



برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية



نشر لأول مرة في المملكة المتحدة والولايات الأمريكية المتحدة في عام 2005 من قبل إيرثسكان- لندن.
البريد الإلكتروني : earthinfo@earthscan.co.uk
الموقع الإلكتروني : www.earthscan.co.uk
حقوق الطبع محفوظة لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)- 2005

جميع الحقوق محفوظة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
صندوق البريد الإلكتروني 30030 نايروبي -كينيا
الهاتف: +234 621 2 254
الفاكس: +2542624266
الموقع الإلكتروني: WWW.HABITAT.ORG

أبراء

ان التسميات المستخدمة في تقديم المادة في هذا المطبوع لا تعني ضمناً الإعراب عن أي رأي على الإطلاق من جانب الامانة العامة للامم المتحدة فيما يخص المركز القانوني لأي بلد أو اقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطاتها أو فيما يتعلق بتعيين حدودها أو فيما يتعلق بالنظام الاقتصادي أو المستوى التنموي وان التحليل والاستنتاج والتوصيات الواردة في التقرير لا تعكس بالضرورة آراء الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أو مجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أو دول الاعضاء.

Isbn: 92-1-131756-8

HS/770/05E

تنضيد(صف حروف الطبع) من قبل مابسات المحدودة ، غاتيشياد، المملكة المتحدة .
تم الطبع في مالطة/ صحافة غوتبورغ
تصميم الغلاف من قبل سوزان هاريس

الاعترافات : ان الوثائق الاساسية ومشاريع اقسام التقرير الرئيسي الذي أعده عدد من الخبراء والباحثين والعلماء في المدن وهم غابرييلا كاروليني ، مايكل كوهين ، بيترو غارو، ديفيد جونز ، ديانا ماتلن ، جيمس موتيرو، اليوت سكلار، منى سراج الدين، الدا سوللوسو، غراهام تيببلي ، فرانسوا فيكجر و تم تجميع التقرير الرئيسي في اطار التوجيه من قبل دون اوكوبلا والتحرير والاشراف من قبل نايسون موتيزوا – مانغيزا و الصيغة النهائية للتقرير الرئيسي بمساعدة ودعم سارة غيتوا وبامبلا ميراج .وان نص هذه الطبعة المختصرة اعدة نايسون موتيزوا – مانغيزا بينما يوري موي سيف مسؤول عن التصميم وادارة اصدار هذا المنشور. نسق هامش اريونسايد المراحل اللاحقة من الانتاج.

اعتمادات الصورة : توب فوتو / اعمال الصورة (الغلاف) ، برنامج الموئل (صفحة 15،13،10،7،5،4،40،33،23،17،16،نهاية صفحة 44،48،53،36،64،67،71) اوكسينا موي سيفا (صفحة 60،28،23،نهاية 61 صفحة، 74،65)، يوري موي سيفا (صفحة 40،36،1،51،57، بداية صفحة 61،69) سزلارد فرسكا (بداية صفحة 52،44).

ان مصادر المواد بالارقام والجدول والاطر مقبده بهذا البند حيث لم يرد المصدر البند المنتج من المادة الاصلية لهذا التقرير.
تم الطبع على الورق الخالي .

المحتويات

المقدمة

الملاحم الخاصة بالأهداف الانمائية للألفية : تمويل الهدف المتعلق بالعشوائيات

الجزء الأول سياق التنمية الاقتصادية والحضرية

1. تحديات التنمية المستدامة للمأوى في سياق الاقتصاد الكلي.
2. سياسة المأوى والشؤون المالية : نظرة عامة بأثر رجعي.
3. تمويل التنمية الحضرية .

الجزء الثاني

تمويل المأوى : تقويم الاتجاهات

1. التمويل العقاري : المؤسسات والآليات .
2. تمويل المساكن العائلية والمؤجرة.
3. القروض الصغيرة : التمويل الجزئي للمأوى .
4. صناديق المجتمع .

الجزء الثالث

نحو أنظمة تمويل المأوى المستدام

1. تقويم أنظمة تمويل المأوى .
2. الاتجاهات السياسية نحو أنظمة مستدامة لتمويل المأوى الحضري.

الخاتمة : نحو تحقيق المأوى الحضري المستدام .

المقدمة

طويلة الاجل شريطة رهن العقار بغية شراء بيت كامل. أما الفصل الخامس فيبحث في قضية تمويل الاسكان الاجتماعي وبالأخص من خلال تقديم المعونات حيث أن هناك اعداداً كبيرة من الاسر في العديد من الدول المتقدمة والنامية والتي ليس بمقدورها تحمل تكاليف شراء المنازل سواء كان ذلك بشكل مباشر أو من خلال الحصول على القروض التمويلية. ينظر كل من الفصل السادس و السابع في التمويل البسيط (أو ما يسمى بالقروض الصغيرة) والتي تتمثل في توفير قروض صغيرة والتي تكون في بعض الأحيان على شكل إعانات والتي تساعد في عمليات بناء وتوسعة وتحسين المنازل وكذلك تحسين الأحياء بأكملها. ويركز الفصل السادس على التمويل الصغير للسكن أو المأوى والذي يتمثل في تقديم القروض الصغيرة لأصحاب المنازل لتحسين مساكنهم. بينما يبحث الفصل السابع في الصناديق المجتمعية والتي استخدمت أساساً لتقديم التمويل للمجموعات لشراء الاراضي وإمداد أو تحسين البنى التحتية والخدمات داخل المستوطنات الحضرية غير المنتظمة. الجزء الثالث يتكون من فصلين ويستشرف به المستقبل ويحتوي الفصل الثامن على تقويم لمدى كفاية النظام الحالي لتمويل المأوى والذي تم بحثه في الجزء الثاني، ويتضمن قضايا الإمكانات والصعوبات في الوصول الى الفقراء وكذلك التحديات التي تواجه قضية الاستدامة. ويناقش الفصل التاسع سبل تمويل المأوى والنظم التي يمكن تعزيزها ، سواء من حيث الاداء والاستدامة ، وذلك بناءً على التجارب التي تم استعراضها في الفصول السابقة كما انه يوضح الطرق المتوفرة للمضي قدماً من خلال طرح افضل السياسات والممارسات ، وكذلك توجيهات السياسات الناشئة. بيد ان التقرير الرئيسي يحتوى على جزء الرابع لم يتم ذكره في هذه الطبعة الموجزة : وهو المرفق الاحصائي الذي يتضمن المؤشرات الرئيسية في ظروف وأنماط المستوطنات البشرية في العالم بما فيها المؤشرات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية إلى جانب مؤشرات المأوى الأكثر تحدياً كعدد سكان العشوائيات كما تم استعراض هذه المؤشرات في ثلاثة مستويات : المستوى الاقليمي ، ومستوى الدولة ومستوى المدينة .

يعد هذا المنشور الطبعة المختصرة في تمويل المأوى الحضري : التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 2005، (التقرير الرئيسي) يبحث هذا التقرير في التحديات التي تواجه تمويل عملية تنمية المأوى الحضري ، مع تسليط الضوء على احتياجات المأوى للفقراء وذلك ضمن الاطار العام لأهداف اعلان الافيه بشأن العشوائيات وامدادات المياه والصرف الصحي. كما تشير التقديرات الاخيرة بان عدد سكان المناطق الحضرية في البلدان النامية سيرتفع خلال السنوات الخمس والعشرون المقبلة بحوالي ملياري نسمة. إن هذا الارتفاع في عدد السكان يعني زيادة غير مسبوقه في مستويات الطلب على الاسكان ، وامدادات المياه والصرف الصحي وغيرها من البنية التحتية والخدمات الحضرية. يعد هذا التحدي الجديد موجوداً في سياق الفقر وعدم المساواة المشهود مسبقاً بشكل واسع في المدن حيث يقطن الملايين من السكان في العشوائيات دون توفر الخدمات الاساسية الملائمة. ان توفير هذه الخدمات للسكان الجدد سيكون امراً ضرورياً اذا لم نرد تعريض هؤلاء السكان في الفقر الحضري واعتلال الصحة وتدني الانتاجية. ان هذه الطبعة الموجزة التي تتبع هيكل التقرير الرئيسي تنقسم الى ثلاثة أجزاء، حيث يتألف الجزء الاول من ثلاثة فصول، و يعرض مجمل سياقات الوضع الاقتصادي كما التنمية الحضرية لتمويل المأوى، حيث يمثل الفصل الاول إطار الاقتصادي الكلي الذي يتضمن قضية تمويل المأوى الحضري كما يطرح فرصة لفهم المضامين الأوسع لهذه القضية. ويناقش الفصل الثاني الاتجاهات العامة في سياسة الاسكان والتنمية الحضرية مما يوفر بالتالي السياق الشامل لسياسة تمويل المأوى . أما الفصل الثالث فيحتوي على مراجعة للتحدي الأوسع الذي يواجه قضية تمويل التنمية الحضرية وبالأخص تطوير البنى التحتية المتعلقة بالمأوى على نطاق المدينة باعتبارها منحى أساسياً لتمويل التنمية الحضرية للمأوى. كما يعرض الجزء الثالث تحليلاً للاتجاهات العالمية في سياسات وأساليب تمويل المأوى . وينقسم هذا الجزء الى اربعة فصول والتي تتضمن محاولة للاخذ بعين الاعتبار الاختلافات في استراتيجيات الاسكان وتمويل المساكن في كل من الدول المتقدمة والنامية فضلاً عن البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. بينما يبحث الفصل الرابع في اكثر الاستراتيجيات تقليدية الا وهي استراتيجية تمويل الرهن العقاري والتي تتضمن قروضاً

الملاحم المميزة للأهداف الانمائية للالفيه : تمويل هدف العشوائيات

الاهداف الانمائية للالفيه والهدف المتعلق بالعشوائيات .

يعد تاريخ المدن بأنه تاريخ الحضارة. وعلى مدى قرون من الزمن ، سعى المهاجرون لتحسين مستوى حياتهم وأسرههم في المناطق الحضرية التي تشهد كثافة سكانية متزايدة حيث تمثل المدن منارات الامل في كل عصر كما يسلط التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 2005 الضوء على توسعة المعرفة القائمة على المؤسسية المالية المعقدة الواقعة في قلب التحدي الحضري المتزايد. كما يطرح التقرير سؤالاً مع إجابته حول كيفية التعامل مع قضية التكاليف المتزايدة للضغوط الديموغرافية في مناطق مختلفة من العالم . ومن المعروف انه واحد تقريباً من بين كل ستة أشخاص يقطنون في ما يمكن وصفه بـ "العشوائيات" في المدن الكبيرة والصغيرة على حد سواء. كما توصل فقراء المدن إلى عدة حلول ابداعية من خلال مواجهة الكثير من المشكلات. وغالباً ما تعد "العشوائيات" الحل الأكثر تقدماً بغية الوصول لتحقيق الامل في إنشاء منزل في المدينة وتوفير حياة افضل. "وفي هذا السياق، قامت جمعية الالفية للأمم المتحدة لعام 2000 بتسليط الضوء على ضرورة تحسين حياة الفقراء في المناطق الحضرية من خلال ادراج "هدف العشوائيات" ضمن اعلان الالفية. كما أنه من المتوقع أن يحقق هذا الهدف بحلول عام 2020 تطوراً ملحوظاً في حياة ما لا يقل عن 100 مليون شخص من سكان العشوائيات وفقاً لما تم اقتراحه في مبادره مدن خالية من العشوائيات والذي تم اعتباره لاحقاً الهدف الحادي عشر من الأهداف الانمائية للالفية السابعة للاستدامة البيئية.

و منذ البداية، فقد كان هذا الهدف واضحاً لفرقة عمل المشروع الثامن التابع للالفية والمختصة بتحسين حياة سكان العشوائيات، وهو الهدف الحادي عشر والذي تم وصفه ضمن الأهداف الانمائية للالفية، والذي يحوي في جوهره معنى أكبر من تحسين حياة 100 مليون من سكان العشوائيات بل خلق بدائل لسكان العشوائيات من الفقراء في المناطق الحضرية في المستقبل . وعليه، فإن لهذا التقرير مهمة تسليط الضوء على نموذج استثماري لتحسين مستوى العشوائيات الموجودة في يومنا هذا إلى جانب التخطيط لبدايل مستقبلية والقائمة على فرضية إيجاد المشاركة النشطة والالتزام من جانب فقراء الحضر أنفسهم بالتعاون مع الفعاليات المعتاده الكثيرة : كالحكومات المحلية والوطنية إضافة إلى المنظمات الدولية.

اعادة الهدف الحادي عشر

قامت الفرقة العاملة الثامنة للتقرير "منزل في المدينة" ، على ابراز مسألتين مهمتين ورئيسيتين ذات صلة لتحقيق الحجم المطلوب والاستمرارية للهدف الحادي عشر ألا وهما - ترقية العشوائيات اليوم ، والتخطيط الحضري لغد و في هذا التفسير ، فإن فرقة العمل امتنعت عن استعمال "وقف العشوائيات" لتجنب اي التباس فيما يتعلق بموقفها من عمليات الاخلاء القسرية. كما يتسق هذا التفسير مع الأهداف الأخرى من الأهداف الانمائية للالفية التي تدعو الى تخفيض تحديات الفقر التي تم تحديدها. إضافة إلى ذلك، فقد قامت فرقة العمل الثامنة بتفسير الهدف الحادي عشر باستخدام أحدث الإحصاءات المتعلقة بعدد سكان العشوائيات ودعت إلى خفض العدد المتوقع تسجيله في العالم بحلول سنة 2020 اذا لم يتم اتخاذ أية اجراءات بهذا الصدد. حيث تبين الحسابات بان عدد سكان العشوائيات سيصل إلى 1,6 مليار نسمة بحلول عام 2020 في حال عدم اتخاذ اي اجراء، بيد أنه من الممكن الحد من هذا العدد إلى النصف من خلال تحسين الظروف الحياتية الحالية لـ 100 مليون من سكان العشوائيات إلى جانب إيجاد البدائل للفقراء المقيمين في المناطق الحضرية مستقبلاً وبالتالي دمج الهدف الحادي عشر مع الاهداف الاخرى من الاهداف الانمائية للالفية.



الضغط السكاني على الهياكل الاساسية والخدمات الحضرية هو أحد التحديات الرئيسية لمدن البلدان النامية.

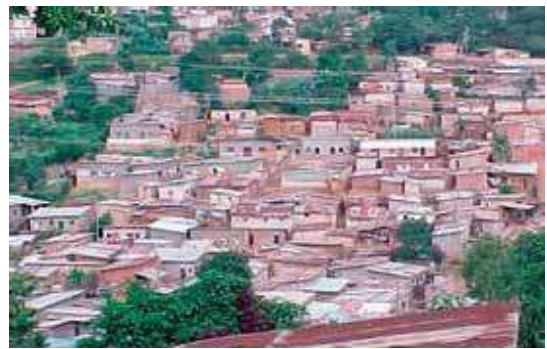
كما يتخذ الاتجاه المقترح نمطاً إبداعياً وواضحاً فيما يخص التنمية الحضرية حيث يحتضن الواقع التاريخي لنمط التحضر. وبأختصار ، فهو استراتيجية تدعو للتعريف الكلي والجزئي لامكانات التحضر مع ضمان

3. البنية التحتية المادية الأساسية (المياه، الصرف الصحي والصحة، تعبيد الطرق، والطاقة الكهربائية).
4. الخدمات الأساسية للمجتمع (العيادات والمدارس) و
5. أمن الحيازة.

و تتطلب المكونات الخمس بأكملها البنية الأساسية والموارد البشرية والموارد المالية التي تختلف بشكل واضح مع اختلاف السياق. ولهذا السبب، فلم يكن هدف قوة العمل اعتبار النموذج كتقويم محدد بل اعتباره فرصة يمكن من خلالها طرح تكاليف عملية الاستثمار التي تتطلبها قضية تطوير العشوائيات وإيجاد البدائل- وذلك باستخدام بيانات من برامج موجودة وتبين التقديرات الناجمة أهمية معدلات التكلفة المتروحة بين المناطق والتي تعزى إلى حد كبير لاختلاف تكاليف القوى العاملة والأرض. حيث ان بلوغ الهدف المتمثل في تحسين حياة 100 مليون نسمة من سكان العشوائيات في الفترة ما بين عامي 2005 و 2020 يتطلب استثمار 4.2 بليون دولاراً أمريكياً سنوياً أو نحو 42 دولاراً أمريكياً لكل مستفيد في السنة. كما أن المبلغ المطلوب لتوفير بدائل مناسبة لتكوين عشوائيات جديدة يصل تقريباً إلى 14 بليون دولار أمريكي في السنة من عام 2005 إلى عام 2020 أو نحو 25 دولاراً أمريكياً للفرد الواحد في السنة. إضافة إلى ذلك، فإن نماذج التخطيط والتطوير تشير إلى إمكانية تحقيق الهدف الحادي عشر بتكلفة استثمارية تقدر بحوالي 294 بليون دولار أو 440 دولار للفرد الواحد خلال الفترة من 2005-2020. وان هذا الاستثمار سيحقق تغييراً ملموساً على حياة نحو 670 مليون من سكان الفقراء في المراكز الحضرية، وهذا الرقم هو رقم منطقي جداً.

ومن المعروف بالفعل ان فقراء المناطق الحضرية يساهمون مساهمة كبيرة في عمليات تطوير المساكن والمستوطنات البشرية. وعليه، فإن النداء هنا يكمن في تعبئة القطاع الوطني والدولي والقطاع الخاص لتقديم الدعم المالي لهذه الجهود الجارية بالفعل التي تؤدي الى رفع مستوى الفقراء. وبالنظر إلى موضوع الإعانات، من مثل القروض و المساهمات الشخصية للأسر والتي تعد ضرورية لتطوير وتخطيط البدائل، فقد قامت فرقة العمل الثامنة بصياغة النموذج الآتي لتوزيع المسؤوليات:

مواجهة تحدياتها على نحو واف. بيد أن السؤال الذي يمكن طرحه هنا هو الآتي: - هل يعد تفسير فرقة العمل الثامنة للهدف الحادي عشر تفسيراً معقولاً على الصعيد المالي كما على الصعيد السياسي؟ الجواب هو نعم. في حين انه من الضرورة بمكان ان تكون التوقعات المالية للهدف الحادي عشر من ضمن السياق الاكبر لتمويل الاهداف الانمائية الشاملة كما أن العناصر الأساسية لنموذج الاستثمار الذي أعدته فرقة العمل الثامنة للهدف الحادي عشر يشير إلى أن العمل قائم نحو تحقيق ذلك الهدف. وبرز هذه العناصر هو أن تحقيق الاهداف الشاملة سيتطلب



ظهرت العشوائيات كحل مبتكر بواسطة فقراء المناطق الحضرية

مساهمات كبيرة من الجهات المانحة، أي المساهمات التي تم التعهد بتوفيرها مسبقاً - ومن المثير للاهتمام ان الهدف الحادي عشر من اجمالي تمويل الاهداف الانمائية للالفية يرتكز اساساً على رأس المال المحلي و هذا هو الحال في كل من تطوير العشوائيات اليوم كما في تخطيط البدائل للمستقبل.

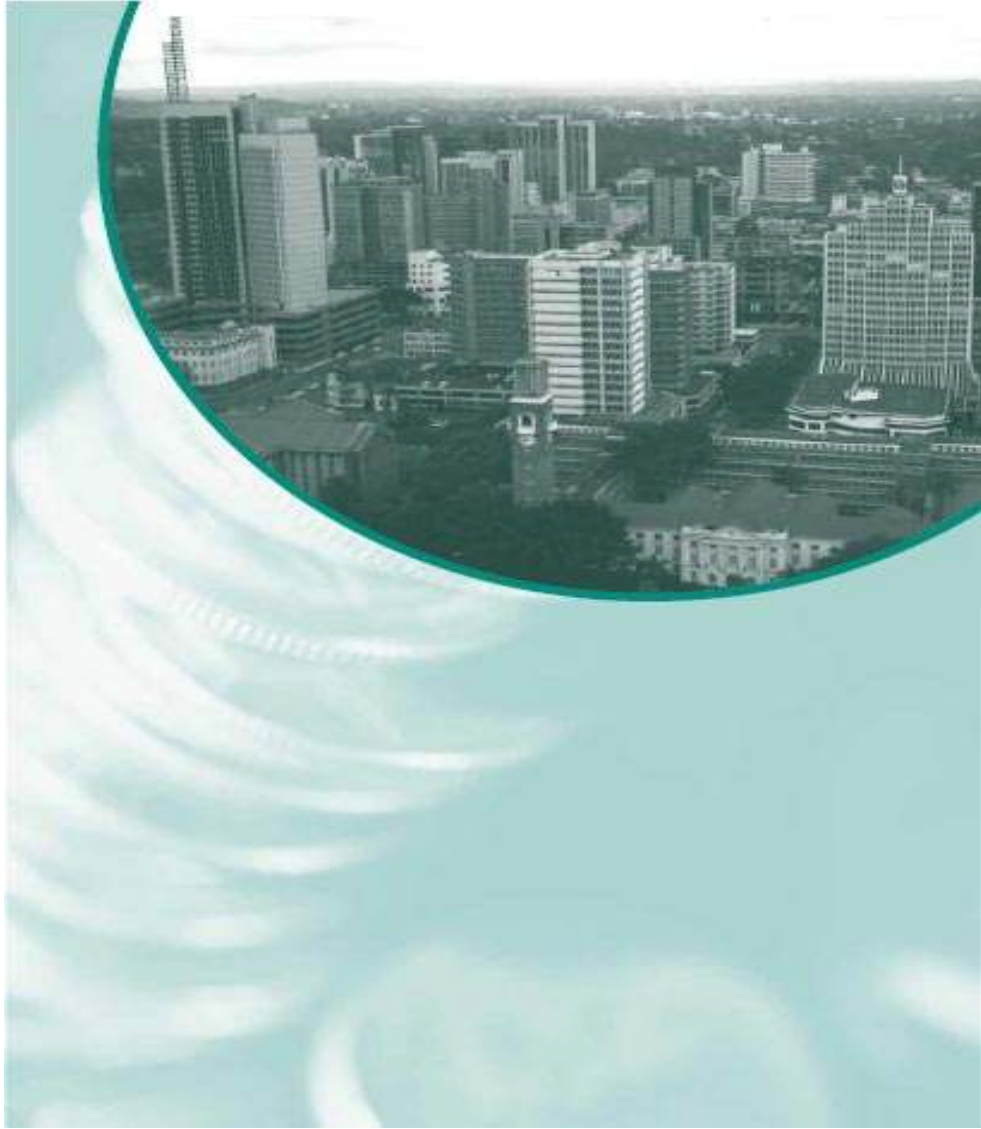
نماذج الاستثمار في تطوير العشوائيات وتقديم بدائل مناسبة.

قامت فرقة العمل بطرح وإدماج تقديرات الطلب المتعلقة بالتنظيم والتطوير، حيث استندت في تقويمها هذا على تقديرات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية لعدد لسكان العشوائيات والذي أعدته في عام 2001، مع طرح امثلة البرنامج ودراسات الخبراء لاستخراج تقديراتها الخاصة والمتعلقة بتحديد التدخلات التي ينبغي إدماجها وغيرها مما ينبغي استقصاؤه من ضمن نموذجها الخاص. حيث تضمن نموذج الاستثمار لفرقة العمل الثامنة خمس مكونات شاملة وهي:

1. الأرض.
2. تحسينات مادية فيما يخص المساكن.

وبالطبع، فإن نموذج المسؤولية يتباين هنا تبعاً لمستوى الدخل فضلاً عن السياق العام لتقويم الاحتياجات بأكملها على صعيد السكان والدولة مقصد الحديث. كما يتضمن هذا المبدأ معنى أوسع فيما يتعلق بدور المنظمات الدولية و معونات الجهات المانحة حيث تعد مساهمات الدول المانحة ضرورية لتمكين الحكومة المحلية والوطنية من تقديم الاعانات اللازمة لعمليات التطوير والتخطيط. وإن ضمانات الدول المانحة يمكن أيضاً أن تسهل عملية إدماج القطاع المصرفي الخاص وبالتالي ضمان توفير القروض الصغيرة عند الحاجة لها.

- ان 30 بالمئة من الاحتياجات الاستثمارية يمكن تأمينها من خلال تقديم قروض صغيرة للاسر المشاركة.
- 10 بالمائة من الاموال المطلوبة سوف يساهم بها المستفيدين انفسهم و؛
- سيتم توفير 60 بالمئة على شكل اعانات من قبل الحكومات المحلية والمركزية من خلال مزيج من الموارد المحلية والدولية .



الجزء الاول

سياق التنمية الحضرية والاقتصادية

الفصل الاول

تحديات التنمية المستدامة للمأوى في سياق الاقتصاد الكلي

وملبسهم وتعلمهم، وتعبيرهم عن انفسهم. حيث أن أشكال التمايز هذه فيما بينهم لها آثار مالية مع وجود عدد أكبر من المسنين ممن يتطلبون توفير خدمات خاصة في الوقت الذي يشهد وجود عدد متزايد من الاطفال في سن المدرسة ممن يحتاجون الى المزيد من المدارس والمدرسين.

وان التنوع الواسع النطاق ومعدل الحاجات الاجتماعية تطرح تنوعاً أكبر ووسع في الخدمات المقدمة سواء كانت من قبل الحكومة أو المنظمات غير الحكومية. كما يضع هذا النمط من النمو المزيد من الضغوط على الموارد البيئية اللازمة للمدن من مثل المياه والهواء النقي.

يمثل الفصل الاول إطاراً لتقويم المشكلة و فهم آثارها واسعة النطاق . كما يعرض عوامل الاقتصاد الكلي التي تحدد معدل نمو المدن وتبين كيفية تأثر اداء الاقتصاد الكلي في البلدان النامية بالانشطة الاقتصادية الموجودة في المدن. حيث يبين انه وبالرغم من أهمية المأوى ، إلا أن هناك عجز هيكل في شح الموارد المالية المتاحة ضمن الاقتصادات الوطنية والميزانيات الوطنية و التمويل الخاص العالمي والمجتمع الدولي لدعم الاستثمارات الاساسية في تنمية المأوى.

فهم تحديات التنمية الحضرية للمأوى

تشير احدث التقديرات والتقويمات لمعدل النمو الديموغرافي اي السكاني المتوقع في البلدان النامية خلال السنوات ال 25 المقبلة بأن هنالك مائتسبته 90 في المائة من النمو السكاني المتوقع فضلاً عن النمو في مستوى الطلب على المأوى والبنية التحتية الحضرية والخدمات ذات الصلة ، والتي ستكون في 48 بلداً معظمها في دول شرق وجنوب آسيا ولا سيما في كل من الصين والهند. وستستمر افريقيا في معاناتها من الفقر الحضري، كما باتت مدن امريكا اللاتينية مواقع للانتاج الاقتصادي ونمو فرص العمل كما باتت ايضا تجمعات حضرية متنامية من الفقر وعدم المساواة بين الاغنياء والفقراء. كما يبلغ العدد الحالي لسكان العشوائيات حوالي 925 مليون نسمة. وعندما يقترن هذا الرقم مع حوالي 1.9 بليون سكان المناطق الحضرية الاضافيين فقد بات من الجلي وجود حوالي 2.825 بليون نسمة بحاجة الى السكن والخدمات الحضرية بحلول عام 2030 ويعد هذا التصور هو نقطة الانطلاق لهذا التقرير العالمي (انظر الجدول رقم 1) . إن هذا التحدي لا يرتبط فقط بعدد السكان وانما ايضاً في تكوينه حيث تشهد المدن تغيراً متسارعاً وبخاصة على صعيدي الحجم ومعدل التحول السكاني. حيث أن القضية لا تنحصر بوجود المزيد من السكان في المدن بل تمتد إلى اختلاف طرائق أكلهم، وعملهم، وتسليتهم،

الزيادة في عدد الأسر لاكثر من 25 سنة	877.364.000
متوسط حجم الزيادة السنويه	35.094.000
كل يوم	96.150
كل ساعة	4.000

المصادر : المرفق الاحصائي للتقرير الرئيسي.

