



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نحو إعداد سياسة وطنية للإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

سمير عبد الله
محمود دودين

2015



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نحو إعداد سياسة وطنية للإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

سمير عبدالله

محمود دودين

2015

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

سمير حليلة (رئيس المجلس)، غسان الخطيب (نائب الرئيس)، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، صبري صيدم، اسماعيل الزبري، جواد ناجي، نافذ الحسيني، جهاد الوزير، لنا ابو حجلة، محمد نصر، خالد عسيلي، باسم خوري، نبيل قسيس، (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2015 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

نحو إعداد سياسة وطنية للإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

سمير عبدالله

محمود دودين

2015

نحو إعداد سياسة وطنية للإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

الباحثون الرئيسيون: سمير عبدالله
محمود دودين

مساعدو البحث: ساجي الزاغة
ديالا جرار
بشار غراية

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2015

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-56-0

تقديم

هذه هي الدراسة السادسة والأخيرة في سلسلة دراسات أجراها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) خلال العامين 2014 و2015 ضمن برنامجه المدعوم من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي لدراسة وضع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة وصولاً إلى توصيات لبلورة سياسة وطنية للإسكان، وهو موضوع الدراسة بين يدي القارئ. تناولت الدراسات الخمس السابقة تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان، وتحليل الإطار القانوني للمساكن، وواقع التخطيط المكاني وأثره على التنمية، وتقانات وتكاليف الأبنية المخصصة للسكن، وسوق السكن الفلسطيني من نواحي العرض والطلب والأسعار. وفي هذه الدراسة الأخيرة تم التطرق أيضاً لمنظومة تمويل الإسكان حيث أفردت لذلك فصلاً كاملاً، وبذلك تكون الدراسات قد غطت جميع المجالات التي تتعكس على سياسات الإسكان، مما مكن مؤلفي هذه الدراسة من الوصول إلى توصيات مدروسة ومبنية على تحليل للمؤثرات المختلفة، تساعد في تحديد التدخلات التمكينية للحكومة المركزية والسلطات المحلية وكذلك تحديد دوري كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني. وقد اختتم هذا الجهد البحثي الذي أشرف عليه د. سمير عبدالله، مدير البحوث في المعهد، بمؤتمر ليوم كامل عرضت فيه نتائج الدراسات الستة وتمت مناقشتها. ويسرني في هذه المناسبة أن أشيد بجهود كل من شارك في هذا البرنامج من باحثين ومساعدتي بحث، كما أشكر بشكل خاص الخبراء الذين شاركوا في جلسات المجموعات البؤرية وكذلك المهتمين من رسميين ومختصين وأكاديميين الذين لبوا الدعوة للمشاركة في جلسات الطاولة المستديرة التي عرضت ونوقشت فيها نتائج كل دراسة، ولا يفوتني أن أشكر أيضاً المقيمين الداخليين والخارجيين وعلى الملاحظات المفيدة التي أبدوها، مما ساعد في تحقيق أهداف كل دراسة بشكل أكمل وإنتاجها بنوعية وجودة أفضل.

كلي أمل أن يستفيد صناع القرار في قطاع الإسكان من هذا الجهد المميز والإستخلاصات والتوصيات التي توصلت إليها الدراسات ويسعدني أن أشيد بدعم الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي الذي مكن المعهد من إنجاز هذا البرنامج البحثي الحيوي.

د. نبيل قسيس

المدير العام

المحتويات

1	الفصل الأول: أهمية وأهداف ومنهجية الدراسة وبنيتها
1	1-1 مقدمة
4	2-1 أهمية الدراسة
5	3-1 أهداف الدراسة
6	4-1 المنهجية
7	5-1 بنية الدراسة
9	الفصل الثاني: مراجعة الأدبيات السابقة التي تطرقت لسياسات واستراتيجيات الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة
17	الفصل الثالث: تطور سياسة الإسكان في بعض الدول المتقدمة: دول الاتحاد الأوروبي وكندا
31	الفصل الرابع: نماذج مقارنة في سياسات الإسكان في الدول العربية
31	1-4 مقدمة
32	2-4 المملكة العربية السعودية
35	3-4 المملكة الأردنية الهاشمية
39	4-4 مصر
41	5-4 الإمارات العربية المتحدة
43	6-4 المملكة المغربية
44	7-4 خلاصة
47	الفصل الخامس: تقييم الجهود الرسمية لإعداد سياسة وطنية للإسكان
47	1-5 مقدمة
48	2-5 تقييم تنفيذ الإستراتيجية القطاعية للإسكان للفترة 2011-2013
53	3-5 نتائج دراسة الموثل - حالة قطاع الإسكان الفلسطيني

- 57 4-5 ملاحظات نقدية
59 5-5 مسودة السياسة الوطنية للإسكان في فلسطين- نسخة نهائية
66 6-5 ترجمة الأهداف السياساتية إلى تدخلات حكومية
70 7-5 ملاحظة ختامية

الفصل السادس: ملخص توصيات دراسات النهوض بقطاع الإسكان الفلسطيني التي

- 73 أعدّها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"
73 1-6 مقدمة
73 2-6 الدراسة الأولى: تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، 2015
73 3-6 الدراسة الثانية: الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة: دراسة تحليلية
76 4-6 الدراسة الثالثة: واقع التخطيط المكاني في "دولة فلسطين" وأثره على التنمية
79 5-6 الدراسة الرابعة: تقانات وتكاليف الأبنية المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة،
81
83 6-6 الدراسة الخامسة: سوق السكن الفلسطيني: العرض والطلب والأسعار

الفصل السابع: تطوير منظومة تمويل الإسكان متطلب رئيسي لنجاح سياسة الإسكان

- 85 1-7 أهمية التمويل لقطاع الإسكان
86 2-7 تطور منظومة تمويل الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة
87 3-7 تطور محفظة الإقراض المصرفي لقطاع الإسكان الفلسطيني
87 4-7 الرهن العقاري

الفصل الثامن: توصيات الدراسة

- 93 1-8 مقدمة
93 2-8 التوصيات

99 المراجع

الملخص التنفيذي

عرضت الورقة الأدبيات المتاحة حول قطاع الإسكان الفلسطيني، واستعرضت تجارب بعض الدول العربية وبعض الدول المتقدمة التي عملت على تنفيذ سياسات إسكان فعالة للاستفادة منها في استخلاص العبر. كما راجعت بشكل نقدي الجهود الرسمية التي بذلت لإعداد السياسة الوطنية للإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة التي تولت تنسيقها وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية وبمشاركة جميع المؤسسات والأطراف ذات العلاقة، بما في ذلك المساهمة التي أعدها موئل الأمم المتحدة للسكان أيضا. وعرضت الدراسة نتائج وتوصيات الأبحاث التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس حول مختلف أبعاد قطاع الإسكان الفلسطيني خلال العامين 2014 و2015. كما تضمنت الدراسة فصلا حول منظومة تمويل الإسكان في الأراضي المحتلة، والوقوف على النواقص القانونية والمؤسسية التي ما زالت تكبل تطورها، مما يفقد أية سياسة إسكان وطنية من أدواتها الرئيسية لتوفير السكن الميسر لشرائح الدخل المتدني المستهدفة. وخرجت الدراسة بالعديد من التوصيات لإعداد سياسة إسكان فعالة والتي يمكن تلخيص أبرزها في النقاط التالية:

أولاً: الانطلاق من افتراضات واقعية:

توصي الدراسة بأن لا تنطلق سياسة الإسكان الفلسطينية من افتراضات تغيير السياق السياسي القائم، لأن مثل هذا الافتراض يقود إلى إعداد سياسة إسكان مبنية على تصورات قد تختلف بشكل جوهري عن السياق القائم. وبالتالي سنكون أمام سياسة إسكان افتراضية قد تكون مفيدة من الناحية الأكاديمية، ولكنها ستكون غير قابلة للتطبيق. أن أي سياسة إسكان في الوضع الراهن يجب أن تكون جزء لا يتجزأ من السياسات الوطنية المناط بها تعزيز صمود المواطنين الفلسطينيين في وطنهم في مواجهة سياسات الاحتلال الإسرائيلي التي تسعى لاقتلاعهم. ويتركز دور سياسة الإسكان على توفير مساكن لائقة لمن لا يستطيعون توفيرها بأنفسهم، كحق أساسي نص عليه القانون الأساسي، توفر لهم الظروف الملائمة لتطور المواطن الفلسطيني جسدياً ونفسياً وثقافياً واجتماعياً، في إطار تجمعات سكانية مستدامة.

ثانياً: منح الأولوية لتوفير الإسكان اللائق للفئات وشرائح الدخل التالية:

- ✧ الأسر التي دمرت أو هدمت منازلها من قبل سلطات الاحتلال، سواء كان ذلك جراء الاعتداءات الحربية، أو أنها هدمت جراء العقوبات الجماعية، أو بحجة عدم الترخيص.
- ✧ توفير المساكن اللائقة للأسر المعدمة الدخل والمصادر والتي تعيش في مساكن غير آمنة والتي ليس بإمكانها الاستفادة من سياسات التمكين التي سنأتي على ذكرها. فالسلطة هي المسولة عن تزويد هؤلاء بالمساكن اللائقة. ونوصي باستخدام آليات موفرة مثل في التكاليف، وتحسين أو ترميم المباني القديمة، وبناء مساكن إيجارية حكومية بإيجارات رمزية وغيرها.
- ✧ تمكين الأسر التي تنتمي لشرائح الدخل المتدني والتي يمكنها تخصيص ما لا يزيد عن 30% من دخلها لتسديد ثمن وحدة سكنية بمساحة لا تتجاوز 100 متر مربع ولمدة لا تقل عن 20 عام. والمطلوب من السلطة هنا ضمان وصول أسر تلك الشريحة للتمويل من خلال ضمان قروضها، أو تسجيل أراضيها لدى سلطة الأراضي. ومن المهم تحفيز القطاع الخاص لتوفير المساكن الميسرة، من توفير وضمان الوصول للتمويل طويل الأمد لزيادة الطلب الفعال على المساكن الميسرة، ومن خلال تقديم محفزات أخرى للقطاع الخاص كالتسهيلات أو الإعفاءات الضريبية أو بوساطة منحهم أراض بأسعار رمزية وموصولة بالبنى التحتية، والخدمات؛ لبناء مساكن رخيصة عليها، ضمن المواصفات والسعر المتفق عليه مع الحكومة. وتفعيل آليات استملاك الأراضي للمنفعة العامة من خلال تدخل الدولة وفرض شروطها الهادفة إلى ترسيخ النفع العام بما يسبغ على قرارات الاستملاك طابع الشرعية.
- ✧ تقديم المساعدة للأسر المقدسية لتوفير سكن لائق، باستخدام كل الأدوات المتاحة لتحقيق ذلك، ودعم صمود الأسر الفقيرة في مساكنهم داخل البلدة القديمة من خلال ترميمها والمساهمة في تسديد ضرائب المسقفات، ودعم الأسر في بناء مساكنها من خلال تقديم الدعم المالي والفني للحصول على رخص البناء وعمل المخططات التفصيلية ودعم إيصال خدمات البنية التحتية للأرضي التي يمكن إصدار رخص بناء فيها، وتقديم المعونة للدفاع عن المهديين بهدم بيوتهم.

ثالثاً: التركيز على أولويات البيئة التمكينية القابلة للتنفيذ للنهوض بقطاع الإسكان مع التركيز على الأولويات التالية:

- ✧ توفير الأراضي المناسبة للبناء وتسجيلها ووصلها بخدمات البنية التحتية. إن تسريع عمليات إفراز وتقسيم وتسجيل الأراضي هو الآلية الأكثر نجاعة في تحرير وتوليد الثروة لشرائح الدخل المتدنية، وتمكينهم من حل مشكلة السكن لملاك الحيازات العقارية، الذين بإمكانهم بيع الفائض وزيادة أعداد القطع المعروضة، الذي قد يؤدي إلى إتاحتها للمشتريين بأسعار معتدلة للمطورين والأفراد الراغبين في الاستثمار لبناء مساكن للبيع أو الإيجار أو لأنفسهم. كما أن السلطات المركزية والمحلية تستفيد من هذه العملية من الرسوم التي تجبها ومن ضرائب الأملاك.
- ✧ سن قانون يحدد آليات ومعايير تخصيص الأراضي العامة، بحيث يكون من ضمن ذلك الإذن بتخصيص أراضٍ للفئات الفقيرة، ضمن ضوابط ومحددات معينة، لغايات تشييد المساكن عليها. ومن الضروري إنشاء قاعدة بيانات بأنواع الأراضي، وأوجه استعمالاتها، ونسبة المخدوم منها، وبطبيعة البنية التحتية المتوفرة، وبأنواع المساكن المتوفرة، وإتاحتها في متناول المواطنين والمستثمرين.
- ✧ يتحتم على أية سياسة إسكان وطنية إيلاء مسألة التمويل عناية خاصة، لمعالجة النواقص التي تعاني منها منظومة تمويل الإسكان، وهي: عدم ملائمة الإطار القانوني للرهن العقاري، وعدم وجود شركات رهن عقاري كبيرة أو أية أدوات بديلة لضمان وتسييل قروض السكن طويلة الأجل. فالتمويل الطويل الأمد الذي تقدمه البنوك حالياً في فلسطين بدون وجود شركات رهن عقاري قوية يعبر عن حالة استثنائية ويمكن الاستفادة منها من قبل الأسر التي تمتلك تدفق دخل أعلى من المتوسط، وضمانات قوية أيضاً. أما شرائح الدخل الأدنى، والتي عادة ما تركز عليها سياسات الإسكان، فليس لها الآن أية فرصة للوصول إلى المساكن الميسرة من خلال ما يطلق عليه باستراتيجيات تمكين سوق السكن الميسر من خلال زيادة الطلب الفعال. لذا هناك ضرورة قصوى لتحديث الإطار القانوني للرهن العقاري، وإقامة شركات برأسمال كاف لضمان القروض طويلة الأجل لذوي الدخل المتدني.

- ✧ إصلاح وتحديث وتوحيد الإطار القانوني والتنظيمي المنظم لمختلف أبعاد قطاع البناء: قانون الأراضي، وأنظمة الإفراز، وإعادة التقسيم، والتخطيط الهيكلي والتفصيلي، وأنظمة البناء والتنظيم، وقانون المالكين والمستأجرين، وقانون تمويل الرهن العقاري، وأملاك الغائبين. واستحداث محاكم خاصة للبت بمنازعات الأراضي.
- ✧ تحديث المخططات الهيكلية وتوسيعها وتطوير تعليماتها بما يحقق استراتيجية الموثل في إقامة تجمعات سكنية مستدامة.
- ✧ تطوير القدرات الإدارية والفنية لكافة الإدارات والأجهزة ذات العلاقة بتحقيق سياسة الإسكان، وخصوصا كوادر وزارة الأشغال العامة والإسكان، وأقسام التخطيط وتراخيص الأبنية في المجالس البلدية والقروية لتمكينها من الإشراف على تنفيذ قوانين البناء، والمخططات الهيكلية.
- ✧ إنشاء قاعدة معلومات حول تطور قطاع الإسكان بما يشمل مؤشرات العرض والطلب والأسعار
- ✧ منح السلطات المحلية صلاحيات أكبر في رسم السياسات الإسكانية، على الأقل تلك الواقعة ضمن حدود المخططات الهيكلية. وتمكين البلديات من بناء بنايات متعددة الطوابق وتأجيرها أو تملكها لأصحاب المداخل المنخفضة بما يتواءم وقدرتهم على الدفع.
- ✧ تشجيع صناعة مواد البناء محليا تطوير تقانات بناء موفرة في التكاليف وصديقة للبيئة، وموفرة للطاقة جنبا إلى جنب مع تطوير الصناعات المتصلة بالبناء وخاصة الحديد والصلب والاسمنت ولتخفيف تكلفة إنتاج المساكن والحفاظ على جودتها من خلال التدخل الحكومي والرسمي لإزالة المعوقات أمام استخدام التقانات المناسبة وتفعيل آليات التطوير والخروج من سيطرة التقانات التقليدية التي تسبب الهدر في الموارد الطبيعية واستهلاك الطاقة وتأخير انجاز المساكن وارتفاع أسعار الوحدات السكنية. بالإضافة إلى تشجيع الاستثمار في تصنيع الأعمال الهندسية خاصة الحوائط والأجزاء الخرسانية الخفيفة والأعمال المعمارية بالقياسات النموذجية المناسبة لتخفيف الأحمال في المباني وتقليل الهدر في المواد وزيادة سرعة الإنشاء. ولا بد هنا من وضع التعليمات والتشريعات اللازمة لتشجيع استخدام المواد والأعمال والتقانات الصديقة للبيئة والمخفضة لاستهلاك

الطاقة وربط التمويل البنكي بتنفيذ هذه الأعمال في المشاريع الممولة من البنوك ومؤسسات الإقراض العقاري.

❖ وضع التشريعات والتعليمات اللازمة لتأهيل وتصنيف العاملين في قطاع الإنشاءات وتشجيع وتمويل الدورات المهنية لرفع الكفاءة والمعرفة بالتقانات الحديثة للفنيين، وكذلك لزيادة المعرفة الأفضل بالموصفات الفنية والشروط العامة والخاصة للمقاولين والمهندسين والفنيين الآخرين ووضع اللوائح الخاصة بتحمل المسؤولية عن نتائج أعمالهم لتقليل الهدر وتحسين الجودة والاستدامة، وعمل برامج إجبارية لتأهيل العاملين غير المؤهلين في المهن الفنية الحساسة بناء الجدران والتسليح والتمديدات الكهربائية والمياه والصرف الصحي، والشبكات الأخرى.

❖ العمل على زيادة نسبة مساحة البناء إلى مساحة الأرض مثل منطقة سكن (ج) و (د)؛ ويفضل أن تكون زيادة النسبة الطابقية للبناء، وتوفير مساحات فارغة تخصص كمناطق خضراء، ومرافق عامة، وكذلك منح حوافز كالإعفاء من رسوم الترخيص، مقابل التزام المستثمر بتخفيض ثمن الوحدة السكنية للمستهلك، أو قبوله بتخصيص جزء من الوحدات السكنية لصالح الدولة لتوزيعها أو تأجيرها كسكن اجتماعي، وبشكل خاص في أوقات الكوارث والأزمات.

❖ دراسة إلغاء نظام تصنيف المناطق السكنية إلى فئات، والاستعاضة عنه بسياسات تخطيط وتنظيم عامة؛ يضعها مجلس التنظيم الأعلى، بالتشاور مع أصحاب العلاقة، بما يشمل حماية البيئة، والمعالم التاريخية والأثرية، وبيان أوجه استعمال الأراضي بشكل عام، وأن يترك لكل بلدية سلطة التنظيم بما ينسجم ورؤيتها وفقاً للسياسات العامة المنوه بها، الأمر الذي يمنح مرونة للتعامل مع تفاصيل وحيثيات كل مشروع على حده، وفقاً للمخطط التفصيلي، مع منح مجلس التنظيم الأعلى سلطة مراجعة مخططات البلديات قبل إقرارها للتأكد من انسجامها مع ما هو مقر من سياسات عامة.

❖ العمل على زيادة نسبة مساحة البناء وعدد الطوابق إلى أرض المشروع في مشاريع الإسكان خارج حدود البلديات، بما يساهم في خلق بيئة للإسكان في القرى، ويقلل من الضغط على مراكز المدن. إن تشجيع الأبنية العالية خارج مراكز المدن، يستوجب وضع نظام خاص لها لاعتبارات الصحة والسلامة العامة، والتخطيط الحضري.

- ❖ تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقديم حوافز وإعفاءات ضريبية للمشاريع المشتركة بينهما.
- ❖ دراسة إمكانية إنشاء هيئة عامة للإسكان كجهة مركزية لإدارة قطاع الإسكان ورسم سياساته واستراتيجياته وتشريعته، ومنحها صلاحيات وإمكانات لتوفير سكن لائق للمواطنين غير القادرين على تأمين سكن لائق في إطار استراتيجيات التمكين.

الفصل الأول

أهمية وأهداف ومنهجية الدراسة وبنيتها

1-1 مقدمة

الإسكان هو حاجة أساسية للمواطنين، وهو هدف رئيسي خاص لكل فرد وأسرة. ولكن الإسكان هو استثمار اقتصادي بكل معنى الكلمة، وهو ينطوي على تشغيل لفئات متعددة من المهندسين والمقاولين والمهنيين والعمال بصورة مباشرة لإنتاج المساكن، وبصورة غير مباشرة في العديد من القطاعات المزودة لمواد البناء المتعددة، ولمزودي تجهيزات المساكن من الأثاث والكسوة الداخلية والفرش والصيانة الدورية أيضا. وبذلك فهو يقوم بوظيفة اجتماعية تنموية في تحسين جودة الحياة للمواطنين، ويساهم في تحقيق النمو الاقتصادي في نفس الوقت. من هنا كانت النظرة القديمة إلى السكن كإنفاق استهلاكي وغير منتج في بدايات الثورة الصناعية، نظرة قاصرة عن رؤية دور المسكن كحاضنة لإعادة إنتاج رأس مال بشري ذو نوعية جيدة، وتوليد رأسمال اجتماعي لكونه إطارا لبناء الثقة والتماسك الاجتماعي. وكان من نتائج هذا الفهم القاصر السكوت على ظهور مدن الصفيح على تخوم المدن، وتواصل اتساعها حتى باتت تأوي مئات الملايين من الأسر إلى وقتنا الحاضر، وتحولت إلى بؤر للفقر والجريمة وتجارة الممنوعات. وبعد تفاقم تلك المشكلات، بدأ الاهتمام بالإسكان في بعض المدن الكبيرة في عشرينات وثلاثينات القرن الماضي، ولكنه احتل صدارة اهتمام الحكومات بعد الحرب العالمية الثانية.

حظيت سياسات واستراتيجيات توفير الإسكان لغير القادرين على توفيره بأنفسهم بتغييرات جوهرية في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث واصلت الحكومات تلك السياسات والاستراتيجيات عبر الزمن، تحت تأثير المتغيرات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والأيدولوجية أيضا. ففي الدول الرأسمالية المتقدمة تولت الحكومات توفير المساكن للفقراء بنفسها بعد الحرب العالمية الثانية وخلال ستينات القرن الماضي. ولكنها سرعان ما انتقلت في السبعينات إلى "إستراتيجية التمكين" التي استند معظمها لنظرية "فشل السوق market failure" في تزويد السكن للمواطنين، فركزت اهتمامها على تبني الدولة لتنفيذ

سياسات وإجراءات تحفيزية لتمكين السوق من توفير المساكن للفقراء بدلا من بنائها لهم. واكتسبت سياسة تمكين السوق زخما جديدا مقابل تنامي النظرة النيوليبرالية في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات، التي دعت للتخفيف بصورة أكبر من التدخل الحكومي وتخفيف الدعم الذي تقدمه لإسكان الفقراء.

لم يختلف اتجاه التغيير في سياسات الإسكان في معظم الدول النامية عن اتجاهاته في الدول المتقدمة. ولكن الدول النامية لم تكن قادرة على تنفيذ أي من التوجهين المذكورين: بناء المساكن الاجتماعية وتمكين السوق لتزويد المساكن الميسرة. شذ عن ذلك بعض الدول النامية الغنية بمواردها الطبيعية، كالدول النفطية، التي كان بمقدورها بناء المساكن للفقراء وذوي الدخل المحدود،¹ بالإضافة إلى الدول التي تبنت توجهات اشتراكية، والتي اعتبرت بناء المساكن الميسرة جزءا رئيسيا من التزاماتها تجاه الفقراء من العمال والفلاحين. أما غالبية الدول النامية، فقد افتقرت للموارد الكافية لتنفيذ برامج الإسكان الحكومي (أو ما يسمى بالإسكان الاجتماعي) بسبب شح ثرواتها الطبيعية و/أو عدم قدرتها على حشد وإدارة مواردها بصورة رشيدة وتحقيق تنمية مستدامة من جهة، وضعف قاعدة إيراداتها من الضرائب من جهة أخرى. وتمكن عدد قليل منها من بناء مساكن للفقراء على نطاق ضيق جدا من خلال برامج ممولة من الدول والجهات المانحة.

أما تطبيق سياسة التمكين، وخصوصا نسختها النيوليبرالية، فقد واجهت وما تزال تواجه معضلة كبيرة في الدول النامية بسبب عدم قدرة الشرائح المستهدفة على الوصول للتمويل، وذلك لأن الحصول على التمويل يتطلب من الراغبين في الاقتراض إقناع البنوك بامتلاكهم القدرة على تسديد القروض، وهذا يستوجب منهم إبراز تاريخ ائتماني يبين حركة حساباتهم، أو مستند بالدخل الذي يتقاضاه المقترض، أو إثبات ملكية عقارات قابلة للرهن كضمان للقرض. وبحكم أن معظم الأسر في الدول النامية تعتمد على العمل في الأعمال الصغيرة غير المنظمة، وهي لا تستطيع تقديم إثباتات أو وثائق رسمية مقبولة للبنوك عن قدرتها على

¹ لم تول جميع الدول النفطية الغنية اهتماما بإسكان الفقراء، ومن أبرز الأمثلة الصارخة على ذلك أن فجوة المساكن في المملكة العربية السعودية تقدر بنحو 700 إلى 800 ألف وحدة سكنية، وأن الحكومة السعودية قد أكملت بناء 130 ألف وحدة سكنية من أصل 500 ألف وحدة أمر ببنائها الملك الراحل عبدالله لحل مشكلة النقص
http://www.alwatan.com.sa/Economy/News_Detail.aspx?ArticleID=238085&CategoryID=2

السداد، فهي لا تستطيع الحصول على قروض شراء أو بناء المساكن. من هنا اقتصر الاستفادة من سياسة التمكين على أقلية شملت موظفي الحكومة وموظفي القطاع الخاص المنظم، والذين يصنفون ضمن شرائح الدخل المتوسطة. لذا بقي الفقراء، الذين هم بأمس الحاجة للمساكن، خارج دائرة الاستفادة من إستراتيجية التمكين. لذا لم تحقق إستراتيجية تمكين السوق النتائج المرجوة، وإن كانت قد أفادت شرائح الدخل المتوسط من الموظفين في القطاعين العام والخاص المنظم. وأبقت معظم الفقراء عاجزين عن الحصول على مساكن لائقة. لذا واجهت سياسة التمكين نقداً واسعاً في معظم الدول التي طبقتها، وخصوصاً تلك التي غالت بقدرة السوق على حل مشكلة الإسكان للفقراء. وأشار إلى ذلك بوضوح كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق الذي كتب في مقدمة تقرير الأمم المتحدة المعنون "تحديات مدن الصفيح" عام 2003، أن "مليار، أو 32% من سكان العالم في المناطق الحضرية ما زالوا يعيشون في أحياء الصفيح، ومعظمهم في الدول النامية. وأكثر من ذلك، أن الفقر في العالم يتجه نحو المدن، الأمر الذي بات يعرف بـ"تضرر الفقر". فدون أعمال منسقة من جانب البلديات والحكومات المركزية، ونشطاء المجتمع المدني والمجتمع الدولي، فإن عدد مساكن الصفيح على الأغلب سيرتفع في معظم الدول النامية. وفي حال لم تبدل مواجهة جدية للمشكلة، فمن المتوقع أن يرتفع عدد القاطنين في مساكن الصفيح إلى 2 مليار نسمة خلال الأعوام الثلاثين القادمة".²

لا تتحصر مهمة سياسة الإسكان الجيدة في توفير المساكن اللائقة للفقراء، بل تتعداها لتحقيق أهداف أخرى لا تقل أهمية عن توفير السكن، كتحقيق الترابط والتماسك في النسيج الاجتماعي، وإدماج المجموعات العرقية والطوائف المذهبية وأية أقليات ثقافية ضمن نسيج المجتمع الواحد. من هنا ارتبط حل مشكلة الإسكان بمفهوم المستوطنات البشرية المستدامة، وربط حل مشكلة السكن بتطوير البنى التحتية والخدمات الأساسية الأخرى، كالتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية؛ وفتح فرص العمل، وتوفير الشروط الضرورية لزيادة المشاركة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمرأة، وتحقيق المساواة في كافة الحقوق وعلى قدم المساواة مع الرجل.

² UN-HABITAT (2003), The Challenge of Slums, Global Report on Human Settlements 2003, Earthscan Publications Ltd. London and Sterling, VA

1-2 أهمية الدراسة

علاوة على وظيفته الرئيسية في توفير السكن للمواطن الفلسطيني، الذي يواجه احتلالاً استعماريًا اقتصاديًا منذ ما يقرب من نصف قرن، فقد ظل قطاع الإسكان الفلسطيني، وما يزال يشكل الوجهة الرئيسية للاستثمارات الخاصة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وواظب على لعب دور هام في تكوين الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل أيضا. وبحكم ارتباطاته الأمامية والخلفية الواسعة مع فروع الاقتصاد الأخرى، فقد احتل قطاع الإسكان مركز الصدارة في التأثير على نمو وتطور العديد من فروع الاقتصاد الفلسطيني الأخرى. ولنفس تلك الأسباب، فقد كان الإسكان وما يزال في مركز نضال الشعب الفلسطيني الوجودي لحماية الأرض، وكان عليه أن يواجه ويدفع ثمن مختلف أشكال التقييد والانتهاكات التي مارستها سلطات الاحتلال الإسرائيلي، والتي تجلت بمصادرة وسلب وإغلاق معظم أراضي المواطنين الفلسطينيين، وتضييق مساحة الأراضي المتاحة لبناء المساكن والتطوير، وتضييق فرصهم للحصول على رخص البناء بمختلف الأساليب والإجراءات.

حتم هذا الواقع على منظمة التحرير الفلسطينية خلال سبعينات وثمانينات القرن الماضي، وعلى السلطة الوطنية الفلسطينية بعد نشوئها عام 1994 بذل جهود مضاعفة لتمكين المواطنين من بناء مساكنهم على أراضيهم. حيث قامت منظمة التحرير الفلسطينية بدعم الإسكان التعاوني، وقدمت الدعم لإعادة بناء المساكن التي هدمتها سلطات الاحتلال ضمن عقوباتها الجماعية لأسر المناضلين. كما أنشأت صندوق الإسكان الفلسطيني الذي بدأ ببناء مساكن ميسرة لفئات الدخل المحدود في مختلف المحافظات، وضمن حدود الدعم الذي حصل عليه من الجهات المانحة.

وبعد توليها سلطاتها في عام 1994، عملت السلطة الوطنية الفلسطينية على إزالة الكثير من العوائق أمام التوسع العمراني، وخصوصا توسيع المخططات الهيكلية للقرى والمدن، وتبسيط إجراءات الترخيص، وتوفير البنى التحتية، ولكنها لم تبادر إلى توفير المساكن بنفسها، باستثناء إعادة بناء المباني التي هدمتها سلطات الاحتلال في اعتداءاتها المتكررة على المدن والقرى الفلسطينية بدعم من بعض الدول المانحة. وشهد قطاع غزة بناء أحياء جديدة بدعم من

الدول العربية، كمدينة الشيخ زايد في قطاع غزة، كما قامت الأونروا بإعادة بناء مخيم جنين، وهي تقوم بإعادة بناء المساكن في مخيمات قطاع غزة أيضا.

بالرغم من الجهود التي بذلتها السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العقدين الماضيين، ما تزال مشكلة النقص في المساكن، وخصوصا في منطقة القدس الشرقية، والمنطقة المسماة (ج) في تزايد بسبب مواصلة سلطات الاحتلال للسياسات والإجراءات التي ضيقت رقعة الأراضي التي يمكن للفلسطينيين البناء فيها، وتقييد منح رخص البناء فيها. كما لم تتجح السلطة الوطنية لغاية الآن في إزالة التشوهات في المنطقتين (أ) و(ب) التي تراكمت بفعل انتهاكات الاحتلال، وخصوصا في أطراف ولاية بلدية القدس كمنطقة الرام وكفر عقب والمعلوفية، واستمرار سيطرته المباشرة على 60% من الأراضي الفلسطينية. ويستدعي هذا الواقع بذل المزيد من الجهود لتوسيع رقعة الأراضي المتاحة للتطوير من خلال تحديث المخططات الهيكلية للمدن والقرى الفلسطينية، والتسريع في أعمال تسوية وتسجيل الأراضي في جميع الأراضي الواقعة تحت الولاية الفلسطينية، وتقليص الآثار السلبية الناجمة عن التوسع العمراني بكافة أشكاله وأغراضه، وخصوصا على البيئة الطبيعية والاجتماعية المحيطة، كاستنزاف الأراضي الزراعية، وعلى جودة البيئة، والسهر على حماية النسيج الاجتماعي والموروث الثقافي، وعلى فرص إقامة تجمعات حضرية وريفية مستدامة أيضا. ولتحقيق تلك الأهداف، قادت وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية جهودا حثيثة بمشاركة كافة المؤسسات الرسمية والأهلية الفلسطينية ذات العلاقة، والتي نتج عنها إعداد إستراتيجية قطاع الإسكان في فلسطين 2010، والمسودة الأولى لسياسة الإسكان 2013، وتوجتها بإعداد مسودة السياسة الوطنية للإسكان (النسخة النهائية)، التي حصلنا عليها مؤخرا. وتعتبر هذه الورقة مساهمة من معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) في تحليل ما تم تحقيقه لغاية الآن، وإثارة النقاش حول السياسات والاستراتيجيات المقترحة، والوصول إلى توصيات ومقترحات بغرض تطويرها.

3-1 أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى المساهمة في تطوير وثيقة السياسة الوطنية للإسكان التي تشتمل على الأهداف البعيدة المدى والأهداف والخطوط العريضة الموجهة لخطط وبرامج وجهود جميع

المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، وكافة شركائها من الفاعلين الآخرين من القطاع الخاص والمجتمع المدني الناشطين في قطاع الإسكان، وتوحيد جهودهم للنهوض به على المدى الطويل وتمكينه من الاستجابة للأولويات الاجتماعية، وعلى رأسها توفير السكن اللائق لمختلف شرائح الدخل وخصوصا الفقراء في إطار تجمعات سكنية مستدامة، وتنفيذ الأولويات الاقتصادية لتطوير مساهمة قطاع الإسكان في النمو الاقتصادي والتشغيل.

