

"سلسلة الاقتصاد البديل"

في مواجهة تسليع الخدمات العامة: كيف يكون شكل سياسات السكن في الاقتصاد البديل

شيماء الشرقاوي

تعريف الكاتب: باحث مساعد ومنسق مشروعات بمنتهى البدائل العربي للدراسات، طالبة ماجستير علوم سياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية وأطروحتها حول: الأدب كمصدر للفكر السياسي في مصر: دراسة في المدينة وعلاقات القوة "مدينة القاهرة نموذجاً"، حاصلة على بكالوريوس العلوم السياسية من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، القسم الانجليزي، 2011. الملفات البحثية: المجال العام، السياسات العمرانية، المجتمع المدني، الحركات الاجتماعية، والتحول الديمقراطي.

هذه الأوراق نتاج سيمينار داخلي وتصدر بصفة غير دورية بدعم من قبل مؤسسة روزا لوكسمبورج من خلال الدعم المقدم لمؤسسة روزا من وزارة التعاون الاقتصادي والتنمية الألمانية ومحتوى هذه المطبوعة مسئولية كاتبها ولا يعبر بالضرورة عن موقف منتهى البدائل العربي للدراسات أو مؤسسة روزا لوكسمبورج.

تصدر هذه الأوراق بالتعاون بين:



Arab Forum For Alternatives
منتدى البدائل العربي

باحث رئيسي للمشروع: محمد العجاتي.

ترجمة: سونيا فريد.

مراجعة لغّة: ايمن عبد المعطي

منسق المشروع: شيماء الشرقاوي.

لمتابعة أوراق هذه السلسلة ومواد أخرى مرتبطة بالعدالة الاجتماعية يمكنكم الاشتراك على موقع:

<http://www.socialjusticeportal.org/> "عدالة اجتماعية بالعربي"

نشر وتوزيع



رقم الإيداع: 2012-18618

+2 01222235071
rwafead@gmail.com
www.rwafead.com

مقدمة:

لا تنفصل إشكاليات السياسات المتعلقة بالسكن عن النمط الاقتصادي المتبنى في أي دولة، فإذا كان النهج المسيطر على التعامل مع السكن كسلعة وليس كحق، ستستمر مشكلاته في التفاقم. ويرجع العديد من العلقين حول شؤون السكن أن التعامل مع السكن كسلعة يخلق تناقضا مع النص على الحق في السكن اللائق ضمن جملة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي نصت عليها المعاهدات الدولية.

إلى جانب ذلك فهو يحول قطاع السكن لقطاع قائم على تعاظم الربح والاستثمارات بغض النظر عن محددات تمتع المواطنين بالحق في السكن اللائق كتحمل القدرة على التكاليف، وقد تجلى هذا في عدد من المظاهر على سبيل المثال، تحرير أسواق العقارات في العديد من الدول قد أدى لأزمات شديدة في السكن ترتب عليها مثلا ظهور ما يمكن أن يطلق عليه مناطق "الإسكان غير الرسمي" والتي تتسم بعدم التخطيط وبافتقارها، في كثير من الأحيان، لأبسط محددات السكن اللائق كالمرافق وخدمات النقل.

وفي ظل هذا كان هناك العديد من المحاولات سواء كانت عالمية أو في المنطقة العربية للتغلب على أثر النمط الاقتصادي الرأسمالي على

سياسات السكن فظهر في العديد من الدول نماذج للإسكان الاجتماعية والتعاونيات الإسكانية. ومن هنا يأتي السؤال البحثي الرئيس لهذه الدراسة، ما هو الشكل الذي يجب أن تكون عليه سياسات السكن في الاقتصاد البديل.

وستحاول الورقة الإجابة على هذا السؤال من خلال:

- استعراض أهم إشكاليات النمط الاقتصادي الرأسمالي وكيف تجلت آثارها فيما يخص تحديداً سياسات السكن.
- استعراض أهم ملامح النماذج التي حاولت التغلب على إشكاليات السكن في النمط الاقتصادي الرأسمالي كالإسكان الاجتماعي والتعاونيات الإسكانية. (الإشارة لدور المحليات على سبيل المثال).
- كيف يمكن من خلال هذه النماذج استنباط الشكل الذي يجب أن تكون عليه سياسات السكن من حيث التعامل مع السكن كحق وليس كسلعة، أشكال الملكية والإيجار، كيفية ضبط سوق العقارات، مسئولية الحكومات في توفير السكن اللائق للمواطنين، ما هي بدائل أشكال الملكية، بدائل أشكال الإدارة، وبدائل التمويل.

أولاً: أهم إشكاليات النمط الاقتصادي الرأسمالي وكيف تجلت آثارها فيما يخص تحديد سياسات السكن

يعامل السكن في المجتمع الرأسمالي باعتباره سلعة، وبالتالي فهو تنطبق عليه خصائص السلع وفقاً للرأسمالية. ومع ذلك، فإن السكن سلعة ذات أهمية خاصة في المجتمع الرأسمالي لأسباب سياسية ونظرية، فالكثير من التحليلات ترى أن مشكلة السكن هي مشكلة النظام الرأسمالي، فقد أصبح النظام الرأسمالي أكثر قسوة وكفاءة في استغلاله لحاجة المواطنين للإسكان.¹

في كتابه "مدن ثائرة"، يحاول ديفيد هارفي من خلال استكشاف أزمة الإسكان في الولايات المتحدة استخلاص الجذور الرأسمالية لهذه الأزمة.² كانت الرأسمالية الدولية في مواجهة العديد من الأزمات على مستوى الدول (شرق وجنوب شرق آسيا في 1997-1998 وروسيا في عام 1998 والأرجنتين في عام 2001 وما إلى ذلك) حتى شهدت الأزمة العالمية الكبرى في عام

