

الإسكان التدريجي

مقال للأستاذين باتريك واكلي وأليزابيث رايلي من DPU-Associates لاتتلاف المدن

المقدمة

خلال السنوات العشرين الأخيرة رجحت الإستراتيجيات الإسكانية المبنية على مبادرات المقاولين وتبين أن لم تؤد هذه الإستراتيجيات لم تؤد إلى التجاوب المطلوب مع الاحتياجات الضخمة من السكن للفئات الفقيرة في المدن الكبرى في العالم. وهذا مما يطرح السؤال إذا أن الأوان لإعادة النظر في منهج "الإسكان التدريجي" من السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي باعتباره منهجاً أكثر واقعيةً للتجاوب مع الاحتياجات السكنية للفئات الفقيرة في مدن العالم.

كان أساس منهج السكن التدريجي أن كلفة الإسكان يمكن الحد منها من خلال الاعتراف بأن العائلات الفقيرة في المدن تقوم ببناء وتوسيع منازلهم بشكل تدريجي بما يتجاوب مع احتياجاتهم السكنية وتوفر الموارد اللازمة لديهم.

وكان المنهج يبني على تسهيل هذا المظهر من خلال تقديم الدعم القانوني والفني الملائم. وتم ذلك بشكلين: أحدهما التحسين البيئي في المناطق القائمة من السكن المخالف الجماعي من خلال تخديمها بالماء الأمين والصرف الصحي وكهرباء والطرق، وثانيهما تقديم الملكية المعترف بها لمقاسم جديدة ومخدمة ويُسمح للعائلات ببناء منازلهم عليها. تم تقييم الكثير من هذه المشاريع بعد سنتين فقط من البدء بها وكان الرأي آنذاك بأنها فشلت ولكن يظهر الآن أن ذاك كان خطأً لأن إعادة النظر فيها بعد عشرين سنة بعد عشر سنوات أو عشرين سنة توجب الاعتراف بنجاحها (انظر الصور). وتوضحت مع مرور الزمان المزايا الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات الملتزمة والعائلات الفقيرة كما أصبح تقدير للفترة الزمنية اللازمة لإنشاء بنايات أفضل أكثر واقعيةً. ويقدم اكتساب هذه الدروس الأساس لإعادة النظر في إستراتيجية السكن التدريجي.

المبررات

يبني اعتماد إستراتيجيات السكن التدريجي ست مبررات مترابطة:

المبرر الأول: زيادة الإنتاجية

ليست لدى الحكومات الموارد اللازمة على أنواعها لإنشاء الكميات الضخمة من السكن المدعوم لكل العائلات ذات الدخل المتدني. وكل يوم تظهر هذه الفئات قدرتها لإسكان نفسها وإن لم يستطيعوا تحقيق ذلك ضمن إطار سوق السكن

الرسمية. يؤدي اعتماد إستراتيجية السكن التدريجي إلى إنشاء عدد أكبر من الوحدات السكنية الآمنة والصحية والمتاحة للفئات ذات الدخل المتدني من أي منهج معتاد آخر، وذلك من خلال تحسين طرق إنتاج وإدارة الإستراتيجيات المعتمدة من المواطنين أنفسهم لتطوير منازلهم وأحيائهم. ولتحقيق المفعول المرغوب فيه يجب أن يتم تقديم الدعم لأهيل المناطق القائمة وتقديم مقاسم وخدمات لإنشاء المنازل الجديدة على نطاق واسع يتماشى مع الطلب. وتمكنت حكومة سري لانكا في الثمانينيات من القرن الماضي من ازدياد إنتاج السكن للفئات متدنية الدخل بعشرة أضعاف من خلال اعتماد إستراتيجية التحول من منهج التقديم إلى منهج الدعم.

المبرر الثاني: الموارد المالية

تتمكن العائلات من جمع موارد مالية ملحوظة من خلال النقش والافتراض ومن إنفاقها على السكن وعلى تنمية أحيائهم شرط أمانة استثمارهم ولن تستثمر أي عائلة في إنشاء بيوت سليمة أو تصليح أحيائهم إذا كانت مهددة بالطرده بسبب عدم وجود ملكية معترف بها قانونياً. ويستطيع الحكومة والفئات متدنية الدخل أن تتشارك في كلفة تنمية السكن التدريجي، إذا قدمت الحكومة أمانة الملكية العقارية وخدمات وثيقة في المدن. وتم التقدير بأن تم إنفاق 8.2 دولار من أموال خاصة مقابل كل دولار عند تنفيذ مشروع "المقاسم المصلحة" (Parcelles assainées) في مدينة دكار - سينغال - في السبعينيات من القرن الماضي.

