

نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي (مدينة عدن كدراسة حالة)

أماني حسن سعيد عوض
قسم/ الهندسة الإنشائية- كلية المجتمع/ عدن

مارسيل محمود يعقوب خان
قسم/ الهندسة المعمارية- كلية الهندسة/ جامعة عدن

الملخص

تشهد أغلب مدن العالم العربي معدلات متزايدة في النمو العمراني والتحضر المطرد؛ نتيجة للنمو السكاني وتزايد معدلات الهجرة والنزوح من الريف إلى المدن، وتجاوباً مع ذلك لجأت العديد من الحكومات إلى وضع مجموعة من السياسات والبرامج للتعامل مع هذه الظاهرة العمرانية وتداعياتها الخطيرة المتمثلة في النمو والتحضر السريع للمدن العربية، وتلبية لاحتياجات المجتمعات العربية من تزايد الطلب على الإسكان الملائم والخدمات الأساسية وإعادة استغلال الموارد المتاحة لتوفير المسكن الملائم من منظور يحقق الاقتصادية والكفاية لجميع التجمعات بالعالم العربي وتقويم النمو السريع للعمران بالمدن العربية. ولقد أصبحت مشكلة توفير المسكن الملائم بالمناطق الحضرية من أكبر التحديات التي تواجه الإدارات الحكومية بالعالم العربي، فعلى مدار العقدين الماضيين، طُورت العديد من السياسات لمواجهة هذه المشكلات المتزايدة والمرتبطة بطبيعة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية بالمجتمعات العربية - يتطلب التغلب عليها تطوير الإدارات الحكومية - وضرورة تفهم المخططين والمصممين الجوانب الكاملة لفعاليات السوق الرسمي وغير الرسمي، وكيفية تأثير السياسات المقترحة على آليات سوق العمل، مما يتطلب ضرورة إيجاد صيغة متكاملة ومرنة للتعاون المشترك بين كل الجهات والفعاليات (حكومية أو غير حكومية) لمواجهة التحضر السريع والنمو السكاني المتزايد، وما يترتب عن ذلك من تزايد الطلب على الإسكان الملائم في المناطق الحضرية.

كلمات مفتاحية: (النمو العمراني، والتحضر السريع، والإسكان، والمسكن الملائم).

Abstract

Most cities in the Arab world are experiencing increasing rates of urbanization due to population growth and increasing rates of migration from rural to urban areas. However, many governments have resorted to a set of policies and programs to deal with this urban phenomenon and its serious consequences of rapid growth and urbanization to Arab cities, and to meet the needs of Arab communities of increasing demand for housing Infrastructure and reuse of available resources rapid growth of cities in Arab cities. In order to meet the needs of the Arab communities, there is a growing demand for adequate housing and basic services and the reuse of the resources available to provide adequate housing from a perspective that achieves the economic and efficiency of the various gatherings in the Arab world. Over the past two decades, many policies have been developed to address these growing problems associated with the nature of social and economic changes in Arab societies - the need to overcome them requires the development of government departments - and the need to understand the planners and designers have full aspects of the events formal and informal, and how the proposed policies affect the mechanisms of the labor market, which requires the need to find an integrated and flexible form of cooperation between all (governmental or non-governmental) to confront rapid urbanization and growing population growth and the consequent increase in demand for adequate housing in urban areas.

Key Words: (Urban Growth, Rapid Urbanization, Housing, Adequate Housing).

منهجية الدراسة وهدفها:

اتبعت الورقة البحثية المنهج الوصفي لتعريف المسكن وسياسات توفير المسكن الملائم في دول العالم العربي وعرضت مدينة عدن كحالة، كما تهدف هذه الورقة البحثية إلى مناقشة الأبعاد المختلفة لسياسات توفير وتيسير الإسكان، كما يتم التعرض إلى أسباب القصور في الإمداد بالمسكن الملائم وذلك من خلال تحليل، وتأثير ذلك في جذب السكان والأنشطة الاقتصادية وتيسير الإسكان لذوي الدخل المحدود والمنخفض، وعرض وتحليل سياسات الإسكان المرتبطة بها، ثم تتبع تطور استراتيجية تيسير الحصول على المسكن الملائم للفئات ذات الدخل المحدود والمنخفض وتنتهي بمجموعة من التوصيات التي من شأنها تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي تتضمن تيسير الحصول على المسكن الملائم لقطاعات مختلفة من ذوي الدخل المحدود والمنخفض بمدخل تنموي متكامل.

مقدمة الدراسة:

مشكلة الإسكان في العالم العربي:

تعد مشكلة الإسكان إحدى أهم القضايا الملحة التي تواجه صانعي القرار في الدول العربية عمومًا، وتتعلق سياسة الإسكان بدور الدولة ومسئولياتها تجاه تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين من الإسكان، خاصة الفئات المستهدفة من الشباب ومحدودي الدخل ويمثل المسكن الملائم والصحي إحدى الحاجات الضرورية للإنسان المعاصر؛ حيث يأتي في المرتبة الثانية بعد توفير المأكل والملبس، كما أقر بذلك علماء الاجتماع، ومن هنا برزت أهمية الإسكان كإحدى الركائز الأساسية لأمن المجتمع، مما دفع الأمم المتحدة إلى أن تؤكد في إعلان اسطنبول بشأن المستوطنات البشرية على تأكيد الالتزام بالحقوق في السكن للمواطنين مع كفالة الضامن القانوني للحيازة، والحماية من التمييز، والمساواة في فرص الحصول على مسكن ملائم معتدل التكلفة مع ضمان مشاركة وتعاون القطاعين العام والخاص. وعلى هذا الأساس، تبدأ هذه الورقة البحثية بتعريف الأبعاد المختلفة لمفهوم "الملائمة وتوفير وتيسير المسكن" في العالم العربي، ويشمل هذا العرض تحليل سياسات واستراتيجيات الإسكان التي اتبعت لتوفير وتيسير المسكن، مما يخلص بنا في نهاية الورقة البحثية إلى استخلاص العديد من التوصيات نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان في العالم العربي.