كما تسعى الدراسة إلى ترجمة السياسة الوطنية للإسكان إلى أهداف إستراتيجية متوسطة المدى، وإلى استراتيجيات عمل لتحقيق تلك الأهداف وتحديد مسؤوليات الأطراف المشاركة، وأدوارها في بلوغ تلك الأهداف، وتحديد الموارد اللازمة لتحقيق ذلك.

4-1 المنهجية

ستعتمد الدراسة منهجية التحليل المقارن لتجربة بعض الدول المتقدمة والدول النامية في إعداد وتنفيذ سياساتها السكانية لاستنباط الممارسات الفضلى والفعالة في حل مشكلة السكن، ومناقشة محددات وشروط تطبيقها من أجل توفير المساكن لمختلف شرائح الدخل في المجتمع الفلسطيني، ضمن البيئة السياسية والاقتصادية والديموغرافية والاجتماعية القائمة. كما تناقش الدراسة بصورة نقدية المخرجات التي تمخضت عن تجربة المؤسسات الرسمية لصياغة سياسة الإسكان الفلسطينية، واستكشاف نواحي القوة والضعف فيها، وتقديم المقترحات بغرض تطويرها. ولتحقيق هذا الهدف قام فريق البحث بالخطوات التالية:

- ✧ مراجعة الأدبيات التي تناولت أبعاد سياسة الإسكان الفلسطينية.
- ✧ مراجعة تجارب سياسات الإسكان في بعض الدول العربية.
- ✧ مراجعة سياسات الإسكان في بعض الدول المتقدمة.
- ✧ مراجعة سياسات التمويل والرهن العقاري في فلسطين.
- ✧ مراجعة وثائق السياسات والاستراتيجيات والخطط الحكومية ذات العلاقة بتطوير قطاع الإسكان في دولة فلسطين.

- ❖ كما تم عرض ومناقشة نتائج وتوصيات الدراسات الحديثة التي أعدها المعهد حول مختلف أبعاد قطاع الإسكان.
- ❖ بلورة مقترحات لتطوير سياسة الإسكان الوطنية بما يضمن توفير السكن المناسب حسب الأولويات، وخصوصا لذوي الدخل المتدني، من خلال حلول واقعية وخلاقة وأخذة بعين الاعتبار شروط التنمية المستدامة، من حيث حماية حقوق الأجيال القادمة، وحماية المصادر الطبيعية، وحماية الموروث الثقافي، وتماسك النسيج المجتمعي، وإدماج ومشاركة الفقراء والمرأة.
- ❖ عرض نتائج الدراسة في ورشة عمل عامة بمشاركة كافة الجهات الرسمية والأهلية ذات العلاقة، وبمشاركة الخبراء والأكاديميين، والاستفادة من مداخلاتهم.

5-1 بنية الدراسة

تتألف الدراسة من ثمانية فصول، تضمن الفصل الأول التعريف بأهمية الدراسة وأهدافها ومنهجية إعدادها وبنيتها المنطقية، وركز الفصل الأول على مراجعة الأدبيات التي تطرقت لسياسة الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة. أما الفصل الثالث فقد قدم عرضا مقتضبا لتطور سياسات الإسكان في الاتحاد الأوربي وكندا كنماذج لتجارب الدول المتقدمة، بينما تناول الفصل الرابع تجارب حل معضلة السكن في المنطقة العربية، وتم استعراض تجارب بعض الدول النفطية وغير النفطية. تركز الفصل الخامس على عرض وتقييم الجهود الفلسطينية الرسمية التي بذلت حتى تاريخه لبلورة سياسة وطنية للإسكان، والتي تجسدت بعدد من الوثائق غير المنشورة. حيث تمت مناقشة ما جاء فيها بصورة نقدية، بينما تم في الفصل السادس استعراض نتائج وتوصيات الدراسات التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) خلال العامين 2014-2015، والتي تناولت الأبعاد الرئيسية لقطاع الإسكان. حيث تناولت تبعات وأثار السياق السياسي على قطاع الإسكان، وموضوع ملائمة الإطار القانوني المنظم لمختلف نشاطات القطاع، وتطور التخطيط الهيكلي، وتقانات البناء المستخدمة، وتحليل أبعاد سوق السكن: العرض والطلب والأسعار. أما الفصل السابع فقد قدم تحليلا لتطور منظومة تمويل الإسكان، باعتباره أداة التمكين الرئيسية المستخدمة حاليا لحل مشكلة السكن في معظم البلدان، وجرى تبنيه كأداة لحل مشكلة السكن من قبل معدي مسودة

سياسة الإسكان الفلسطينية. أما الفصل الثامن والأخير فقد حاولنا فيه تقديم توصيات عملية ومباشرة لتطوير سياسة إسكان تتطرق من كون سياسة الإسكان واحدة من السياسات الوطنية لتعزيز صمود المواطنين في وطنهم ولحماية نسيجهم الاجتماعي، وضمان بيئة مواتية لطور رأسمالهم البشري. بذا كان لا بد من التأكيد على ضرورة انطلاق سياسة الإسكان من السياق السياسي القائم لتكون قابلة للتطبيق وقادرة على مواجهة التحديات الماثلة أمام شرائح الدخل التي ليس بمقدورها الحصول على سكن لائق، مع الأخذ بالاعتبار الاهتمام بمعالجة أولويات حل مشكلة السكن في القدس وفي بناء المساكن المدمرة في قطاع غزة، والمساعدة في توفير المساكن لسكان ما يسمى بالمنطقة ج، والتي تستحق جميعها وضع برامج استثنائية.

الفصل الثاني

مراجعة الأدبيات السابقة التي تطرقت

لسياسات واستراتيجيات الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

تحتوي المكتبة الفلسطينية على الكثير من الدراسات التي تستهدف قطاع البناء والإسكان الفلسطيني، إلا أن القليل منها حاول الإجابة على الأسئلة الرئيسية التي نسعى للإجابة عليها في دراستنا هذه، والتي تتركز حول ماهية سياسة الإسكان المناسبة للأراضي الفلسطينية المحتلة. ورأينا هنا أن نعرض بإيجاز بعض من تلك الدراسات التي تطرقت لموضوع سياسة الإسكان أو تناولت بعضاً من أبعاده.

تناولت ورقة محمود صالح (1992)³ المشكلات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والفنية، والسيكولوجية، التي تواجه الإسكان في الريف الفلسطيني، واقترح في سبيل التغلب عليها عدة أمور منها: تشجيع جمعيات الإسكان الجماعي في المناطق المحيطة بمركز القرية، ودعم الأبحاث الخاصة بالإسكان منخفض التكلفة، وتشجيع عمليات فرز وتقسيم الأراضي الصالحة للبناء، واستغلال وإصلاح المباني القديمة مع الحفاظ على التراث المعماري القديم، وإنجاز مخططات هيكلية عادلة للقرى.

وعرض إبراهيم شعبان (1992)⁴ موجبات وتاريخ نشأة المجلس الفلسطيني للإسكان، وأهدافه التي من أبرزها: دراسة مشكلة الإسكان في فلسطين ورسم طرق حلها، ووضع التصاميم والبرامج والأشكال الهندسية للبناء الفردي والجماعي، وشراء أو استئجار أو حيازة العقارات لإعادة بيعها أو منح حق التصرف بها إلى المنتفعين، وبناء المساكن وإعادة بيعها أو تأجيرها لذوي الدخل المحدود، وترميم وصيانة المباني القديمة، ومنح قروض لبناء المساكن، وتحديد

³ محمود صالح، (1992) مشكلات ومتطلبات الإسكان في الريف الفلسطيني، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو، الصفحات 60-64.

⁴ إبراهيم شعبان، (1992) المجلس الفلسطيني للإسكان كإطار لمعالجة الإسكان، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو، الصفحات 42-46.

المستفيدين من خدماته في إطار الطبقة العاملة ومحدودي الدخل، ووضع خطط إسكان عامة لدولة فلسطين أو لكل مدينة على حدة وربطها بمسائل التنظيم والبلدية. وخلص الباحث إلى ضرورة عدم خلق مجالس أو أجسام أخرى للإسكان، وألا يقوم المجلس بتقديم هبات أو منح، وإنما قروض ضمانا لاستمراريته، ووضع آليات لتحصيل حقوقه من المستفيدين. ورأى الباحث، آنذاك، بأنه لا يمكن لأية مؤسسة أو جهة أن تكون بديلا عن هذا المجلس.

وبين سمير عبدالله (1992)⁵ مكانة قطاع البناء والإسكان في الاقتصاد الفلسطيني وأثره على تشجيع الصناعات المرتبطة به. وخلص إلى مركزية دوره في تنمية فروع الاقتصاد كافة، وبشكل خاص الصناعة والزراعة، والبنى الأساسية التي تعتبر شروطا للإنتاج والنقل والتجارة؛ فالبناء يحفز الصناعات المزودة له سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، واقترح الباحث ضرورة تشجيع صناعات مواد البناء غير الموجودة كالإسمنت، وزيادة استخدام مواد البناء المحلية، وتقليل استخدام المنتجات المستوردة عالية التكلفة، وتنظيم بعض الصناعات المحلية (كالحجر والرخام) لمنع المضاربة بالأسعار، وتشجيع استخدام التكنولوجيات الحديثة في البناء.

تناولت دراسة غسان إسماعيل (2000)⁶ مفهوم السكن، واتجاهاته ومدارسه المختلفة، وخصائص مشكلة الإسكان في العالم الثالث، واستعرضت التجربة الفلسطينية في مجال الإسكان منذ عام 1967 وحتى 1994، والعوامل المؤثرة عليه. كما تناولت أداء قطاع الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام 1994 وحتى 1999 من منظور سياسات البنك الدولي، وخلصت إلى تقديم جملة من المقترحات بشأن السياسة الوطنية للإسكان كان أبرزها: إيجاد مؤسسات تمويل متخصصة ووضع أطر وآليات مناسبة لإقراض المشاريع الإسكانية، وتوفير حوافز للقطاع المالي مثل: صياغة إطار تنظيمي فعال يحمي كل من المقرضين والمقترضين، ومنح تسهيلات ضريبية للتقليل من تكلفة الإسكان وجلب الاستثمارات، وتصنيف المستفيدين من المساكن إلى فئات تبعا لمستوى الدخل الشخصي،

⁵ سمير عبد الله (1992)، الإسكان والتصنيع في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو، الصفحات 52-56.

⁶ غسان إسماعيل (2000): نحو سياسة وطنية للإسكان في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.

ليقتصر دور الدولة على مساعدة فئات الدخل المنخفض، وترك القطاع الخاص ليتعامل مع فئات الدخل المتوسط والمرتفع. كما اقترحت الدراسة عددا من التوصيات الهامة تكررت في دراسات أخرى والتي شملت:

- ✧ ضرورة سيطرة الدولة على الأراضي العامة واستثمارها في التنمية والتطوير السكني،
- ✧ سن قانون يحدد أسعار الأراضي بحسب المناطق رعاية للصالح العام،
- ✧ إجراء عمليات التسوية للأراضي، وتيسير انجاز معاملات التسجيل الجديد، وتشكيل محاكم تسوية للأراضي،
- ✧ الإسراع في انجاز مخططات هيكلية للمدن والقرى، وتحديد استعمالات الأراضي بشكل ينسجم مع المتطلبات الحالية،
- ✧ تطوير أنظمة البناء وتشريعات الإسكان، وتشجيع الإسكان التعاوني، وتحسين البنية التحتية القائمة، وإنشاء غير الموجود منها،
- ✧ إنشاء صندوق ادخار عام تكفله الدولة لصالح إسكان الطبقات الفقيرة،
- ✧ تشجيع قطاع تصنيع مواد البناء من خلال تقرير إعفاءات ضريبية على منتجاته لفترة محددة، وتسهيل إجراءات الحصول على تراخيص بناء المصانع،
- ✧ تسهيل إجراءات استيراد المواد الخام غير المتوفرة في السوق المحلي، وحماية الإنتاج الوطني من مواد البناء بوضع ضوابط على استيراد المنتجات المماثلة، ومراقبة المواصفات المتصلة بمواد البناء وفرض عقوبات على المخالفين.

وفي دراسته للمعايير التصميمية لإسكان ذوي الدخل المنخفض، خلص رائد يوسف (2002)⁷ إلى جملة من الاستنتاجات والمقترحات منها: عدم وجود معايير سكنية واضحة ومحددة لجميع فئات المساكن في فلسطين، لاسيما لأصحاب المداخل المحدودة، بحيث اقتصرت المعايير المتوفرة على معالجة قضايا الإسكان بلغة الأرقام والحدود الدنيا للمساحات والارتدادات والنسب الطابقية وغيرها، دون المعالجة الشاملة في إطار العوامل الاجتماعية والبيئية والاقتصادية للتجمعات السكانية. واقترحت الدراسة تعديل تنظيم بعض الأراضي ضمن

⁷ رائد يوسف (2002)، المعايير التصميمية لإسكان ذوي الدخل المنخفض، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.

المناطق الشعبية من فئة أ، ب إلى فئة ج⁸ لتوفير قطع الأراضي المناسبة لذوي الدخل المنخفض، كعنصر رئيس من عناصر تخفيض تكلفة توفير السكن. وأشار إلى أهمية تعاون القطاع العام مع القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع إسكان مشتركة لتوفير وحدات سكنية مناسبة لذوي الدخل المنخفض، والسماح بإفراز قطع أراضي بمساحات بحد أدنى 150 متر مربع لإنشاء مشاريع سكنية خاصة بذوي الدخل المنخفض، والإعفاء من الرسوم والضرائب على المواد الأولية للبناء الخاص بأصحاب الدخل المحدود، وتشجيع صناعة إنتاج مواد البناء محلياً.

تناولت دراسة ضرار الأسعد،(2006)⁹ مدى جدوى الإسكان المستدام في فلسطين، كإسكان أساندة جامعة بيرزيت/الطيرة كحالة دراسية من حيث قياس عوامل بيئية، واقتصادية، واجتماعية، وثقافية معينة. وخلصت الدراسة إلى أن تطوير إسكان مستدام ممكن في فلسطين حال تم تبني معايير ملائمة في التشريعات والسياسات ذات الصلة، وتغيير نمط التفكير والسلوك عند المواطنين، مع مراعاة إمكانية وجود بعض التغييرات على هذه المعايير وفقاً لتنوع المناخ بحسب المنطقة. وأشارت الدراسة إلى أن تبني معايير الاستدامة يعزز من الاستخدام الكفؤ لاستعمالات للطاقة وتوفير المياه، ما يقلل من التكلفة. وخلصت الدراسة إلى أن ثقافة الاستخدام الأمثل والمستدام للمياه ضحلة في المجتمع الفلسطيني، وأن تصميم الأبنية لا يستجيب لمفهوم البناء الحراري الذي يهدف لتوفير الطاقة، ما يستدعي صياغة سياسات حكومية لدعم الموارد الطبيعية والحد من استنزافها، وتحديث قانون البيئة وأنظمة البناء لتحسين نوع وخصائص مواد البناء السكني، وتقليل استهلاك الموارد الطبيعية، وبناء قدرات المهندسين فيما يتصل بمعايير الاستدامة وتصاميم البناء، وتنظيم حملات توعية مجتمعية بالخصوص.

⁸ تقوم البلديات بتصنيف الأراضي ضمن نطلق مخططاتها الهيكلية في مناطق التنظيم إلى مناطق سكن أ مرتفع، وأ، وب، وج، ود... الخ. تحدد فيها نسبة مساحة البناء من مساحة الأرض الكلية، وعدد الطوابق، وارتدادات مختلفة حسب كثافة السكن والاستعمالات المخططة وغيرها. وهي تسميات مختلفة عن التسميات التي وردت في اتفاقات أوسلو. للمزيد راجع قرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2011 بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية.

⁹ Derar AL-Sa`ed, (2006) Feasibility of sustainable housing in Palestine: Attira- Birzeit housing as a case study, Master Thesis, Birzeit University.

أما أسامة العيسوي (2008)¹⁰ فتناول بالتحليل أسباب عدم نجاح المحاولات السابقة في تقديم نموذج عملي وواقعي لإسكان ذوي الدخل المحدود في قطاع غزة. وأشار إلى أن المحاولات التي بذلت في السابق لخلق مشاريع إسكانية لذوي الدخل المحدود في قطاع غزة قد فشلت مع أنها كانت مدعومة من مؤسسات السلطة الفلسطينية وجهات مانحة، وانتهت لصالح ذوي الدخل المتوسط والمرتفع بسبب عجز الفئة المستهدفة عن تحمل فاتورة الشراء. واقترح نموذجاً لإسكان ذوي الدخل المحدود في غزة، بطريقة كفؤة اقتصادياً تراعي مقدرتهم المالية، دون الانتقاص من المواصفات الصحية للمسكن عن طريق التحكم بالشكل مع إمكانية تكرار التصميم عند تنفيذ مشاريع مستقبلية، وزيادة عدد الطوابق، والتحكم في الفراغات الداخلية، وترشيد أساليب الإنشاء، واختيار الموقع، والتصميم العمراني والمعماري. كشفت الدراسة أيضاً عن عدم توفر إستراتيجية عامة للتعامل مع مشاريع الإسكان الكبرى، وافتقاد مواقع مشاريع الإسكان للبنية التحتية المناسبة في الغالب، مثل عدم وجود طرق محلية مرصوفة بشكل جيد، وضعف الخدمات العامة المقدمة، وقلة المناطق الخضراء، بالإضافة إلى الربط غير المناسب مع شبكة الطرق المحلية والإقليمية، وصغر المساحات بين المباني، وضعف الالتزام بالارتدادات، وندرة الالتزام بمعايير السلامة والصحة والقيمة الجمالية للمباني في ظل تزايد نمط البناء الرأسي متعدد الطوابق؛ نظراً لمحدودية الأراضي، وانتشار البناء العشوائي، ما أدى إلى ضعف آليات التخطيط الهيكلي للمدن، وعدم قدرتها على التعامل مع المتغيرات المستجدة.

تناولت دراسة ماس (2009)¹¹ "الإسكان والقروض العقارية في الأراضي الفلسطينية المحتلة" العرض والطلب على المساكن، وتحليل الطلب على القروض العقارية، ومصادرها، وشروط الإقراض ومتطلباته، وإشكالات الإقراض العقاري. وخلصت الدراسة إلى وجود فجوة كبيرة بين الطلب على المساكن وعرضها في السوق بسبب ظروف وإجراءات الاحتلال، ومحدودية الأراضي المسجلة المتاحة للبناء، وارتفاع أسعارها، الأمر الذي أضاف تكلفة إضافية على

¹⁰ أسامة العيسوي، حلول مقترحة لمشاريع الإسكان منخفضة التكاليف في قطاع غزة، مجلة الجامعة الإسلامية، غزة، 16 (1)، الصفحات 131-154، 2008.

¹¹ إبراهيم أبو هنطش وعبيدة صلاح (2009): الإسكان والقروض العقارية في فلسطين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

أسعار المساكن مقارنة مع دول أخرى. يضاف إلى ذلك ارتفاع تكلفة إصدار رخص البناء وتكاليف توفير خدمات البنية التحتية. ولاحظت الدراسة غياب إستراتيجية حكومية واضحة ومعتمدة تجاه قطاع الإسكان، واقترحت إزاء ذلك تخصيص الأراضي الحكومية للمشاريع الإسكانية، وتوسيع قاعدة الأراضي المسجلة، وإصدار قوانين جديدة لتوفير بيئة مناسبة لأنشطة الإسكان والتمويل العقاري المناسب لذوي الدخل المنخفض.

بينت دراسة محمد أبو عبيد (2013)¹² تقييم مشروعات الإسكان في الضفة الغربية، التي درست بعض الحالات الدراسية لمشاريع الإسكان في كل من رام الله، ونابلس، وجنين وجود عدم تطابق في بنية الطلب والعرض على الإسكان في المناطق الحضرية لمختلف شرائح المجتمع؛ بحيث يزيد العرض على الطلب بالنسبة لذوي المداخل المرتفعة، في حين لا يلبي العرض حاجة ذوي الدخل المنخفض. كما أشارت إلى عدم وجود معايير سكنية واضحة ومحددة لفئات السكن المختلفة، ولذوي الدخل المحدود بشكل خاص، مع ظهور توجه لدى المستثمرين يركز على أصحاب الدخل المرتفع والمرتفع جداً، دون ربط معايير السكن بالعوامل الاجتماعية والبيئية والاقتصادية للتجمعات السكانية. وأدى هذا التوجه إلى عدم التنوع في أنماط الإسكان، بمعنى توجه المستثمرين إلى تشييد مساكن ملائمة لرغبات الميسورين، على حساب إغفال تصميم مساكن تلبي حاجات الفئات محدودة الدخل. وكشفت الدراسة ارتفاع تكلفة الوحدات السكنية حتى في ضوء افتقار المشاريع الإسكانية للمرافق والخدمات العامة، والذي يفرض تكاليف جديدة على السكان. كما أشار إلى ضعف استغلال الموارد الطبيعية كالاستفادة من مياه الأمطار، والطاقة الشمسية، وإعادة استخدام المياه. واقترحت الدراسة، إزاء ذلك، سن تشريعات تضمن تخفيض تكلفة الوحدات السكنية؛ كحالة بناء وحدات سكنية متلاصقة دون ارتدادات جانبية بهدف استغلال أكبر قدر ممكن من الأراضي، وضرورة مصادقة جهات رسمية على التصميم المعماري لمشاريع الإسكان التي ينفذها القطاع الخاص بالمشاركة مع الحكومة، والتأكد من مطابقتها لمعايير الاستدامة والعوامل البيئية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وكذلك حث المؤسسات والشركات الكبرى على إنشاء صناديق إسكان

¹² محمد أبو عبيد (2013) : تقييم مشروعات الإسكان في الضفة الغربية-حالات دراسية في مدن نابلس ورام الله وجنين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.

لموظفيها، وبشكل خاص ذوي الدخل المحدود، للمساهمة في تمويل إسكانهم من خلال منح قروض ميسرة.

خلاصة

عرضت الدراسات السابقة لجملة من المقترحات الكفيلة بتطوير قطاع الإسكان وسياساته، والتي من أبرزها، تسجيل العقارات غير الخاضعة لأعمال التسوية، أو تلك المستثناة منها، وتيسير عمليات التسجيل الجديد للأراضي، وإعداد أو مراجعة المخططات الهيكلية للمدن والقرى كافة، لتحديد أوجه استعمالات الأراضي بشكل ينسجم مع متطلبات التنمية المنشودة، وتطوير خدمات البنية التحتية، وتعديل تشريعات الإسكان والتمويل العقاري بما يساهم في تمكين الفئات المهمشة ومحدودة الدخل من تملك مساكن لائقة بطرق ميسرة، والعمل على توفير أنماط متنوعة من المساكن تلائم حاجات فئات المداخل المختلفة، وليس فقط أصحاب الدخل المرتفع، وتشجيع صناعة مواد البناء محليا، ومنح تسهيلات ضريبية للتقليل من تكلفة الإسكان، وتعزيز الاستخدام الكفؤ والأمثل لمدخلات البناء والموارد الطبيعية.

الفصل الثالث

تطور سياسة الإسكان في بعض الدول المتقدمة:

دول الاتحاد الأوروبي وكندا¹³

برزت السياسات الإسكانية لدى عدد من دول القارة الأوروبية منذ نهاية القرن التاسع عشر، خاصة في بريطانيا، وذلك من خلال تدخل الدولة في وضع سياسات خاصة بتخطيط وبناء المدن بما يتناسب وتطور المجتمعات فيها نتيجة الثورة الصناعية، وما رافقها من هجرة كبيرة من الريف إلى المدن. كما عرفت أوروبا أيضاً سياسات حكومية داعمة لتوفير السكن للفقراء أو لأدوي الدخل المنخفض من خلال توفير السكن العام أو السكن الاجتماعي. وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، ويهدف تلبية احتياجات المجتمعات الأوروبية المتنامية للسكن الملائم، عملت معظم الدول الأوروبية على وضع وتطوير سياسات إسكانية بصورة متفاوتة من دولة إلى أخرى. وقد بلغ معدل الإنفاق العام على السكن من 1-4 % من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي GDP، وهدفت السياسة الإسكانية الأوروبية إلى توفير المساكن المناسبة للجميع. إلا أنّ المشاكل التي مرّت بها أوروبا في عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين؛ كالأزمات الاقتصادية، وتصاعد العجز في الموازنات، وتدفق الهجرات واللاجئين السياسيين، وزيادة معدلات الفئات العمرية من كبار السن، والازدحام السكاني في المدن وضواحيها، حالت دون إمكانية الكثير من الدول الأوروبية تحقيق الأهداف على النحو المطلوب، وأضرت بالكثير من ملاك البيوت، وثار جدل كبير حول مسألة برامج الدعم الحكومي خاصة ما يتعلق بالإعانات التي تدفعها الحكومات في دفع بدل الإيجار (European Commission 2014, p. 14.1)

¹³ للمزيد من المعلومات التفصيلية حول السياسات الأوروبية بشأن الإسكان أنظر الرابط التالي:

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm#1

¹⁴ European Commission, Directorate General for Research, Housing Policy in The EU Member States, Working Document, Social Affairs Series, P. 1, available at http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm#1, accessed on 2/4/2014. See also <http://aei.pitt.edu/5992/> (last modified 2014).

كذلك شهدت العديد من الدول الأوروبية سياسات إسكانية لا مركزية تمثلت بنقل الصلاحيات للسلطات المحلية، خاصة تخطيط الاستثمارات الإسكانية أو السيطرة على إدارة تأجير السكن الاجتماعي.¹⁵ تتطرق السياسات الإسكانية الأوروبية من فلسفة مفادها أنّ المسكن ينعكس على رفاهية وسعادة السكان من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية، وهو الملجأ الذي يوفّر الأمن والخصوصية، والمكان الذي يشعر المرء فيه بالراحة والاسترخاء، وفيه يعيش ويتعلم، ومنه ينفذ إلى الأقارب، والأصدقاء، والأسواق، ومراكز الرفاه والاستجمام، وتلقي الخدمات العامة والعمل، ويتوسع المفهوم ليشمل عمليات شراء المساكن وما يترتب عليها من ديون أو تحقيق ثروات (European Commission 2014, p.2).¹⁶ وبما أنه كذلك فهو يمسّ مختلف جوانب حياة السكان، ما يفسّر الثمن المرتفع للبيت والذي يصل حد 15% - 20% من معدل دخل المواطن الأوروبي سنوياً على طول مدة الرهن العقاري (European Commission 2014, p.2)، وفي حالة غياب الدعم الحكومي فإنّ هذا المبلغ قد يتضاعف بالنسبة لذوي الدخل المنخفض.

انطلقت السياسات الإسكانية في الاتحاد الأوروبي من محددات أساسية ثلاثة: القدرة على الوصول، وتشمل تمكين ذوي الدخل المنخفض من الحصول على المساكن المناسبة وإدارتها وصيانتها؛ والقدرة على تحمل التكاليف، وتشمل الحدّ من الأعباء المفروضة على شراء المنازل بالنسبة لذوي الدخل المنخفض؛ والجودة، وتشمل رفع مستوى المعايير الخاصة بالمباني الحديثة، أو إجراء التحسينات أو الترميم (للمباني القديمة) لضمان توفير مساكن مناسبة صحياً وبيئياً للفقراء.¹⁷

¹⁵ See, Opinion of the Committee of the Regions on 'Towards a European agenda for social housing' (2012/C 9/02), Official Journal of the European Union, C 9/4, 11/01/2012.

¹⁶ See also, X. Bonnefo, et. al. Housing and Health in Europe: Preliminary Results of a Pan-European Study, American Journal of Public Health, September 2003, Vol. 93, No. 9, pp. 1559-1563.

¹⁷ Committee of the Regions, Opinion on 'Towards a European agenda for social housing' (2012/C 9/02), Official Journal of the European Union, C 9/4, 11/01/2012.

أنظر أيضاً: محمود دودين، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة. 2014. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله، ص 68-76.

ولتصميم سياسات إسكانية ضامنة لحصول المواطنين على سكن ملائم، ودعم نمو ظروف العيش على المدى الطويل، وتقوية الاستقرار الاقتصادي على المستوى الكلي، ترى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ضرورة تدخل الحكومة في سوق الإسكان بشكل يكفل تعزيز فرص الوصول إلى السكن بشكل عادل (OECD 2011, Ch. 4). ومن صور هذا التدخل: التدابير المالية مثل تخفيض الضرائب أو الإعفاء منها، وفقاً لواقع الحال، ومنح المساعدات، والعمل على توفير السكن الاجتماعي وبدلات الإيجار، ومراجعة التشريعات الناظمة لكمية ونوعية وأسعار المساكن، وتوجيه استخدام مدخرات المواطنين. كما أن توفر إشراف فعال على أسواق المال والرهن العقاري مقرونة بسياسات داعمة لعرض المساكن بطريقة مرنة أمر جوهري في استقرار الاقتصاد الكلي. وهذا يتطلب إطار تنظيمي ورقابي احترازي فعال على الائتمان المصرفي؛ للتحكم في معايير الائتمان والحد من القروض المتعثرة. وعرض مساكن جديدة في السوق يساعد في تجنب حصول تقلب في أسعار المساكن، ما يستدعي تشجيع المنافسة في قطاع الإسكان، وتبسيط إجراءات إصدار ترخيص البناء. وفي البلدان التي لديها نقص الأراضي الصالحة للبناء السكني يتم تشجيع استخدام الأراضي من خلال احتساب ضريبة العقار وفقاً لقيمتها الحقيقية لا القيمة السوقية (OECD 2011, Ch. 4).

ومن جملة التوجيهات التي فرضها البرلمان الأوروبي، والمفوضية الأوروبية على الدول الأعضاء في مجال تطوير فرص الوصول إلى السكن، تبني نظام مالي يساعد الفئات التي لا يسمح دخلها على توفير سكن لائق، وإعفاء مزودي السكن الاجتماعي من دفع الضرائب، والعمل على توسيع قاعدة المستفيدين من التسهيلات الإسكانية وعدم الاقتصار على مفهوم الفئات المهمشة وغير المحظوظة، وجعل مبدأ الاحتواء والإدماج الاجتماعي ومحاربة الفقر أولوية في الاستثمار¹⁸.

أعطيت السلطات المحلية في بريطانيا وهولندا دوراً بارزاً في إدارة السكن الاجتماعي. وفي ظلّ حالة الانتعاش الاقتصادي التي شهدتها أوروبا في منتصف القرن العشرين، تمّ زيادة الدعم الحكومي للمساكن الجديدة (من 30-50 من تكاليف رأس المال) مما أنعش سوق

¹⁸ See, European Parliament, Report on social housing in the European Union (2012/2293(INI)), Committee on Employment and Social Affairs, 30/4/2013.

أنظر أيضاً محمود دودين، مرجع سابق، ص 69.

الإيجارات (European Commission 2014, p. 3) خاصة وأنّ المساكن الجديدة راعت المواصفات والمعايير الصحية والبيئية الجديدة.

عملت بعض الدول الأوروبية التي لم تتبن السكن الاجتماعي، كاليونان مثلاً، على دعم القروض والإعفاءات الضريبية لمحدودي الدخل، وبصورة عامة عملت معظم الدول الأوروبية على تحقيق المحددات سالفة الذكر من خلال تبني سياسات إسكانية تركز على المواصفات والمعايير، والسيطرة على ارتفاع بدل الإيجارات من خلال توفير السكن الاجتماعي ووضع شروط للإخلاء، وربط زيادة الأجرة بجدول غلاء المعيشة، وتمكين ومساعدة ملاك البيوت وأصحاب الدخل المنخفضة (European Commission 2014, p. 3).

تمتلك هولندا، والسويد، وبريطانيا النسبة الأكبر من السكن الاجتماعي المُدار من خلال قطاعات غير ربحية، وبكلفة تزيد عن 3% من الناتج المحلي الكلي GDP،¹⁹ وتقليدياً كان لهذه الدول دور رئيس في السياسات الإسكانية. ومنذ العام 1980 غيرت هذه الدول بصورة كبيرة من سياساتها، واتجهت نحو تشجيع تملك المواطنين للمساكن، مما يعني إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص وتنمية سوق الإيجارات.²⁰ وشجعت النمسا، والدنمارك، وفرنسا، وألمانيا تملك المنازل من خلال تشديد الشروط للمستفيدين من السكن الاجتماعي. وفي أيرلندا، وبلجيكا، ولوكسمبورغ، وإيطاليا لا يتعدى الإنفاق العام على السكن 1% من الناتج المحلي، ولديها نسبة قليلة من السكن الاجتماعي، ففي أيرلندا قامت البلديات ببناء ثلث المساكن ومن ثم عملت على بيعها للمواطنين، وفي بلجيكا ولوكسمبورغ وإيطاليا عملت على زيادة نسبة المالكين للمساكن (Whitehead & Scanlon 2007).

وفي بداية التسعينيات من القرن الماضي تبنت الدول الأوروبية سياسات داعمة لتشجيع تملك المساكن بلغت حوالي 56% من مجمل المساكن. (Whitehead & Scanlon 2007, p. 4)

¹⁹ European Parliament, Overview of Housing Policies, available at http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_en.htm, accessed on 10/4/2014; see also Housing Policy in The EU Member States, Ibid, P. 4.

²⁰ Ibid.