جدول رقم 1

الاحتياجات السكنية لاستيعاب الزيادة في المعيشية للعديد من الأسر على مدى السنوات ال 25 المقبلة.

تتراوح معدلات هذه التحديات المؤسسية من إرساء مجموعة من القوانين واللوائح التي تنظم الحياة في المدينة، إلى تطوير مناطق سكنية جديدة للنمو السكاني المتزايد، ووصولاً إلى حل المشاكل اللامركزية على مستوى المجتمع المحلي. وان تزايد التوجه نحو نظام اللامركزية في معظم الحكومات الوطنية في البلدان النامية قد عمل على تحويل الأدوار والمسؤوليات لهذه المؤسسات خلال العقدين الماضيين بيد ان هذه العملية لا تعد كافية لتوفير ما يلزم من خدمات الإسكان والبنية التحتية للعدد المتزايد من السكان. اما العامل الثاني فهو عامل التمويل، والذي يعد العامل الضروري لهذه العملية.



الفقر الحضري هو أحد الملامح البارزة في المدن الأفريقية التي تنمو بسرعة

سياق الاقتصاد الكلي لتنمية المأوى الحضري

وبالانتقال الى الاطار الاقتصادي للتنمية الحضرية، فقد كان عامي 2004 - 2005 يمثلان فترة من النمو الاقتصادي غير المسبوق على الصعيد العالمي. حيث شهد عام 2004 نمواً في الناتج المحلي الإجمالي العالمي بنسبة 4 في المائة. كما شهدت كافة المناطق النامية تطوراً سريعاً سبب التأثير بالمقارنة مع ما شهدته خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من جهة أخرى، فقد شهد نطاق التجارة العالمية توسعاً ملحوظاً مع وجود الطلب الصيني على المواد الخام والاعذية المستورده من البلدان النامية الأخرى. إلا أن أبرز السمات دهشة في النمو الاقتصادي كانت في المعدل المرتفع للنمو في البلدان النامية والذي تجاوز ما نسبته 6 في المائة لأول مرة. وقد كانت الصين في المقدمة بارتفاع معدل النمو فيها بحوالي 8.8 بالمائة. أما من منظور التوزيع، فإن هذه الأنماط تعد مصدر قلق بسبب استمرار الاتجاه نحو زيادة التفاوت في مستويات الدخل فيما بين المناطق كما هو أيضاً بين الدول المتقدمة والنامية. إضافة إلى ذلك، فإن اللامساواة العالمية بين البلدان الغنية والبلدان الفقيرة وبالتالي باتت تزداد سوءاً حتى وان كانت هناك معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي. أما أكبر مصدر للقلق هنا فيما يتعلق بهذا النمو في عام 2004 هو أنه اذا ما كان من المحتمل ان يستمر في المستقبل.

وهذا يتوقف على عوامل عدة والتي تشمل تغيير موقف الدولار ضمن العملات العالمية وبالتالي تغيير قوة اقتصاد الولايات المتحدة، اذا كان نزول الصين نزولاً ميسراً أو نزولاً صعباً في الوقت الذي تتمكن به من مواجهة خطر التضخم، إضافة إلى مدى تأثير اسعار الفائدة العالمية على تسديد الديون من جانب البلدان النامية وقدرتها على تمويل الاستثمارات الضرورية لتحقيق النمو. وتعد هذه العوامل الخارجية ضرورية دون أدنى شك لتأثيراتها على أداء الاقتصاد الكلي الوطني. كما أن تزايد أهمية

ان الطلب المتزايد على خدمات البنية التحتية تضع ضغطاً فورياً على الموارد الطبيعية. وتبين الدراسات البيئية ان للمدن تأثيرات هامة على البيئة الطبيعية الموجودة فيها والتي تعرف بـ "البصمة الايكولوجية". كما ان استهلاك الموارد الطبيعية من جانب سكان الحضر مثل حطب الوقود في افريقيا قد أصبح متنامياً بشكل أسرع بكثير من مقدرة الطبيعة على استنساخ تلك الموارد. كما يظهر هذا الضغط على الموارد الطبيعية بصورة كبيرة في زيادة تكلفة المياه الصالحة للشرب في كل مدينة تقريباً في العالم. وفي حين ان هذه المشاكل الحضرية لها اهمية محلية واقليمية إلا أن لها أيضاً عواقب وطنية واثاراً عالمية. ومن الضرورة بمكان أن يتم إدراج هذه القضايا ضمن الاطار المالي والاقتصادي للمدن في البلدان النامية. إضافة إلى ذلك، فلا بد من تحريك فكرة "التنمية المستدامة" عوضاً عن اعتبارها هدفاً معيارياً وبلاغياً بحثاً للحكومات والمجتمع الدولي. ومع هذه الخلفية، فمن الجلي بان قدرة البلدان النامية على تمويل احتياجاتها تتوقف الى حد كبير على المستوى المستقبلي لنموها الاقتصادي ومستوى التنمية بها، حيث أنه وفي حال تمكنت هذه الدول من توليد فرص العمل وموارد الدخل للعدد المتنامي من السكان، فأنها ستكون قادرة على توليد وتعبئة الادخارات والاستثمار لتمويل الاسكان وخدمات البنية التحتية، أما وفي حال بقيت تلك الدول في المعدلات الحالية للنمو، والتي تكون في بعض الحالات، غير قادرة على النمو اقتصادياً فإن هنالك احتمال ضئيل بان تتوفر هذه الموارد. ومن هذا المنطلق فإن نمو الاقتصاد الكلي هو شرط ضروري ولكنه ليس كافياً لمعالجة قضية المأوى الحضري.

بيد أن هنالك عاملين أساسيين لترجمة نمو الاقتصاد الكلي نحو تمويل التنمية الحضرية، أول هذه العوامل هو عامل الحكم- ويعني كيفية عمل المؤسسات العامة والخاصة والغير حكومية سوية بغية تخطيط وإدارة المدن. حيث

نسبة إجمالي الناتج المحلي	المخدرات الحالية	بالدولار الأمريكي
14	1.783.690.767	الصحراء الإفريقية
24.5	27.261.32.959	الشرق الأوسط
35	321.936.208.750	جنوب شرق آسيا
13	37.36.526.160	شمال آسيا
16	38.121.26.000	أمريكا اللاتينية
19	817.705.450.000	أمريكا الشمالية
21	305.467.000.000	أوروبا

المرجع: البنك الدولي 2004 مؤشرات التنمية العالمية لعام 2004، البنك الدولي.

الجدول 2: إداارات إجمالي الناتج المحلي، 2003

وبالرغم من النمو الاقتصادي المذهل في السنوات القليلة الماضية إلا أن المشكلة الخالده للفقير الواسعة النطاق في البلدان النامية تظل المشكلة ذات الأولوية القصوى التي تواجه العالم اليوم.



القطاع الغير رسمي هو المصدر الرئيسي لدخل اغلبية فقراء المناطق الحضرية في افريقية.

إن انتشار الفقر على المستوى الوطني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمستويات المتدنية للتعليم وسوء الحالة الصحية ، إلى جانب الافتقار للخدمات الأساسية للبنية التحتية مثل امدادات المياه النظيفة و الصرف الصحي والطاقة الكهربائية . كما ان العامل المباشر والاكثر اهمية الذي يسهم في تفشي الفقر في المناطق الحضرية هو النقص في دفع الاجر الجيد مقابل العمل في المدن. حيث يكمن التحدي هنا في خلق فرص العمل ومستويات الاجور. كما تعتمد قضية خلق فرص العمل على الادخار

التجارة العالمية يعنى ان "التداولات" ،سواء كانت في تصنيع منتجات أو سلع، ستزداد بشكل مركزي في النمو الاقتصادي لجميع البلدان سواء كانت متقدمة أو نامية . بيد أن هذه القضية تطرح تركيزاً كبيراً على الزراعة و انتاج المواد الخام كما أنها تتطلب إيجاد تحسينات في كفاءه البنية التحتية في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية والمواصلات والخدمات الاساسية مثل خدمة الطاقة الكهربائية و امدادات المياه اللازمة للصناعات التحويلية وغيرها . أما على صعيد القطاع المالي، فقد أظهر نمواً متواصلاً كما انتفع ايضاً من غياب الازمات الكبرى في عامي 2003 و 2004. بيد أنه من المرجح أن يؤدي انخفاض سعر الدولار وتزايد قوة اليورو إلى إحداث بعض التعديلات في عامي 2005 و 2006.

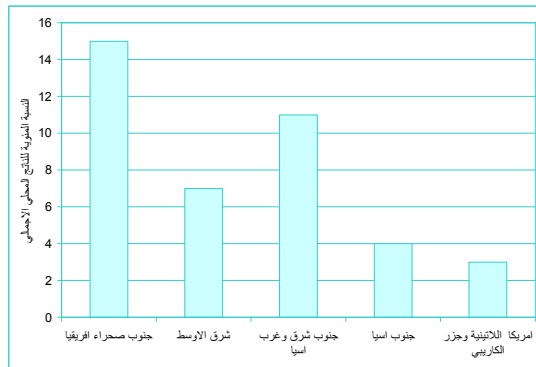
كما أن هناك احتمال ضئيل في حدوث تغييرات جوهرية في التكوين القطاعي للنمو في معظم البلدان. من جهة أخرى، تعد تكنولوجيا المعلومات ذات مساهمة متواصلة في الزيادة الملحوظة في الصناعات والخدمات في غالبية البلدان.

وفي الواقع فقد أدت زيادة عوائد الصناعات التي تعتمد على تكنولوجيا المعلومات كالقطاع المالي في زيادة التفاوت في معدلات الدخل بين القطاعات داخل البلدان. ومن النتائج المترتبة على نمط النمو الاقتصادي الموصوفة اعلاه هي ازدياد اللامساواة. حيث بات معدل التفاوت ملحوظاً بشكل متزايد ليس باعتباره مجرد مشكلة يمكن معالجتها بصورة صحيحة ولكن ايضاً بسبب تأثيراتها الكبيرة على النمو الاقتصادي والحد من مستوى الفقر واستراتيجيات الاستثمار الانتاجي لتنمية رأس المال البشري. وتبين الدراسات على مدى العقد الماضي الارتباط الكبير بين اللامساواة وسوء الاداء في الجوانب الأخرى للتنمية. إلا أنه عادة ما ترتبط ظاهرة اللامساواة ارتباطاً وثيقاً بالتعليم كما توجد اشكال أخرى للامساواة والتي يمكن ان تعزى الى سياسات الحكومات الوطنية والحكومات المحلية في المناطق الحضرية . حيث من الممكن أن تظهر اللامساواة من خلال اختلال الاستثمار العام المحلي والذي يعد حينها اختلالاً محلياً لا يمت بصلة للقوى الخارجية من خارج البلاد.

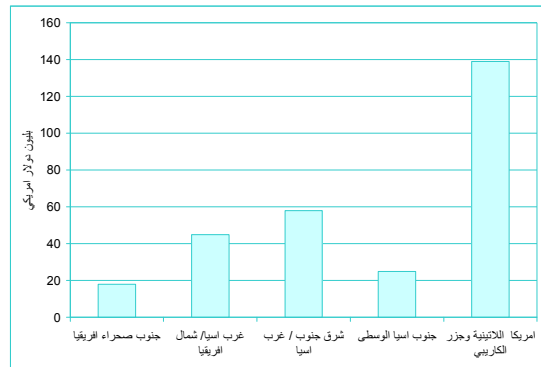
حاسمة في تحديد ما اذا كانت العائلات قادرة على الاستثمار في جميع الاحوال في المستقبل. وهناك عامل آخر شديد التأثير على البيئة الاقتصادية للبلدان النامية، الا وهو عامل الديون الخارجية. حيث خلف إرث الاقتراض الخارجي لأغراض متنوعة العديد من البلدان في مستويات متذبذبة من خدمات الديون الخارجية. وفي بعض الدول وبخاصة في افريقيا، بلغت خدمة الديون بالنسبة للنتائج المحلي الاجمالي اكثر من 400 ٪ (انظر الشكل 1). وان هذه المستويات من الديون تقوم على الفور بخفض رأس المال المحلي المتاح للاستثمار. كما ان صافي التحويل من الدول النامية لكل من المؤسسات العامة والخاصة في الدول المتقدمة بالإضافة الى المؤسسات المتعددة الاطراف تؤكد الحقيقة القائلة ان المجتمع الخارجي بالنسبة لبعض الدول ليس فقط مصدراً للأموال الضرورية للاستثمار المحلي، بل هو منفذ مصف للفوائض المتاحة التي تستطيع الدول الفردية توليدها. و في ضوء ما تقدم، فإن أنماط الاستثمار في البلدان النامية قد تغيرت بشكل ملحوظ خلال العقد الماضي. بيد أن هنالك العديد من البلدان والتي اعتمدت خلال فترة السبعينيات والثمانينيات على المؤسسات الدولية لتوفير رأس المال اللازم، وتكاليف المعاملات وأحوال هؤلاء المقرضون والتي حدثت من جاذبيتها بالنسبة لتلك البلدان التي بمقدورها التوجه نحو الأسواق المالية العالمية لرفع رأس المال الاستثماري. وفي الوقت ذاته، فقد كان هنالك انقسام هام في الاسواق المالية العالمية مع بعض البلدان -وتحديداً دول شرق اسيا وبالأخص الصين- حيث تمكنت من

والاستثمار في الاقتصاد الكلي كما في الاقتصادات المحلية. و كما ذكر سابقاً فقد اعتمد نمو العديد من الاقتصادات على مدى العقد الماضي على الصناعات التقنية والخدمات المالية والتي لا تتطلب أي منهما أعداداً كبيرة من الأيدي العاملة لتكون منتجة. كما أن ازدياد الضغوطات العالمية نحو توليد الأرباح من خلال الصناعات الخدمية قد أدت إلى تقليص الحوافز امام المشاريع المتوسطة والكبيرة الحجم لدفع "اجور المعيشة" لأولئك الاشخاص المحظوظين ممن يحظون بفرص عمل. كما برزت هنا نتيجة هامة بفعل ارتفاع مستويات الفقر، ألا وهي، شح معدلات الادخار المحلي في الاقتصادات الوطنية. كما ان تدني مستويات الادخار المحلي في القطاعين العام والخاص تسهم في تدني مستوى رأس المال الخاص بالمؤسسات المالية في البلدان الفقيرة (انظر الجدول رقم 2).

كما انها تنعكس من خلال المستويات المتدنية من العوائد الضريبية وجمع الإيرادات، والتي تضع قيوداً كبيرة على النفقات العامة والموازنات العامة. كما تعد قضية الادخار ذات أهمية خاصة فيما يتعلق في تمويل الإسكان والبنية الاساسية الحضرية، حيث أنه من المتوقع لها اثراً طويلاً الأمد على الأقل خمسين عاماً في حالة البنى التحتية، بيد أنها تتطلب استثمارات كبيرة في المقدمة على أمل ان توفر عوائد طويلة الأمد في المستقبل. وتعد الادخارات مؤسسة الاستثمار، ومع عدم وجود بعض من الفائض، فإن الاستثمار في تلك الاستحقاقات المستقبلية سيكون أمراً مستحيلاً. ولذلك، فإن أنماط توليد الدخل هي عوامل



شكل رقم 2
المعونة الائتمانية الرسمية (النسبة المئوية للنتائج الاجمالي المحلي)، 2002،
Source: World Bank (2004) World Development Indicators 2004, World Bank, Washington, DC



شكل رقم 1
خدمة الدين، 2002،
Source: World Bank (2004) World Development Indicators 2004, World Bank, Washington, DC



تلعب التنمية الحضرية تلعب دوراً هاماً في تنمية الاقتصاد الوطني

وعليه، فإن ضعف القطاع العام وعدم مقدرته على تعبئة الموارد الكبيرة للتنمية الحضرية يشير إلى ضرورة إيلاء اهتمام كبير لموارد التمويل الخاصة والتي تشمل دور عملية خصخصة خدمات البنية التحتية.

أما الخاصية الأخيرة في سياق الاقتصاد الكلي للتنمية الحضرية هي تنمية الاقتصادات الوطنية. وهناك دليل كاف يبين الأهمية المتزايدة للمدن ضمن إجمالي سياق الإنتاجية في الدول. ومن جهة أخرى، فقد تم التأكيد أيضاً على الأهمية المتزايدة لدور الناتج المحلي الإجمالي في المدن.

وبصرف النظر عن معدلات النمو الاقتصادي المتسارع في الماضي، إلا أن هناك احتمال ضئيل بأن تتوفر المصادر التقليدية للأموال بغية استثمارها بالقدر اللازم لتلبية الطلب المتوقع على المأوى الحضري والبنية التحتية ذات الصلة. أما كيفية تعبئة هذا الادخار من خلال الآليات المتنوعة، فهو السؤال موضع البحث ضمن الفصول اللاحقة من هذا التقرير.

جذب مستويات عالية من الاستثمارات الأجنبية المباشرة. كما يعد الاستثمار العام كجزء من الناتج المحلي الإجمالي منخفضاً في معظم الدول النامية، حيث تعاني تلك الدول من عجز كبير في الميزانيات العامة فيما يتعلق ببعض البنود من مثل صيانة البنى التحتية والتي تعد ذات أهمية منخفضة على سلم أولوياتها. إن شح الموارد المخصصة للاستثمار العام في البلدان الفقيرة يطرح معضلة خطيرة. وإن العديد من البلدان تكون غير كفوة للتعامل مع الاستثمار الأجنبي المباشر، حيث تعتمد تلك الدول على المساعدة الرسمية للتنمية كمصدر رئيسي للدعم المالي للتنمية الاقتصادية. بيد أن المعونة الرسمية للتنمية تعد محدودة بشكل كبير (انظر الشكل رقم 2)، وتشمل في طياتها أيضاً وعود المعونة الإضافية من قبل الدول المتقدمة والتي تم الاتفاق عليها خلال قمة التمويل من أجل التنمية والتي عقدت في مدينة منتري المكسيكية في عام 2003. حيث تواجه المستويات الفعلية للتمويل الرسمي للتنمية بعض المعوقات الناجمة عن ضعف الدعم السياسي المحلي في الدول المتقدمة أو تلك الناجمة عن قيود اتفاقيات الاقتصاد الكلي مع مؤسسات التمويل الدولية. وهنا، فلا بد للتنمية الحضرية من دخول مضمار التنافس مع الأولويات الأخرى فيما يتعلق بمخصصات معونة التنمية الرسمية لدول معينة، بالإضافة إلى الأولويات المتعلقة بالميزانيات الوطنية الخاصة بهذه الدول والتي تتحدد بشكل سياسي وواضح ضمن الحكومات الفردية. كما أن هذه المخصصات يتم تحديدها أيضاً بناءً على المستوى المؤسسي، فعلى سبيل المثال، تقوم العديد من الحكومات بتحديد المسؤولية بشكل متزايد لقضايا الإسكان والتنمية الحضرية بالاعتماد على المستوى القطاعي، والمستوى المحلي والمستوى البلدي عوضاً عن تحديدها على المستوى الوطني. وهذا يعني أن العلاقات الحكومية الداخلية المالية وتحديد التحولات المالية تعد ذات أثر كبير على مستوى ونوع الأموال التي يتم ضخها في المدن والبلديات.

الفصل الثاني

سياسة المأوى والتمويل : نظرة عامة بأثر رجعي.

وفي أوائل فترة السبعينيات ، تم تطوير مفهوم التكنولوجيا المدمجة واصبحت شائعة وقد أصبح هنالك تمييزاً بأن التقنيات المختلفة كانت مناسبة في السياقات المختلفة . كما شهد العمل الرائد في اوائل عام 1970 حضوراً ومساهمة من القطاع الغير رسمي في جميع القطاعات الصناعية والتجارية حيث لم تقتصر فقط في البناء . وفي اواخر الستينيات واعقاب السبعينيات، ظهرت أهمية المساعدة الذاتية في تنمية القطاع السكني وأهميتها بالنسبة لمجمل عملية التنمية الاجتماعية، وقد برز ذلك من خلال كتابات جون تيرنر الناشئة من تجربته في البيرو ، حيث كانت الغزوات العشوائية هي العامل المحرك لعملية تنمية القطاع السكني.

بيد أن الاعانات خلال فترة الخمسينيات والستينيات كانت تمثل جزءاً مهماً في سياسة الإسكان في القطاع الرسمي . حيث برزت خلال الفترة ما قبل وما بعد الحرب ظاهرة تاجير المساكن للعمال المدنيين بسعر أقل من أسعار تأجير السكن الاقتصادي، والتي غالباً ما كانت مرتبطة بمستوى الدخل.

الاتماط المتبعة في تنمية المأوى وتمويل البلديات: 1972-2004

خلال الفترة ما بين عام 1972 وعام 1982 كان الضوء مسلطاً على القروض ذات الفائدة المنخفضة، وكفالات القروض، والإعانات باعتبارها وسائل لجعل الإسكان متاحاً للسكان ذوي الدخل المنخفض . كما ركزت التدخلات في هذه الفترة على مشاريع العرض ذات الحجم المحدود والمتصلة بمدينة أو منطقة معينة والتي غالباً ما تكون مخصصة بمنطقة محدودة أو مجموعة من الأحياء المتجاورة .

و غالباً ما كانت المشاريع خارج سيطرة البلدية وذلك بغية اتباع معايير مختلفة من جهة أخرى ، وإيجاد وسائل تطبيقية

يناقش الفصل الثاني الاتجاهات العامة في الإسكان وسياسة التنمية الحضرية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ، كما يبرز أيضاً أهم التحولات التي حدثت بشكل خاص خلال السنوات الثلاثين الأخيرة. ولذلك، يعرض هذا الفصل سياسة تمويل المأوى الحضري من خلال سياق تاريخي.

وقد لوحظ بأن منظور توفير المسكن قد تحول من منظور الرفاهية إلى إيجاد فهم يبين أهمية توفير ظروف معيشية أفضل والتي ينجم من خلالها سكان يتمتعون بصحة أفضل وانتاجية أكبر باعتبار موضوع الإسكان حقاً إنسانياً أساسياً. وبشكل مماثل، فقد انتقلت فكرة التمويل من دعم تكلفة بعض المساكن العالية الجودة في الأحياء التي توفر خدمات جيدة إلى إيجاد فهم أكبر يطرح وجوب توفير دعم سكني للأسر شديدة الفقر من خلال السوق الحرة. (انظر الجدول رقم 3) .

سياق الافكار الدولية لتمويل عملية التنمية الحضرية

في اوائل فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية ،كانت عملية بناء منزل تعد بمثابة التكلفة العامة الاجتماعية العليا بالنسبة للتنمية الاقتصادية. وقد ركزت هذه القضية على قضايا عدة منها : التنمية الاقتصادية ، والصناعة الإنسانية ،ونوعية البناء ، وتنمية رأس المال البشري ، والتنمية الاجتماعية و معونات العاملين .

وخلال فترة الخمسينيات والستينيات ،فقد نجم عن الحركة الحديثة في الاعمار جانباً ذا أهمية فيما يتعلق بالاعمار المداري واهتمامها بالراحة المناخية واستخدام المواد المحلية التي يتم تحديدها ضمن سياق الرؤيا الذي ينص على ان التصميم الصحيح والبناء هما العنصران الرئيسيان في خلق المدن المناسبة والمريحة .

أخرى للتنفيذ (على سبيل المثال شراء المواد من خلال مستودعات المشروع بأسعار مدعومة وقروض صغيرة) كما هدفت هذه المشاريع إلى إيجاد تأثير قليل " خارج السور" وعلى وجه العموم، فقد ركزت المشاريع على المعونة الذاتية والتي عملت على طرح فكرة استغلال السكان ذوي الدخل المنخفض لافقات فراغهم وطاقاتهم حيث وتخصيصها للمشاركة في عملية بناء المنازل أو توفير البنية التحتية .

بيد أن المستأجرين لم يستفيدوا كثيراً، حيث ارتفعت أجور منازلهم مما حدا بهم للانتقال الى مستوطنات اخرى غير مطورة حيث لاتزال الأجور مناسبة بالنسبة لهم. وغالباً ما كان تطبيق المشاريع معقداً جداً بالنسبة للسلطات البلدية. وقد تأثرت الاغلبية العظمى للمواطنين ، ممن يعدون خارج نطاق مشروع "السور" بيد أن الفئات التي لم تجد عملاً في المشروع لم تستند البتة.

كما كان هنالك نوعين من المشاريع: مشاريع المواقع والخدمات لتوفير مساكن جديدة، ومشاريع ترقية المستوطنات والتي تهدف إلى إيجاد مستوى مقبول من الخدمات والأماكن العامة في العشوائيات وغيرها من المستوطنات غير الرسمية.

و قد كانت فترة الثمانينيات مرحلة التغيير حيث خضعت المشاريع التي تم تنفيذها في فترة السبعينيات الى التحليل الدقيق، وهي المشاريع التي قامت بتنفيذها مؤسسات التمويل الدولية اضافة لتلك المشاريع التي نفذت من خلال جهات خارجية. و بالرغم من كافة الجهود التي هدفت لتطوير قطاع الاسكان، الا ان المستوطنات غير الرسمية التي لا تتوفر فيها الخدمات قد باتت في تزايد مستمر عوضاً عن الحد منها. وقد تم إيجاد القيود التالية في نطاق المشروع، وهي: التأثير المنخفض على اجمالي عملية التنمية الاقتصادية الحضرية، حيث شجعت الاصلاحات المؤسسية فقط في تلك المنظمات التي قامت بتطبيق المشاريع، كما كانت مصادر التمويل مقتصرة على دور "البيع بالتجزئة" بدلاً من دور " البيع بالجملة". وقد ارتأت فترة الثمانينيات اتباع منهج "خطوة بخطوة" بهدف التحرك نحو منهج أكثر شمولية في قطاع الاسكان. (انظر الاطار رقم 1).

وقد كان مفهوم القيمة المضافة من خلال العمل البدني مترسخاً بقوة في مشاريع فترة السبعينيات، كما يشار إلى هذا المفهوم باعتباره " رصيد المجهود". وتم مساعدة المشاركين في خطط الخدمات والمواقع في جهودهم البناءة من قبل كادر المشروع والذين قدموا مجموعة من الخدمات . وعلى أية حال، فقد اظهرت التقويمات بأن هنالك العديد من المشاركين ممن قاموا بالاستعانة بعمال بناء محترفين في العمل عوضاً عن استغلال رصيد المجهود .