1. تعريف المسكن:

في العشرين سنة الماضية ظهرت كثير من الأبحاث التي درست تعريف المسكن بالظروف والتغييرات التي تحدث في دول العالم الثالث، وصلت هذه الأبحاث إلى ثلاثة آراء واتجاهات مختلفة:

- الاتجاه الماركسي أو الراديكالي (Marxist or Radical)
- الاتجاه الليبرالي (Liberal or Non - Marxist)
- الاتجاه المعتدل (Positive View)

وتؤدي تلك الاختلافات النظرية في الخيار الوظيفي للمسكن، الذي سوف يُخطط في إطاره (منير، 1996: 144) (شعبان، 2010: 13):

1.1 الاتجاه الماركسي أو الراديكالي (Marxism View):

- تعريف المسكن ووظيفته في الإطار الماركسي بثلاث أبعاد مختلفة:
- المسكن كسلعة ضرورية من ضمن السلع الأساسية اللازمة للتطور الصناعي والاقتصادي للطبقات المختلفة للمجتمع وبدونه لا يمكن إيجاد القوى العاملة اللازمة للتنمية الشاملة.
- الوحدة السكنية سلعة ثابتة لا يمكن تغييرها أو نقلها بمرور الوقت.
- في الدول ذات النظام الرأسمالي تُعد الوحدة السكنية سلعة ذات قيمة، ليست بغرض الاستعمال فقط، ولكن بغرض الاستثمار والتبادل في آليات سوق الإسكان.

1.2 الاتجاه الليبرالي (Liberal View):

يعتمد هذا الاتجاه على أربعة أبعاد رئيسية، وهي:

- التفرقة بين تعريف المسكن كأسم وفعل، إذا استخدم كأسم يكون في حالة إستاتيكية ولا يحدث له تطوير أو تغيير على مدى الزمن، بينما تعريفه كفعل فإنه في عملية ديناميكية وتطور باستمرار مع مرور الزمن.
- المسكن كنظام شبه متصل ومتفاعل مع أفراد المجتمع حيث لا يمكن فصله عن التغييرات الاقتصادية والاجتماعية التي تحدث بمرور الزمن.
- تأثير وتأثر المسكن بالقاطنين، والذي يعد من أهم وظائف المسكن في المجتمع؛ فالمسكن ذات القياسات المناسبة ليس بالضرورة أن يوفر بيئة مناسبة للقاطنين، حيث إن الهدف الرئيس من آليات سوق الإسكان هو الاهتمام بتنمية رأس المال المستثمر للحصول على أكبر عائد مادي ممكن، وليس الاهتمام بتحقيق الاحتياجات الرئيسية للأفراد الذين سيشتغلون الوحدة السكنية.
- وجود الاستقلالية في تكوين المسكن يُعد من أهم الأولويات والاحتياجات للقاطنين أنفسهم بحسب التغييرات الاجتماعية والاقتصادية، التي تطرأ على كل أسرة على حده، حيث إن كل أسرة لها احتياجات تختلف عن الأخرى.

1.3 الاتجاه المعتدل (Positive View):

اعتمد هذا الاتجاه في تعريف وتحليل المسكن على ثلاثة أبعاد مختلفة:

- تُعد الحالة الاقتصادية للأسرة أو الفرد هي العامل الأساسي الذي يحدد أولويات الأسرة من حيث حجم الإنفاق على المسكن من عدمه أو توجيه الإنفاق إلى مظاهر الحياة الأخرى، وهذا يختلف من أسرة إلى أخرى.
- المسكن الملائم يعكس الحالة الصحية والبيئية ليس للقاطنين فقط، ولكن للمجتمع ككل؛ حيث لا بد أن يتوفر به الخدمات الأساسية للإنسان، وهي مياه الشرب النظيفة ووسائل الصرف الصحي.
- المسكن كسلعة استهلاكية لجميع فئات المجتمع ويجب على الجهات الحكومية توفيرها لأفراد المجتمع.

2. تيسير وملائمة الإسكان:

1.2 الملانمة:

إن ملانمة المسكن لا تعني فقط توفير ملاذ وغطاء للإنسان فقط، بل تشمل بمعناها المتكامل توفير المسكن الآمن الذي يتمتع بالخصوصية والملكية وتناسب الفراغات المختلفة طبقاً للاحتياجات الأساسية اليومية للإنسان، وتوافر النظام الإنشائي الآمن وتوافر عناصر الإضاءة والتهوية والتدفئة الطبيعية السليمة، بجانب ذلك الإمداد بالمرافق الأساسية مثل (التغذية بالمياه والصرف والكهرباء) وتشمل ملانمة المسكن توافر الاستدامة البيئية، وتناسب موقع السكن إلى مواقع العمل والخدمات العمرانية الأخرى. كل ما سبق يجب توافره في حدود التكلفة الملانمة لكي تتحقق الملانمة الحقيقية والكاملة للمسكن. فالملانمة يجب أن تلبي احتياجات المستخدمين وتطلعاتهم مع الأخذ في الاعتبار النظرة العامة للتنمية المتدرجة والمتواصلة للمجتمع ككل (عفيفي، 2002: 9).

2.2 تيسر الحصول على المسكن:

تمثل كيفية الحصول على المسكن الملائم مشكلة حقيقية تواجه قطاعات عديدة من الأسر وخاصة ذات الدخل المحدود والمنخفض، فمثل هذه الأسر تواجه صعوبات كثيرة في سبيل توفير الحد المادي المطلوب للحصول على المسكن الملائم، فمبدأ تيسير الحصول على المسكن يشمل توفير أنماط متعددة للإسكان ومستويات مختلفة للتكلفة يمكن لها جميعاً أن تلبي احتياجات شرائح متعددة من الأسر في حين لا تمثل عادة اقتصاديات وفعاليات السوق. أي: مشكلة (أعباء مالية) للأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع، تكمن المشكلة الحقيقية في تطبيق اقتصاديات السوق الحرة لتوفير المسكن للأسر ذات الدخل المنخفض. مثل هذه الآلية يجب أن تشمل برامج لتطوير استخدام مواقع مشروعات الإسكان وتعديل كثافات واشتراطات البناء بما يحقق أعلى قدر من الاقتصادية، بجانب تبني هذه البرامج لسياسات مرنة لتطوير وصيانة المباني السكنية المقامة، وذلك في سبيل تفعيل سياسات مرنة لتيسير الإسكان، وفي سبيل تطوير مثل هذه السياسات خاصة في مناطق إسكان الأسر الفقيرة، يجب الاتفاق أولاً على تعريف مناسب وعملي لتيسير الحصول على المسكن، وهو ما يمكن صياغته بمفهوم عملي (عفيفي، 2002: 11). ومن هنا نجد