المبرر الثالث: إدارة المدن

أساس منهج السكن التدريجي هو أن الحكومة تقوم بما لا تستطيع العائلات أن تقوم به: تنظيم الأراضي وتقديم الخدمات العمرانية الأساسية، وأن تقوم العائلات بما لا تستطيع الحكومات من القيام به وهو إنشاء المنازل المتاحة الملائمة لأولويات القاطنين فيها ومواردهم. إذا اعترفت الحكومة بما هو أفعل مستوى اتخاذ القرار لكل النشاطات المختلفة بين الحكومة والجهة الإدارية المحلية والحي والعائلة وإذا فوضت الصلاحيات إلى أنسب مستوى فيمكن بناء شراكة بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع الأهلي وفئات المجتمع تعزز فعالية إدارة المدن وكفاءتها وتعزيز خدماتها. وفي إطار برنامج تصليح الأحياء العشوائية في مدينة ريو دي جانيرو - برازيل - في التسعينيات من القرن الماضي تم تفويض الصلاحيات في مجال تقديم الخدمات وإدارتها إلى الشركات المحلية والمكاتب الفرعية للشركات الخدمية العامة والخاصة مما أدى إلى المزيد الملحوظ من نوعية الخدمات وفعالية تقديمها كما أدى إلى الحد من التكاليف الإدارية الناتجة عن التجاوب مع الاحتياجات المتغيرة لعملية تأهيل السكن التدريجي.

المبرر الرابع: تنمية المدن

تقدم إستراتيجيات السكن التدريجي فرصة لتنظيم السكن المخالف القائم ولتأمين البنية التحتية والخدمات الفعالة والاقتصادية ولاستخدام الأراضي بشكل عقلاني. يمكن لهذه الإستراتيجيات توجه تنمية المدن بما يتماشى مع أولوياتها الإستراتيجية بدلا من مجرد مكافحة الطوارئ. يمكن للسكن التدريجي أن يساهم في منع الانتشار العمراني العشوائي

وفي ترجيح التنمية ذات الكثافات العالية. ويسمح تخطيط مناطق للسكن المتاح للفئات ذات الدخل المتدني ضمن إطار إستراتيجية شاملة لتنمية المدن للحكومة تحقيق أولوياتها لمنطق حضرية كاملة. وفي إطار إستراتيجية شاملة لتنمية مدينة حلب - سورية - أحدثت بلدية حلب دائرة متخصصة في معالجة مسائل مناطق المخالفات الجماعية بهدف تأهيل وتنظيم هذه المناطق التي يسكن فيها 45% من سكان المدينة والمناطق الجديدة النامية على حفاف المدينة

المبرر الخامس: الحكم الرشيد

تقدم تنظيم وإدارة عمليات السكن التدريجي - وبشكل خاص الالتزام بإنشاء وتوسيع البنية التحتية على صعيد الأحياء - فرصة لتطوير أساليب تشاركية لصنع القرار والإدارة اللامركزية. ولا يساعد الحكم الرشيد في خلق الشفافية والمساءلة في إدارة النواحي المالية والمادية من الإسكان وإنشاء الأحياء فقط، بل وهو منهج مناسب بمكان لخلق مجتمع محلي يبادر بنشاطات تنموية محلية. وتساهم مشاركة المواطنين في تعزيز إحساسهم بالملكية الذهنية واعتزازهم بالبيئة المحلية ومن شأن ذلك الأساس بالمسؤولية عن صيانة وإدارة الأملاك والبنية التحتية العامة (الشوارع والصرف الصحي والإنارة العامة والمساحات العامة وحتى المدارس والمستوصفات) وأسست لجنة (Busti Baseer Odhikar Surakha) وهي ائتلاف من جمعيات غير حكومية، في مدينة ذاك - بانكلا ديش - شبكة من آليات المسائلة تغطي المدينة كلها بهدف إشراك الفئات ذات الدخل المتدني في إدارة المدينة بالتعاون مع المختارين وهم أدنى مستوى الإدارة المحلية. وتم القبول بذه الشبكة بوصفها هيئة التواصل هذه بين الإدارة المحلية والجمعيات غير الحكومية وتنفيذ نشاطاتها بشكل مرضٍ مما يحد من الفساد ويعطي الصوت لفئات مجتمع ذات الدخل المتدني.