وقد كانت هنالك حاجة ملحة لدمج الاسكان ضمن البيئة الاقتصادية الاوسع عوضاً عن اعتباره قطاعاً خاصاً يتطلب الاهتمام من منطلقات الرفاهية. وقد وجد أن المشاريع الفردية للمواقع و الخدمات الى جانب مشاريع تطوير العشوائيات غير قادرة على التأثير في المتطلبات السكنية المتزايدة، اضافة الى ابراز الضرورة الملحة لاجاد نظام تمويل فاعل بالنسبة للغالبية السكانية.

والى جانب رصيد المجهود، فقد كان هنالك العديد من الاعانات، حيث تم الاعلان عن بعضها في المشروع (مدرج في الميزانية) بيد أن البعض الآخر كان غير ظاهر (غير مدرج في الميزانية). وقد بدا بأن المشاركين في خطط الخدمات والمواقع ذوي دخل مادي مرتفع نسبياً وقد كان ذلك غير متماشٍ مع الهدف من هذه المشاريع. من جهة أخرى، فقد لوحظ بأن اصحاب المساكن في مشاريع التطوير كانوا من بين أصحاب الدخل المنخفض كما يعتقد بأن المستأجرين لديهم هم من أصحاب مستويات دخل أدنى. ولم يجد العديد من المستفيدين انفسهم في وضع ملائم مع المشروع، حيث قاموا بالانسحاب من خلال بيع حصصهم لعوائل أغنى حيث قاموا بتجاهل بعض متطلبات المشروع فيما يرونه مناسباً لكي يتلائم مع احتياجاتهم، كما كان بعضهم يتخلف عن الدفع بغية جعله متاحاً لهم.

المرحلة والتواريخ التقريبية	محور الاهتمام	الادوات الرئيسية المستخدمة	الوثائق الرئيسية
التحديث والنمو الحضري من عام 1945 حتى اوائل السبعينات	التخطيط العمراني وانتاج المأوى من قبل الوكالات العامة	خطة التخطيط : المجمعات السكنية ، والمسكن الاساسية). القضاء على البناء المباشر للمستوطنات الغير رسمية	
اعادة التوزيع مع النمو والاحتياجات الاساسية : في منتصف السبعينات الى منتصف الثمانينات.	دعم الدولة للمساعدة الذاتية للمالك على اساس كل مشروع على حدة	الاعتراف بالقطاع الغير الرسمي ، ترقية العشوائيات ومشاريع الخدمات والمواقع والاعانات بشأن المسكن والارض	اعلان فانكوفر (UNCHS ، 1976) ، المأوى ، الفقر و الاحتياجات الاساسية (البنك الدولي ، 1980) تقييمات البنك الدولي للخدمات والمواقع (1981-1983) (اي بامبيرجر اي تال ، 1982 ؛ كيارى وبارريس ، 1982 ؛ مايو وكروس ، 1987)
النهج التمكيني / الادارة الحضرية في اواخر الثمانينات واول التسعينات	ضمان تهيئة اطار العمل من قبل السكان والقطاع الخاص والاسواق.	مشاركة القطاع العام والخاص ، المشاركة المجتمعية : الاراضي العامة وتمويل الاسكان وبناء القدرات	ان استراتيجيية المأوى العالمي للمأوى لعام 2000 (UNCHS ، 1990) التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 1986 (UNCHS ، 1987) ، السياسة الحضرية والتنمية الاقتصادية (البنك الدولي ، 1991) ، مدن ، الفقر والسكان (UNDP ، 1991) ، اجندة 21 (UNCED ، 1992) ، الاسكان : تمكين الاسواق للعمل (البنك الدولي ، 1993)
التنمية الحضرية المستدامة : من منتصف التسعينات فصاعداً	التخطيط الكلي لكفاءة الميزانية ، الانصاف والاستدامة.	كما مبين اعلاه ، التركيز الكبير على الادارة البيئية والقضاء على الفقر	تنمية المستوطنات البشرية المستدامة : تنفيذ الاجندة 21 (UNCHS،1994)
مؤتمر المونل الثاني 1996:	"المأوى الملازم للجميع" و"التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية"	الترويج والتكامل لتنفيذ السياسات السابقة	اجندة المونل (UNCHS 1996) العالم المتحضر التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية 1996 (UNCHS 1996)
استنطوبل 5+ 2001/ اعلان الالفية والاهداف الانمائية للالفية (MDGs)	استعراض جدول اعمال المونل	اعادة تجديد مجتمعات جدول اعمال المونل و السعي /وضع استراتيجيات اكثر كفاءة	اعلان بشأن المدن والمستوطنات البشرية الاخرى في الالفية الجديدة (UN،2001) ، المدن في عالم العولمة : التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية ، 2001 (UNCHS، 2001)

جدول رقم 3
معالم تنمية سياسة الاسكان

القطاع العام نحو ايجاد وسطاء ماليين. وبالمثل فقد تحول الاهتمام من الموجودات المادية الممولة نحو الهيكل المؤسسي للوكالة المنفذة للتمويل وقدرتها على تعبئة عملية التنمية المطلوبة.

فعلى سبيل المثال قام البنك الدولي بتطوير مشاريع مبرمجة والذي اتاح من خلاله للبلديات المحلية و المؤسسات الاخرى اقتراح مشاريع اضافية ضمن معدل مقبول. ونعطي نموذجاً على ذلك مشروع تحسين اسواق مدن برانا البرازيلية والذي تم تنفيذه خلال الفترة ما بين عام 1983 وعام 1988 حيث كان بإمكان عدد كبير من البلديات التنافس على الاستثمارات بناءً على الاولويات المحلية.

وفي مطلع الثمانينيات عمل البنك الدولي على اتاحة تمويل القروض بغية تمكين الحكومات للتعافي من سنوات الانحدار و ذلك من خلال طرح برامج التعديل الهيكلي. وقد كانت هذه البرامج بالنسبة للعديد من الدول بمثابة شرط للحصول على تمويل آخر للقروض. ومن هذا المنطلق فقد تم اعتبار السوق الحرة كوسيلة لتحسين الكفاءة و بث الديناميكية في الاقتصاد.



قطاع الاسكان الحضري يلعب دوراً مهماً في سياسة الرفاهية

وقد نجم عن ذلك نقلة نوعية من المشاريع المحلية متعددة القطاعات والتي لا تؤثر سوى على اقلية محظوظة نحو ايجاد قدرة مستدامة لتوفير الاسكان و التنمية الحضرية بحيث تكون ذات تأثير فاعل على غالبية السكان اضافة الى توافقها مع مجمل السياسة و البيئة الاقتصادية. وقد تغير مبدأ الاقتراض الذي كان محصوراً في مؤسسات

إطار رقم 1 (سبع نقاط تصور تنمية القطاع بأكمله)

تتطلب التنمية المستدامة إيجاد توجهات متكاملة بحيث تصل إلى كافة القطاعات لتؤثر في النشاطات المادية والاقتصادية والاجتماعية إضافة إلى تأثيرها في المؤسسات. كما قامت عدة منظمات دولية رئيسة كمنظمة الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي بتطوير تلك التوجهات.

وفي تقرير البنك الدولي حول قطاع الإسكان في عام 1993 ، بعنوان "الإسكان : تمكين الأسواق من العمل" ، طرح البنك قضية تنمية إجمالي قطاع الإسكان بحيث يتضمن على سبعة عناصر على أن تكون ثلاثة منها في جانب الطلب، وثلاثة أخرى في جانب العرض، على أن يعود العنصر السابع لإدارة القطاع.

جانب الطلب

1. تنمية حقوق الملكية- على سبيل المثال- تنظيم الحيازة في المستوطنات العشوائية والغاء سيطرة عملية الإيجار،
2. تطوير أنظمة تمويل الإسكان وبخاصة التمويل العقاري ،
3. استهداف الإعانات .

جانب العرض

4. توفير البنية التحتية لتطوير الأراضي السكنية،
5. تنظيم عملية تنمية الأراضي والمساكن والتي تضمن عرض المراجعات التنظيمية لازالة العوائق أمام التنمية ،
6. تحسين التنظيم والمنافسة في قطاع الصناعات الانتشائية.

إدارة القطاع

7. إيجاد الإصلاح المؤسسي المناسب.

Sources: World Bank (1993) *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper, World Bank, Washington, DC; Pugh, C. (2001) 'The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950-1999', *Housing Studies* 16(4)

وكان دور الدولة يتمثل في التمكين : حماية حقوق الملكية الخاصة، والحد من التنظيمات التي تعيق الأسواق ، وتحقيق الاستقرار في الاقتصادي الكلي ، وتطوير أسواق تمويل رأس المال، وإيجاد سياسات القطاع والإطر المؤسسية لتحقيق التنمية الفاعلة. وقد كانت هناك حاجة ملحة في الدول المقترضة للاشتراك في تطوير مؤسسات تمويلية فاعلة حيث تعتبر عملية تمويل المساكن جزءاً منها.

وفي ذلك الوقت عملت المشاريع المدعومة خارجياً بتوجيه قروض الإسكان والقروض الحضرية إلى مؤسسات تمويل الإسكان وصناديق التنمية البلدية بحيث يصبح بالإمكان صرفها على نطاق أوسع وأسرع مقارنة بمدخلات الخطط الجغرافية.

وقد أظهرت أحداث المراجعات في تحول سياسة الإسكان بان هنالك نقطة ارتكاز في تغير السياسة خلال الفترة ما بين عام 1985 وعام 1987 ، والتي مثلت نقطة التقاء مابين المؤتمرين العالميين الرئيسيين لبرنامج المونل. وفي نهاية تلك الفترة القصيرة فقد تم الانتهاء من اعداد اتجاه التمكين و اعلانه على الاجندة الدولية.

وقد اعتبر اتجاه التمكين قضية الإسكان والتنمية الحضرية كقضية متعددة القطاعات ، حيث تتأثر بنفس القدر الذي تتأثر به قضية التمويل من حيث الكفاءة وعدم الكفاءة في ميادين الصناعة الإنشائية أو أنظمة حيازة الأرض أو الأطر التنظيمية . وقد كانت تتمثل مهمة الدولة حينها بأنها الجهة المنظمة لأطر العمل القانونية والاقتصادية للانتاجية الاقتصادية والفاعلية الاجتماعية والتي يمكن من خلالها ازدهار العملية الفاعلة لتنمية المستوطنات.

ودعا سياق التمكين أيضاً إلى إيجاد بيئة لسياسية الإسكان بحيث تكون قادرة على الإشراف على القطاع وتنظيمه، وذلك مع عدم قيام الحكومة بدعم الإسكان بصورة مباشرة، حيث تعمل على ترك الانتاج الفعلي وتوفير السكن لسوق الإسكان والذي تبذل به كافة الجهات المشاركة قصارى جهدها وبأعلى مستوى من الكفاءة فب العملية الانتاجية، وتتضمن هذه الجهات كلاً من القطاع الرسمي من خلال الحرفيين وافراد الاسر المشاركة إلى جانب منظمات المجتمع التطوعية.

من جهة ثانية، فهناك ثلاثة مدخلات (خمس أسواق وتدخل واحد) تتطلب التحرير بغية تمكينها من العمل بصورة كفؤة لإتاحة عملية توفير المساكن، وتتضمن هذه المدخلات: الأرض ، التمويل ، الصناعة الإنشائية/ القوى العاملة، مواد البناء ، البنية التحتية والأطر التنظيمي للعمل.

وقد شهدت منتصف الثمانينيات ولادة التنمية المستدامة كعنوان شامل للنشاطات الانمائية. ومنذ ذلك الوقت ، لم يعد بإمكان اية وكالة تجاهل ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الاثر البيئي المصاحب للعوائد الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن مشاريعها. ويعرض الفصل السابع من الاجنذة الحادية والعشرين تجديد إجمالي الهدف من تطوير النوعية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للمستوطنات البشرية والبيئات العاملة والمعيشية لجميع السكان وبخاصة الفقراء منهم . وفي الوقت ذاته، تم تجديد التوكيد على ضرورة التحول من مبدأ "القدرة على الدفع " نحو "الرغبة للدفع " كنتيجة للتحليل الاقتصادي الذي وجد بأن المبدأ الاخير قد نجم عنه تقديرات اكثر دقة فيما يتعلق بحسابات استرداد تكاليف المأوى .

وشهدت فترة التسعينيات تحولاً مكثفاً نحو توجه قطاعي واسع النطاق. وبدأت الجهات المانحة الرئيسية بمنح الدعم ضمن قطاع متفق عليه ليتم التنسيق مع وجود تنسيق بالتعاون مع الحكومات على المستوى المحلي أو الوطني . وقد عمل ذلك على تحويل تدخلات الدول المانحة من البرامج المباشرة ، والتي عادة ما تكون متوافقة مع أولوياتها، نحو دعم الحكومات لتنفيذ أولوياتها الخاصة بها . وقد استمر هذا التركيز في التحرك من الاهداف المادية نحو التنمية المؤسسية الواسعة والتي تشمل عملية استدامة مالية لبرامج التطوير .

وبشكل مماثل، فقد تحولت وكالات الاقراض من "دور البيع بالجزءة" والذي كان يدمجها في كافة التفاصيل الدقيقة للمشروع، نحو "دور البيع بالجملة" وذلك للعمل مع البلديات المحلية أو غيرها من المؤسسات التي تقوم بتخطيط وتنفيذ التفاصيل ضمن المعايير الواسعة للبرنامج إضافة إلى اثبات قدرتها الإدارية. وقد تطلبت شروط القرض وجود "التمويل المستدام " والذي يمثل أسترداد التكلفة وفي الإدارة الماهرة للايرادات والنفقات ضمن سياق الفاعلية التشغيلية.

وبحلول عام 1990 ، قام برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية بصياغة افكاره الشاملة للاصلاح السكني، حيث تم نشر الاستراتيجية العالمية للمأوى لعام 2000 . حيث كانت تلك الاستراتيجية تتضمن غاية كافية مع تفأؤل مفرط فيما يتعلق بهدف "السكن الكريم " للجميع بحلول عام 2000. وفي اواخر العقد ، تم استبدال هذا المصطلح ليصبح "السكن الملائم" . إضافة إلى ذلك، فقد تم تضمين الحاجة الى السكن

الملائم في العديد من توصيات قمة الامم المتحدة والاعلانات الختامية لها . وقد أيقنت استراتيجية المأوى لعام 2000 بأنه قد كان لدى الحكومات اشتراط بغية ضمان إيجاد البيئة المناسبة لتعبئة تمويل الاسكان . وقد تم اعتبار غايات هذا الجهد على أنها تهدف إلى تعزيز وتعبئة الادخارات، والحد من التكاليف، وتحسين كفاءة الوساطة المالية، ومساعدة حرية حركة رأس المال من خلال الاقتصاد الوطني . إن اصلاح التمويل السكني يعد عنصراً رئيساً لاستراتيجية المأوى كما تم اعتباره جزءاً من الجهد الأوسع لاصلاح وتطوير القطاع التمويلي .

وتشجع استراتيجية الماوى العالمية الجهات الممولة للحد من تكلفة تمويل الاسكان الى ادنى مستوى ممكن، بيد أنها قد حثت على طي صفحات ايام المعونات السكنية ، والمعدلات الشكلية للفوائد المنخفضة، والتدخلات السياسية . وعوضاً عن ذلك، ينبغي أن تكون تدخلات الحكومة متوافقة مع المبادئ التمولية والاقتصادية السليمة، وذلك من خلال طرح المدخلات السليمة في نسبة الودائع ، وتكاليف الخدمات ، وتكلفة المخاطر ، ومخاطر التخلف ، وتقلبات في معدلات الفائدة ، والسيولة واعادة الدفع .

وفي ذلك الوقت كانت الادخارات الشخصية تعتبر بمثابة حجر الزاوية لتمويل الاسكان بالنسبة للفئات من ذوي الدخل المنخفض حيث كان من الضروري تعيينتها قدر الامكان . ووجدت الاستراتيجية العالمية للمأوى أنه من المقبول اعتبار الاعانات ضرورية بالنسبة لبعض طالما أنها قد قدمت الفائدة الكبيرة لأولئك الذين في هم امس الحاجة ممن تمت معاملتهم بطريقة مماثلة مع الفئات الأخرى المتكافئة معها في الحاجة .

وشجعت النقلة الجديدة عملية الإصلاح المؤسسي إلى جانب عملية التنمية. حيث صاحب ذلك انتشار السلطة اللامركزية وتحولها من المركز الى المناطق والبلديات مع وجود نمو في حس المسؤولية بالنسبة للظروف الحضرية .

وقد تم إبراز حاجة مؤسسات تمويل الاسكان لتكون قادرة للمنافسة على الودائع والاستثمارات على قدم المساواة مع المؤسسات المالية الأخرى، حيث يعكس ذلك بداية حركة العولمة في مطلع التسعينيات . وعليه، فلا بد ان يكون الاقراض ضمن معدلات فائدة حقيقية إضافة إلى وجوب ربط الودائع لمدة كافية بغية دعم الاقراض الطويل الاجل .

وخلال فترة الستينيات قامت بعض الدول النامية بتطوير سياسات ومؤسسات فاعلة ومتكاملة في ميدان

- تكامل واتزان أنظمة تمويل الإسكان : في الشرق الأوسط وشرق آسيا حيث يبدو (في الحقيقة لا يبدو) مجموعة المؤسسات متزنة جداً حيث ان توفر تمويل الإسكان ضمن القيود والفوائد الخاصة . وتوفر ضعف الاعانات المالية المستهدفة والتمويل بأسعار تفضيلية في سياق الذي فيه ارقام الوحدات ذات المحددات المهمة للنجاح . ويلعب القطاع الغير رسمي دوراً رئيسياً في التمويل المفقود الذي يقود الى الكلفة الضمنية المرتفعة لرأس مال الإسكان .

- أنظمة تمويل الإسكان المتكاملة والسليمة : بعض من دول جنوب شرق آسيا قد طورت أنظمة تمويل الإسكان السليم والإشراف الجيد مع اسواق الرهن العقاري الثانوي التي تدار للوصول الى النزول السليم في مستويات الدخل المادي بسبب ان البنوك بإمكانها اختيار كيف تمول وانشاء المقاولين الذين ينتجوا نوعية العمل بشكل افضل بالإضافة الى ان المستثمرين يلتبسوا الى التقنيات المبتكرة من حول العالم لتحسين استثماراتهم.

- أنظمة تمويل الإسكان المتقدمة : قد وجدت في منظمة دول التنمية والتعاون الاقتصادي ، ونمت هذه الأنظمة في المملكة المتحدة لبناء تقاليد المجتمع والادخار والمجتمعات المقترضة في المملكة المتحدة وان الاسواق الأوروبية القارية تميل الى استخدام سندات التمويل في الاسواق ولكن جميع المؤسسات الرهن العقاري الخاصة تقوم بتقليص العولمة المصرفية التي توفر خدمات التمويل الخاصة بتسليم الرهن التجاري .

Source: Renaud, B. (1999) 'The financing of social housing in integrating financial markets: a view from developing countries', Urban Studies 36(4)

وقد كانت السياسة الجديدة بمثابة جهد يسعى لتحسين أداء المؤسسات المالية وذلك من خلال توفير الضمانات للمستثمرين الدوليين والمماثلة لبرنامج ضمان قروض الإسكان الذي تتبعه الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وعلى أية حال، فقد انتقلت بعض أنظمة تمويل الإسكان من الازدهار الى الكساد كما صاحب هذا التحول العديد من النتائج المحلية الوخيمة، ونضرب مثلاً على تلك الأنظمة النظام المكسيكي لتمويل الإسكان.

تمويل الإسكان، حيث كان هنالك إدراكاً بأن المؤسسات المالية المدارة من قبل الحكومة قد فشلت فشلاً ذريعاً في تحقيق اهدافها الحميدة واصبحت بيروقراطية وغير كفؤة إضافة إلى تحولها لفريسة عرضة للاستغلال من قبل الجهات المتطفلة (انظر الاطار رقم 2) . ان الدول التي تتمتع بقطاعات تمويل الإسكان المتطورة، وبخاصة الدول النامية ذات الدخل المتوسط والتي يقع بعضها في قارة اسيا هي الدول التي استفادت من التركيز الدولي على تمويل الإسكان .

اطار رقم 2 مؤسسات تمويل الإسكان خلال فترة التسعينات

كانت مؤسسات تمويل الإسكان خلال فترة التسعينات تستند على الأنظمة التالية:

- أنظمة تمويل الإسكان الغير متطورة : الشائعة في شبه الصحراء الإفريقية بالإضافة الى أنظمة التمويل الضعيفة والبنوك الاقتصادية وان الأولوية يجب ان تعطى لتحسين القوانين الحضرية والسياسات والممارسات التي تآثر بالإسكان ابتداءً مع ايضاح حقوق الملكية التقليدية. ويجب على الجهود العامة ان تركز على تنمية البنية التحتية وتوفير الاراضي المزودة بالخدمات والتملك. وجميع معالم القدرة الواقعية .

- افتقاد أنظمة تمويل الإسكان في الاقتصاديات التي تم تخطيطها سابقاً بصورة مركزية : واحدة من هذه المشاكل في الاتحاد السوفيتي السابق والصين وفيتنام والتحسينات المنسقة اللازمة لانشاء أولاً القروض العقارية وثانياً مرافق الاسواق .

- تجزئة وعدم اتزان أنظمة تمويل الإسكان : الشائعة في امريكا اللاتينية حيث ان أنظمة تمويل الإسكان صغيرة جداً فيما يتعلق بالاقتصاد بسبب سوء ادارة الاقتصاد الكلي و/أو الصدمات الخارجية وارتفاع التضخم بصورة كبيرة. والتفاوت الشديد في المجتمعات واغلبهم غير قادرين على تمويل الرهن العقاري لذلك فإن تشوهات الاعانة هي تشوهات راسخة وبإمكان تقديم المعونة الى الاقتصاد العام حتى لا ينفجر ويتم فصل الاعانة بصورة اساسية من التمويل الى الاعانات الهادفة بالإسكان الاجتماعي .

الألفية الجديدة: سياسات ومنظمات المأوى والتنمية الحضرية



حقوق الإسكان تشكل عنصراً هاماً للحملة العالمية للمؤئل بشأن ضمان الحيازه والحكم الحضري السليم

واخيراً ، وخلال فترة التسعينيات ، فقد تحولت الحاجة لضمان السكن الملائم الى الحق في ضمان السكن الملائم . وفي عام 1996 ، شدد مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية على التزام الدول بمراعاة الحق في السكن الملائم على النحو المنصوص عليه في الصكوك الدولية. كما تم اعتبار أية تدابير تراجعية ، مثل عمليات الاخلاء القسري بمثابة انتهاك للحق في السكن. وفي الواقع فقد تم إلزام الدول بواجب احترام وحماية وتأمين حقوق الإسكان. وعلى أية حال، فإن جميع ما ذكر سابقاً لا يلزم أية دولة لتوفير السكن المجاني للجميع ، بل يلزمها لانشاء البيئة القانونية والاجتماعية والاقتصادية التي توفر للاسرع الفرصة الكافية لتلبية احتياجاتهم .

يعد التمويل المصرفي الرسمي في الألفية الجديدة مجرد واحد من عدة عوامل في الميدان. كما يعد التمويل العقاري رائجاً في غالبية البلدان، بيد أنه من الواضح ان القيود المحددة لهذا النوع من التمويل هي التي تحول بين كونه الحل بالنسبة لمعظم الأسر المنخفضة الدخل. ولسد هذه الفجوة، فقد تحول تمويل القروض الصغيرة من التركيز على المشاريع نحو كونه سمة هامة من سمات نظام التمويل الاسكاني. وقبيل نهاية الألفية، فقد تم دمج الاستراتيجية العالمية للمأوى لعام 2000 والفصل السابع من الأجنحة الحادي والعشرين ضمن جدول اعمال برنامج المؤئل في قمة اسطنبول في عام 1996. حيث توفر أجنحة المؤئل ركيزة لسياسة الإسكان الدولي والوطني إضافة إلى سياسة التنمية الحضرية للقرن الحادي والعشرين . فعلى صعيد التمويل، تلزم الأجنحة كافة الدول الاعضاء لتعزيز الاليات التمويلية القائمة. كما تسلط الضوء على اهمية تطوير المناهج المبتكرة لتمويل تنفيذ جدول أعمال المؤئل ، بما في ذلك تعبئة موارد اضافية من المصادر العامة والخاصة والمصادر الثنائية والمتعددة الاطراف ، وفي نفس الوقت ، فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار بأن المؤسسات المحلية المشاركة في القروض الصغيرة هي الأكثر امكانية لتوفير الإسكان للفقراء (أنظر الاطار 3). كما يعد نشوء منظمات المجتمع المحلي المختصة في تقديم القروض للسكان الفقراء سمة هامة من سمات العقد الماضي، ولعل من الممكن القول بأن انشاء منظمات المظلة الوطنية والدولية يعد في ذات الأهمية حيث تعمل تلك المنظمات على تمكين ومساعدة المنظمات المحلية في مهمتها، مثل الرابطة الدولية لقانطي العشوائيات/ الأكواخ، ومنظمة المجتمع لتطوير مراكز موارد المناطق (سبارك) في الهند. وقد أضفت هذه السمة بعداً جديداً لتمويل الإسكان والتنمية الحضرية. ولعلها كانت المرة الأولى التي يكون من خلالها الشعب والمواطنين الفئة الأكثر استفادة من القروض الدولية الكبرى، حيث قاموا بتحديد كيفية انفاق المال وتنظيم الآخرين على ان يفعلوا الشيء نفسه .



تعد قضايا المأوى والادارة الحضرية موضع قلق للجميع

(ج) [تعزيز] الايرادات العامة عن طريق استخدام ، حسب الاقتضاء ، الادوات المالية التي تساعد على الممارسات السليمة بيئياً من اجل تعزيز الدعم المباشر لتنمية المستوطنات البشرية المستدامة.

(د) [تعزيز] الاطر التنظيمية والقانونية لتمكين الاسواق من العمل ، والتغلب على فشل السوق وتيسير المبادرات المستقلة بشكل مبدع ، فضلاً عن تشجيع مسؤولية الاستثمار واعادة الاستثمار الشركات بشكل اجتماعي وبيئي والشراكة مع المجتمعات المحلية وتشجيع مجموعة واسعة من الشراكات الاخرى لتمويل الماوى وتنمية المستوطنات البشرية .

(هـ) [تشجيع] التساوي في فرص الحصول على القروض لجميع السكان.

(و) [اعتماد] عند الاقتضاء ، الشفافية ويمكن التنبؤ بها في الوقت المناسب وعلى اساس اداء آليات لتوزيع الموارد بين مختلف المستويات الحكومية ومختلف الجهات .

(ز) [تشجيع] الوصول الى السوق بالنسبة لأولئك الذين هم اقل تنظيمياً و دراية أو المستعبدين من المشاركة في تقديم الاعانات ، و عند الاقتضاء تعزيز آليات الانتماء وأدوات اخرى لتلبية احتياجاتهم.