- أن تيسير الحصول على المسكن يتطلب تحقيق الملائمة للمسكن بكل ما تتضمنه من محددات أساسية مع الأخذ في الاعتبار ألا تتجاوز التكلفة التقديرية للمسكن (25%-30%) (منير، 1996: 140) من دخل الأسر أو الأفراد. إن تيسر الحصول على المسكن الملائم ومع أخذ ما سبق في الاعتبار يشمل على مجموعة من الأبعاد متكامل فيما يأتي:
- تيسر الحصول على المسكن يعني تحقيق السلامة والأمان والملائمة للمسكن، وتحقيق الحد الأدنى من متطلبات الحياة الكريمة للفرد في المجتمع.
 - يتطلب تحقيق تيسير الإسكان إجراء تطوير شامل للجوانب الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.
 - يسمح للأفراد والأسر القدرة على الاختيار لأنماط ومواقع السكن بحرية وتحقيق احتياجاتهم بكفاية.

وخلاصة ما سبق يمكن القول بأن تيسر الحصول على المسكن يكمن في القدرة على تطوير سياسات الإسكان التي تؤيد حرية الاختيار ومرونة نماذج تصميم المساكن، بجانب ملائمة الموقع وتناسب الكثافات وتوافر الخدمات الأساسية به، وذلك منظور اقتصادي. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى إحداث تطوير وتنمية حقيقية للمجتمع وعلاج الفجوة الحالية في سوق الإسكان ومعالجتها نوعًا وكما.

2.3 سياسة الإسكان الحضري:

هي مدى الإحساس بالمسؤولية من الدولة لمعالجة مشكلة الإسكان في مدنها والطرائق المتبعة لمواجهتها، من حيث إنشاء مراكز بحثية لتقييم مستوى المشكلة، والوسائل التي يمكن إتباعها لمواجهتها أو التخفيف منها، وسواء كان التدخل مباشر عن طريق تخطيط وبناء مشاريع إسكانية لذوي الدخل المحدودة والمنخفضة بشكل مستمر ومتجددة أو توزيع أراضي وإعانات، أو غير مباشر بتوفير بيئة استثمارية سكنية وتقديم القروض (بأهمام، 2008: 90) (العبيسي، 2015: 13).

2.4 أهداف سياسات تيسير الإسكان:

- يمكن إيجاز أهم أهداف سياسات تيسير الإسكان من النقاط الآتية:
- تطوير أنماط الإسكان التي تلبي احتياجات مختلف الشرائح الاقتصادية بالمجتمع العربي.
 - ضمان أن تلبي سياسات الإسكان المقترحة الاحتياجات الحالية والمستقبلية من الإسكان الملائم (الإسكان المستديم) (Sustainable Housing).
 - ضمان الحد الأدنى من فرص تيسير الإسكان للأسر ذات الدخل المحدود والمنخفض في الحصول على المسكن الملائم (عفيفي، 2002: 9).

2.5 العوامل المؤثرة على سياسات الإسكان:

تقوم الدولة بتحديد أولويات التنمية عمومًا وعلى المستوى الكلي على النحو الآتي:

أولاً: الاختيار بين البدائل المطروحة، فتحدد مجالات الاستثمار ومنها الإسكان وتوزع الأدوار ما بين القطاع العام والخاص، ويلتزم بتوفير برامج للإسكان الميسر (منخفض التكاليف) (Low Income Housing)، حيث يتم تحديد الأهداف والأساليب في ضوء المستوى الكلي والجزئي.

ثانياً: الظروف السائدة، التي أدت إلى قلة الموارد في بعض الدول العربية إلى إعطاء الأولوية إلى الاستثمارات الزراعية والصناعية، وإهمال الاستثمار في مجال الإسكان وخاصة الإسكان الموجهة إلى فئات المجتمع الأكثر احتياج مثل الشباب وذوي الدخل المنخفضة. ولا شك أن الدولة تؤدي دورًا رئيسًا في مواجهة مشكلة الإسكان في الدول العربية بوجه العموم وفي اليمن بوجه الخصوص، وخاصة أنها تتحكم في أغلب عناصر المشكلة من أرض ومواد بناء وخدمات ومرافق أساسية. وقد تنوعت السياسات التي اتبعتها الدولة في مجال الإسكان باليمن، كما تعددت الأدوار التي حاولت من خلالها التدخل للتأثير في المشكلة (عفيفي، 2002: 9).

3. الأبعاد المختلفة لمشكلة الإسكان الحالية بالعالم العربي:

تمثل قضية الإسكان أهمية خاصة للدول العربية مما لها من تأثير مباشر في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمجتمع، وقد أصبح الإسكان أحد المحاور الرئيسية في رسم السياسات العامة في الدول العربية وتزايد الوعي لدى النخبة الحاكمة بالقيمة السياسية للاستثمار في مجال الإسكان منخفض التكاليف للتخفيف من أعباء الطبقات الفقيرة بالمجتمع (عفيفي، 2002: 11).



الشكل (1) يوضح المسكن العشوائي *

كما أن مشكلة الإسكان ستظل على جدول أعمال حكومات الدول العربية لسنوات قادمة فيمراجعة جهودات الحكومات من أجل توفير الإسكان، نجد أنها شهدت تذبذباً بين الزيادة في الستينات والانخفاض، ولم تستطع الوفاء بالطلب المتزايد، (في التسعينات في مصر، الأردن، المغرب، سوريا، تونس، لبنان واليمن) على المساكن مما شجع السكان ذوي الحاجة العاجلة إلى المأوى للسكن العشوائي على الأراضي العامة والخاصة. ويمكن رؤية أمثلة لهذا النموذج العشوائي في العديد من تلك البلاد (الشكل 1). ومن جهة أخرى، تزايد حجم الطلب على الإسكان في منطقة الخليج العربي بصفة عامة نتيجة للتزايد المطرد في معدلات التنمية والنمو الاقتصادي الكبير وما صاحبه من نمو عمراني والتحول من البيئة

