دارت رحاها على أرضه. وكانت المحصلة احتلال آلاف الشقق. كما نشأت عدة مستوطنات بشرية منها مستوطنة حرج القنيل/بئر حسن (١٦٢٥٠) نسمة، الجناح (١٩٢٨٠) نسمة، الأوزاعي (٢٩٨٦٠) نسمة، المرامل (١٩٠٠) نسمة، صبرا (٤٣٤٦٠) نسمة وتتصل هذه المستوطنات ببعضها لتبدو وكأنها مستوطنة واحدة. وتدرج كثافة هؤلاء السكان بين (٢٤٥) نسمة في الكلم ٢ في المرامل و(٣٩١) نسمة في الأوزاعي و(٦٠٠) نسمة في حرج القنيل و(٦٧٦) نسمة في الجناح و(١٠٢٤) نسمة في صبرا بمعدل وسطي قدره (١٠٢٤) نسمة في الكلم ٢. إضافة إلى مستوطنة حي السلم في الشويفات التي يزيد عدد سكانها عن (٢٠٠ ألف) نسمة ومستوطنة وطى المصيطبة المبنية من التناك وأواح الصفيح، إضافة إلى انتشار هذه المستوطنات في مناطق عكار وطرابلس في الشمال. كما تنتشر الأحياء الفقيرة جداً التي تحتوي على مساكن لا تزيد عن غرفة أو غرفتين، فضلاً عن إنشاء غرف السطوح وذلك في مختلف المدن اللبنانية<sup>٦٢</sup>.

أما في الأردن، فإن نسبة احتلال أراضي الغير قليلة كون معظم أراضي مملوكة وفق قوانين أنظمة التملك، وعلى الرغم من ذلك يوجد في الأردن (٢٨) منطقة سكن عشوائي منها (١٨) موقعاً في عمان و(٥) مواقع في الزرقاء و(٤) مواقع في الرصيفة وموقع واحد في العقبة ويبلغ عدد جميع سكانها (١٧٠) ألف نسمة موزعة على (٢٨) ألف أسرة. وتعود ملكية الأراضي المحتلة إلى الخزينة أو إلى الغير أو إلى المشاع. وتعاني هذه المستوطنات، وكما هو الحال في مختلف المستوطنات العشوائية، من نقص في مرافق خدمات البنى التحتية وفي شروط السلامة العامة<sup>٦٣</sup>.

ويمكن القول أن معظم المستوطنات العشوائية المنتشرة في بلدان الإسكوا تقوم على أراض جري احتلالها من قبل أصحاب المساكن المبنية فوقها. لكن إثر التطورات الدراماتيكية، والأوضاع الصحية والاجتماعية التي باتت تحيط بهذه المناطق، إضافة إلى دعوات كثيرة صدرت من جهات عديدة كان من أبرزها دعوات منظمة الإسكوا، بادرت بعض الحكومات إلى إزالة عدد من المستوطنات العشوائية وإجلاء سكانها الفقراء إلى مساكن بديلة أو توفير بعض عناصر المرافق العامة في هذه المستوطنات، والعمل على دمجها في المجتمع المدني الأشمل، على أساس أن يمنح الفقراء دور الشعور بالكرامة يدفعهم إلى تحسين أحوالهم الصحية، وأن يعملوا على تحسين مأواهم ومجتمعاتهم المحلية، وأن يكتسبوا تدريجياً دورهم كمواطنين كاملي الحقوق<sup>٦٤</sup>.

<sup>62</sup> مرجع سابق، "فقدان ضمان حياة السكن اللائق في لبنان"، ص ٣٣.

<sup>63</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٢٥.

<sup>64</sup> مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٧.

## جيم - الأمراض الصحية والاجتماعية

إن الكثير من المشاكل والأمراض الصحية والنفسية والاجتماعية والبيئية تتكون في مجريات النتائج المترتبة على القصور التمويلي لقطاع الإسكان، وعلى وجه الخصوص في مراكز السكن العشوائي المتفجرة بالفقراء والمعدمين. والملاحظ أن حجم هذه المشاكل ارتبط بشكل وثيق مع الوضع السكني البالغ الصعوبة للسكان الذين يتكدسون في أحياء تتعدم فيها المقومات الخدمانية ويعيشون ضمن مساكن ضيقة مظلمة تسودها الرطوبة والقذارة ومفتلة عن كل الضوابط والمعايير القانونية والأخلاقية، لذا تنتفي في داخلها الأمراض والأوبئة وتتشعشع فيها الحشرات والفئران. وعلى الرغم من ذلك، فإنها لم تلق منذ نشوئها الاهتمام الخاص والرعاية الكافية التي من شأنها أن تخفف عن كاهل هؤلاء الناس جزءاً من بؤسهم ومعاناتهم، فهذه المناطق هي الأقل إفادة من خدمات البنى التحتية، وحتى إذا ما توفرت وبنسبة منخفضة بعض عناصرها مثل الكهرباء، فإن عناصرها الأخرى مثل المياه وأقنية الصرف الصحي تكون أقل بكثير مما هو متوفر للمناطق الأخرى، وهي تتعدم كلياً على صعيد المرافق الصحية والتعليمية والخدمية.

ومهما اختلفت طبيعة مساكن المناطق العشوائية من حالة إلى أخرى، فثمة قواسم مشتركة تجمع بينها، وهي تتم أولاً عن انخفاض أو انعدام مداخل سكانها، وثانياً عن الافتقار إلى الثقافة الإسكانية فهي ذات تكوين نابع من حقيقة واقعهم المعيش، وثالثاً عن أن جميع هذه المساكن جرى تشييدها من مواد إنشائية رديئة النوعية ورخيصة الكلفة. ولهذا فإنها تظهر بأشكالها ومواصفاتها ومفروشات متجانسة جداً ومتشابهة إلى حد يكاد القادم إليها حديثاً يعجز عن التمييز بينها أو الوصول إليها عبر طرقاتها الضيقة والمتشابهة في مسالكها.

ويعاني الفقراء بسبب أوضاعهم السكنية البائسة التي جعلتهم يشعرون بحرمان وبدونية طبقتهم الاجتماعية من إحباط شديد يولد لديهم سيكولوجياً شعوراً بالكراهية واتجاهاً للعنف، الذي يرون فيه أحد أساليب التغيير السياسي والاجتماعي. ويتبين من دراسة الحروب الداخلية والحوادث المسلحة، أن الفقراء من سكان وأحياء الصفح والمستوطنات العشوائية، حولوا هذه المناطق إلى بؤر توتر، كان العاطلون عن العمل فيها طليعة القوى الميليشاوية والمجموعات المسلحة التي انخرطت في إحداث عنف وتناحر مع السلطة أو في ما بينها في ظل شعارات معلنة. لكن سرعان ما يكتشف الراصد لأصول هذه المجموعات وحركتها أن معظم أفرادها يخفون خلف تلك الشعارات المعلنة إحباطات ربما تعود بمعظمها إلى أوضاعهم السكنية الشاذة وحالة فقرهم الشديد، وهم بشكل عام غير مندمجين في عملية الإنتاج الاقتصادي والانفتاح الثقافي والاجتماعي.

وتظهر تداعيات المشكلة الإسكانية على سلوكية سكان المناطق العشوائية والمساكن الفقيرة بما يبدو من عصبية مقيتة، فهم من الهشاشة الثقافية التي تعيق فهمهم أبعاد القضايا وعمقها، إذ أنهم ينساقون في مجرى الأحداث والتطورات من دون أن يعرفوا خفاياها الحقيقية.

وإذا درسنا عمق الارتباط بين الإنسان ومسكنه، باعتبار أن المسكن هو نقطة الارتكاز لنموه ولتوازنه الجسدي والنفسي والاجتماعي، لوجدنا أن السكان الفقراء في تجمعات السكن العشوائي والأرياف الفقيرة غير قادرين على تحقيق هذا التوازن، وهذا ما يسبب لهم جرحاً عميقاً في نفوسهم وانكساراً حاداً في مشاعرهم وطموحاتهم. هذه الحالة تخلق لديهم صراعاً مع الذات وعدائية ضد الآخرين، سرعان ما تظهر في تعبيرات حادة جداً تتم عن سلوكية متوترة تصل إلى حدود ارتكاب الأعمال الجرمية.

والخطير جداً على هذا الصعيد ما يتحمله الأطفال من تبعات هذا الواقع التي تهددهم بحاضرهم ومستقبلهم. فهم يتلقون كل الإهانات المعنوية، ويتعرضون لشتى أنواع العنف الجسدي، ويفتخون بشكل مبكر جداً على ممارسات شاذة قد تدفعهم إلى ممارستها من غير أن يدركوا حجم مخاطرها.

ومن المخاطر الشديدة التي يواجهها سكان المناطق العشوائية والفقيرة والتي تسبب لهم الأمراض المزمنة والقاتلة هي مشكلة التلوث بكل أشكالها وأنواعها، بعدما خرجت هذه المشكلة من سموم الهواء الملوث بالغاز والدخان والروائح الكريهة المنبعثة من السيارات القديمة والنفايات والمعامل الصغيرة. وتبرز هذه المشكلة من جانب آخر وبشكل أشد وأقوى من جراء تلوث الهواء داخل المساكن المعتمدة في وقودها على الفحم والخشب وروث الحيوانات، إضافة إلى الانتشار الكثيف لمدخني السجائر بين سكان الحضر. وفي المناطق الريفية، نجد أن السكان الفقراء يخصصون فسحة منخفضة على الأغلب داخل بيوتهم للحيوانات، فينامون معها نظراً لعدم احتواء هذه البيوت على أكثر من غرفة.

ويسبب هذا التلوث فإن نسبة عالية من سكان مناطق الحضر والفقراء الريفيين يتعرضون لأخطار صحية تهددهم بالعمى والكساح والتدرن وأمراض سرطان الرئة وأمراض القلب والشرابين.

وكخلاصة للقول إن الفقراء الذين يسكنون في مناطق السكن العشوائي والأرياف الفقيرة يواجهون بأنفسهم مسألة أمنهم السكني، إلا أن كافة المؤشرات والوقائع تظهر أنهم عاجزون كلياً عن تحقيق هذه المسألة بمعزل عن سياسات إسكانية أو تمويلية تشرع بوضعها وتنفيذها السلطات الرسمية.

وثمة قضايا صحية أساسية لا يمكن إغفالها، إذ أن جميع مساكن التجمعات الحضرية والأحياء الفقيرة تخالف المعايير الصحية الواجب توفرها في المسكن والتي ينص بعضها على وجوب ارتفاع سقف الغرفة عن (٢,٨٠ م) واحتوائها على ما لا يقل عن (١٥ م ٢) من الهواء للشخص الواحد، وضرورة الاستفادة من استدارة الشمس لمنع الرطوبة والتزود بنورها. وتتبدى المشاكل الصحية الناجمة عن سوء السكن على الوجوه الصفراء للأولاد وعلى هزلة أجسامهم، وفي كثرة الأمراض بينهم وتفشيها بسرعة بين السكان.