المبرر السادس: التنمية الاقتصادية والاجتماعية

يمكن لعمليات السكن التدريجي أن تكوم عوامل فعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للعائلات ذات الدخل المتدني ومجتمعهم. فيجمعهم العمل والالتزام المشترك بتنمية سكنهم ومحيطهم في "قضية مشتركة" مما يقدم الفرصة لتعزيز التضامن الاجتماعي خلق ودعم المشاريع الاقتصادية المحلية وخلق فرص عمل وعلى وجه الخصوص في إنشاء البنية التحتية والمساكن كما يمكن أن يساهم في الدعم الاجتماعي لمبادرات غير متعلقة بالمحيط العمراني المباشر ومنها على سبيل المثال نشاطات رياضية وثقافية يشترك فيها الشباب أو النساء. وتم الإدراك بأهمية ادّخار الأموال من قبل العائلات من أجل إنشاء السكن وتطوير المشاريع الاقتصادية بصفته عاملاً مهماً في التنميو الاقتصادية والاجتماعية. يدعم "صندوق تنمية الفئات ذات الدخل المتدني في المدن" في كامبوديا عدداً متزايداً من جمعيات ادخارية غالباً ما تترأسها نساء. وتقوم هذه الجمعيات بتقديم قروض ومنح لاشتراء المقاسم وتحسين المنازل وخلق المزيد من الدخل أو وإنتاج غذائي.

مكونات الإستراتيجية

اكتفت الكثير من المشاريع الأولى في مجال تطوير السكن التدريجي بدعم تقديم المقاسم والبنية التحتية فقط. ولكن الخبرات المكتسبة في مرحلة لاحقة تبين أنه يجب معالجة مجموعة أوسع من القضايا من أجل الوصول إلى المستوى الكافي لتلبية الاحتياجات واستدامة إستراتيجيات السكن التدريجي.

أ- الأراضي

إن الأراضي هي أهم مكون الدعم الحكومي في مجال إسكان الفئات ذات الدخل المتدني. وعند تقديم الأراضي للتنمية التدريجية يجب اعتبار ثلاث قضايا وهي موقعها وسعرها وملكيته.

إن اختيار الأراضي المناسبة لتطوير السكن التدريجي هو مسألة أساسية للوصول إلى النجاح. وغالبًا ما يتم اختيار الأراضي الرخيصة ولكن قد تكون هذه الأراضي غالية إذا أخذنا كلفة توسيع البنية التحتية وخسارة الشبكات الداعمة للعائلات بعين الحسبان. يتطلب اختيار الأراضي تحليلاً أعمق لكلفتها ومزاياها من مجرد كلفة شرائها وإنشاء البنية التحتية وتخليصها ويشمل هذا التحليل كل الكلفة الاقتصادية والاجتماعية عند استعمالها من قبل الأطراف المستفيدة المقصودة في إطار الظروف المتغيرة بسرعة والدخل المتقلب والتغير المستمر لأولويات العائلات.

كثيرًا ما يكون سعر الأراضي الخاصة ذات الموقع الجيد عاليًا وخارج نطاق الجهات الإدارية المحلية، ولكن استملاك تلك الأراضي يتطلب إرادة قوية من الجهات المعنية ويجب على الجهات الإدارية المفاوضة مع المالكين واستعمال التحفيزات لشجيعهم على توفير الأراضي أو تطوير الأراضي أنفسهم بشكل يتيح الأراضي للعائلات ذات الدخل المتدني - غالبًا بأسعار أدنى من قيمتها التجارية. يوجد عدة مناهج تسمح للحكومة استعمال قدرتها التشريعية لإبرام اتفاقيات مع مالكي الأراضي أو مطورين بما فيها نقل حقوق عينية وتنموية أو تبادل أو تشارك أراضٍ. وإضافة لذلك كثيرًا ما تلم المدن أراضياً واسعة غير المستعملة يمكن تقديمها لتحقيق مشاريع إسكانية للفئات ذات الدخل المتدني. ولكن غالبًا ما يتطلب ذلك مفاوضات ما بين الجهات الحكومية المختلفة.