الريفية والرعية إلى البيئة الحضرية في العقود الثلاثة الماضية، وسوف تستمر لسنوات قادمة، وتوافق مع ذلك كون أغلب أفراد هذه المجتمعات من صغار السن والشباب مما يعني تزايد الضغط على سوق الطلب على الإسكان، مما يتطلب ضرورة الأخذ في عين الاعتبار مبدأ تيسير الإسكان الملائم وضمان الاستدامة في توفير الإسكان الملائم لمختلف شرائح المجتمع، والتعامل مع معطيات مشكلة تزايد الطلب على الإسكان في المناطق الحضرية والمدن بالعالم العربي. وعلى الجانب الآخر نجد أن مشكلة تمويل الإسكان في العالم العربي تستند إلى واقع معقد، لتقلب الأوضاع الاقتصادية، والنقص في التشريعات المنظمة لعملية التمويل وضمان المخاطر، ولا توجد مؤسسات وبرامج فعالة للتمويل؛ حيث اعتمدت الحكومات العربية لفترة طويلة على نموذج توفير المساكن الشعبية في التمويل والإدارة والتنفيذ والدعم أيضاً، حتى وقت قريب كانت مشاركة القطاع الخاص في مشروعات الإسكان الاقتصادي (الشعبي) محدودة النطاق. ومع الإدراك المتزايد من جانب الحكومات إلى ضرورة ضم شركاء آخرين للمساهمة في حل مشكلة توفير وتيسير المساكن، ظهرت بدائل متعددة لمشاركة القطاع الخاص، والجمعيات غير الحكومية. ونتيجة ذلك بدأ الخبراء في دراسة أنماط وإجراءات مختلفة للتمويل والإدارة المشتركة لمشروعات الإسكان الاقتصادي (الشعبي) (عيفي، 2002، 11)

1.3 نماذج من تجارب وخبرات سابقة لحل مشكلة الإسكان في العالم العربي:

سنعرض الورقة البحثية بعض النماذج والخبرات السابقة لحل مشكلة الإسكان في العالم العربي، سنوردها في الأمثلة الآتية:

1.1.3 جمهورية مصر العربية:

بدأت فكرة إقامة التجمعات الجديدة في مصر مع منتصف السبعينات، وامتدت إلى عقد التسعينات وذلك في ثلاثة أجيال تاريخية لإنشاء هذه التجمعات العمرانية، وتشمل هذه المراحل الزمنية أنماط مختلفة للتجمعات العمرانية (المدن المستقلة، والمدن التوعم، والمدن التابعة، والتجمعات العمرانية العشرة حول القاهرة الكبرى). ولقد تكلفت المدن الجديدة في مصر أكثر من 50 مليار جنيه منها 4.6 مليار جنيه لإنشاء وحدات سكنية، 18 مليار جنيه تكلفة إنشاء 2222 مصنعاً منتجاً، و6 مليارات جنيه تكلفة إنشاء 1440 مصنعاً تحت الإنشاء، بالإضافة إلى 15 مليار جنيه في قطاع المرافق والخدمات. إلا أن قطاع الإسكان لم يحقق ما هو مخطط له حيث تم استيعاب نحو حوالي 800 ألف نسمة فقط من أصل 8 مليون نسمة بنسبة 10% فقط، مما هو مخطط له. وهنا نورد بعض النماذج لإسكان محدودي الدخل (عيفي، 2002: 9-11):

- مشروع إسكان مبارك للشباب: حُطت هذا المشروع لإحداث طفرة حقيقية في إسكان الطبقة المتوسطة والفقيرة، وذلك بتوفير مسكن عصري للشباب بتكلفة اقتصادية وملائمة للشرائح السكانية المستهدفة. ويصل حجم المشروع إلى 70 ألف وحدة سكنية على ثلاث مراحل، وبمساحات مرنة (من 63م² إلى 100م²) للوحدة السكنية، وتصل تكلفة الوحدة من (28.5 ألف جنيه إلى 51 ألف جنيه) تتحمل الدولة من (20%-40%) من تكلفة الوحدة، ويسدد الملاك باقي التكلفة بقروض ميسرة على 40 سنة. وتبلغ القيمة الاستثمارية لهذا المشروع (4 مليار جنيه)، تتحمل الدولة نحو 1.5 مليار جنيه دعماً للشباب (الشكل 2).

● **مشروع إسكان المستقبل:** يمثل مشروع إسكان المستقبل اتجاه آخر في تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادية في مصر؛ حيث يعتمد بشكل أساسي على التمويل الأهلي والخاص بجانب تبرعات رجال الصناعة والأعمال في مصر، مما يرسم صورة للتعاون بين مختلف الجهات الحكومية وغير الحكومية والشعبية. ويهدف المشروع إلى إقامة نحو 70 ألف وحدة سكنية إقتصادية (63 م²)، في أراض مزودة بالمرافق الأساسية بالمدن الجديدة بتكلفة 1.2 مليار جنية منها 1 مليار جنية من خلال جمعية إسكان المستقبل من التبرعات والمشاركة الأهلية بالتمويل. وخطط للمشروع على ثلاث مراحل تستوعب في مجملها مدعومة 70 ألف أسرة، وتتمتع كل الوحدات بقروض تعاونية، وأقساط في متناول مستوى دخول الأسر الفقيرة.



الشكل (2) يوضح مشروع إسكان مبارك الشباب - جمهورية مصر العربية

2.1.3 فلسطين (قطاع غزة):

مع قدوم السلطة الفلسطينية أنشئت وزارة الإسكان سنة 1994م، وفي بعض الوزارات تُدمج مع وزارة الأشغال العامة، وتهدف الوزارة إلى:

1. مساعدة السكان في الحصول على سكن مناسب.
2. تشجيع البحث العلمي في مجالات الإسكان.
3. تطوير السكن المحلي، ومقاييس الكود الفلسطيني في مجال الإسكان.

لم تستطع وزارة الإسكان توفير الأموال اللازمة لبناء العدد الكافي من الوحدات السكنية؛ لسد احتياجات جميع شرائح السكان، ولم تستطع سد النقص في الفجوة بين الطلب والوحدات السكنية المعروضة، لذلك فقد عمدت إلى إتباع نظام "جمعيات الإسكان"، وعمدت إلى تشجيع الاستثمار في تشييد المباني التي توفر وحدات سكنية للمواطنين، إضافة إلى تشجيع عمل المجلس الفلسطيني للإسكان. بعض المشاريع المهمة التي قامت الوزارة برعايتها تتمثل في (مشروع إسكان حي الندى)، (مشروع مدينة الزهراء)، (مشروع ضاحية المشتل)، و(مشروع حي السلام)، و(مشروع إسكان شركة تطوير فلسطين) (مشروع إسكان مدينة الشيخ زايد) (الشكل 3). ولم يحدث تغيير يذكر عن تجربة المجلس من حيث كلفة الشقق المرتفعة مقارنة بالفئات المستهدفة. أما عملية السداد فكانت معظم الوقت شبه متوقفة مع ملاحظة وجود تأثير واضح للظروف العامة خلال انتفاضة الأقصى، وبالنتيجة يُدور رأس المال المشاريع لأجيال أخرى على وفق الهدف للبرنامج (العيسوي، 2008: 131) (شعبان، 2010: 13).