2008. كان يعد سوق العقارات في الولايات المتحدة قبل عام 2008 مثبتاً مهماً للاقتصاد، وخاصة بعد التطور التكنولوجي الهائل في أواخر التسعينيات وأثره على الصناعة. وقد استوعب سوق العقارات قدراً كبيراً من رأس المال مباشرة من خلال حركات البناء الجديدة (سواء داخل المدينة أو في الضواحي الجديدة)، وقد أدى التضخم السريع لأسعار الأصول العقارية، مصحوباً بموجة متقلبة من إعادة تمويل الرهن العقاري بأسعار فائدة تعتبر تاريخياً الأقل، إلى تعزيز السوق الأمريكية الداخلية للسلع والخدمات الاستهلاكية. استقرت السوق العالمية جزئياً من خلال التوسع الحضري الأمريكي والمضاربة في أسواق العقارات. وساعد ازدهار سوق العقارات في بريطانيا وإيرلندا وإسبانيا، وكذلك في العديد من الدول الأخرى، على تدعيم ديناميكية الرأسمالية، ففي الصين مثلاً بات التركيز كبيراً على إنشاء البنى التحتية. حققت هذه الخطوة عوائد هائلة بعد الركود قصير الأمد حوالي عام 1997. أكثر من مئة مدينة تجاوز عدد سكانها المليون نسمة في آخر عشرين عاماً، وتحولت القرى الصغيرة والمدن الصناعية إلى مدن حضرية يسكنها من 6 إلى 10 مليون نسمة. وغيّرت مشاريع البنى

1Simon Clarke and Norman Ginsburg, the political economy of housing, University of Warwick, December <https://goo.gl/w5cpCe> ·2010

2David Harvey, Rebel cities, London and New York, Verso) Books, 2012), p. 9

التحتية الضخمة، مثل السدود والطرق السريعة، وكلها بتمويل اقتراضي، شكل الأرض. وبدت المناطق الطبيعية الصينية أشبه بنقاط في وسط المراكز التجارية الضخمة والحدائق والمطارات والموانئ والمنشآت والمراكز الثقافية والمجمعات السكنية وملاعب الغولف والتجمعات المدنية المزدهمة. ولتعويض العمالة المهاجرة، تم استقدام احتياطي هائل من العمال من المناطق المدنية الريفية الفقيرة. إن نتائج عملية التمدن هذه كانت ضخمة على صعيد الاقتصاد العالمي وتصريف فائض رأس المال. وشهدت كل مدينة في العالم، تقريباً، ازدهاراً عقارياً طال الأغنياء.³

وبسبب عدم وجود ضوابط كافية لتقييم المخاطر، خرج السوق العقاري عن السيطرة، وعلى الرغم من أن الأزمة كانت بشكل أساسي في المدن الأمريكية، إلى أنه يمكننا رؤية علامات مشابهة للأزمة في المملكة المتحدة، وقد تركت تلك الأزمة آثارها الخطيرة على المواطنين تحديداً من ذوي الدخل المنخفض في المدن الصغيرة، وأيضاً أولئك غير القادرين على تحمل ارتفاع أسعار المساكن في المراكز الحضرية الكبرى، وقد هددت هذه الأزمة، التي أثرت تأثيراً

محلياً شرساً على الحياة الحضرية والهيكل الأساسية، على العمارة كلها للنظام المالي العالمي، وأدت إلى حدوث ركود كبير.⁴

ويرى هاري أن تلك الأزمة كانت نتيجة منطقية لما بدأ منذ منتصف الثمانينيات، حيث خلصت السياسة الحضرية النيوليبرالية (المطبقة، على سبيل المثال، في الاتحاد الأوروبي) أن إعادة توزيع الثروة في الأحياء والمدن الأقل حظاً غير مجدية، وأنه ينبغي بدلاً من ذلك توجيه الموارد لريادة الأعمال والتي تساهم في زيادة معدلات النمو بشكل كبير، ولذا كانوا يرون وجوب تحرير الأسواق العقارية لتحقيق النمو وتناسوا في ذلك المسار حق المواطنين في السكن، وأيضاً الاعتبار البيئية. ويضيف هاري أنه منذ تحرير الأنظمة المالية في النصف الثاني من الثمانينات، توسع تمويل الإسكان القائم على السوق بسرعة. وتعادل أسواق الرهن العقاري السكنية الآن أكثر من 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول المتقدمة النمو، وفي الدول النامية أقل بكثير، حيث يبلغ متوسطها أقل من 10 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.⁵

4.Ibid, p. 13

5.Ibid, p. 29

3.Ibid, p. 11

ولذا توصل لاستنتاجات مفادها أن عملية التمدن/التحضر Urbanization كانت دائماً وسيلة رئيسة لاستيعاب فوائض رأس المال والعمالة طوال تاريخ الرأسمالية. وهذا يعني أن الرأسمالية تحدث بشكل متواصل فائضاً عن الإنتاج تتطلبها عملية تطوير المدن. والعكس صحيح. إذ تحتاج الرأسمالية لعملية تطوير المدن لاستيعاب المنتجات الزائدة. وكما في كل المراحل السابقة، هذا التوسع الجذري في عملية التمدن أحدث تغييرات هائلة في أساليب الحياة، وأصبحت جودة الحياة المدنية سلعة للذين يملكون المال، تماماً مثل المدينة ذاتها في عالم يعتمد الاستهلاك والسياحة والثقافة والمعرفة فيه على الصناعة.⁶