في الكثير من الدول تعتبر الملكية الفردية الخاصة الملكية الأمينة الوحيدة. ولكن الملكية الفردية الخاصة ليست الحل الوحيد وتم انتقادها كثيرًا لأنها تفتح الباب أمام تجارة الأراضي وكسب الأرباح غير المبررة ومدعومة من الحكومة. يشكل الاستئجار طويل الامد خيارًا بديلاً مناسباً للسكن التدريجي وإن لم يكن مقبولاً اجتماعياً وهناك عدة أشكال من المشتركة مثل الجمعيات الإسكانية والتعاونية التي يمكن أن تقدم حلول مناسبة للملكية الأمينة للفئات ذات الدخل المتدني وتحمي هذه الفئات من قوى السوق الاستغلالية.

ب- الموارد المالية

تختلف الاحتياجات الاعتمادة للسكن التدريجي من الارتهان المعتاد الذي معناه تمويل إنشاء أو اشتراء بيت كامل. يحتاج السكن التدريجي الاقتراض بشكل مرن ولمدة قصيرة نسبياً لتجارب مع احتياجات العائلات المتغيرة. وعلى صعيد آخر

هنالك مزايا لهذا النوع من التمويل خاصةً في تمويل أول مرحلة من إنشاء المنزل لأنه يمكن المقترض من ربط المرحلة اللاحقة بإنجاز هدف المرحلة السابقة مما يجبر المستدين على التأهل للمرحلة اللاحقة من خلال إنجاز هدف المرحلة السابقة أي إنجاز أسس المنزل أو الهيكل الهيكلي أو السطح.

ومن أجل تضمين صرف الدعم المالي على الهدف المقصود أي إنشاء منازل هنالك خيار بديل وهو تقديم مواد البناء ويتم اشتراؤها بالجملة وتقدم لمن يبني المنزل بسعر الكلفة أو بأقل منه. ولكن مثل هذا المنهج يتفح المجال للاستغلال غير المقصود. أينما نجح هذا المنهج كانت المستودعات الصغيرة لمواد البناء على موقع الإنشاء قادرة على الحد من كلفة مواد البناء وأخذ دور النافذة الواحدة لاشتراء مواد البناء والاستشارة والاقتراض وإن كانت في بعض الأحيان تطرد التجار المحليين لمواد البناء الذين بدورهم كانوا يقدمون فرص عمل ودخل.

و غالبًا ما تبين أن تقديم التمويل بشكل مستقل وإدارة المشاريع من قبل جهة مستقلة فعالة أكثر من تلك التي أدارتها الحكومة. وتدل كثرة المبادرات الكبيرة أو الصغيرة في مجال التمويل الصغير سواء مدعومة من المجتمع المحلي أو من قبل مؤسسات غير حكومية على قدرة الفئات ذات الدخل المتدني على إيجاد الموارد وتطبيق إستراتيجيات طويلة الأمد وقليلة الخطر للمستدين.

ج- البنية التحتية والخدمات

إن توقيت ومعايير ونوعية البنية التحتية والخدمات من المكونات الأساسية الداعمة لمبادرات السكن التدريجي. إذا تم تقديم البنية التحتية والخدمات على مستوى عالٍ تكون غير متاحة للعائلات ذات الدخل المتدني. أما إذا تم تقديمها متدنية النوعية أو صار تأخير في تقديمها تبقى المقاسم فاضية ولا يتم تطويرها. في الحقيقة لا يمكن تأمين التوازن الصحيح بشكل عادل وفعال إلا من قبل جمعيات المستخدمين، شريطة أن تفهم تمامًا مقتضيات التوازن بين الكلفة الاستثمارية الأولى وكلفة الاسعمال اللاحق والمتطلبات البعد البيئي والأمني. قد لا يمكن تأسيس تلك الجمعيات في كل الحالات خاصة عند إحداث تجمعات جديدة. وإذا توجب اتخاذ القرار بغياب تشارك المجتمع المحلي فمن الخطأ الفكرة أن معايير البنية التحتية والخدمات يجب أن تكون متدنية. فعلا يوجد دلائل على أن البنية التحتية والخدمات يجب أن تكون ذات نوعية عالية من بداية المشروع من أجل تشجيع السكان على إنشاء منازل بنوعية عالية ولشجيعهم على الاعتزاز بحيهم الذي من شأنه العناية بصيانة الخدمات والمرافق العامة.