وتزداد الأوضاع الصحية سوءاً في هذه المناطق بسبب فقدان أنظمة خدمة الصرف الصحي التي يتبين من خلال المؤشرات أن (٣٩,٨) في المائة من المساكن غير مجهزة بهذه الأنظمة وهي تعتمد بنسبة (٦٠,٢) في المائة على شبكة مجاري عامة و(١,١٥) في المائة على مجاري مكشوفة و(٣٧,٢) في المائة على جورة صحية و(٠,٥٨) في المائة على غير ذلك. والخطورة في هذا المنحى أنه في كثير من الأحيان تتسرب محتويات هذه المجاري إلى شبكة مياه الشرب لتختلط مع مياهها ولا يكتشف الأمر إلا بعد وقوع العديد من حالات التسمم السريع.

كما تعتبر مياه الشرب مصدر خطر كبير على صحة سكان هذه المناطق إذ أن نسبة (٧١,٧) في المائة منها غير معقمة وبالتالي غير صالحة للشرب.

ومن المشاكل الصحية التي يتعرض لها سكان المناطق الحضرية والمساكن الريفية الفقيرة هي تلوث المياه التي تعتبر من أكثر المشاكل مصدراً للأمراض الخطيرة بسبب عدم توفر المياه النظيفة الصالحة للشرب وحتى للاستحمام والتنظيف، وكذلك اعتماد نظام خدمات الصرف الصحي بطريقة غير ملائمة.

فالماء الصحي يتوفر عند أقل من ٢٠% من سكان الريف ولدى أقل من ٦٠% من سكان مراكز الحضر. ويؤدي استعمال المياه الملوثة إلى إصابات دائمة ومستمرة في الإسهال والكوليرا والملاريا والعمى.

وقد تسبب ارتفاع وتيرة النمو الحضري إلى إحداث أخطار مدمرة في نوعية الأنهار والشواطئ التي تقع في محاذاتها مناطق تجمعات السكن العشوائي للفقراء من جراء تعرضها لمياه المجاري المنزلية غير

المعالجة. فنظام الصرف الصحي يكاد أن ينعدم في هذه المناطق، وهذا ما يعرّض السكان لأخطار صحية شديدة، فالنفايات المائية من البيوت والصناعات الكيماوية وتكرير السكر والمسالخ لا تعالج بالطرق العلمية المعاصرة، لذا فإن معظمها أو جميعها تصرف في الأنهار أو المجاري المكشوفة لتحلل، مسببة تلوثاً خطيراً للهواء وللمياه الجوفية ومياه الأنهر والشواطئ.

كما أن طرقاتها تشكل تهديداً على سلامتهم، فهي عبارة عن مجاري مكشوفة للمياه الأسنة المتجمعة من مياه البيوت المستعملة. وفي الكثير من الأحيان تغمرها مياه شبكة الصرف الصحي نظراً لمحدودية طاقاتها، فتحولها إلى مستنقعات مليئة بالمياه القذرة، لتصبح بؤراً تعيش فيها كل أنواع الحشرات والفئران والجراديين.

ولطالما تسبب التيار الكهربائي في هذه المناطق بحصول كوارث من جراء الحرائق التي سببها احتكاك الأسلاك، فأنت النيران على العديد من أحيائها لتلتهم عشرات الأكوخ المكدسة فوق بعضها البعض وتصيب عشرات الأشخاص. وفي بعض الحالات التي تكون فيها شبكة الكهرباء بعيدة عن هذه المناطق، أو أنها تخضع لتفتين قاس، فإن العديد من سكانها يقتلون بعد أن يصعقهم التيار الكهربائي بينما يعملون على وصل مساكنهم بالشبكة المحملة بالتيار.

#### خامساً - تمويل السكن في دول منطقة الإسكوا: الأدوار والآليات

إزاء تعاضم أزمة السكن، وعلى وجه الخصوص تنامي ظاهرة السكن العشوائي، في بلدان منطقة الإسكوا، سعت هذه البلدان في محاولات منها لمعالجة هذه الأزمة إلى اعتماد سياسات إسكانية، تحددت طبيعتها وآلياتها في نطاق ما فرضته خصوصية كل بلد منها. وقد حاولت هذه البلدان إضفاء طابع المشاركة، بتوحيد جهود مختلف القطاعات العامة والخاصة والأهلية، لمواجهة هذه الأزمة بسبب تعاضم نموها وانتشار السكن العشوائي.

لكن كيف أسهمت هذه القطاعات في تمويل معالجة هذه الأزمة وإسكان الفقراء؟ وهل نجحت فعلاً في عملها؟ إضافة إلى أسئلة كثيرة تبرز في هذا المجال. إلا أن الرد على هذه التساؤلات يستأهل التوسع كثيراً نظراً لتعدد بلدان منطقة الإسكوا المعنية في دراستنا وحجم مشاكلها الإسكانية الكبيرة فضلاً عن تمايزها عن بعضها البعض. ومع ذلك سنحاول وبإيجاز جداً أن نبرز ما نستطيع إبرازه من إنجازات مؤسسات هذه القطاعات في معالجة مشكلة السكن العشوائي وإسكان الفقراء.

#### الف - القطاع العام

على الرغم من قصور الإمكانيات المالية لهذا القطاع، وهذا ما بدى واضحاً طوال المرحلة الفائتة، ومحدودية إنجازاته في مجالات تمويل الاحتياجات الإسكانية، فإنه يبقى القطاع الأساسي الذي أخذ على عاتقه معالجة مشكلة السكن العشوائي وإسكان الفقراء، نظراً لمسؤولياته إزاء قضايا المجتمع ولكونه يتمتع بخصوصيات وقدرات قانونية ومعنوية ومادية تمكنه من اتخاذ القرارات المتناسبة مع معالجة هذه المشكلة. وقد اعتمد لهذه الغاية أكثر من طريقة وأسلوب.

ففي الأردن، أسهم القطاع العام من خلال مؤسساته في بناء (٤،١٠%) من المساكن التي جرى بناؤها بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥. وكان من بين هذه المؤسسات: مؤسسة الإسكان التي بلغ مجموع ما بنته (٥،١٠٠) مسكن، ودائرة التطوير الحضري التي شيدت (٤٣٧٥) مسكناً، والمؤسسة العسكرية (٧٣٢)

مسكناً، وسلطة وادي الأردن (٩٠٠) مسكن. أما مجموع ما بنته المؤسسات العامة في الأردن فقد بلغ (١١١٨٩) مسكناً منها (١٠٠،٠٠٣) مساكن في الحضر و(١١٨٦) مسكناً في الريف<sup>٦٥</sup>.

والجدير ذكره أن سلطة وادي الأردن توقفت عن العمل في عام ١٩٩١، بينما اقتصر عمل المؤسسة العامة للإسكان اعتباراً من عام ١٩٩٣ على تطوير الأراضي بتقطيعها إلى قطع صغيرة وتزويدها بالمرافق العامة<sup>٦٦</sup>.

أما بالنسبة إلى مؤسسة الإسكان العامة، فإنها تأتي في المرتبة الثالثة بين المؤسسات الأردنية التي تعمل في نطاق التمويل الإسكاني، فقد بلغ معدل قيمة قروضها الإسكانية في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي (١٤،٢) مليون دينار أي ما نسبته (٨%) من إجمالي القروض الإسكانية الممنوحة في نفس الفترة<sup>٦٧</sup>.

ووفق القرار رقم (٢٩٤) تاريخ ٢٩/تموز/٢٠٠٠ وتعديلاته، بات ذوو الدخل المحدود في القطاع العام يستفيدون من قرض إسكاني قيمته (١٥) ألف دينار في حالات بناء أو شراء وحدة سكنية و(٥) آلاف دينار في حالات التوسيع. شرط ألا يكونوا قد استفادوا في السابق من القروض الإسكانية وألا تزيد مساحة الوحدة عن (٢٠٠ م<sup>٢</sup>) وكلفتها عن (٣٠) ألف دينار، والمدة القصوى للتسديد هي عشرون عاماً. وتتولى المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري مهام دراسة الطلبات وإصدار شهادات التأهيل بالأشخاص الذين تنطبق عليهم الشروط، وقد تم تأهيل (٤٨٥٣) موظفاً منذ بدء المشروع ولغاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وحصل (٣٨٨٥) موظفاً على شهادات التأهيل<sup>٦٨</sup>.

وعلى صعيد الخطط الإسكانية في الأردن، فقد جرى اعتماد خطة ثلاثية ١٩٧٣ - ١٩٧٥ وبعدها ثلاث خطط خمسية، وكانت المحصلة عدم تطابق النتائج مع ما هو مقرر. إذ أن نسبة إنتاج القطاع العام بلغت (٥،٩%) و(١٠،٨%) و(١١،٩%) من الاستثمارات الفعلية في الخطط الثلاثة، بينما كانت توقعات الخطط تشير إلى أن إنتاج القطاع سيكون بحدود (٢٦%) و(٣٦،٢%) و(٤٢،٥%) على التوالي. بينما ارتفعت نسبة إنتاج القطاع الخاص خلافاً لما كان متوقفاً لها من (٧٣،٣%) إلى (٩٤،١%) في السنة الأولى ومن (٦٣،٨%) إلى (٨٩%) في السنة الثانية ومن (٥٧،٥%) إلى (٨٨،١%) في السنة الثالثة.

وفي لبنان، نجد أن الخلفية التاريخية لاهتمام القطاع العام في قضايا الإسكان بصورة جدية تعود إلى عام ١٩٥٦ مع إنشاء المصلحة الوطنية للتعمير. ومنذ ذلك التاريخ والدولة اللبنانية تولي اهتماماً خاصاً لمعالجة مشكلة الإسكان عبر مؤسسات عملت على إنشائها ثم ألغت بعضها، وما زال البعض الآخر يزاول مهامه بشكل متخصص ومباشر في التعامل مع قضايا الإسكان، أو بشكل غير مباشر، لكنها تسهم من خلال عملها في الحد من تفاقم المشاكل الإسكانية في لبنان.

وكان من أبرز المؤسسات التي أنشأتها الدولة لغايات إسكانية: ١- مجلس الإسكان، وامتدت فترة عمله من ١٩٦٢/٩/١٧ إلى ١٩٧٧/٤/١٨ وكانت حصيلة إنجازاته تشييد (٧٠٠) مسكن توزعت بين مدن صور (١٠٠) مسكن وصيدا (٤٠٠) مسكن وطرابلس (٢٠٠) مسكن لم تنجز نهائياً، ٢- المديرية العامة للإسكان،

<sup>65</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٣٠.

<sup>66</sup> المرجع السابق، ص ٢٩.

<sup>67</sup> المرجع السابق، ص ٣٤.

<sup>68</sup> المرجع السابق، ص ٣٦.