وقد نتج عن ذلك، ارتفاع تكاليف الإيجارات والإسكان في معظم المدن الكبرى ارتفاعاً كبيراً منذ الأزمة المالية، مما أدى إلى خفض مستوى معيشة المواطنين إلى حد كبير ونبأ ذلك أيضاً بأزمة سكن عالمية جديدة، لدرجة أن البنك السويسري UBS، أعلن أن غالبية أسعار العقارات حول العالم مبالغ في تقديرها. فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة، فبين عامي 2001

و2014، ارتفع متوسط سعر الإيجار الحقيقي بنسبة 7٪ في جميع أنحاء البلاد وفقاً للمركز المشترك لجامعة هارفارد لدراسات الإسكان. وخلال نفس الفترة، انخفض متوسط دخل الأسر المعيشية بنسبة 9٪.⁷

ولم تكن المنطقة العربية بمعزل عن ذلك، حيث قامت الحكومات بتبني السياسات الاقتصادية النيوليبرالية، وبرامج الإصلاح التي تشرف عليها المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد. وتأثرت سياسات الإسكان بتلك السياسات النيوليبرالية والتي ساهمت في خلق أزمة سكن واسعة على مستوى دول المنطقة تتعلق بعدم تحقق مقومات الحق في السكن اللائق، مثل القدرة على تحمل التكاليف، أمن الحيازة، توافر الخدمات العامة، إلخ. ⁸ يوجد خلل بين متطلبات المواطنين وما يقدمه السوق نتيجة للتعامل مع قطاع السكن باعتباره وسيلة لتراكم رأس المال وأصبح جل تركيز الأسواق منصّباً على بناء المساكن

7Gabriel Black, Financial parasitism and the global housing crisis, World Socialist website, 31 May 2016 <https://goo.gl/LBNP1E>

8 للمزيد حول مقومات الحق في السكن اللائق،

<https://goo.gl/aPAs66>

6.42. Ibid, p

والأحياء الفخمة وعالية التكلفة في مقابل وجود عجز حاد في توافر المساكن متوسطة ومنخفضة التكلفة (ما يقارب 3.5 مليون وحدة سكنية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا).⁹

ففي تونس على سبيل المثال، كانت الدولة هي المتدخل الرئيس في مجال السكن والعقارات حتى بداية السبعينيات من القرن الماضي، وذلك عبر الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية وشركة النهوض بالمساكن الاجتماعية إلا أن هذا الدور بدأ يتراجع تحديدا منذ سنة 1974 بعد سن جملة من القوانين والتشريعات التي فتحت المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في مجال تشييد وبيع المساكن.¹⁰ في الثمانينات تم اتخاذ العديد من الإجراءات من أجل تنويع أنماط الإنتاج الإسكاني وخاصة لدمج القطاع الخاص، وتم البدء في تنمية الأراضي والمواقع والمشاريع الخدمية التي تهدف إلى تقديم المساكن الخدمية، وفي عام 1986

بدأت تونس في تبني سياسة إصلاح هيكلية تهدف إلى تقليل الدور المركزي الحكومي والاعتماد على جهود القطاع الخاص، ونشرت تونس أول وثيقة لسياسة الإسكان عام 1988، وفي عام 1989 تم تحويل صندوق الإسكان والادخار الوطني لبنك الإسكان الذي تم خصصته بشكل جزئي، تم النظر إلى القطاع الخاص على أنه السبيل الوحيد لإنتاج مساكن منخفضة التكاليف. ومنذ التسعينيات وحتى الآن فالقطاع الخاص يلعب دوراً كبيراً في توفير المنازل منخفضة التكاليف مع وجود العديد من القوانين والإجراءات التي تهدف لتحفيز القطاع الخاص لمزيد من الإنتاج.¹¹

إلا أن الاستثمار الخاص في قطاع السكن لم يعرف تضخماً ملحوظاً ومتواصلاً إلا بداية من سنة 1990 بعد تحرير الاقتصاد في إطار برنامج الإصلاح الهيكلي وما تبعه من اتفاقيات دولية وهو ما افرز منافسة قوية أمام القطاع الخاص المحلي لم يستطع مواجهتها. وهو ما دفعهم إلى مغادرة القطاعات المنتجة المعرضة للمنافسة واللجوء المتزايد إلى قطاعات المضاربة حيث الريح المضمون. وقد مثل قطاع السكن والعقارات أحد أهم مجالات المضاربة

⁹The affordable housing challenge, 'The Middle East online, March 2012 <https://goo.gl/yiEwQV>

¹⁰محمد سميح الباجي عكاز، برنامج السكن الأول: حل لأزمة السكن أو لإنقاذ المضاربين، موقع نواة، 10 فبراير 2017،