Source: UN (1996) *Istanbul Declaration*.
Second United Nations Conference on
Human Settlements (Habitat II),
Istanbul, Turkey, 3-14 June

حول التمويل ، الفقرة رقم 47 من جدول اعمال المونل حيث تلتزم دول الاعضاء بما يلي :

...تعزيز الآليات المالية القائمة ، وعند الاقتضاء تطوير المناهج المبتكرة لتمويل وتنفيذ جدول أعمال المونل التي ستعمل لتعبئة الموارد الاضافية من مختلف مصادر التمويل العامة والخاصة والثنائية والمتعددة الاطراف على مستوى الصعيد الدولي والاقليمي والوطني والمحلي والتي من شأنها تعزيز الكفاءة والفعالية والمسؤولية والتوزيع الحسابي للموارد وادارتها والاعتراف بأن المؤسسات المحلية المعنية بالقروض الصغيرة تكون الاكثر امكانية لبناء مساكن للفقراء.

الفقرة رقم 48 تلتزم دول الاعضاء ايضاً بما يلي :

(أ) [تشجيع] الاقتصادات الوطنية والمحلية من خلال تعزيز التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة التي تجذب الموارد المالية المحلية والدولية والاستثمار الخاص وخلق فرص العمل وزيادة الايرادات ، وتوفير قاعدة مالية قوية لدعم توفير الماوى الملائم وتنمية المستوطنات البشرية المستدامة.

(ب) [تعزيز] الضريبة وتعزيز القدرة على الادارة المالية على جميع المستويات ، وذلك لتطوير مصادر الدخل

الفصل الثالث

تمويل التنمية الحضرية

العجز في نفقاتها التشغيلية كما تعتمد هذه الدول على المنح المقدمة من الدول المانحة لتلبية احتياجاتها الأكثر إلحاحاً في القضايا البيئية والاجتماعية. وتعد الاموال الخارجية المصدر الرئيسي لتمويل مشاريع تطوير وتوسعة خدمات البنية التحتية والخدمات الحضرية. وقد قامت السياسات اللامركزية بتفويض المسؤوليات الوظيفية لتلك السلطات دون تزويدها بالموارد المالية اللازمة لاداء هذه المهمة .



اموال البنية الحضرية تلعب دوراً متنامياً في مدن البلدان النامية.

يتناول هذا الفصل طائفة واسعة من المشاكل التي تواجهها السلطات البلدية في عملية تمويل التنمية الحضرية حيث أنها تستجيب للتحديات الناجمة عن التحولات الكبرى في قاعدتها الاقتصادية ، والتي ظهرت نتيجة سقوط الحواجز التجارية وظهور اقتصاد متعولم. ويبرز هذا الفصل على وجه الخصوص المناهج الجديدة والمبتكرة لتمويل التنمية الحضرية ، وكذلك صلة سياق تمويل التنمية الحضرية مع سياق تمويل تنمية المأوى. ويتضمن جوهر هذه الصلة حقيقة الدور المركزي الذي يلعبه تمويل البلديات في تقديم خدمات البنية الأساسية على مستوى المدينة، بما في ذلك داخل العشوائيات التي تستوعب غالبية سكان الحضر في الدول النامية. ويركز الفصل على الدول النامية ، حيث تكون التحديات كبيرة والموارد أكثر حدة. ولذلك فقد كانت هذه الدول هي المستهدفة من قبل الاهداف الانمائية لللفية كما أصبحت جزءاً من الأهداف ال 2015 التي تم اعتمادها في عام 2001. وقد ظهر في السنوات الأخيرة عدة أنماط عالمية هامة في تمويل البلديات في السنوات الأخيرة وهي: توسعة مصادر الإيرادات المتولده محلياً ؛ وتعزيز الادارة المالية المحلية ؛ وإيجاد شراكات لتمويل الاستثمارات الرأسمالية ؛ وتعزيز إمكانيات الحصول على قروض طويلة الاجل للبلديات.

التمويل البلدي والتنمية الحضرية :القضايا الرئيسية

ان مجموعة القواعد الضريبية المحلية القوية، إضافة إلى العلاقات المالية المركزية والمحلية، والتحويلات الهادفة في الدول المتقدمة عملت على منح الحكومات المحلية الوسائل لدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمادية فيها للمشاركة مع هيئات من القطاع الخاص والتي تقدم مبادرات التنمية إضافة إلى العمل مع المنظمات غير الحكومية ضمن برامج اجتماعية. اما في الاقتصادات الانتقالية، فإن تطور التمويل البلدي للتنمية الحضرية يعكس النهج الذي تتبعه كل دولة لدى اندماجها ضمن الاقتصاد العالمي. كما أن تسلسل الإصلاحات التي تمس اطر العمل القانونية والمؤسسية إلى جانب القطاعات الاقتصادية تعد ذات أهمية قصوى .

وفي العديد من الدول النامية، تعتمد السلطات المحلية اعتماداً كبيراً على التحويلات المركزية لتغطية اشكال

- الافتقار الى الاموال اللازمة لصيانة الأصول القائمة.

مصادر التمويل البلدي

تحصل البلديات على التمويل من مجموعة مصادر واسعة النطاق، بيد أن الفئات الرئيسية تتكون من التحويلات المالية الواردة من الحكومة المركزية والايادات المولده محلياً ، بما في ذلك تمويل الديون. وتمثل حوالات الحكومات المركزية الجزء الاكبر من الموارد المحلية في غالبية البلدان ، وخصوصاً لاستثمارات رؤوس الأموال ، وهي عادة ما تستند إلى اعادة توزيع بعض الايرادات المحصلة مركزياً : اعادة التوزيع الجزئي للقيمة الضريبية المضافة ، وتحديد المنح لتغطية النفقات المنكررة ، والمنح المخصصة لمشاريع محددة. كما تعمل هذه الحوالات على سد الثغرة ما بين زيادة قدرة الايرادات البلدية إلى جانب قدرة النفقات المحلية. وتنقسم الايرادات المولده محلياً إلى ثلاث فئات واسعة الاوهي : الضرائب على الممتلكات والنشاطات الاقتصادية ؛ ورسوم استخدام الخدمات التي يتم توصيلها، وتحسين البنية التحتية ؛ والقروض المستخدمة لتمويل الاستثمارات طويلة الأجل ، والتي عموماً ما تكون في البنية التحتية .

الضرائب على الاملاك والاعمال التجارية

تتطلب ادارة الضرائب على الممتلكات وجود قدرة جيدة للتقويم العقاري بغية القيم بعمليات تقويم دورية لكافة الممتلكات الخاضعة للضريبة خلال فترة لا تتجاوز الخمس سنوات. من جهة أخرى، فإن انشاء نظام معلوماتي محوسب قادر على حفظ كافة سجلات التقويم وسجلات الملكية يعمل على تسهيل هذه المهمة. وفي حال توافر كافة القدرات المذكورة آنفاً، فإنه من الممكن ضمان أن تكون تقويمات جميع الممتلكات واقعية ومتوائمة مع أوضاع السوق. وفي كثير من الدول النامية، يتم حفظ سجلات الملكية بصورة يدوية حيث يواجه خبراء التقويم صعوبة في مواكبة التحضر المتسارع. كما أن العائدات الضريبية من قطاع العقارات تعد ذات مستوى متدني نسبياً مقارنة مع القيمة السوقية للأصول ، ومعدل تقدير الاراض التي تتوفر فيها الخدمات وغيرها التي لا تتوفر فيها الخدمات .



التممية الحضرية لا يمكن ان تنجح بدون مصادر دخل ثابتة ورأس المال الخاص الفاعل.

الأنظمة الوطنية لتمويل البلديات

هنالك قضيتان رئيسيتان مستجدتان تؤثران على الأنظمة المالية البلدية في كل من اقتصادات الدول المتقدمة والنامية، أولى هذه القضايا هي احراز اللامركزية في المسؤولية المتعلقة بالبنى التحتية واستثمار وايصال الخدمات الى الحكومات المحلية ، وهو الاتجاه الذي عمل على زيادة العبء المالي. أما القضية الثانية ، فهي التطور المتسارع للعلاقات المالية المحلية والاقليمية. بيد أن هنالك انتقالاً سلساً نسبياً للأدوار المكتملة ما بين السلطات الاقليمية والمحلية في الاتحاد الاوروبي إلا أن الوضع لا يزال اقل وضوحاً في الدول النامية ، باستثناء الهند ، حيث تمارس كل من الدولة وحكومات المقاطعات سيطرة عالية على تمويل البلديات.

وهناك تحديات رئيسية ينبغي معالجتها والتي تتضمن:

- وجود اعداد كبيرة من البلديات الصغيرة والضعيفة مالياً ؛
- اللامركزية الممتائلة ؛
- تقليص التحويلات المركزية ؛
- ضعف مصادر الايرادات المحلية ؛
- الافتقار الى وجود أسواق قوية لرؤوس الأموال ؛
- معوقات تنمية مؤسسات الائتمان البلدية؛
- عدم كفاية قدرة وقواعد الادارة المالية الفاعلة على المستوى المحلي ؛
- الافتقار الى آليات تمويل الاستثمارات الحضرية ؛

رسوم الاستخدام

أطار رقم 4 ربط الرسوم في بوسطن ، الولايات المتحدة

في بوسطن، وقع المطورين اتفاقية مشروع اثار التنمية مع سلطة اعادة التطوير في بوسطن من أجل المشاريع العقارية الكبيرة التي تتطلب تعديل التقسيم . ان ربط الرسوم تفرض على كل قدم مربع اضافي من المساحة الزائده عن 100,000 قدم مربع كحد اعلى. وفي عام 2004 ، كان ربط الاجور يعادل 8.62 دولاراً للقدم المربع الواحد ، و منها 7.18 دولار مدعومه بأسعار معقولة للاسكان و 1.44 دولار امريكي كوضائف تدريبيه . وهذا المعدل يمكن تعديله كل ثلاث سنوات لمتابعة التضخم . وان جدول المدفوعات موزعة على 7 سنوات للمشاريع الوسط و 12 سنة لتنفيذ المشاريع في مجالات اخرى ، وهذه الرسوم المودعه في صندوق خاص لتوفير السكن والتدريب . وكبديل لذلك ، يمكن للمطورين ان يكون لديهم حق اختيار لبناء مشاريع سكنية بأسعار معقولة أو انشاء برنامج للتدريب وخلال فترة ما بين عام 1987 و عام 2004 تم تخصيص مبلغ قدره 79.6 مليون دولار للاسكان من خلال الربط ، اضافة الى 7604 وحدة سكنية في المدينة و 6116 التي كانت في متناول اليد . وخصص البرنامج مبلغ قدره 15.2 مليون دولار للتدريب ومنح مبلغ قدره 12.9 مليون دولار الى 190 برامج لمختلف الوضائف ، مثل مبادرات العمل المدرسية والأسرة والقراءة والكتابة والعمل القائم على التعليم وتهيئة 1000 فرصة العمل.

Source: Boston Housing Authority (2000, 2002, 2004) *Leading the Way* housing initiative reports, available at www.cityofboston.gov/dnd/D_Neighborhood_Housing_Reports.asp; Boston Municipal research Bureau (1998) *Boston's Linkage Program: A New Approach to Managing Linkage Funds for Housing and Job Training*, City of Boston, MA; Avault, J., Consalvo, R. and Lewis, G. (2000) *Survey of Linkage Programs in Other US Cities with Comparisons to Boston*, Boston Redevelopment Authority, Boston, MA

تعتبر الرسوم جزءاً هاماً من عوائد البلديات وخصوصاً في الاقتصادات المتقدمة. وبالرغم من استخدامها على نطاق واسع، فإن قوتها في البلدان النامية عادة ما تكون أقل من تكاليف التشغيل واستهلاك أنظمة البنية التحتية حيث تقوم العديد من الحكومات بتحديد معدلات أدنى من مستوياتها الاقتصادية من أجل الحد من معاناة الفقراء. كما قامت الحكومات على جميع المستويات باتخاذ التدابير للتخفيف من معاناة الفقراء وذلك من خلال إيجاد توازن ما بين الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية. وتتضمن التدابير الأكثر شيوعاً ما يلي :

- السماح بأدنى مستويات الاستهلاك الفردي أو الأسرة مجاناً ، كما في جنوب افريقيا ؛
- دعم الرسوم المدفوعة من خلال الاسر محدودة الدخل؛
- واقامة هيكل تسعيري لصغار المنتفعين بحيث لا يكون قائماً على اعتبار التمييز.

ومؤخراً ، حظي النقاش الدائر حول تسعير الخدمات الأساسية ببعده جديد وذلك نتيجة لحركة المنظمات غير الحكومية التي دعت لضمان وتوكيد " حق العيش في المدينة " بصورة قانونية . ويشمل هذا الحق الحصول على الأراضي الحضرية والخدمات الحضرية لجميع المقيمين .



ان الحوار الاخير حول تسعير الخدمات الأساسية قد أدى الى تحسين الادارة المالية للمدن.

تحسين الضرائب والاقتراض

تقوم السلطات المحلية بتعويض السلطات المحلية في الدول ذات الاقتصاد المتقدم مقابل النفقات الإضافية المتكبده نتيجة توسعة الخدمات والبنية الأساسية الحضرية في مشاريع التنمية الحضرية الجديدة أو في مشاريع ترقية الخدمات في المناطق الحضرية، وذلك من خلال مجموعة من الرسوم والضرائب ذات التأثير عليها. فعلى سبيل المثال، منذ منتصف الثمانينيات، شهدت كلاً من مدينة سان فرانسيسكو ومدينة بوسطن في الولايات المتحدة الأمريكية برنامج التوصليل والذي يلزم مطوري مشاريع التطوير التجارية الكبيرة بدفع مبالغ محددة تعمل على تمويل إنشاء منازل ذات قيمة متوسطة إضافة إلى إتاحة فرص التدريب العملي لسكان الأحياء ذات الدخل المنخفض (انظر الاطار رقم 4). و يتطلب تمويل النفقات الرأسمالية الحصول على قروض طويلة الأجل بحيث تكون ذات صلة واسعة وبفترة تشغيل الأصول التي سيتم تمويلها. أما في حالات ارتفاع التضخم والكساد الاقتصادي والتعديل الهيكلي وغيرها من العوامل المقيدة فإنه عادة ما يكون الاقتراض طويل الأجل غير متاح، وذلك بالرغم من استحداث طرائق مختلفة لمواجهة هذه القيود. بيد أن الحل المعياري عادة ما يكون في إضافة معدل التضخم المتوقع إلى القيمة الفعلية للأموال واعتماد معدلات متغيرة، أو جدولة المدفوعات الرئيسية أو السنوية إلى جانب معدل التضخم. وبدلاً من ذلك، يتم وصل القروض المحلية بعملة أجنبية ثابتة، كما حدث في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية. وفي ظل غياب التمويل طويل الأجل، تميل الحكومات المحلية إلى الاستفادة من الديون التجارية القصيرة الأجل حيث يكون هذا الخيار متاحاً لهم. بيد أن الاقتراض القصير الأجل للحكومات المحلية عادة ما يقتصر على تغطية الاستثمارات الرأسمالية. وفي العديد من البلدان، كانت هناك مساع لترحيل الديون القصيرة الأجل المستخدمة لتمويل النفقات الرأسمالية بشكل مستمر، وفي بعض الأحيان كان يتم استخدام الديون لتغطية العجز المتكرر في الموازنة أو لإدارة التدفقات النقدية القصيرة الأمد.

تعزيز الائتمان، والوصول إلى المؤسسات المالية وأسواق رأس المال

تتطلب الحكومات المحلية وجود مقدرة على إدارة الديون بطريقة متقدمة وذلك بغية إيجاد مجموعة من الخيارات والأدوات لتمويل احتياجات استثمار رأس المال. إلا أن هذه القدرات غير سائدة حالياً بين العديد من الإدارات

المحلية في العالم النامي. و من أجل تعزيز التمويل المحلي والبلدي و تعزيز وصول البلديات للتمويل المتوسط والطويل الأجل، فقد تم اعتبار العائدات المشتركة جزءاً من الموارد المحلية المتاحة لخدمة هذه الديون كما يمكن اعتبارها موازية لها. وعليه، يمكن اعتبار الإيرادات المشتركة بمثابة ضمانات للقروض كما يمكن للحكومات المركزية التحفظ عليها من الحكومات البلدية وتخويل المقرضين للحصول على الحوالات بغية تسوية التزامات خدمة الديون المتأخرة. حيث يعزز هذا الترتيب التصنيف الائتماني للبلديات.

وقد ركزت أسواق رأس المال الدولية والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف على أسواق الائتمان في شرق آسيا وذلك في ضوء متانة لاقتصاد الإقليمي، والذي يتضمن في طليعته أداء كلاً من اليابان والصين والدول الآسيوية والتي كانت قادرة على الانتعاش والخروج من الأزمة المالية التي حدثت في عام 1997. و في الفلبين، فإن البلديات والمحافظات تكون مخولة لإصدار سندات لتمويل السيولة الذاتية و المشاريع المدرة للدخل وتحسين نوعية الحياة في المدينة. أما في الهند، فقد أصبحت منظمة بلدية إمدادات أول بلدية تقوم بإصدار السندات في أسواق رأس المال؛ لكن البلديات الأخرى كانت تستخدم هذا الأسلوب مع استنادها على وكالات تصنيف الائتماني.

المشاريع المدرة للدخل

يمكن للحكومات المحلية أن تنشئ مشاريع منفصلة لتوليد الدخل من أجل تعزيز إجمالي قدرة توليد الإيرادات، كما تتمثل ميزة استخدام المشاريع المدرة للدخل بإمكانية اعتبار نشاطاتها بمثابة نشاطات عامة مولدة من الضريبة. وبشكل عام، فإن دور المشاريع المدرة للدخل لا يكون بهدف توليد مساهمات تعود على الإيرادات الحكومية العامة، بل أنها تهدف لإزالة الاعتماد المفتوح واللامتناء على هذه العوائد. وفي الصين، فإن الميزانيات الحكومية المحلية لا تمثل سوى نصف النشاط المالي للحكومة المحلية وذلك نظراً لأهمية التمويل غير المدرج في الموازنة. ومع عدم تمتع البلديات بصلاحيات الاقتراض، فقد لجأت تلك البلديات إلى إنشاء آلية مبدعة مستقلة تعود كامل ملكيتها للشركات التي تقوم بأنشطتها غير المدرجة في الموازنة وذلك بغية تمويل رؤوس أموال المشاريع التنموية، ولا سيما البنية التحتية.

وتسمى هذه بالمعدات المستخدمة لأغراض خاصة (spvs) حيث يسمح لها بالاقتراض من أسواق رأس المال واستخدام إيراداتها لسداد ديونها. وقد أصبحت أداة رئيسية في التنفيذ الواسع النطاق لمشاريع التنمية الحضرية (انظر الاطار رقم 5).

اموال التنمية البلدية

قامت العديد من البلدان بإنشاء صناديق التنمية البلدية والتي توفر رأس المال اللازم للحكومات الإقليمية والمحلية. ويعد مجلس إقراض الأشغال العامة (المملكة المتحدة) والائتمان الفرنسي من بين أقدم هذه الصناديق والتي كانت مثالا يحتذى به بالنسبة للدول الأخرى.

وعادة ما كانت الحكومات المركزية هي المصدر الداعم لهذه الصناديق مع وجود مشاركة جزئية لمنظمات التنمية في انشاء هذه المؤسسات .

بيد ان سوء ادارة اموال التنمية البلدية قد أدى الى انهيارها بينما كانت الاخرى مستمرة ومتواصلة في تمويل المشاريع. الا ان المنظمات الاخرى قد تمكنت من حشد مساهمات رؤوس الاموال المحلية وقلة منهم قد شاركوا في مثل هذه المؤسسات المذكورة مثل اقليم كولومبيا للتنمية المالية والاقليمية (FINDETER) ، ومصرف التنمية لإفريقيا الجنوبية. وقد كان هنالك نهجاً بديلاً لمجموعة من البلديات للحصول على تمويل متجمع باعتبار تلك البلديات أعضاء في كيانات وطنية متخصصة مثل شركة كومونيفيست السويدية، وقد تم الأخذ بعين الاعتبار الموقع الإقليمي لبعض البلديات مثل سلطة موارد فرجينيا في الولايات المتحدة.

ايرادات الاكتفاء الذاتي . وتحرم السلطات المحلية من الشركات (المركبات ذات الاغراض الخاصة) التي يمكنها ضمان القروض ، وحجم ديونها الذي يكون مصدر قلق رئيسي مثل اعادة هيكلة الاسواق المالية المحلية للصين حيث تلعب دوراً متزايد في اسواق رأس المال الدولية .

Source: Boston Housing Authority (2000, 2002, 2004) *Leading the Way* housing initiative reports, available at www.cityofboston.gov/dnd/D_Neighborhood_Housing_Reports.asp; Boston Municipal research Bureau (1998) *Boston's Linkage Program: A New Approach to Managing Linkage Funds for Housing and Job Training*, City of Boston, MA; Avault, J.,

Consalvo, R. and Lewis, G. (2000) *Survey of Linkage Programs in Other US Cities with Comparisons to Boston*, Boston Redevelopment Authority, Boston, MA

اطار رقم 5 دور المركبات ذات الاغراض الخاصة في الصين.

مصادر اخرى

وهناك مصادر تمويل اخرى للبلديات ، بما في ذلك صناديق الاستثمار الاجتماعية، والصناديق البيئية، والصناديق الخاصة والتي يتم ردها من خلال مبادلات الديون. وقد تم طرح صناديق الاستثمار الاجتماعية في عدة بلدان في امريكا اللاتينية وآسيا وإفريقيا قبل اكثر من عشر سنوات بغية تمويل المشاريع الهادفة الى تحقيق التنمية الاجتماعية والحد من الفقر . ومع وجود بعض الاستثناء، إلا أن التمويل المستهدف للحد من الفقر والمشاريع البيئية قد واصلت في ازدياد أهميتها لا سيما في امريكا اللاتينية. وقد كان التمويل اما من خلال المنح الخارجية أو عبر مفاوضة الديون بموجب مبادره البلدان الفقيره المثقله بالديون.

ان الاستراتيجية البوليفية للحد من الفقر ، وفي اطار المبادره للبلدان الفقيره المثقله بالديون ، تعطي دوراً هاماً للسلطات المحلية في مبادرة لزيادة الكفاءه في ايصال الخدمات الى السكان الفقراء وتعزيز التنمية المحلية.

ان في الصين والبلديات ليس لديها السلطة على الاقتراض وتعتمد على قوة الميزانية الخارجة للحصول على رأس المال الذي يحتاجونه للاستثمار في البنية التحتية بصورة اساسية ، وان هذه المركبات ذات الاغراض الخاصة (SPVs) تعود بالكامل للشركة التي تعمل على أسس شبه تجارية. وان هذه المركبات ذات الاغراض الخاصة تجمع الاموال عن طريق الاقتراض من المصارف التي تملكها الدولة وتتولى الاستثمارات باسم سلطات البلدية أو المقاطعة. وان شركة شانغهاي لاستثمار التنمية الحضرية التي تمتلكها المدينة قامت بإصدار سندات بصورة مباشرة لتمويل مشاريع البنية التحتية بشأن القوة المالية لسلطة المدينة. ان الضمان الضمني هو ان المدينة لن تسمح لشركة استثمار التنمية الحضرية بالفشل وان السندات التي تصدرها البلديات تعتبر مسؤولية السلطة البلدية ، وعادة مدعومة من قبل الاصول البلدية المحولة الى المركبات ذات الاغراض الخاصة أو مشروع

وتنصب المسؤولية هنا على البلديات لتطوير وتنفيذ الخطط الهادفة إلى الحد من الفقر، حيث تتسلم السلطات المحلية تكلفة إجمالية سنوية تصل إلى حوالي 20 مليون دولار سنوياً بغية استثمارها في ثمانية قطاعات ذات أولوية وطنية.

انماط الانفاق البلدي

موازنة الحكومة المحلية

ان الافتقار الى مهارات الإدارة المالية على المستوى المحلي كثيراً ما يعرقل عملية اعداد الموازنات الدقيقة والمتكاملة. وفي كثير من البلدان، لا تكون الموازنات المحلية سوى قوائم للإيرادات والمدفوعات النقدية التي لا يتم تصنيفها بشكل مفيد. وفي غالب الأحيان لا يكون هناك تمييزاً واضحاً بين النفقات التشغيلية والنفقات الرأسمالية. وعادة ما تستجيب الموازنات لأولويات عمدة البلدية، ومطالب اعضاء المجلس، وامكانات التمويل من اعلى المستويات الحكومية والصادر الخارجية، إلى جانب الوعود الانتخابية.

و تواجه عمليات إعداد الموازنات تحديات كثيرة. أولاً، قلما تتم إتاحة تقديرات المنح وتقاسم الإيرادات المخصصة للحكومات المحلية في الوقت المناسب لهم لاعداد الموازنات السنوية الخاصة بهم. ثانياً، في معظم البلدان في افريقيا واسيا وامريكا اللاتينية، لا تملك البلديات الحق في الاقتراض الطويل الاجل من اسواق رأس المال، ولذا ينبغي عليها الاعتماد على الحوالات المخصصة لاستثماراتهم الرأسمالية. ثالثاً، تعكس غالبية موازنات رؤوس الأموال المحلية الاحتياجات الفوريه أو المنفعية السياسية بدلاً من عكس استراتيجية انمائية طويلة الاجل. رابعاً ان كفاءه عملية تحصيل الضرائب هي مشكلة كبيرة، وبخاصه في اجزاء العالم التي تعاني من التحضر المتسارع. من جهة أخرى، فان عدم توفر السجلات المحدثة، وعدم كفاية الموظفين المدربين وانتشار السكن الغير رسمي والانشطة الاقتصادية المتدفقة الغير منتظمة هي عبارة عن قضايا تشكل عقبات رئيسية أمام تحقيق الاكتفاء الذاتي مالياً للحكومات المحلية.

والادارة المالية، وبخاصه فيما يتعلق بتخصيص الموارد المحلية الشحيحة واستخدامها. ومن الأمثلة المثيرة للاهتمام الشفافية التي يطبقها التشريع البرازيلي إضافة إلى عملية الإعداد المشترك للموازنات والتي وضعت أولاً من قبل بورتو اليجري- والتي أشركت كلاً من البلديات في البرازيل والبلدان الاخرى في امريكا اللاتينية.

الموازنة الرأسمالية لسنوات متعددة

تعد موازنات الاستثمار الرأسمالي إحدى المسؤوليات الكبيرة التي تتولاها الحكومات المحلية. كما ان هذه الموازنات لا تكون مرتبطة في الأغلب بأستراتيجيات التنمية والتخطيط المكاني، أو من الممكن ألا تكون تلك الخطط موجودة أو قد تكون مجرد رغبة محضة للقيام بقائمة من المشاريع. ويعد برنامج الاستثمار الرأسمالي المبتكر على مدار أربع سنوات في شنتشيتسين في بولندا نموذجاً يحتذى به. وهذا ما سمح للمدينة لتحسين معايير الادارة المالية لمستوى يمكنها من جذب المستثمرين المحليين والاجانب، والحصول على الائتمان والاقتراض من المؤسسات المالية التجارية (انظر الاطار رقم 6).