وجرى تأسيسها في ٢١/١٢/١٩٧٣ وتم الغاؤها في عام ١٩٩٦، وعلى الرغم من الصلاحيات الواسعة التي منحها القانون لهذه المديرية لإقراض المواطنين المعوزين وأصحاب الدخل المحدود وبناء المساكن وتمويل المؤسسات ذات الصلة المباشرة في عمليات تشييد المساكن، فإن عملها اقتصر على منح قروض الترميم لأصحاب المساكن المتضررة من جراء الأحداث العسكرية التي وقعت في لبنان، وقد بلغ عدد قروض الترميم التي منحتها هذه المديرية (١٨٩٠٤) قروض بقيمة (٣٥٣) مليون ليرة لبنانية، ٣- الصندوق المستقل للإسكان، وأنشأت الدولة هذه المؤسسة بتاريخ ١٧/أيار/١٩٨٠ ثم ألغتها في ٢٤/تموز/١٩٩٦ وكانت الغاية من إنشائها تمويل شراء أو بناء (٢٠) ألف وحدة سكنية لأصحاب المداخل المحدودة والمتوسطة، على أن يكون مصدر تمويل هذه القروض المبالغ العائدة إلى الصندوق من الرسوم على زيادة عامل استثمار البناء. وقد بلغ عدد القروض التي منحها الصندوق منذ تاريخ تأسيسه وحتى تاريخ إلغائه نحو (١٤٢٠٠) قرض بينما بلغ عدد الإتفاقيات لزيادة عامل استثمار البناء (١٦٦٢٣) اتفاقية، ٤- المؤسسة العامة للإسكان التي جرى تأسيسها بدلاً من المديرية العامة للإسكان والصندوق المستقل للإسكان وذلك بتاريخ ٢٤/تموز/١٩٩٦ وأصبحت مرتبطة بوزارة الشؤون الاجتماعية التي أنيطت بها كافة المهام السابقة لوزارة الإسكان والتعاونيات التي جرى إلغاؤها<sup>٦٩</sup>.

ويوجد لدى هذه المؤسسة صلاحيات واسعة لمعالجة أزمة السكن بما فيها السكن العشوائي وإسكان الفقراء، إلا أن عملها اقتصر حتى الآن على منح قروض للمواطنين بتمويل بنسبة من الاحتياط الإلزامي للمصارف الخاصة يتم توظيفها في تمويل القروض الإسكانية عبر المؤسسة العامة للإسكان وقد منحت هذه المؤسسة حتى تاريخ ٢٠/أب/٢٠٠٢ نحو (٦٣٣٥) قرصاً.

أما المؤسسات العامة التي تتعامل مع قضايا الإسكان بطريقة غير متخصصة هي: ١- مجلس الجنوب الذي جرى إنشاؤه عام ١٩٧٠، فإنه يمنح التعويضات المالية لأصحاب المساكن التي تتعدم كلياً أو جزئياً من جراء الاعتداءات الإسرائيلية، ٢- صندوق المهجرين الذي انطلق في ٤/كانون الثاني عام ١٩٩٣ وقد منح خلال فترتي (١٩٩٣/١٩٩٧ و ١٩٩٩/٢٠٠١) نحو (٢٥٠٣،١) مليارات ليرة لبنانية. وتوزعت هذه المبالغ على عمليات إخلاء المنازل من محتليها وإعادة الإعمار والترميم ومشاريع البنى التحتية وتشييد (٧٤) بناءً مؤلفة من (٩١٢) شقة و(١٨) محلاً تجارياً وغير ذلك من أعمال أخرى، ٣- مجلس الإنماء والإعمار الذي ما زال يعمل منذ تاريخ ٣١ كانون الثاني ١٩٧٧ وحتى تاريخه. وقد تمكن هذا المجلس من تأمين عدة قروض إسكانية وزعها على المديرية العامة للإسكان (٣،٣٣٣) مليون ليرة والصندوق المستقل للإسكان (٢٣) مليون ليرة والاتحاد الوطني للتسليف التعاوني (٢٥) مليون ليرة ولمصرف الإسكان قرض بقيمة (٢٠) مليون ليرة وقرض آخر بقيمة (٥٠) مليون دولار. كما عمل على تلزيم عقود خاصة بالإسكان قيمتها (٣،٩٠) مليون دولار بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠٠١، ٤- التنظيم المدني ويختص في شؤون التنظيم المدني من خلال التخطيط ووضع تصميم توجيهي عام للبنان، ٥- مؤسسة "اليسار" وهي تعمل على تأمين المساكن البديلة لـ (٥٨) ألف نسمة من أصل (١٣٠) ألف نسمة يسكنون في منطقة من أكثر المناطق عشوائية في لبنان.

أما في سوريا، فقد أخذ القطاع العام على عاتقه من خلال وزارات ومؤسسات الدولة تأمين المساكن في إطار عملية متكاملة تبدأ من اختيار موقع البناء والتخطيط العمراني للتجمعات السكانية ووضع الدراسات التفصيلية والتنفيذية وتأمين مواد البناء والتمويل اللازمين لعملية التنفيذ. إن المساكن التي تبنى من قبل الدولة

<sup>69</sup> مرجع سابق، "فقدان ضمان حياة السكن الملائم في لبنان"، ص ٢٢.

هي مساكن اقتصادية وصحية، وهي مبنية لغاية السكن ويمنع المتاجرة بها، ويعود ذلك إلى دعم الدولة لهذا النوع من الإسكان.<sup>٧٠</sup>

ومن بين التجارب الإسكانية التي أنجزتها الحكومة السورية المشاريع السكنية الريفية النموذجية في المناطق الزراعية الحديثة في الفرات والغاب كقرى جديدة للفلاحين والعمال الزراعيين والموظفين، إضافة إلى إعادة بناء القرى المحررة في منطقة القنيطرة. ويعتبر مشروع السكن الريفي في سد الفرات هو المشروع الرائد بين هذه المشاريع، وقد بلغ عدد المساكن التي تم بناؤها في هذا المشروع (٦٧٦٨) مسكناً ريفياً بمساحة لا تزيد عن (٤٠ م<sup>٢</sup>) للمسكن الواحد و(١٦٢) مسكناً للموظفين بمساحة لا تزيد عن (٦٥ م<sup>٢</sup>) للمسكن الواحد. ومشروع السكن الريفي في منطقة الغاب الذي بدأت الدولة بتنفيذ القرية الأولى منه في منطقة شطحة التي تضم (٦٠٠) مسكن من أصل (٢٥) موقعاً سكنياً لإنشاء القرى النموذجية وبالأخص على سفوح الجبال غير الزراعية<sup>٧١</sup>. أما في منطقة القنيطرة فإن عدد البيوت التي كان مراداً بناؤها هو (٦٠٠) بيت إضافة إلى العديد من البيوت في مدينة البعث و(١٥٠٠) بيت في القرى المحررة<sup>٧٢</sup>.

ويسهم القطاع العام السوري في معالجة أزمة السكن من خلال وزارة الإسكان والمرافق والمؤسسات العامة للإسكان ومؤسسة الإسكان العسكري والمصرف العقاري. ويحق لكل مواطن يرغب في الحصول على مسكن في المؤسسة العامة للإسكان أن يشترك بالادخار، على أن يكون قد دفع نصف قيمة المسكن. كما أن المصرف العقاري يمنح لمن يرغب من المدخرين الذين وزعت عليهم المساكن قرصاً لتسديد قيمة مسكنه بالحدود التي يسمح بها قانون المصرف على أقساط شهرية متساوية خلال فترة حدها الأقصى خمسة عشر عاماً وبفائدة بحدود (٧%)، وتوزع المؤسسة المساكن على المدخرين وتبيعها لهم بسعر الكلفة مضافاً إليها نسبة ربح لا تزيد عن (٥%).

وقد حددت الأهداف المحددة للخطة الخمسية ١٩٩٦ - ٢٠٠٠ بالنسبة للمؤسسة العامة للإسكان ما يلي:  
أ- توسيع قاعدة الادخار السكني بإنجاز حوالي (٧٢٠٠) وحدة سكنية في مختلف محافظات القطر، ب- تأمين المساكن الشعبية لذوي الدخل المحدود (للعاملين في الدولة - للمندزين بالهدم وأسر الشهداء)، ج- بناء مساكن عمالية بحوالي (٢١٠٠) مسكن في ضاحية عدرا بدمشق وخاصة هنانو في حلب والوعر في حمص ودير الزور وأدلب، د- بناء (٧٨٠) مسكناً لأساتذة الجامعات الأربع في محافظات دمشق - حلب - حمص - اللاذقية. وقد ساهم القطاع العام في حوالي (٢٥%) من المساكن المنفذة في الخطة الخمسية الخامسة ١٩٨١-١٩٨٥ والبالغة (١٩٢٧٢٠) مسكناً.

ويقوم المصرف العقاري في سوريا بمنح القروض لأجل طويلة إلى مؤسسات القطاع العام التي تعمل في مجال البناء السكني بفائدة (٧%) حتى عشر سنوات وبفائدة (٧,٥%) حتى خمس عشرة سنة وللجمعيات التعاونية السكنية بفائدة (٧,٥%) حتى عشر سنوات و(٨%) حتى خمس عشرة سنة وللأفراد من أجل الغايات السكنية بفائدة (٨,٥%) حتى عشر سنوات و(٩%) حتى خمس عشرة سنة<sup>٧٣</sup>.

وقد نجم عن دمج الخطط والسياسات الإسكانية في الخطط التنموية في سوريا التنبؤ المطلق لهدف المئول الأول "المأوى الملائم للجميع" حيث كرس تعاضد القطاعات الإنتاجية الإسكانية أي الإنتاج الإسكاني

<sup>70</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٧.

<sup>71</sup> المرجع السابق، ص ٤٨.

<sup>72</sup> المرجع السابق، ص ٥٢.

<sup>73</sup> راجع بهذا الخصوص، "المصرف العقاري التعليمات التطبيقية لنظام عمليات المصرف"، دمشق، ١٩٩٧، والمصرف العقاري لنظام عمليات المصرف، ١٩٩٨.

للقطاع العام والتعاوني الخاص. ويقع على عاتق القطاع استملاك العقارات لتخطيطها وتقسيمها إلى مقاسم معدة للبناء بغية إنشاء المساكن لذوي الدخل المنخفض التي عرفت "بالمساكن الشعبية" أو بيعها للراغبين في إنشاء تلك المساكن، كما يقع على عاتق المؤسسة العامة للإسكان تسليم المسكن إلى المدخر في منطقة ادخاره<sup>٧٤</sup>.

أما في مصر، فقد اتجهت الدولة منذ عام ١٩٥٤ إلى مواجهة مشكلة السكن عن طريق بناء وحدات سكنية لمحدودي الدخل، وأنشأت لهذه الغاية شركة التعمير والمساكن الشعبية في أيار مايو ١٩٥٤، وقد تمكنت هذه الشركة من إقامة المباني السكنية على نطاق واسع في مناطق مستحدثة في القاهرة والاسكندرية، وفي الأحياء الفقيرة التي جرى هدم مساكنها مثل تلال زينهم وشبر. وقد تم تأجير هذه المساكن إلى محدودي الدخل بقيمة تأجيرية تراوحت بين (١٠) في المائة و(١٥) في المائة من مداخيلهم. ولم يعتمد مبدأ التمليك إلا على نطاق ضيق في نهاية الستينات. وفي توجه آخر لإسكان محدودي الدخل، جرى بناء مدن سكنية للعمال بالقرب من مراكز عملهم كالمدينة السكنية التي شيدت في حلوان لعمال الصلب والحديد.