<https://goo.gl/lpFLOM>

¹¹David Sims, Tunisia housing profile, UN Habitat p.13 <https://goo.gl/6HDLFP>

في تونس خاصة مع دعم تحرير القطاع بداية من سنة 1991 بسن قوانين جديدة وإقرار جملة من الإجراءات تشجع "المبادرة الخاصة" وتمنح القطاع الخاص جملة من الامتيازات متعلقة بحقوق التسجيل والإعفاءات الضريبية، كما تم تشجيع البنوك على منح قروض السكن خاصة عبر التسهيلات والامتيازات الممنوحة للقروض الموجهة لشراء مساكن جديدة. هذا الإجراء كان أيضاً في مصلحة القطاع المصرفي الذي استغل تزايد الطلب على قروض السكن لتعويض خسائره بعد تراجع الاستثمار في القطاعات الأخرى. جعلت هذه الإجراءات من قطاع السكن نشاطاً ملائماً للمضاربة وهو ما تجلى في الارتفاع المتسارع للأسعار. إذن فالأزمة في تونس لا تتعلق بعدم وجود مساكن بل على العكس حيث تظهر في زيادة عدد الوحدات السكنية غير المباعة التي تجاوزت حسب بعض المعطيات 40 ألف وحدة سكنية (24 ألف منها في تونس الكبرى) وتعود هذه الأزمة من جهة إلى اختلال التوازن بين الأسعار المعروضة وتآكل القدرة الشرائية للفئات الوسطى إلى درجة أصبحت فيها حتى القروض البنكية عاجزة عن تنشيطها.

12

12 محمد سميح الباجي عكاز، برنامج السكن

ولا يختلف الوضع كثيراً في مصر، فقد كانت تنظر الحكومات المتعاقبة منذ أواخر سبعينيات القرن العشرين إلى المجتمعات العمرانية الجديدة على أنها الحل الناجع لكل مشاكل مصر العمرانية. وقد سيطرت على الواقع المصري في هذا الصدد ثلاث سياسات رئيسية، أولها هو أن قطاعات العقارات والإنشاءات سوف تؤدي إلى تحفيز النمو الاقتصادي، وثانيها هو أن مبيعات الأراضي سوف تسد عجز الميزانية، وثالثها هو أن المساكن الجديدة سوف تحل أزمة الإسكان. على مدى العقود الماضية اعتمدت السياسة القومية في مصر، كما ذكرنا، على قطاعات العقارات والإسكان كمحرك لنمو الناتج القومي المحلي. وخلال الفترة ما بين أوائل التسعينيات وأوائل العقد الأول من القرن الحالي، استمرت المناطق اللا رسمية في مصر في النمو برغم الطفرة التي حدثت في أسواق التشييد والبناء والعقارات وبرغم الإجراءات القسرية التي اتخذتها الحكومة للحد من النمو العمراني غير المخطط. وهو أمر يوضح مدى عجز السياسة الحالية عن حل مشاكل الفئات الأقل دخلاً. وكانت الفلسفة التي تكمن وراء هذا النهج الحكومي

الأول: حل لأزمة السكن أو لإنقاذ المضاربين، موقع نواة، 10 فبراير 2017، <https://goo.gl/lpFLOM>

هي استغلال أكثر المصادر توفراً في مصر -الأراضي- كوسيلة لتمويل عجز الميزانية وزيادة الموارد العامة.¹³

في نفس الوقت، يعاني سوق الإسكان المصري غياب الرقابة بشكل عام، حيث تسوده المضاربة والتحرر من أية قيود تضبطه وهذا يعني أن النمو في أسعار الأراضي والمنازل قد يفوق بكثير النمو في الدخل، حيث نمت أسعار المنازل في مصر، على مدى السنوات الثماني الماضية، بنسبة 19.6% سنوياً، في حين نما متوسط الدخل فقط بنسبة 5.4% سنوياً خلال نفس الفترة الزمنية، وقد تجاوزت متوسطات الإيجارات وأسعار المنازل ما يمكن تحمله طبقاً للدخل. فتضطر 59.4% من الأسر إلى دفع أكثر من 25% من دخلها الشهري لاستئجار منزل متوسط السعر (800 جنيه)، في حين أن ما يقرب من نصف الأسر (49.2%) ليست قادرة على شراء المساكن متوسطة السعر والتي تقدر قيمتها بـ 225 ألف جنيه، حيث أنها تتخطى 6.6 أضعاف دخلهم السنوي.¹⁴

13 سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة، مبادرة تضامن، 6 مايو 2016، <https://goo.gl/W19y2F>
14 القدرة على تحمل تكاليف السكن، مؤشر الحرمان العمراني في مصر، مؤسسة 10 طوبة، <https://goo.gl/QqM364>

تضافر عدد من القوى لكي ينشأ سوق عقارات غير منضبط تعتبر فيه الفوضى قراراً واعياً تم اتخاذه. ومن تلك القوى الأساسية كون الحكومة المصرية هي أكبر مالك للأراضي في البلاد من خلال العديد من الوكالات المملوكة للدولة، ومن مصلحتها تعظيم الأرباح من بيع الأراضي.

إن أكبر مالك للأراضي في المناطق الحضرية في مصر هو "هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة" التابعة لوزارة الإسكان، والتي تدير تقريباً مليون فدان من الأراضي المخصصة للتطوير الحضري. وحينما أدى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 350 لعام 2007، إلى إزالة جميع القيود على الشركات الأجنبية والأفراد الذين يشترون عقارات في مصر، ارتفعت الأسعار بنسبة 116% بين عشية وضحاها في المدن الجديدة الشبيهة بالضواحي حول القاهرة التي تديرها الهيئة، والتي تحدث فيها معظم المضاربات على الأراضي.¹⁵

15 يحى شوكت، سوق العقارات غير المنظم في مصر... أزمة القدرة على تحمل التكاليف، أول يونيو 2015،

<http://goo.gl/xGQFu5>

ثانياً: أهم ملامح النماذج التي حاولت التغلب على إشكاليات السكن في النمط الاقتصادي الرأسمالي

في مقابل تلك السياسات، كان هناك محاولات سواء على مستوى الحكومات أو من المواطنين لتقديم نماذج مختلفة في التعامل مع سياسات السكن في ظل النظام الرأسمالي، وعلى الرغم من الاختلافات بين تلك النماذج على أن المشترك بينهم هو التعامل مع السكن كحق وليس كسلعة.