يمكن استرداد كلفة الخدمات ذات النوعية العالية على طرق عدة: منها التقسيط على المدى الطويل والمرتبط بدفع حسابات الخدمات، أو توزيع كلفة الخدمات خارج المشروع من خلال الرسوم والضرائب المحلية. يوجد منهج آخر للحد من كلفة البنية التحتية وهو العمل الشعبي في البناء. ويمكن أن يأخذ هذا العمل الشعبي أشكال مختلفة تتراوح من تنظيم العمل من المتطوعين أو التعاقد مع المجتمع المحلي، كما أن يتكون منهج آخر للحد من كلفة البنية التحتية من إنشاء البنية التحتية وتوسيعها وإنشاء المنازل تدريجيًا لأنه يمكن توسيع وتحسين الخدمات تدريجيًا وبما يتماشى مع قدرة السكان المالية، وإن كان من اللازم تدعيمها بشكل أساسي من بداية المشروع.

د - تخطيط المواقع ونظام ضبط البناء

في كل الحالات تقريباً يتم تخطيط مواقع السكن التدريجي من قبل الجهات الفنية المركزية وإن تم تخطيط هذه بعض المواقع الصغيرة بإشراك المستفيدين. وغالباً ما يتم تخطيط استعمال الأراضي وتحديد حجم المقاسم وتصميم الطرق على أساس أنظمة ومعايير عامة ومحددة مسبقاً ولكن يمكن الاستفادة من مشاريع السكن التدريجي لاختبار معايير تخطيطية مبسطة مع الحفاظ على العناصر الأساسية منها من الصحة والأمانة والمرافق العامة. يجب الاكتفاء بأنظمة ضبط البناء لا تنظم أكثر من اللازم وذلك من أجل تأمين الصحة والأمان للعائلات والحي ككل ومن أجل تأمين الإنشاء التدريجي. ويجب على هذه الأنظمة أن تحدد الحدود الأدنى بدلا من تحديد التفاصيل الإنشائية والمنع من المبادرة الشخصية والحلول الفردية. هنالك دلائل قوية للانتقال من مفهوم ضبط البناء الرسمي المعتاد إلى تشجيع التنمية وإحداث الخدمات الاستشارية للتخطيط والإنشاء في مشاريع الإنشاء التدريجي، وإن بقيت الحاجة إلى بعض الأنظمة الضابطة للحد من الاستغلال وطرق البناء غير السليمة من قبل التجار بدون ضمير. يمكن أن تكون المنظمات غير الحكومية أنسب الجهات للقيام بالتخطيط على صعيد الحي وتقديم المشورة في الإنشاء ولكن على الحكومة تأمين مشاركتها.

هـ - تنظيم المجتمع وإدارة الأملاك

من شأن أهمية الإحساس بملكية المرافق العامة في الحي خلق الإحساس بالمسؤولية عن صيانتها وإدارتها. وبشكل مثالي يتطلب هذا مشاركة كل العائلات في كل مراحل تخطيط وتنفيذ المشروع. أما في مشاريع إنشاء أحياء جديدة للسكن التدريجي حيث لا يمكن تحديد العائلات المستفيدة إلا بعد تخطيط المشروع، فلا يمكن تحقيق هذه المشاركة وبالتالي يجب التأكيد على دعم خلق المجتمع الجديد وتحديدها كأولوية عالية من أول أيام دخول العائلات في المشروع.

و - التخطيط الإستراتيجي

من أجل تحقيق مفعول ملحوظ على النقص الهائل من السكن لفئات ذات الدخل المتدني في أغلب المدن يجب اتخاذ مبادرات السكن التدريجي في إطار إستراتيجي أوسع. وعلى الصعيد الوطني يجب وجود إستراتيجية للحد من الفقر وتعترف بالأثر السلبي والمضر للفقر في المدن على التنمية الوطنية والإقليمية وبالذات الدور الممكن لعملية الإسكان في الحد من الفقر. إن وضع مبادرات السكن التدريجي ضمن إطار سوق الأراضي والإصلاح الإداري وبرامج تقديم السكن لكل فئات الدخل هو مكون أساسي لضمان نجاحها على المدى الطويل وقدرتها للتأثير على الفقر على نطاق واسع.