وارتفعت هذه النسبة بين دول الاتحاد الأوروبي أذ 28 إلى 70% في العام 2012.²¹ كما عملت على مراجعة أنظمة الضرائب؛ حيث كانت الضرائب مخففة في مدفوعات الفائدة على الرهن العقاري، والضرائب المفروضة على الدخل المتحقق من الإيجارات القديمة، وقد تم توظيف العوائد المتحققة من الضرائب الجديدة في تحسين الظروف المعيشية والمساكن للملايين ممن هم بحاجة إليها (Whitehead & Scanlon 2007, p. 5). واتخذت دول أخرى تدابير محددة تستهدف تحقيق أهداف اجتماعية معينة، فعلى سبيل المثال، في إسبانيا و فنلندا يُعفى مشترو البيوت من الشباب من ضريبة القيمة المضافة على أول بيت يشترونه. (Whitehead & Scanlon 2007, p. 5). كما انتشرت لدى عدد كبير من الدول الأوروبية المنح الخاصة بتحسين وترميم المساكن، والتي غالباً ما كانت تستهدف كبار السن أو ذوي الاحتياجات الخاصة. وشهدت كل من بريطانيا، وإيرلندا، والدنمارك، وألمانيا ارتفاعاً لمعدل الضرائب بالنسبة للملاك الذين ينتقلون من منزل إلى آخر بهدف الحد من المضاربة.²²

ولما كانت التوجيهات التي يصدرها الاتحاد الأوروبي للدول الأعضاء في مجال تحسين السياسات الإسكانية في أغلبها تمثل الحد الأدنى من متطلبات التجانس السياساتي بين دول الاتحاد، يلاحظ وجود تفاوت بين سياسات الدول الأعضاء تجاه المسائل التي لها فيها حرية الاختيار والتقدير مثل؛ معدلات الفائدة والإقراض، وكفاءة نظم التسجيل ونقل الملكية. ويوضح الجدول رقم (2) هذا التباين بين عدد من الدول الأوروبية، فيما يتصل بمعدل الفائدة على الودائع البنكية، ونسبة تملك المساكن، ومعدل القروض، وإجمالي قروض الرهن العقاري الحالية من الناتج المحلي الإجمالي، والفترة الزمنية لنقل ملكية المسكن.

²¹ يوفر الرابط التالي إحصائيات محدثة عن عدد المساكن المملوكة في الدول الأوروبية منذ العام 2004 وحتى العام 2012، حيث تبرز النسبة العالية من امتلاك المساكن في دول أوروبا الشرقية سابقاً:

https://polyfront-2.sys.kth.se/polopoly_fs/1.343275!/Menu/general/column-content/attachment/Nr%203.pdf, accessed on 25/3/2014. For more analysis and statistics see this link http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Housing_statistics, accessed on 20/6/2014.

²² For more analysis see, Manos Matsaganis, Estimating the distributional effects of mortgage interest tax relief in Europe, Athens University of Economics & Business, 2010; Tommy Berger, et. al. The capitalization of interest subsidies: evidence from Sweden, Journal of Money, Credit and Banking, 2000, 32 (2) pp. 199-217.

جدول 2: نسبة ملكية المساكن، وقروض الرهن العقاري، وفترة نقل الملكية

الدولة	معدل الفائدة على الودائع البنكية	معدل الإقراض	الوحدات السكنية المملوكة من مجمل المساكن	إجمالي قروض الرهن العقاري الحالية من الناتج المحلي الإجمالي	عدد الأيام اللازمة لنقل الملكية
فرنسا	%2.25	%8.59	%57.9	%44.12	59
هولندا	%2.74	%1.63	%55.1	%106	7
النرويج	%2.28	%4.28	%83	%63	3
النمسا	-	-	%55.9	-	21
ألمانيا	%2.65	%9.7	%43.2	%32.91	40
بولندا	%4.2	%8.5	-	%20.59	14
اليونان	-	-	%80.1	%39.44	18
البرتغال	-	-	%74.6	%71	1
هنغاريا	%5.29	%9.01	%89.8	%19.91	17
بلجيكا	-	%9.5	%78	%46.52	64
ايرلندا	%0.1	%2.65	%74.5	%71.21	38
اسبانيا	%2.41	%7.36	%82.2	%62.72	13
إيطاليا	%0.95	%5.22	%80	%21.45	24
السويد	%0.95	%12.82	%41	%65.25	7
الدنمارك	%2.4	%2	%53.5	%102.09	16
سويسرا	%0.43	%2.69	%40	%109.86	16
بريطانيا	%1.17	%5	%47.9	%65.2	12

Source: <http://www.hofinet.org/countries/index.aspx>, Nov. 2014.

بالرغم من تحول دول الاتحاد الأوروبي، ولو نسبياً، من الدعم المباشر لقطاع الإسكان إلى الدعم غير المباشر؛ من خلال إستراتيجية التمكين والحوافز للقطاع الخاص لبناء الإسكان الميسر (affordable housing)، إلا أنه أبقى على برامج معينة لمساعدة الفقراء ومحدودي الدخل. كما أصدر الاتحاد رزمة من التعليمات الملزمة لأعضائه في مجال التنظيم والبناء، ومواصفات المساكن، وشروط السلامة والصحة فيها؛ وتوخي الجودة، وترشيد استخدام

الموارد.²³ وكذلك تتفق سياسات الإسكان في الدول الأعضاء في مجال تيسير حصول ذوي الدخل المحدود على المساكن بكلفة معتدلة، والعمل على توفير مساكن عامة بأثمان زهيدة للطبقات الاجتماعية الفقيرة.

وبالرغم من التطورات الهامة التي شهدتها السياسات الإسكانية في القارة الأوروبية، إلا أنها تأثرت بأزمة الرهن العقاري في الولايات المتحدة الأمريكية في العام 2008، مما حدا ببعض الدول الأوروبية إلى مراجعة التشريعات الخاصة بالرهن العقاري نحو فرض مزيد من القيود لمنع انهيار سوق العقارات، خاصة في حالة الامتاع، أو عدم القدرة على السداد من قبل المقترضين. ففي رسالة كل من رئيس شبكة السكن الاجتماعي والتعاوني الأوروبي، ورئيس الاتحاد الدولي للمستأجرين الموجهة لرئيس المجلس الأوروبي بتاريخ 2014/1/16، وهي تعرض لحالة القروض العقارية ما قبل 2014، تمت الإشارة إلى تأخر حوالي 12.3% من المقترضين (ما يقرب من 100,000 أسرة) في أيرلندا الشمالية عن تسديد أقساط الرهن العقاري لأكثر من 90 يوماً، وأنه يوجد في إسبانيا 500,000 من الأسر مهددة بالإخلاء. وقد أدانت محكمة العدل الأوروبية عقود الرهن العقاري باعتبارها مجحفة. وفي اليونان، كانت 500,000 أسرة ستواجه إمكانية الطرد من بيوتها. وبخصوص المتخلفين أو العاجزين عن دفع أقساط الرهن العقاري كان هناك مقترحات بتحويل حالة العقد من عقد رهن إلى عقد إيجار، كما كان هناك مطالبات بضرورة مراجعة قوانين الرهن العقاري وقوانين الضرائب وإصلاح قطاع البنوك.²⁴

²³ European Center for Environment and Health, Bonn Office, Housing and health regulations in Europe, Final Report, 2006. This report can be reached at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/121837/e89278.pdf, accessed on 9/5/2014. See also the Energy Efficiency Directive and the Technical guidance "Finance the Energy Renovation of Buildings with Cohesion Policy Funding", retrieved from http://ec.europa.eu/energy/efficiency/buildings/buildings_en.htm.

²⁴ يمكن الاطلاع على نص هذه الرسالة على الرابط التالي: <http://archive.housingeurope.eu/news/3094>, accessed on 12/5/2004.

وأشارت دراسة نشرت مؤخراً عن قطاع الإسكان في بلجيكا،²⁵ إلى نتائج عملية الإصلاح التي تبنتها في عقد الثمانينات، والتي أصبحت بموجبها السياسات السكنية من اختصاص كل منطقة من المناطق الإدارية الثلاث في الدولة،²⁶ كالسياسات الخاصة بالسكن الاجتماعي، وتوفير الأقساط والقروض لسكاني المنازل المملوكة ملكية خاصة، والسيطرة على نوعية السكن. وبينت الدراسة المذكورة أنه في العام 1988 كان حوالي 70% من المساكن يسكنها مالكوها Owner-Occupation، ولم يتأثر هذا الوضع بالأزمة الاقتصادية خلال عقدي السبعينات والثمانينات من القرن العشرين حين ارتفع معدل الفائدة على القروض إلى 15%، إذ حافظ معدل ملكية المساكن على ارتفاعه بمعدل ثابت. وبالرغم من انخفاض الأسعار الحقيقية للمساكن خلال هذه الفترة، إلا أنّ الأسعار ما لبثت أن عاودت الارتفاع في العام 1985. وظلت معدلات ديون الرهن العقاري خلال الثمانينات في مستويات ثابتة بلغت حوالي 20% من إجمالي محفظة القروض. واتخذت الحكومة خلال الأزمة الاقتصادية في عقدي السبعينات والثمانينات حزمة إجراءات لإنعاش الاقتصاد تمثلت بتخفيض معدلات ضريبة الدخل بصورة مؤقتة من 17% إلى 6%، وتخفيضات على الرسوم والطابع، وتقديم منح ومساعدات إضافية للقروض الاجتماعية، وتشديد بنايات متعددة الطوابق معدة للشراء.²⁷

²⁵ Winters Sien, (2013) Twenty five years of housing finance and regulation in Belgium, HIVA – KU Leuven, Leuven, Belgium, available at <https://irias.kuleuven.be/bitstream/123456789/411953/1/ENHR+2013+HF.pdf>, accessed on 13/4/2014.

²⁶ اعتمدت الدراسة تقسيم بلجيكا إدارياً لثلاث مناطق رئيسية؛ منطقة العاصمة بروكسل والضواحي المحيطة بها، ومنطقة والون الناطقة باللغة الفرنسية، ومنطقة الفلاندرز أو الفلامية الناطقة باللغة الهولندية. وتعتبر المساكن في المناطق الالونية أقدم من مثيلاتها في المناطق الفلامية، وكذلك أسعارها وأسعار الأراضي أقل. وتتميز منطقة العاصمة بروكسل باكتظاظها الشديد، ويتنوع مساكنها من منازل فخمة للطبقات الراقية، إلى منازل مزرية وبنائات مترصعة في الأحياء الفقيرة. وحتى العام 1980 كان لدى المناطق الثلاث سياسات إسكانية مشتركة ترجع في أصولها التاريخية إلى نهاية القرن التاسع عشر، والتي كانت تستهدف بالأساس الملاك القاطنين في منازل مملوكة لهم.

²⁷ وبالرغم من أنّ السكن الاجتماعي لم يكن أولوية في السياسات السكنية البلجيكية، إلا أنه ولاعتبارات تاريخية في عقد الثمانينات، فقد قامت المؤسسة الوطنية للسكن الاجتماعي بتقديم قروض للاتحادات والتعاونيات الخاصة بالسكن الاجتماعي، ولفترة سداد تصل لـ 66 عاماً، وبمعدل فائدة 2.5%، وقد تم تمويل هذه القروض بقروض متوسطة المدى من السوق المالي الخاص. وعملت الحكومة البلجيكية سنوياً على سدّ الفجوة المالية وتسديد الفروقات المالية حتى تقاضت التكاليف ما أدى إلى وقف هذا البرنامج. وفي هذا الصدد كشفت الدراسة ارتفاع أسعار الشقق خلال الفترة الواقعة بين 1988 – 2013، وتسارع الارتفاع بصورة ملحوظة في العام 2005، ولم تتأثر أسعار المساكن بموجة الانخفاض التي شهدتها الكثير من الدول الأوروبية في العام 2007. وبعد معاودة الأسعار الارتفاع، وبخلاف الدول الأوروبية الأخرى، ظلّ معدل بناء المساكن الجديدة ثابتاً ومستقراً إذ تراوح بين 40,000 و 60,000 مسكن في السنة، وارتفع معدل بيع الشقق من 84,000 في العام 1986 إلى 123,000 شقة في العام 2012.

وبالنسبة لسوق الرهن العقاري، وكما في الكثير من البلدان الأخرى، ارتفع معدل الدين الإجمالي على شاغلي المساكن بصورة ملحوظة من 20% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1980 إلى 55.8% في العام 2011، وذلك بسبب الارتفاع في عدد وحجم قروض الرهن العقاري، حيث ارتفع معدل حجم القرض من 60,000 يورو عام 1996 إلى 110,000 يورو عام 2012، وارتفع معدل عدد قروض السكن من 150,000 عام 1996 إلى 220,000 في العام 2012.²⁸

وخلال الفترة من نهاية 2006 وحتى نهاية 2011، ارتفعت أسعار المساكن بمعدل أعلى من قيمة قرض الرهن العقاري، وانخفضت معدلات قيمة قروض الرهن العقاري بالنظر لقيمة الأصول المشتركة (loan-to-value ratio) بما نسبته 65%. وعزا البنك المركزي البلجيكي ذلك إلى أنه منذ 2005 يعمد شاغلو المساكن إلى أخذ قروض الرهن العقاري لأسباب ضريبية أكثر من كونها أسباب تمويلية، وإلى ازدياد التوجهات لدى فئات الشباب غير المتزوجين مع المالكين لشراء شقة أو منزل صغير كخطوة مرحلية (Winters 2013, p.3)²⁹

تعمل مؤسسات إقراض الرهن العقاري على فحص مدى ملائمة المقترضين ومصادقيتهم.³⁰ وفي المسح الكمي لمحافظ الرهن العقاري لدى 16 بنك بلجيكي خلال العام 2011 تغطي أكثر من 90% من القروض المصرح بها أفادت الدراسة المذكورة أن:

✧ أكثر من 90% من القروض تخصّ تمويل بيوت يقطنها مالكوها (refinancing).

²⁸ كذلك ساهم معدل تخفيض استهلاك الأسهم (بسبب زيادة تاريخ الاستحقاق أو المعدلات المتدنية للسداد) في ارتفاع معدل الديون. وخلال الفترة الممتدة من 1996-2006 اتبع معدل سعر المساكن في السوق الثانوي نموذج مشابه لمعدل قيمة القرض بنسبة 80% (Winters 2013, p. 3).

²⁹ وفيما يتعلق بأهمية النمو في السوق الثانوي، فإن القروض الجديدة ارتفعت بما يعادل 15,000 يورو عام 1996 إلى 50,000 يورو في العام 2008، وبرامج الاستثمارات الأولية الهادفة إلى الحفاظ على الطاقة التي تمّ تبنيها في العام 2009 أحدثت طفرة في قروض الترميم والإصلاح الجديدة ووصلت إلى 135,000 يورو في العام 2011، غير أنها عاودت الانخفاض بصورة كبيرة بعد توقيف هذا البرنامج في نهاية العام 2011، ووصلت إلى 55,000 يورو في العام 2012. Ibid, p. 3.

³⁰ لمزيد من المعلومات حول التجربة البلجيكية في مجال تشريعات الإسكان والنظام الضريبي أنظر: محمود دودين، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة، دراسة تحليلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) 2014، الصفحات 77-81.

❖ هناك اتجاه واضح نحو زيادة استعمال قروض الرهن العقاري بحيث يتم الجمع بين وثيقة الرهن العقاري (الجزء الأول من العقد) وتقويض البنك لأخذ هذه الوثيقة (الجزء الثاني من العقد).

❖ لا تزال 71% من قروض الرهن العقاري مضمونة بشكل خاص من قبل الرهن العقاري، ومنذ نهاية العام 2008 تم توريق نسبة كبيرة من هذه القروض لأغراض توفير السيولة، وفي نهاية العام 2011 تم توريق 48% من إجمالي القروض.

❖ ارتفعت نسبة القروض المستحقة خلال أكثر من 20 عام من 33.5% بحلول نهاية العام 2007 إلى 44.6% بنهاية عام 2011؛ بسبب التخفيضات الضريبية المقررة منذ عام 2005.³¹

❖ تتنافس السلطات المحلية في توفير السكن الاجتماعي للمواطنين (شراء، إيجار، أو قروض اجتماعية)، وعملت على تخفيض الضريبة على قروض الرهن العقاري لشراء أو ترميم المنازل، وسنت قانون للتمويل العقاري يسمح بمنح قروض طويلة الأجل، لتمكين ذوي الدخل المحدود والمتوسط من الحصول على المساكن، تكريسا للحق الدستوري في حيازة مسكن لائق.³²

وفي كندا، تبنت حكومتها سياسة إسكان تقوم على توفير منازل آمنة وذات جودة عالية، وقليلة الكلفة للمواطنين، خاصة بالنسبة لذوي الدخل المنخفض. وعملت على توفير الأدوات التشريعية اللازمة لتحقيق ذلك. فقد أنشأت في العام 1946 هيئة ملكية حكومية عامة، تسمى مؤسسة الإسكان الملكية تابعة للبرلمان، وتدار على أسس استثمارية من قبل جسم تشاركي يشمل الدولة والقطاع الخاص، يعمل على مساعدة المواطنين في الحصول على منازل آمنة بجودة عالية. وقد تمكنت المؤسسة، بحكم شكلها القانوني المميز، من تحقيق إنجازات كبيرة في مجال تطوير قطاع السكن في كندا. واستطاعت من خلال التقويض الممنوح لها في مجالات الرهن العقاري، والإقراض، والإسكان على مدار سنين عمرها تجميع أصول مالية

³¹ Winters Sien.(2013).ibid, p. 4

³² For details see, Gerlinde VERBIST & Josefine VANHILLE, Housing policies in Belgium, Evaluating the distributive effects of alternatives, Paper for the 3rd General Conference of the International Microsimulation Association, Stockholm, Sweden, June 8-10, 2011, available at http://www.scb.se/Grupp/Produkter_Tjanster/Kurser/_Dokument/IMA/Verbist_Vanhille-

ضخمة، مكنتها من تأمين قروض ورهونات وصلت إلى حوالي 224 مليار دولار، وقدمت المساعدة إلى نحو ثلث الأسر لتمويل لمنازلهم.³³ وقامت مؤسسة الإسكان الكندية بتنفيذ العديد من البرامج الهادفة لتطوير الإسكان بما يتناسب واحتياجات المجتمع الكندي، منها:³⁴

1. برامج المساعدات المباشرة التي تستهدف تحسين ظروف السكن لمحدودي الدخل، وللعاجزين، وكان هناك حتى عام 2014، أكثر من 640 ألف وحدة سكنية اجتماعية تدار بواسطة هيئات محلية على مستوى المناطق، أو بواسطة جمعيات ومؤسسات خيرية، أو منظمات لا تهدف للربح مثل التعاونيات. كذلك، هناك برنامج مساعدات آخر تقدم المؤسسة بموجبه القروض والإعانات المالية لمنخفضي الدخل من الذين يملكون منازل خاصة بهم، أو لمالكي منازل مبنية على أراضٍ مؤجرة لهم من الدولة بإيجار رمزي؛ بهدف تحسين الظروف الصحية والمعايير الآمنة لمساكنهم. كما يساعد هذا البرنامج العاجزين، والمعوقين، والمرضى على إدخال تحسينات ليتمكنوا من الاعتماد على أنفسهم. كذلك يقدم البرنامج قروضاً وإعانات؛ لتحويل المباني غير السكنية إلى مباني سكنية رخيصة، إضافة للمساعدات الطارئة والعاجلة لأصحاب المنازل في المناطق النائية والريفية؛ لبناء أو إصلاح منازلهم واستمرارها لتكون صالحة للسكن. كما تمتد هذه المساعدات إلى النساء الأرامل، والأطفال المشردين، أو لضحايا العنف الأسري.
2. مساعدة مباشرة لأكثر فئات المجتمع الكندي عزلة في المناطق النائية والريفية، والذين يعيشون في حالة بدائية، حيث تقدم لهم المؤسسة مساعدات لبناء منازل جديدة، وترميم منازل قائمة.
3. المساعدة في جعل المؤسسة كبيت خبرة وشراكة معرفية في مجال الإسكان الميسر، والشعبي، والاجتماعي، والخيري، حيث تقدم المؤسسة كل ما لديها من خبرات وتسهيلات لمساعدة الأفراد، والمجتمعات المحلية، والمنظمات ذات النفع العام، والجمعيات الخيرية على تشييد وتمويل المنازل الميسرة لمختلف الفئات المحتاجة في المجتمع.

³³ للمزيد راجع الرابط التالي (تاريخ الزيارة 2014/4/24):

http://www.aleqt.com/2005/12/31/article_21332.html

³⁴ أنظر الرابط التالي (تاريخ الزيارة 2014/4/14): http://www.aleqt.com/2005/12/31/article_21332.html

وأنظر أيضاً الرابط التالي (تاريخ الزيارة 2014/4/24)

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canada-mortgage-and-housing-corporation>

4. برامج الضمان الإقراضي، حيث يتم تقديم ضمانات للبنوك عن المواطن الذي لا يستطيع دفع 30 في المائة من ثمن المسكن عربوناً من قرض المنزل.
5. برنامج التمويل المنخفض التكاليف، وهو برنامج يقدم قروضاً أقل من سعر السوق لكل من يستطيع تشييد وحدات إسكان شعبي، وتُوجر للمواطنين المحتاجين بإيجارات مدعومة من المؤسسة.

يمكن القول أن نقطة الارتكاز الأساسية لتطوير قطاع الإسكان الكندي تمثل بقانون مؤسسة الرهن العقاري، والذي يتمتع بالميزات التالية:

- ✧ منح الصفة العامة للمؤسسة، إذ يشترك في إدارتها ممثلون عن الدولة، ومؤسسات القطاع الخاص، والمؤسسات غير الربحية، ما أدى إلى تضافر الجهود في بوتقة واحدة.
- ✧ تعمل هذه المؤسسة العامة على أسس استثمارية ربحية، بحيث قامت بدعم أصولها ورأس مالها من خلال طرح أسهم جديدة للاكتتاب، وضاعفته مما مكنها من تقديم الدعم والقروض لفئات المجتمع كافة.
- ✧ توفر الآليات الكفيلة بفرض الرقابة على عمل هذه المؤسسة؛ لمنع عمليات الاحتيال والتلاعب، وفي الوقت ذاته تبني آليات مرنة، وعملية، تمكن عموم فئات المجتمع الكندي من الاستفادة من خدماتها، ومن الحصول على القروض اللازمة للسكن، سواء كان من أجل شراء بيت جديد، أو شقة جديدة، أو ترميمهما، أو ما شابه ذلك.
- ✧ شكلت مؤسسة الرهن العقاري الكندية الضامن الأكيد للقروض التي تمنحها، أو التي تضمنها، ما شجع من تنامي السوق الثانوي للعقارات.
- ✧ يوفر التشريع آليات تضمن حقوق المساهمين في المؤسسة في حال تعثر سداد قروض الرهن العقاري، بما فيها إمكانية وسرعة إجراءات اتخاذ التدابير اللازمة لاسترداد قيمة القرض.³⁵

³⁵ للاطلاع على نصوص التشريع الخاص بالرهن العقاري الكندي، أنظر الرابط التالي:
http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90m40_e.htm#BK0

خلاصة

بناء على ما سبق، يمكن القول أنّ حكومات الدول في أوروبا الغربية، وكندا، نجحت في حلّ قضايا الإسكان لديها بتعزيز فرص الوصول إلى السكن بشكل عادل عبر آليتين رئيسيتين هما:

الأولى: تشجيع قيام سوق ناجحة للقطاع خاص في مجال الإسكان الميسر، يغطي عادة 70-80% من طلبات واحتياجات المواطنين من ذوي الدخل المختلفة، ومن مختلف شرائح المجتمع. وسبب هذا النجاح توفر ثلاثة عناصر متناغمة، هي: التشريعات، التمويل، التطوير والتشييد، وذلك عبر شركات بناء ومؤسسات مالية وإقراضية متخصصة، تسندها تشريعات حكومية واضحة، وتطبيقات صارمة لهذه التشريعات على المخالفين. ونجحت في إنشاء سوق مريحة، تتنافس فيها شركات التطوير على تلبية احتياجات المواطنين من المساكن على مختلف مستويات دخولهم، ما جعل لمبدأ الإدماج الاجتماعي ومحاربة الفقر أولوية في الاستثمار.

الثانية: إنشاء مؤسسات وهيئات حكومية متخصصة في الإسكان الاجتماعي، هدفها مساعدة غير القادرين من المواطنين على الاستفادة من البرامج الإسكانية التي تقدمها آليات سوق الإسكان، وذلك عبر قيام هذه المؤسسات والهيئات الحكومية بتقديم تسهيلات، ومساعدات، مباشرة وغير مباشرة، للمواطنين المحتاجين. وتعد الهيئة الملكية الكندية للإسكان نموذجاً ناجحاً لهذه الجهود.³⁶

بعد استعراض تجربة الدول المتقدمة في معالجة قضية السكن الميسر للأسر الفقيرة، سنحاول في الفصل اللاحق استعراض تجربة الدول النامية في مواجهة المشكلة، ورأينا استعراض تجارب بعض الدول العربية التي تعتبر الأقرب لفلسطين من حيث العادات والتقاليد والمفاهيم، مما يساعد في التعرف على التحديات التي واجهتها، والعبر المستخلصة من تجاربها المختلفة.

³⁶ للمزيد من التفصيل حول على التشريع الخاص بالرهن العقاري الكندي أنظر الرابط التالي:

http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90m40_e.htm#BK0

أنظر أيضاً:

Ian Witherson, The National Housing Act Mortgage –Backed Securities Program in Canada, at http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/9906_Can.pdf, accessed on 2/5/2004.

الفصل الرابع

نماذج مقارنة في سياسات الإسكان في الدول العربية

1-4 مقدمة

يتناول هذا الفصل عرضاً مجملًا لأبرز ملامح سياسات الإسكان لدى الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة لدول غرب آسيا (ESCWA) ونتائج عينة من الدراسات التي استهدفت البحث في سياسات الإسكان في بعض الدول العربية، والتي قد تستفيد منها فلسطين في سعيها لبلورة سياساتها السكنية. وهو يتضمن تلخيصاً للسياسات الخاصة بالسكن لدى كل من السعودية، والأردن، ومصر، والإمارات، والمغرب.

نشرت منظمة الأمم المتحدة لغرب آسيا (ESCWA) دراسة مطولة حول السياسات الإسكانية والحيازة السكنية والعقارية في منطقة الإسكوا في تشرين الثاني عام 2003.³⁷ وبينت الدراسة أن أهم مصادر ووسائل تمكين الأسر من امتلاك مسكنها في المنطقة العربية تشمل أربعة أنواع هي: (1) دخول ومدخرات وثروات الأسر، (2) الدولة من خلال مشاريع وقروض ومنح الإسكان، (3) المؤسسات الخاصة، وقروض المصارف، والمؤسسات غير الربحية، (4) المنح الخارجية التي توفر السكن في فترات الأزمات. وأشار التقرير إلى اختلال درجة مساهمة كل من تلك المصادر من دولة لأخرى بحسب إمكانياتها المالية. فقد لعبت الدولة دوراً قيادياً في تزويد المساكن في الدول النفطية الغنية، وبالمثل في الدول ذات التوجهات الاشتراكية التي اهتمت بتزويد المساكن للفقراء، بينما نفذت الدول الفقيرة استراتيجيات تمكينية لتزويد المساكن عبر آلية السوق، والدور القيادي للقطاع الخاص وشركائه من مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية. وتمتلك أغلبية الأسر البيوت التي تسكنها فيما عدا الدول التي تستضيف أعداد كبيرة من العمالة الوافدة كالكويت والإمارات العربية المتحدة. سلطت دراسة الإسكوا الضوء على أهمية تحقيق الحيازة كحق أساسي، وتحسينها من أية انتهاكات، كركيزة أساسية في "استراتيجيات التنمية البشرية والحضرية واستدامة المدن العربية". ورصدت

³⁷ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (2003): السياسات الإسكانية والحيازة السكنية في منطقة الإسكوا.

اتجاهات التغييرات في دور القطاعات المعنية بمواجهة تحديات توفير السكن، والتي تمثلت في تقليص دور الحكومات وزيادة التعويل على القطاع الخاص، و بروز دور القطاع الأهلي. وأوصت الدراسة بضرورة تحديث تشريعات الإيجارات، وتوفير الخدمات للمساكن. كما طالبت بالتسوية القانونية لأوضاع الحيازات غير الرسمية للارتقاء بالعشوائيات، وضمان الحيابة للسكن غير الرسمي، كمنطلق للحد من التدني العمراني والمجتمعي الذي تشهده تلك المناطق. وتؤكد الدراسة على ضرورة اعتماد التقنيات الملائمة لتنفيذ تسوية الأراضي وتسجيلها بكفاءة.

4-2 المملكة العربية السعودية

أنشأت المملكة العربية السعودية في عام 1974 صندوقاً للتنمية العقارية بموجب مرسوم ملكي؛ بهدف تسهيل حصول المواطنين على قروض سكنية دون فوائد، وبناء مساكن وعرضها على المحتاجين بدفعات ميسرة وطويلة الأجل.³⁸ وعلى الرغم من سعة انتشار خدمات هذا الصندوق في أرجاء المملكة، إلا أن بعض الدراسات المسحية تشير إلى ضعف رضا المواطنين، وبشكل خاص الموظفين العموميين منهم، عن أداء صندوق التنمية العقاري؛ نظراً لمحدودية نجاح السياسات، والخطط، والبرامج الحكومية المعنية بتوفير الإسكان في المملكة السعودية، لأسباب عدة، نوجزها فيما يلي (العلوان، 2008):

- ✧ الارتفاع المستمر في أسعار الأراضي المخدومة،³⁹ ما أعاق الموظفين الحكوميين من امتلاك المساكن الخاصة بهم.
- ✧ فترة الانتظار الطويلة قبل الحصول على قرض من صندوق التنمية العقاري.
- ✧ عدم قيام الجهات الحكومية بتوفير الدعم الكافي لموظفيها بما يضمن توفير مساكن دائمة لهم.

³⁸ تم إنشاء صندوق التنمية العقاري عام 1974 برأس مال قدره 250 مليون ريال، وتضاعف إلى أن وصل في نهاية العام 2013 إلى 183 مليار ريال، وهو من أكبر مؤسسات التمويل العقاري في العالم، ويهدف إلى تقديم قروض للمواطنين السعوديين لبناء المساكن الخاصة بهم بدون فوائد، وتسد على مدار 25 سنة. كذلك يهدف إلى تقديم قروض استثمارية للمستثمرين السعوديين لتشجيعهم على بناء مجمعات استثمارية تشمل مساكن بحيث يغطي القرض 50% من تكاليف البناء وفترة سداد عشر سنوات. للمزيد من المعلومات يمكن زيارة الموقع الإلكتروني التالي للصندوق (تمت الزيارة بتاريخ 2014/4/24): <http://www.redf.gov.sa/Pages/Home.aspx>

³⁹ وهي تلك الأراضي الواقعة ضمن المخططات الهيكلية، وتتوفر لديها التجهيزات، والخدمات العامة، والبنية التحتية.

- ❖ عدم قيام الجهات الحكومية بتيسير امتلاك الموظفين للسكن.
- ❖ محدودية تأثير مشاريع الإسكان العام التي نُقِّدَت في معالجة نقص الوحدات السكنية.
- ❖ عدم وجود سياسة حكومية واضحة لزيادة تعاون البنوك الخاصة في تيسير القروض الخاصة بالإسكان.
- ❖ عدم كفاية برامج صندوق التنمية العقاري في توفير السكن المناسب للموظفين الحكوميين.
- ❖ عدم استفادة الجهات الحكومية من تجارب برامج تملك الإسكان الوظيفي في العالم.
- ❖ فشل سياسة منح الأراضي للمواطنين في توفير الإسكان للمواطنين.
- ❖ حالت سياسات تقسيم الأراضي وطبيعة التخطيط العمراني في المدن دون قدرة الموظفين على تملك السكن الخاص بهم. فكلّ مواطن سعودي له الحقّ في الحصول مجاناً على قطعة أرض سكنية في المدينة التي يعمل فيها ضمن مخططات منح الأراضي التي تُعدّها البلديات التابعة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وبحيث لا تقلّ مساحتها عن 400 متر مربع. وكشفت دراسة أجرتها وزارة الإسكان السعودية في 2012/10/31 أنّ 95% من الأراضي الممنوحة للمواطنين بغرض البناء عليها لم يتمّ استغلالها؛ إما بسبب فترة الانتظار الطويلة قبل الحصول على الأرض، أو لعدم توفر الموارد المالية للبناء عليها، أو لوقوعها في مناطق نائية وبعيدة عن المدن.⁴⁰
- ❖ أعاققت مشكلة استرداد القروض الممنوحة من الصندوق للمواطنين من قدرته على الاستمرار في عمله.

وقد خلصت الدراسة المذكورة إلى جملة من التوصيات والمقترحات لتحسين الوضع القائم، وهي:

- ❖ ضمان تحقيق سياسات الإسكان احتياجات مختلف الفئات الحالية والمستقبلية من السكن الملائم لهم.