أ) تجارب الإسكان الاجتماعي:

لا يوجد تعريف موحد للإسكان الاجتماعي. فتختلف التعريفات باختلاف الخصائص، فهناك التعريف المبني على نوع المالك مثل المنظمات غير الربحية والسلطات المحلية (كما هو الحال في هولندا والسويد)، المستول عن بناء الوحدات السكنية (مثل النمسا وفرنسا)، أسعار الإيجارات وما إذا كانت أقل من مستويات السوق (مثل إيرلندا وإنجلترا)، نوع التمويل أو الدعم (مثل فرنسا وألمانيا)، والأهم من ذلك ما هو الغرض من توفير السكن، وفي بعض الدول، يكون السكن الاجتماعي متاحاً رسمياً لجميع الأسر (مثل النمسا والسويد)، ولكن في معظمها يكون موجهاً فعلياً إلى الذين لا يستطيعون تلبية

احتياجاتهم السكنية (مثل هولندا وإنجلترا).¹⁶

فعلى سبيل المثال، في الدنمارك، يتألف الإسكان الاجتماعي (السكن غير الهادف إلى الربح) من مساكن للإيجار بأسعار التكلفة التي تقدمها جمعيات الإسكان غير الهادفة للربح، وتعتبر جمعيات الإسكان الاجتماعي في الدنمارك هيئات شبه مستقلة، مدعومة اقتصادياً من قبل الدولة وتخضع للتنظيم القانوني، ولكنها مملوكة ومنظمة بشكل جماعي من قبل أعضاء الجمعية أنفسهم. تعتبر مشاركة المستأجر أحد المبادئ الرئيسية القائمة عليها نموذج الإسكان الاجتماعي الدنماركي وهو ما تم النص عليه في قانون المستأجرين لعام 1984. وقد اعتبر ذلك بمثابة تحقيق لضمانة حياة السكن لجميع المواطنين ومع ذلك، فقد انصب التركيز بشكل أكبر منذ عام 1970 على الفئات المهمشة والأقل حظاً.

يشكل السكن الاجتماعي في الدنمارك حوالي 20% من المساكن، ويعتمد تمويل معظم تكاليف بناء مساكن اجتماعية جديدة (88%)

16Christine Whitehead and Kathleen Scanlon
Social housing in Europe (Scanlon
London: London School of
Economics and Political Science, July
(2007), 8 pp-9
<https://goo.gl/2KLhWD>

وفقا للدراسة المحال لها في الهامش والمنشورة عام (2014) على الرهن العقاري. حيث تتحمل المحليات 10% من قيمة التكلفة في شكل قرض بدون فوائد لرأس المال الأساسي. والـ2% الباقيين تغطيها ودائع المستأجرين.¹⁷

وقد أدخل تعديل على نظام تمويل الإسكان الاجتماعي الجديد جزئياً حيث أصبح يعتمد على صندوق البناء الوطني للإسكان الاجتماعي. ولا توجد لدى الصندوق حتى الآن احتياطات كبيرة وقد أخذت القروض على أساس توقعات معدلات الدخول في المستقبل، بينما يقوم وزير الإسكان والشؤون الحضرية والريفية في نهاية كل عام بتحديد نوع القرض الذي سيتم استخدامه في العام التالي. ويعمل صندوق البناء الوطني بمثابة شبكة أمان، فمن الناحية العملية، حين يصبح هناك ضغط كبير على المحليات من حيث التمويل الذي توفره، يتدخل الصندوق لمعالجة هذا الوضع قبل حدوث أزمة. وبموجب القانون، يجب استئجار المساكن الاجتماعية بإيجارات

17H. Vestergaard, and K. Scanlon, Social Housing in Denmark, in Social eds K. Scanlon, C.) Housing in Europe Whitehead and M. F. Arrigoitia), (John Wiley & Sons, Ltd, Chichester, UK , -pp. 77 <https://goo.gl/HFaOW5> , (2014 .88

التكلفة، والتي تستند إلى التكاليف التاريخية، فالإيجارات لا تستجيب لقوى السوق، بل هي مستقلة عنها.¹⁸

وأما في فرنسا، يبلغ عدد الوحدات السكنية الاجتماعية 4.5 مليون وحدة من أصل 33 مليون وحدة سكنية بشكل عام، يعود ظهور الإسكان الاجتماعي في فرنسا إلى ستينيات القرن العشرين، حيث أنه منذ ذلك الوقت هناك ثلاثة أنواع متميزة من المساكن الاجتماعية تستهدف الأسر ذات مستويات الدخل المختلفة. وهناك نوعان رئيسيان مسئولان عن تملك وإدارة البرامج الإسكانية الإيجارية الاجتماعية وهما الوكالات العامة التي يرأسها ممثلو السلطات المحلية وشركات الإسكان الاجتماعي (الشركات ذات المسؤولية المحدودة)، والنوع الثاني هو مقدمو الخدمات الاجتماعية الخاصة وغير الربحية. تتشابه قواعد التمويل والإدارة بينهما وقد تختار الهيئات العامة اتباع قواعد المحاسبة العامة أو الخاصة، ويجب أن تضم الشركات الخاصة ممثلين للسلطات المحلية وجمعيات المستأجرين في مجلس أمنائها. وتنقسم مراقبة أوضاع الإسكان الاجتماعي بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية والتي