واستمرت جهود القطاع العام الحصري لإسكان ذوي الدخل المحدود فأنشأ المزيد من المدن منذ عام ١٩٧٨ لكن هذه الخطوة لم تتجح في تحقيق أهدافها بسبب ارتفاع تكاليف الوحدات السكنية التي تعدت إمكانات محدودي الدخل. وهذا ما دفع الحكومة المصرية إلى توفير "الإسكان الاقتصادي" بتشجيع محدودي الدخل بالمساهمة في تحمل جزء من تكاليف البناء. وفي عام ١٩٧٦، جرى إنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي.

وفي عام ١٩٧٩، جرى إنشاء بنك التعمير والإسكان الذي باشر عمله لبناء وحدات سكنية لا تزيد تكلفة الوحدة منها عن عشرة آلاف جنيه يأخذ طالب الوحدة على عاتقه (٢٠%) (٢٠٠٠ جنيه) ويدفع البنك (٨٠%) (٨٠٠٠ جنيه) يمنحها كقرض إلى صاحب العلاقة بشروط ميسرة جداً.

وكان من المقرر أن ينفذ هذا البنك (١٩) ألف وحدة سكنية في المدن القائمة، كما تعاقد هذا البنك مع ١٤ محافظة بالجمهورية على تخصيص جزء من الأراضي العامة التابعة لها يقوم البنك بتشديد الوحدات السكنية عليها. كما قام البنك بشراء أراض في المدن الجديدة لإقامة مشروعات إسكانية منخفضة التكاليف انسجاماً مع خطة الدولة الإسكانية. وقد تمكن من إنجاز ألف وحدة سكنية في مدينة العاشر من رمضان، كما أنجز العديد من الوحدات في محافظتي البحيرة والسويس.

إلا أن عدم وجود الأموال الكافية لدى البنك كان يدفعه إلى التوقف عن عمله لإنجاز الوحدات التي كان قد بدأ بتشديدها، وتنفيذ المشروعات الإسكانية الموجودة في روزنامة عمله. وكان يترتب على هذا التوقف إشكالات عديدة على صعيد المقاولين وطالبي الوحدات وحتى على صعيد أداء المصرف ومعنوياته.

ويستنتج من متابعة أداء الدولة المصرية في مجال الإسكان أن الاستثمارات العامة في الستينات والنصف الأول من السبعينات توزعت بنسبة (٥٦%) على الإسكان الاقتصادي و(٣٥,٧%) على الإسكان المتوسط و(٨,٣%) على الإسكان فوق المتوسط. أما في الفترة ١٩٨٢-١٩٨٦، فقد بلغت نسبة الوحدات السكنية المشيدة من فئة الإسكان الاقتصادي (٥٧,٥%) من أصل (٨١٢,٤) ألف وحدة في مقابل (٢٩,٨%) لوحدات الإسكان المتوسط و(١٢,٧%) للإسكان فوق المتوسط والفاخر.

<sup>74</sup> مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٤٥.

وقد بلغت قيمة القروض التي منحها القطاع العام للإسكان المنخفض التكاليف (الاقتصادي) خلال الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٢ و ١٩٨٧ حوالي (١،٦٦٨) مليون جنيه مصري.

وقد أولى القطاع العام في دولة الكويت أهمية كبرى لمعالجة مشاكل الإسكان الناجمة عن النمو السكاني وتزايد قدوم أعداد كبيرة من المهاجرين إليها، فضلاً عن المعاناة المالية للعديد من الأسر الكويتية والمقيمة على حد سواء.

ولذلك أنشأت دولة الكويت عدة مؤسسات إسكانية بدأت مع مجلس الإسكان في عام ١٩٥٤ ودائرة أملاك الدولة في عام ١٩٥٦ ثم بنك الائتمان في عام ١٩٦٠ والهيئة العامة للإسكان في عام ١٩٧٤، وبعدها تم إنشاء وزارة الإسكان في عام ١٩٧٥ لتتولى المسؤولية الإدارية والاجتماعية للإسكان، وفي عام ١٩٨٢ جرى تأسيس المجلس الأعلى للإسكان لوضع السياسات الإسكانية على المديين القريب والبعيد. وفي عام ١٩٨٦، دُمجت الهيئة العامة للإسكان بوزارة الإسكان في سبيل توحيد جهودهما لتحقيق نتائج أفضل لعمليهما. وفي عام ١٩٩٣، صدر قانون يحمل رقم ٤٧ جرى بموجبه إنشاء المؤسسة العامة للرعاية السكنية ويتكون رأسمالها من حصتين نقدية مقدارها (٥٠٠) مليون دينار كويتي وعينية تتكون من الأراضي المخصصة لأغراض الرعاية الإسكانية<sup>٧٥</sup>.

وقد تم بموجب الخطة الخمسية الأولى ١٩٧٦/٧٥ - ١٩٨٠/٧٩ تشييد (٣٣،٥٥٥) ألف وحدة سكنية. وبموجب الخمسية الثانية ١٩٨١/٨٠ - ١٩٨٥/٨٤ حوالي (٩،١٦٣) وحدة سكنية، وجرى توفير كافة الخدمات العامة في مشروعات هذه الخطة. وتم تشييد حوالي (١٨،٨٨٩) وحدة سكنية موزعة ضمن (١٢) مشروعاً إسكانياً متكاملًا من حيث المرافق والخدمات والمباني العامة. وكان من أهداف هذه الخطة الإسراع في تشييد المساكن مع الأخذ بعين الاعتبار تخفيض تكلفة البناء واستغلال الأراضي الصالحة للسكن. وعلى الرغم من الغزو العراقي لدولة الكويت الذي أوقف العمل في شتى مجالات القطاعات، عادت دولة الكويت بعد تحريرها لاحقاً إلى السير في الخطة الخمسية الرابعة ١٩٩١/٩٠ - ١٩٩٦/٩٥ التي تم بمقتضاها إنجاز حوالي (٩٠٥٣) وحدة سكنية. وبعد إنشاء المؤسسة العامة للرعاية السكنية في عام ١٩٩٣، تولت هذه المؤسسة الإشراف على تنفيذ الخطة الخمسية الخامسة ١٩٩٦/٩٥ - ٢٠٠١/٢٠٠٠ التي بموجبها يجب أن يتم إنجاز (٢٥) ألف وحدة سكنية<sup>٧٦</sup>.

وهناك المشاريع التي يشارك في تمويل تنفيذها القطاع الخاص، وهي تضم حوالي (١٠٦٦٤) وحدة سكنية عبارة عن قسائم سكنية مساحة الواحدة منها (٤٠٠) م<sup>٢</sup>. وتعني الرعاية السكنية في دولة الكويت أحقية كل أسرة كويتية على سكن خاص بها وبمواصفات حديثة، وتحصل الأسرة على وثيقة تملك بعد مرور (١٠) سنوات من استلام المسكن. أما أنواع الرعاية السكنية التي تقدمها الدولة للمواطنين فهي: ١- قروض عقارية، ٢- قسائم بدون قروض، ٣- قسائم وقروض، ٤- شقق، ٥- بيوت حكومية موحدة النمط<sup>٧٧</sup>.

وفي سلطنة عُمان، التزمت الحكومة بجدول أعمال المونل بتتبؤ عدد من الآليات والإجراءات والنهج لتنفيذ أهداف المونل الثاني ونظم توزيع الأراضي وتنشيط دور القطاع الخاص في توفير المسكن الملائم وضمان حيازته من خلال وضع ثلاثة أنواع من برامج توفير السكن متكاملة في منهجيتها ويحمل كل منها

<sup>75</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - دولة الكويت"، الإسكوا، بيروت، دون تاريخ، ص ١٢-١٣.

<sup>76</sup> المرجع السابق، ص ٥٩.

<sup>77</sup> المرجع السابق، ص ٦٠.

أهدافاً تخدم مصالح الفئة المجتمعة من خلال تنفيذ برامج المساكن الاجتماعية والمساعدات الإسكانية والقروض السكنية الميسرة<sup>٧٨</sup>.

وفي البحرين، تم بين عامي ١٩٧٥ و ٢٠٠٠ تشييد نحو (٢٠,٥٦٤) ألف وحدة سكنية. وقد بلغ المعدل الوسطي لمساهمتها في تشييد المساكن (١٦%) من مجموع المساكن المشيدة في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٩١ و ٢٠٠١ يقابلها (٨٤%) للقطاع الخاص، و(٣٢%) في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٨١ و ٢٠٠٠ يقابلها (٦٨%) للقطاع الخاص<sup>٧٩</sup>.

وقد تحققت أهم الإنجازات الحضرية في البحرين ما بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٨، ففي مجال الإنجازات الإسكانية وفرت الحكومة (٤٥٥٠٠) خدمة إسكانية بلغت كلفتها نحو (٨٠٠) مليون دينار بحريني<sup>٨٠</sup>.

وعلى صعيد التمويل الإسكاني في البحرين، فإن بنك الإسكان هو الممول الأساسي لعمليات التملك الإسكاني، وقد منح بين عامي ١٩٧٦ و ٢٠٠٠ نحو (١٥٠٩٥) قرصاً بقيمة (٢٤٤) مليون دينار بحريني.

### باء- القطاع الخاص

يسهم هذا القطاع في تنفيذ وتمويل العديد من أنشطة قطاع البناء السكني، وما يمكن تسجيله هنا أن المقاولين من القطاع الخاص هم الذين قاموا بتشديد المباني السكنية في هذه البلدان بهدف بيعها أو تأجيرها في جميع بلدان الإسكوا، باستثناء تلك البلدان التي كانت تتخذ من الاشتراكية أسلوباً لنظامها الاقتصادي. حتى أن هذه البلدان بدأت مع تحول اقتصادها نحو السوق والانفتاح، تشجع المقاولين على استثمار أموالهم في القطاع السكني. ويمكن القول أن المقاولين استطاعوا أن يطوروا أساليب عملهم باتجاه إنشاء المباني السكنية وبيعها بالتقسيط لأجل طويلة. ويلاقي هذا العمل رواجاً كبيراً، لا سيما منه ما يقع في نطاق بيع الشقق على الخريطة، حيث يتم تسديد جزء من ثمنها على دفعات وفق مراحل تنفيذ البناء والرصيد الباقي يقسط على سنوات عديدة قد تزيد عن عشر سنوات. ويجد هذا العمل قبولا كبيراً من المواطنين رغم ما ينطوي عليه من مخاطر الاحتيال والابتزاز.

وبالإضافة إلى إسهامات المقاولين في حقل البناء السكني، هناك المؤسسات المصرفية والمالية الخاصة التي تمنح قروضاً قصيرة الأجل بفوائد السوق إلى المقاولين لتنفيذ مشروعاتهم الإسكانية. كما أنها تمنح قروضاً إسكانية طويلة الأجل إلى الأفراد كما هو الحال في لبنان، حيث جرى في عام ١٩٩٤ توقيع بروتوكول بين مصرف لبنان وعدد من المصارف الخاصة، أجاز لهذه المصارف وعبر المؤسسة العامة للإسكان منح قروض إسكانية طويلة الأجل تصل مدتها إلى ثلاثين عاماً بفوائد مخفضة (٧,٥%) من احتياطيها الإلزامي في مصرف لبنان.