⁴⁰ نشرت صحيفة الوطن السعودية ملخصاً للتقرير بتاريخ 2012/10/13، للمزيد أنظر الرابط التالي (تمت الزيارة بتاريخ 2014/4/25):

<http://arabic.arabianbusiness.com/business/real-estate/2012/oct/30/262161/>

- ❖ تشجيع سياسات إعادة التأهيل، والصيانة للثروة العقارية القائمة، وسياسة التحسين والتطوير للمناطق القائمة، خاصة القديمة والفقيرة من خلال برامج مناسبة للتمويل، وتقديم الدعم الفني للمستأجرين أو الملاك للقيام بأعمال الصيانة والتأهيل.
- ❖ صياغة السياسات التي من شأنها تحفيز الجمعيات الأهلية، والجمعيات التعاونية على مستوى موظفي الدولة، والمهين، وعلى مستوى المدن، وغيرها للإسهام في تمويل برامج الإسكان.
- ❖ تفعيل دور البنوك والمؤسسات المالية للدخول في مجال تمويل الإسكان، وتوفير القروض الميسرة طويلة الأجل للسداد، وضمان الحكومة لمثل هذه القروض.
- ❖ تطوير قطاع صناعة البناء، والأبحاث المرتبطة بها، بما يسهم في رفع كفاءة تخطيط وتنفيذ مشروعات الإسكان، وخفض تكلفة البناء للوحدات السكنية بشكل عام.
- ❖ أهمية وضع وتطوير القوانين والتشريعات المنظمة لقطاع الإسكان، لخلق المناخ المناسب للاستثمار في هذا المجال، مثل نظام الرهن العقاري.
- ❖ إنشاء قاعدة بيانات محدثة عن حالة سوق الإسكان والسكان، وتقييم السياسات والجهود المبذولة بشكل دوري وسريع للاستجابة للمتغيرات الاجتماعية، والاقتصادية للمجتمع بالسرعة المطلوبة.
- ❖ قيام السلطات المحلية بتوفير الخدمات والمرافق الأساسية للأراضي، والسماح بتقسيمها بمساحات مختلفة تلبي احتياجات جميع الشرائح الاجتماعية، والسماح بتعدد الطوابق في بعض الأحياء السكنية.
- ❖ تسهيل الملكية الفردية للمباني متعددة الوحدات (الشقق السكنية) عن طريق إعداد نظام شامل، وسياسات خاصة ببيع الشقق السكنية.
- ❖ تشجيع نظام تأجير الشقق السكنية الذي ينتهي بالتمليك.
- ❖ تفعيل التمويل الحكومي للإسكان، خاصة لذوي الدخل المحدود، والتوسع في مشاريع الإسكان الخيرية، ودعمها لتلبية احتياجات الشرائح الاجتماعية غير القادرة على توفير الإسكان بأي شكل من الأشكال.
- ❖ العمل على زيادة المعروض من الأراضي المزودة بالخدمات والبنية التحتية، وفرض رسوم على بقائها دون بيع، خاصة على أصحاب العقارات الذين يملكون عدداً كبيراً

منها، بغرض الضغط عليهم لبيعها بدلاً من الحفاظ عليها لمدد طويلة بهدف المضاربة فيها.

وقد أشارت دراسة أخرى (Lippman, 2012, Ch. 9) إلى وجود نقص كبير في المساكن في السعودية، ما دفع السلطات السعودية إلى العمل على بناء 500 ألف وحدة سكن عام 2012 في أنحاء المملكة كافة، وتخصيص 30 مليار ريال سعودي لتمويل قروض السكن الحكومي، ورفع سقف القروض المعفية من الفائدة من 300 ألف ريال إلى 500 ألف ريال، وإعفاء الديون المستحقة على المقترضين المتوفين، وتحويل هيئة الإسكان إلى وزارة. وأشارت الدراسة إلى تزامن هذه الإجراءات مع انتهاء مجلس الشورى من مناقشة قانون الرهن العقاري الذي تضمن التدابير اللازمة لتشجيع مؤسسات الإقراض العقاري الخاص على دخول السوق، والسماح للمقترضين بتأمين استثماراتهم من خلال الحصول على العقار محلّ القرض، وتسريع الإجراءات الخاصة بذلك. كما أشار الكاتب إلى أهمية أن يتزامن إقرار القانون بقيام الدولة بزيادة الأراضي المعروضة للشراء، والعمل على تخفيض أسعارها حتى يكون في مقدور المواطنين شراؤها والبناء عليها.

3-4 المملكة الأردنية الهاشمية

في عام 1989، تبنت الحكومة الأردنية إستراتيجية وطنية للإسكان،⁴¹ مرتكزة بشكل أساسي على اعتماد القطاع الخاص كبديل للدولة في تلبية الاحتياجات السكنية لفئات المجتمع المختلفة. وقد عدلت هذه الإستراتيجية عن وظيفة الدولة في إنتاج المساكن بشكل مباشر، حيث أقر مجلس الوزراء عام 1996 تنفيذ مشروع لإعادة هيكلة قطاع الإسكان وتكليف

⁴¹ تلخصت الأهداف العامة لهذه الإستراتيجية في: توفير المساكن ضمن المقدرة المالية لجميع فئات الدخل، مع الحد الأدنى من الإعانة المباشرة أو غير المباشرة، وتطوير برنامج يستهدف خدمة حاجات الفئات ذوي الدخل المتدني من المساكن على أن تكون المساكن بمواصفات ومساحات الحد الأدنى، وزيادة توفير الموارد لها عبر القنوات الرسمية وغير الرسمية، وتحسين كفاءة أسواق الأراضي في المدن الرئيسية؛ بحيث تتوقف الأرض عن أن تكون عائقاً أمام الأسر الأدنى دخلاً، ورفع درجة الاستعمال الكفؤ للإمكانات الحالية للمساكن وقطاع الأرض السكنية، وتنمية المقدرة المبنية على الكفاءة الاقتصادية في إنتاج المساكن من خلال مبادرات القطاع الخاص وتنمية برامج الاستثمار الإسكانية في القطاع الخاص والعام، وزيادة استخدام مواد البناء المحلية وتقنيات التشييد، وفي نفس الوقت تخفيض كلفة التشييد الكلية لكل فئات الدخل. عاطف نصير (2004). السياسات الإسكانية بين الواقع وتطلعات المستقبل، عمان: مؤتمر الإسكان واقع وطموح، أيلول 2004.

المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري⁴² بالعمل على تمكين هذا القطاع والانسحاب التدريجي من الإنتاج.⁴³ ومن أبرز ملامح السياسة الإسكانية: إدارة القطاع العام لقطاع الإسكان، وضمان إنتاج القطاع الخاص وحدات سكنية تلائم القدرة الشرائية للمواطنين، وسد الفجوة بين العرض والطلب، وتوحيد ودمج المؤسسات الحكومية العاملة في مجال الإسكان وتنسيق جهودها في إطار المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، وتعزيز دور البلديات في عمليات التنظيم وتقديم الخدمات المساندة للإسكان، والعمل على مساندة أصحاب الدخل المحدود للحصول على مساكن لائقة؛ من ذلك الإعفاء من ضريبة نقل الملكية ورسومها على مساكن ذوي الدخل المتدني لتشجيع المستثمرين، والحد من أثر ضريبة نقل الملكية على تداول العقار، وتشجيع سوق الرهن العقاري؛ للتخفيف من مخاطر السيولة التي تتعرض لها البنوك نتيجة لودائعها قصيرة الأجل، وقروضها الإسكانية طويلة الأجل، وتعظيم استخدام الموارد المحلية والتكنولوجيا في البناء، توفير البنية التحتية لتطوير الأراضي السكنية، وبشكل خاص مناطق السكن العشوائي، والمناطق متدنية الخدمات، وإجراء التصويبات التشريعية الداعمة للاستثمار في المساكن مثل تعديل قانون المالكين والمستأجرين، وإلغاء نظام المراجعة العثماني

⁴² تم إنشاء هذه المؤسسة بموجب القانون رقم (28) لسنة 1992، وقد حددت المادة (6) من هذا القانون صلاحيات المؤسسة في حل أزمة السكن وتطوير المناطق المتدنية الخدمات في المملكة بجميع الطرق والوسائل المتاحة لها بما في ذلك: تقديم التوصية لمجلس الوزراء حول السياسة العامة للإسكان وعلاقتها بالتنظيم والبيئة وذلك بالتعاون مع الجهات الرسمية ذات العلاقة بهذا الموضوع. متابعة تطبيق الإستراتيجية الوطنية للإسكان وإعداد أي تشريعات ضرورية لتنفيذها. إجراء الدراسات والبحوث ضمن الوحدات التنموية الإقليمية لإنشاء أحياء جديدة في مناطق التوسع السكني داخل حدود البلديات ومناطق التنظيم وخارجها وإنشاء مناطق جديدة للتجمعات السكانية. القيام بالدراسات السكانية والاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية ذات العلاقة بالإسكان والتطوير الحضري لغايات تحديد الحاجة السكنية وتوفير الخدمات الضرورية في المناطق المكتظة بالسكان والعمل على إزالة مظاهر التخلف والبناء العشوائي فيها ومساعدة ساكنيها على توفير السكن المناسب لهم. تشجيع الحرف الصناعية الصغيرة وبرامج التدريب المهني في المناطق التي تقام بها مشاريع المؤسسة وتطويرها. العمل على توفير قروض للمستفيدين من مشاريع الإسكان والتطوير الحضري وذلك بالتعاون مع الجهات الممولة المعنية. إقامة مشاريع استثمارية مباشرة أو عن طريق إبرام عقود استثمار مع مستثمرين من القطاع الخاص بما يتفق مع أهداف المؤسسة. دراسة وتنفيذ أي من مشاريع الأبنية الخاصة بالحكومة ومؤسساتها العامة بتكليف من مجلس الوزراء .
⁴³ بالإضافة إلى دورها السياساتي والإداري في تمكين قطاع الإسكان، تقوم المؤسسة العامة للإسكان بتنفيذ مشاريع مدعومة من الدولة وغيرها لتوفير السكن الملائم لذوي الدخل المحدود، وموظفي القطاع العام. لمزيد من التفصيل أنظر الموقع الإلكتروني لهذه المؤسسة على <http://www.hudc.gov.jo>

بما يسمح عمليا بمنح قروض طويلة الأجل.⁴⁴ وكذلك مراجعة القوانين والأنظمة المتعلقة بالأبنية والتنظيم التي تضبط تنظيم الأراضي وتحديد أوجه استعمالها، بما يخدم فئة ذوي الدخل المتدني والمنخفض⁴⁵.

وعلى الرغم من التطور الحاصل على مأسسة قطاع الإسكان في الأردن، إلا أن بعض البحوث والتقارير كشفت عن وجود قصور في السياسات الإسكانية في المملكة الأردنية. ومن هذه الدراسات ما يلخص مشكلة السكن في الأردن ضعف مواثمة العرض مع الطلب كميًا، وعدم ملائمة المعروض من السكن للمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية للسكان (الرجوب والمومني، 2004). وقد خرجت الدراسة المنوه بها بالتوصيات التالية:

- ✧ أهمية التوسع في برامج التمويل العقاري طويل الأجل، بالتعاون مع شركات إعادة تمويل الرهن العقاري، وشركات ضمان القروض، وتطوير أنظمة هذه الشركات.
- ✧ تخفيض الرسوم، والإعفاء من الضرائب على نقل الملكية، والإفراز، وعلى مدخلات البناء الرئيسية؛ لتخفيض تكلفة البناء وخاصة للمساحات الصغيرة.
- ✧ إعادة النظر في القوانين والتعليمات المتعلقة بعملية البناء والتنظيم للمناطق السكنية من حيث الارتدادات، والنسب المئوية للبناء، وفئات استعمالات الأراضي؛ لتتناسب مع الاحتياجات الرئيسية لذوي الدخل المحدود.
- ✧ إعادة توزيع خدمات البنية التحتية، وعدم اقتصرها على مناطق وأحياء معينة.

ومن الدراسات ما يشير إلى محددات التخطيط السكني وتخصيص الأراضي (الرحماني 2012)؛ إذ ينبغي، وفقا لهذه الدراسة، أن تُحسب الحاجة السكنية كل خمس سنوات، وأن يصار إلى تقييم الأوضاع السكانية والاقتصادية، وتقييم التوزيع المكاني لاستعمالات الأرض

⁴⁴ للمزيد أنظر: غالب العزة، تحليل أبعاد التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية في الأردن باستخدام المنهج التحليلي (DPSIR)، المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، مقدم إلى مؤتمر المبادرات والإبداع التنموي في المدينة العربية برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2008. متوفر على الرابط

<http://www.unhabitat.org.jo/pdf/Amman%20Conference%20January%2008/Ghaleb%20Azzeh.doc>

وأنظر أيضا: هالة جوينات، مدن سكنية متكاملة الخدمات - حلول إسكانية: السياسات الإسكانية في الأردن، مؤتمر الإسكان العربي الثالث، عمان، 2014، متوفر على <http://hudc.gov.jo/sites/default/files/~1.pdf>، تاريخ الزيارة 2014/12/25.

⁴⁵ للمزيد أنظر: عاطف نصير، السياسات الإسكانية بين الواقع وتطلعات المستقبل، عمان: مؤتمر الإسكان واقع وطموح، أيلول 2004.

عموماً، وتمييز المناطق المجهزة بالخدمات وغير المستغلة؛ لأنها تمثل كلفة اقتصادية. ويهدف الحدّ من مضاربات الأراضي، أشارت الدراسة إلى تجارب بعض الدول في فرض ضرائب (غرامات) سنوية على أساس الاستعمال المفترض للأراضي المشمولة بمخططات التنظيم والموصولة بالمرافق والبنى التحتية، فبعض الدول مثل هولندا تستوفي ضريبة على عدم استخدام الأراضي الموصولة بالخدمات والبنى التحتية إلى الحدّ الذي قد ينتج عنه زوال الملكية في غضون سنوات قليلة نتيجة تراكم الضرائب، ويجب أن يترافق عرض الأراضي مع مقدار الطلب عليها أولاً بأول للسيطرة على سوق العرض والطلب، وأن ترفد الأراضي بالخدمات الأساسية. ويجب أن يكون لدى دوائر التنظيم خرائط محدثة لكلّ مدينة توضح استعمالات الأرض المختلفة وفقاً لمعايير مقبولة ومعترف بها، وتعتبر حصة الفرد الإجمالية في هذه التصاميم بحدود 100 متر مربع.

وتطرقت الدراسة إلى التطورات التي طرأت على التجربة الأردنية للإسكان وخاصةً بعد إقرار الحكومة للإستراتيجية الوطنية للإسكان في العام 1989، والتي هدفت إلى توفير المساكن لذوي الدخل المحدود والمتدني، وتحسين كفاءة سوق الأراضي، وتبني بديل للقطاع الخاص الموجه، وتنمية برامج الاستثمار السكاني، وضرورة تخفيف الشركة العامة للرهن العقاري من حدة الإجراءات لذوي الدخل المحدود لتسهيل حصولهم على القروض.⁴⁶

⁴⁶ أشارت الخطة الإستراتيجية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري للفترة 2013 - 2017 إلى أهمية التركيز على رفع كفاءة وفعالية أداء القطاع العام ليكون أكثر إنتاجية وفاعلية، يمكن الاطلاع على نص الخطة المنشور على الرابط التالي (تاريخ الزيارة: 2014/11/29):

<http://hudc.gov.jo/sites/default/files/%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9%202014.pdf>

وتشير الدراسة أيضاً إلى إحصائيات وأرقام ذات دلالة أبرزها:
- ارتفاع نسبة المساكن الخالية من 9.1% سنة 1994 إلى 18% سنة 2004 رغم زيادة أعداد المساكن. وكذلك الحاجة لتغطية المناطق الحضرية بشبكات مجاري الصرف الصحي.

- ارتفاع نسبة مساهمة القطاع الخاص الإسكاني المنظم من 4.7% لسنة 1994 إلى 24.3% لسنة 2004.
- بلغ عدد القروض الممنوحة للسكن عام 1994 (21.202 قرصاً) بقيمة 185 مليون دينار أردني في حين وصلت في العام 2008 (32.758 قرصاً) بقيمة 675 مليون دينار أردني. للمزيد من المعلومات حول كافة الإحصائيات انظر الرابط التالي (تاريخ الزيارة: 2014/4/29)

<http://www.hudc.gov.jo/his/ar/node/41>

على الرغم من تفاقم أزمة السكن في مصر، وانتشار العشوائيات، وارتفاع أسعار الأراضي، ومواد البناء، وانكشاف الاختلالات في بنية الاقتصاد، وارتفاع نسبة البطالة، تسعى الحكومة المصرية وفي سبيل الحد من ظاهرة تدفق السكان في مناطق جغرافية محددة، ومحاولة توزيع أكبر عدد ممكن منهم في أرجاء الجمهورية، إلى صياغة إستراتيجية مرتكزة على إنشاء تجمعات إسكانية جديدة كمناطق جذب مستحدثة وفقا لقانون إنشاء المدن الجديدة رقم 59 لسنة 1979، وإتاحة الأراضي المعدة للبناء السكني بأسعار أقل بشكل ملموس من مثيلاتها في مراكز المدن القديمة، كما شجعت جمعيات الإسكان التعاوني، وتعاونت مع القطاع الخاص لحل أزمة المساكن.⁴⁷ لم تفلح إستراتيجية الحكومة هذه كثيرا في توفير السكن الملائم لفئات المجتمع محدودة الدخل، ما دفعها إلى تبني برامج قروض مدعومة لفترات طويلة نسبيا (30 سنة) بهدف توسيع قاعدة المستفيدين من الفئات الأقل حظا.⁴⁸ إلا أن مستوى جودة المشاريع الإسكانية الحكومية كان منخفضا، وكذلك الحال بالنسبة لعناصر السلامة الإنشائية، ما دفع الحكومة إلى تبني تشريعات تكفل حسن تصميم وتنفيذ مشروعات الإسكان والمواد المستخدمة في تنفيذها، وفق مواصفات محددة، وتدريب العمالة الحرفية والكوادر الهندسية.⁴⁹

وبمراجعة السياسات التشريعية في مصر، نلاحظ وجود إصلاحات تشريعية في القطاع المالي تسهم إيجابا في تيسير حصول ذوي الدخل المنخفض على مساكن بتكلفة معتدلة. فوفقا لقانون التمويل العقاري رقم (148) لسنة 2001،⁵⁰ تم إنشاء صندوق ضمان ودعم التمويل العقاري بموجب القرار الجمهوري رقم 4 لسنة 2003، الذي يمول الوحدات السكنية بحد أقصى

⁴⁷ للمزيد أنظر: بهاء عبد السلام، الاختلافات القانونية في مجال العمران وأثرها في أعمال التنمية العمرانية بالمدن المصرية الجديدة"، مؤتمر الإسكان العربي الثالث، عمان: كانون أول 2014، متوفر على <http://hudc.gov.jo/node/838>، تمت الزيارة بتاريخ 2014/12/27.

⁴⁸ أحمد علي، الراحاب ومدينتي نماذج ناجحة للمدن الجديدة في مصر، مؤتمر الإسكان العربي الثالث، عمان: كانون أول 2014، متوفر على <http://hudc.gov.jo/node/838>، تمت الزيارة بتاريخ 2014/12/27. أنظر أيضا، أيمن عفيفي، نحو تفعيل إستراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير و تيسير الإسكان بالعالم العربي؛ دراسة تحليلية للتجربة المصرية - http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ayman_Afify/12th%20-%20Paper.pdf، تاريخ الزيارة 2014/11/20.

⁴⁹ أيمن عفيفي، المرجع السابق.

⁵⁰ متوفر على الرابط التالي:

<http://www.mff.gov.eg/Downloads.202011%20لسنة20%20148%20رقم20%العقاري20%التمويل20%قانون20%pdf>

95,000 جنيهاً للوحدة، ويخضع لإشراف الهيئة العامة للرقابة المالية.⁵¹ وفقاً للمادة (35) من القانون المذكور، يختص الصندوق بدعم نشاط التمويل العقاري في مجال بيع المساكن لذوي الدخل المنخفض عن طريق تحمل الصندوق لجانب من قيمة القسط، وبما يكفل النزول بعبء التمويل إلى الحدود التي تتناسب مع دخولهم بما لا يتجاوز ربع الدخل. كما تحظر التشريعات على الأشخاص العمل في مجال الوساطة والتمويل العقاري إلا لمن منح ترخيص مزاوله نشاط التمويل العقاري للشركات وكذلك الخبراء المتخصصين في هذا المجال من وسطاء، ووكلاء، ومقيمين عقاريين. ومن جملة الإصلاحات التشريعية الأخرى، تأسيس شركات إعادة التمويل العقاري، وأخرى خاصة بالاستعلام عن العملاء، وتبادل المعلومات الائتمانية عن العملاء ما بين البنك المركزي وشركات التمويل، وتحسين إجراءات نقل الملكية في المشاريع العمرانية وتخفيض الرسوم.⁵² كما تم توحيد قوانين التخطيط والبناء بمصر بموجب قانون 119 لسنة 2008 بشأن تنظيم أعمال البناء، الذي حدد الجهة المختصة بمهمة التخطيط العمراني وحصر صلاحياتها ومسئولياتها، وقضى بتحديث المخططات الإستراتيجية كل خمس سنوات بما ينسجم مع الزيادة والاحتياج السكاني.

وقد أوصت بعض الدراسات الباحثة في الحالة المصرية (عفيفي 2004) الحكومة بضرورة أن تكون السياسات السكنية متكاملة، وميسرة، وتطويرية، وذلك من خلال:

- ✧ حصر كل الأراضي التابعة للوزارات والجهات الحكومية ومدتها بالمرافق، وتخصيص جزء كبير منها لإسكان محدودي الدخل بسعر مدعوم، وتخصيص جزء آخر للإسكان المتوسط بسعر التكلفة.
- ✧ تفعيل دور البنوك والمؤسسات المالية للدخول في مجال الإسكان، إذ تبلغ نسبة ما يصرف على الإسكان من مجموع المدخرات بالبنوك حوالي 1%، في حين تبلغ هذه النسبة في دول أخرى حوالي 20%.

⁵¹ يقصد بذوي الدخل المنخفضة كل شخص لا يتجاوز مجموع دخله الشهري 1750 جنيهاً وكل أسرة لا يتجاوز دخلها الشهري 2500 جنيهاً، وفقاً لقرار مجلس الوزراء المصري رقم (1846) لعام 2008، أنظر موقع هيئة الرقابة المالية على http://www.efsa.gov.eg/content/efsa_ar/mf_pages/main_mf_page.htm

⁵² للمزيد أنظر صندوق التمويل العقاري على <http://www.mff.gov.eg/site/regulations.aspx>

- ✧ العمل على تيسير مشاركة القطاع الخاص للعمل في مجال الإسكان الاقتصادي، وتطوير نظم للشراكة مع القطاع الحكومي، من خلال تطوير برامج متنوعة للتمويل واستثمار رؤوس الأموال الخاصة.
- ✧ تطوير صناعة البناء والأبحاث المرتبطة بها مما يسهم في رفع كفاءة تخطيط، وتصميم، وتنفيذ مشروعات الإسكان الاقتصادي من جهة، وخفض التكلفة العامة للوحدات السكنية من جهة أخرى.
- ✧ ضرورة قيام الحكومات والإدارات المعنية بتوفير الإسكان بتطوير سياسات وخطط متكاملة لمواجهة العديد من الأزمات الطارئة في مجال الإسكان.
- ✧ دعم مشاريع الإسكان الشعبي.
- ✧ تشجيع سياسات إعادة التأهيل والصيانة للثروة العقارية القائمة، خاصة في المناطق الشعبية والفقيرة من خلال برامج تمويل مناسبة.
- ✧ صياغة السياسات التي من شأنها تحفيز الجمعيات الأهلية وجمعيات المجتمع في الإسهام بتمويل برامج الإسكان الميسر للأسر الفقيرة.

ومن الدراسات ما اقترح العمل على توفير الحوافز الاستثمارية للمستثمرين وشركات التأمين لإنشاء وتشبيد وحدات إسكانية اقتصادية، وتشجيع إنشاء شركات الصيانة العقارية، وتوفير الأراضي اللازمة للبناء للفئات المعوزة، وتفعيل آليات التمويل العقاري، ومد المناطق غير الحضرية والتجمعات بمقومات البنية الأساسية، وصياغة أسس علمية للتقييم العقاري، وتشجيع عمليات توريق القروض المصرفية من خلال البورصة (تسييل الديون) ضمن ضوابط ائتمانية ناجحة.⁵³

5-4 الإمارات العربية المتحدة

وفي دولة الإمارات، كشفت بعض الدراسات⁵⁴ إلى أن عملية توفير السكن تتخذ أشكالاً مختلفة، أبرزها توفير المساكن الحكومية لمحدودي الدخل، وتوفير أراضي سكنية مجانية مع

⁵³ إيمان عسكر (2005). تحديات قانون التمويل العقاري وحل مشكلات الإسكان، جامعة القاهرة، رسالة ماجستير، متوفرة على الرابط <http://www.cpas-egypt.com/pdf/ImanOmarAskar/Ms.c/Final.pdf>

⁵⁴ برنامج الشيخ زايد للإسكان، استراتيجيات الإسكان الحكومي في دول مجلس التعاون الخليجي، وبعض الدول الأوربية، الفترة من 1 نوفمبر 2008 حتى 15 فبراير 2009، متوفر على الرابط التالي، تمت الزيارة في 2014/4/14، www.iskan.gov.ae/Docs/Research/تعاون_وبعض_الدول_الأوروبية.doc

منح مالية لإنشاء المساكن الخاصة، وتقديم مساعدات مالية للمواطنين الذين لديهم أراض سكنية ويرغبون في البناء عليها، أو لمن يرغبون في تحسين وترميم منازلهم، وتقديم قروض طويلة الأجل دون فوائد.⁵⁵

وخرجت الدراسة المذكورة بعدد من التوصيات من أبرزها:

- ✧ ضرورة إنشاء جهاز وطني يكون مسؤولاً عن الإسكان ويتولى صياغة السياسات المتصلة به، وتنسيق الخطط والبرامج المختلفة ذات العلاقة.
- ✧ ضرورة أن تشمل برامج الإسكان الفئات السكانية المستهدفة كافة، وعدم استبعاد أية فئة، وأن يتم تزويدهم بالمعلومات اللازمة.
- ✧ أن يراعى في تصميم برامج الإسكان المحافظة على الثقافة والتقاليد والهوية الوطنية والحد من التمايز الاجتماعي الطبقي.
- ✧ تخفيض اعتماد المواطنين على الدعم الحكومي وإخضاع قروض الإسكان إلى الحد الأدنى من الفائدة.
- ✧ قيام الحكومة بشراء مباني سكنية جاهزة وتحويلها لمباني سكنية لذوي الدخل المنخفض.

بالإضافة لما سبق، نفذت وزارة الأشغال العامة الإماراتية العديد من البرامج الإسكانية والتي هدفت من خلالها إلى تحسين الظروف المعيشية وتوفير المسكن اللائم لجميع المواطنين في إطار سياسات التنمية الحضرية المستدامة. وتتشارك كل من الحكومة المركزية والحكومات المحلية في تمكين حيازة المساكن وإنشاء المرافق والخدمات والطرق، باعتبارها بنية تحتية أساسية للاستثمار في قطاع الإسكان. وكانت الإمارات قد أصدرت القانون رقم (9) لسنة

⁵⁵ وأشارت الدراسة إلى البرامج والمؤسسات التي أنشأتها الدولة لتحقيق هذه الأهداف وهي: برنامج المساعدات في العام 1976 المتعلق بمساعدة الأهالي في بناء إضافات لمبانيهم في المدن القديمة، وبرنامج الشيخ زايد للإسكان في العام 1999؛ ومؤسسة محمد بن راشد للإسكان في العام 2006 برأس مال ابتدائي قدره 12 مليار درهم بهدف توفير السكن اللائم وقروض الإسكان والأراضي السكنية لمواطني الإمارات (ص 9). وتضمنت الدراسة عرضاً لنماذج الإسكان في اليابان، وسنغافورة، والولايات المتحدة الأمريكية والتطورات التي شهدتها، وأشارت للمفاهيم التي أرساها القانون الأساسي للإسكان في اليابان للعام 2006 والمتعلقة بتحسين المعايير المعيشية التي يجب مراعاتها في المساكن، وهي: توفير مساكن ذات نوعية وبيئة سكنية ممتازة، وحماية مصالح الأفراد الذين يشتركون مساكن ليقطنوا فيها، وتوفير الاستقرار والرعاية للعائلات والأفراد الذين لديهم احتياجات سكنية تتطلب اعتبارات خاصة.

1973 بشأن تنظيم الانتفاع بالمساكن الشعبية، كما صادق المجلس الأعلى للاتحاد على القانون رقم (11) لسنة 2007 بشأن تنظيم الانتفاع بالمساكن الحكومية.⁵⁶

6-4 المملكة المغربية

يعيش في المغرب حوالي 30% من المواطنين فيما يعرف بمدن الصفيح، أو العشوائيات المحاذية للمدن الرئيسية، وهناك حوالي 12% من المواطنين محرومون من السكن اللائق. ويهدف تغيير هذا الواقع تبنت الحكومة المغربية خلال العقد الأخير خطاً لتطوير السكن الاجتماعي ضمن برنامج "مدن بدون صفيح"، وخصصت الحكومة لهذا الغرض مبلغ 25 مليار درهم، مما ساهم في إزالة مدن الصفيح نهائياً من 37 مدينة مغربية⁵⁷. ووفقاً لوزير السكنى والتعمير المغربي، فقد شهد المغرب خلال السنوات الأخيرة نهضة في قطاع السكن بلغت ما نسبته 7% من الناتج المحلي الإجمالي، ويوظف أكثر من مليون عامل وعاملة، وأن وزارة الإسكان تبنت خطة خمسية لتوفير 170 ألف وحدة سكنية سنوياً⁵⁸.

تستند البرامج الإسكانية في المغرب على دعم حكومي وإعفاء ضريبي شامل، ويقوم صندوق الضمان للسكن "فوغاريم" بدور رئيس في تسهيل حصول الفئات الفقيرة على قروض مصرفية حكومية ويشروط تفضيلية. وحتى نهاية العام 2009 قام صندوق الضمان للسكن، بمنح 51 ألف و 416 قرضا بقيمة 7 مليار و 500 مليون درهم كقروض لفائدة فئات اجتماعية، كانت

⁵⁶ يونس الصواية، استعراض التمكين من حيازة الارض والمسكن في دولة الإمارات العربية المتحدة، أبو ظبي، المؤتمر الإقليمي سياسات الإسكان نحو تنمية إسكانية مستدامة 12-14 تشرين الاول 2008. لمزيد من المعلومات عن قطاع الإسكان في دولة الإمارات أنظر البوابة الإسكانية الموحدة على الرابط <http://www.iskan.gov.ae/StudiesAndResearch.aspx>.

⁵⁷ انظر الرابط التالي (تاريخ الدخول 2014/4/14): <http://www.maghress.com/alalam/22046> مقابلة مع قناة سكاى نيوز العربية، للاطلاع على نص المقابلة أنظر الرابط التالي (تمت الزيارة بتاريخ 2014/4/25):

⁵⁸ <http://www.skynewsarabia.com/web/article/71572/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-420-%D8%A7%D9%94%D9%84%D9%81-%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A9-%D8%B3%D9%83%D9%86%D9%8A%D8%A9-2016>

يوجد في المغرب العديد من البرامج الهادفة لتطوير قطاع السكن منها: برنامج السكن منخفض التكلفة، وهو من المشاريع الكبرى، وتنفيد منه فئات اجتماعية واسعة من ذات الدخل المحدود يصل تعدادها إلى حوالي 130 ألف أسرة. هذا بالإضافة إلى برامج أخرى لمحاربة السكن الأيل للسقوط، والمراكز الصاعدة في الوسط القروي، وبرنامج تمشين العقار العمومي لإعاش السكن الاقتصادي، هذا بالتزامن مع تبني إصلاحات في مجالات تمويل السكن والنظام الجبائي العقاري وتأهيل وتنظيم قطاع البناء لرفع قدرته التنافسية. للمزيد انظر الرابط التالي (تاريخ الزيارة 2014/4/14): <http://www.bayanealyaoume.press.ma/index.php?view=article&tmpl=component&id=9929>

والى وقت قريب محرومة تماما من الحصول على قرض مصرفي. وخلال سنة 2010، تمّ بناء 50 ألف وحدة سكنية، منها 41 ألف وحدة بالشراكة مع القطاع الخاص.⁵⁹

لقد جذبت السياسات الإسكانية المغربية الجديدة العديد من المستثمرين الأجانب، منهم فلسطينيون يعملون على بناء الوحدات السكنية ضمن برنامج السكن الاقتصادي، حيث يحصل المستثمرون على قطع الأراضي المخدومة والجاهزة للبناء، إما من شركات خاصة كشركة الضحى، أو من شركات عامة كشركة العمران، التي تتولى إيصال الخدمات الرئيسية لهذه الأراضي، ثم تقوم ببيعها للمستثمرين، والذين يقومون بدورهم ببناء الوحدات السكنية عليها بمساحة تتراوح بين 60 و 90 م²، وبيعها للمواطنين بمبلغ 25 ألف يورو للوحدة السكنية.⁶⁰

7-4 خلاصة

يتضح من خلال الاستعراض السابق أنّ الدول العربية محل البحث بدأت خلال العقدين أو الثلاثة عقود الأخيرة فقط بإدراج السياسات والتشريعات ذات العلاقة بالإسكان على أجندتها بشكل جلي، سواء تلك المتعلقة بالأراضي والتخطيط والبناء، أو تلك المتعلقة بالتمويل من خلال تطوير سياسات الرهن العقاري والسياسات الائتمانية المصرفية. ونلمس أنّ موضوع تطوير قطاع الإسكان بدأ يحتل أهمية لدى هذه الحكومات وإن بصورة متفاوتة- من خلال تبنيها للخطط والاستراتيجيات المفصلة وطويلة الأمد، وتخصيص الموازنات التي من شأنها الارتقاء بهذا القطاع وصولاً نحو تحقيق الغاية المرجوة منها، وهي توفير المساكن الملائمة لأكبر قدر ممكن من المواطنين.

⁵⁹ انظر الرابط التالي (تاريخ الزيارة 2014/4/14): <http://www.maghress.com/alalam/22046>

⁶⁰ مقابلة مع المستثمر الفلسطيني حسن أبو هنود بتاريخ 2014/4/20، والذي يستمر في مجال بناء الوحدات السكنية في المغرب، رام الله .

جدول 1: نسبة ملكية المساكن، وقروض الرهن العقاري، وفترة نقل الملكية

الدولة	الوحدات السكنية المملوكة من مجمل المساكن	إجمالي قروض الرهن العقاري الحالية من الناتج الكلي	عدد الأيام اللازمة لنقل الملكية
الأردن	-	5%	21
المغرب	62%	18.54%	75
مصر	37%	1%	72
الكويت	-	12.37%	47
السعودية	62%	1.39%	8
الإمارات	-	12.12%	10
كندا	68.4%	64.51%	17
الولايات المتحدة	66.2%	61.3%	12

Source: <http://www.hofinet.org/countries/index.aspx>, Nov. 2014.