18.Ibid

تعتبر مسؤولية أيضا عن التخطيط الحضري وتقوم بتوفير ضمانات للإسكان الاجتماعي.¹⁹

وقد أدت عملية اللامركزية التي بدأت في السنوات العشرين الماضية إلى زيادة سلطات السلطات المحلية في مجال الإسكان، في حين أن الحكومة المركزية لا تزال تحدد احتياجات الإسكان، وتقرر المشاريع وتقرر مبالغ الإعانة (والقروض الطويلة الأجل) إلى الإسكان الاجتماعي، وتشرف السلطات المحلية على الملاك الاجتماعيين، وتشارك في تمويل برامج الإسكان الاجتماعي. ويمول الإسكان الاجتماعي بأسعار فائدة السوق المحلية ولا يخضع لتقلبات الأسواق المالية العالمية.

يتم تحديد الإجراءات في قطاع الإيجار الاجتماعي من خلال الصيغ المرتبطة بالتكلفة الأصلية للبناء والطريقة التي تم بها تمويل المبنى.²⁰

ربما لا تقدم تجارب الإسكان الاجتماعي بدائل جذرية من حيث التمويل أو أشكال الملكية، إلا أنها

تطرح بدائل من حيث أشكال الإدارة فني كلا الحالتين (الدنمارك وفرنسا) تلعب المحليات دورا هاما ليس فقط في توفير الإسكان الاجتماعي ولكن في عملية ضبط الأسواق والإيجارات.

ب) تعاونيات الإسكان:

تعتبر التعاونيات السكنية أحد أشكال المقاومة المجتمعية لأزمات السكن التي نتجت عن السياسات الاقتصادية المبنية على تسليع السكن، وتقدم نهجا بديلا "من أسفل إلى أعلى" للتطوير الحضري. وبينما يستهدف تأسيس التعاونيات السكنية بالأساس حل أزمات السكن، إلا أنها أيضا تعتبر وسيلة للتنمية الاقتصادية المحلية.²¹ من ناحية أخرى يقدم مجتمع التعاونيات السكنية لأعضائه مزايا اجتماعية مختلفة. فهم يتمتعون بسكن ذي حياة آمنة وذلك كونهم شركاء في الملكية، مما يعطيهم حق السكن مدى حياتهم، ولا يستطيع مالك الوحدة السكنية أن ينهي عقدهم السكني كمستأجرين ليؤجرها لغيرهم مقابل ثمن إيجار أعلى، يتمكن أيضا ساكنو التعاونيات

21Jon Dawson, Housing Cooperatives: g Improvement to From Housin Economic Regeneration? The Journal of the Local Economy Policy Unit, Volume six, Issue on, May 1, 1991, .49-pp. 48

19Vroelant, J.Pierre Schaefer -C. Lévy and C. Tutin, Social Housing in in Social Housing in Europe (France eds K. Scanlon, C. Whitehead and M.) F. Arrigoitia), (John Wiley & Sons, (Ltd, Chichester, UK , 2014 .142-pp. 123 <https://goo.gl/HFaOW5>

20Ibid.

السكنية من إيجاد حلول للمشكلات المتصلة بصيانة مبانيهم واستخدامات الفضاء المشترك، مما يشكل نوعاً من المساهمة في التماسك الاجتماعي واستدامة المجتمعات المحلية.²²

يعتمد نظام التعاونيات السكنية على تأسيسها من خلال أشخاص لا يملكون من رأس المال ما يكفي لشراء وحدة سكنية في السوق الحرة، أو لدفع إيجار سكن مرتفع. وفقاً لهذا النظام يدفع جميع أعضاء التعاونية مبالغ وفقاً لإمكانياتهم في صندوق التعاونية، ويستخدم رأس المال هذا لبناء أو شراء المساكن، ويحصل الأعضاء على حصص من رأس مال التعاونية وفقاً لما دفعوه من أموال، ويشاركون في أرباح التعاونية على نفس الأساس. يوفر أيضاً نظام التعاونيات السكنية إمكانية إيجار الوحدات السكنية داخل التعاونية بشروط ميسرة.²³

ويمكن القول أن هناك ثلاثة أشكال رئيسية لحيازة الوحدات السكنية في التعاونيات السكنية في مختلف دول العالم وهي: الإيجار، الملكية

المساهمة، التملك بسعر السوق، تختلف أيضاً التعاونيات السكنية في نوع المباني التي تملكها وتديرها وتستخدم آليات مالية مختلفة تجعلها لا تنفصل عن السياق الاقتصادي والسياسي التي نشأت فيه.²⁴

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه في دول مثل أوروغواي والسويد والفلبين، تساعد البرامج الحكومية المجتمعات المحلية على شراء الأراضي وتطويرها وإدارتها بغرض السكن التعاوني. فمُنذ عام 1968 يوجد لدى أوروغواي تنظيم تشريعي للتعاونيات، وتوجد فيها حالياً قرابة 600 تعاونية تُسكن نحو 20 ألف أسرة. وإن نجاح التعاونيات كهيئات موفرة للمساكن لذوي الدخل المنخفض يعزى في جزء كبير منه إلى وجود اتحاد التعاونيات السكنية المتعاضدة، الذي يدعم المشاركة الديمقراطية للأسر وجهودها المشتركة في بناء المساكن وإدارتها الذاتية لها.²⁵

24-Profiles of a Movement: Co operative Housing around the World, Ibid, p.91

25Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of right to an adequate standard of the -living, and on the right to non discrimination in this context, Raquel Rolnik, December 2011

<https://goo.gl/aS01RP>

22-Profiles of a Movement: Co operative Housing Around the World, Published by CECODHAS Housing) l 2012), Europe and ICA Housing, Apri p. 7

²³ حول التعاونيات السكنية:

<https://goo.gl/4f7nXS>

تجربة التعاونيات السكنية في

السويد: تشكل التعاونيات السكنية في السويد 22% من جملة أشكال الإسكان المختلفة. وقد ظهرت التعاونيات السكنية في السويد في بداية عشرينيات القرن العشرين، كرد على النقص الشديد في المساكن والمضاربات العقارية وهي ظروف تشبه إلى حد كبير ما شهدته عدة دول منذ تطبيق السياسات الاقتصادية القائمة على تحرير السكن وجاءت ذروة الأزمة عام 2008.