وكان عدد من المصارف التجارية في لبنان، عمل على منح قروض إسكانية بالدولار الأمريكي إلى المواطنين لفترات تصل إلى عشر سنوات وبمعدلات فائدة مقاربة لمعدلات السوق، ويصل سقف القرض في بعض الحالات إلى أكثر من مائتي ألف دولار أمريكي.

78 مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٤٥.

79 د. جريس حبش، "السياسات الإسكانية والتحضر، مملكة البحرين"، الإسكوا، نيويورك، ٢٠٠٣، ص هـ.

80 مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٤٧.

ويعتبر مصرف الإسكان المصرف الوحيد المتخصص ضمن القطاع الخاص في منح القروض الإسكانية إلى المواطنين بفوائد متغيرة سنوياً تتبع أسعار السوق. ويمول حالياً عمليات البناء والشراء والترميم بقروض حدها الأقصى (١٣٣) ألف دولار أمريكي على أن تسدد في مهلة أقصاها في عشرين عاماً بفائدة معدلها (٨%) على القروض بالعملة اللبنانية و(٧%) على القروض بالعملة الأمريكية. وقد منح منذ خصصته عام ١٩٩٤ حتى ٢٠٠٣/٨/٣١ حوالي (٢٩٣١) قرصاً بمعدل وسطي قيمته (٦١) مليون ليرة لبنانية للقرض الواحد. على أساس أن دخل المقترض يجب ألا يقل عن (١،٦٠٠) مليون ليرة لبنانية أي ما يعادل (١،٠٦٦) دولاراً أمريكياً، بينما الحد الأدنى للأجور في لبنان هو (٢٠٠) دولار أمريكي.

وقد أسهم القطاع الخاص في الأردن في بناء ما نسبته (٢%) من المساكن المشيدة في الفترة الواقعة بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥ بينما بلغت نسبة مساهمة الأفراد في نفس الفترة (٨٥،٧%). ويمكن القول أن قطاع بناء المساكن يعتمد بمعظمه في الأردن على الأفراد<sup>٨١</sup>.

والجدير ذكره أنه في نهاية عام ١٩٨٨ بدأت جمعية المستثمرين في القطاع الإسكاني الأردني تعمل بدنامية شديدة مكنتها من الإسهام حالياً في تشييد نحو (١،٨%) من مجموع المساكن المشيدة، ويعود سبب تطور عمل هذه المؤسسة إلى توقف المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري عن العمل في إنتاج المساكن، وإلى إعفاء أول (١٥٠ م ٢) من مساحة المسكن من ضريبة نقل الملكية التي تبلغ (١٠%)، مما جعلها أقدر على منافسة المالك الذي يبني لنفسه، وإلى الشراكة بين القطاع العام والخاص<sup>٨٢</sup>.

وكان بنك الإسكان في المرتبة الأولى من حيث التمويل الإسكاني. فقد بلغ معدل قروضه الإسكانية في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي (١١٩،٢) مليون دينار من مجموع القروض الإسكانية الممنوحة في العامين المذكورين، أي أن نسبة مساهمته في التمويل الإسكاني المنظم كانت بحدود (٦٦%).

إلا أن أعمال هذا المصرف انحصرت كثيراً بعد التعديلات التي طرأت على نظام عمله. ويأتي في المرتبة الثانية في عملية التمويل الإسكاني المنظم البنك الإسلامي، إذ بلغ معدل قروضه لعامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي (٣٤،١٥) مليون دينار من المجموع الإجمالي للقروض الإسكانية الممنوحة في نفس الفترة وبالغلة قيمتها (١٨١،٦) مليون دينار أي ما نسبته (١٩%) من مجموع قيمة تمويل القروض الإسكانية. وتمنح المؤسسات العامة الإسكانية في الأردن قروضها إلى المواطنين لأجل طويلة تصل إلى (٢٠) سنة<sup>٨٣</sup>.

كما تمحورت المبادئ التي بُني عليها مشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان في الأردن حول تعبئة مصادر التمويل حيث تم في أواخر عام ١٩٩٦ تأسيس الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري بهدف زيادة تمكين البنوك التجارية المرخصة والشركات المالية من المساهمة في تمويل قطاع الإسكان إلى جانب بنك الإسكان الوطني. هذا إلى جانب ما وفرته التوجهات الجديدة للمجلس التنظيمي الأعلى المسؤول عن التخطيط والتنظيم من أجل تيسير استثمار القطاع الخاص في توفير المأوى في المناطق الحضرية والريفية<sup>٨٤</sup>.

أما القطاع الخاص في مصر، فقد اتجه إلى بناء الوحدات السكنية الوسط والجيد، ولهذا انخفض عدد الوحدات المنفذة من الإسكان الاقتصادي خلال الفترة الواقعة بين عامي ١٩٧٧ و ١٩٨٠ حوالي (٧،٧%)

<sup>٨١</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية"، ص ٢٩.

<sup>٨٢</sup> المرجع السابق، ص ٣٠.

<sup>٨٣</sup> المرجع السابق، ص ٣٤.

<sup>٨٤</sup> مرجع سابق، "الاستدامة البيئية والحضرية"، ص ٤٤.

بينما زاد عدد الوحدات من الإسكان الجيد بمعدل (٨٢،٧%)، وخلال الخطة الخمسية الأولى ١٩٨٢-١٩٨٧ بلغ عدد الوحدات السكنية المشيدة في هذه الفترة (٨٤٠،٧٥٧) ألف وحدة نفذ منها القطاع العام (٢٠٥،٥٣٠) ألف وحدة والقطاع الخاص (٦٣٥،٢٢٧) ألف وحدة. أما في الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٨/٨٧-١٩٩٢/٩١ فقد تم تنفيذ نحو (٨١٢،٤) ألف وحدة سكنية توزعت على الإسكان الاقتصادي (٤٦٧،١) ألف وحدة والإسكان المتوسط (٢٤٢) ألف وحدة والإسكان فوق المتوسط (الجيد) (١٠٣،٣) آلاف وحدة سكنية، أي أن الاتجاه الذي ساد تلك الفترة هو الإسكان الاقتصادي<sup>٨٥</sup>.

وتهدف الخطة الخمسية الحالية للدولة ١٩٩٨/٩٧-٢٠٠١/٢٠٠٢ والخطط الخمسية المقبلة إلى تولي القطاع الحكومي تنفيذ (٢٠%) فقط من الخطط المقررة مقابل (٨٠%) للقطاع الخاص وتجدر الإشارة في مجال الإسكان إلى مشروع إسكان الشباب ومشروع إسكان المستقبل<sup>٨٦</sup>.

### جيم- القطاع التعاوني

على الرغم من أهمية العمل التعاوني الذي من شأنه أن يساعد الكثيرين على تخطي مشاكلهم الإسكانية، فإن العمل التعاوني في بلدان منطقة الإسكوا لم يلاق قبولاً من سكان هذه البلدان وهذا ما جعل تأثيرات العمل التعاوني واهية جداً ومن غير أثر يذكر. ويعود هذا الفشل في العمل التعاوني إلى جملة اعتبارات أبرز ما فيها مشكلة التمويل اللازم وفقدان مقومات العمل التعاوني المرتكزة على الثقافة التعاونية والفهم الواعي الحقيقي لغايات هذا العمل وتحديد الوسائل التي يؤمل استخدامها خلال العمل التعاوني.

ما هو جدير بالانتباه أن العمل التعاوني لمواجهة أزمة الإسكان في بلدان الإسكوا، ما زال قاصراً ومن غير فعالية تذكر على مستوى معالجة هذه الأزمة. وهذا عكس ما هو سائد في بلدان العالم المتقدم الذي شهد فيه القطاع التعاوني خطوات واسعة جداً، بعد أن لمست مجتمعات هذه الدول النتائج الطيبة للعمل التعاوني بعد استخدامه في العديد من الأنشطة الاقتصادية وخاصة في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، حيث انتشرت فيها كثيراً جمعيات التعاون لتشييد المساكن لأعضائها، وأطلق على هذه الجمعيات (Building and Loan Societies).

وتقوم هذه الجمعيات ببناء المنازل لأعضائها، كما أن بعضها يشتري الأراضي ويوزعها على الأعضاء الراغبين في البناء أو يكفي بتقديم المال اللازم للقيام بهذه العمليات، وتعود أرباح وفوائد ما تحققه هذه الجمعيات إلى أعضائها في أغراض إسكانية ليستخدموها.

ويوجد العديد من التعاونيات الإسكانية، فمنها ما له الطابع التعاوني للإنتاج، وهو النوع الخاص بتعاونيات عمال البناء، وقد انتشر هذا النوع في أواخر القرن التاسع عشر في البلدان الإسكندنافية بصورة شاملة وفي بعض البلدان الأخرى مثل بريطانيا التي أنشئت فيها تعاونيات غايتها الأساسية تأمين العمل لأعضائها ومن ثم المساهمة في بناء مساكنهم دون أن تكون هذه التعاونيات هادفة إلى الربح.

وهناك أيضاً نوع آخر من التعاونيات السكنية له طابع استهلاكي وهو نوع يقوم بدور فعال في بناء المساكن لأعضاء التعاونيات التي تلجأ دائماً إلى مصادر تمويل داخلية عن طريق اكتتاب الأعضاء بالمزيد من الأسهم أو خارجية عن طريق المؤسسات الرسمية أو الخاصة.

٨٥ د. نجوى إبراهيم محمود، "السياسات العامة والتغير السياسي في مصر ١٩٧٤-١٩٨٦"، دار الصباح، الكويت، ١٩٩٣، ص ٢٩٨-٢٩٩.

٨٦ مرجع سابق، "الاستدامة البيئية الحضرية"، ص ٤٤.

بالإضافة إلى هذين النوعين من التعاونيات السكنية، هناك نوع ثالث منها هو عبارة عن التعاونيات التي تعطي سندات ملكية فردية لأعضائها وهي تجمع بين أفراد يعانون من مشكلة السكن فيكتتبون بالأسهم ويشكلون رساميل ثم يؤسسون هذه التعاونيات المخصصة بالإسكان، وهذا النوع من الجمعيات التعاونية الإسكانية يقوم بتمويل بناء الأبنية السكنية للأعضاء الذين يصبحون مالكيين حقيقيين مباشرة لمساكنهم.

وغالبا ما تقتصر التعاونيات الإسكانية الأموال اللازمة لتنفيذ مشاريعها السابقة من مصادر رسمية ومن منظمات خاصة وأهلية. كذلك يوجد نوع آخر من الجمعيات التعاونية الإسكانية وهو عبارة عن تعاونيات للمستأجرين، وهذه التعاونيات متخصصة بتمويل المساكن الشعبية أو المجموعات السكنية. وأعضاء هذه التعاونيات يساهمون مساهمة مالية بسيطة في إنشاء أبنيتها. وتمويل هذه التعاونيات يؤمن عن طريق توظيف الطاقات المالية الشعبية المتوفرة في المصارف لحساب الاتحادات النقابية أو المؤسسات التي تعنى بالبناء أو عن طريق الاستعانة بأموال القطاع العام ومصالح الإسكان.