الشكل (3) يوضح مشروع إسكان مدينة الشيخ زايد - فلسطين

3.1.3 الجمهورية اليمنية:

1.3.1.3 أبعاد مشكلة الإسكان وتحدياتها في اليمن:

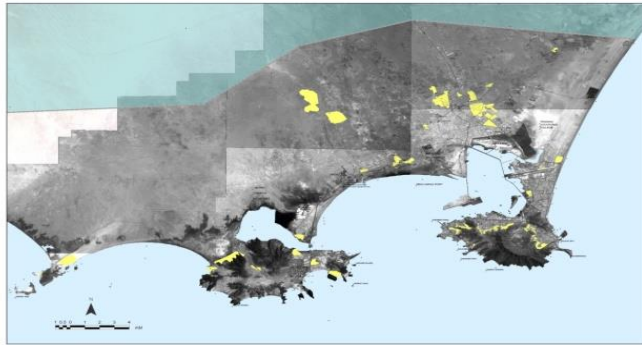
برزت مشكلة الإسكان في اليمن بصورة حادة مع بداية التسعينيات مع ارتفاع معدلات النمو السكاني، وتزايد الهجرة المكثفة والنزوح من الريف إلى المدينة، وتدخل الدولة في سوق البناء وإصدارها قوانين عديدة لتخفيض إيجار المساكن لصالح الطبقات الفقيرة، أدى إلى إجماع القطاع الخاص عن الاستثمار في الإسكان الاقتصادي وبحيث كان على الدولة تحمل عبء القيام بتوفير الإسكان الاقتصادي للفئات الفقيرة من المجتمع. ويمكن أن نجمل أهم أسباب هذه المشكلة فيما يأتي:

- انخفاض العائد الاستثماري في مجال الإسكان بصفة عامة والإسكان الاقتصادي والمتوسط منه بصفة خاصة، مقارنة بعائد الاستثمار بالأنشطة الاقتصادية الأخرى.
- صدور مجموعة من التشريعات انطلق معظمها من منظور سياسي مرحلي أدت إلى إعاقة حركة البناء بصفة عامة بالنسبة للطبقة المتوسطة، التي تمثل عصب الاستثمار في مجال الإسكان الاقتصادي والمتوسط.
- التناقص المستمر في مساحات الأراضي الصالحة للبناء نتيجة لتوطين السكان على مساحة تكاد تكون معدومة من المساحة الكلية للجمهورية؛ مما أدى إلى زيادة كبيرة في أسعار أراضي البناء والزحف على الرقعة الزراعية.
- أخيراً الارتفاع النسبي في تكلفة بناء الوحدات السكنية قياساً على القدرة الاقتصادية لغالبية أبناء الشعب اليمني ذوي الدخل المحدود والمنخفضة.

وقد ترتب على هذه الأسباب مجتمعة - وفي ظل التزايد المستمر في عدد السكان- أن تحمل القطاع الحكومي العبء الأكبر في مواجهة هذه المشكلة وتعويض غياب دور القطاع الخاص، ومواجهة تزايد الطلب المستمر على الوحدات السكنية الجديدة للفئات منخفضة الدخل، والأسر الناشئة، بالإضافة إلى متطلبات الإحلال والتجديد للوحدات القديمة غير الصالحة.

2.3.1.3 تحليل سياسات الإسكان في اليمن (مدينة عدن كحالة):

تعد مشكلة الإسكان من أهم المشكلات الملحة التي تواجه برامج التنمية في اليمن عمومًا ومدينة عدن خصوصًا، وقد أدى ارتفاع معدل النمو السكاني وزيادة تيارات الهجرة والنزوح من الريف إلى المدن، إلى صعوبة مواجهة الزيادة السكانية في المناطق الحضرية ومتطلباتها من خدمات ومرافق؛ مما أدى إلى ظهور المناطق العشوائية



الشكل (4) خارطة جوية لمدينة عدن تبين المناطق العشوائية مؤشرة باللون الأصفر

وتضخم حجم الإسكان غير الرسمي منذ منتصف التسعينات (الشكل 4). بحسب إحصائيات مكتب الأشغال العامة والطرق-عدن فإن أسماء مواقع العشوائيات و عددها و عدد سكانها ومساحتها تمثل في الجدولين 1 و 2.

#	المديرية	عدد السكان	عدد الوحدات العشوائية	النسبة إلى عدد السكان	ملاحظات
1	دار سعد	22500	3700	30%	
2	الشيخ عثمان	30100	5005	30%	
3	المنصورة	34400	5700	30%	
4	البريقة	18720	3120	30%	قرى ساحلية عشوائية
5	التواهي	8100	1325	15%	
6	المعلا	9900	1663	20%	
7	صيرة	11500	1715	15%	
	الإجمالي	149330	24580	21%	

جدول (2) يوضح عدد السكان في المناطق العشوائية بحسب المديريات^[7]

#	اسم المنطقة العشوائية	المساحة بالهكتار
1	العريش	65.35
2	الخشاف- الكسارات	90.30
3	شيخ إسحاق	78.23
4	القلوعة	59.25
5	التواهي 2+1	37.90 + 44.50
6	حي السلام	48.50
7	المدارة القديمة	90.13
8	المدارة 2+1	76.145 + 37.10

جدول (1) يبين أسماء مواقع العشوائيات ومساحتها في عدن^[7]

على الرغم من الجهود المبذولة لتغطية احتياجات المناطق الحضرية بالمرافق والخدمات الأساسية، وضعف التمويل المتاح لبرامج الإسكان إلى حدوث قصور في تلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من الأسر وخاصة ذات الدخل المحدودة والمنخفضة، ولذلك كان من الضروري عند تحديد سياسات الإسكان أن يتم الأخذ في الاعتبار توفير أراضي للبناء والخدمات الأساسية لها، ودراسة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للفئات المستهدفة ببرامج الإسكان، ووضع استراتيجية متكاملة لإقامة مجتمعات عمرانية جديدة. وتطوير المناطق القديمة بما لا يسمح بتآكل الثروة العقارية القائمة وخصوصاً بالمناطق القديمة؛ حيث تنخفض مستويات دخول الأسر وبذلك تنعدم عملية الصيانة الدورية لهذه الثروة العقارية (الشكل 5).