في عام 1923، أسست منظمات المستأجرين الرابطة الوطنية "HSB Riksförbund" لتعزيز وتقديم الملاحظات الضرورية للهيئات السياسية لدعم تطوير قطاع الإسكان التعاوني، وكانت الأهداف الأساسية لنشاط تنظيم المستأجرين هو إعطاء الجميع وسيلة للسيطرة على وضعهم السكني فضلا عن توفير السكن الجيد لمجموعات كبيرة في المجتمع. وتم تطوير نموذج جديد لنظام التملك والإيجار في السويد ووفقا لذلك النموذج تقوم التعاونيات الكبيرة ببناء وبيع الوحدات إلى التعاونيات الصغيرة. تساهم فيه أيضا المنظمات الإقليمية في توثيق الصلات بين التعاونيات الكبيرة الجامعة والتعاونيات الصغيرة التابعة لها.

تمثل التعاونيات السكنية في السويد منظمتين، وهما الرابطة الوطنية HSB ومنظمة Riksborgen، تضم الأولى عضوية 3388 تعاونية سكنية. وأما Riksborgen فهي مملوكة لنقابات عمال قطاع البناء وغيرها من المنظمات التعاونية الوطنية، وتضم عضوية 1700 تعاونية سكنية. تمتلك التعاونيات السكنية (المباني والأراضي) ويجب أن يكون المستأجرون لوحدات التعاونية أعضاء في التعاونية، ويقوم الأعضاء بشراء الأسهم التي تمنحهم حقوق حيازة وإشغال غير محدودة طالما كانوا دائمي الوفاء بالتزاماتهم، ويتم بيع الأسهم بسعر السوق. وتملك كلتا المنظمتين الحق في تأجير أو بيع الوحدات السكنية التي لا تباع تماما. ويدفع الأعضاء رسوما شهرية تغطي مصروفات الفوائد لقروض التعاونيات، فضلا عن مصروفات التشغيل والصيانة المقررة مستقبلا. ويرتبط الرسم الشهري بحجم الوحدات التي يشغلها العضو، وفي بعض التعاونيات السكنية، يتم تعيين جزء من الرسم الشهري في صندوق منفصل لاستخدامه في الصيانة الداخلية لكل وحدة. تجدر الإشارة إلى عدم وجود مساعدات مالية حكومية. حيث يقوم أعضاء التعاونية، الملاك أو المستأجرين بتحمل من 75 وإلى

80% من التمويل وتتولى المنظمات التعاونية والمؤسسات المالية الخاصة الأخرى المتبقي من تكاليف التمويل.²⁶

ومن خلال ذلك الاستعراض السريع، يمكننا هنا استخلاص عدد من الخصائص التي تتمتع بها التعاونيات السكنية وتقدم من خلالها بدائل للتعامل مع قطاع السكن.

1 القدرة على تحمل التكاليف: تعتبر الإيجارات العادلة، أو أسعار التملك المعقولة هي الهدف الأساسي لبناء تلك المساكن والدافع وراء ذلك هو توفير خدمة الإسكان للعضو بدلاً من توليد الربح لطرف ثالث خارجي. وبدون الخوف من الاضطرار إلى الانتقال لأسباب اقتصادية.

2 توفير السكن الملائم: وذلك من خلال موازنة الأعضاء بوصفهم مالكين بين أولوياتهم وبين ميزانية التعاونية.

3 توفر التعاونيات السكنية أمن الحيازة لأعضائها سواء من الملاك أو المستأجرين.

26-Profiles of a Movement: Co operative Housing Around the World, ublished by CECODHAS Housing P) Europe and ICA Housing, April 2012), .72-pp. 70

4 الشفافية والتشاركية في الإدارة: يتحكم الأعضاء في صنع القرار فيما يخص شؤون التعاونيات السكنية الخاصة بهم. ويجب على القادة المنتخبين والموظفين تقديم تقارير منتظمة إلى الأعضاء. يجب أن تحصل القرارات الرئيسية على موافقة الأعضاء وذلك لضمان الإدارة الفعالة والسليمة.

5 تعزيز الالتزام بالأهداف الاجتماعية: من خلال التعاونيات السكنية يصبح الارتباط مع اهتمامات ومشروعات المجتمع المحلي ودعمها أسهل. ومن خلال التعاون، يصبح الأعضاء على وعي بالقضايا الاجتماعية المحلية ويقررون العمل مع مجتمعاتهم المحلية.²⁷

ثالثاً: مقترحات لشكل سياسات السكن في الاقتصاد البديل

من خلال الاستعراض السابق للنماذج وإشكاليات النمط الاقتصادي الرأسمالي وأثرها على سياسات السكن، يمكننا استخلاص بعض الملامح للشكل الذي يجب أن تكون عليه سياسات السكن في الاقتصاد البديل، وأولها أن يكون نهج التعامل مع السكن باعتباره حق أصيل من حقوق الإنسان وليس كسلعة تخضع لميكانزمات السوق.