وتقوم إدارة هذه الجمعيات التعاونية بجمع الإجراءات البسيطة من المستفيدين وتعمل بها على صيانة المساكن والاهتمام فيها والمساهمة إذا أمكن بإنشاء مشروعات مشابهة في مناطق أخرى.

كذلك يوجد نوع آخر من التعاونيات يطلق عليه اسم تعاونيات إدارة المباني، وتؤمن هذه التعاونيات المساكن لأعضائها الذين يسددون كامل ثمنها بعد مرور عشرين أو ثلاثين عاماً.

وهناك نوع آخر من التعاونيات الإسكانية انتشر كثيراً في بريطانيا وأستراليا وهذا النوع من التعاونيات متخصص فقط بتمويل البناء ولا يتعاطى التصميم ولا تأمين مواد البناء.

هذا بالنسبة إلى التعاونيات الإسكانية بشكل عام في العالم. لكن ما يمكن قوله بالنسبة إلى التعاون الإسكاني في بلدان الإسكوا أنه بالرغم من ظهور بعض التعاونيات في هذه البلدان، إلا أن هذا الظهور كان خجولاً جداً إن لم نقل فاشلاً، وقد يكون مرد هذا الأمر إلى أن معظم أعضاء التعاونيات هم عناصر يجهلون المبادئ الصحيحة والأساسية التي يقوم عليها العمل التعاوني بسبب انخفاض مستوى ثقافتهم الإسكانية والتعاونية، وافتقار التعاونيات للمقومات التمويلية وعدم معرفة مدى الحاجة إليها، إضافة إلى فقدان الأجهزة الإدارية المؤهلة والعناصر الواعية القادرة على السير في فلسفة العمل التعاوني ومبادئه. وبسبب هذه العوامل فإن الكثيرين الذين انضموا تحت لواء العمل التعاوني تجمعوا في ما بينهم بهدف تحقيق مكاسب شخصية عن طريق الاستفادة من القروض الطويلة الأجل وفوائدها المخفضة من الإعفاءات والامتيازات التي تمنح للجمعيات التعاونية.

ويبرز دور القطاع التعاوني السكني في سوريا في تأمين السكن للمواطنين عن طريق تسهيل تأمين الأراضي ومواد البناء والتمويل اللازم عن طريق القروض من المصرف العقاري لبناء المساكن لأعضاء الجمعيات التعاونية. وقد ساهم القطاع التعاوني في سوريا في إنجاز (٩%) من المساكن المنجزة خلال سنوات الخطة الخمسية الخامسة (١٩٨٠-١٩٩٥).

وقد بلغ عدد الجمعيات التعاونية الإسكانية في الأعوام (١٩٧٠، ١٩٨٠، ١٩٨٥، ١٩٨٩، ١٩٩٧) نحو (٤٣٢٨) جمعية تضم (٨٧٥٨٧٤) عضواً بلغ عدد المستفيدين منهم (١٢٩٧٤٤) مستفيداً. وتؤشر هذه الأرقام إلى العدد الكبير للجمعيات التعاونية السكنية في سوريا، مقابل العدد القليل الذي استفاد من السكن التعاوني.



ومن أكبر المشاريع الإسكانية التي جرى تنفيذها في سياق العمل التعاوني كان في ضاحية دمر السكنية، وقد ضم هذا المشروع حوالي (٦٠٠٠) وحدة سكنية<sup>٨٧</sup>.

أما بالنسبة إلى العمل التعاوني في لبنان، فقد بلغ عدد الجمعيات التعاونية الإسكانية فيه حتى ١٩٨٤/١١/٢٢ نحو (٢٨) جمعية تعاونية استفاد من بينها بقروض إسكانية (١٤) جمعية تعاونية تضم (٥٩٩) عضواً وقد بلغت قيمة القروض الممنوحة لهم (٧٣) مليون ليرة. ومنذ ذلك التاريخ لم يتم تأسيس أي جمعية تعاونية. كما ساهمت الجمعيات التعاونية السكنية في الأردن بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٨٥ بنحو (١,٩%) من مجموع إنتاج المساكن المشيدة في هذه الفترة.

أما بخصوص الجمعيات الأهلية، فعلى الرغم من ارتفاع عددها في بلدان منطقة الإسكوا من (٧٠) ألف جمعية عام ١٩٩٤ إلى (١٢٠) ألف جمعية عام ١٩٩٨<sup>٨٨</sup>، يمكن القول أن الجمعيات التي ساهمت في معالجة المشاكل الإسكانية كانت قليلة جداً إن لم نقل نادرة وبخاصة لإسكان الفقراء. وفي هذا السياق، برز من أعمال الجمعيات الأهلية على الصعيد الإسكاني في مصر الدور الفعال الذي قام به عدد من الجمعيات في إعادة تأهيل أحياء الاسماعيلية بعد عودة المهجرين إليها في أعقاب الحربين اللتين خاضتهما مصر مع إسرائيل. إضافة إلى ما قامت به بعض الجمعيات الأهلية في لبنان من تطوير البنية التحتية في منطقة الشويفات، كما أن بعض الجمعيات الدينية والمؤسسات الرعوية في لبنان قامت ببناء وحدات سكنية لأعضائها أو لعدد من أبناء رعيتهما. وعلى العموم فإنها كانت محدودة جداً ولهذا لم تؤثر كثيراً في وقف تنامي مشاكل الإسكانية.

أما بالنسبة إلى السلطات المحلية فإن الشيء اللافت أنه لم يكن لها أي دور يذكر في عملية تشييد المساكن. كما أن مشاركتها في معالجة القضايا الإسكانية وبالتحديد في المناطق العشوائية والأرياف ما زالت مقتصرة وبشكل محدود جداً على بعض الأعمال المتعلقة برفع مستوى خدمات المرافق العامة. ومرد هذا الأمر إلى مركزة القرارات لدى السلطات التنفيذية والمشكلة الحقيقية هنا في المفاهيم السياسية السائدة لدى غالبية الحكام في هذه البلدان.

لكن البارز على صعيد بناء المساكن هو دور الأفراد في بناء مساكنهم، إذ أن أكثر من (٩٠%) من إنتاج المساكن في بلدان الإسكوا يتم بمبادرات من الأفراد الذين يعملون على بناء مساكنهم بأموالهم المدخرة أو بما يحصلون عليه بالتوريث أو المساعدة أو من جراء بيعهم لما يملكوه من عقارات وجواهر وموجودات أخرى لديهم.

أما الذين يشيدون مساكنهم أو يشترونها بموجب قروض إسكانية يحصلون عليها من المؤسسات العامة أو الخاصة أو من المقاولين أنفسهم، فإنهم يسددونها على آجال طويلة تصل إلى (٢٠) عاماً.

<sup>87</sup> مرجع سابق، "السياسات الإسكانية والتحصن: ملامح قطرية - الجمهورية العربية السورية"، ص ٣٩.

<sup>88</sup> مرجع سابق، "الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية"، ص ١٠.

## سادساً- نحو استراتيجية تمويلية لتوفير السكن الملائم للجميع

على الرغم من المحاولات الجادة التي بذلتها حكومات بلدان منطقة الإسكوا لمعالجة أزمة السكن وما حقته من إنجازات، إلا أنها لم تصل إلى مستوى المعنى العلمي والفلسفي لسياسات الإسكان، ولم تؤد إلى إحداث تغييرات كبيرة في إعادة التوازن إلى قطاع الإسكان، بما يكفل تأمين السكن اللائق للفقراء وإنهاء الأوضاع السكنية السيئة والشاذة في مناطق السكن العشوائي. فضلاً عن أن الكثير من هذه المحاولات حملت العديد من الإخفاقات في مضامينها وآلياتها، وفي رأينا أن هذا الأمر يعود إلى سببين أساسيين هما، أولاً: تعثر خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وثانياً: عدم اعتماد سياسات تمويلية شاملة تتلاقى بأهدافها وتفاصيلها وآلياتها مع باقي خطط السياسات الإسكانية العامة. وبمعنى آخر أن تمويل ما تم تنفيذه من مشروعات إسكانية لم يرتق إلى مستوى السياسة التمويلية التي تشكل جزءاً من سياسة إسكانية عامة. وهذا ما يمكن أن نؤشر إليه في الإرباقات التي بدت واضحة في اتخاذ القرارات ومنها على سبيل المثال إنشاء المؤسسات الإسكانية المتخصصة ثم إلغاء البعض منها، والبعض الآخر راح يواجه العديد من المصاعب التي تحول دون إكمال مهامه. والملاحظ في هذا المجال أنه جرى تأسيس مؤسسات إسكانية في بعض هذه البلدان على حساب مؤسسات سبق أن تم تأسيسها، ثم اتخذ قرار بإلغائها. وكأن المشكلة هي في المؤسسة وليست في الرؤى والإمكانات المتوفرة.

في هذا السياق، نجد أن غياب السياسات التمويلية أضاع الكثير من فرص حشد الموارد والطاقات. لهذا بات الأمر في هذه المرحلة أكثر إلحاحاً من السابق على وجوب اعتماد سياسة تمويل لإسكان الفقراء في الأرياف والمناطق العشوائية والأحياء الفقيرة في الحضر على أن تركز هذه السياسة أولاً على المعرفة لواقع مشكلة السكن في بلدان الإسكوا وحقيقة أسبابها، لأن هذه المشكلة بكافة ظروفها ومركباتها هي وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليها بطريقة مجتزأة، ولأن دراستها وتقييمها بالكامل يعتبران الطريق الوحيد لتمويل الاحتياجات المالية وأساليب المعالجة. وثانياً، التعرف على ما تم اتخاذه سابقاً من إجراءات بغية الوقوف على ما انتهت إليه هذه الإجراءات سواء كان ذلك سلباً أم إيجاباً. وثالثاً، إيلاء مهام التخطيط وآليات التنفيذ إلى أجهزة قادرة على تحقيق ما هو مطلوب بكفاية عالية وشفافية مطلقة. وفي رأينا أن مثل هذه السياسات لا بد من أن تتسم بدنامية عالية تتضمن في أهدافها وبرامج تنفيذها ما يكفل استغلال مختلف الموارد الإنتاجية المتاحة للقطاع الإسكاني بدقة بالغة في إطار مراحل زمنية تعبر في مضامينها عن خطط مبرمجة قصيرة المدى وخطط طويلة المدى. ومن أهم الخطوات التي يجب أن تنطوي عليها الاستراتيجية التمويلية لتوفير السكن الملائم لجميع الخطوات التالية:

### ١- البيانات المسحية الإحصائية

تشكل هذه البيانات القاعدة المعرفية الأولى لتحديد حجم الاحتياجات التمويلية الفرعية والعامة. ويقدر ما تتسم هذه البيانات بواقعية وصدقية المعلومات، تكون استراتيجية التمويل ذات قيمة موضوعية عالية قادرة على ملامسة أدق التفاصيل والجزئيات للواقع الإسكاني المعيش. ومن أهم العناصر الواجب مسحها إحصائياً العناصر التالية:

- (أ) مسح وإحصاء عدد السكان: إن المسح السكاني يجب أن يتناول عدد السكان بما في ذلك أوضاعهم العائلية على أن يشمل جميع السكان في مناطق الريف والبادية والحضر، لأن هذا من شأنه أن يسهم بدقة في تحديد الاحتياجات الإسكانية وبخاصة للفقراء؛
- (ب) مسح لمداخل المواطنين: لتحديد الفئات الأكثر حاجة للتمويل وطبيعة توزعهم في المناطق؛

- (ج) مسح وإحصاء للمساكن: الغاية الأساسية من هذا المسح هي الحصول على معلومات تساعد على تحديد الواقع الإسكاني في بلدان الإسكوا بطريقة تبين تقادم المساكن وطبيعتها ونوعيتها، إضافة إلى عدد غرفها ومساحتها والمعدل الوسطي لإشغالها؛
- (د) مسح وإحصاء الأراضي الصالحة للبناء: لمعرفة المساحات المبني عليها حالياً والمساحات المهيأة للبناء مستقبلاً، إضافة إلى المساحات الزراعية والمساحات غير القابلة للزراعة.