الشكل (5) يوضح غياب الصيانة الدورية في المباني - المعلا عدن^[1]

وتواجه عملية تحديد أطر محددة لسياسة الإسكان بعدد من القضايا الأساسية، منها ما يتعلق بعملية توزيع الأدوار بين الدولة والقطاع الخاص، ومنها ما يتعلق بإختيار أفضل الأنماط لحيازة الوحدات السكنية. وتتضمن سياسة الإسكان عدد

من الأدوات التي تعتمد عليها الدولة في التأثير في مشكلة الإسكان، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ومن بين أهم هذه الأدوات اللجوء إلى إنشاء التجمعات العمرانية الجديدة ومشروعات الإسكان الاقتصادي (منخفض التكاليف) والتعاوني؛ حيث تتيح التجمعات العمرانية الجديدة الأراضي المعدة للبناء بأسعار مخفضة بالمقارنة بمثلاتها بالمدن القديمة، كما أن الإسكان الاقتصادي والتعاوني يلعبان دوراً مهماً في توفير المسكن الملائم لذوي الدخل المحدود والمنخفضة والطبقة الفقيرة (الرباضي، 2013).

3.3.1.3 مؤشرات ومعايير قياس مساكن الفقراء:

هناك مفاهيم ومعايير مختلفة لقياس مستوى إسكان الفقراء، منها الاقتصادية، التي تعكس مستوى دخل الفرد، ومنها حالة المباني التي لا ترتقي إلى مستوى السكن الآمن والصحي ويغلب عليها حالة التلف والرداءة وعدم توافرها مع متطلبات السلامة وصحة القاطنين وكذلك الكثافة العالية لإشغال عدد الأفراد في الغرف والمسكن؛ حيث يؤدي نسبة ارتفاع الإشغال للفراغات إلى تدهور بيئة السكن، وعدم توافر الخدمات في المسكن، كل هذه المؤشرات والمقاييس نلخصها في المعيار الاقتصادي وملامح البيئة المعمارية ومصادر التلوث البصري (العلفي، 2008: 297).

4. الخصائص العامة للمباني العشوائية في مدينة عدن (الرباضي، 2013):

تشكل مدينة عدن 98% من نسبة الحضر، وعليه يمكن حصر الخصائص العامة للمباني العشوائية في أحيائها القديمة أو أطرافها أو المرتفعات بالآتي:

- افتقار نسبة كبيرة من المساكن للخدمات الأساسية، وكذلك إلى خدمات النظافة والبنية التحتية.
- ضيق الطرقات وصعوبة الحركة في الشوارع والممرات المتعرجة (الشكل 6).

- الاكتظاظ السكاني لهذه المناطق والمشكلات الناجمة عن هذا الاكتظاظ كارتفاع معدلات الجريمة والمشاكل الاجتماعية والفقير.

- تدني مستوى المعيشة في هذه المناطق وافتقارها إلى المساحات الخضراء والمفتوحة وعدم إمكانية مواجهة

مشكلات رئيسة كالحرائق والأوبئة وكوارث الأمطار؛ لأنها غير مخططة على وفق وفق معايير الهندسية والتخطيطية.

- استخدام مواد البناء المحلية والمستوردة غير الصالحة للبناء (الصفیح، الاسبستوس، الخشب... إلخ (الشكل 7).

- البناء على المنحدرات الجبلية غير الآمنة والمنزلة (الشكل 8 و 9أ و 9ب).

- التوسع الأفقي (بناء أحواش ومحلات أو مواقف سيارات) على حساب أرصفة الشوارع وسوء استخدام الأرض في الشوارع الضيقة والحارات القديمة والمساحات الخضراء (الشكل 10 و 11 و 12).



الشكل (6) يوضح الممرات الضيقة بين المباني- المنصورة عدن* *



الشكل (7) يوضح تدني المستوى المعيشي والمسكن غير الآمن- البساتين عدن* *



الشكل (9) يوضح البناء على المنحدرات الجبلية بعد الرصف بالأحجار- كريتر عدن *



الشكل (10) يوضح البناء على المنحدرات الجبلية قبل الرصف بالأحجار- كريتر عدن



الشكل (11) يوضح البناء على المنحدرات الجبلية غير الامنة التواهي [1]



الشكل (12) يوضح التوسع الأفقي (مواقف) في الحارات الضيقة وعلى حساب الأرصفة-كريتر عدن *



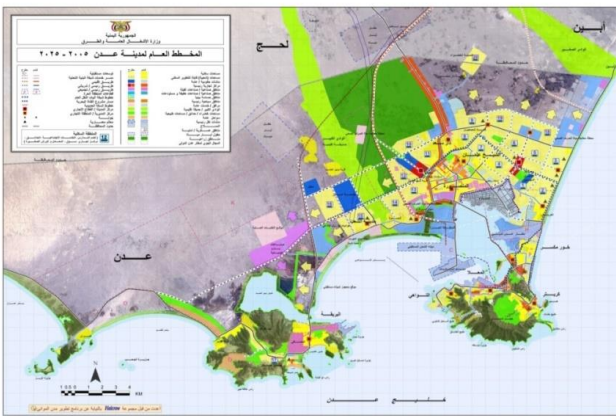
الشكل (13) يوضح التوسع الأفقي (محلات) في الحارات الضيقة وعلى حساب الأرصفة-كريتر عدن *



الشكل (14) يوضح التوسع الأفقي (الأحواش) في الحارات الضيقة وعلى حساب الأرصفة-كريتر عدن *

1.4 سياسة الدولة في تحسين المواقع العشوائية:

إن فرصة الحصول على مسكن ملائم لنسبة كبيرة من سكان اليمن، تكاد تكون معدومة، وخاصة مع فشل الدولة بسياساتها التقليدية في مجال توفير الإسكان. مما أدى إلى ظهور الجهود الذاتية غير الموجهة في البناء من خلال المواطنين أنفسهم والجهود الذاتية الموجهة، التي انحصرت في الدولة من خلال بناء المساكن للموظفين في ثمانينيات القرن الماضي أو من خلال إنشاء المدن السكنية للمقاولين في تسعينيات القرن الماضي وما تبعه حتى الآن، إلا أن ذلك لم يكن كافياً فاتجه المواطنين من ذوي الدخل المحدود إلى البناء العشوائي الرخيص، نظراً لمحدودية البناء وسط المدينة وارتفاع ثمنها (الرباضي، 2013)، ولأن المأوى المناسب واللائق هو حق أساسي من حقوق الإنسان، وتردي الأوضاع السكنية يشكل تهديداً مستمراً للصحة البيئية والنفسية والعلاقات الأسرية والمجتمعية لأي دولة، فقد تفاقمت مشكلات الإسكان وتردت أوضاع السكن القديم وانتشرت ظاهرة السكن العشوائي وأثرت حتماً في الاستقرار الاجتماعي والسياسي للمجتمع. ولهذا فقد سعت الدولة إلى مراجعة شاملة لإستراتيجية التنمية وإنجازاتها الماضية، وبالأخص تقويم جهود التنمية الحضرية والريفية، التي تشكل سياسات الإسكان إحدى عناصرها الأساسية وتم التوجيه بإعداد إستراتيجيته لتطوير المناطق العشوائية والفقيرة بحسب قرار مجلس الوزراء رقم (53) لعام 2003م بموجبه فقد شكّل فريق عمل من المتخصصين المعنيين في وزارة الأشغال العامة والطرق؛ بهدف تطوير أوضاع السكن والسكان في أحزمة الفقر ضمن إطار التنمية الشاملة



الشكل (13) المخطط العام لمدينة عدن 2005م - 2025م يوضح أراضي المدن السكنية الممنوحة للشركات العقارية [1]

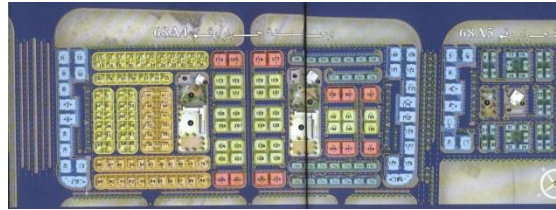
(الكرشمي، 2002: 52). ومن هنا فقد أسهمت محافظة عدن بمنج أراضي بأسعار رمزية لمجموعة من الشركات العقارية والاستثمارية لبناء المدن السكنية (الشكل 13) للقضاء على ظاهرة السكن العشوائي وبيع شققها وقلها للمواطنين بالتنقيط المريح ولفترات طويلة، تتراوح من خمس إلى سبع سنوات، وفيما يلي نستعرض بعض الأمثلة لتلك الوحدات السكنية (الشكل 14 و 15 و 16 و 17 و 18).



الشكل (15) يوضح المخطط العام لمدينة الصفاء-عدن



الشكل (14) يوضح المخطط العام للمدينة الخضراء- عدن



الشكل (16) يوضح المخطط العام لمشروع مدائن عدن



الشكل (18) يوضح المخطط العام لمدينة المرسى-عدن



الشكل (17) يوضح المخطط العام لمشروع مدينة السلام (المرحلة الثانية)-عدن

5. نماذج من تجارب وخبرات سابقة لحل مشكلة الإسكان في مدينة عدن:

على الدولة ممثلة بمكتب وزارة الأشغال عدن ومكاتبه في المديرية، تسوية الوضع العمراني للأحياء والعمارات المهددة ضمن خطط يعد تصنيفها، لتكون قابلة للتعمير وخاضعة لترتيب المعالجة ثم البناء على وفق إمكانيات المجالس المحلية في المديرية مع عدم إعطاء هذه المساكن وغيرها الوضعية القانونية. أي إكسابها صفة قانونية، وذلك من خلال إعداد أمثلة التهيئة التفصيلية اللازمة لها مع عدم تمديد أو تجديد أو توسيع شبكات البنية التحتية الأساسية (الطرق، والماء الصالح للشرب، والصرف الصحي، والكهرباء) والمرافق الاجتماعية اللازمة (المدارس، والمستوصفات، وأسواق البلدية وغيرها). فمثلاً نجد أن هناك تجربة سابقة للسلطة المحلية في عدن بنقل بعض سكان المناطق غير الآمنة والعشوائية إلى مناطق أكثر ملائمة للسكن حيث قامت بنقل 56 وحدة عشوائية من قرية الشحن الجوي إلى منطقة مخططة وتعويب المتضررين. كما لجأت السلطة إلى إزالة بعض المباني العشوائية في مناطق المنحدرات؛ حيث كانت تلك المباني مهددة بالانهيار وعدم صلاحية موقعها حيث كانت على مجرى مياه الأمطار. كما قدمت مقترحات بخصوص تخطيط المناطق العشوائية التي يجب نقلها بمساحة أراضي كبيرة وعرضها للاستثمار مقابل سعر عادل يدفع من المستثمرين لإنشاء وحدات سكنية (الرباضي، 2013).

6. التوصيات:

مما عرضنا في هذه الورقة البحثية، يمكن استخلاص عدد من التوصيات، التي يمكن أخذها في الاعتبار عند إجراء تطوير لسياسات تيسير الإسكان في العالم العربي عموماً واليمن خصوصاً، ضمن منظومة التنمية العمرانية المتكاملة للمجتمعات والمدن العربية، وهي:

- حصر كل الأراضي التابعة للوزارات والجهات الحكومية ومدنها بالمرافق، وتخصيص جزء كبير منها لإسكان محدودي الدخل بسعر مدعوم، وتخصيص جزء آخر للإسكان المتوسط بسعر التكلفة، في حين تخصيص جزء آخر محدود، وهو الأقل لبيع للإسكان الفاخر بسعر مرتفع لدعم الإسكان الاقتصادي.
- وضع التيسيرات العملية في سداد أقساط البناء على آجال طويلة للمشروعات العقارية، التي تستهدف الفئات محدودة الدخل.
- إعادة النظر في التشريعات الحالية لإيجاد المناخ المناسب للاستثمار في مجال الإسكان والإسراع بإصدار التشريعات الخاصة بسياسات السكن مع اتخاذ خطوات جادة نحو إيجاد تشريع موحد للإسكان.
- تيسير مشاركة القطاع الخاص للعمل في مجال الإسكان الاقتصادي، وتطوير نظم للشراكة مع القطاع الحكومي لمضاعفة حجم الاستثمارات الموجهة إلى قطاع الإسكان الاقتصادي، يتطور برامج متنوعة للتمويل واستغلال رؤوس الأموال الخاصة ومن جهة أخرى، العمل على تنظيم برامج إعادة التأهيل للقطاعات الفنية.
- المساعدة في تشييد وإدارة وصيانة مشروعات الإسكان الاقتصادي، مما يعود مباشرة على رفع كفاءة هذه المشروعات بأقل أعباء ممكنة على الأسر الفقيرة.
- تطوير صناعة البناء والأبحاث المرتبطة بها، مما يسهم مباشرة في رفع كفاءة تخطيط وتصميم وتنفيذ مشروعات الإسكان الاقتصادي من جهة، وخفض التكلفة العامة للوحدات السكنية من جهة أخرى.
- يجب على الحكومات والإدارات المعنية بتوفير الإسكان والعمل على تطوير سياسات وخطط متكاملة لمواجهة العديد من الأزمات الطارئة في مجال السكن والإسكان.
- دعم مشروعات الإسكان الشعبي المخصصة للإيجار من سياسات متكاملة مالية وقانونية تحقق أقصى استفادة من إمكانيات القطاع الخاص في هذا المجال.
- العمل على تطوير سياسات مرنة للإسكان تلبي احتياجات مختلف المستويات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.
- تحقيق الاستدامة في التنمية العمرانية بضمان تحقيق سياسات الإسكان لاحتياجات جميع الفئات الحالية والمستقبلية من الإسكان الملائم لهم.
- تشجيع التوجه نحو توفير نماذج غير تقليدية من المساكن الاقتصادية لتلبية احتياجات الأسر الجديدة، والتقليل من تكاليف البناء لها قدر الإمكان لتناسب مع مستويات الدخل المنخفضة لهذه الأسر.
- تشجيع سياسات إعادة التأهيل والصيانة للثروة العقارية القائمة وبصفة خاصة بالمناطق الشعبية والفقيرة، ببرامج مناسبة للتمويل من جهة، وتقديم الدعم الفني للمستأجرين أو الملاك للقيام بأعمال الصيانة والتأهيل.
- صياغة السياسات التي من شأنها تحفيز الجمعيات الأهلية وجمعيات المجتمع في الإسهام بتمويل برامج الإسكان الميسر للأسر الفقيرة.
- دعم إنشاء قاعدة بيانات محدثة (Database Updated) عن حالة سوق الإسكان وتقييم السياسات والجهود المبذولة بشكل دوري وسريع، للاستجابة للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع بالسرعة الواجبة، كما يجب العمل على تطوير برامج التدريب للقائمين على تنفيذ خطط وبرامج الإسكان بدورات تدريبية متكاملة للمصممين والمشرفين والمنفذين وأجهزة الإدارة تربطهم باحتياجات المجتمع وأسلوب المشاركة مع كل الفعاليات المحلية في تنمية المجتمع وإدارة وتصميم وإنشاء مشروعات الإسكان للفئات منخفضة الدخل على أساس توفير المسكن الملائم لكل فئة.

7. المراجع:

1. الرباضي، خالد عبدالحليم وخان، مارسيل محمود (2013م). النمو العمراني العشوائي وتأثيره على النسيج الحضري لمدينة عدن. مجلة الباحث اليمني، جامعة إب.
2. العبسي، عبده ثابت محمد (2015م). أسس ومبادئ تصميم المباني السكنية والإسكان الحضري. ط1، 2015م – مكتبة خالد بن الوليد ودار الكتب اليمنية، ص13.
3. العلفي، محمد محمد (2008م). البيئة المعمارية لإسكان الفقراء (دراسة حالة منطقة الليل بصنعاء والسبخانة بالحديدة والحديدة بعمران). أبحاث الندوة العلمية حول العمارة اليمنية وتحديات العصر، 29-30 يناير 2008م، كلية الهندسة، جامعة عدن، عدن، اليمن، ص 297.
4. الكرشمي، عمر عبد الله (2002م). المذكرة الغطائية للموضوعات المقدمة لمجلس الوزراء حول مشروع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (-) لسنة 2008م بشأن اللائحة التنفيذية للقانون رقم (19) لسنة 2002م بشأن البناء - وزير الأشغال العامة والطرق. صنعاء، وزارة الأشغال العامة والطرق، ص 52.
5. العيسوي، أحمد عبدالحليم (2008م). حلول مقترحة لمشاريع الإسكان منخفضة التكاليف في قطاع غزة. الجامعة الإسلامية. غزة، فلسطين، ص 138.
6. The Islamic University Journal (2008). Series of Natural Studies and Engineering. Vol.16, No. 1, pp 131-154.
7. باهمام، علي بن سالم (2008م). الإسكان التنموي - أمن من لا مسكن لهم. شركة آل سعيد للعقارات، الرياض، السعودية، ص 90.
8. حسرت، عصام عبد الله وشاكر، رياض أحمد وإسماعيل، ناشر محمد (2007م). عدن بين الواقع والمتطلبات تشييد مرافق المجتمع وإعادة تأهيلها. ورشة العمل التدريبية الثانية حول سبل تحسين الأحياء العشوائية في الإطار الوطني بإقليم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا MENA، عدن، اليمن
9. حيدر، خالد عبد الحليم وحيدر، محمد عبده (2010م). السلامة وهندسة البناء (دراسة تحليلية لمحافظة عدن كحالة). ط1، مركز عبادي للدراسات والنشر، صنعاء، اليمن، ص 21-38 و 97-131.
10. منير، سليمان، أحمد (1996م). الإسكان والتنمية المستدامة في الدول النامية (إبواء فقراء الحضر في مصر). دار الراتب الجامعية، بيروت لبنان، ص 98 – 103.
11. شعبان، عبدالحاميد علي (2010م). نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات الإسكان الميسر في الأراضي الفلسطينية. جامعة النجاح الوطنية، مجلة سياسات، معهد السياسات العامة، رام الله، نابلس، فلسطين، (العدد 13-14)، ص 13.
12. عفيفي، أيمن محمد نور (2002م). نحو تفعيل استراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي (دراسة تحليلية للتجربة المصرية). كلية الهندسة، جامعة حلوان، جمهورية مصر العربية، ص 9-11.