27.Ibid, p.91

إلى جانب ذلك هناك ضرورة لأن تتم عملية صنع سياسات السكن بشكل تشاركي يدمج المواطنين في المجتمعات المحلية المختلفة وأن تلعب المحليات دوراً في صنع سياسات السكن بمعنى ألا تتم وضع سياسات السكن بشكل مركزي.

ومن الملامح المهمة هي فكرة ضمان حرية التنظيم، فالتجارب الناجحة في التعاونيات السكنية تعبر عن قدر من الاستقلال عن الدولة وليس ذلك فقط، بل تقوم الدولة بوضع أطر قانونية تعزز من نشأة وانتشار التعاونيات السكنية وليس تقييدها من خلال تشريعات وقوانين تجعل من وجودها مسألة شكلية كما هو الحال في بعض دول المنطقة العربية كمصر على سبيل المثال.

والثلاث عناصر الرئيسية التي يمكنها أن تشكل مقومات سياسة السكن في الاقتصاد البديل يمكننا استعراضها كالتالي:

(1) التمويل:

تختلف المصادر التي يعتمد عليها تمويل السكن في الاقتصاد البديل وهذا لضمان استقلاله عن سيطرة السوق ولتحقق أحد أهم مقومات السكن اللائق وهو القدرة على تحمل التكاليف، فمن الممكن كما رأينا في تجربة التعاونيات السكنية أن يعتمد تمويل المساكن على مساهمات الأفراد. وأو كما رأينا في حالة تجارب الإسكان

الاجتماعي الاعتماد في تمويل السكن على مصادر محلية أو تخصيص صناديق لتمويل السكن بالمحليات. يجدر الإشارة أيضاً لاعتبار مهم وهو مواد البناء المستخدمة، فإن استخدام مواد محلية ليست فقط قليلة التكلفة بل تتسم أيضاً في الكثير من الأحيان بكونها غير ضارة بالبيئة²⁸، تشكل أيضاً حالة من الاستقلال عن سيطرة الأسواق العالمية على مواد البناء، مما يضمن عنصر الاستدامة.

(2) الإدارة:

من خلال رؤيتنا لتجربة الإسكان الاجتماعي، يمكننا استخلاص ملمح مهم لسياسات السكن في الاقتصاد البديل وهو ضرورة اللامركزية في صنع السياسات المتعلقة بالسكن، حيث تلعب الحكومات والمجالس المحلية دوراً كبيراً في توفير السكن الاجتماعي وفي ضبط الأسواق أيضاً. تقدم التعاونيات أيضاً شكلاً مختلفاً في الإدارة وهي الإدارة التشاركية فالملكية الجماعية تعني أنه ليس لفرد الأحقية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالحي أو التعاونية السكنية بل يتم اتخاذ القرارات بصورة تشاركية. يمثل اعتماد تأسيس التعاونيات السكنية على

28The Geneva UN Charter on

Sustainable Housing

<https://goo.gl/H95CNs>

الأفراد أو المنظمات غير الهادفة للربح نوعاً من الاستقلال عن الأسواق العقارية والأزمات التي تنتجها.

(3) الملكية:

تقدم التعاونيات السكنية نماذج اقتصادية بديلة من حيث أشكال الملكية، فتشجع التعاونيات السكنية على الملكية الجماعية للمساكن وهي ملكية غير هادفة للربح بشكل أساسي ولكن قائمة على توفير السكن، وذلك في مواجهة الشركات العقارية التي تعزز من الملكية الفردية للوحدات السكنية لتعظيم الأرباح.

خاتمة وخلاصات:

هناك عدة شروط يرجى تحقيقها حتى نصل للشكل المقترح لسياسات السكن في الاقتصاد البديل، وهذه الشروط بعضها يرتبط بالسياق، أولاً هو أن تكون السياسات مبنية على محورية توفير الحق في السكن اللائق لكافة المواطنين، وأن يكون الهدف وراء بناء المساكن هو توفيرها وليس لتعظيم الاستثمارات وبالتالي سيكون هناك اعتماد على مصادر متجددة كمساهمات الأفراد أو صناديق التمويل المحلية. إلى

جانب ذلك، يجب التركيز على أهمية اللامركزية ودور المحليات في رسم سياسات سكنية تعلي من البعد الحقوقي والاجتماعي للسكن، وتركز أيضاً تلك النماذج على محورية الدور الذي تلعبه الدولة من خلال مؤسساتها المركزية أو المحلية في ضبط الأسواق العقارية المحلية وعدم تركها تابعة للأسواق العالمية وتقلباتها.

وبالتالي فمن حيث الإدارة سيختلف شكل الإدارة فبدلاً من المركزية سيكون اللجوء للامركزية، وبدلاً من صناعة القرار بشكل فردي، سيعزز هذا الشكل من الإدارة التشاركية وتعزيز دور المواطنين في مجتمعاتهم المحلية، ومن حيث الملكية ستطور سياسات السكن في الاقتصاد البديل أشكال الملكية الجماعية والملكية غير الهادفة للربح في مقابل سيطرة الاستثمارات.

وسيرتبط أيضاً هذا بوجود العديد من المحفزات، كأن تعزز الأطر القانونية من حرية التنظيم، أو أن تتحمل الدولة مسؤولية تحفيز التعاونيات السكنية على سبيل المثال من خلال تقديم الدعم لها.