ويتضح أيضاً أنّ دور الدولة في توفير السكن في مصر أو الأردن أقلّ منه بكثير في دول الخليج العربي التي تمتلك إمكانيات هائلة على صعيدي التمويل وتخصيص قطع الأراضي المزودة بالخدمات، الأمر الذي مكنها من تنفيذ مشاريع وبرنامج إسكانية ضخمة استفادت منها قطاعات مختلفة من المواطنين؛ سواء من الموظفين الحكوميين أو من ذوي الدخل المتدنية، أو غيرهم من الفئات الاجتماعية الأخرى. في حين أنّ دور القطاع الخاص في الإسكان في الأردن أو مصر أكبر منه من دور الدولة؛ لمحدودية الموارد والإمكانيات مقارنةً بدول الخليج العربي. ويتضح أيضاً أنّ المغرب العربي بدأ في تبني سياسات مشجعة في توفير السكن لأكبر قدر ممكن من فئات المجتمع من خلال الإعفاءات الضريبية، أو سياسات تخصيص الأراضي المخدومة، أو إصلاح سياسات التمويل.

إلاّ أنّه من الواضح أيضاً أنّ تلك السياسات والتشريعات ما تزال في طور التكوّن والتشكّل، وبحاجة للمزيد من المراجعة والتطوير، بما يجعلها قادرة على تلبية الاحتياجات المستمرة لمواطنيها، وأن تكون في مستوى المعايير الدولية المعتبرة بهذا الشأن، ووفق الممارسات الفضلى لدى بعض الدول الصناعية سألفة الذكر.

وعلى أية حال، تعتبر المغرب من أفضل الدول العربية محل الدراسة فيما يتصل بتخصيصات تمويل الرهن العقاري، والوحدات السكنية المملوكة للمواطنين من مجمل المساكن المتاحة. في المقابل، تعتبر السعودية من الدول التي تيسر إجراءات نقل ملكية المساكن، وتخفيف الإجراءات البيروقراطية المتصلة بعملية التصرف بالعقارات. وبمقارنة ما حققته الدول العربية في مجال الإسكان مع دول متقدمة مثل كندا، والولايات المتحدة الأمريكية، نلاحظ وجود فجوة كبيرة في تطور الرهن العقاري الذي ما زال يلعب دورا متواضعا في الدول العربية، وكذلك الأمر في عدد الأيام اللازمة لنقل الملكية باستثناء السعودية والإمارات والى حد ما الأردن التي قطعن شوطا كبيرا في تبسيط الإجراءات وزيادة الكفاءة الإدارية في هذا المجال. اما نسبة المساكن المملوكة من أصحابها فقد كانت متقاربة مع معدلاتها في الدول المتقدمة كما تظهر في الجدول رقم (1) أعلاه.

الفصل الخامس

تقييم الجهود الرسمية لإعداد سياسة وطنية للإسكان

1-5 مقدمة

بعد استعراض تجارب بعض الدول المتقدمة، وبعض الدول العربية كنماذج للدول النامية، نأتي إلى عرض التجربة الفلسطينية، بالرغم من أنها لم تتجاوز مرحلة التفكير الاستراتيجي لإعداد السياسة الوطنية للإسكان بسبب السياق السياسي المعيق، وبسبب شح الخبرات والموارد اللازمة لإطلاق سياسة إسكان كفيلة بتوجيه جهود جميع الجهات ذات العلاقة نحو معالجة النقص في توفر المساكن اللائقة للمواطنين غير القادرين على توفيرها بأنفسهم، في إطار إقامة تجمعات سكنية مستدامة وفق توصيات مؤئل الأمم المتحدة للسكان (UN-HABITAT)، وبالاستفادة من التجارب الدولية الناجحة التي ساعدت الدول الأخرى على تحقيق نجاحات بارزة خلال العقود السابقة.

بادرت وزارة الأشغال العامة والإسكان في أكتوبر عام 2009 إلى الشروع في إعداد مسودة السياسة الوطنية للإسكان، والإستراتيجية الوطنية للإسكان للفترة 2010-2013، التي جرى تضمينها في خطة التنمية الوطنية لنفس الفترة. وقام الفريق الوطني للإسكان في عام 2013 بإعداد تقييم حول تنفيذ الإستراتيجية المذكورة، وأصدر تقريره تحت عنوان المراجعة الإستراتيجية القطاعية للإسكان. كما بادرت الوزارة إلى إعداد دراسة عن حالة قطاع الإسكان الفلسطيني بالتعاون مع مؤئل الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المؤئل-UN-HABITAT)، والتي أنجزت في نوفمبر 2013. وأصدرت الوزارة نسخة نهائية منقحة للسياسة الوطنية للإسكان بالاستفادة من نتائج مراجعة الفريق الوطني للإسكان ومن نتائج دراسة حالة قطاع الإسكان المذكورة أعلاه.

سناحول في هذا الفصل استعراض الوثائق الرئيسية الثلاث، التي تعطي صورة متكاملة لما وصلت إليه جهود بلورة السياسة الوطنية للإسكان، للبناء عليها في سعينا لتحقيق دفعة ملموسة إلى الأمام في تلك الجهود.

5-2 تقييم تنفيذ الإستراتيجية القطاعية للإسكان للفترة 2011-2013⁶¹

أعد الفريق الوطني للإسكان بقيادة وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية، والذي ضم الجهات ذات العلاقة،⁶² مراجعة لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للإسكان 2011-2013، بهدف تحديد الإنجازات، والإخفاقات، وأسبابها لاستخلاص العبر والاستفادة منها في إعداد "إستراتيجية الإسكان للفترة اللاحقة (2014-2016)". ويقر معدو التقييم بأن الخطة كانت قد بنيت على افتراضات متفائلة جدا وطموحة للبيئة السياسية والتمويلية والتنظيمية المتوقعة. فهي على سبيل المثال افترضت التحرر من الاحتلال وإقامة الدولة الفلسطينية المستقلة رغم أن فترتها اقتصرت على 3 سنوات. كما أنها افترضت أن المانحين سيوفون بتعهداتهم المالية التي أعلنوها في اجتماع شرم الشيخ في نيسان 2009. كما افترضت الخطة حدوث نقلة نوعية في تعاون والتزام جميع الوزارات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية ذات العلاقة بالعمل المشترك لتحقيق أهداف الخطة، بينما اقتصر التعاون والمشاركة على تشكيل المجلس الاستشاري لقطاع البناء والإسكان كما جاء في مقدمة التقييم.

استهدفت الإستراتيجية القطاعية للإسكان تحقيق ستة أهداف إستراتيجية، هي: 1. تحقيق إطار قانوني فاعل وكفوء ينظم قطاع الإسكان؛ 2. توفير مسكن صحي وملائم لجميع فئات المواطنين؛ 3. توفير بيئة عمرانية وبنية تحتية شاملة؛ 4. توفير نظام تمويلي مناسب؛ 5. تطوير قطاع صناعات إنشائية كفوء وفعال؛ 6. تنمية قدرات بشرية مؤهلة.

⁶¹ وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية، المراجعة الإستراتيجية القطاعية للإسكان (مخطوطة)

⁶² ضم الفريق الوطني علاوة على الوزارة المختصة عددا من الوزارات والهيئات الحكومية والعامة شملت وزارات التخطيط، والحكم المحلي، والبيئة، والعدل، والصحة، والشؤون الاجتماعية، وهيئة سوق رأس المال، وسلطة الأراضي، وسلطة المياه، وسلطة الطاقة، والمصارف، واتحاد المقاولين، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وبيكار، والمجلس الفلسطيني للإسكان، وبعض مؤسسات المجتمع المدني وتعاونيات الإسكان.

من الواضح أن الأهداف الإستراتيجية تشكل عناوين شاملة لكافة مكونات وأبعاد قطاع الإسكان، كما تم ترجمة الأهداف الإستراتيجية إلى أهداف قطاعية (الأولويات السياسية)، وتحديد التدخلات الكفيلة بتحقيقها وتقدير تكاليفها. وسنعرض هنا النتائج المتحققة في كل من الأهداف الإستراتيجية الستة بشكل موجز ونحيل القارئ، لمزيد من التفصيل، إلى الوثيقة الكاملة المنشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة الأشغال العامة والإسكان.

1. الهدف الاستراتيجي الأول:

إطار قانوني فاعل وكفاء ينظم قطاع الإسكان، مع التركيز على تحديث وتطوير القوانين والتشريعات والأنظمة المتعلقة بالإسكان. أما التدخلات فاشتملت على 1- مراجعة القوانين والأنظمة المتعلقة بالإسكان. 2- وضع التشريعات والتعليمات للمشاركة مع القطاع الخاص. 3- إصدار التشريعات والتعليمات البيئية لمناطق التطوير العمراني.

تم خلال الفترة استكمال العمل على مسودة قانون المالكين والمستأجرين، ومسودة قانون الرهن العقاري (هيئة سوق رأس المال)، ووضع مخطط الحماية المكاني (وزارة التخطيط)، ونظام الأبنية والتنظيم (مجلس التنظيم الأعلى)، وقانون المياه (سلطة المياه) وقانون الكهرباء (سلطة الطاقة)، ومسودة قانون التأجير التمويلي (هيئة سوق رأس المال). وقد تم إصدار كل من قرار بقانون رقم (6) لسنة 2014 بشأن التأجير التمويلي، وقرار بقانون رقم (14) لسنة 2014 بشأن المياه، وقرار بقانون رقم (16) لسنة 2012 بشأن تعديل القرار بقانون رقم (13) لسنة 2009 (قانون الكهرباء العام)، وقرار مجلس الوزراء رقم (6) لسنة 2011 بنظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية.

2. الهدف الاستراتيجي الثاني :

تحقيق مسكن صحي وملائم لجميع المواطنين، مع التركيز على زيادة الازدهار الاقتصادي وتحسين نوعية الحياة كأولوية. أما التدخلات فاشتملت على: 1- وضع السياسات والمعايير والأطر التي تعزز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير المشاريع السكنية. 2- الشروع في تنفيذ المشاريع السكنية وبما يخدم ذوي الدخل المحدود والمتوسط والمتدني وموظفي القطاع العام. 3- إنشاء هيئة عليا لإدارة ورصد ومراقبة

قطاع الإسكان وإعداد الاستراتيجيات والسياسات اللازمة. 4- تنفيذ المشاريع السكنية لتشمل المناطق النائية والأغوار والمناطق الحدودية.

تمخضت تلك التدخلات عن وضع مواصفات للشراكة فيما بين القطاع العام والخاص، إنشاء المجلس الاستشاري لتنظيم قطاع الإنشاءات، وبدء العمل في الدراسة التشخيصية -حالة قطاع الإسكان بالتعاون مع مؤئل الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-HABITAT)، كما تمكنت الوزارة من إنشاء 74 وحدة سكنية لذوي الدخل المحدود في قفيلية و22 وحدة سكنية في نابلس ممولة من الدول المانحة.

3. الهدف الاستراتيجي الثالث:

بيئة عمرانية وبنية تحتية شاملة. وتكمن الأولوية هنا في تطوير البنية التحتية والحفاظ على التوازن البيئي والسكاني. أما التدخلات فاشتملت على: 1- إعداد مخططات هيكلية عمرانية وطنية وإقليمية ومخططات إسكانية شاملة، 2- توفير التنوع في نماذج المساكن وتخطيط وتصميم عمراني يراعي متطلبات البيئة. 3- بناء شبكات الطرق والمياه والكهرباء والصرف الصحي بما يخدم قطاع الإسكان. 4- وضع برامج مشتركة مع القطاع الخاص للاستثمار في البنية التحتية. 5- إنشاء مناطق تصلها الخدمات لتشجيع البناء عليها من قبل القطاع الخاص والجمعيات التعاونية. وكان من أهم النتائج المحققة توقيع عقود مع شركة بيتي التي تنفذ مشروع مدينة روابي، ومع شركة عمار التي نفذت حي الريحان/رام الله، والتي تمخضت عن توفير البنى التحتية الخارجية لتلك المشاريع.

4. الهدف الاستراتيجي الرابع:

توفير نظام تمويلي مناسب، وكان التركيز على توفير الدعم لتمويل قطاع الإسكان وتطوير المناخ الاستثماري. أما التدخلات فاشتملت على: 1- إنشاء صندوق للإسكان بدعم حكومي قادر على توفير الموارد الذاتية لتمويل إسكان ذوي الدخل المتدني. 2- تقديم الدعم الفني والإداري للمؤسسات التمويلية الوسيطة. 3- إجراء الإصلاحات المطلوبة في السياسات والقوانين وتطوير المناخ الاستثماري. 4- عمل برامج تعاون بين

الحكومة والمصارف لتغطية نسبة من الفوائد والأرباح للفئات المستهدفة. 5- وضع سياسة ائتمانية للتمويل تشجع القطاع المصرفي على دعم الإسكان.

اقتصر ما تحقق من تلك التدخلات على تشجيع البنوك في تقديم قروض طويلة الأمد مناسبة للإسكان. وتم ذلك عمليا من خلال سياسات تحديد نسبة الاستثمارات الخارجية للبنوك، وتوفير خدمات الاستعلام عن الزبائن، أما مشروع شركة أمل للرهن العقاري فقد ظل في مرحلة التأسيس طوال تلك الفترة، كما أن شركة فلسطين للرهن العقاري وفرت ضمانات لقروض الإسكان طويلة الأمد ولكن على نطاق ضيق جدا.

5. الهدف الاستراتيجي الخامس:

تطوير قطاع صناعات إنشائية كفؤ وفعال، مع التركيز على أولوية منح حماية للمنتجات الوطنية، وتشجيع استخدام تقنية بناء حديثة ومواصفات بناء صديقة للبيئة. وشملت هذه الإستراتيجية التدخلات التالية: 1- إنشاء مركز الأبحاث الوطني لدراسة وتطوير المواد الإنشائية محلية الصنع واستخدامها في البناء. 2- إصدار التعليمات اللازمة لحماية المنتج الفلسطيني من مواد البناء المستوردة، مع التأكيد على النوعية والجودة. 3- استحداث مواد بناء غير تقليدية، وصديقة للبيئة. 4- وضع التعليمات ومواصفات للمواد التي تدخل في البناء وفق المواصفات الفلسطينية المعتمدة. 5 وضع الكود الفلسطيني الخاص بالبناء.

أما النتائج فشملت إنشاء مختبر لفحص مواد مدخلات البناء كنواة لتطوير المواد محلية الصنع، وتطوير جودة المنتج المحلي، وتبني الكود الأردني للمباني المقاومة للزلازل، ووضع العديد من مواصفات المواد التي تدخل في إنتاج مواد البناء وإخضاعها للرقابة.

6. الهدف الاستراتيجي السادس

وتركز على تنمية قدرات بشرية مؤهلة وكانت الأولوية لتعزيز دور الجهات العاملة في قطاع الإسكان من خلال التدخلات التالية: 1- نقل التكنولوجيا من أجل تطوير القدرات الفنية والإدارية لوزارة الأشغال العامة والمؤسسات الأخرى العاملة في قطاع الإسكان. 2- عمل البرامج التدريبية وورش العمل لكافة المستويات، وخطط عمل مشتركة مع

مراكز التعليم المهني.3- وضع خطط مشتركة مع القطاع التعليمي ومراكز التدريب للقيام بتدريب القوى العاملة التي تدخل في قطاع إنتاج مستلزمات البناء.4- تقديم الدعم للمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في عمليات التدريب. 5- القيام بالتنسيق وتبادل المعلومات مع المؤسسات المحلية والإقليمية العاملة في مجال الإسكان. 6- اقتصر الانجاز هنا على اطلاق مباشر لموظفي وزارة الأشغال والإسكان على تجربتي الإسكان الأردنية والمغربية.

ويرجع معدو التقرير أسباب عدم تحقق معظم التدخلات المخططة، وعدم تحقيق أهدافها إلى عدم واقعية الإستراتيجية، التي استهدفت معالجة معظم القضايا والفجوات المرتبطة بالإسكان دون الأخذ بالاعتبار السياق السياسي غير المواتي، وضعف الخبرات الفنية والمالية المتاحة لدى الوزارات والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة بتنفيذها خلال مدتها المحدودة 2011-2013، وإلى عدم اهتمام الدول والجهات المانحة بتمويل برامج ومشاريع الإسكان التي أدرجت ضمن الموازنة التطويرية.

يلخص التقييم أهم الدروس المستفادة من تنفيذ "الإستراتيجية القطاعية للإسكان 2011-2013" بالنقاط التالية:

- أولاً: ضرورة أن تكون الأهداف الإستراتيجية واقعية ومحددة ويمكن إنجازها ضمن الوقت المحدد.
- ثانياً: تحديد البرامج والمشاريع وفق التمويل المؤكد، وليس على تعهدات محتملة.
- ثالثاً: ضمان التعاون والتفاعل بين الجهات العاملة في قطاع الإسكان.
- رابعاً: ضرورة التزام الشركاء بترجمة واقعية للأهداف الإستراتيجية واستنادها لتخصيصات مالية مثبتة.
- خامساً: ضرورة مواصلة التزام الوزارات في تنفيذ برامج تمكين ودعم للطبقات الفقيرة، وبتوطيد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

3-5 نتائج دراسة الموثل - حالة قطاع الإسكان الفلسطيني

أعدت وزارة الأشغال العامة والإسكان وموثل الأمم المتحدة دراسة "حالة قطاع الإسكان في فلسطين"⁶³. واستندت الدراسة إلى المعلومات والبيانات والتصورات التي نتجت عن المسحين اللذين نفذوا في أوائل العام 2013 من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني لصالح إعداد الدراسة، وشملا مسح الأسر (جانبا الطلب)، ومسح المقاولين النظاميين (جانبا العرض). هذا بالإضافة إلى استخدام البيانات الأخرى الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وغيره من المؤسسات. وقد قدمت الورقة تحليلا مسهبا لخصائص وظروف ووسائل الحصول على السكن، والقدرات التنفيذية العاملة في القطاع. كما بينت استنادا إلى القرائن نقاط الضعف الرئيسية، والتحديات التي تواجه قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

خلص معدو الدراسة المذكورة إلى أن قطاع الإسكان يواجه الكثير من الانتهاكات والعراقيل الناجمة عن الاحتلال الإسرائيلي وإجراءاته التعسفية تجاه حقوق الأراضي، والتخطيط الهيكلي، وتطوير البنى التحتية. وأن تغيير هذا الواقع غير ممكن بدون إنهاء الاحتلال. ولكن الدراسة أشارت إلى عديد من نقاط الضعف الداخلية والتي يمكن معالجتها. وأشارت إلى وجود الكثير مما يمكن عمله "في الوقت الراهن لإيجاد بيئة أكثر تمكينا لقطاع الإسكان"، وقدمت جملة من الاقتراحات والتوصيات الهامة القابلة للتطبيق كما يعتقد معدوها، والتي نعتقد أن أبرزها يتلخص فيما يلي:

أولاً: على صعيد تقديرات الطلب الفعال على المساكن:

أشارت الدراسة إلى النقص في دقة وكفاية البيانات الضرورية لإعداد سياسة إسكان فعالة. وطالبت وزارة الأشغال العامة والإسكان وشركائها في الحكومة "بإجراء مسح واسع للاحتياجات السكنية (يبين مطالب الأسر وتفضيلات المستهلكين) لقياس الطلب الفعال". وأكدت على ضرورة أن تأخذ المسوحات بالاعتبار الاتجاهات الاجتماعية والثقافية الجديدة المؤثرة على

⁶³ وزارة الأشغال العامة وموثل الأمم المتحدة للإسكان (UN-HABITAT)، (2013)، حالة قطاع الإسكان في فلسطين (نسخة نهائية منقحة وغير منشورة)

خيارات السكن، فضلا عن توفير المؤشرات السكانية الحديثة، وتوجهات الشباب تجاه مساحات المساكن المرغوبة، بما في ذلك طبيعة الطلب على المساكن المعدة للإيجار.

ثانيا: دعم تنفيذ برنامج للإسكان الميسر:

أكدت الدراسة على انه "لا يتم إنتاج ما يكفي من المساكن الميسرة بالنسبة للفلسطينيين من ذوي الدخل دون المتوسط والدخل المنخفض، والتي لا يتم استهدافها من القطاع الخاص في مشاريع الإسكان التي تقام حول المدن الكبرى وبخاصة رام الله. ويرجع ذلك إلى ارتفاع تكلفة إنتاج المساكن في الضفة الغربية وقطاع غزة لعدة أسباب أهمها عزز البلديات والمجالس القروية عن تزويد البنية التحتية الأساسية المؤدية لمواقع البناء، بالإضافة إلى تعقيدات وتكاليف أحكام إفرار وتقسيم وتسجيل الأراضي، وارتفاع أسعارها حول المدن الكبيرة. واقترحت الدراسة عدة توصيات نورد منها ما نعتقد أنه أهمها:

- أ. تحفيز إقامة مشاريع الإسكان الميسر، بما يشمل تقديم الأراضي ووضع أنظمة مرنة للمطورين المستعدين للمشاركة في تنفيذها.
- ب. توفير البنية التحتية المؤدية للمواقع المختارة كإسكان ميسر.
- ج. تحديد الفئات المستهدفة بعناية، وتوفير الأرض، وقروض الإسكان، والإعانات للأسر الأكثر فقرا.
- د. تحفيز المجالس البلدية والقروية المتاخمة للمدن الرئيسية لجذب المطورين وتعاونيات الإسكان من خلال خططها الهيكلية التي تخصص مناطق تطوير خاصة للإسكان الميسر للفقراء، وتشجيع البناء في منطقتي التنظيم ج و د.

ثالثا: تطوير وتوسيع خيارات الإسكان والبناء المنخفض التكلفة:

يرى معدو التقرير أن خيارات الإسكان المتاحة لذوي الدخل المنخفض محدودة جدا أو معدومة، وأوصوا بضرورة توسيعها من خلال التدخلات التالية:

- أ. زيادة نسبة مساحة البناء إلى مساحة الأرض.
- ب. ترشيد استخدام الحجر كمادة بناء خارجية في المناطق السكنية لتخفيض التكلفة(في الضفة الغربية).

- ج. مراجعة الأنظمة الخاصة بكثافة الأبنية وارتفاعاتها.
- د. جعل أنظمة ومعايير البناء أكثر مرونة لتطوير مجموعة واسعة من خيارات الإسكان، والبناء، ومواد التشطيب.
- هـ. ينبغي أن يقدم برنامج الإسكان الميسر مجموعة من أنماط المساكن أوسع مما هو سائد حالياً في فلسطين، من أجل تعزيز القدرة على شراء المساكن واجتذاب التركيبات الديموغرافية الجديدة وخصوصاً الأزواج الشابة.

رابعاً: تحسين إدارة الأراضي

أشار التقرير إلى أن عدم توفر الأراضي الرخيصة المتاحة للبناء يشكل عقبة رئيسة أمام بناء وحدات سكنية منخفضة الكلفة، وأوصى في سبيل معالجة هذا الخلل بضرورة تنفيذ التدخلات التالية:

- أ. تسريع أعمال إفراز، وتوحيد، وإعادة تقسيم وتسجيل الأراضي في المحافظات الفلسطينية كافة؛ لتخفيض تكلفة الأرض. وتسريع تسجيل الشقق المبنية على أراضي "مشتركة" أو مستأجرة بغرض توسيع قاعدة الضمانات التي يمكن استخدامها كضمانات للقروض.⁶⁴ كما أن التوسع في إفراز الأراضي يزيد من دخل البلديات عبر ضريبة الأملاك والتحسين، ويساعد في إعداد سجل حديث لقيود الأراضي تساعد المحاكم المدنية في البت بالمنازعات وفي الحد من عدد القضايا قيد الانتظار.⁶⁵
- ب. توفير بيانات موثوقة حول أشكال ملكية وحيازة الأراضي من خلال عمل المسوحات، وجمع البيانات لمساعدة صانعي السياسات على التدخل لزيادة المعروض منها للسكن، وحصص الاتجاهات غير النظامية في قطاع الإسكان.
- ج. تمكين المجالس البلدية والقروية واللجان المحلية ومساعدتها على الاستفادة بشكل أفضل من الأراضي الخالية في المناطق الحضرية القائمة، وذلك من أجل إقامة مشاريع الإسكان عليها. كما أن أسلوب فرض الضرائب، على الأراضي الشاغرة مثلاً، يمثل فرصة أخرى لتحفيز ملاك الأراضي لتطوير أراضيهم الموجودة في مراكز المدن.

⁶⁴ جامعة النجاح الوطنية، 2010.

خامسا: مأسسة التخطيط المكاني

إن نمط التنمية الحالية في الضفة الغربية والذي يغلب عليه التطوير بمبادرة من المالك/الباني، يتسم بالعفوية ويؤدي إلى الزحف العمراني بشكل عشوائي. ويفتقر هذا النمط من التطوير للاستدامة في بلد يعاني من محدودية الأراضي والهشاشة البيئية، وهذا يستوجب حسب ما طالب به معدو الدراسة، تدخل الحكومة المركزية وهيئات الحكم المحلي في المجالات لتالية:

- أ. ربط التخطيط لمشاريع الإسكان والبنية التحتية المتصلة بها (خاصة البرامج واسعة النطاق) وفق المخطط الوطني المكاني للحكومة، الذي ما زال في طور الإعداد.
- ب. تحقيق الانسجام بين الأشكال الجديدة للتطوير الإسكاني مع نموذج "المدينة المترامية"، ومنح أولوية لتنفيذها في المواقع الخالية داخل المدن، أو في مناطق التوسع العمراني التي تقع مباشرة خارج حدود المدن.
- ج. ضرورة أن تحقق المخططات الهيكلية الإقليمية والمحلية التوازن بين الاحتياجات للأراضي لأغراض التطوير الإسكاني على المستويين الخاص والعام، وبين البنية التحتية، والتراث الثقافي، والموارد الطبيعية والبيئة، وغيرها من الاعتبارات.⁶⁶

سادسا: توسيع التمويل الإسكاني

لا يزال الإقراض العقاري الذي توفره البنوك التجارية مقتصرًا على القروض ذات الفوائد العالية التي تستهدف مجموعة صغيرة من المقترضين ذوي الدخل المرتفع. وتطالب الدراسة بتزامن جهود توسيع التمويل الإسكاني للمستهلكين الفلسطينيين مع وضع برامج جديدة للإسكان الميسر لفئات الدخل المنخفض. فالدراسة ترى أن سبب مشكلة تدني الاقتراض العقاري قد يرجع إلى عدم كفاية إنتاج المساكن ميسورة التكلفة للفئات متوسطة الدخل أكثر منه في عدم توفر التمويل العقاري.⁶⁷

⁶⁶ المصدر نفسه.

⁶⁷ Menelaws & Wallace, 45.

5- 4 ملاحظات نقدية

قدمت دراسة الموثل توصيات هامة للمساعدة في تطوير مسودة سياسة الإسكان المعدة من قبل وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية وشركائها. ولكننا نعتقد أن توصياتها بحاجة إلى مناقشة متأنية لغرض استكمالها، وتحديد الأولويات فيها وانتقاء الاستراتيجيات المناسبة والواقعية لتنفيذها. ونود الإشارة هنا إلى بعض النقاط الهامة التي لم تحظ باهتمام كاف في دراسة الموثل، والتي نرى ضرورة منحها اهتمام أكبر في سياسة الإسكان الفلسطينية:

أولاً: صعوبات وصول العاملين في القطاع غير المنظم للتمويل، سواء العاملين منهم، أو أصحاب المؤسسات والمشاريع الصغيرة على حد سواء. فهم يشكلون شريحة واسعة جدا من المجتمع في كافة الدول النامية، بما فيها فلسطين، حيث بلغت نسبة المنشآت الناشطة في القطاع غير المنظم 49.7% من عدد المنشآت الإجمالي في الربع الرابع من عام 2008، وهي تشكل 45.3% في الضفة الغربية و65.7% في قطاع غزة.⁶⁸ وبلغت نسبة العاملين في القطاع الخاص غير المنظم 36% من إجمالي العاملين في (باستثناء أصحاب العمل والعاملين لحسابهم).⁶⁹

من هنا فإن إستراتيجية التمكين التي تعتمد على توفر التمويل من خلال الإقراض طويل الأجل لن تكون فعالة، بسبب عدم قدرة معظم الأسر العاملة في القطاع غير المنظم للتمويل، الأمر الذي يتطلب إيجاد الحلول المناسبة لتلبية احتياجات السكن لتلك الشريحة الواسعة جدا من الأسر.

ثانياً: تعرضت دراسة الموثل لموضوع ضعف إدارة الأراضي، وبطء تسجيلها، ونتائج ذلك من حيث تكبير قطاع البناء والإسكان. ونجد الإشارة هنا إلى إمكانية وأهمية توظيف إفراز وتسجيل الأراضي كأداة تمكين فعالة لمعظم الأسر الريفية. فتسوية، وإفراز، وتسجيل الأراضي تشكل آلية رئيسة لتمكين أصحابها من الوصول للتمويل، سواءً من

⁶⁸ الفلاح، بلال (2014)، القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

رام الله، فلسطين، ص. 17.

⁶⁹ نفس المرجع السابق، ص. 20.

خلال استخدامها كضمان مرغوب لدى البنوك للحصول على التمويل، أو من خلال تمكين أصحاب الحيازات من بيع قطع الأراضي الفائضة عن الحاجة وحل مشكلة التمويل ذاتيا. كما أن إفراز وتسجيل الأراضي سيزيد من قسائم الأراضي المعروضة للبيع، مما يساعد في تخفيض أو استقرار أسعارها، وانخفاض تكاليف المساكن، وزيادة قدرة ذوي الدخل المحدود على شراء أو بناء مساكنهم.

ثالثا: طالبت الدراسة المذكورة بتشجيع الإسكان التعاوني، كونه يشكل خيارا مناسباً للراغبين في بناء مساكنهم من الأزواج الشابة، وموظفي المؤسسات والشركات؛ لإنشاء تجمعات بشرية متجانسة ومستدامة. ولكنها لم تلاحظ أن القطاع التعاوني في مجال الإسكان يعاني من انتكاسة كبيرة ومزمنة بسبب رجعية إطاره القانوني، وعدم بناء جهاز مناسب للرقابة الفعالة على الالتزام بقيم العمل التعاوني، وبالشفاافية والحوكمة الجيدة والمساءلة الكفيلة بحماية حقوق الأعضاء المنتسبين للجمعيات من استغلالها لتحقيق مصالح شخصية. لذا لا بد من إدراج موضوع إصلاح قانون التعاونيات، وإعادة بناء مؤسساته الرقابية والداعمة لتحويله إلى رافعة مؤثرة في زيادة وصول شرائح الدخل المنخفض إلى المساكن اللاتقة. وإذا ما قدمت الحكومة البنى التحتية اللازمة الموصلة لموقع البناء، عندها سيتحول الإسكان التعاوني إلى رافعة فعالة من روافع الإسكان الميسر لذوي الدخل المنخفض؛ بحكم استفادته من وفورات الحجم التي تخفض تكاليف الأرض، والبنية التحتية الداخلية، بما في ذلك الاستخدام الجماعي لوسائل صديقة للبيئة، كالطاقة الشمسية، ومعالجة مياه الصرف الصحي وغيرها.

رابعا: لم تركز دراسة الموثل على ضرورة توفير مساكن التأجير المناسبة لذوي الدخل المتوسط والمنخفض، الذي يمنح مرونة أكبر للأسر المتنقلة من مكان إلى آخر سعيا وراء أماكن العمل. فزيادة توفير مساكن الإيجار يزيل عقبة ندرة هذا النوع من المساكن، ويساعد في توسيع السوق أمام العاطلين من العمل، ويزيد من فرص حصولهم على العمل بعيدا عن أماكن عملهم. كما أنه يفتح فرص استثمارية لصغار المستثمرين الباحثين عن ملاذ آمن لاستثمار مدخراتهم بهدف تأمين مصدر دخل مناسب وطويل الأجل. ولكن إنعاش سوق مساكن الإيجار يتطلب إقرار قانون إيجارات حديث ينهي ظاهرة التشوه الكبير في الإيجارات، ويشجع المستثمرين وأصحاب المساكن الجديدة على عرض مساكنهم للإيجار بقيمة إيجاريه منصفة لطرفي التعاقد

من الملاك والمستأجرين على حد سواء، والسماح برفع الإيجار حسب التغيير في المستوى العام للأسعار، ويضمن للمستثمرين عائدا عادلا على استثماراتهم. ومن شأن القانون المستهدف تبيد مخاوف ملاك البيوت الخالية، التي بلغ عددها نحو 40 ألف وحدة سكنية، وعرضها للإيجار بضمانه حصول المؤجرين على قيمة إيجاريه عادلة قابلة للزيادة وفق جدول غلاء المعيشة لمواجهة مخاطر التضخم لفترة طويلة.

5-5 مسودة السياسة الوطنية للإسكان في فلسطين - نسخة نهائية

تشير مقدمة النسخة النهائية التي أعدتها وزارة الأشغال العامة والإسكان "أن أهداف واستراتيجيات السياسة العامة المقترحة في مسودة السياسات الوطنية للإسكان مستمدة من الخطة الإستراتيجية لقطاع الإسكان... كما وردت في الخطة الوطنية الفلسطينية 2011-2013، والخطة الإستراتيجية لتطوير قطاع الإسكان في فلسطين (2010). كما تستند إلى نتائج مسودة حالة قطاع الإسكان التي أعدها موئل الأمم المتحدة في يوليو 2013.⁷⁰

يرد في المقدمة أعلاه أن السياسات الوطنية (والأصح استخدام عبارة السياسة الوطنية) للإسكان مستمدة من الخطة الوطنية الفلسطينية، و"الخطة الإستراتيجية لقطاع الإسكان 2010"، ودراسة الموئل (2013). وهنا كان يجب أن تستند سياسة الإسكان إلى أجندة السياسات الوطنية، أو القانون الأساسي،⁷¹ أو القرارات الحكومية ذات العلاقة، أو إلى هذه جميعها، وليس إلى وثائق أدنى منها، حتى لو كانت مقرة. فالسياسة تجسد موقف ورغبة المرجعية السياسية، والمفروض أن تصبح سياسة الإسكان بعد إقرارها وثيقة مرجعية لكافة الجهود المبذولة لتحقيقها، وهذا يشمل الخطط والبرامج والتدخلات.