## ٢- جمع المعلومات الإسكانية

إن جمع المعلومات الاقتصادية والقانونية، ومعرفة ما تم تمويله من مشاريع إسكانية وما لم يتم إنجازه كما كان مقرراً، يكوّن أساساً معرفية هامة للاطلاع على الصعوبات والعقبات التي حالت في السابق دون معالجة مشاكل السكن العشوائي وسكن الفقراء عموماً، كما يشكلان مدخلاً لتحديد الأولويات وتمرحل البرامج.

## ٣- ترشيد الاستثمارات المالية في قطاع الإسكان

إن ضخامة عدد المساكن المطلوبة لمعالجة الأزمة السكنية، وبخاصة مشكلة السكن العشوائي وإسكان الفقراء في مختلف المناطق، إضافة إلى ما تحتاجه شبكات الخدمات العامة من إضافات وتغييرات في بعض أجزائها وتأهيل لأجزاء أخرى، علاوة على المساحات الواسعة من الاستملاكات والقروض الإسكانية الطويلة الأجل، هي في حقيقتها كم من القضايا الهائلة التي تحتاج إلى تمويل ضخم لتغطية عمليات تنفيذها.

لهذا لا بد من وضع خطة تلحظ كلفة التمويل وتواريخ وجوب توفره وتحديد مصادره من القطاعات العامة والخاصة والأهلية والدينية ومن الدول الخارجية وأسواقها المالية، مع تحديد حجم حصة كل قطاع.

ويدخل في نطاق ترشيد الاستثمارات المالية توجيهها بما يلبي فعلاً حاجات السوق ويسهم بشكل أساسي ومباشر في إسكان ذوي الدخل المحدود من الفقراء ويجنبها الوقوع في فخ الركود، على أن تتم عمليات البناء وفق مواصفات وشروط محددة.

## ٤- تخفيض كلفة وفوائد القروض للفقراء

هذا يحتم أولاً الحصول على استثمارات وأموال محلية أو خارجية بأكلاف مخفضة، مما يؤدي لاحقاً إلى إنشاء أبنية سكنية للفقراء بكلفة أقل وإلى منحهم قروضاً إسكانية بفوائد أقل. وهنا يتوجب تخصيص التمويل المنخفض الأكلاف لبناء مساكن تخضع لمساحات ومواصفات محددة تقلل من حجم الأكلاف والإنفاق على السكن، على أن تكون هذه المساكن مخصصة فقط لإسكان الفقراء، بمعنى ربط معدلات الفوائد المخفضة والإعفاءات المالية من ضرائب ورسوم بمساحات ومواصفات محددة.

## ٥- استخدام المواد الإنشائية المحلية

من شأن هذا التوجه التقليل من استخدام المواد الإنشائية المستوردة من الخارج بما يتيح تقليص حجم الاعتماد على الأسواق الخارجية للتخلص قدر الإمكان من التبعية المفرطة لأسعارها. وهنا نذكر بنظرية المهندس الحصري الكبير الدكتور حسن فتحي المتعلقة بمعالجة مشاكل الإسكان بالاعتماد على المواد الإنشائية المحلية.

## ٦- تقليص حجم المساحات المنوي بناؤها

وهذا ما ينطوي على بناء المساحات المنوي استخدامها بطريقة تحاذر الهدر والتبذير في بناء مساحات زائدة عن الحاجات السكنية الحقيقية للأسر والتي نادراً ما يتم استعمالها. وهنا نشير إلى أن اعتماد المساحات المحددة يؤدي إلى تخفيض حجم استعمالات المواد الإنشائية ويحد أيضاً من إلتهاام الباطون المسلح للمساحات الخضراء.

## ٧- إنماء الريف

إن إنماء الريف هو من العناصر الهامة جداً لمعالجة مشاكل السكن العشوائي ومساكن الفقراء. وهذا يقضي وضع برامج تؤدي إلى تشجيع البناء الإسكاني في الريف عبر سلسلة من الإجراءات المتعددة التي تشمل في ما بينها إعفاءات وامتيازات نسبية لكل من يبني ويقيم في الريف، بما يحقق وقف النزوح العشوائي وإبداله بنزوح معاكس وموجه يخفف الضغط على مناطق الحضر المكتظة بالسكان الفقراء.

وإنماء الريف يستدعي بداية إعادة النظر بالمركزية الإدارية للتحويل منها إلى اللامركزية، لإعطاء أدوار أساسية للسلطات المحلية في معالجة القضايا الإسكانية ونجدها في القضايا الأخرى التي يواجهها سكان الريف. وفي هذا المجال نشير إلى أهمية دور الجمعيات المحلية في إنماء الريف وإعمارها وبالتحديد في مجالات الإسكان.

## ٨- تنظيم الأراضي

إن إقامة الأبنية السكنية والمجمعات السكنية تستلزم وجود الأراضي التي ستقام عليها المشاريع الإسكانية الضخمة، وهذا ما يتطلب برامج تصنف بموجبها الأراضي، بحيث يشمل هذا التصنيف الأراضي الزراعية والأراضي المعدة للبناء وتلك المطلوب إعدادها لتصبح صالحة للبناء. ويجب أن تشمل هذه البرامج على تصنيف للأراضي الأميرية والأراضي العائدة للأوقاف الدينية، والأراضي الخاصة بالمواطنين، على أن يتم تنظيمها بموجب خرائط وبطاقات خاصة.

فبالنسبة للأراضي الزراعية يجب استبعادها قدر الإمكان عن المشاريع السكنية، أما الأراضي التي لا تصلح للبناء فيجب إعداد روزنامة زمنية للبدء في إصلاحها والانتهااء منها لتكون جاهزة للبناء عندما يحين الوقت المناسب.

كذلك لا بد من تعيين الأراضي التي ستجهز بالمرافق العامة لتصبح جاهزة لإقامة المشاريع الإسكانية عليها وتحديد الأوقات التي ستفد بها هذه المرافق بأساليب مدروسة لجهة قدراتها التحميلية.

والشيء الهام في هذا المجال هو تحديد الزمن الذي سيبدأ فيه تنفيذ المشاريع الإسكانية على كل قطعة أرض والوقت الذي ستستغرقه مدة التنفيذ وذلك بعد تحديد حجم هذه المشاريع وعدد الوحدات الإسكانية المنوي تشييدها.

## ٩- تطوير شبكات المرافق العامة

من الشروط الأساسية الواجب توفرها في سياق استراتيجية تمويلية لقطاع الإسكان، تخصيص جزء من المبالغ المالية لتطوير شبكات المرافق العامة بما يتيح لكافة المواطنين الاستفادة من خدماتها.

### ١٠- التخطيط المدني

وهي من القضايا الأولى التي يجب إعطاؤها دراستها وإعداد الخرائط والتصاميم التفصيلية التي تحدد أطر إنشاء المباني والمرافق العامة بما يؤمن الحد من تشوهات المباني السكنية، ويكفل الحفاظ على مساحات خضراء من أجل بيئة جميلة ونظيفة.

### ١١- تشريع وإصدار القوانين التشجيعية

أما القوانين التشجيعية التي تهدف إلى تشجيع السكن أو بناء المساكن أو تملكها بمقتضى مقتضيات الاستراتيجية التمويلية للإسكان، فإنها يجب أن تخفض نسبة الضرائب والرسوم عليها على أن تقل هذه النسبة أيضاً للمشاريع التي ستقام في الأرياف، ومن هذه التشجيعات:

(أ) تشجيع أصحاب المبادرات الفردية والجماعية ببناء مساكن يجري تنفيذها بمقتضى هذه الاستراتيجية من حيث سعر الكلفة والمساحة بإعفاءهم من بعض الضرائب والرسوم؛

(ب) تشجيع الأفراد على تملك مساكن منفذة أساساً بمقتضى البرامج الإنمائية الإسكانية بإعفاءهم من بعض الضرائب والرسوم؛

(ج) تشجيع قيام الجمعيات والبلديات والتعاونيات والهيئات الدينية والمؤسسات الرسمية والخاصة بإنشاء مشاريع إسكانية لموظفيها بإعفاءهم من بعض الضرائب والرسوم وتحمل نسبة من مخاطر الديون إذا التزموا بتطبيق البرامج الإنمائية؛

(د) تشجيع القطاع الخاص بالبدء بإنشاء وتمويل مصانع لمواد البناء عن طريق إعفاءهم من بعض الضرائب والرسوم، على أن يحدد المسؤولون الطاقة الإنتاجية لهذه المصانع، وأن يتجه إنتاجها إلى إنتاج مقاييس نمطية لبعض مواد البناء (أبواب، نوافذ...) من أجل تحديث العمل في قطاع البناء ونقله من الإنتاج الحرفي إلى الإنتاج الصناعي؛

(هـ) تشجيع استخدام الأساليب والوسائل الحديثة في عمليات البناء من أجل تسريع الإنجاز وتوفير الأموال والأيدي العاملة.

أما تشجيع السكن في الريف فإنه العامل الأهم الذي سيساعد على حل معالجة السكن في المناطق العشوائية، وهو في حقيقة الأمر إعمار للريف لأن الريف في بلدان الإسكوا يفتقر في معظم أجزائه إلى المشاريع الحيوية التي تجعله قابلاً للسكن. لهذا يجب أن تكون الإعفاءات الفعلية شاملة لكل المشاريع التي تنفذ في إطار إعمار الريف والتي يعتبر أهمها ما يلي:

- (أ) أن تعطى الأولوية المطلقة من المساعدات المالية والفنية لكل المشاريع المنوي تنفيذها في الريف؛
- (ب) إعفاء أصحاب المشاريع الإسكانية في الريف من كامل الضرائب والرسوم لمدة لا تقل عن عشر سنوات؛
- (ج) إعفاء الذين سيسكنون في الريف من الضرائب والرسوم لمدة لا تقل عن عشر سنوات، مع تقديم المساعدات الفنية للمزارعين المحتاجين، وتقديم لهم حصص من المواد الغذائية مثل "الطحين والحليب والزيت..." في الأوقات الصعبة التي يواجهونها؛

- (د) تشجيع العمل الزراعي عن طريق إعفاء المحاصيل من الضرائب والرسوم وشراء المواسم بأسعار تشجيعية وتسويقها وتوزيع النضوب المثمرة بالإضافة إلى بعض أنواع الحيوانات كالأبقار والأغنام والماعز على المزارعين؛
- (هـ) تشجيع إنشاء المصانع في الأرياف عن طريق إعفائها من الضرائب والرسوم وتقديم المساعدات الفنية لها لمدة لا تقل عن عشر سنوات؛
- (و) تشجيع كافة المؤسسات الخدمائية على فتح مكاتب ووكالات لها في المناطق الريفية بإعفائها من الضرائب والرسوم لمدة لا تقل عن عشر سنوات.