نقص الاموال اللازمة للحفاظ على الأصول القائمة

أدت اللامركزية الغير متماثلة في الدول النامية الى إيجاد اختلالات مالية خطيرة. وفي العديد من هذه الدول، كان التمويل المتوفر بالكاد يتيح إيصال الخدمات أو تغطية المستوطنات داخل الولاية، مما يقلل من توفير المأوى. ونظراً لأنها تؤثر بشكل مباشر على النشاطات اليومية فإنه عادة ما يتم اعتبار النفقات التشغيلية بانها الاكثر الحاجاً. كما ان النفقات التشغيلية والقيود المالية عادة ما تؤدي الى تأجيل الانفاق المتعلق بالحفاظ على الاصول القائمة.

اطار رقم 6 تخطيط استثمار رأس المال لسنوات متعددة

الإعداد المشترك للموازنات

عملت ظاهرة الحكم الديمقراطي المحلي على تأجيج الطلب المتزايد حول المساءلة والشفافية في الموازنات البلدية

ادارة النفقات البلدية

في ظل الهيمنة المتزايدة للنفقات المتكررة على الموازنات بشكل، تم تطوير تطوير عدد من التقنيات لتحديد النفقات وقياس الأداء الفعلي حيث تم ضمها ضمن عمليات إعداد الموازنة. كما تتطلب افضل الأساليب المتبعة إدراج النفقات الرأسمالية في الموازنة على أن يتم حسابها بصورة منفصلة عن النفقات التشغيلية المتكررة ؛ بحيث يتم تمويل تلك النفقات التشغيلية من خلال الرسوم والضرائب العادية والعائدات المقسمة المنتظمة والمنح الحكومية المتكررة والتي لا ينبغي ان تتجاوز قيمتها تلك العائدات المتكررة ؛ كما ينبغي اقتصر الاقتراض لدى سماح القانون به على تمويل الاستثمارات الرأسمالية مع احتمال لاستثناء تغطية العجزات المؤقتة في التدفق النقدي. كما باتت مبادئ الادارة المالية مدرجة بشكل متزايد ضمن تشريعات انظمة التمويل الوطنية المتعلقة بالدولة والموازنات المحلية كما توفر اطار عمل للادارة المالية وتقويم الأداء ، حيث يكون المسؤولون المحليون والممثلون المنتخبون موضع مسالة حيال افعالهم الصادرة عنهم.

تعد المسالة عن الأداء حجر الزاوية بالنسبة للحكم الرشيد إضافة إلى كونها اداة رئيسية في الادارة المالية. كما تتطلب نوعاً من قياس الاداء ، ومنذ منتصف الثمانينيات بدأت الحكومات المحلية في أوروبا الغربية والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بقياس التكاليف الفعلية لتقديم الخدمات العامة (انظر الاطار رقم 7). توفر الموازنات متعددة السنوات ذات القيمة المتراكمة بشكل أو بآخر مؤشرات الاداء وقد اصبحت بديلاً شائعاً للموازنات المحلية القائمة على التدفق النقدي التقليدي. أما في الدول النامية، ففتقر معظم البلديات الى القدرة والموارد اللازمة لتنفيذ الرقابة المكثفة للاداء المالي، ومع ذلك ، فإن نشر المؤشرات الأولية الكمية والنوعية تعمل على تعزيز فهم المجتمع للادارة الحضرية وتحديات التنمية كما تعزز مشاركة المواطنين في شؤون الحكم المحلي.

خصخصة الخدمات البلدية

منذ بداية الثمانينيات ، أصبحت "الخصخصة" اتجاهاً دولياً تتبناه الدول في كافة انحاء العالم ، بدافع من المنظمات الانمائية الدولية والثنائية والتي تدعو الى تعظيم الاستفادة من كيانات القطاع الخاص باعتبارها وسائل لتحسين عملية ايصال الخدمات العامة.

خلال مرحلة الانتقال نحو اقتصاد السوق ، وضعت الأولوية على الاستثمارات الرأسمالية التي تهيك وتُدعم الاقتصاد المحلي وتعزز التنمية المحلية ، بما في ذلك انشاء الطرق وصيانتها ؛ امدادات المياه وأنظمة الصرف الصحي ؛ تشييط المساكن ؛ وتحسين مرافق التعليم والرعاية الصحية. وتعتبر مدينة سنشيتسين هي اول المدن البلندية التي تربط بأستراتيجية التنمية للمدينة لبرامج استثمار رأس المال لاربع سنوات. ووافق مجلس المدينة في عام 1997 بأن برنامج استثمار رأس المال اثبت انه واحد من اهم ادوات الادارة المالية خلال الفترة الانتقالية. وكان يسمح للمدينة ان تحدد قدرة التنمية والتمويل واعداد التنبؤات للمستثمرين المحليين والاجانب. وتزامن برنامج استثمار رأس المال في الاربع سنوات الاولى (1997-2000) مع التوسع السريع في مسؤوليات الحكومات المحلية كنتيجة للانتقال. وفي آذار / مارس 1998 ، اتخذ مجلس المدينة قراراً بتفصيل المبادئ التي تحكم بوضع برنامج استثمار رأس المال ووضع اجراءات ومعايير لتحديد الاولويات واختيار المشاريع المراد تمويلها وهذا يشمل تقييم الاحتياجات القائمة ؛ روابط استراتيجية تنمية المدن ؛ الجوانب التقنية للمشاريع ؛ تكاليف التنفيذ ؛ القدرة المالية التي تستند على ميزانية المدينة ومصادر وشروط التمويل الخارجية المحتملة. وحدد البرنامج لكل من الانفاق الرأسمالي للعام موزعة حسب المشاريع والبرامج والادارة المسؤولة ، ومصادر التمويل لكل فئة والأساليب المقترحة للتمويل وان مدة برامج استثمار رأس المال هي اربع سنوات سيتم تقديمها الى مجلس مدينة كنخويل سنوي. وان السنة الاولى لبرنامج استثمار رؤوس الاموال هو ضمن ميزانية المدينة.

Source: Center for Urban Development Studies (2000) *Housing Microfinance Initiatives*, Center for Urban Development Studies, Harvard School of Design, Cambridge, MA; Serageldin, M., Jones, D., Vigier, F. and Solloso, E. with the assistance of Bassett, S., Menon, B. and Valenzuela, L. (2004) *Municipal Finance Conditions and Trends*, background paper for the main report, Center for Urban Development Studies, Harvard School of Design, Cambridge, MA

وتتطلب عملية خصخصة الخدمات المحلية إدخال تعديلات في الإجراءات القائمة إضافة إلى استحداث الطرائق الجديدة لتوفير وتقديم الخدمات والتي تتضمن إيجاد اتفاقيات كاملة أو جزئية من الخدمات الفردية ؛ والشراكات بين القطاعين العام والخاص ؛ الامتياز ؛ واجبار كافة وحدات الخدمات الداخلية على التنافس على أسس تجارية ، كما حصل في أوروبا الشرقية. بيد ان نطاق الخصخصة على المستوى المحلي كان محصوراً بعدد صغير نسبياً من الخدمات. وشملت هذه الخدمات كلاً من النقل العام ؛ امدادات المياه ؛ ادارة المخلفات الصلبة ؛ إضافة إلى عدد من النشاطات بما ذلك في الحراسة والتنظيف ؛ تجهيز المعلومات والمحاسبة ؛ ورسم المخططات ؛ و صيانة المركبات و المنشآت. كما يعتمد نجاح تلك النتائج على خصائص كل حالة ووجهات نظر أصحاب المصلحة الرئيسيين.

لقد اصبح الزاماً لكل جهة ينظر فيما اذا كان ينبغي تطبيق إدارة منفصلة لكل من الخدمات التي تقدمها ، أو الجمع بين بعض الخدمات مع واحد أو أكثر مع الأحياء المجاورة. كما يمكن للسلطات المحلية سواء كانوا منفردين أو مجتمعين ، الاستعانة بمصادر خارجية لإدارة وتقديم خدمة أو أكثر لمشغلي القطاع الخاص ، والمنظمات غير الربحية أو المجموعات المدنية. وفي أوروبا، هنالك حوافز قوية للفعاليات المشتركة ؛ ففي البلدان النامية والانتقالية تكون السلطات المحلية مترددة في الانضمام إلى أي عمل مشترك ، والذي يتطلب عادة بعض التفويض للصلاحيات وتقاسم العائدات .

اتار رقم 7 حساب كلفة التمويل للخدمات الحضرية .

ان بعض الخدمات العامة (وخاصة امدادات المياه والمجاري والصرف الصحي والنقل) و تكاليف الصيانة والتشغيل تمثل المدخلات الصغيرة من حيث استخدام الموارد الاقتصادية بالمقارنة مع كميات ضخمة من الاراضي والمباني والبنية التحتية والمعدات التي تستخدم بصفة مستمرة لابقاء نظم التشغيل ولحد الان ورغم ان المدخل الكبير في الأصول الثابتة فقد كان هناك تردد كبير في جميع أنحاء العالم لحساب عملهم. وبالتالي قرارات الخدمة العامة وخاصة بالنسبة لتسعير الخدمات ، غالباً ما تتم على اساس بيانات التدفق النقدي لمصروفات التشغيل.و حالياً ، يتم الاعتراف نظراً للحاجة الى التحليل الشامل للتكاليف والمحاسبة للأصول الثابتة. ويحمل تكاليف الاستهلاك في بيانات التشغيل. وان القيمة الغنية للأصول الثابتة تتقيم دورياً بقيمتها الحالية

وبينات التشغيل مكلفة مع الفائده الوطنية لتعكس تكلفة الفرصة البديله لرأس المال المستثمر . ان اصلاح النظم القائمة والانتقال الى احداث النظم المالية عادة ما يستغرق عدة سنوات من التنفيذ لاعداد واستكمال الجرد المسجل بصورة كاملة و قيمة الأصول الثابتة ، ان الحكومة المحلية أو غيرها من وحدة تقديم الخدمات تتطلب موظفين مختصين بكامل الحكومات المحلية قد لا يكون بالضرورة في المنزل فيجب انشاء هذه القدرات أو شراء خدمات أو التعاقد و عالمياً ، يجري احراز تقدم على مؤسسة النظم الأكثر شفافية في الادارة المالية المحلية. فعلى سبيل المثال ، اثنين من اكبر بلدان العالم مثل روسيا واندونيسيا وثقافات وتواريخ مختلفة جداً. ولحد الان في كل واحدة ، خلال السنوات القليلة الماضية ، قد صدرت القوانين التي تتطلب استخدام المحاسبة على اساس الاستحقاق الكامل في الدولة والحكومات المحلية. وان مدينة بطرسبرج في روسيا وبعض المدن الكبيرة الأخرى بدأ هذا الإصلاح خلال التسعينات. وكان السكن والمأوى في روسيا من بين اهم القضايا الاجتماعية الملحة والتمويل والميزانية لهذا القطاع والحاجة الى اجراء عملية اصلاح كاملة.و في اندونيسيا ، ان بناء القدرات يساعد السلطات المحلية على تنفيذ الاستحقاق على اساس النتائج ؛ الا ان التقدم لا يزال بطيئاً. و ظهرت الاتجاهات أقل طموحاً في البلدان الأصغر حجماً. ففي عام 2003 مثلاً مقدونيا اجرت سلسلة من الحلقات الدراسية الوطنية التي يربطها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول تعزيز المؤسسات المحلية ذات الحكم الذاتي في مقدونيا ، من خلال تنمية رأس المال ، والشفافية ، والمساءلة المالية ، وبناء القدرات كخطوه اولى في اصلاح الانظمة المالية المحلية. وفي البلدان الأكثر فقراً ، ان اللامركزية المالية التي ترعاها الجهات المانحة تشمل تطوير وتأيير اصلاحات المحاسبة لضمان الانظمة التي تقوم بتلبية متطلبات الجهات المانحة.وان بناء القدرات هي مدى للحكومات المحلية لضمان التنفيذ السليم للنظم الجديدة ، وعادة ما تبدأ بمبادرات تجريبية.

Source: Serageldin, M. et al (2003) 'Assessment of participatory budgeting in Brazil', paper prepared for the Inter-American Development Bank, Cambridge, MA

أما في امريكا اللاتينية ، فقد عملت الانتماءات السياسية إلى خلق انقسام افي لقوى مما يعرقل تنمية النشاطات المشتركة. كما اختارت العديد من السلطات المحلية في الدول النامية انشاء وحدات تشغيل مستقلة لبعض الخدمات

مع اصولها الخاصة بها إضافة إلى توفير الكادر العامل والإدارة. ويقوم مجلس إدارة أو لجنة بإدارة تلك المشاريع كل حسب تخصصه.

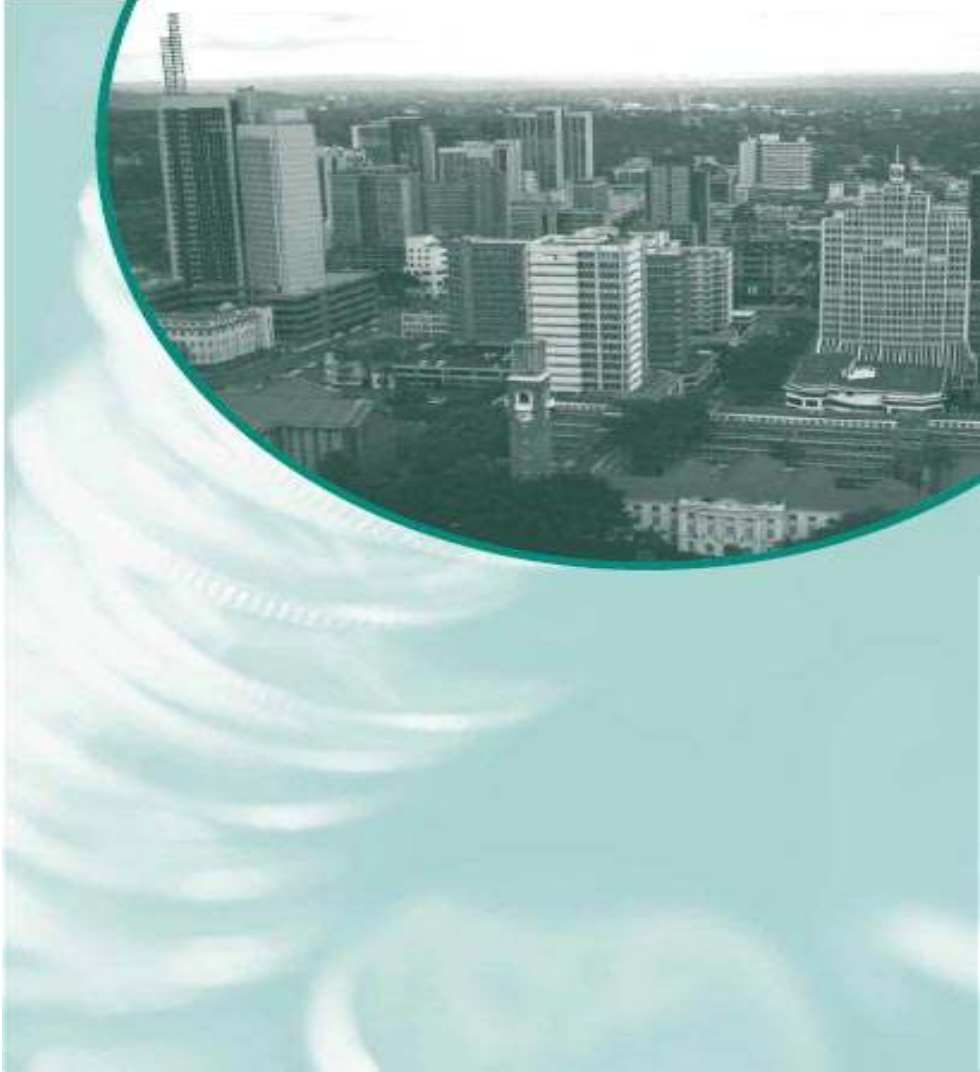
إن تجربة الخصخصة الرسمية في كثير من المدن لم تجد نفعاً بالنسبة للمجتمعات المنخفضة الدخل، ويشير ذلك إلى ضرورة قيام القطاع العام بدور في تقديم الخدمات الأساسية، وخاصة داخل العشوائيات. إن إلغاء المعدلات الاجتماعية وغيرها من أشكال دعم الحد الأدنى لمستويات استهلاك الخدمات الأساسية قد كان ضد مصلحة لفقراء في المناطق الحضرية.

التمويل المشترك للبنية الأساسية والخدمات الحضرية

باتت المقاطعات والسلطات المحلية في الصين تتطلع بصورة متزايدة إلى إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص كخيار لتمويل أو تنفيذ البنية التحتية ومشاريع التنمية الحضرية. وتتراوح الشراكات مع المستثمرين من القطاع الخاص من منح الامتيازات إلى الاشتراك باتفاقيات مشاريع بناء وتشغيل ونقل أو لبناء وامتلاك وتشغيل ونقل المخططات. كما تولي الدول الفقيرة اهتماماً خاصاً للحلول القائمة على الشراكات ما بين البلديات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية.

وفي هذه البلدان، هنالك عدة عراقيل تواجه عملية دمج المجتمعات الفقيرة ضمن نسيج المدينة ومنح الفقراء فرصة الحصول على الخدمات الأساسية، حيث تتضمن هذه العراقيل كلاً من التحضر غير المنظم، وتزايد الكثافة في المناطق المركزية، وتقدم النظم التقليدية القائمة، والافتقار إلى الموارد اللازمة لصيانة وتطوير النظم القائمة.

ومن أجل تحسين ظروف المعيشة في المجتمعات الغير خدمية فلا بد من دمج عدد من النظم والشبكات باستخدام حلول تكنولوجية مختلفة بغية خدمة مختلف الفئات السكانية والمناطق الجغرافية. كما تعد عملية ادارة المخلفات الصلبة إحدى الخدمات الأكثر تأثيراً في الحاجة إلى دمج الحلول التقليدية مع التقنيات الحديثة. وفي مدن غرب أفريقيا، يمكن افادة المياه الصالحة للشرب من خلال هذا النهج. وتعرض برامج كوتونو (بنن) الحائز على عدة جوائز أهمية ربط مزودي الخدمات الرسميين وغير الرسميين. وانطلاقاً من إدراك أهمية النشاطات المنزلية المدرة للدخل، وخصوصاً للنساء، فقد بدأت مؤسسات التمويل الصغير وصناديق المجتمع التمويلية بتقديم القروض السكنية. وقد عملت على توسعة إقرانها تدريجياً بغية مساعدة الأسر الفقيرة في الحصول على الأرض والخدمات الأساسية للبنية التحتية. وفي يومنا هذا، فقد أصبحت تلك المؤسسات شركاء أساسيين في المبادرات البلدية من أجل تحسين الظروف المعيشية للأسر الفقيرة في كل من المناطق الحضرية والريفية.



الجزء الثاني

تمويل المأوى : تقويم الاتجاهات

الفصل الرابع

تمويل الرهن العقاري: المؤسسات والآليات

يتراوح إجمالي تكلفة السكن في الشمال بشكل عام ما بين 2.5 و 6 أضعاف متوسط الأجر السنوي. وتبين المؤشرات بأن هذه الأرقام متشابهة إلى حد ما للأرقام في الجنوب وربما تكون أعلى في الأخيرة. ويصعب على الأفراد ممن يخططون لشراء الممتلكات تمويل مثل هذه التكاليف دون الحاجة إلى الاقتراض. وعموماً فإن هذه القروض تحتاج إلى فترة سداد طويلة الأجل (عادة أكثر من 10 سنوات وأحياناً أكثر من 20 سنة). وخلال فترة سداد القرض، فلا بد من إيجاد إطار قانوني لكي يضمن للمقرضين استرجاع أموالهم. ومن هنا، فقد تأتت أهمية التمويل العقاري الذي يعمل على ضمان القرض برهن الممتلكات. وبالنظر إلى تكلفة الممتلكات، فإن حجم القروض العقارية ووجود متطلب ايداع مبلغ او (عربون) لتغطية جزء كبير من التكاليف يعني بأن غالبية الأسر التي تحصل على القروض هي ذات الدخل المتوسط والعالي. و قد تفتقر الأسر ذات الدخل المنخفض إلى المال لدفع عربون كما افتقارها لسندات الملكية القانونية الرسمية، وبالتالي فإن هذه الأسر لن تتمكن من تقديم ضمانات مقبولة. وبالرغم من كل هذه الصعاب الناشئة، إلا أن هناك اتجاه عالمي جديد يتمثل في السعي إلى تمكين الفئات ذات الدخل المنخفض من الحصول على القروض السكنية مما يؤدي بالتالي إلى توسعة سوق تمويل المساكن وزيادة معدل الملكية الرسمية للمنازل. ويبحث الاعتبار الأول من الفصل الرابع عن الاتجاهات الناشئة في توفير التمويل العقاري كما يلخص شروط هذا التمويل. ثانياً، يتضمن هذا الفصل دراسة خاصة بحالة الأسر المنخفضة الدخل والتي تسعى للحصول على هذا التمويل، إلى جانب دراسة مدى توفر هذه الخيارات لتلك الأسر. وثالثاً، فإنه يحوي دراسة للتوترات الناشئة والفرص إضافة إلى تقويم إمكانية مساهمتها في معالجة احتياجات الأسر من تمويل الإسكان. وعادة ما تقوم الشركات التجارية مع /أو من خلال الولاية بتوفير التمويل العقاري وذلك من خلال منظمات مختصة بتمويل الإسكان حيث تهدف غالبية تلك المؤسسات إلى إيجاد عمليات شراء لوحدات سكنية كاملة بصورة قانونية.

الاتجاهات الحديثة

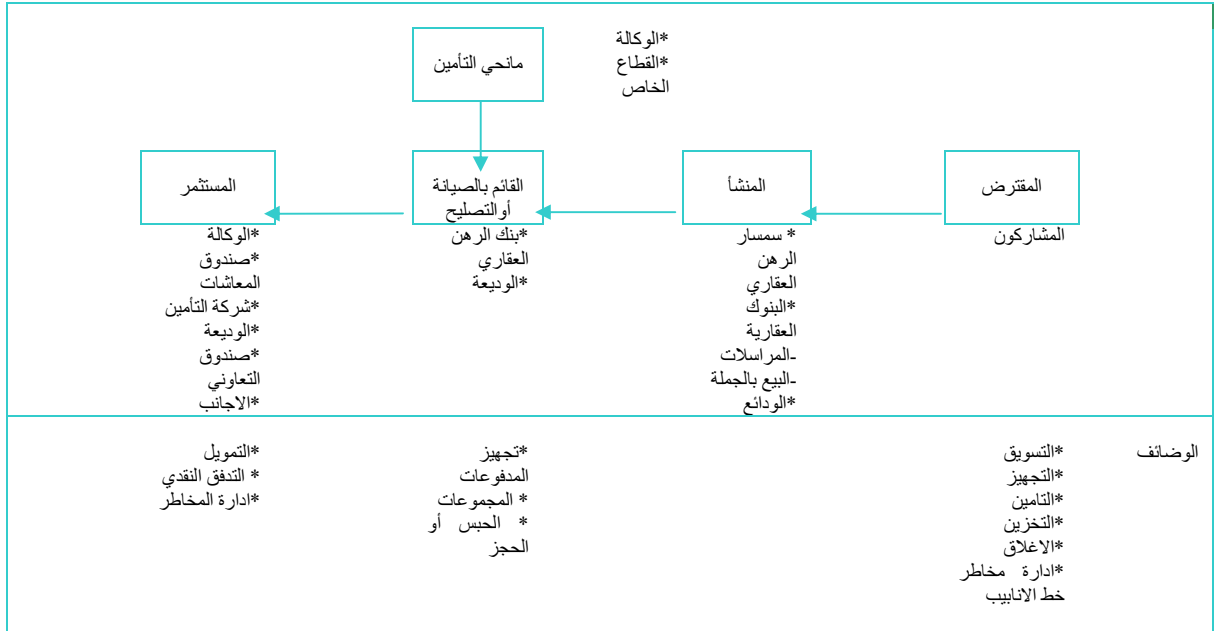
الاتجاهات العامة المتعلقة بالتمويل

وسعت الحكومات بشكل عام إلى تشجيع امتلاك المساكن، وقامت في كثير من الأحيان بطرح التمويل المميز بغية

التأثير على خيارات المستهلك. كما كان هناك تحولاً عاماً نحو آليات السوق لتوفير المساكن إلى جانب عدة مساع للحد من الإعانات وتحرير الأسواق. ويعزى ذلك بشكل جزئي نظراً لعدم فاعلية الاستراتيجيات السكنية السابقة و التي اعتمدت على الرصد المباشر من الدولة. كما يتوافق هذا الاتجاه مع الاتجاه العام لاستراتيجيات الاقتصاد الكلي خلال العقود الأخيرة. وفي السابق، فقد تحول المزودون في بعض الدول للعمل بشكل منفصل عن القطاع الحكومي، حيث من الممكن للمؤسسات المالية التجارية العمل كمزودين جدد للتمويل العقاري، أو في بعض الحالات، فمن الممكن للشركات العقارية العمل كذلك (انظر الشكل رقم 3). كما أصبح التمويل السكني بناءً على سعر السوق متاحاً للعديد من الدول الجنوبية، وهو ما لم يكن متاحاً منذ 20 عاماً. وبالرغم من النظرة التشاؤمية حيال إمكانية توفير الدولة المباشر للتمويل، فقد كانت هناك استجابة عامة لقضايا الإسكان في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية، حيث تم إنشاء صناديق الإسكان الوطنية، والتي عادة ما تهدف لتوجيه تمويلها لمساكن الأسر ذات الدخل المنخفض.

مصادر التمويل

تعد أهمية الودائع للنظام المصرفي أهمية منظورة على نطاق واسع. حيث تمثل الودائع في تمويل القروض السكنية ما نسبته 62 في المائة من إجمالي التمويل في دول الاتحاد الأوروبي، وتعد هذه النسبة أعلى في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. وعلى أية حال، فإن كانت الودائع المصدر الوحيد للتمويل العقاري المتاح للمقرضين، فإن هؤلاء المقرضين لا يزالون في موضع خطر لدى التزامهم بفروض طويلة الأجل مع وجود تمويل قصير الأجل، حتى وإن تمكنوا من الحصول على ضمان أموال كافية. وكبديل للودائع قصيرة الأجل، فهناك العديد من مصادر التمويل الطويلة الأجل. حيث تعد الدولة بحد ذاتها أحد هذه المصادر، إضافة إلى المساهمات المباشرة التي يمكن أن تقدمها. أما المصدر الثاني فيتمثل بصناديق القطاع الخاص والتي تم تأسيسها إما من خلال برامج غدخار معينة من مثل البرامج المؤسسة في كل من ألمانيا والنمسا (والآن في بعض الدول التي تمر بمراحل انتقالية) و / أو من خلال تأسيس الدولة ما تتطلبه برامج الاقتطاع من الدخل بغية توفير رأس المال اللازم لتمويل المساكن. وهناك مصدر ثالث للتمويل والذي يتمثل في الاستثمار التجاري الخاص، بيد أنه وبالرغم من تلك المصادر آنفة الذكر، إلا أن عملية التمويل طويل الأجل لا تزال محدودة في العديد من الدول.