تتبنى المسودة رؤية "مستوطنات بشرية مستدامة، وتوفير سكن لائق لجميع الأسر الفلسطينية". ورأت أن وجود قطاع إسكان يعمل جيدا ويوفر الإنصاف يعتبر أمرا فعلا للمساعدة في تحقيق أهداف السلطة الوطنية السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية التالية:

⁷⁰ وزارة الأشغال العامة والإسكان، مسودة السياسات الوطنية للإسكان في فلسطين - نسخة نهائية (غير مؤرخة)، ص. 3.
⁷¹ المادة 23 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2033، حق السكن: "المسكن الملائم حق لكل مواطن، وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له".

- أ. إنهاء الاحتلال وبناء دولة فلسطين وعاصمتها القدس الشرقية على الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام 1967؛
- ب. دعم إيجاد فرص جيدة أمام كافة المواطنين للحصول على مستويات جيدة من الصحة والكرامة والمواطنة من خلال سكن مناسب؛
- ج. مساعدة الفلسطينيين في الحصول على سكن كاف وميسور التكلفة وجيد النوعية؛
- د. تحقيق التنمية المستدامة بما يشمل نمواً حضرياً أكثر ترصفاً وإدارة أكثر حكمة للأراضي والمياه وغير ذلك من الموارد الطبيعية؛
- هـ. تنشيط الاقتصاد الوطني من خلال الاستثمار، واستيعاب العمالة، وتطوير تقنيات جديدة، وإيجاد آثار اقتصادية جانبية لقطاعات العمران والتصنيع والخدمات.

ونلاحظ هنا أن المسودة لا تشير إلى مصدر أو جهة تحديد الأهداف "الاقتصادية والاجتماعية والبيئية" المذكورة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وفيما إذا كانت صادرة عن مرجعية رسمية مخولة. كما من غير الواضح فيما إذا كانت قائمة الأهداف المذكورة للسلطة الوطنية كاملة، أم أنها بعض من مجموعة أكبر من "الأهداف الاقتصادية والاجتماعية". وتجدر الإشارة هنا إلى أن رؤية سياسة الإسكان تشكل عنصراً هاماً في تحقيق أهداف السلطة الوطنية لإنهاء الاحتلال، بينما تنتقل في فقراتها اللاحقة لوضع سياسة إسكان لدولة فلسطينية مستقلة وذات سيادة! وهي بذلك تففز من سياق سياسي يتحدث عن سياسة إسكان تساعد في إنهاء الاحتلال إلى سياق سياسي لسياسة إسكان يفترض وجود دولة فلسطينية مستقلة، حيث يفترض ما يلي (حسبما جاء في الوثيقة):

- أ. قيام دولة فلسطين المستقلة التي "يتولى الفلسطينيون السيطرة الكاملة على الضفة الغربية (بما في ذلك المنطقة "ج" حسب التقسيم الحالي) وقطاع غزة، بما يشمل الأراضي التي احتلتها إسرائيل عام 1967".
- ب. حاجة فلسطين لاستيعاب عشرات الآلاف من الأسر الجديدة (العائدين) على أراضيها.
- ج. قد تكون هناك حاجة لتوفير الدعم المالي من المانحين في المستقبل لدعم الأولويات التالية في قطاع الإسكان: (1) المساهمة في تحسين القدرات المؤسسية لهيئات قطاع الإسكان الفلسطيني؛ (2) المساعدة في توفير البنية التحتية خارج الموقع، خاصة لمشاريع

الإسكان ميسور التكلفة؛ 3) تعزيز مشاركة القطاع الخاص في توفير السكن ميسور التكلفة؛ 4) توسيع البرامج الموجودة لقروض الرهن العقاري والإسكان ميسور التكلفة.

من الناحية الشكلية كان الأفضل وضع افتراضات السياق السياسي قبل تحديد أهداف دولة فلسطين. فمن الواضح أن إقامة دولة فلسطينية مستقلة على حدود عام 1967 سيعني تغييرات جوهرية في جميع مناحي الحياة الفلسطينية، وستكون حكومة تلك الدولة أمام تحديات كبيرة ولا تقتصر على استيعاب عشرات الآلاف من الأسر العائدة إلى وطنها، وإنما ستكون أمام حل مشكلة اللاجئين والنازحين الفلسطينيين القاطنين في مخيمات اللاجئين في أراضي دولة فلسطين أيضاً، وعمل مخططات مكانية إقليمية لكل أراضي الدولة بما يشمل الطرق الإقليمية والمناطق الصناعية، ومناطق التطوير لمدن جديدة لتشكل مرجعية للمخططات الهيكلية للمدن والقرى والمخططات التفصيلية الأخرى، وسيكون عليها مجابهة تحديات إعادة بناء الاقتصاد، ومعالجة البطالة والفقر أيضاً، وغير ذلك من القضايا الحيوية.

وانتقلت "المسودة النهائية" إلى تحديد أهداف السياسة العامة للإسكان التي اشتملت على الأهداف السياساتية التالية:

1. تمكين كافة المواطنين من الحصول على سكن لائق وصحي وميسور التكلفة.
2. تشجيع إنشاء نموذج نمو مستدام جديد للمستوطنات البشرية في فلسطين يأخذ بالاعتبار محدودية الأراضي والموارد الطبيعية واحتياجاته المستقبلية.
3. تحسين كفاءة سوق التمويل الإسكاني.
4. دعم وتطوير قطاع الإعمار المحلي وإدخال أنماط جديدة للبناء.
5. تحسين القدرة المؤسسية لهيئات قطاع الإسكان.

وحددت المسودة ما أطلقت عليه مجموعة الأولويات المشتركة لكافة الأهداف السياساتية والتي تشتمل على:

1. تعزيز الإنصاف و فرص الحصول على سكن لكافة الفلسطينيين؛

2. إدماج التخطيط المكاني على المستويين الوطني والمناطقى/ المحلي مع تخطيط المستوطنات البشرية؛
3. إزالة القيود على توفير الأراضي والبنية التحتية للإسكان؛
4. مراجعة الإطار القانوني والتنظيمي في كافة المجالات؛
5. ملائمة معايير ومواد البناء لتعزيز القدرة على تحمل التكاليف وزيادة كفاءة سوق الإسكان.

وهنا نلاحظ وجود تكرار أو تداخل كبير بين الأولويات المشتركة والأهداف السياساتية لسياسة الإسكان. فما الفرق بين رقم 1 و 2 في الأهداف السياساتية و 1 و 2 في قائمة الأولويات، وكيف يمكن أن يكون البند رقم 5 في الأولويات المشتركة أولوية في رقم 3 و 5 في الأهداف السياساتية. أما البندين 3 و 4 في الأولويات المشتركة فيعتبران أهداف رئيسية تستحق أن تتصدر قائمة الأهداف السياساتية بدل التعامل معها كأهداف فرعية. لذا لا نعتقد بضرورة الإبقاء على مجموعة الأولويات المشتركة، ونقترح هنا صياغة جديدة للأهداف السياساتية لتشمل بوضوح بعض الأولويات المشتركة الهامة، وبشكل خاص بندي إدارة الأراضي، والإطار القانوني اللذين أوصت بهما دراسة المؤئل، والدراسات التي أعدها معهد ماس والتي سنعرض نتائجها في الفصل اللاحق.

كما أوردت "المسودة النهائية" المبادئ التوجيهية التي استندت إليها السياسة العامة للإسكان والتي اشتملت على 8 مبادئ والتي نوردها كما جاءت في وثيقة الوزارة:

1. ضرورة اقتران توفير السكن اللائق بإقامة مستوطنات بشرية تلبي احتياجات البشر من الخدمات والبنية التحتية والمواصلات والاستدامة البيئية والمنظومة المجتمعية والمرافق الاجتماعية، مثل المدارس ومراكز الرعاية الصحية، بالتالي إلى مقارنة أكثر شمولاً في صلب البقاء الاجتماعي والاقتصادي.
2. إدماج الإسكان والأحياء في خطط مكانية تُعدّ على المستويين الوطني والمحلي وتؤكد الحاجة إلى نمو حضري متراصّ بدلاً من الزحف العمراني غير المنظم. وهذا الأمر له أهمية خاصة في فلسطين التي لديها أعلى كثافة سكانية في المنطقة ونظام بيئي هش.

3. يجب أن تكون الدولة بمثابة داعم لوجود قطاع إسكان يتمتع بأداء أفضل، لا أن تكون مورداً أو منتجا مباشرا للمساكن. بحيث تقوم بتوفير إطار قانوني وسياساتي وتنظيمي يمكن الأسر وجمعيات الإسكان التعاونية من خلاله تحقيق أهدافها الإسكانية، ويكون بوسع القطاع الخاص والمجتمع المدني وسلطات الحكم المحلي مساعدة المواطنين على تحقيق هذه الأهداف.
4. وجود شراكة بين المطورين والمستثمرين من القطاعين الحكومي والخاص لتحقيق رؤية قطاع الإسكان المتمثلة في توفير مساكن ميسورة التكلفة ولاتقة. قيام الحكومة بممارسة صلاحياتها في إدارة الأراضي، وسلطة التنظيم، والمصادقات) لتوفير الحوافز للمطورين للبناء في مواقع معينة لخدمة الجزء الأدنى من سوق الدخل المتوسط.
5. توفير الدعم المالي لضمان حصول الأسر الفقيرة على مأوى لائق. بما في ذلك الدعم المباشر للأسر الفقيرة على أساس معايير شفافة، و/أو تمويل من الجهات الدولية المانحة والقطاع الخاص للبنية التحتية الخارجية لمشاريع الإسكان.
6. التأكيد على أهمية مشاركة المواطنين في خطط التنمية المحلية، بما في ذلك خطط مشاريع الإسكان، لضمان الاستدامة الاجتماعية ودعم المجتمع. وينبغي أن تتم مأسسة هذه المشاركة بشكل أفضل في عملية التخطيط المحلي.
7. تقديم الدعم لمنتجي مواد البناء المحليين لتنشيط الاقتصاد المحلي وتحفيزهم على إدخال ابتكارات في مجال البناء الأخضر واستخدام المواد التي من شأنها تقليل التكلفة مع الحفاظ على جودة السكن.
8. تحسين قدرات مؤسسات القطاع العام الرئيسية، وتحسين التنسيق والتعاون بين مؤسسات قطاع الإسكان الرئيسية، بما في ذلك التنسيق والتعاون بين الوزارات، وبين السلطة المركزية والمحلية.

الملاحظة الأولى هنا تتعلق بوجود خلط بين المبادئ التوجيهية والاستراتيجيات أو البرامج. فمفهوم المبادئ التوجيهية يقصد به المبادئ والقيم العامة التي تتبناها الدولة، ويجب مراعاتها لدى وضع السياسات واستراتيجيات تنفيذها، مثل التماسك الاجتماعي، وعدالة التوزيع، والمشاركة المجتمعية، والحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة... الخ. وهذا ينطبق عمليا على

البند 1-6. أما البندين 7 و8 فهما تدخلان مباشراً ينتميان إلى قائمة استراتيجيات التنفيذ أو البرامج. ونقترح دمج البند رقم 3 مع البند رقم 5 لأن ورودهما منفصلين يخلق تناقض في المبادئ التوجيهية، فرقم 3 يخلي مسؤولية الدولة عن تزويد المساكن، ورقم 5 يطلب الدولة بتحمل المسؤولية عن توفير الدعم المالي لضمان حصول الأسر الفقيرة على مأوى لائق.

ونود أيضاً مناقشة البند 3 الذي يخلي مسؤولية الدولة عن إنتاج أو توريد المساكن، واكتفاءها بالقيام بدور تمكيني للأسر وتعاونيات الإسكان من خلال تطوير الإطار القانوني لتحفيز جهات أخرى هي القطاع الخاص والمجتمع المدني وسلطات الحكم المحلي للمساعدة في توفير المساكن. فعادة ما يتركز تمكين الأسر على زيادة الطلب الفعال على المساكن الميسرة من خلال توفير تمويل طويل الأجل من المصارف والمؤسسات المالية المقرضة. ولكن توفير التمويل طويل الأجل في حد ذاته لا يحل المشكلة إلا للأسر القادرة على الوصول إلى قروض المصارف والاستفادة منها، أي الذين ليسوا بحاجة للدولة أو لأية جهة أخرى لشراء أو بنا مساكنهم.

وقد بينت تجربة الدول النامية أن حل مشكلة إسكان غالبية الفقراء لم تتجح بمجرد توفر التمويل طويل الأجل، لأنهم لم ولن يكونوا قادرين على الوصول إلى هذا التمويل دون تدخل مباشر من الدولة. ويرجع ذلك لأن معظمهم يعمل في القطاع غير المنظم، وهم لا يستطيعون تقديم أي مستند يثبت حصولهم على تدفق نقدي يثبت قدرتهم على تسديد قرض السكن، وليس لدى غالبيتهم ضمانات مقبولة لدى المصارف. كما لن يكون بمقدور القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والسلطات المحلية تلبية احتياجاتهم إلا إذا حصلت على التمويل من الدولة، أو من جهات أخرى. فالقطاع الخاص لا يبني عادة مساكن للفقراء، أما المجتمع المدني فيعتمد على المانحين، والسلطات المحلية هي الأخرى فقيرة الموارد وتعتمد على معونات الدولة وبعض المانحين، الذين يحجم معظمهم عن تمويل بناء المساكن. لذا، أقصى ما يمكن للمجتمع المدني والسلطات المحلية توفيره هو البنية التحتية الخارجية، التي سيستفيد منها القطاع الخاص، والقادرين على شراء أو بناء مساكنهم.

يمكن لتدخل الدولة ان يكون مؤثرا إذا اقترن توفير التمويل طويل الأجل بالتدخل لتوفير الضمانات التي تطلبها المصارف بصورة مباشرة، أو من خلال تمكين من هم بحاجة للسكن من تسجيل أراضيهم بأسمائهم برسوم مخفضة، وبإجراءات سريعة، أو بضمان الدولة أو إحدى هيئاتها المتخصصة لقروض السكن. فمعظم الفقراء يملكون قطع أراضي، ولكنها إما أنها غير مسجلة لدى سلطة الأراضي، أو أنهم يمتلكون حصص شائعة في أراضي مسجلة، لا ترغب المؤسسات الدائنة في إيقاع الرهونات عليها، على الرغم من جواز رهنها قانوناً؛ لما فيها من مجازفة لعدم تعيين الحصة مكانيا قبل الإفراز. وفي كلا الحالتين لا يستطيع هؤلاء رهن أراضيهم كضمان للقروض إلا بعد تسجيلها لدى سلطة الأراضي، أو إزالة الشيوخ من خلال الإفراز والتقسيم والتسجيل المجدد.

بشكل عام جاءت أهداف "المسودة النهائية" وأولوياتها المشتركة ومبادئها التوجيهية متطابقة مع المسودة السابقة (أيلول 2013). كما ظلت تتميز بعدم انسجام فرضية انتهاء الاحتلال وقيام الدولة الفلسطينية على حدود عام 1967 وعاصمتها القدس الشرقية، مع أهداف وأولويات سياسة الإسكان التي اتسمت بالعمومية. فباستثناء التوقع بحدوث تدفق لعشرات الآلاف من العائدين الفلسطينيين إلى الدولة الفلسطينية، فهي لم تذكر شيئاً عن معالجة أوضاع السكن للاجئين الفلسطينيين القاطنين في مخيمات الضفة الغربية وقطاع غزة. ولم تبين خيارات استيعاب وإدماج هذا العدد الكبير من المواطنين العائدين ضمن النسيج المجتمعي القائم. فهم سيكونون بحاجة ماسة ليس فقط للمساكن، وإنما لكافة الخدمات الأساسية كالتعليم، والخدمات الصحية، والرعاية الاجتماعية، وفرص العمل أيضاً. كما لم تشر الوثيقة إلى الأعمال التحضيرية المطلوبة في قطاع الإسكان للانتقال من حالة الاحتلال إلى حالة السيادة الكاملة، والتي تحتاج إلى تخطيط ودراسة متأنية، كموضوع استيعاب العائدين، وقضية مخيمات اللاجئين في داخل الوطن على سبيل المثال لا الحصر، وذلك لوضع الحلول المناسبة لها من الآن، وتوفير الحد الأدنى من الجاهزية لإنجاح عمليات الإسكان والإدماج في تجمعات حضرية مستدامة.

لذا تبدو الفرضيات التي وضعتها الوثيقة منقطعة الصلة مع الأهداف والاستراتيجيات المقترحة، مما يستوجب إما تعديل الأهداف لتصبح متلائمة مع السياق السياسي المقترض، أو

تركيز سياسة الإسكان على معالجة قضايا الإسكان المعقدة ضمن السياق السياسي القائم لتحقيق مبدأ الانسجام المطلوب في سياسة الإسكان. أما في حال رأت السلطة الوطنية الفلسطينية المضي في إعداد سياسة إسكان لدولة فلسطين المستقلة، فلا بد من إعطاء الأولوية لعمل مخططات مكانية إقليمية ومخططات هيكلية جديدة للمدن والقرى القائمة والجديدة في المناطق يجري اختيارها أو تحديدها لإسكان واستيعاب العائدين ومعالجة موضوع المخيمات في داخل دولة فلسطين بصورة لائقة وعادلة، وضمن رؤية التجمعات البشرية المستدامة.

كما لم تأخذ الأهداف والمبادئ التوجيهية بالاعتبار خصوصيات الواقع السكني الفلسطيني. فهي لا تتطرق بوضوح لضرورات معالجة التشوهات العميقة التي تراكمت في الواقع الفلسطيني، وخصوصاً تلك التي نتجت عن انتهاكات وإجراءات سلطات الاحتلال والتي عطلت التطور الطبيعي لمختلف قطاعات الاقتصاد الفلسطيني وعلى وجه الخصوص قطاع الإسكان الذي ظل يعاني من عدم اكتمال تسجيل غالبية الأراضي، وانتشار البناء العشوائي وغير المرخص، وعدم وجود خطط مكانية إقليمية شاملة لكل أراضي دولة فلسطين، وغيرها من التشوهات والنواقص.

5-6 ترجمة الأهداف السياساتية إلى تدخلات حكومية

بعد مناقشة رؤية، وأهداف، ومبادئ مسودة سياسة الإسكان الفلسطينية، سنحاول باختصار شديد مناقشة طريقة ترجمة الأهداف السياساتية إلى "استراتيجيات" كما جاءت في "المسودة النهائية" دون الدخول في مناقشة جوهرها. الملاحظة الأولى تتعلق باستخدام مصطلح "إستراتيجية" لتسمية النشاطات المتنوعة المقترحة، والتي لا تقتصر على استراتيجيات، وإنما كان أغلبها عبارة عن برامج ومشاريع ونشاطات. أما الملاحظة الثانية فتتعلق بنسب استراتيجيات محددة بكل هدف سياساتي، وهو أسلوب متبع ويمكن أن يكون مناسباً في بعض الحالات التي تكون فيها الأهداف السياساتية لقطاعات متنوعة (الصحة، التعليم، الصناعة... الخ) وغير مترابطة عضويًا كما في حالة قطاع السكن. أما إذا كانت الأهداف السياساتية مترابطة ومتزامنة، ويشترط بعضها توفر الآخر، بحكم كونها عناصر في سلسلة

القيمة (value chain) لتحقيق الغرض الرئيسي لسياسة قطاع الإسكان، فمن الطبيعي ألا ينعصر تأثير "الاستراتيجيات" في تحقيق هدف سياساتي واحد، بل أن تأثيرها يمتد للمساهمة في تحقيق الأهداف السياساتية الأخرى. فلو تمعنا النظر في الأهداف السياساتية نجد أن تحقيق أي منها يتوقف على تحقق الأهداف السياساتية الأخرى بالتوازي أو بالتتابع.

الأهداف السياساتية واستراتيجيات التنفيذ - كما وردت في النسخة النهائية للسياسة الوطنية للإسكان

الهدف السياساتي الأول: توفير سكن لائق وصحي وميسور التكلفة لكافة المواطنين.
إستراتيجية 1.1: إطلاق برنامج للإسكان ميسور التكلفة لتوسيع فرص الحصول على سكن لائق، بما يشمل الفئات المستضعفة.

إستراتيجية 2.1: دعم إعادة بناء المساكن في قطاع غزة وبناء المساكن وتحديثها في القدس.
إستراتيجية 3.1: إجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني والتنظيمي لقطاع الإسكان، بما ينسجم مع نهج المستوطنات البشرية المستدامة.

إستراتيجية 4.1: البحث عن مصادر بديلة لتوفير السكن.
إستراتيجية 5.1: تشكيل فريق عمل رفيع المستوى من القطاعين العام والخاص لمعالجة القيود على توفير الأراضي والبنية التحتية في حالة الاستثمارات الضخمة في الإسكان.

الهدف السياساتي الثاني: دعم إنشاء نموذج نمو مستدام جديد للمستوطنات البشرية في فلسطين يأخذ بالاعتبار محدودية الأراضي والموارد الطبيعية لهذا البلد.
إستراتيجية 1.2: وضع مخططات مكانية فعالة توجه تطوير المساكن والأحياء و توفير البنية التحتية.

إستراتيجية 2.2: التعاون مع صناعة البناء لإدخال ودعم تقنيات ومواد جديدة للبناء الأخضر ولزيادة كفاءة استخدام الطاقة.

الهدف السياساتي الثالث: تحسين كفاءة سوق التمويل الإسكاني.
إستراتيجية 1.3: إدخال الإصلاحات اللازمة على القوانين والسياسات الخاصة بالتمويل لإيجاد سوق تمويل إسكاني أكثر كفاءة.

إستراتيجية 2.3: إنشاء صندوق للإسكان بدعم حكومي لمساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض في الحصول على سكن ميسور التكلفة.

الهدف السياساتي الرابع: دعم وتطوير قطاع البناء المحلي وإدخال أنماط جديدة للبناء.

إستراتيجية 1.4: إنشاء مركز وطني للبحوث لدراسة وتطوير ودعم مواد البناء المحلية وتقنيات البناء الجديدة.

إستراتيجية 2.4: تحديث قوانين وأنظمة ومعايير البناء والإعمار لتحقيق تحسين في القدرة على تحمل تكاليف السكن، ونوعية السكن، والمستوطنات البشرية المستدامة.

الهدف السياساتي الخامس: تحسين القدرة المؤسسية لهيئات قطاع الإسكان.

إستراتيجية 1.5: تحسين القدرات الفنية والإدارية والتنسيقية للمؤسسات الحكومية المركزية والمحلية لتوجيه تخطيط وتنمية المستوطنات البشرية بشكل أفضل.

إستراتيجية 2.5: دعم إيجاد وتطوير وكلاء وجمعيات مهنية من القطاع الخاص في سوق الإسكان.

فمثلا، يتوقف تحقق الهدف السياساتي الأول (توفير سكن لائق وصحي وميسور التكلفة لكافة المواطنين) على تحقق الأهداف السياساتية الأخرى. وهذا ينطبق على معظم الأهداف السياساتية. ولو نظرنا إلى "الاستراتيجيات" وحاولنا تقصي تأثير كل منها، سنجدها تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر، وبدرجات متباينة في تحقيق جميع الأهداف السياساتية، وليس هدف سياساتي بعينه. من هنا نجد أن طريقة العرض التي تضع حدود مصطنعة بين "استراتيجيات" تحقيق الأهداف السياساتية غير مفيدة، وتشتت التركيز، وتقود إلى التكرار لبعض "الاستراتيجيات" أيضا، مما يؤدي إلى تقديم صورة مشوشة وغير واضحة، ولا تضيف قيمة معرفية. لذا نقترح تصحيح طريقة العرض وذلك بجمع "الاستراتيجيات" (والأصح استخدام عبارة التدخلات) المتقاربة حسب طبيعة النشاط تحت الأهداف السياساتية التي تساهم في تحقيقها. وسنحاول فيما يلي إعادة توزيع التدخلات الواردة في وثيقة الوزارة (مع الإشارة إلى ضرورة عمل بعض التعديلات فيها أيضا) على الأهداف السياساتية الخمسة كما وردت في "المسودة النهائية" لسياسة الإسكان:

1- توفير الإسكان الميسر:

- ✧ إطلاق برنامج للإسكان ميسور التكلفة لتوسيع فرص الحصول على سكن لائق، بما يشمل الفئات المستضعفة.
- ✧ دعم برامج إعادة بناء المساكن في قطاع غزة وبناء المساكن وتحديثها في القدس.
- ✧ إنشاء صندوق للإسكان بدعم حكومي لمساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض في الحصول على سكن ميسور التكلفة.

2- تحديث وتطوير الإطار القانوني للإسكان

- ✧ برنامج المراجعة الشاملة للإطار القانوني والتنظيمي لقطاع الإسكان، بما ينسجم مع نهج المستوطنات البشرية المستدامة.
- ✧ برنامج إدخال الإصلاحات اللازمة على القوانين والسياسات الخاصة بالتمويل لإيجاد سوق تمويل إسكاني أكثر كفاءة.
- ✧ برنامج تحديث قوانين، وأنظمة، ومعايير البناء والإعمار، لتحقيق تحسين في القدرة على تحمل تكاليف السكن، ونوعية السكن، والمستوطنات البشرية المستدامة.

3- تحديث وتطوير التخطيط المكاني والبنى التحتية

- ✧ برنامج (أو مشروع) البحث عن مصادر بديلة لتوفير السكن.
- ✧ برنامج وضع مخططات مكانية فعالة توجه تطوير المساكن والأحياء وتوفير البنية التحتية لمعالجة القيود على توفير الأراضي والبنية التحتية في حالة الاستثمارات الضخمة في الإسكان.

4- تطوير تقانات البناء المستخدمة

- ✧ وضع وتنفيذ إستراتيجية وطنية بالتعاون مع صناعة البناء لإدخال ودعم تقنيات ومواد بناء جديدة للبناء الأخضر ولزيادة كفاءة استخدام الطاقة .
- ✧ إنشاء مركز وطني للبحوث لدراسة وتطوير ودعم مواد البناء المحلية وتقنيات البناء الجديدة.

5. تطوير الترتيبات المؤسسية للإسكان وبناء قدراتها

- ✧ تشكيل فريق عمل رفيع المستوى من القطاعين العام والخاص لمعالجة القيود على توفير الأراضي والبنية التحتية في حالة الاستثمارات الضخمة في الإسكان.
- ✧ إعداد وتنفيذ إستراتيجية وطنية لتحسين القدرات الفنية والإدارية والتنسيقية للمؤسسات الحكومية المركزية والمحلية لتوجيه تخطيط وتنمية المستوطنات البشرية بشكل أفضل.
- ✧ وضع وتنفيذ إستراتيجية وطنية لتطوير وكلاء وجمعيات مهنية من القطاع الخاص في سوق الإسكان.

7-5 ملاحظة ختامية

لم ندخل في مناقشة جوهر التدخلات الحكومية، والتي نعتقد أنها جاءت عامة وشاملة تمس كافة أبعاد قطاع الإسكان بصورة مباشرة وغير مباشرة، وهذا وإن كان يشكل ميزة إيجابية في الأهداف الإستراتيجية بعيدة المدى، إلا أنه غير عملي في التدخلات قصيرة ومتوسطة المدى. فالعمومية المفرطة والشمول في تلك التدخلات تزيد من التشتت، وضياح الأولويات الرئيسية في بحر الاحتياجات الواسعة. وعلى الرغم من تحديد "خطوات التنفيذ" و"الاستراتيجيات ذات الأولوية للتنفيذ" التي وردت بشكل مقتضب كملحقات لوثيقة المسودة النهائية لسياسة الإسكان تعتبر محاولة مهمة على طريق تنفيذ سياسة الإسكان، إلا أن محتواها يحتاج إلى المزيد من النقاش في ضوء تجربة الوزارة ودراسات "ماس" التي سنعرض نتائجها في الفصل اللاحق، والتي من شأنها مساعدة وزارة الأشغال العامة والإسكان وشركائها في تطوير السياسة الوطنية للإسكان، وترجمتها بصورة أفضل إلى خطط تنفيذية وواقعية.

ويمكن في هذا الصدد الاستفادة من تجارب الدول المقارنة التي سبقنا الإشارة إليها، ومن ذلك تبني سياسات تمكينية للقطاع الخاص لتحفيزه على توفير الإسكان الميسر، وضمان مواعيد المعروض من السكن للمتطلبات الاجتماعية والاقتصادية للسكان على اختلاف فئات مداخلهم، من خلال تحسين نظم التمويل، وإخضاع قروض الإسكان للحد الأدنى من الفائدة، وتحسين خدمات البنية التحتية، وتخصيص قطع الأراضي المزودة بالخدمات للمشاريع

الإسكانية في إطار الشراكة ما بين القطاعين العام والخاص، وتحسين كفاءة سوق الأراضي، وتوحيد تشريعات التخطيط والتنظيم وتطويرها بما ينسجم مع أولويات التنمية، وتبسيط الإجراءات الإدارية في نقل ملكية العقارات، وتبني معايير علمية ومهنية للتقييم العقاري، ولترخيص الوسطاء والوكلاء العقاريين، وتشجيع عمليات توريق القروض ضمن ضوابط ائتمانية ناجعة، وضمان التمويل العقاري طويل الأجل، من خلال تشجيع تأسيس شركات إعادة تمويل الرهن العقاري، وشركات ضمان القروض، وتبادل المعلومات الائتمانية عن العملاء ما بين سلطة النقد وشركات التمويل. ويكون من المفيد إنشاء مؤسسة وطنية تكون مسؤولة عن الإسكان، وصياغة السياسات المتصلة به، وضمان القروض ومنحها وفق معايير معينة، وتنسيق الخطط والبرامج المختلفة ذات العلاقة، على أن يتم منح الصفة العامة لهذه المؤسسة، وأن يشترك في إدارتها ممثلون عن القطاعين العام والخاص، والجمعيات الأهلية.

الفصل السادس

ملخص توصيات دراسات النهوض بقطاع الإسكان الفلسطيني التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني "ماس"

1-6 مقدمة

بعد استعراض التجربة الفلسطينية التي حاولت صياغة السياسة الوطنية للإسكان، سنقوم باستعراض نتائج وتوصيات دراسات "ماس" الخمسة التي أنجزت خلال العامين 2014 و2015. والتي بحثت في الأبعاد المختلفة لقطاع الإسكان الفلسطيني: السياق السياسي، والإطار القانوني، والتخطيط الهيكلي، والبعد الفني، وسوق السكن. وكان الغرض المشترك لتلك الدراسات النهوض بهذا القطاع الهام وتمكينه من توفير السكن اللائق للمواطنين الفلسطينيين وتقوية دوره المحوري ومساهمته في تنمية الاقتصاد الفلسطيني. وتقدم تلك الدراسات ثروة معلوماتية حديثة، واستنتاجات وتوصيات هامة لتحديد الأهداف ذات الأولوية للسياسة الوطنية للإسكان، وبلورة الاستراتيجيات العملية والأكثر فعالية في تحقيق تلك الأهداف. وسنقدم فيما يلي أهم الاستنتاجات والتوصيات التي خرجت بها تلك الدراسات بشكل مقتضب.

2-6 الدراسة الأولى: تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، 2015⁷²

أدت سياسات وإجراءات الاحتلال وممارساته المباشرة وغير المباشرة إلى تشوهات ونواقص خطيرة في سائر أرجاء الأراضي الفلسطينية المحتلة. ومن الطبيعي أن تعطي السياسة الوطنية للإسكان اهتماما خاصا لمعالجة تلك التشوهات والنواقص والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

⁷² عبدالله، سمير (2015)، تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، رام الله، فلسطين

1. نشوء وتراكم عجز كبير في المساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة

أ. العجز في المساكن في القدس الشرقية الموسعة

أدت الانتهاكات الإسرائيلية إلى نشوء أزمة سكن حادة قادت الكثير من الأسر المقدسية لبناء مساكنهم بدون ترخيص وتحملهم مخاطر قرارات الهدم التي ما زالت تلاحقهم.⁷³ وتتفاوت التقديرات للفجوة الحالية بين ما هو مطلوب من المساكن وبين ما هو قائم من 24,350 وحدة سكنية،⁷⁴ إلى أكثر من 42 ألف وحدة سكنية.⁷⁵ ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ مخطط "القدس 2000"⁷⁶ إلى إضافة 100 ألف وحدة إلى العجز.⁷⁷ وهذا يتطلب تدخلات حكومية مثابرة لتقديم الدعم المالي لتجاوز تكاليف الترخيص للأسر الفقيرة، ودعم إعداد المخططات التفصيلية⁷⁸ ومخططات تغيير تخصيصات الأراضي (من زراعية أو خضراء أو مناظر مفتوحة إلى أراضي للبناء سبيل المثال)، ومخططات التوحيد والتقسيم وإيصال البنى التحتية للأراضي التي يمكن البناء فيها.

ب. فجوة المساكن في المنطقة المسماة (ج)

تمنع سلطات الاحتلال البناء لكافة الأغراض في 99% من أراضي المنطقة (ج)، وبما يشمل حدود مخططات القرى القائمة. وهي تحرم المواطنين القاطنين فيها والبالغ عددهم 150 ألف نسمة من توسيع رقعة المخططات الهيكلية النافذة فيها والتي يعود بعضها إلى أربعينات القرن الماضي والمطلوب لمواجهة هذا الوضع استخدام كافة أدوات الضغط الممكنة لإقرار مخططات هيكلية للتجمعات السكانية

⁷³ قدرت المصادر المختلفة عدد المباني التي أقيمت بدون ترخيص في القدس الشرقية الموسعة ما بين 20 إلى 40 ألف وحدة سكنية.

⁷⁴ كوهين - بار (2014)، البناء في مصيدة التنظيم، نفس المرجع السابق، ص 47.