هذا على صعيد القوانين، أما على صعيد البناء فإنه يمكن القيام بما يلي:

- (أ) إقامة المشاريع التي يمكن أن تكون بعض وحداتها قابلة للسكن في غضون سنة، على أن تتزايد نسبة هذه الوحدات تصاعدياً في السنوات السبع التالية وذلك باستخدام المواد ذات النماذج الواحدة؛
- (ب) إقامة المساكن التي يتطلب إنجازها أقل من سنة؛
- (ج) أن تبادر القطاعات العامة والخاصة والجمعيات الأهلية والدينية على قاعدة التكامل الاجتماعي بإقامة المجمعات السكنية والأبنية الشعبية المتدنية الكلفة التي يتمثل فيها الحد الأدنى للمتطلبات المعيشية والشروط الصحية اللازمة على أن تخصص هذه الأبنية في المرحلة الأولى لسكان التخاشيب والمساكن المبنية على أملاك الغير والمخالفة لقوانين البناء ولأصحاب الدخل المتدني جداً وإعفاء من يسكنها من الضرائب والرسوم عليها وعلى مداخلهم وتقسيم كلفة البناء مع كلفة الأرض على فترات طويلة الأجل وبفوائد مخفضة جداً.

أما القروض إلى الأفراد والمؤسسات والجمعيات الخيرية والمعامل والمصانع فإن منحها يجب أن يتقيد بأولويات معينة، بحيث تمنح أولاً لكل من يتقيد بحذاقير استراتيجية تمويل الإسكان وثانياً لمن يقترب أكثر منها على أن يبدأ منح القروض فور البدء بتنفيذ الاستراتيجية.

وفي هذه المرحلة يجب البدء في إعداد الأراضي واستملاك ما يلزم منها لتكون جاهزة للاستخدام في إقامة المشاريع السكنية، وهذا أيضاً بالنسبة إلى تنفيذ مشاريع المرافق العامة (من طرقات ومياه وكهرباء ومجارير) وغير ذلك، على أن تشمل هذه المرحلة أيضاً البدء بتنفيذ شبكة موصلات تقرب المسافات وتحافظ على البيئة والصحة والسلامة العامة.

## ١٢- مقومات إنجاح استراتيجية تمويل الإسكان

أهم هذه المقومات هي المقومات التالية:

- (أ) أن تكون استراتيجية تمويل الإسكان محددة بدقة متناهية تتجلى فيها وحدة مصالح الأفراد والجماعات الفقيرة؛
- (ب) أن تكون تفاصيلها واضحة وخالية من الغموض كي لا تقع في متاهات التفسيرات والاجتهادات المتناقضة، وأن تكون هذه التفاصيل معقولة التنفيذ في كل المراحل؛
- (ج) أن تكون الاستراتيجية شاملة لكافة المرافق الإسكانية كي لا تفقد واقعيتها وأهميتها؛
- (د) أن يكون إعداد وتنفيذ مركباتها قائمين على استنفاد كافة الإمكانيات المتوفرة التي من شأنها أن تحقق أكبر قسط من الإنتاجية بأقل كلفة ممكنة، وهنا نشدد على اعتماد المواد الإنشائية المحلية؛

- (ه) أن تكون معتمدة على أرقام وإحصائيات دقيقة ومعايير فنية متقدمة، فالأرقام الأولى هي نواة الوحدات الرقمية في الخطة وهي أساس مصداقيتها. وهنا يمكن استخدام المكننة العلمية والتكنولوجية لاختصار الوقت للحصول على النتائج المرموقة؛
- (و) أن تكون الاستراتيجية الإسكانية العامة محصلة تآزر وتكاتف وتشاور مكثف بين المعنيين لكي تكون على المستوى الخلاق والفعال على حل أزمة السكن؛
- (ز) أن يعتمد فيها مبدأ استمرار العمل التخطيطي وأن يرتبط تنفيذها بمجموعة من الحوافز الإسكانية؛
- (ح) أن تكون مرنة جداً قابلة للتعديل والقياس ويتم إخضاعها لمراجعات دورية على ضوء التجارب والخبرات السابقة، وعلى ضوء توفر معلومات وحقائق جديدة؛
- (ط) أن تكون الأجواء الملائمة مهياً لإعدادها وتنفيذها، وأن يكون السلام دائماً في المجتمع لأنه يؤمن الاتزان والتفاعل ضمن البناء الاجتماعي العام.

وفي الحقيقة أنه يجب عدم تفسير استراتيجية تمويل الإسكان، بأي ظرف من الظروف وفي أي وقت من الأوقات، سوى أنها استراتيجية واحدة مترابطة ترابطاً كلياً بخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وباقي فروع المخطط الإسكاني العام ومنكاملة مع بعضها البعض بالرغم من تعدد خططها الجزئية وبرامجها التفصيلية ومراحل تنفيذها، وإن أي تفسير غير هذا التفسير يعني الفشل الأكيد والحتمي لها.

## الخاتمة

حيثما تكون المساكن والأراضي والخدمات متوفرة فإن الافتقار إلى التمويل يشكل السبب الأول للمصاعب التي تواجهها العائلات الفقيرة في جهودها لضمان حيازة سكنية ملائمة، فالأسواق المالية محكومة لشروط ربما تكون تعجيزية في حالات كثيرة لجهة تمويل الإسكان، ولا تحفزها النظم الرسمية لتسليف الأموال، والفقراء هم أول المستبعدون عن مثل هذه الأسواق، لا سيما في حالات عدم وجود سندات تملك بالأراضي أو أسباب أخرى تتعلق بصعوبة اتخاذ الأرض كضمانة عند الاقتراض. وكان بالإمكان تجاوز الكثير من هذه الصعوبات التي تعيق عملية اقتراض المواطنين من الأسواق المالية لو كان هناك سياسات تمويلية للقطاع الإسكاني تقدم بموجبها ضمانات بديلة عن ضمانات الأرض عند التأكد من سلامة الملكية.

كما أن جهود الحكومات لمساعدة الفقراء عن طريق سد العجز في مصادر الائتمان التقليدي لم تحقق أي نجاح ملموس. ويطلب الممولون، لا سيما للائتمانات الطويلة الأجل ومن بينها قروض الإسكان، ضمانات بحيث أن من لا يملك أصولاً مادية ومعنوية تذكر يواجه صعوبات جمة. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات العامة المخصصة للإقراض السكني تطلب معدل فائدة مرتفع بحيث تصبح برامج الائتمان ذاتية التدعيم. كما أن المبالغ المحدودة من الأموال تمنح على الأغلب إلى المجموعات الأكثر يسراً ونفوداً ولا تذهب للفقراء.

وبما أن الأراضي هي بمثابة الركيزة القاعدة في عملية إنتاج المساكن، فإن الكميات المطلوبة بالمساحات والأسعار المناسبة لتلبية طلب السوق والفقراء خصوصاً غير متوفرة. ويمكن النظر إلى هذه الكميات من خلال تصنيفها على أساس تحديد: أ- حجم مساحاتها المجهزة بالبنى التحتية، ب- حجم مساحاتها المطلوب تجهيزها وإعدادها لتصبح جاهزة للبناء عليها، ج- حجم مساحاتها المرتقب تجهيزها في مراحل لاحقة، د- إضافة إلى تنظيم السجلات والقيود التي تظهر واقع هذه الأراضي لترشيد استخدامها في القطاع الإسكاني. وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها مختلف بلدان الإسكوا على هذا الصعيد، إلا أنها لا زالت في طورها الأولي، فهي لا تملك خرائط منظمة أو سجلات خاصة لهذه المساحات على الصعيد الوطني العام، ومعظم أصحاب الأراضي وعلى وجه الخصوص في الأرياف لا يملكون سندات ملكية تثبت ملكيتهم، وحتى انتماء أراضيهم إلى وطنهم، كما هو حال الأراضي اللبنانية الواقعة على الحدود مع فلسطين.

كما يترتب على فقدان تنظيم الأراضي المعدة للبناء، اختلاط المساحات عند حدودها بما يثير في كثير من الحالات المنازعات والاقنتال بين أصحابها، وفي حالات مشابهة نرى أن الملكيات العامة وأمالك الأوقاف تشكل مكان أطماع للأقوياء والنافذين.

وفي البلدان التي تفتقد مناطقها التنظيم الإداري الرسمي لأراضيها، فإن انتقال الأرض من شخص إلى آخر يتم بموجب عقود تخضع للأعراف المحلية. إلا أن المشكلة التي تواجه أصحاب هذه الأراضي أن هذه العقود غير معترف بها من قبل المؤسسات المالية، فيحرمون بذلك من فرص التمويل لبناء المساكن. ومع تطور الوقت والارتفاع الكبير الذي تسجله الأراضي المعدة للبناء، تجدر الإشارة إلى أن العقود المذكورة سابقاً بدأت تفقد حجتها القانونية تدريجياً في المحافل الرسمية وأمام المحاكم، فبات أصحابها يعيشون في هاجس الاقتراءات والتعدييات على أملاكهم.

إضافة إلى فقدان الإمكانات المالية لتمويل عملية تنظيم الأراضي وتجهيزها بالمرافق العامة، تبرز مشكلة أخرى على الصعيد التمويلي لا تقل أهمية عن تمويل الأراضي، وهي الافتقار إلى الأموال اللازمة لدى معظم المؤسسات العامة المتخصصة في منح القروض الإسكانية للفقراء أو في بناء المجمعات السكنية الشعبية لهم، وإن ما هو متوفر من أموال لديها لا ينفق في سياق خطة تمويلية عامة. وهذا ما ينسحب أيضاً



على فقدان التنسيق بين المؤسسات العاملة ضمن القطاع الواحد وبينه وبين مختلف القطاعات الأخرى (العامة، الخاصة، الأهلية، الدينية...). إضافة إلى كل ذلك ثمة غياب شبه تام لمشاركة السلطات المحلية في تمويل قطاع الإسكان. إلا أن المراحل المعقدة التي بلغتها مشكلة سكن الفقراء في الأرياف والبادية والحضر باتت تفرض بالضرورة اعتماد استراتيجية كفؤة لتمويل قطاع الإسكان وإسكان الفقراء، على أساس مشاركة مختلف القطاعات العامة والخاصة والأهلية والدينية، من منظور التكامل الاجتماعي، لتنفيذ هذه الاستراتيجية.