شكل رقم 3
نظام تقديم الرهن العقاري

Source: Lea, M. (2000) 'The role of the primary mortgage market in the development of a successful secondary mortgage market', *Sustainable Development Department Technical Papers Series*, Inter-American Development Bank, Washington, DC

تعزيز الاسواق الثانوية

الابتكار الأبرز في نشوء الرهن المكفول. ويعد هذا النوع من الرهن أقل أهمية خارج الولايات المتحدة، وذلك بالرغم من نشوء سوقه في بضعة دول جنوبية. وقد تم اتخاذ عدد من التدابير في أفريقيا من أجل تعزيز الاسواق الثانوية، وتحديدًا فيما يتعلق بالكفالات. أما في كينيا، فقد ظهرت مؤخرًا مسودة سياسة وطنية للاسكان تهدف الى انشاء سوق ثانوية بغية ضمان الحصول على رؤوس أموال اضافية من الخارج إلى جانب الحد من تكاليف الاقتراض. وبصورة عامة، فإن استخدام سندات الرهن لم يكن رائجاً في جنوب الصحراء افريقيا، وذلك بالرغم من المساع التي تم اتخاذها في غانا ومؤخرًا في كينيا لزيادة التمويل بهذه الطريقة.

لقد كان الهدف من إيجاد السوق الثانوية في التمويل العقاري هو لمواجهة المخاطر المصاحبة للودائع القصيره الاجل و القروض الطويلة الأجل. وقد قامت الولايات المتحدة بتطوير الاسواق الثانوية، والتي حظيت بأهمية ملحوظة منذ منتصف الثمانينيات (انظر الاطار رقم 8). و على مدى ال 25 عاماً الماضية، فقد طرأت تغيرات كبيرة في التمويل العقاري وذلك مع تنامي الارتباط بأسواق رأس المال؛ وقد بدأ ذلك في الولايات المتحدة ثم انتشر إلى كافة أرجاء أوروبا، ومؤخرًا فقد بدأ ينتشر في كل من امريكا اللاتينية واسيا.

كما أن الانجاز الذي حدث في الولايات المتحدة قد كان خياراً مرناً يعمل على توفير التمويل طويل الأجل من خلال أسواق رأس المال لتمويل المساكن. كما يمثل

دعم الدولة لتمويل الاسكان

بالرغم من تكرار الانتقادات ضد اساسيات الكفاءة الاقتصادية والاستهداف غير الفاعل، إلا أن الحكومات قد قامت على مدى عقود كثيرة بالتدخل في اسواق الاسكان مع اعترافها على توسعة إتاحة التمويل الاسكاني، كما واصلت الحكومات في دورها الرئيسي في تمويل المساكن من خلال الاستمرار في استخدام المعونات. وفي بعض الحالات ، فإن معدل دعم الدولة للأسر ذات الدخل العالي والمتوسط من خلال التدابير الرامية الى توسعة ملكية المنازل (لا سيما من خلال دعم اسعار الفائده) يمكن أن يتجاوز الاستراتيجيات الأكثر مباشرة والتي تهدف إلى دعم تحسين مساكن الأسر منخفضة الدخل. كما أن هناك العديد من الدوافع التي تدعو لتدخل الدولة. وبالأخذ بعين الاعتبار رفاه الأسر ، فإن الحوافز تهدف إلى ترويج وتوسعة فكرة ملكية المنازل بشكل عام وتلبية احتياجات الأسر التي تقطن في مساكن غير ملائمة بشكل خاص. كما أنه من الممكن أن يكون لدى الدولة مصالح شاملة بغية ضمان استقرار الاسواق المالية. وندرج تالياً الاستراتيجيات المشتركة لزيادة ملكية المساكن من خلال تعزيز توفير التمويل:

- تعديل فوائد الرهن العقاري ؛
- اعانات معدلات الفوائد ؛
- برنامج الادخار السكني،
- الضمانات ؛
- الاعانات للعمال الرئيسيين في القطاع العام ؛
- الأشكال المتوسطة للحيازة .

كما ظهر تحول آخر للاعانات والذي تم تصميمه بغية زيادة قدره الفقراء على الدفع (اعانات الطلب المباشر).

اطار رقم 8 استراتيجيات تعزيز الاسواق الثانوية في الولايات المتحدة .

جاء الارتفاع في السوق الثانوية في الولايات المتحدة بصورة اساسية خلال فترة السبعينات والثمانينات بسبب توحيد مجموعة من الرهون العقارية الناجمة عن ثلاثة وكالات التي ترعاها الحكومة، الشركة الاتحادية للقروض العقارية للمنازل (فريدي ماك) ، والرابطة الاتحادية الوطنية العقارية (شركة فاني مي) والقروض التي تأمنها الحكومة والرابطة الحكومية العقارية الوطنية (غينيني

ماي).و قد ارتفعت المبيعات السنوية من القروض العقارية لهذه المؤسسات الثلاث من 69 بليون دولار في عام 1980 الى اكثر من 700 بليون دولار في عام 1998 ؛ و انهم الآن يملكون أو مسؤولون عن حوالي نصف الرهن العقاري لمخزون الأسرة الواحدة المعلق وان هذه الوكالات تقوم بشراء العقارات وتحويلها الى أوراق مالية (أو تمويلهم بالدين)، وبالتالي دخولهم للمتاجرة بسهولة مع ادنى فرصة للوقوع في خطر .
وانشئت فريدي ماك في عام 1970 سوق ثانوية للتوفير. وفي ذلك الوقت ، كان هنالك التعامل مع توفير البيانات المالية وشركة فاني مي مع المصارف العقارية ؛ لكن الان كل المؤسسات تتعامل مع نفس منظمي العقارات وبدأ اول برنامج رهن الاوراق المالية في عام 1970.
انشئت شركة فاني مي البيانات المالية خلال فترة الثلاثينات لتوفير سوق ثانوية للقروض التي تأمنها الحكومة للأسر . وخلال فترة السبعينات ، تحول الى توفير القروض العقارية الثانوية التقليدية.
وانشئت شركة غينيني ماي نجاحاً لشركة فاني مي القديمة والغرض منه هو معالجة المهام السياسية المتعلقة بشركة فاني مي وتوفير سوق ثانوية للقروض التي تأمنها الحكومة . وتوفير مستوى اضافياً من التأمين.

Source: Van Order (2001) 'The structure and evolution of American secondary mortgage markets, with some implications for developing markets', *Housing Finance International* September, pp19-20

البناء المباشر والقروض

وان واحدة من اكثر الانظمة البعيدة الوصول لتدخل الدولة من خلال البناء المباشر قد استخدم في وضع دولة سنغافورة ، حيث ان 96 في المائة من الاسر تعيش حالياً في شقق لمالك المنزل . وقد تأثرت هذه الاستراتيجية التي تقوم على توفير الدعم لتمويل الرهن العقاري (بصورة اساسية من خلال اسعار الفائده) ، مقترناً بتوفير الاموال المخصصة من خلال التوفير القائم بالفعل / صناديق التقاعد.

ومع ذلك ، هناك العديد من الامثلة على فشل السياسات الاسكانية العامة. ومن الامثلة على ذلك شركة الاسكان الوطني في كينيا وتخصيص انتاجها أقل بكثير من الحاجة مع انشاء الاف وحدة سكنية سنوياً و اثنان شبه حكومية في كوت ديفوار الى جانب تشييد وحدات 41,000 بين عامي 1960 و وقبل انتهاء الثمانينات .

الحوافز المتعلقة بالضريبة

تأسست عام 1968، بضمان المدفوعات من قبل عدد من مزودي الرهن مما يتيح لهم ضمان قروضهم وبيعها ، وبالتالي إعادة السيولة الى نظام التمويل الاسكاني. أما في الدول النامية، فغالباً ما كان التصور بأن نظام التأمين العقاري هو نظام غاية في الخطورة، وذلك بالرغم من إنشاء صندوق ضمانات ذاتي الإدارة في إستونيا في عام 2000، حيث تشهد ضمانات القروض تطوراً في كل من إستونيا وليتوانيا وجمهورية سلوفاكيا.



مؤسسات تمويل الإسكان الفاعلة ساعدت في رفع نسبة التمليك في كثير من البلدان وبخاصة في الدول النامية

أحدث الاتجاهات الإقليمية

الدول النامية

يعد تملك المنزل الآن ه طابع الحيازه الغالب في دول أوروبا الغربية فيما عدا استثناءات قليلة ، لا سيما في ألمانيا. ومع ذلك ، هناك تباين ملحوظ في مستويات حيازة المنازل ، حيث تكون اعلى بين عدد من دول أوروبا الجنوبية(اسبانيا وايطاليا) حيث يمكن وصف مالكي المنزل أو اصحاب الملك بأنهم " المسيطرين". كما يعد امتلاك المساكن مرتفعاً نسبياً في العديد من الدول الأخرى ، وخاصة في المملكة المتحدة ، حيث تصل النسبة إلى حوالي 70 في المائة. أما في دول أخرى ، مثل فرنسا وهولندا والدانمارك والسويد فقد تم تأسيس ملكية المنزل باعتبارها "الحيازه للأغلبية" ،دون اعتبارها في مستويات مرتفعة أو مسيطرة . وهناك دليل على التقارب في مستويات ملكية المساكن سوء كان ذلك من منظور سيرها في الاتجاه ذاته، أو من منظور اتجاهها للتلاقي في مستويات متشابهة.

كما ويصعب تحديد اتجاه ثابت في ميدان التمويل العقاري، وذلك على الرغم من تقارب معدلات أسعار الرهن داخل المنطقة الأوروبية وخارجها. وبصفة عامة ،

في العديد من بلدان أوروبا الغربية ، تعد مدفوعات فوائد الرهن الى حد ما مقتطعة من الضرائب. وقد كانت الإعانات المقدمة على معدلات الفوائد وسيلة رائجة لتعزيز إتاحة تمويل الاسكان . وقد تم انتقاد هذه السياسة في العديد من الأحيان باعتبارها بديلاً للإدارة الحكيمة للاقتصاد الكلي. وفي بعض البلدان في أوروبا فمن الممكن أن تصاحب الإعانات على معدلات الفوائد لبرامج الادخار المعدة للاستثمارات السكنية، ويعد نظام باوسبار الالماني أشهر هذه البرامج.

وقد كان هنالك اعتراضاً قوياً على الإعانات على معدلات الفوائد. حيث يتم تفضيل توجيه هذه الإعانات لصالح اولئك الذين بإمكانهم تحمل القروض أما الإعانات الأكبر فتذهب الى اولئك القادرين على تحمل القروض الكبيرة . وقد كان هنالك نقاش دائراً حيال تفضيل الإعانات المباشرة لتقديم المساعدة مع تكاليف الاسكان والتي يمكن توجيهها بشكل أكثر تحديداً للمحتاجين. ورغم هذه الحجج ، إلا أن إعانات معدلات الفائدة تبدو في رواج مستمر.

التأمين والضمانات

وبالإضافة الى تقديم المساعدة المباشرة الى الاسر لزيادة القدرة على تحمل تكاليف تمويل الإسكان ، فقد سعت الحكومات الى ضمان استقرار النظام والحد من المخاطر التي تواجهها مؤسسات الاقراض لدى توسعتها الخدمات المقدمة للاسر ذات الدخل المنخفض. كما ازدادت تلك المخاطر مع انعكاس المستوى الأكبر للتمويل المتاح من خلال ارتفاع مستويات الامتلاك.

يعد التأمين العقاري رائجاً في البلدان الإنجليزية في الشمال وذلك من خلال مجموعة متنوعة من المصادر وعلى وجه الخصوص التأمين المدفوع من قبل المقترضين و / أو المستثمرين (عن طريق الدولة). ويمكن أن تعمل الحكومات على توفير الضمانات على وجه الخصوص من اجل توسعة نطاق القروض العقارية. بيد ان الغاية من معظم التأمينات على القروض ترمي الى حماية المقترضين(مما يتيح لهم تقديم القروض للفئات الأكثر احتمالاً للمخاطرة)، كما تم استحداث عدد من المنتجات الجديدة لتمكين المقترضين من التأمين ضد الانخفاضات في القيمة وخسارات الدخل. وفي الولايات المتحدة وكندا ، وضعت الحكومات أنظمة معقدة للتأمين والتي دعمت التدفقات المالية ضمن نظام للاسكان يقوم على تمويل الرهونات العقارية. ولذلك ، وعلى سبيل المثال، تقوم رابطة الحكومة الوطنية العقارية(غينيني مي) والتي

فقد شهد التمويل السكني نمواً قوياً بيد أن هنالك افتقاراً للاتساق فيما بين هذه الدول. وتميزت هولندا عن غيرها من الدول نظراً للارتفاع الكبير في مجال القروض السكنية والذي ارتبط بعملية تعديل أنظمة السوق العقاري في فترة التسعينيات، وقد حدث ذلك في وقت متأخر نسبياً بالمقارنة مع الدول الإسكندنافية وبريطانيا، بيد أنه لا يزال هنالك جدلاً قائماً حيال حصول هذا الأمر بشكل كامل في كل من ألمانيا وفرنسا وإيطاليا (انظر الجدول رقم 4).

وفي عام 2003، استمرت السوق الأوروبية في النمو باعتبارها وحدة واحدة، حيث بلغ معدل ارتفاع إجمالي قيمة الدين السكني ما نسبته 7.4 في المائة، وتعد هذه النسبة أدنى نوعاً ما بالمقارنة مع السنوات العشر الماضية حين كانت النسبة فيها 8 في المائة. وبلغ إجمالي حجم القروض العقارية في أوروبا في نهاية عام 2003 حوالي 3.4 تريليون دولار. وقد ارتفع هذا الرقم بسرعة كبيرة حيث بات يمثل الآن ما نسبته 42 في المائة من إجمالي الناتج المحلي في الاتحاد الأوروبي (انظر الجدول رقم 5). وقد أدت عملية خفض معدلات الفوائد إلى تشجيع هذا التوسع السريع في عملية الإقراض. وعلى أية حال، فلا بد من أن نتذكر بان ارتفاع حجم الإقراض لا يعني بالضرورة ارتباطه بزيادة الاتاحة، حيث برز اتجاه آخر ألا وهو ارتفاع أسعار المساكن مع ازدياد المكاسب الرأسمالية لأصحاب المنازل الحاليين وازدياد الصعوبات التي تواجه أولئك ممن يرغبون في امتلاك منازل لأول مرة. وفي الولايات المتحدة، بلغ امتلاك المنازل بمعدل متوسط مرتبط مع متوسط الدخل، حيث كان ذلك خلال فترة التسعينيات المزدهرة، كما قد بلغت في يومنا هذا معدلاً قياسياً مرتفعاً.

الوحيدة القادرة على تحمل هذا النوع من التمويل. وتقوم كلا من الحكومة السلوفاكية وحكومة الجمهورية التشيكية بدفع ما نسبته 30 إلى 50 في المائة من ميزانيتها لتقديم المعونات لمؤسسة باوسباركاسي لتدعم ادخارات الطبقة المتوسطة كما تم استخدام الحوافز الضريبية لتشجيع عملية امتلاك المساكن في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. وقد تم استخدام نموذج بوسباركاسين في النمسا ومثله في ألمانيا إلى جانب تقديم إعانات أسعار الفوائد في كل من الجمهورية التشيكية والمجر وبولندا وسلوفاكيا. وتعد قيمة القروض السكنية منخفضة في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. ولكن هناك دلائل تشير إلى النمو المتسارع لأسواق القروض السكنية

دين الرهن (النسبة المئوية للناتج الإجمالي المحلي)			
الدولة	1990	2003	التغيير
التهمين			
اسبانيا	11	42	+31
إيطاليا	4	13	+9
الارتفاع			
المملكة المتحدة	53	64	+11
فلندا	32(1995)	32	0
الأغلبية			
هولندا	40	100	+60
السويد	60(1995)	50	-5
الدنمارك	59(1995)	74	+15
فرنسا	20	25	+5
الانخفاض			
ألمانيا	43	54	+11

Source: Stephens, M. (2004) *Housing Finance, 'Reach' and Access to Owner- Occupation in Western Europe*, mimeo, York

جدول رقم 4

اتجاهات اقراض الرهن العقاري في غرب أوروبا، 1990-2003

فعلى سبيل المثال، تضاعف حجم القروض السكنية في استونيا في الفترة ما بين عامي 1997 و 2000، أما في الجمهورية التشيكية، فقد ازداد حجم القروض لأكثر من ستة أضعاف خلال الفترة ذاتها. وفي عامي 2002 و 2003 فقد نما الإقراض السكني بقوة في كل من هنغاريا وبولندا ولاتفيا بنسبة تزيد على 85 في المائة.

البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

تواجه البلدان الانتقالية مشكلة خاصة تكمن في الأسواق التجارية لتمويل الإسكان والتي لم تكن موجودة في السابق. كما أسفر التحول في النظم السياسية إلى بروز مشاكل سكنية كبيرة ومستمرة وذلك مع تدني مستويات بناء المساكن، ومع وجود محاولات متعمده في بعض الأحيان لتشجيع البناء.

كما كان هنالك دعماً من الدولة لتطوير أنظمة تمويل المساكن، مع توقع تحول القطاع التجاري إلى عامل مزود ذي أهمية متزايدة. وللأسف، فقد كان الكثير من هذا الدعم موجهاً لصالح الفئات ذات الدخل المرتفع ممن يعدون الفئة

2003	45.0	ايرلندا	2002	4.0	الارجنتين
2003	13.3	ايطاليا	2003	26.4	استراليا
2003	8.3	لاتيفيا	2003	28.5	الجزائر
2003	33.4	لوكسمبورغ	2004	8.5	بوليفيا**
2002	4.0	المكسيك*	2002	2.0	برازيل*
2004	24.4	بنما**	2002	12.0	شيلي*
2002	2.0	بيرو*	2002	7.0	كولومبيا*
2003	4.7	بولندا	2003	4.5	الجمهورية التشيكية
2003	50.6	البرتغال	2003	87.5	الدنمارك
2001	3.0	سلوفينيا	2001	5.0	استونيا
2001	3.0	سلوفاكيا	2003	35.6	فلندا
2001	13.4	جنوب كوريا***	2003	24.7	فرنسا
2003	42.1	اسبانيا	2003	54.3	المانيا
2003	50.0	السويد	2003	17.4	اليونان
2003	70.4	المملكة المتحدة	1998	31.0	هونغ كونغ****
2003	71.0	امريكا	2003	7.8	هنغاريا
2004	7.0	اوروغواي			

ملاحظات : * فوريرو ، اي (2004) "نظام تقييم الرهن العقاري في كولومبيا: من نظام UPAC الى نظام UVR " التمويل الدولي للاسكان" ، اذار ، صفحة 32 .
** روجاس ، اي (2004) " تمويل الاسكان في امريكا اللاتينية " عرض للكونفرس العالمي الخامس والعشرين ،الاتحاد الدولي لتمويل الاسكان ، البرازيل ، حزيران ، اقتراض الرهن ، وليس الدين السكني .
*** دين الرهن العقاري للنتائج الاجمالي المحلي ، لي ، جي ، (2003) " التوريق العقاري في كوريا " ، " التمويل الدولي للاسكان " ، اذار ، صفحة 24 .
**** لوكسمبورغ ، بي ، (1998) " تمويل الاسكان والاسواق الرأسمالية : تجربة هونغ كونغ " في م اتانابي(المحرر) اتجاهات التمويل الجنبية للاسكان في اسيا ، شركة التمويل الدولية ، واشنطن العاصمة صفحة 51 .
تشمّل بيانات الجمهورية التشيكية واستراليا قروض الرهن العقاري الغير سكنية و البرتغال تشمل القروض لافراد لشراء المساكن فقط .
Sources: Yasui, T. (2002) 'Housing finance in transition economies' in *Housing Finance in Transition Economies*, OECD, Paris, p18; European Mortgage Federation (2004) *Hypostat*
2003: *European Housing Finance Review*, EMF, Brussels, p7

جدول رقم 5
الدين السكني كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي

امتلاك المساكن ، إلا أن النظم المالية اللازمة لهذه الملكية لم تتطور بالسرعة الكافية.

الدول النامية

تعد مشكلات القدرة في البلدان النامية كبيرة. ويمكن ان يكون ارتفاع معدلات امتلاك المنازل مضللاً اذ على الرغم من امتلاك العديد لمساكنهم إلا أن ملكيتهم غير قانونية و / أو غير رسمية. كما ان سعر المنازل بالنسبة لمتوسط الدخل في الدول الجنوبية اسوأ بكثير من مثيله في الشمال. بينما تصل اسعار المنازل في دول العالم المتقدم إلى اربعة أضعاف متوسط الدخل ، حيث تصل النسبة إلى أقل بقليل عن ستة أضعاف في أمريكا اللاتينية و دول الكاريبي ، وإلى سبعة أضعاف في آسيا الشرقية ، وتقريبا عشرة أضعاف في بقية دول آسيا واكثر من عشرة أضعاف في إفريقيا. وقد كان مستوى العرض العقاري في

وهناك نوعان مميزان من نظم تمويل الاسكان التي تشهد تطوراً، أحد هذه الأنظمة مشابهه للدول الأوروبية الجنوبية ، والاخر يحظى بخصائص مشتركة مع النظام الألماني. ويرتبط النظام الأول بالمستويات المرتفعة لملكية المنازل مع نظام التمويل الاسكاني والذي يتطور الآن. و تتضمن دول هذه المجموعة كلاً من هنغاريا وسلوفينيا وليتوانيا. أما المجموعة الثانية فتتضمن بولندا والجمهورية التشيكية وسلوفاكيا واستونيا ولاتفيا ، حيث قامت كل من تلك الدول باعتماد تشريعات لدعم سندات الرهن. كما أدت عملية الخصخصة التي حصلت الى نقل أعداد كبيرة من المساكن للملكية الخاصة. وتصل نسبة سكن الممتلكات الآن إلى ما يقارب 90 في المائة أو أكثر في كل من هنغاريا وبلغاريا واستونيا ورومانيا ، بينما تبلغ هذه النسبة لأكثر من 70 في المائة في كل من بولندا وسلوفاكيا وسلوفينيا. ولكن وعلى الرغم من هذه الزيادة في

الدول الجنوبية محدوداً نتيجة عدد كبير من العوامل. أولاً ، هناك افتقار عام في مستوى المعروض من التمويل الطويل الأجل ، حتى في تلك الدول الجنوبية حيث بدأت الاسواق المالية "بالظهور".

ويعزى ذلك الى عوامل عدة ، منها الدخل المنخفض الذي لا يكاد يغطي الاحتياجات المعيشية الأساسية بالنسبة لعدد كبير من السكان، إضافة إلى الافتقار لوجود المؤسسات المالية الرسمية والتي يمكنها استقطاب مدخرات السكان ، فضلاً عن عدم استقرار الاقتصاد الكلي والذي يردع الاسر عن الاحتفاظ بالمدخرات في مؤسسات مثل صناديق التقاعد والتي لها مصلحة خاصة في التمويل الطويل الأجل. كما كان للالزمات المالية الاخيرة آثار سلبية على انظمة تمويل الاسكان الرسمية في عدد من الدول حيث عملت تحديداً على ردع توفير القطاع التجاري للتمويل العقاري. بيد أن هناك بوادر لانتعاش عملية الاقراض في كل من دول آسيا وأمريكا اللاتينية.

وعلاوة على ذلك، تعد كلا من الأراضي الحضرية وتنمية الممتلكات وظروف المعيشة الحضرية (أسواق العمل) مرتبطة بدرجة عالية من اللارسمية والتي لا تتوافق بسهولة مع متطلبات تمويل المساكن. ونتيجة لذلك، فقد كان هنالك اهتماماً كبيراً بتوثيق التمليك في السنوات الاخيرة. ومع ذلك ، فإن النتائج الصادرة من البيرو تشير بشكل واضح الى ان الملكية القانونية وحدها لا تعد وسيلة كافية لضمان الاقراض الواسع النطاق (انظر الاطار رقم 9).

وعلى الرغم من هذه العقبات ، فقد لوحظ نمو الرهن العقاري بشكل كبير في بعض الدول الآسيوية ومنها تايلند وجمهورية كوريا إلى جانب بضعة دول آسيوية منخفضة الدخل مثل اندونيسيا والهند. بيد ان هذه الصورة المتفائلة إلى حد ما لا تتكرر في كل مكان. حيث كان نمو التمويل العقاري بطيئاً في الباكستان. أما في الفلبين، فيبدو بأن الحكومة قد حققت بعض النجاح في تقديم القروض المدعومة للفئات المتوسطة والمنخفضة الدخل والمستخدمة في القطاع الرسمي ، ولا سيما من خلال صناديق التقاعد الحكومية وصناديق الادخار.

وفي الصين ، فقد تم اعادة تطوير نظام تمويل الإسكان بشكل كبير. حيث كان النظام السابق يتضمن توفير المساكن على شكل وحدات سكن وظيفي لإيواء العاملين مقابل أجور رمزية. وخلال فترة الثمانينيات ، فقد بدأ نظام بديل بالظهور، حيث تمثل في سعي الدولة الى تخصيصه وتسويق السكن ، وتحويل المسؤولية بعيداً عن وحدات السكن الوظيفي. وقد كان العامل الرئيسي لهذا التحول يتمثل في الحد الكبير من توفير اعانات اسكان الدولة ضمن كامل منطقة الصين الحضرية . وفي عام 1995 ، ادخلت

الحكومة برنامجين رئيسيين لتشجيع شراء المساكن ، وهما المشروع الوطني للسكن المريح و صندوق ادخار الاسكان.

وفي امريكا اللاتينية، يقوم السوق الرسمي للمساكن بتقديم أقل من 30 بالمئة من المساكن، كما يشكل الدين السكني نسبة منخفضة عموماً ضمن الناتج المحلي الاجمالي، مما يدل على ان الاقراض العقاري ليس واسع الانتشار. وتعد الصعوبات الكبيرة الناجمة عن حبس الرهن بمثابة مجموعة واحدة من المشكلات التي قد تقلل من جاذبية التمويل العقاري في هذه المنطقة، وذلك مع وجود فترات طويلة لحبس الرهن والتي من الممكن أن تتجاوز العام الواحد. وخلال العقد الماضي، فيبدو بأن القضايا الجوهرية التي تواجه الحكومات في أمريكا اللاتينية هي هي المشكلات طويلة الأمد والتي تشكل تحدياً لأداء الاقتصاد الكلي وبخاصة ظاهرة التضخم، وخصوصاً الصعوبات الاقتصادية في اواخر التسعينيات ، والحاجة الى توسعة نطاق التمويل وتوفيره لذوي الدخل المنخفض. كما تتضمن الاستراتيجيات ذات الصلة كلاً من التمليك و الإعانات الممنوحة للطلب المباشر واستخدام وحدات محددة خصيصاً للاستثمار السكني وزيادة رأس المال في النظام من خلال تعزيز الاسواق الثانوية.