⁷⁵ المكتب الوطني للدفاع عن الأرض ومقاومة الاستيطان-منظمة التحرير الفلسطينية: مخطط إسرائيل لمستقبل القدس في أي عملية تفاوضية

<http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=4826>

⁷⁶ مخطط القدس 2000 هو أول مخطط إسرائيلي للقدس بشقيها الشرقي والغربي ويمتد مداه الزمني إلى عام 2020

⁷⁷ المكتب الوطني للدفاع عن الأرض ومقاومة الاستيطان-منظمة التحرير الفلسطينية: مخطط إسرائيل لمستقبل القدس في أي عملية تفاوضية

<http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=4826>

⁷⁸ يفرض على المقدسيين قبل فتح ملف ترخيص بناء لدى بلدية القدس عمل مخطط تفصيلي للقطعة المراد البناء عليها أو على جزء منها يبين الشوارع المحاذية والقطع المجاورة. ويرجع ذلك إلى أن المخططات المعدة من قبل البلدية للأحياء المقدسية ليست فيها تفاصيل كافية. وهذا يشكل عبءاً مالياً إضافياً عليهم.

القائمة فيما يسمى بالمنطقة (ج) بما يستجيب مع احتياجات سكانها لسد النقص في المساكن، ولاستيعاب الزيادة السكانية الطبيعية ولاحتياجات التطوير أيضا وفق المعايير المناسبة لتلك التجمعات الزراعية. هذا بالإضافة إلى دعم مساعي السكان لتسجيل وإفراز أراضيهم وترخيص مساكنهم المهددة بالهدم لحمايتها أيضا.

2. العمل على إزالة التشوهات التي ألحقها الاحتلال في معظم المدن والقرى أدى افتقار المدن والقرى الفلسطينية للتخطيط الهيكلي المناسب لفترة طويلة جدا، والتي امتدت حتى تولي السلطة الوطنية الفلسطينية مسؤولياتها عن شؤون التخطيط في الضفة الغربية (عدا القدس الشرقية) عام 1995 إلى إحداث العديد من التشوهات المؤثرة سلبا على البيئة والمواصلات والبنى التحتية والموروث الثقافي والأراضي الزراعية وغيرها. وهذا يتطلب تضمين سياسة الإسكان العديد من التدخلات الحكومية الضرورية للتقليص من الآثار السلبية المتركمة لتلك التشوهات. ونقترح هنا أن تتضمن سياسة الإسكان الإجراءات التالية:

- ✧ وقف تداخل الأبنية السكنية مع المنشآت الصناعية.
- ✧ وقف زحف المباني على الأراضي الزراعية الخصبة.
- ✧ حماية الموروث الثقافي.
- ✧ معالجة المباني غير المرخصة ووقف التوسع العمراني العشوائي.
- ✧ تحقيق التوازن بين المناطق الخضراء المفتوحة مع المساحات المخصصة للمباني.

3. مواجهة الارتفاع الكبير في أسعار الأراضي القابلة لبناء المساكن عليها ويمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة عرض المساحات المخصصة للأبنية من خلال القيام بحملة لتثبيت حقوق الملكية في الأراضي بما في ذلك إفراز وتوحيد وإعادة التقسيم والتسجيل في كافة الأراضي الواقعة تحت ولاية السلطة الوطنية الفلسطينية، أي في ما يسمى بالمنطقتين (أ) و(ب).

4. تدهور البيئة الصحية في كافة المدن والقرى الفلسطينية:

أما على صعيد البيئة الصحية فقد شهدت كافة المدن والقرى تدهورا مستمرا بسبب بقاء معظم المساكن بدون خدمات الصرف الصحي ومعالجة النفايات الصلبة، أما تطور خدمات البنية التحتية الأخرى الضرورية لتطور قطاع الإسكان، وخصوصا توفير المياه والكهرباء والطرق لمناطق التطوير في جميع المدن والقرى.

3-6 الدراسة الثانية: الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة: دراسة تحليلية⁷⁹

يتضح من خلال دراسة الإطار القانوني ضرورة التدخلات التالية:

في مجال تثبيت الحقوق في الأراضي :

- ✧ مراجعة التشريعات، والسياسات الخاصة بالأراضي بحيث تسمح بتسجيلها رسميا وبإجراءات سريعة، وتحديث سجلاتها بصورة دائمة، وتسريع إجراءات الإفراز، والقسمة، ونقل الملكية، ووصلها بالبنية التحتية والخدمات.
- ✧ إعلان مشاريع تسوية الأراضي في المناطق التي لم تخضع لعمليات التسوية، بما يساعد على جلب الاستثمارات الخاصة بالمساكن، وتطوير سوق الرهن العقاري.
- ✧ تشجيع وتسهيل إجراءات التسجيل الجديد للأراضي، مثل تخفيض الرسوم والتكلفة، وتسريع إجراءات التسجيل.
- ✧ توثيق البيوع الحاصلة بوكالات دورية في دائرة تسجيل الأراضي لحظة تنظيمها وقبل تنفيذها؛ من خلال وضع إشارة على صفحة العقار تفيد بوقوع بيع عليه بموجب وكالة دورية تُحدد بياناتها على السجل.
- ✧ إنشاء محاكم خاصة بمنازعات الأراضي، أو إنشاء محاكم متخصصة للنظر في منازعات الإيجارات، أو من خلال وضع تشريعات تنظم بيوع الشقق في المباني قيد الإنشاء.

⁷⁹ دودين، محمود (2014)، الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة: دراسة تحليلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، رام الله، فلسطين

- ✧ منح السلطات المحلية صلاحيات في تسجيل وإفراز الأراضي، على الأقل تلك الواقعة ضمن حدود المخططات الهيكلية.
- ✧ تعديل قانون تملك الطوابق والشقق، بما يسمح إبرام عقد بيع الشقق دون الحاجة إلى تسجيل ذلك في دائرة تسجيل الأراضي، بما يحقق وسيلة البيع بالتنقيط.
- ✧ تفعيل القضاء المتخصص في النظر في المنازعات المتعلقة بملكيات الأراضي والشقق والطبقات، ومنازعات الإيجار.
- ✧ تدريب موظفي الهيئات المحلية، وسلطات التنظيم على التطبيق السليم للقوانين والأنظمة؛ حيث لوحظ وجود مخالفات من بعض هؤلاء الموظفين ترتب عليها، في كثير من الأحيان، بطلان الإجراء، عندما تم الطعن به لدى قضاء.

في مجال التخطيط الهيكلي:

- ✧ مراجعة وتطوير التشريعات المتعلقة بالتخطيط العمران، وهندسة الأبنية والارتدادات، والمواصفات، وطبيعة مواد البناء، ومعايير مساحات البناء، ووضع معايير الحد الأدنى للسكن الملائم، وبما يشمل الملكيات الخاصة، أو العقارات المستأجرة.

في مجال التشريعات:

- ✧ تطوير التشريعات والسياسات المتعلقة بإيجارات المباني، بما يوازن بين حماية الحق في ملكية العقار وحق مالكة في التصرف فيه وفق إرادته الحرة، وبين حماية المستأجرين من خلال وضع معايير وضوابط لدى زيادة الأجرة السنوية، وربطها بمؤشرات منضبطة كمؤشر غلاء المعيشة، أو مؤشر أسعار المساكن، ووضع ضوابط لإخلاء المستأجرين.
- ✧ مراجعة وتطوير التشريعات الداعمة للفئات الفقيرة، والمهمشة، غير القادرة على الوصول إلى مصادر التمويل؛ لضمان حصولهم على سكن لائق.
- ✧ إصدار قانون جديد ينظم العلاقة بين المالكين والمستأجرين بما يحقق العدالة لكل من طرفي العقد، ويمكن في هذا الصدد الاستفادة من النماذج المقارنة، وبشكل خاص التجربة الأردنية، وضرورة ممارسة مجلس الوزراء لصلاحيته وفقاً لقانون المالكين والمستأجرين المعدل بالأمر 89/1271 الساري المفعول في الضفة الغربية بوضع نظام بشأن زيادة الأجرة عن العقارات الخاضعة لأحكامه.

في مجال الأبنية:

✧ توحيد التشريعات الناظمة للبناء، والتنظيم، والأراضي، والإسكان بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وإصلاح هذه المنظومة التشريعية، على النحو المبين في متن الدراسة ونتائجها، بما يكفل تسهيل حصول المواطنين على السكن الملائم بطرق ميسرة، وبكلفة معقولة.

في مجال الضرائب:

✧ مراجعة وتطوير التشريعات والسياسات الخاصة بأنظمة الضرائب؛ من حيث فرض ضرائب على الأراضي الموصولة بالبنى التحتية، والخدمية غير المستغلة، والإعفاءات الضريبية لفئات معينة كفئات المشترين للبيوت لأول مرة، والرسوم على تسجيل ونقل الملكية، وتقديم حوافز لتشجيع البناء أو تملك مسكن خاص.

✧ تخفيض الضرائب والرسوم مؤقتاً، أو الإعفاء منها لبعض الفئات، ضمن إطار خطة إنعاش اقتصادي، بهدف تشجيع عمليات البيع والشراء للأراضي والمساكن.

في مجال التمويل:

✧ مراجعة التشريعات، والسياسات الخاصة بالرهن العقاري، والتسهيلات البنكية، والرقابة عليها لضمان قيامها بتوفير التسهيلات اللازمة بشكل متزن، وبما يحفظ سلامة النظام المالي للدولة.

✧ تطوير نظام الرهن العقاري، وترسيخ فلسفته التمويلية، وتيسير إجراءاته، وخلق المؤسسات المالية الضامنة للقروض المتعثرة، إضافةً لضمان الدولة. ويجدر الاهتمام بالجوانب الحمائية لكل من الدائن والمدين في العملية الائتمانية، بطريقة تكفل الحد من مخاطر الائتمان، وتأدية التمويل العقاري رسالته.

✧ تفعيل دور المصارف ومؤسسات الإقراض وإشراكها بشكل أكبر في السياسات الإسكانية، وتسهيل عملية الإقراض.

✧ منح امتيازات وتسهيلات ضريبية لتشجيع تأسيس شركات مساهمة عامة متخصصة في تمويل الرهن العقاري؛ تشجيعاً للمنافسة، وحماية للمستهلك.

✧ قيام البلديات بشكل منفرد أو بالتعاون مع القطاع الخاص ببناء بنايات متعددة الطوابق وتأجيرها لذوي الدخل المنخفض بما يتواءم وقدرتهم على الدفع.

✧ إلزام المصارف على تخفيض الفائدة على القروض السكنية تطبيقاً لقواعد المسؤولية الاجتماعية. وهذه القواعد ليست ملزمة بنص قانوني، وإنما ترد في إطار مدونات الحوكمة، ومنها مدونة حوكمة الشركات 2009 المعدة بمبادرة من هيئة سوق رأس المال، والنقاهات التي أجمعت البنوك على تطبيقها في مؤتمر المسؤولية الاجتماعية الذي عقد بمبادرة سلطة النقد في تشرين ثاني عام 2010.

6-4 الدراسة الثالثة: واقع التخطيط المكاني في "دولة فلسطين" وأثره على التنمية⁸⁰

تم تصنيف استنتاجات وتوصيات الدراسة في ستة مجموعات: تشريعية - قانونية، واجتماعية - ثقافية، وتمويلية، ومؤسسية، وسياسية، وفنية، وهي على النحو التالي:

1. توصيات متعلقة بالتحديات التشريعية والقانونية
مراجعة القوانين ذات العلاقة: إعادة النظر في الأطر القانونية والسياساتية المتعلقة بالتخطيط، وإعادة النظر في التشريعات والقوانين ذات العلاقة بالحكم المحلي بشكل عام وبالتخطيط بشكل خاص، بحيث تتم مراجعة القوانين السارية، وإطلاق عملية قانونية تشريعية لصياغة إطار قانوني تشريعي يمنح الهيئات المحلية والمؤسسات الحكومية الأخرى صلاحيات واضحة في التخطيط والتنظيم وإنفاذ المخططات المكانية (الهيكلية).
2. توصيات متعلقة بالتحديات الاجتماعية والثقافية
✧ إشراك منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية والقنوات الثقافية: على الصعيد المجتمعي والثقافي من المهم أن تلعب منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الإعلامية والقنوات الثقافية الأخرى دوراً أكثر فاعلية في مراقبة الالتزام بالإجراءات والمعايير التخطيطية.
✧ يجدر التنويه في هذا الصدد إلى دور مؤسسات وهيئات إنفاذ القانون (القضاء والنيابة العامة والشرطة وغيرها) في مساعدة الهيئات المحلية والجهات الأخرى بما يخص تنفيذ القرارات والأنظمة ذات العلاقة.

⁸⁰ عبد الهادي، رامي (2015)، واقع التخطيط المكاني في "دولة فلسطين" وأثره على التنمية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، رام الله، فلسطين

✧ تعميم منهجية وثقافة التخطيط التنموي الاستراتيجي: التي اعتمدها وزارة الحكم المحلي منذ إعداد ورقة السياسات الخاصة بالتخطيط التنموي الاستراتيجي في العام 2008، وتحسين ربط التخطيط الاستراتيجي بالمخططات المكانية بحيث تتناغم أولويات التنمية المجتمعية وتتعكس على المخططات المكانية بطريقة أكثر شمولية ودقة.

3. توصيات متعلقة بالتحديات التمويلية

✧ تخصيص الموازنات المالية المناسبة: من خلال التنسيق مع الدول المانحة من أجل تخصيص ميزانيات ومشاريع تستهدف تطوير عملية التخطيط وإعداد المخططات والأنظمة اللازمة

4. توصيات متعلقة بالتحديات المؤسساتية

✧ نظام تصنيف الهيئات المحلية: دراسة وإعادة النظر في نظام تصنيف الهيئات المحلية المعتمد من قبل وزارة الحكم المحلي بحيث يتم الأخذ بعين الاعتبار القدرات والإمكانيات التخطيطية لهذه الهيئات.

✧ تقوية دور وزارة الحكم المحلي المنظم والمراقب: إذ يعدّ الموجه لقطاع الحكم المحلي وممارسة صلاحياتها القانونية في مراقبة وتدقيق النشاطات التخطيطية لهيئات الحكم المحلي.

✧ تطوير برامج تحفيزية: تطوير برامج وتدخلات لتحفيز الهيئات المحلية على تحديث وتجديد مخططاتها المكانية (الهيكليّة) - بعضها مضى عليها أكثر من 10 سنوات دون تحديث - وتعميم تجربة التخطيط التجريبي الذي اعتمد على دليل "سياسات وإجراءات التخطيط العمراني".

5. توصيات متعلقة بالتحديات السياسية

✧ مواجهة إجراءات الاحتلال: من خلال تكثيف الجهود والاتصالات على الصعيد الدولي والعربي والمحلي من أجل مواجهة إجراءات الاحتلال وممارساته التي تستهدف تقييد حرية الفلسطينيين في التخطيط السليم وتنمية مواردهم الطبيعية وإدارتها بشكل يساهم في التنمية، من المهم تعزيز التعاون والتنسيق مع جميع

الجهات والمنظمات الدولية لفضح ممارسات الاحتلال في المناطق المصنفة (ج)، وشرقي القدس وغور الأردن وغيرها من أراضي الدولة الفلسطينية المستقلة، من خلال اللجوء للمنظمات والمحافل الدولية وتعزيز صمود السكان في هذه المناطق.

6. توصيات متعلقة بالتحديات الفنية

- ✧ برامج التدريب والتأهيل الفني: تكثيف هذه البرامج التدريبية والتأهيل الفني لمهندسي البلديات وخاصة المتوسطة والصغيرة وتزويدهم بالمعرفة والخبرة اللازمة للقيام بالنشاطات التخطيطية المختلفة.
- ✧ تطوير قدرات المهندسين والمخططين: من خلال تدريبات مكثفة ومركزة حول مفاهيم وأساليب التخطيط بشكل عام وعلى دليل سياسات وإجراءات التخطيط العمراني بشكل خاص.

5-6 الدراسة الرابعة: تقانات وتكاليف الأبنية المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية

المحتلة،⁸¹

من أجل مواجهة العوائق والقيود والنواقص التي تحول دون التقدم في مجال إنتاج واستخدام تقانات البناء المناسبة والتي تحقق طموحات المواطنين في سكن ملائم نقدم التوصيات التالية:

- ✧ ضرورة التدخل الحكومي والرسمي لإزالة المعوقات أمام استخدام التقانات المناسبة وتفعيل آليات التطوير والخروج من سيطرة التقانات التقليدية التي تسبب الهدر في الموارد الطبيعية واستهلاك الطاقة وتأخير انجاز المساكن وارتفاع أسعار الوحدات السكنية.
- ✧ تفعيل دور المسابقة الهندسية الإبداعية في التخصصات المختلفة ووضع التشريعات الإلزامية لإتباعها عند تنفيذ المشاريع الخاصة والعامة والكبيرة.

⁸¹ عبدالله، محمود (2015)، تقانات وتكاليف الأبنية المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، رام الله، فلسطين

- ✧ زيادة أتعاب التصاميم الهندسية ورفع مواصفاتها وتبني تطبيق الكودات العالمية فيها وإدخال دراسات البيئة والطاقة المتجددة ومشاركة التخصصات البيئية وغيرها في التصاميم منذ البداية.
- ✧ تفعيل دور الهندسة القيمة (Value Engineering) لإعطاء الفرصة لعدد أكبر من المهتمين لإبراز مواهبهم وتقديم خبرات أفضل.
- ✧ تشجيع إنشاء وتعزيز واعتماد المؤسسات المتخصصة بمراقبة تطبيق المعايير الخاصة بجودة السكن الميسر ومعايير الحفاظ على البيئة وتوفير الطاقة وجودة الإنتاج والسلامة العامة ومنحها الصلاحيات المناسبة.
- ✧ إنشاء بنك للمعلومات الهندسية في فلسطين من أجل توفير المرجعيات الهندسية خاصة الكودات والمواصفات والأبحاث العلمية الحديثة وكذلك توفير المعلومات الحديثة عن تقانات البناء لكافة الأطراف المعنية.
- ✧ وضع التشريعات الملزمة باعتماد المواصفات الهندسية المعروفة عالمياً وبالإشراف الهندسي الإلزامي المباشر على إقامة جميع المباني السكنية لضمان النوعية وتطبيق الشروط والمواصفات الهندسية السليمة.
- ✧ تشجيع الاستثمار في تصنيع الأعمال الهندسية خاصة الحوائط والأجزاء الخرسانية الخفيفة والأعمال المعمارية بالقياسات النموذجية المناسبة لتخفيف الأحمال في المباني وتقليل الهدر في المواد وزيادة سرعة الإنشاء.
- ✧ وضع التعليمات والتشريعات اللازمة لتشجيع استخدام المواد والأعمال والتقانات الصديقة للبيئة والمخفضة لاستهلاك الطاقة وربط التمويل البنكي بتنفيذ هذه الأعمال في المشاريع الممولة من البنوك ومؤسسات الإقراض العقاري.
- ✧ وضع التشريعات والتعليمات اللازمة لتأهيل وتصنيف العاملين في قطاع الإنشاءات وتشجيع وتمويل الدورات المهنية لرفع الكفاءة والمعرفة بالتقانات الحديثة للفنيين، وكذلك لزيادة المعرفة الأفضل بالمواصفات الفنية والشروط العامة والخاصة للمقاولين والمهندسين.

6-6 الدراسة الخامسة: سوق السكن الفلسطيني: العرض والطلب والأسعار⁸²

1. تمييز سوق الوحدات السكنية لغرض الاستئجار بحيث يصبح سوقاً مستقلاً عن سوق الوحدات السكنية لغرض التمليك، وتراعى فيه تفضيلات وخصائص الأسر التي ترغب بالسكن المؤقت. ويمكن تحقيق ذلك من خلال:
 - ✧ تطوير قانون الإيجار والاستئجار بحيث يشجع الاستثمار في سوق السكن لغرض الاستئجار.
 - ✧ تعديل ضريبة الأملاك بحيث تميز لصالح إنتاج الوحدات السكنية المعدة للإيجار ضمن مواصفات تضع الحكومة لها حدوداً دنياً وقصوى.
 - ✧ مشاركة الحكومة كأحد المزودين (أي المنتجين) للوحدات السكنية للإيجار بمواصفات تجعل من الممكن تخفيض معدلات الإيجار بحيث ترتفع نسبة المستأجرين في السوق.
2. تخفيض تكلفة الوحدات السكنية لزيادة وصول ذوي الدخل المتدني للمساكن
 - ✧ تخفيض تكلفة الأرض من خلال توسيع مناطق التنظيم الهيكلي للتجمعات السكنية حيثما أمكن، ضمن رؤية إستراتيجية محلية متكاملة مع الإستراتيجية الوطنية.
 - ✧ تطوير التعليمات بحيث يتم رفع نسبة مساحة البناء إلى مساحة الأرض، رفع عدد الطوابق المسموح بها، استغلال جزء من أراضي الوقف لأغراض السكن سواء للبرامج الحكومية أو للمستثمرين أو الأفراد.
 - ✧ يمكن أيضاً تقليل تكاليف البناء من خلال تشجيع الإنتاج الوطني لمواد البناء كالحجر والطوب والإسمنت والمواد الأخرى.
3. رفع نسبة الأسر القادرة على الاستفادة من التمويل المتاح من خلال إجراءات متكاملة لتخفيض تكاليف إنتاج الوحدات السكنية، وتوفير برامج رهن عقاري تمييزية للمشاريع التي تبني مساكن منخفضة التكلفة دون المساس بالمعايير الهندسية من خلال:
 - ✧ تحديد سقف لمساحة ومواصفات الوحدة السكنية المؤهلة للاستفادة من البرنامج التمييزي.

⁸² عيد الرازق، عمر (2015)، سوق السكن الفلسطيني: العرض والطلب والأسعار، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، رام الله، فلسطين

- ✧ توليفة من رفع مدة التمويل وتخفيض الفائدة وتخفيض الدفعة الأولى.
- ✧ تخفيف الشروط للبرنامج التمييزي وخاصة فيما يتعلق بالضمانات المطلوبة ويمكن الاكتفاء برهن الوحدة السكنية.
- ✧ تشجيع التمويل الإسلامي كالمرابحة والاستصناع وغيرها لتوسيع شريحة المستفيدين.
- ✧ إطلاق برامج تعريفية بالرهن العقاري ومزاياه الإيجابية مقارنة بالتمويل الذاتي أو التجاري.

4. تمكين القطاع الخاص من إنتاج وحدات سكنية قليلة التكلفة لقطاعات معينة من المجتمع كالموظفين الحكوميين أو موظفي القطاع الخاص والذين يعمل أزواجهم (زوجاتهم) وإن كانت وظائفهم لا تتصف بالديمومة.

5. توفير المسوح التفصيلية والتي تشمل بيانات حول أسعار الوحدات السكنية وتفاصيل الأوضاع الاقتصادية للأسر ومواصفاتها وأن يكون ذلك بصورة دورية وتمكن من التحليل على مستويات جغرافية أضيق مما هو عليه الوضع حاليا.

تقدم نتائج الدراسات الخمسة التي نشرها "ماس" خلال العامين (2014 و2015)، وتوصياتها معلومات هامة للمساعدة في تطوير وتدقيق صياغة السياسة الوطنية للإسكان. كما تساعد التوصيات بتحديد التدخلات التمكينية للحكومة المركزية والسلطات المحلية، وتحديد أدوار شركائها في القطاع الخاص والمجتمع المدني أيضا. ومن الواضح هنا أن القدرات والموارد المحدودة المتاحة تستوجب تحديد الأولويات القابلة للتنفيذ من الناحيتين الفنية والمالية، وبرمجة تضمينها في خطط التنمية الوطنية متوسطة المدى. وسنحاول في الفصل التالي تحديد أبرز التوصيات التي نوصي بمنحها أولوية قصوى لدى إعداد السياسة الوطنية للإسكان وفي خطتها التنفيذية الأولى.

الفصل السابع

تطوير منظومة تمويل الإسكان متطلب رئيسي لنجاح سياسة الإسكان

1-7 أهمية التمويل لقطاع الإسكان

غطت دراسات "ماس" مختلف أبعاد قطاع الإسكان، باستثناء موضوع تمويل بناء المساكن، الذي يعتبر عاملاً رئيسياً في أية سياسة إسكان. ونكرس هذا الفصل لإلقاء الضوء على منظومة تمويل الإسكان القائمة، وقدرتها على القيام بالدور المتوقع منها لتوفير التمويل لكافة شرائح المجتمع التي لا تستطيع بناء أو شراء مساكنها بإمكاناتها الخاصة. ويكتسب دور منظومة تمويل الإسكان أهمية كبيرة في ضوء تبني السياسة الوطنية الفلسطينية للإسكان لإستراتيجية التمكين من خلال زيادة الطلب الفعال على المساكن بتيسير وصول مختلف شرائح الدخل لقروض إسكان متناسبة مع إمكانياتهم وقدراتهم على السداد. فقد لعب التمويل، وما زال، دوراً هاماً في تطور قطاع الإسكان في الدول كافة، بل إنه شكل متطلباً مسبقاً وأساسياً لتنفيذ سياسات الإسكان في الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. فكون السكن سلعة معمرة وأساسية لمنفعة الأسر، وبما أن الغالبية العظمى من الأسر ذات دخل محدود، وأن ما تستطيع ادخاره من دخلها بعد الإنفاق على الاحتياجات الأساسية الأخرى يشكل نسبة ضئيلة من تكلفة بناء أو شراء سكن، فتكون مضطرة للانتظار لسنوات طويلة قبل توفير المبلغ المطلوب لشراء أو بناء المسكن الذي تحلم به، لذا، فإن وصول تلك الأسر للتمويل يقدم لهم حلاً مثالياً لاختزال وقت الانتظار الطويل وتمكينها من بناء أو شراء المسكن الذي يناسبها، وتسديد القرض لجهة التمويل بشكل متناسب مع قدرتها على التسديد المريح.

وبحكم أن البنوك عادة ما تقوم بالإقراض من مدخرات وودائع الجمهور، لذا فهي لا تستطيع منح قروض الإسكان المعروفة بطول فترات سدادها (20-35 سنة) إلا في حال وجود مؤسسات مالية مستعدة لتأمين أو ضمان هذه القروض، وشرائها عند اللزوم وتوفير السيولة النقدية للبنوك المقرضة وتمكينها من تلبية احتياجات أصحاب الودائع، ومنع حدوث أزمة

سيولة لديها قد تؤدي إلى إفلاسها. ويطلق على المؤسسات المالية التي تقوم بهذه الوظيفة شركات تمويل الرهن العقاري، التي أصبحت تشكل مكوناً رئيسياً في منظومة تمويل الإسكان إلى جانب البنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة في تمويل السكن.

7-2 تطور منظومة تمويل الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

لم تسلم منظومة التمويل في الأراضي الفلسطينية المحتلة من أذى الاحتلال. فقد عانى المواطنون الفلسطينيون خلال الفترة 1967 - 1994 من حالة انعدام أدوات التمويل بسبب إغلاق سلطات الاحتلال للبنوك.⁸³ وكان عليهم الاعتماد على مدخراتهم، أو بيع مقتنياتهم وأراضيهم لبناء مساكنهم طيلة تلك الفترة. ولم تحل مشكلة تمويل بناء أو شراء المساكن إلا بعد عودة القطاع المصرفي للعمل في الأراضي الفلسطينية المحتلة بعد العام 1994. ولكن حداثة القطاع المصرفي، وطبيعة قروضه قصيرة الأجل، وافتقار الأراضي الفلسطينية المحتلة لمؤسسات الرهن العقاري، مكنت شريحة ضيقة جداً من الأسر المقتردة من الاستفادة من التمويل المصرفي قصير الأجل (3-5 سنوات) خلال تسعينات القرن الماضي.

لقد تطور دور القطاع المصرفي في تمويل الإسكان، بشكل بطيء، مع تزايد الودائع لديها وتعمق تجربتها. وشهد إقراض البنوك طفرة هامة خلال السنوات الأخيرة بعد تحديد سلطة النقد لسقف توظيفات البنوك في الخارج في عام 2008، والذي ترافق مع تطور خدمات سلطة النقد الفلسطينية، وخصوصاً خدمات الاستعلام عن الزبائن. أدت تلك التطورات إلى تحفيز البنوك على التوسع في منح قروض طويلة الأجل تتناسب شرائح الدخل المتوسطة لمدة (20-25 سنة) لمن لديهم ضمانات جيدة.

⁸³ أعاد بنك فلسطين فتح فرعه في خان يونس في عام 1981 بعد أن ربح القضية التي رفعها ضد الحكم العسكري، كما أعاد بنك القاهرة عمان فتح فروعه في عدد من المدن الفلسطينية اعتباراً من عام 1986، ولكن بروتوكولات إعادة العمل تضمنت شروطاً قيدت قيامهما بمنح التسهيلات، ووضعت رقابة مشددة على التحويلات من الخارج.

3-7 تطور محفظة الإقراض المصرفي لقطاع الإسكان الفلسطيني

بلغت قيمة محفظة القروض الممنوحة لقطاع الإسكان 692.1 مليون دولار في عام 2014، أي نحو 18.9% من إجمالي التسهيلات الممنوحة للقطاع الخاص (3655.3 م.د.)، ونحو 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي لنفس العام (12,781 مليار دولار). وسجلت بذلك ارتفاعا بنسبة 6,5% بالمقارنة مع عام 2013. ولكن هذه الأرقام ما زالت متواضعة بالمقارنة مع الدول المتقدمة. فعلى سبيل المثال بلغت نسبة الإقراض السكني إلى الناتج المحلي الإجمالي في أيرلندا وكندا 63% و64.5% على التوالي.⁸⁴ ويرجع ذلك إلى اكتمال ونضوج منظومة الإقراض للسكن، ووجود وفرة وتعدد في أنواع القروض المتاحة من حيث فترات التمويل التي تتراوح بين عام واحد و35 عام. ويمكن للمقترضين أن يختاروا ما بين سعر فائدة ثابت، أو متغير تتم مراجعته كل عام أو 3 أعوام أو 5 أعوام فأكثر.

الإقراض الصغير

ساهمت مؤسسات الإقراض الصغير جدا (microfinance institutions) أيضا في تقديم قروض صغيرة للأسر محدودة الدخل بضمانات أقل تشددا. وبلغت قيمة محفظة قروض الإسكان والرهن العقاري القائمة المقدمة من مؤسسات الإقراض الصغير 70.9 مليون دولار في عام 2014، وهو مبلغ كبير بالمقارنة مع موجوداتها، ولكنه يبقى متواضعا إذا ما قورن باحتياجات السكن لدى شرائح الدخل الدنيا المستهدفة من الإقراض الصغير.

4-7 الرهن العقاري

أما قطاع الرهن العقاري، الذي يعتبر مكونا ضروريا لتمويل الإسكان، فما زال محدودا جدا. وهو يتمثل بشركة فلسطين للرهن العقاري التي باشرت نشاطاتها في عام 2000، حيث قدمت ضمانات قروض الإسكان الممنوحة لشراء أو بناء المساكن. ولكن بقيت طاقتها على التمويل محدودة جدا بسبب رأسمالها الصغير نسبيا (15 مليون دولار). كما كشف تقرير بنلر

⁸⁴ Doyle, Nicola. (2009). Housing Finance Developments in Ireland. Central Bank of Ireland, Quarterly Bulletin 04, October 09. 75- 87.

[Butler S: 2008] بعنوان "تمويل الإسكان في الضفة الغربية،⁸⁵ عن وجود معوقات قانونية وبيروقراطية تواجه قطاع تمويل الإسكان في الضفة الغربية وقطاع غزة. وكان من أهمها طول مدة تصفية الرهن العقاري في حال تعثر المدين عن السداد، والتي تتراوح من خلال نظام تسجيل الأراضي (الطابو) بين 6-24 شهرا، وتتراوح تكلفة هذه العملية بين 2000 و2500 دولار أمريكي، وتمنح صاحب الملكية عاما كاملة كفترة استرجاع لعقاره المبيع. وفي حال تصفية الرهن من خلال النظام القضائي يبلغ معدل تكلفة إدارة القضية 700 دولار أمريكي بالإضافة لواحد بالمائة من سعر بيع الرهن من خلال المزاد، ناهيك عن طول إجراءات التقاضي وإشكاليات التنفيذ.

ومن التحديات القانونية المعيقة لتطور سوق الرهن العقاري، عدم وحدة القوانين الناطمة لهذا القطاع؛ حيث ما زال العمل جاريا في الضفة الغربية بموجب قانون "وضع الأموال غير المنقولة تأميناً للدين" الأردني لسنة 1953، والقانون العثماني لسنة 1331هـ في قطاع غزة، وكلاهما لا ينطلقان من فلسفة تمويلية تلبى حاجة الدائنين والمدينين في آن معا، ويعالجان عقد الرهن الرسمي باعتباره عقدا مدنيا صرفا، دون تقرير خصوصية لطابعه التمويلي، أو مخاطر الائتمان، في الوقت الذي سايرت فيه التشريعات المقارنة التطور الحاصل على القطاع من النواحي الاجتماعية، والاقتصادية والمالية، وهو شأن لم يتداركه مشروع قانون الرهن العقاري الذي أعدته هيئة سوق رأس المال مؤخرا، فلم يخرج كثيرا عن القواعد القانونية المعمول بها حاليا وفقا للقانونين المذكورين أعلاه. ومن ناحية أخرى، خلا قانون تملك الشقق والطبقات والمحلات رقم (1) لسنة 1996 من قواعد موضوعية تخدم الاستثمار العقاري؛ فلم ينظم آلية بيع الشقق بالتقسيم، فهو لم يعتبر عقد البيع صحيحا بمجرد توثيقه في دوائر تسجيل الأراضي، وتأخير نقل الملكية باسم المشتري إلى حين تمام دفع أقساط الثمن، بالإضافة إلى قصوره في تنظيم أحكام إدارة العقار بعد بيعه، وعدم تنظيمه لعقود البيع قبل بناء أو اكتمال تشييد المباني، ولم يتعرض لجودة الخدمات الإنشائية ومسؤولية المقاول أو المهندس المشرف، ولم يمنح المشتري مهلة في التفكير قبل التعاقد، أو حقا في العدول عن العقد بعد إبرامه بمهلة قصيرة. لذا يكون من المناسب العمل على مراجعة منظومة التشريعات

⁸⁵ Butler, Stephen B. Housing Finance in the West Bank. Report: NORC at the University of Chicago, 2008.