وبينما لا تزال هنالك مشاكل مستمرة نتيجة لنظم التمويل السكني غير المطورة، والتي تعزى بشكل جزئي للصعوبات الاقتصادية في العقود الماضية، إلا ان هنالك بعض الاتجاهات الإيجابية في كل من التشيلي، وكوستاريكا، والباناما، والمكسيك، والبيرو، مع وجود تقدم متباين في كولومبيا وبوليفيا و الإكوادور .

اطار رقم 9 امتلاك الاراضي وتمويل الرهن العقاري في البيرو

انشأت حكومة بيرو سياسة لتقنين الملكية في عام 1996 من خلال برنامج حقوق الملكية الحضرية. وان اللجنة لتقنين الملكية الغير رسمية قد أنشئت وان اكثر من 1 مليون دولار من السندات الملكية وُزعت بحلول عام 2000. وكان من المفترض ان هذا سيمكن الفقراء من الحصول على القروض ، وبالتالي تحسين مستوى معيشتهم. من أجل تعظيم الامكانيات ، وأسست اللجنة مركز للمعلومات وعرض حلقات تدريبية في مجال استخدام الائتمان للمشاريع الصغرى (رغم ما يشير الى ان الحكومة قد سبقت تشريع المستقنات وتتسارع اللجنة بدلاً من بدء عملياتها). وهناك عدد من فئات الحيازة الغير

و تنقسم الحالة في جنوب صحراء افريقيا وبقية القارة (حيث تكون بمعدل أقل في ناميبيا ومؤخراً في زيمبابوي) حيث يرتبط القطاع المصرفي التجاري بشكل ملحوظ في الاقراض العقاري. ويبلغ سوق الرهن العقاري في جنوب افريقيا نحو 198 بليون رانداً (30.7 بليون دولار). كما تقوم المصارف العقارية بتوفير الجزء الأكبر من تمويل القروض السكنية. وبالرغم من هذا الحجم من التمويل، إلا أن هنالك دليلاً يشير إلى استقصاء الاسر ذات الدخل المحدود من السوق. بينما اولئك من أصحاب الوظائف الرسمية، فبأماكنهم استخدام صناديق الادخار لضمان قروض الاسكان، وهنالك العديد ممن يعملون في القطاع غير الرسمي. علاوة على ذلك، فإن تمويل القروض السكنية يتجاوز مقدرة الكثيرين على تحمله.

من جهة أخرى، فإن الافتقار لتنمية الأسواق في الكثير من دول جنوب صحراء افريقيا يرتبط بأسباب مماثلة لاستقصاء الكثير من فقراء جنوب افريقيا من الأسواق الرسمية للرهن العقاري. ومن المشكلات الأخرى أيضاً عدم استقرار الاقتصاد الكلي والمشكلات المتعلقة بانعدام ضمان الحيطة. وكنتيجة لهذه العوامل، تبقى اسواق الاسكان التجارية ضئيلة في كثير من المدن الافريقية، حيث تهيمن المؤسسات المملوكة للدولة على التمويل السكني حيث تتلقى دعماً مالياً من الدولة، وكثيراً ما تقدم القروض المدعومة مع وجود سجلات ضعيفة على صعيد سداد القروض. كما تتم الإشارة إلى التصور الأصلي بعد الاستقلال السياسي والذي يكمن بان القطاع الخاص يقدم خدماته للفئات ذات الدخل المرتفع، وبالتالي ينبغي أن يكون تركيز الحكومة على الفئات المتوسطة الدخل والفئات الأقل دخلاً. واسست الكثير من حكومات جنوب صحراء افريقيا الكبرى وكالات وطنية للإسكان لكي تعمل على إنشاء المنازل مباشرة، إضافة إلى تقديم القروض ووضع النظم المالية بيد ان هذه التجارب لم تكن ناجحة.

بينما واصلت مؤسسات التمويل السكني التابعة للدولة عملها في بعض الحالات، كما أن التركيز المتزايد على استرداد التكاليف وكفائه التشغيل في فترة التسعينيات قد أدت إلى إيجاد مشكلات كبيرة في تأمين التمويل. وعموماً، فقد تم تنظيم المشكلات الظاهرة بصورة مكثفة كما تم اعتبارها كوسائل اجتماعية، بدلاً من اعتبارها آليات مالية. وقد انسحبت الدولة مؤخراً من هذه المنطقة إضافة إلى انسحاب بعض مؤسسات التمويل الإسكاني. وقد كانت هنالك قضية محددة ومستمرة تواجه افريقيا والتي تكمن في الافتقار إلى مؤسسات وأدوات فاعلة لتعبئة الادخارات وضماها للاستثمارات السكنية. كما بقي الجزء الأكبر مستمراً في الاعتماد على الودائع إلى جانب عدم تمكنها من ضمان التمويل طويل الأمد.

مضمونة و ذات عناوين غير كافية في البلاد. ومن الواضح ان ليس كل شخص الحق في الحصول على سند الملكية. وعموماً، ان اصحاب المساكن الغير مخوليين بالاسكان (اي اولئك الذين هم في المساكن العامة ولكنهم لم يمنحوا سندات الملكية) واولئك الذين يعيشون في المستوطنات المنخفضة الدخل وبدأوا حياتهم في المستوطنات العشوائية والتي هي في طور التنظيم، أوالمستوطنات الفرعية الغير شرعية (من الاراضي الزراعية) يحق لهم الاستفادة من هذه السياسة في حالة التجاوز على الاراضي الخاصة، ومنح سندات الملكية التي تستغرق وقتاً طويلاً لان اللجنة تسعى إلى اتفاق لشراء الارض بين المالكين والمتجاوزين.

مع مراعاة جميع القادرين على المطالبة بملكية الارض، و بين عامي 1996 و 2002، منحت 1,269,194 لقب أو عنوان لسندات الملكية و ما يقرب من نصفها في العاصمة ليما. بيد ان العديد من الأشخاص الذين يقطنون في المستوطنات العشوائية التي تعكف على تحسين مستوطناتهم التي هي بالفعل محل الثقة لضمان الحيطة. بينما لم تتح لهم الحيطة الفاعلة لسند الملكية، والتحسينات (سواء المعونة الذاتية والاستثمارات من مقدمي الخدمة) على انها سند قانوني. ربما نتيجة لذلك هناك قدر ضئيل جداً للموافقة على تمويل الرهونات العقارية. و حتى في عام 2002 ان 17,324 من الاسر في بيرو الذين حصلوا على سندات الملكية من اللجنة قد تمكنت من الحصول على القروض العقارية و نحو 1.3 في المائة من مجموع سندات الملكية خصصت اثناء هذه العملية. و تشير الادلة إلى ان الفقراء متخوفين من الاقتراض من المصارف، المصارف التي تحجم من اقراض الفقراء.

Box 9 Land titles and mortgage finance in Peru

Source: Caldern, J. (2004) 'The formalisation of property in Peru 2001–2002: The case of Lima', *Habitat International* 28, pp289–300

وتتضمن التحسينات اصلاحات القطاع المالي بغية تسهيل عملية توسعة التمويل العقاري، إضافة إلى الاصلاحات القضائية لتسهيل استرداد الضمانات وزيادة معدل الانتاج و/التمويل السكني في القطاع الخاص. كما تتضمن هذه التحسينات المساعي الرامية إلى زيادة كفاءة وكالات الاسكان العامة من خلال عملها مع وزارات المالية والمصارف الخاصة والمطورين بغية معالجة الاحتياجات السكنية للمستفيدين.

تؤدي فترات القرض الطويلة الاجل إلى التقليل من مبلغ أقساط السداد الشهرية كما تؤدي نسبة القروض الأعلى بالنسبة الى معدلات القيمة لخفض نسب حجم الإيداع الذي يجب ادخاره، كما تكون الأخيرة مرتبطة بفترات السداد الطويلة. لكن عامل المخاطرة يعد عاملاً هاماً بالإضافة الى عامل القدرة والإتاح، ومن الجدير ذكره هنا ان فترات السداد القصيرة تعد سائدة في عدد من الدول الجنوبية وغيرها التي تمر بمراحل انتقالية.

وأدت زيادة تنوع الجهات المزودة لقروض الاسكان إلى تقليل الاهمية العامة لنشاطات الإدخار والتي ترتبط تحديداً بالاسكان ، ولكن هنالك نوعاً من الادخار والذي لا يزال ضرورياً اذا ما تم تقديم القروض العقارية بقيمة تقل عن القيمة الكاملة للممتلكات.

وهناك تعديل هام لاكثر الأساليب التقليدية للادخار والتي ظلت مهمة في بعض البلدان وهذا الأسلوب هو الادخار التعاقدى للاسكان، أو ما يسمى باوسباركاسين. وقد كانت هذه المؤسسة شعبية في كل من المانيا والنمسا كما لقيت مؤخراً امتداداً في دول اخرى ، ولا سيما في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية. وقد تم إنشاء هذه المؤسسات في سلوفاكيا في عام (1993) ، والجمهورية التشيكية (حوالي عام 1994) ، وهنغاريا في عام (1997) وكرواتيا في عام (2000).

ويمكن ان تشكل أسعار الفائدة على وجه الخصوص مشكلة متواصلة خلال فترات التضخم المرتفع. كما تؤدي قضية معدلات الفوائد الإسمية إلى زيادة الأمر سوءاً فيما يتعلق بما يسمى " تعبئة الواجهة الامامية" حيث يكمن العبء الحقيقي لدفعات الفوائد في السنوات الأولى من سداد القرض. ويعمل ارتفاع اسعار الفائدة على زيادة تكلفة الاقتراض مما يؤدي إلى جعل الاستثمارات السكنية ذات قيمة باهظة بالنسبة لكثير من الأسر.

وفي الشمال ، يبدو ان هناك تحولاً نحو المعدلات المتغيرة والمرنة ، والتي تعمل على تحويل الكثير من المخاطر للجهة المقرضة بدلاً من أن يواجهها المقرض. أما في الدول النامية، فتعد معدلات الفائدة مرتفعة نسبياً مما يعكس اثنتين من سياسات الدولة واللذان تعدان شائعتين في هذه الدول، ألا وهما : رغبات الحكومة في تشجيع التدفقات الرأسمالية لتعزيز قيمة العملة وثانياً رغبة الحكومة في تشجيع الادخار.



تعتبر القدرة قيماً رئيسياً لتطوير وصيانة قطاع المأوى

الأحكام والشروط

يرتبط الاقراض السكني بمجموعة معيارية من الاحكام والشروط التي تحدد مدى مساهمة كل من الودائع، وفترة المدخرات، في بعض الأحيان، ومعدلات الفائدة المحتسبة على القرض (وإذا ما كانت ثابتة أو مركبة) إضافة إلى مدة القرض (مع وجود احتمال لاحتساب عمولة على السداد المبكر أو المتأخر) ونسبة القرض بالمقارنة مع معدلات القيمة (اي النسبة القصوى للقرض مقابل تخمين قيمة المسكن). وهناك عامل هام اخر هو قيمة القرض الذي تنوي مؤسسة الإقراض بتقديمه القرض بالنسبة الى دخل المقرض/ المقرضين.



هناك محاولات لزيادة توسيع نطاق مؤسسات التمويل الاسكاني لخفض مستوى الدخل .

تمويل المساكن ، عامل الإتاحة والاسر ذات الدخل المنخفض

تم إطلاق العديد من الجهود لتوسعة فرص تأمين التمويل السكني في السنوات الاخيرة.ويعود ذلك نتاج عاملين متصلين ببعضهما البعض. فمن جهة، أصبح سوق تمويل المساكن اكثر منافسة حيث تم تشجيع موردين جدد للانضمام للسوق، حيث كان هؤلاء الموردون يبحثون عن عملاء جدد بغية توسعة نشاطاتهم وأعمالهم.

ومن جهة اخرى ، فقد كانت الدولة تتطلع الى السوق لتلبية احتياجات الاسكان. وفي غضون مواجهتها للعديد من مشاكل الإسكان الكبيرة إضافة إلى سعيها للحد من الانفاق العام ، فقد سعت الحكومات إلى تشجيع السوق للقيام بتلبية الاحتياجات والمتطلبات بقدر المستطاع.

وكما ذكر آنفاً ، فإن عامل القدرة لا ينحصر بمفهومى الإتاحة وتكلفة التمويل السكني، بل أنه يمتد ليشمل أسعار المساكن. وقد كان أحد أهم الاتجاهات مجال تمويل الاسكان في اوروبا الغربية يتمثل في اتساع " الفجوة " ما بين مستويات الدخل وأسعار المنازل، إذ ارتفعت الاخيرة بشكل مواز مع مستويات الدخل في العديد من الدول. وقد ارتفعت اسعار المنازل بشكل خاص منذ عام 1997 ، ولا سيما في استراليا، وايرلندا، واسبانيا، والمملكة المتحدة. وفي عام 2003 ، اشار الاتحاد الاوروبي للرهن العقاري بشكل خاص إلى زيادات الأسعار الشديدة في كل من لايتفيا، والبرتغال، واسبانيا ، والمملكة المتحدة، وايرلندا (انظر الجدول رقم 6).

وفي عدد من الدول، يبدو بأن مستوى عرض المساكن غير مرن ،بمعنى أنه يتجاوب بشكل بطيء فقط مع الارتفاعات في مستويات الطلب على المساكن والتي يتم التعبير عنها من خلال ارتفاع الاسعار. وقد اظهرت الابحاث بان اللوائح التنظيمية المحلية والتي تمنع بناء المساكن تمثل سبباً رئيسياً لارتفاع اسعار المساكن في مدن الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ، وكذلك في ماليزيا ، كوريا الجنوبية ، تنزانيا ، ونيوزيلندا.

و في سياق ارتفاع اسعار المساكن، فتنطوي نظم التمويل السكني مهمة أكبر يجب تنفيذها والتي تتمثل في سد الفجوة ما بين مستويات الدخل والأسعار. وتواجه فئة الشباب على وجه التحديد صعوبات في شراء المساكن ، حيث يملكون وقتاً اقل للادخار من أجل دفع عربون (إيداع) كما تعد إيراداتهم قليلة نسبياً حيث أنهم اضموا مؤخراً لسوق العمل. و في المملكة المتحدة كان انخفاض معدل ملكية المساكن ضمن فئة الأسر الشابة أمراً ظاهراً جداً. حيث انخفضت نسبة المشترين لأول مرة في المملكة المتحدة إضافة إلى

ارتفاع مستويات أعمارهم- حيث تبدلت من 27 عاماً كما كانت في الثمانينيات لتصبح 34 عاماً في يومنا هذا. وتبرز هذه الصورة بشكل مماثل في كل من اسبانيا ونيوزيلندا واليابان.

وتطرقاً الى المشاكل الأكثر عمومية في سياق الإتاحة ، تشير البيانات الامريكية لعام 2004 الى ان هنالك نحو 6 ملايين أسرة تعيش في المساكن المملوكة لها وممن يصنفون تحت خط الفقر. كما أن هذه النسبة لا تعد أقل بكثير بالمقارنة مع 7.9 مليون أسرة تحت خط الفقر والتي تعيش في مساكن مؤجرة. أما في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية ، فهناك مشاكل حقيقية تتعلق بمعدل القدرة على تحمل التكاليف والتي تعزى إلى التدني العام لمستويات الدخل. فعلى سبيل المثال ، فإن نسبة السكان المؤهلة للحصول على القروض السكنية في كل من إستونيا ولايتفيا لا تتجاوز 10 الى 20 في المائة من إجمالي السكان. وفي الجنوب ، فهناك عدد محدود من السكان القادرين على تحمل أعباء الاسكان الرسمي بالإضافة للتكاليف المالية المصاحبة له. وكما ذكر آنفاً ، فإن الاتجاه الناشئ بشكل واضح في عدد من الدول يتمثل في توسعة نطاق التمويل العقاري. ومع ذلك ، فمن الصعب جداً تقويم مدى نجاح هذا الاتجاه.

وفي عدد من الدول الشمالية مثل المملكة المتحدة ونيوزيلندا ، فقد اصبحت عملية الاقتراض اخصص إلا أنها أصعب في الوقت ذاته فيما يتعلق بمتطلبات الحصول على القرض . وبالرغم من المسامحة التي تم بذلها لإتاحة التمويل لذوي الدخل المنخفض، إلا أن الكثير من الأسر في الجنوب و بضعة منها في الشمال لا تزال غير قادرة على تأمين هذا التمويل .



معظم المساكن الرسمية في مدن الدول النامية لا يمكن تحمل تكاليفها بالنسبة لغالبية السكان من ذوي الدخل المنخفض.

الاسواق اليابانية الذي حدث في اوائل التسعينيات: حيث تم تخمين إجمالي الأقساط السلبية لمنطقة طوكيو بنحو 7 بليون جنيه استرليني في عام 1995. والرسالة المرادة هنا تشير إلى أنه من واجب الحكومات دراسة الآثار والمخاطر المرتبطة باستقرار أسواق الإسكان إلى جانب تقويم مدى فاعلية توسعة الإقراض السكني لمحاكاة الأهداف الحكومية الرامية للحد من ظاهرة الفقر.

اطار رقم 10 تمويل الرهن العقاري : مشاكل مع تقليص التسويق في جنوب افريقيا.

ان شروط نموذج الرهن هي تبادل قيمة المنازل وتسهل تداولها ، بحيث تستطيع المصارف استخدامها كضمان لارتفاع القيمة العقارية الطويلة الاجل وانه يمكن جعل المقترضين بالتسديد من الإيرادات المتوقعة. وفي هذه الظروف لا يتحمل تكاليفها غالبية البلدان المنخفضة الدخل في جنوب افريقيا وان المصارف في جنوب افريقيا تنكر انهم لا يستطيعون تقديم التمويل العقاري للعمل الغير رسمي ، وغالبية البلدان المنخفضة الدخل لا بل معظمهم ليس لديهم حسابات مصرفية.

وما هي الا بداية يجب ان نتفهم ان الإقراض العقاري هو اخر ماتفكر به " اسواق البلدان النامية" وهذا هو الحال في جنوب افريقيا فهي حقاً في خطر ليس فقط بالنسبة للمصارف ولكن ايضا لامكانيات المقترضين ذوي الدخل المنخفض.

ولو انه يمكن سداد القروض الصغيرة كما اتبنت بعض مؤسسات التمويل الصغير في جنوب افريقيا ، ومعظم الأسر ذوي الدخل المنخفض لا تستطيع المحافظة على جدول التسديد الصارم الذي يتطلبه الرهن.

وعلاوة على ذلك ، اسواق الاسكان في "بلدة" جنوب افريقيا كانت مؤسسياً ضعيفة ، وانه من الصعب جداً بيع المنزل أما الانتقال إلى مستوى أعلى / اسفل سلم السكن أو انعدامه. ومما يزيد الطين بلة او مما يزيد الامور سوءاً ، فإن اجرة العمل في القطاع الرسمي في الجنوب افريقيا قد انخفضت فعلاً بالارقام المطلقة منذ عام 1994 ، خاصة في البلدان المتوسطة والمنخفضة الدخل وكنتيجة لذلك ، عندما يتمكنون من الحصول على قرض عقاري ، ان الكثير من ذوي الدخل المنخفض ذوي البشرة السوداء في جنوب افريقيا يفقدوا منازلهم نتيجة لعوامل مثل عدم استقرار الدخل وتخفيض النفقات.

Source: Baumann,T. (2004) *Housing Finance in South Africa*, mimeo

الدولة	*2004	**2003	1997-2004
استراليا	8.2	17.6	112
الجزائر	9.3	5.5	50
كندا	6.7	6.5	43
الصين	9.9	4.1	لا توجد بيانات
الدنمارك	7.3	3.4	50
فرنسا	14.7	11.5	76
المانيا	-1.7***	-4.5	-3
هونغ كونغ SAR، للصين	31.2	-13.6	-49
ايرلندا	10.8	14.8	187
ايطاليا	9.7	10.6	69
اليابان	-6.4	-4.8	-24
هولندا	3.3	1.9	76
نيوزلندا	16.4	21.2	56
جنوب افريقيا	35.1	20.9	227
اسبانيا	17.2	16.5	149
سنغافورة	لا توجد	-2.3	لا توجد بيانات
السويد	9.8	5.5	81
سويسرا	2.2	2.4	12
المملكة المتحدة	13.8	11	139
امريكا	13	6	65

الملاحظات: * الربع الثالث أو اواخر عام 2004
** الربع الثالث
*** النصف الثاني من عام 2003
Source: The Economist, (2004) 'The global housing market: flimsy foundations', 11 December, pp77-78

جدول رقم 6
تغيرات اسعار المساكن

إلا أن هذه القضية لا تتعلق فقط بمفهوم القدرة على تحمل التكاليف وانما أيضاً لتردد المؤسسات المالية التابعة للقطاع الرسمي في اقراض العاملين في القطاع غير الرسمي (انظر الاطار رقم 10).
و في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة ، كانت هناك مشاكل في سوق الاسكان " من خلال الزواج والكساد" حيث عملت التغييرات السياسية في المملكة المتحدة على تحويل المخاطر من المؤسسات الى المقترضين. وفي اواخر الثمانينيات ظهرت أزمة صاحبها أشكال حبس الرهن والتي نجمت عن ارتفاع معدلات الفوائد والقروض المرتفعة بالنسبة إلى معدلات القيمة.

كما كان هنالك مشكلة مرتبطة بظاهرة "الازدهار والكساد" في اسعار المساكن والمرتبطة بارتفاع قيمة القروض بالنسبة لمعدلات القيمة، وتتمثل هذه المشكلة في الأقساط السلبية، والتي تعني ارتفاع قيمة القرض المتبقي بحيث تتجاوز ثمن المنزل (مثلاً، في اعقاب انخفاض الاسعار). ويمكن توضيح هذه القضية بالنظر إلى هبوط

الفصل الخامس

توفير التمويل للمساكن الاجتماعية والتأجيرية

بالرجوع إلى ما تمت مناقشته سابقاً فيما يتعلق بالإعانات في الفصل الرابع والذي يناقش قضية التمويل العقاري، فنرى بأن هنالك قبولاً واسع النطاق لضرورة توفير الإعانات كما ان استعداد الحكومات للنظر في قضية الإعانات السكنية يعكس مدى أهمية المأوى والسكن بالنسبة للمواطنين ، إضافة إلى أهميته بالنسبة للمجتمع وأهمية البناء السكني بالنسبة للاقتصاد. وبصورة أكثر تحديداً، هنالك مجموعة من الاسباب التي يمكن تحديدها لتفسير هيمنة اعانات الدولة للمأوى (والتي تتضمن بشكل واضح الخدمات والمسكن) :

- تحسين الصحة العامة وتحديداً ضمان عدم تسبب الظروف المعيشية في تفشي الامراض ؛
- تنمية الانصاف والعدالة والاستقرار الاجتماعي ؛
- توفير بعض جوانب الاسكان من منطلق "المصلحة العامة" والتي لا تكون تحت تصرف الاسواق الخاصة ؛
- التغلب على جوانب عدم كفاءة الاسواق التي قد تؤدي إلى : احتكار المطورين بالأرباح ونقص الإمدادات، وسوء نوعية السكن ، أو عدم كفاية حجم البناء ، وخصوصاً بناء المساكن لذوي الدخل المنخفض
- تخفيض التكاليف السكنية ؛
- تحفيز النمو الاقتصادي ، حيث تعتبر الصناعة الإنشائية بمثابة قطاع هام.

بينما لا يركز التعريف الضيق لتمويل الاسكان سوى على توفير الائتمان، بيد انه من الصعب تجاهل هذا العامل نتيجة إلى حجم وأهمية اعانات تمويل المساكن والتي تتم بشكل رئيسي من خلال الإسكان المؤجر وتمويل القروض المدعومة بالإعانات إضافة إلى إعانات الطلب المباشر (رأس المال). وهنالك ضرورة لإيجاد فهم حيال كيفية توظيف تمويل الاسكان الاجتماعي ضمن نظام أوسع لنظام التمويل السكني. ويبحث هذا الفصل على وجه التحديد في بعض الاستراتيجيات والتي تم استخدامها مؤخراً لتقديم الإعانات المالية.

وتسعى الإعانات المالية الى توفير الحوافز لتمكين واقناع فئة معينة من المنتجين أو المستهلكين لفعل شئ لم يكونوا ليفعلوه من خلال خفض تكلفة الفرص أو زيادة احتمالية الاستفادة من فعل ذلك. ويجادل البعض بأنه يجدر تجنب

هذه الإعانات واعتبارها كسياسة الملاذ الأخير. وتركز هذه الإهتمامات على احتمالية تشويه الاسواق والتي غالباً ما تحدث نتيجة التوصيات التي تنادي بالاصلاحات المؤسسية والتنظيمية (انظر الاطار رقم 11). وبالإضافة الى ذلك ، فإن هنالك إحتمال بأن يكون للإعانات تكلفة كبيرة غير ظاهرة للعيان، وبخاصة تلك الإعانات المطروحة على معدلات الفوائد.

بينما تبدو الاعانات بأنها محط انتقاد الاقتصاديين الذين يسعون الى تشجيع إيجاد إدراك أوسع حيال الكفاءة المحتملة للأسواق، بيد أن هذه الإعانات تبقى بين أيدي الحكومات. وقد نجم عن الاهتمام بالإعانات الى إيجاد مناهج متعددة لا يصلها ، والتي تشمل بوجه خاص : التخفيضات المباشرة لأسعار الفائدة؛ وإتاحة اقتطاع فوائد الرهن العقاري من ضرائب الدخل ؛ وتقديم الدعم لبرامج الادخار السكني ؛ وتقديم الدعم للتأمين في السوق الأولية ؛ وتقديم الدعم للتأمين في الأسواق الثانوية ؛ والمنح المباشرة. وعلى أية حال ، لا يزال هنالك قلق وبخاصة لان هذه الاعانات نادراً ما تصل الى الفقراء. ويبحث هذا الفصل في الاعانات المالية والتي تسعى بشكل خاص للوصول الى الفقراء وتمكينهم من الحصول على مساكن كاملة. وقامت الحكومات في الشمال والجنوب بشكل خاص باستخدام استراتيجيتين للتمويل لمساعدة الاسر في الحصول على الاسكان ألا وهما: المساعدة على التملك و / أو المساعدة للحصول على المساكن بالإيجار.



اعانة ايجار المساكن الحضرية لا تزال مهمة في بعض البلدان.

نطاق اصغر حجماً بالمقارنة مع اعانات اسعار الفائده، وذلك لدى الأخذ بعين الاعتبار التكاليف الكاملة للأخيرة خلال فترة القرض.