الحاكمة لحقوق المقرضين والمستثمرين في قطاع الإسكان، وتحسين كفاءة تطبيقها، لما له من أثر ايجابي على تعزيز بيئة عمل هذا القطاع.

وبين مسح مؤسسة بورتلاند ترست عن الإسكان الميسور في فلسطيني⁸⁶ [The Portland Trust: 2009] وجود فرص جيدة لتوسع هذا القطاع، ولكن هذا الطلب يتوافق مع وجود فجوة معرفية كبيرة تعترض توسعه. فقد تبين أن 66% من مجتمع عينة المسح مستعدون لتخصيص 20% إلى 30% من دخلهم لسداد دفعات قرض رهن عقاري، كما يستطيع 16% من العينة تخصيص 30% إلى 40% من دخلهم لسداد الدين. ويعتقد 54% من مجتمع العينة أنهم غير مؤهلين لأخذ قروض بنكية بسبب تدني دخلهم وأسباب أخرى (الجدول رقم 2). كما تبين أن 97% من أفراد العينة يفتقرون للمعرفة حول مزايا وشروط الرهن العقاري كما يبين (الجدول 3)⁸⁷.

جدول 2: ما سبب عدم أهليتك لطلب قرض؟

الدخل (تدني أو تقطع الدخل)	مشاكل سابقة مع مصارف وبنوك	ليس لدي حساب بنكي	أسباب أخرى
57%	8%	5%	31%

The Portland Trust: April 2009

جدول 3: حدد مستوى معرفتك عن الرهن العقاري

لا أعرف شيئاً	معلوماتي محدودة	معلوماتي محدودة وأحتاج للمساعدة	معلوماتي كافية لتأمين قرض
50%	37%	11%	3%

⁸⁶ Palestine Housing: Survey Results and Affordability Analysis. The Portland Trust, April 2009
⁸⁷ ibid

رغم تميز القطاع المصرفي الفلسطيني بمستويات سيولة مرتفعة، فإن مخاطر توسعه في منح قروض طويلة الأجل (20-25 سنة) مرتفعة جداً، وهي مخاطر يمكن للبنوك الكبيرة فقط تحملها، بسبب محدودية قدرة قطاع الرهن العقاري على إعادة تمويل قروض الإسكان. كما انه من غير المتوقع في ظل الظروف القائمة أن تقدم البنوك على تمويل شرائح الأسر الفقيرة. لذا يبقى قطاع تمويل الإسكان والرهن العقاري واحداً من المتطلبات الرئيسية غير الجاهزة لإطلاق سياسة إسكان فلسطينية فعالة.⁸⁸

تشير الدراسات حول التمويل طويل الأمد والذي قد يزيد عن 25 سنة أن جودة وملائمة الإطار القانوني تلعب دوراً مركزياً في تطوره. إذ تؤكد دراسة "الأسواق وتمويل الإسكان [Warnock V. & Warnock F.: 2008]"⁸⁹ على "أن حقوق المقرضين القانونية والاستقرار الاقتصادي وأنظمة المعلومات الائتمانية هي من أهم محددات مدى تواجد وتطور التمويل والإقراض طويل الأمد لأغراض الإسكان. وقد فحصت الدراسة علاقة تطور قوانين الإقراض وحقوق المقرضين في 62 دولة لتجد علاقة إيجابية بين هذه القوانين والحقوق وحصص القروض طويلة الأمد من الناتج المحلي الإجمالي.

يعاني الإطار القانوني المنظم للرهن العقاري وتملك الشقق في فلسطين من قصور وفجوات في عدة جوانب، فعلاوة على ما سبق ذكره، تمنح المادة 13 من قانون 1953 المذكور المدين إمكانية الطلب من رئيس محكمة البداية التي يقع في دائرتها العقار المرهون خلال مدة الإخطار بالتنفيذ (أسبوع) إرجاء بيع العقار في المزاد العلني لمدة لا تزيد على شهرين، وعند اقتناع رئيس المحكمة بأن لدى المدين مجالاً واسعاً لتسديد الدين المستحق عليه إذا أعطي مهلة، أو بأن بيع ماله قد يسبب له ضائقة لا داعي لها، يتم إرجاء البيع لمدة أقصاها شهرين ولمرة واحدة. وعند مضي هذه المهلة دون وفاء، يتم طرح المال غير المنقول للبيع في مزاد، بحيث يوضع العقار للمزايدة لمدة خمسة وأربعين يوماً، ثم لمدة خمسة عشر يوماً على أن يتم

⁸⁸ ظهرت مبادرة طموحة لإنشاء شركة أمل للرهن العقاري بتمويل شركة ما وراء البحار الأمريكية (OPIC) وصندوق الاستثمار الفلسطيني برأسمال قدره 500 مليون دولار، وبدأ تأسيسها عام 2008، ولكن أوقف القائمون عليها أعمال التأسيس عام 2014، قبل أن تبدأ نشاطاتها.

⁸⁹ Warnock F. & Warnock V. "Markets and Housing Finance." *Journal of Housing Economics* 17.3 (2008): 239-251.

ضم ثلاثة في المائة فأكثر في المزايدة الثانية على بدل المزايدة الأخير المطروح في المرة الأولى، ومن ثم تتم الإحالة القطعية للمشتري المتقدم بأعلى سعر. وبعد ذلك، يحظر القانون على المشتري التصرف في العقار المبيع بالبيع أو الرهن مدة سنة، إذ يمكن خلالها للمدين أن يقوم بدفع مبلغ الدين وفوائده ورسومه ومصاريفه واسترداد هذا العقار (المادة 15). ويزيد هذا من عبء مخاطر الإقراض الواقعة على عاتق المقرضين مما قد يشجعهم على أن يكونوا أكثر تحفظاً في منح القروض.

ومن ناحية أخرى، خلت تشريعات الرهن العقاري المنوه بها سابقاً من تنظيم خاص للسوق الأولي والثانوي للرهن العقاري، ومن بيان تقنيات تيسير تدفق البيانات بين هذين السوقين، وتحديد معايير الإفصاح عن تكلفة التمويل وطريقة احتسابه، بما يخدم منح المستهلك فرصة اتخاذ قرار مُعلم، ولم تحدد كذلك نسبة التمويل المسموح بها بالنظر إلى قيمة العقار، ومدة عقد القرض، ونسبة قيمة القسط من مجموع دخل المستهلك، وتعجيل الوفاء بالدين قبل حلول آجال الاستحقاق، وآليات ومعايير تخمين العقار، وإمكانية توريق سندات الرهن. ولم تقرر تسهيلات أو إعفاءات للممولين الذي يستهدفون فئات المستهلكين محدودة الدخل، إلى غير ذلك من المسائل الجوهرية اللازمة لرفع كفاءة سوق التمويل العقاري. في المقابل، لم يستدرك مشروع قانون الرهن العقاري المعد من هيئة سوق رأس المال أوجه القصور هذه، وبقي يدور في فلك التشريعات السارية على الرغم من قدمها وعدم تناسبها البتة مع التطور الحاصل على فلسفة تمويل الرهن العقاري. وبشكل محدد، لم نلمس في مشروع القانون المذكور إضافة جديدة إلا في مسألتين: نقل صلاحية التنفيذ على العقار المرهون عند تعثر المدين من دائرة تسجيل الأراضي إلى دائرة التنفيذ في المحاكم، وهو أمر فيه نظر لبطء إجراءات القضاء، وكذلك الترخيص بإخلاء المستأجر في العقار المرهون في حال كان عقد الإجارة قد وقع بتاريخ لاحق على عقد الرهن.

نخلص مما سبق إلى القول بأنه وعلى الرغم من أهمية التمويل في دعم قطاع الإسكان، وبشكل خاص لذوي الدخل المحدود، فإن التشريعات السائدة لا تساعد هذه الفئة على تملك مساكن ملائمة لها بطرق ميسرة؛ للقصور الحاصل في أنظمة الرهن العقاري، ومحدودية السوق الثانوي، بل وترشح هذا السوق للاندثار، ولعدم ملائمة متطلبات الإقراض المصرفي

لأوضاع الفئة المذكورة المالية. لهذا، يتحتم على أية سياسة إسكان وطنية إيلاء مسألة التمويل
عناية خاصة، من خلال تحسين النظم القائمة من نواحيها الإدارية والقانونية، بوصفها أركان
صلبة لتيسير تنفيذ محتوى السياسة الإسكانية.

الفصل الثامن توصيات الدراسة

1-8 مقدمة

لا بد هنا من التأكيد أننا سنركز على التوصيات ذات العلاقة بتطوير وتدقيق الجهود السابقة التي تجسدت في صياغة "المسودة النهائية للسياسة الوطنية للإسكان" الذي قادتته وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية منذ عام 2010. وننوه هنا إلى استخدام دراسة حالة قطاع الإسكان الفلسطيني التي أعدها موئل الأمم المتحدة للسكان (UN-HABITAT)، وتقرير تقييم تنفيذ الإستراتيجية القطاعية للإسكان للفترة 2011-2013، كمصادر هامة لهذه الورقة. كما ننوه إلى الاعتماد على الدراسات الخمسة التي أعدها المعهد خلال العامين 2014-2015 كمراجع رئيسية لورقة سياسة الإسكان. كما أنها تقدم معلومات وأفكار وتوصيات هامة لتطوير الخطط التفصيلية لتلك السياسة.

2-8 التوصيات

لا نرغب هنا بتجميع التوصيات العديدة جدا التي أوردناها في متن الدراسة، وإنما التركيز على أهمها وأبرزها ضمن ثلاثة مجموعات: أولاً: الافتراضات والمفردات المستخدمة؛ ثانياً: التعديلات المقترحة على الأهداف السياساتية؛ ثالثاً: أولويات البيئة التمكينية لقطاع إسكان فعال.

أولاً: أبرز التعديلات المقترحة على افتراضات ومفردات وثيقة المسودة النهائية لسياسة الإسكان الفلسطينية:

✧ عدم افتراض حدوث تغيير في السياق السياسي، لأن مثل هذا الافتراض يعني إعداد سياسة إسكان مبنية على تصورات لوضع احتمالي يختلف بشكل جوهري عن السياق القائم. وسيكون من الصعب الإلمام بكل تفاصيل الوضع المفترض لصياغة سياسة

إسكان جيدة. وبالتالي سنكون أمام سياسة إسكان افتراضية قد تكون مفيدة من الناحية الأكاديمية، ولكنها ستكون غير قابلة للتطبيق. ربما أن تمرين من هذا النوع يساعد في تحسين جاهزيتنا لمرحلة ما بعد الاحتلال، إلا أنه لن يساعد في تحقيق التقدم لحل مشكلات الإسكان الآتية والملحة، أو للاستجابة للاحتياجات الحيوية للمواطنين المنتظرة من السلطة الوطنية.

- ✧ ضرورة تحديد رسالة سياسة الإسكان كواحدة من السياسات الوطنية الهامة المناط بها تعزيز صمود المواطنين الفلسطينيين في وطنهم في مواجهة سياسات الاحتلال الإسرائيلي التي تسعى لاقتلاعهم، وتوفير مساكن لائقة لمن لا يستطيعون توفيره بأنفسهم كحق أساسي نص عليه القانون الأساسي، توفر لهم الظروف الملائمة لتطور المواطن الفلسطيني جسدياً ونفسياً وثقافياً واجتماعياً، في إطار تجمعات سكانية مستدامة.
- ✧ التدقيق في استخدام المصطلحات، والتخلص من الخلط بين السياسات (التي تجسد إرادة السلطة السياسية على المدى الطويل)، والاستراتيجيات (الأسلوب الذي تتبناه السلطة للوصول إلى هدف أو عدة أهداف). وعدم الخلط بين الاستراتيجيات والبرامج أو المشاريع أو أية تدخلات محددة. كما يجب عدم الخلط بين المبادئ التوجيهية وبين البرامج والمشاريع.

ثانياً: أبرز التعديلات على الأهداف السياساتية:

1. منح الأولوية لتوفير الإسكان اللائق للفئات وشرائح الدخل التالية:

- ✧ الأسر التي دمرت أو هدمت منازلها من قبل سلطات الاحتلال، سواء كان ذلك جراء الاعتداءات الحربية، أو أنها هدمت جراء العقوبات الجماعية، أو بحجة عدم الترخيص.
- ✧ توفير المساكن اللائقة للأسر المعدمة الدخل والمصادر والتي تعيش في مساكن غير آمنة والتي ليس بإمكانها الاستفادة من سياسات التمكين التي سنأتي على ذكرها. فالسلطة هي المسولة عن تزويد هؤلاء بالمساكن اللائقة. ونوصي باستخدام آليات موفرة مثل في التكاليف، وتحسين أو ترميم المباني القديمة، وبناء مساكن إيجارية حكومية بإيجارات رمزية وغيرها.

✧ تمكين الأسر التي تنتمي لشرائح الدخل المتدني والتي يمكنها تخصيص ما لا يزيد عن 30% من دخلها لتسديد ثمن وحدة سكنية بمساحة لا تتجاوز 100 متر مربع ولمدة لا تقل عن 20 عام. والمطلوب من السلطة هنا ضمان وصول أسر تلك الشريحة للتمويل من خلال ضمان قروضها، أو تسجيل أراضيها لدى سلطة الأراضي. ومن المهم تحفيز القطاع الخاص لتوفير المساكن الميسرة، من توفير وضمان الوصول للتمويل طويل الأمد لزيادة الطلب الفعال على المساكن الميسرة، ومن خلال تقديم محفزات أخرى للقطاع الخاص كالتسهيلات أو الإعفاءات الضريبية أو بوساطة منحهم أراض بأسعار رمزية وموصولة بالبنى التحتية، والخدمات؛ لبناء مساكن رخيصة عليها، ضمن المواصفات والسعر المتفق عليه مع الحكومة. وتفعيل آليات استملاك الأراضي للمنفعة العامة من خلال تدخل الدولة وفرض شروطها الهادفة إلى ترسيخ النفع العام بما يسبغ على قرارات الاستملاك طابع الشرعية.

✧ تقديم المساعدة للأسر المقدسية لتوفير مسكن لائق من غير القدرة على تأمينه. واستخدام كل الأدوات المتاحة لتحقيق ذلك، ابتداءً من المساهمة في تسديد ضرائب المسقفات، وفي تكاليف رخص البناء وعمل المخططات التفصيلية ومرورا بدعم الوصول لخدمات البنية التحتية، وانتهاءً بالمساهمة في الدفاع عن المهديين بهدم بيوتهم.

ثالثاً: التركيز على أولويات البيئة التمكينية الملائمة للنهوض بقطاع الإسكان مع التركيز على الأولويات التالية:

✧ توفير الأراضي المناسبة للبناء وتسجيلها ووصلها بخدمات البنية التحتية. إن تسريع عمليات إفراز وتقسيم وتسجيل الأراضي هو الآلية الأكثر نجاعة في تحرير وتوليد الثروة لشرائح الدخل المتدنية، وتمكينهم من حل مشكلة السكن لملاك الحيازات العقارية، الذين بإمكانهم بيع الفائض وزيادة أعداد القطع المعروضة، الذي قد يؤدي إلى إتاحتها للمشتريين بأسعار معتدلة للمطورين والأفراد الراغبين في الاستثمار لبناء مساكن للبيع أو الإيجار أو لأنفسهم. كما أن السلطات المركزية والمحلية تستفيد من هذه العملية من الرسوم التي تجبها ومن ضرائب الأملاك. وسن قانون يحدد آليات ومعايير تخصيص الأراضي العامة، بحيث يكون من ضمن ذلك الإذن بتخصيص أراضٍ للفئات الفقيرة، ضمن ضوابط ومحددات معينة، لغايات تشييد المساكن عليها. ومن الضروري إنشاء

- قاعدة بيانات بأنواع الأراضي، وأوجه استعمالها، ونسبة المخدوم منها، وبطبيعة البنية التحتية المتوفرة، وبأنواع المساكن المتوفرة، وإتاحتها في متناول المواطنين والمستثمرين.
- ❖ توفير القروض طويلة الأجل المناسبة لمختلف شرائح الدخل المتوسط فما دون وذلك من خلال تحفيز المصارف على تقديم القروض طويلة الأجل المتناسبة مع مختلف شرائح الدخل. وهذا يتطلب مبادرة السلطة لمعالجة النقص في قاعدة الضمانات من خلال تسريع تسجيل الأراضي، وتوسيع خدمات الرهن العقاري من خلال تحفيز ومشاركة القطاع الخاص في رأس مال شركات الرهن العقاري الخاصة، والتفكير في إنشاء مؤسسات رهن عقاري عامة؛ لضمان قروض البنوك طويلة الأمد لتيسير حصول شرائح الدخل المنخفض على سكن لائق. وهذا يستوجب تحسين أنظمة الرهن العقاري، بما يمكن المشترين والبائعين للمساكن والبنوك من الوفاء بالتزاماتهما بطرق ميسرة، وبشكل خاص الاهتمام بالجوانب الحمائية لكل من الدائن والمدين في العملية الائتمانية، بطريقة تكفل الحد من مخاطر الائتمان، وتحقيق التمويل العقاري لوظيفته.
- ❖ إصلاح وتحديث وتوحيد الإطار القانوني والتنظيمي المنظم لمختلف أبعاد قطاع البناء: قانون الأراضي، وأنظمة الإفراز، وإعادة التقسيم، والتخطيط الهيكلي والتفصيلي، وأنظمة البناء والتنظيم، وقانون المالكين والمستأجرين، وقانون تمويل الرهن العقاري، وأملاك الغائبين. واستحداث محاكم خاصة للبت بمنازعات الأراضي.
- ❖ تحديث المخططات الهيكلية وتوسيعها وتطوير تعليماتها بما يحقق إستراتيجية المونل في إقامة تجمعات سكنية مستدامة.
- ❖ تطوير القدرات الإدارية والفنية لكافة الإدارات والأجهزة ذات العلاقة بتحقيق سياسة الإسكان، وخصوصاً كوادر وزارة الأشغال العامة والإسكان، وأقسام التخطيط وتراخيص الأبنية في المجالس البلدية والقروية لتمكينها من الإشراف على تنفيذ قوانين البناء، والمخططات الهيكلية.
- ❖ إنشاء قاعدة معلومات حول تطور قطاع الإسكان بما يشمل مؤشرات العرض والطلب والأسعار
- ❖ منح السلطات المحلية صلاحيات أكبر في رسم السياسات الإسكانية، على الأقل تلك الواقعة ضمن حدود المخططات الهيكلية. وتمكين البلديات من بناء بنايات متعددة الطوابق وتأجيرها أو تملكها لأصحاب المداخل المنخفضة بما يتواءم وقدرتهم على الدفع.

❖ تشجيع صناعة مواد البناء محليا تطوير تقانات بناء موفرة في التكاليف وصدقية للبيئة، وموفرة للطاقة جنبا إلى جنب مع تطوير الصناعات المتصلة بالبناء وخاصة الحديدي والصلب والاسمنت وتخفيف تكلفة إنتاج المساكن والحفاظ على جودتها من خلال:

- ضرورة التدخل الحكومي والرسمي لإزالة المعوقات أمام استخدام التقانات المناسبة وتفعيل آليات التطوير والخروج من سيطرة التقانات التقليدية التي تسبب الهدر في الموارد الطبيعية واستهلاك الطاقة وتأخير انجاز المساكن وارتفاع أسعار الوحدات السكنية. وإنشاء وتعزيز واعتماد المؤسسات المتخصصة بمراقبة تطبيق المعايير الخاصة بجودة السكن الميسر ومعايير الحفاظ على البيئة وتوفير الطاقة وجودة الإنتاج والسلامة العامة ومنحها الصلاحيات المناسبة.
- تشجيع الاستثمار في تصنيع الأعمال الهندسية خاصة الحوائط والأجزاء الخرسانية الخفيفة والأعمال المعمارية بالقياسات النموذجية المناسبة لتخفيف الأحمال في المباني وتقليل الهدر في المواد وزيادة سرعة الإنشاء.
- وضع التعليمات والتشريعات اللازمة لتشجيع استخدام المواد والأعمال والتقانات الصديقة للبيئة والمخفضة لاستهلاك الطاقة وربط التمويل البنكي بتنفيذ هذه الأعمال في المشاريع الممولة من البنوك ومؤسسات الإقراض العقاري.

❖ وضع التشريعات والتعليمات اللازمة لتأهيل وتصنيف العاملين في قطاع الإنشاءات وتشجيع وتمويل الدورات المهنية لرفع الكفاءة والمعرفة بالتقانات الحديثة للفنيين، وكذلك لزيادة المعرفة الأفضل بالمواصفات الفنية والشروط العامة والخاصة للمقاولين والمهندسين والفنيين الآخرين ووضع اللوائح الخاصة بتحمل المسؤولية عن نتائج أعمالهم لتقليل الهدر وتحسين الجودة والاستدامة، وعمل برامج إجبارية لتأهيل العاملين غير المؤهلين في المهن الفنية الحساسة بناء الجدران والتسليح والتمديدات الكهربائية والمياه والصرف الصحي، والشبكات الأخرى.

❖ العمل على زيادة نسبة مساحة البناء إلى مساحة الأرض مثل منطقة سكن (ج) و(د)؛ ويفضل أن تكون زيادة النسبة الطابقية للبناء، وليس أفقيا من مساحة الأرض؛ تقليلا لتكلفة البناء، وتوفيرا لمساحات فارغة تخصص كمناطق خضراء، ومرافق عامة، وكذلك منح حوافز وتخفيض تكلفة رخص البناء، مقابل التزام المستثمر بتخفيض ثمن الوحدة

السكنية للمستهلك، أو قبوله بتخصيص جزء من الوحدات السكنية لصالح الدولة لتوزيعها أو تأجيرها كسكن اجتماعي، وبشكل خاص في أوقات الكوارث والأزمات. ودراسة إلغاء نظام تصنيف المناطق السكنية إلى فئات، والاستعاضة عنه بسياسات تخطيط وتنظيم عامة؛ يضعها مجلس التنظيم الأعلى، بالتشاور مع أصحاب العلاقة، بما يشمل حماية البيئة، والمعالم التاريخية والأثرية، وبيان أوجه استعمالات الأراضي بشكل عام، وأن يترك لكل بلدية سلطة التنظيم بما ينسجم ورويتها وفقا للسياسات العامة المنوه بها، الأمر الذي يمنح مرونة للتعامل مع تفاصيل وحيثيات كل مشروع على حده، وفقا للمخطط التفصيلي، مع منح مجلس التنظيم الأعلى سلطة مراجعة مخططات البلديات قبل إقرارها للتأكد من انسجامها مع ما هو مقر من سياسات عامة.

- ❖ العمل على زيادة نسبة مساحة البناء وعدد الطوابق إلى أرض المشروع في مشاريع الإسكان خارج حدود البلديات، بما يساهم في خلق بيئة للإسكان في القرى، ويقلل من الضغط على مراكز المدن. إن تشجيع الأبنية العالية خارج مراكز المدن، يستوجب وضع نظام خاص لها لاعتبارات الصحة والسلامة العامة، والتخطيط الحضري.
- ❖ تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتقديم حوافز وإعفاءات ضريبية للمشاريع المشتركة بينهما.
- ❖ دراسة إمكانية إنشاء هيئة عامة للإسكان كجهة مركزية لإدارة قطاع الإسكان ورسم سياساته واستراتيجياته وتشريعته، ومنحها صلاحيات وإمكانات لتوفير سكن لائق للمواطنين غير القادرين على تأمين سكن لائق في إطار استراتيجيات التمكين.

المراجع

- أبو عبيد، محمد (2013). تقييم مشروعات الإسكان في الضفة الغربية-حالات دراسية في مدن نابلس ورام الله وجنين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.
- أبو هنطش، إبراهيم، وصلاح، عبدة (2009). الإسكان والقروض العقارية في فلسطين، رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- الإسكان والقروض العقارية في فلسطين، ماس، 2009.
- اسماعيل، غسان (2000). نحو سياسة وطنية للإسكان في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.
- برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=281>
- حالة قطاع الإسكان الفلسطيني (ملخص تنفيذي)، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ووزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية، 2013
- دودين، محمود (2014). الإطار القانوني للمساكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، رام الله.
- دور قطاع الإنشاءات والإسكان في التنمية الاقتصادية الفلسطينية، ماس، 2002.
- الرجوب، عبد المجيد، والمومني، خالد (2004). السياسة الإسكانية الحالية في الأردن ودورها في الحصول على المسكن الميسر، بحث مقدم لندوة الإسكان الثانية (المسكن الميسر)، الرياض : الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض.
- الرحماني، صباح (2012). الإسكان سياسات وتخطيط، عمان، دار الجامد للنشر والتوزيع، ط1.
- شعبان، ابراهيم (1992). المجلس الفلسطيني للإسكان كإطار لمعالجة الإسكان، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو ، الصفحات 42-46.
- صالح، محمود (1992). مشكلات ومتطلبات الإسكان في الريف الفلسطيني، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو ، الصفحات 60-64.
- صندوق التنمية العقاري السعودي، <http://www.redf.gov.sa/Pages/Home.aspx>

عبد الرزاق، عمر (2015). سوق السكن الفلسطيني: العرض والطلب والأسعار، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

عبد الله، سمير (1992). الإسكان والتصنيع في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مجلة شؤون تنمية، مج. 2، عدد 3، تموز/يوليو، الصفحات 52-56.

عبد الهادي، رامي (2015). واقع التخطيط المكاني في "دولة فلسطين" وأثره على التنمية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

عبدالله، سمير (2015). تأثير الانتهاكات الإسرائيلية على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

عبدالله، محمود (2015)، تقانات وتكاليف الأبنية المخصصة للسكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة عبد الهادي، رامي (2015)،

عسكر، ايمان (2005). تحديات قانون التمويل العقاري وحل مشكلات الإسكان، جامعة القاهرة، رسالة ماجستير، متوفرة على الرابط <http://www.cpas-egypt.com/pdf/ImanOmarAskar/Ms.c/Final.pdf>

عفيفي، أيمن (2004). نحو تفعيل إستراتيجية متكاملة لتطوير سياسات توفير وتيسير الإسكان بالعالم العربي: دراسة تحليلية للتجربة المصرية، 2004 http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ayman_Afify/12th%20-%20Paper.pdf

العلوان، أمير (2008). برامج الإسكان في المملكة العربية السعودية ومدى استفادة الموظفين الحكوميين منها، معهد الإدارة العامة- مركز البحوث.

العيسوي، أسامة (2008). حلول مقترحة لمشاريع الإسكان منخفضة التكاليف في قطاع غزة، مجلة الجامعة الإسلامية، غزة، 16 (1)، الصفحات 131-154.

فلاح، بلال (2014). القطاع غير المنظم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

كوهين - بار (2014)، البناء في مصيدة التنظيم، نفس المرجع السابق ، ص 47.

المادة 23 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2033، حق السكن: "المسكن الملائم حق لكل مواطن، وتسعى السلطة الوطنية لتأمين المسكن لمن لا مأوى له".

مسودة إستراتيجية قطاع الإسكان في فلسطين، وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية،
2010.

مسودة السياسة الوطنية في فلسطين، وزارة الأشغال العامة والإسكان الفلسطينية، 2013
المكتب الوطني للدفاع عن الأرض ومقاومة الاستيطان-منظمة التحرير الفلسطينية: مخطط إسرائيل
لمستقبل القدس في أي عملية تفاوضية
<http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=4826>
المكتب الوطني للدفاع عن الأرض ومقاومة الاستيطان-منظمة التحرير الفلسطينية: مخطط
إسرائيل لمستقبل القدس في أي عملية تفاوضية
<http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=4826>

المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري الأردني،
<http://www.hudc.gov.jo/his/ar/node/41>

نصير، عاطف (2004). السياسات الإسكانية بين الواقع وتطلعات المستقبل، عمان: مؤتمر
الإسكان واقع وطموح، أيلول 2004

الوطن السعودية (صحيفة)، تاريخ 2012/10/13،
<http://arabic.arabianbusiness.com/business/real-estate/2012/oct/30/262161/>

يوسف، رائد (2002). المعايير التصميمية لإسكان ذوي الدخل المنخفض، رسالة ماجستير،
جامعة النجاح الوطنية.

AL-Sa`ed, Derar (2006). Feasibility of sustainable housing in Palestine: Attira-Birzeit housing as a case study, Mater Thesis, Birzeit University.

Berger T., et. al. The capitalization of interest subsidies: evidence from Sweden, Journal of Money, Credit and Banking, 2000, 32 (2).

Bonnefo X. R., et. al. American Journal of Public Health, September 2003, Vol. 93, No. 9.

Committee of the Regions, Opinion on 'Towards a European agenda for social housing' (2012/C 9/02), Official Journal of the European Union, C 9/4, 11/01/2012.

Directorate General for Research, Housing Policy in the EU Member States, Working Document, Social Affairs Series, Available at

Directorate General for Research, Housing Policy in the EU Member States, Working Document, Social Affairs Series.

European Center for Environment and Health, Bonn Office: Housing and health regulations in Europe, Final Report, 2006, at

European Commission, Energy Efficiency Directive and the Technical guidance "Finance the Energy Renovation of Buildings with Cohesion Policy Funding", at:

European Parliament, Overview of Housing Policies, available at

European Parliament, Report on social housing in the European Union (2012/2293(INI)), Committee on Employment and Social Affairs, 30/4/2013.

Eurostat, Detailed Technical manual on Owner –Occupied Housing for Harmonised Index of Consumer Prices, March 2012, P111, can be reached by:

http://archive.housingeurope.eu/archive.housingeurope.eu/uploads/file_/CSR%20policy%20briefing%20%282%29.pdf :

<http://archive.housingeurope.eu/news/3094>

http://ec.europa.eu/energy/efficiency/buildings/buildings_en.htm

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/documents_meth/OOH_HPI/Detailed_Technical_Manual_on_Owner-Occupied_Housing-v2.pdf

<http://hudc.gov.jo/sites/default/files/%20D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%A6%D9%8A%D8%A9%202014.pdf>

<http://hudc.gov.jo/sites/default/files/~1.pdf>

http://www.aleqt.com/2005/12/31/article_21332.html

http://www.aleqt.com/2005/12/31/article_21332.html

http://www.alwatan.com.sa/Economy/News_Detail.aspx?ArticleID=238085&CategoryID=2

http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90m40_e.htm#BK0

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/121837/e89278.pdf

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/summary_en.htm.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm#1.

http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/soci/w14/text1_en.htm#1

http://www.expatica.com/be/housing/buying/Buying-a-home-in-Belgium_17773.html

http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/9906_Can.pdf

<http://www.hudc.gov.jo/>

<http://www.hudc.gov.jo/his/ar/node/41>

http://www.scb.se/Grupp/Produkter_Tjanster/Kurser/Dokument/IMA/Verbist_Vanhille-Housing_Policies_Belgium.pdf

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canada-mortgage-and-housing-corporation>

<http://www.unhabitat.org.jo/pdf/Amman%20Conference%20January%2008/Ghaleb%20Azzeh.doc> .

<https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/411953/1/ENHR+2013+HF.pfd>

https://polyfront2.sys.kth.se/polopoly_fs/1.343275!/Menu/general/columncontent/attachment/Nr%203.pdf

Lippman T. W., SAUDI ARABIA on the EDGE, US, Potomac Books, 2012

Matsaganis M., Estimating the distributional effects of mortgage interest tax relief in Europe, Athens University of Economics & Business, 2010.

- OECD, Economic Policy Reforms, Going for Growth 2011, chapter 4, Housing and the Economy: Policies for Renovation.
- VERBIST G. & VANHILLE J., Housing policies in Belgium, Evaluating the distributive effects of alternatives, Paper for the 3rd General Conference of the International Microsimulation Association, Stockholm, June 8-10, 2011, available at
- Winters S., Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy, International Journal of Housing Policy, 13 (1), 2013, pp. 90-99.
- Winters S., Twenty five years of housing finance and regulation in Belgium, HIVA – KU Leuven, Leuven, Belgium, available at
- Witherson I., The National Housing Act Mortgage –Backed Securities Program in Canada,
http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/9906_Can.pdf, accessed on 2/5/2004.
- <http://hudc.gov.jo/node/838/>
<http://hudc.gov.jo/node/838> ✓/
http://www.cpas-egypt.com/pdf/Ayman_Afify/12th%20-%20Paper.pdf
http://www.efsa.gov.eg/content/efsa_ar/mf_pages/main_mf_page.htm
<http://www.mff.gov.eg/Downloads>
<http://www.mff.gov.eg/Downloads>
[202011%0لسنة20%020148%0قمه20%0العقار20%0التمويل20%0قانون/pdf](http://www.mff.gov.eg/Downloads)
<http://www.mff.gov.eg/site/regulations.aspx>
<http://www.cpas-egypt.com/pdf/ImanOmarAskar/Ms.c/Final.pdf>
www.iskan.gov.ae/Docs/Research/
<http://www.maghress.com/alalam/22046>
<http://www.iskan.gov.ae/StudiesAndResearch.aspx>
<http://www.maghress.com/alalam/22046>
<http://www.bayanealyaoume.press.ma/index.php?view=article&tmpl=component&id=9929>
<http://www.skynewsarabia.com/web/article/71572/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%BA%D8%B1%D8%A8-420-%D8%A7%D9%94%D9%84%D9%81-%D9%88%D8%AD%D8%AF%D8%A9-%D8%B3%D9%83%D9%86%D9%8A%D8%A9-2016>
<http://www.nbprs.ps/news.php?action=show&id=4826>
- Doyle, Nicola. (2009). Housing Finance Developments in Ireland. Central Bank of Ireland, Quarterly Bulletin 04, October 09. 75- 87.
- Butler, Stephen B. Housing Finance in the West Bank. Report: NORC at the University of Chicago, 2008.
- Palestine Housing: Survey Results and Affordability Analysis. The Portland Trust, April 2009