الشروط والأحكام

التأجير الدولي للمساكن في الدول المتقدمة

بالرغم من الدور الأقل مباشرة للحكومات في التدخل الاقتصادي في الدول المتقدمة، إلا أن هذا لا ينطبق بالضرورة على قضية الإسكان. وعلى الرغم من التحول الى الدعم المتعلق بالدخل إلا أن قطاع التأجير الاجتماعي يبقى نمطاً هاماً في الحيازة بالنسبة لخمسة عشر دولة من دول الاتحاد الأوروبي (والذي تم تعريفه بالإسكان بأسعار ادنى من اسعار السوق والذي تم تخصيصه بصورة إدارية على اساس الحاجة السكنية عوضاً عن القدرة على الدفع)، وتتضمن هذه الدول كلاً من المملكة المتحدة، وفرنسا، والدانمارك، وفنلندا، والسويد، وهولندا. إلا أنه قد حصلت تغييرات كبيرة في السياسة، كما تحولت طبيعة دعم السكن في أوروبا الغربية: حيث تم تطوير نظم الدعم للإنشاءات الجديدة وعمليات إعادة التأهيل بتوفير إعانات كبيرة وعامة للفوائد. واصبحت الإعانات المستهدفة والمتعلقة بالدخل ذات أهمية أكبر وكذلك الإعانات الموجهة للمناطق السكنية المنحدرة.

ولكن من الواضح هنا انه وبالرغم من التشابه بين الأنماط فيما يتعلق بالتمويل المحدود، إلا أن هناك تباين ملحوظ ومستمر في أوروبا كما أنه لا يوجد أي نمط مخصص لمحاكاة الاحتياجات السكنية.

وفي الولايات المتحدة ، فلم يكن التوفير المباشر للسكن الاجتماعي في عام 2002 بمثابة استراتيجية ذاتية الصيت، وذلك مع وجود نسبة قليلة لا تتجاوز 1.7 في المائة من السكان ممن يقطنون في الإسكان العامة. كما ان ما يزيد عن نصف قيمة التمويل المخصص لدعم اسكان ذوي الدخل المنخفض من دائرة الإسكان والتنمية الحضرية يتم توجيهه الى الجزء الثامن من برنامج اختيار قسائم السكن والذي ركز في بادئ الأمر على المساكن المؤجرة ، إلا أنه قد امتد الآن ليشمل تقديم الدعم لتمكين السكان من امتلاك مساكنهم .

وهناك أيضاً مساعدة محدودة ، مثل الإعفاءات الضريبية لمطوري القطاع الخاص لبناء المساكن التأجيرية لذوي الدخل المتوسط والمنخفض .

ينبغي أن تستخدم الإعانة كسياسة الملاذ الأخير أو بعبارة أدق ، لا ينبغي استخدامها بالاقتران مع غيرها من السياسات المكملة. وان هزم اجراءات الحكومة اللازمة لتحسين الظروف السكنية لمعظم المساكن في الاقتصاد هي كما يلي :

- تطوير أو إصلاح المؤسسات والسياسات لتسهيل دور المقرضين والمستثمرين في القطاع الخاص والمنظمات غير الربحية في توسيع دعم الاسكان لذوي الدخل المنخفض والمتوسط ، وتوفير التعليم وتدريب المستهلكين والمنتجين لتحسين أداء صناعة التمويل الإسكاني ؛
 - تحسين النظام التنظيمي في مختلف أسواق العرض (الأرض والتمويل والبنية التحتية) للسماح بمزيد من الاسر من الحصول على تحويل سكني وصحي ؛
 - تقديم الإعانات لمواجهة الاهداف المحددة بصورة جيدة .
- و ببساطة إذا كانت الحكومة لا تفعل ما هو ضروري لتشجيع بناء المساكن وتمويل الصناعات على العمل بكفاءة ، فإن توفير المساكن لا تستطيع الاستجابة لاشارات الأسعار وارتفاع الدخل أو الإعانات التي لا تترجم الى السكن الافضل .

Source: Hoek-Smit and Grigsby, cited in Hoek-Smit, M. C. and D. B. Diamond (2003) 'Subsidies for housing finance', *Housing Finance International* 17(3), p5

وهناك ثلاثة اتجاهات محددة والتي تم تأسيسها بشكل جيد في عدد من البلدان وهي :

- قامت الحكومات بالتحول بعيداً عن البناء المباشر وإدارة شؤون المساكن العامة. وعملت على اعتماد استراتيجيات متعددة لخفض مخزونها مع وجود تحويلات واسعة النطاق الى السكان في بعض الحالات.
- هناك مساعدة متزايدة لامتلاك المساكن عن طريق تقديم الإعانات (رأس المال) للطلب المباشر.
- الاستخدام الأوسع للإيرادات السكنية (بدلاً من اعتماد التوفير المباشر) لمساعدة الاسر ذات الدخل المنخفض في التأجير سواء كان ذلك ضمن القطاع الخاص أو القطاع غير الربحي، ويتوافق ذلك مع النمطين المذكورين أعلاه.

وعلى الرغم من تركيزها على الاسر ذات الدخل المنخفض، فإن تمويل الإعانات المباشره غالباً ما يكون ذا

إطار رقم 12 تمويل الإسكان الاجتماعي في دول الاتحاد الأوروبي .

وقد لوحظ وجود انحدار عام في مستويات الوحدات السكنية الجديدة في هذا القطاع. ومع انخفاض عدد وحدات السكن الاجتماعي و / أو الممتلكات العامة فهناك عدة مخاوف حيال ازدياد معدل السلبات الاجتماعية المصاحبة لهذا النوع من الإسكان. وهناك مخاوف أيضاً من أن يؤدي ذلك إلى إيجاد تركيز عال على السلبية الاجتماعي ، والذي يؤدي بالتالي إلى تفاقم ظاهرة الاقصاء الاجتماعي ، والحد من التنقل ، وخلق المزيد من التهميش للمستأجرين. وهناك قلق آخر هنا يكمن في نمو الإيرادات السكنية المختبرة بوسائل معينة (والتي تم تشجيع استخدامها من خلال التمويل الخاص) والتي أدت إلى ارتفاع أسعار الإيجارات. بيد أنه من الممكن اعتبارها وسيلة تعمل على توفير حوافز أفضل فيما يتعلق بتحريك القوى العاملة وإتاحة عملية استهداف أكثر فاعلية.

ومن أهم التطورات في الإسكان الاجتماعي التاجيري هو الاستخدام المتزايد لتمويل القطاع الخاص للإسكان الاجتماعي التاجيري في العديد من دول أوروبا الغربية (انظر الأطار رقم 12). وبالرغم من هذا الاستخدام ، إلا أن استثمار الأسهم الخاصة قد كان محدوداً وعلى الرغم من وجود بعض الأدلة التي تشير إلى وجود أهمية متزايدة له في المملكة المتحدة. وقد برز اتجاه رئيسي آخر في السنوات الأخيرة الا وهو ظهور الفوائض في قطاع التأجير الاجتماعي ككل في كثير من الدول.

وقد توافق كل من انخفاض أعباء الديون الناجمة عن انخفاض مستويات الاعمار وتسديد الديون القديمة مع ارتفاع الإيجارات لتشكيل هذه الفوائض. وقد سعت العديد من الدول لإنشاء أنظمة التمويل المسماة "الاتجاه المتجدد" حيث تتم إعادة استثمار الفوائض في هذا القطاع ، ولكن يبدو أن هذا الاتجاه التمويلي لا يعد كافياً لوحده لتحفيز عمليات الإنشاء المتزايد ، ويعزى ذلك لأحد أمرين، إما بسبب نقص الاموال أو بسبب غياب الحوافز.

إسكانات الدولة التاجيرية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

كان يتم توفير المساكن في غالبية دول أوروبا الشرقية قبل المرحلة الانتقالية من خلال مؤسسات الدولة (جهات العمل ، والحكومة المحلية و / أو الجهات الدائمة للإسكان). وإسبباً فقد كان النظام المسيطر ذلك الذي يتضمن أنظمة التأجير الاجتماعية التي توفرها الدول إلى جانب أنظمة التوزيع الإدارية والإيجارات المنخفضة.

وعلى أعلى مستوى من العمومية ، أن ممولي الاتحاد الأوروبي الاجتماعي (بصورة خاصة لا تهدف إلى ربح الممولين) يقوموا برفع عادة قروض القطاع الخاص المكفول على قروض المساكن (على الرغم من أن المملكة المتحدة لا تزال تستخدم المنح الرأسمالية الشديدة). وتقوم السلطات المحلية أو الوكالات العامة المتخصصة بالإشراف على الأساس المالي للتمويل ومن قبل المشرفين الماليين الذين يتابعون ممارسات المقرضين. وخلافاً للمعوقات التي تواجه أسواق الرهن فهناك بعض الأدلة على نطاق الأسواق الأوروبية لتمويل الإسكان الاجتماعي .

يشارك النموذج التقليدي للتمويل الإسكان الاجتماعي في أوروبا الغربية بالالتزامات العامة المهمة لتأسيس ودعم أو تأمين أو تقديم اعانات أو تقديم قروض القطاع العام (أو مزيج منها). وهذا يعني أنه يمكن للمولين سداد القروض التي تقدم بأسعار أقل من السوق أو من حيث أن صندوق الاستثمار فقط حول نسبة قيمة رأس المال (بدلاً من القطاع الخاص فإن الممول هو الذي يحتاج لرفع تمويل السوق حول قيمة رأس المال بأكمله). أن النمو في استخدام أدوات السوق ، مدعوماً ببدايل السكن وبعض الدعم يكون على شكل منح رأسمالية والتي لها مدلولات هامة وهي :

- فتح مصدر اموال الإسكان الاجتماعي إلى اسواق رؤوس الأموال العالمية ولتنويع معدل الادوات الاجتماعية

- " الاحتراف" تبرعات قطاع الإسكان (التي يقال انها على حساب مشاركة المستأجر) ؛
- توقع معظم ممولي في دول الاتحاد الأوروبي إلى استخدام اموالهم الخاصة (الاموال الاحتياطية) والتي يمكن أن تكون نسبتها كبيرة حيث تبلغ حوالي 33 في المائة من التمويل ؛

- ان الحقيقة على الرغم من النمو في التمويل الخاص فإن التمويل العام لا يزال مهماً في المملكة المتحدة وألمانيا وبلجيكا وهولندا وفرنسا وبلدان الشمال ؛
- وتنوع مصادر التمويل الخاص ، مع زيادة المخاطر .

Source: Gibb, K. (2002) 'Trends and change in social housing finance and provision within the European Union', *Housing Studies* 17(2), p331

وتضمنت المرحلة الانتقالية نقل بعض هذه المساكن لملكية شاعليها في اطار برامج الخصخصة. وفي بعض الدول ، فقد تم بيع ما يزيد عن 90 بالمئة من الأملاك ، في حين كانت النسبة منخفضة في دول اخرى حيث لم تتجاوز 6 في المئة . ولكن اسواق الاسكان كانت محدودة جداً، وحتى في حال كانت المساكن ملكاً لأصحابها إلا أنه يبدو بيعها صعباً. وبحلول نهاية التسعينيات، كان هناك بعض الاهتمام في اعادة استثمار المساكن المؤجرة، مثلما حدث في كل من بولندا وسلوفاكيا والجمهورية التشيكية وبنغاليا. حيث تم التخطيط لنطاق هام- يتراوح ما بين 10 و 30 في المائة من الانشاءات الجديدة في بولندا ورومانيا وبنغاليا. ومع ذلك ، لا تزال هنالك مشكلة كبيرة، والتي تكمن في انهيار الاستراتيجيات المؤسسية التي تلبى احتياجات الفقراء السكنية مع عدم استحداث أي بديل لها.

الاسكان التاجيري في الدول النامية

لم يكن الاسكان العام الواسع النطاق ذي اهمية كبيرة في الجنوب ، على الرغم من الاستثناءات مثل هونغ كونغ. في حين ان العديد من الدول قد قامت بتجربته على نطاق ضيق، وبصورة عامة، فإن نطاق التوفير يعكس محدودية الأموال المتاحة للإستثمار في مبادرات الاسكان العام والمعايير العالية التي يتطلبها. وبصفة عامة، لم تكن الإسكانات التاجيرية الحكومية موجهة للفقراء ، وإن كانت مخصصة لهذه الفئة فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن تكون ضمن نطاق إمكانياتها. وفي بعض الحالات ، فقد تمت خصخصة تلك الممتلكات وذلك بعد زيادة التركيز على الأسواق لتوفيرها. وكما حصل في الدول الانتقالية في اوروبا، بدأت الصين مؤخراً بسياسة الى ملكية المساكن والتي كانت مستاجره من خلال مشاريع مملوكة للدولة وأخرون من مزودي المساكن التابعة للدولة.

وبالرغم من الاتجاه العام والذي يعاكس عملية التزويد المباشر في الجنوب وكذلك في الشمال ، فهناك بعض الدعم المتواصل للمساكن المؤجرة في العديد من الدول. ففي هونغ كونغ ، قامت سلطة الاسكان بزيادة مخزونها من الوحدات بحوالي 18,000 وحدة خلال الفترة ما بين عامي 1991 و 2001. وفي أما في جمهورية كوريا ، فقد كان هنالك اهتماماً متزايداً منذ عام 1989 ببرنامج دائم للمساكن المؤجرة لذوي الدخل المنخفض. وفي افريقيا الجنوبية، كانت هنالك سياسة (ولو انها استراتيجية ثانوية ومكملة للتركيز الأساسي على ملكية المنازل) وذلك لدعم تنمية قطاع الإسكان الاجتماعي وتحديداً تشجيع تنمية

المؤسسات الاسكانية لتدبير عقارات ذوي الدخل المنخفض والمساكن المؤجرة.

وتعد غالبية المؤجرين في مدن الدول النامية ضمن القطاع الاسكاني الغير رسمي . وتعد عملية التأجير مرتفعة في بعض اجزاء من غرب إفريقيا وآسيا، وتشير التقديرات إلى ان 80 في المائة من الأسر في ابيدجان بساحل العاج كانت من فئة المستأجرين في الثمانينيات وان 88 في المائة من سكان بورت هاركورت في نيجيريا كانوا مستأجرين في عام 1984. وهنالك نسب مماثلة في كل من كلاكوتا ومدراس الهندية في عام 1981 حيث كانت النسب 76 و 68 على التوالي. وعلى الرغم من هذه الحقيقة، إلا ان غالبية سياسات المأوى لذوي الدخل المنخفض والبرامج والمشاريع المتعلقة بها تميل الى تشجيع امتلاك المساكن، كما أنها لم تعر اهتماماً كبيراً للمساكن المؤجرة، سواء كان ذلك من منطلق فهم وتلبية احتياجات المستأجرين أو من منطلق تشجيع تطوير هذا النوع من الإسكان. وعلى أية حال، فقد بات هنالك إدراك متزايد في يومنا هذا للدور الكبير للمساكن المؤجرة في تلبية احتياجات المأوى للعديد من الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية ممن لا يستطيعون تحمل نفقات امتلاك مساكن خاصة بهم.

الاسكان الاجتماعي ، وملكية المساكن

لقد نجم عن الواقع العملي وجود برامج واسعة للتأجير بيد أنها تعد مستحيلة في العديد من الدول الجنوبية، وبرزت هذه البرامج نتيجة ارتفاع تكاليف الإسكان العام التاجيري إضافة إلى تكاليف الصيانة المستمرة والتي عادة ما تكون ضمن إطار تبقى معدلات الإيجار به منخفضة إضافة إلى محدودية موازنات الإسكان الوطنية. وبالرغم من هذه المشاكل، إلا أن هنالك بعض الحكومات والتي سعت الى تقديم برامج دعم على نطاق واسع.

وفي بعض الحالات ، فقد اختارت تلك الحكومات استخدام اموال محدوده لدعم برامج الإقراض الصغيرة والتي من شأنها تعزيز عملية التنمية الاسكانية بشكل تدريجي. وفي حالات اخرى ، فقد اختارت الحكومات تقديم الدعم لأصغر المساكن الكاملة. كما توجد حالات اخرى والتي تم من خلالها منح الاعانات الرأسمالية الفاعلة عبر القروض منخفضة الفائدة. كما ان الموارد المحدودة المتوفرة لتمويل المساكن تعني بأنه يجوز رصد المخصصات بناءً على التفضيلات السياسية عوضاً عن اعتبارها استحقاقات عالمية.

للاسكان و ارتفاع النسبة التي تقدمها الاعانة على الرغم من الدعم الفعلي لكل وحدة سكنية التي يمكن تقريباً ان تكون بنفس المبلغ. وان أحد أهم الجوانب لسياسة اسكان شيلي هو استمرارها. وقد تستند على هذا النهج على مدى 20 عاماً تقريباً ، وخلال السنوات ال 15 الماضية كان متوسط عدد الاعانات المقدمة حوالي 100.000 سنوياً.

وفي معظم البرامج ، يسجل السكان من خلال المكتب الاقليمي لوزارة الاسكان في شيلي أو من خلال الحكم المحلي. وان كل برنامج له انظمة الداخلية التي تتصل في المقام الأول الى من بإمكانه ان يطبق وعلى ماذا يستعينوا بالتقديم من اجل ان يكونوا مؤهلين الى الدعم المالي وكيفية الحصول عليه. وان عملية اختيار المتقدمين جزء مهم جداً من عملية الاسكان. وأحد أسباب نجاح هذا النموذج الشيلي هو ان الكل تقريباً يعتقد ان العملية هي عملية شفافية. وان هذه العملية تم برمجتها وبصفة عامة ، يعرف السكان ما هي المعايير التي تكون استناداً عليها والتي يتم اختيارهم على اساسها (فعلى سبيل المثال ، مستوى الفقر ، كما يتضح من الدراسة الاجتماعية الاقتصادية لكل أسرة ومبلغ الادخار الاولي). وان نتيجة هذا الاختيار يتم نشره في الصحف المحلية و / أو الصحيفة الوطنية حتى يتمكن السكان من اعلامهم بالنتيجة .

وهناك بصورة اساسية نوعين من البرامج : I (طريقة SERVIU): ستتعاقد الحكومة الاقليمية بتشبيد خطة اسكانية الى متعهد خاص (عادة من خلال عملية المناقصة) وبيع الوحدات للمتقدمين الذين لديهم شهادات الاعانة .

2 (الطريقة الخاصة) : كل متقدم يدير تشبيد المساكن بنفسه أو شراء وحدة قائمة في السوق. وكل شخص يتلقى شهادة الدعم مقابل مبلغ محدد من المال (عادة ما يعادل حوالي 4500 دولار). ولاولئك الذين قاموا ببناء وحدات جديدة ، سيحتاجوا الى استئجار مبنى المؤسسة (ومن الصعب على اولئك الذين يريدون القيام بالبناء للحصول على هذا التمويل الذاتي).

وجميع البرامج تطالب الاسر (حتى أفقر الاسر) لاخذ قدراً معيناً من المدخورات وان هذا لجعل السكان يشعرون انهم بذلوا جهداً وانهم غير معتمدين كلياً على دعم الدولة. وفي نفس الوقت ، فإن معظم البرامج المدرجة لنظام الائتمان أو لدعم نظام القرض (خاصة الرهن) وهذا يعني انه من المهم جداً جعل قواعد وشروط القرض واضحة. واذا كانت الحكومة ترى ان بعض من البرامج الاسكانية

وفي استراتيجيات أخرى ، كان هنالك تركيزاً أكبر على منح التمويل كما كان هنالك بديلاً وحيداً يكمن في اعانات الطلب المباشر التي ترتبط على وجه الخصوص مع نظم دعم الاسكان في التشيلي ومؤخراً في جنوب افريقيا (انظر الاطار رقم 13). عوقد تم توفير اعانات المنح الرأسمالية في عدد من الدول الاخرى ، وان كان ذلك على نطاق أضيق. وبحلول عام 1999 ، قدمت خمسة من بلدان امريكا اللاتينية بتوفير الاعانات المباشرة الموجهة لطلب صاحب الملك: كوستاريكا (1986) وكولومبيا والسلفادور وباراغواي وأوروغواي (جميعها في عام 1991).

وبالرغم من الالتزام السياسي المبدئي، إلا أن حكومات تشيلي ، وكولومبيا ، وجنوب افريقيا لم تضع تمويلاً واسعاً في هذه العملية، حيث لم تتجاوز النسبة المئوية لنفقات الدولة لكل من هذه الدول أكثر من 1.25 في المائة ، في حين تم اعتبار نسبة 2 في المائة كنسبة نموذجية في الجنوب.

ويمكن القول ان التركيز الشديد على الاعانات الرأسمالية كان على الأغلب لتلبية احتياجات الصناعة الإنشائية. ويبدو ان شركات المقاولات في التشيلي قد فضلت أعلى المعايير وتعارض الاسكان بالمعونة الذاتية . أما في افريقيا الجنوبية، وبينما يكون التركيز على الاسكان الذي يعكس الأولويات السياسية إلا أن استراتيجية تلبية احتياجات الاسكان قد انبثقت عن ممثلي قطاع الاعمال والمستشارين الذين كانوا الغالبية الحاضرة في منتدى الاسكان الوطني بين 1992 و 1994 ، وقد لوحظ في منتدى تمويل الاسكان بأن التمويل السكني لذوي الدخل المنخفض من حيث الإعانات الجديدة لرأس المال قد تم توظيفها من قبل مطورين في القطاع الخاص ضمن مشاريع البناء الواسعة النطاق .

اطار رقم 13 نهج شيلي في اعانات الاسكان

منذ منتصف الثمانينات ، تتوجه سياسة الاسكان في شيلي نحو دعم الطلب على الاسكان. و الآن هنالك عدد مختلف من برامج الاسكان ؛ لكن المبدأ المالي هو نفسه في كل منهما مع التمويل الذي يقوم على ثلاثة عناصر وهي : مدخرات المستفيدين ، الدعم الحكومي والقروض وان نسبة هذه العناصر الثلاثة المختلفة استناداً الى تكلفة المنزل ووفقاً لجميع برامج الاسكان. وان السعر الأدنى

المالي. وان التسنيذأو التوريق المصاحب للاتمان المنزل بسوق الصرف اصبح ممكناً رغم انها غير مجدية عموماً عندما تتخذ الاعانة وضعاً اقل عن اسعار السوق. وعندما تصل برامج الاعانة الحجم الكبير والاستمرارية ، فأنها تطور الاقتصاديات المهمة للحجم اللازم للتحسين المنتظم لظروف السكن. غير ان المتطورين والمؤسسات المالية وغيرها من مؤسسات القطاع الرسمي كثيراً ما تجد خدمة المجاميع المنخفضة الدخل غير اقتصادية واذا كان لديهم خيارات اخرى وحتى مع العائلات للحصول على طلب الاعانات المباشرة.

وكنتيجه لذلك ، هناك الحاجة لاستكمال هذه البرامج مع التغييرات في السياسة. وان اختناقات العرض ، مثل الافتقار الى مؤسسات الاقراض و معايير تنمية الاراضي التي لا بد من معالجتها.

Source: World Bank (2004) *IBRD Program Document for a Proposed Programmatic Loan to the Amount of US\$100 million to the United Mexican States for Affordable Housing and Urban Poverty Sector Adjustment Loan*, Report no 27627-MX, World Bank, Washington, DC

وبالمجمل، تقوم وكالات الدولة وأموال الدولة بتحريك برامج الإعانات واسعة النطاق، وفي بعض الحالات، كما في التشيلي والإكوادور، فمن الممكن للمنظمات غير الحكومية أن تلعب دوراً في البرنامج، فعلى سبيل المثال، يمكنها مساعدة المجموعات والأفراد في الحصول على منح رؤوس الأموال.

موجه نحو أفقر العائلات فإنها قد تقرر انه من الافضل ان البرنامج لا يشمل عنصر القرض. ان صندوق التضامن للاسكان هو البرنامج الذي يخلو من عنصر القرض فإنه يسعى الى الوصول الى افقر الاسر. وهو لا يستند الا على الادخارات العائلية ، وكذلك الاعانات التي تختلف اقليمياً. وان البرنامج الاسكاني عموماً يقيد نسبة الدعم التي يمكن ان تذهب الى الارض لتكون ما دون 30 في المائة - الى حد كبير بسبب المستوى المعين من جوده المنزل الذي يعتبر ضرورياً (من حيث الحجم ، مواد البناء ، الخ). و ان معظم المتقدمين هم من الاسر ؛ لكن السكان الذين يفتقرون لوحدهم يمكن ان يقدموا اذا كانت اعمارهم اكثر من 60 سنة أو اذا كانوا معوقين(والتسجيل لدى السجل الوطني للمعوقين) أو من السكان الاصليين (التسجيل لدى السجل الوطني للسكان الاصليين). وان الاسر التي يعيّلها شخص لا يمكن ان تتجاوز اكثر من 30 في المائة من الاسر في كل مجموعة. وان المجموعات تحتاج الى تنظيم فيما لا يقل عن عشرة عوائل. وتدير المؤسسة الخارجية تنظيم المجموعة التي من الممكن ان تكون البلدية أو المنظمات الغير حكومية والمكتب الاقليمي للاسكان و الاسكان المشترك أو مؤسسة الاسكان و ضمن أمور أخرى ؛ هذه المؤسسة يجب ان تسجل لدى وزارة الاسكان وان هذه المؤسسة ستعد مشروع الاسكان كما هو مطلوب حيث يحتاج كل مشروع الى موافقة البلدية (من حيث انظمة التخطيط الحضري وجدوى البنية التحتية الحضرية والخدمات (مثل المياه والمجاري والطاقة الكهربائية) . واذا اشترت المجموعة الأرض ، فإنها ستحتاج الى اظهار الملكية كفريق أو كون الموقع تتملكة المؤسسة المسؤولة.

Source: Fernandez, V. (2004) *Housing Finance – the Case of Chile*, mimeo

إطار رقم 14 تقييم طلب الإعانات المباشرة من قبل البنك الدولي

أثبتت طلب الإعانات المباشرة النوع الأكثر كفاءة لاعانة ملكية المنزل لذوي الدخل المتوسط والمعتدل في امريكا اللاتينية. و اساساً ، ان طلب الاعانات المباشرة تحمل قسائم من اجل سد الفجوة بين المبلغ الذي تستطيع دفعه الاسر (بالانضمام الى الرهن العقاري المعقول كدفعة مقدمة ، وكذلك الدعم) وحلول الاسكان. وان هذا الشكل من الاعانة يحفز بصورة فعالة للمنافسة بين وكلاء العرض (المتطورين والمؤسسات المالية) ويعزز تطوير القطاع

التحديات



الوصول على الخدمات الأساسية مثل امدادات المياه يعتبر عنصراً أساسياً من عناصر التوجيه التشغيلي للسكن الملائم.

يبدو بأن الحجم المحتمل لتلك الاستراتيجيات لتمويل الاسكان بأنه محدود وذلك نتيجة للتكاليف العالية والواضحة، كما تؤدي هذه الاستراتيجيات بشكل عام الى إيجاد برامج صغيرة لا تعد ذات أهمية. أما في التشيلي، وكولومبيا وجنوب افريقيا فقد كانت النية تكمن في إشراك المصارف التجارية في توفير النقد (القروض الصغيرة)

بغية استكمال الاعانات ، ولكن ولسوء الحظ، يبدو بأن عملية اقناع البنوك على اقراض الفقراء قد كانت صعبة.

هناك عدة اعتبارات بشأن الاسكان الاجتماعي (بما في ذلك خيارات إعانات الطلب التاجيري المباشرة في كل من المناطق الشمالية والجنوبية)، وتتمثل تلك الاعتبارات في تركيز الفقراء في مناطق مكانية محددة. ومن المعترف به ان الموقع النائي يمكن ان يضاف كقضية من قضايا الاقصاء الاجتماعي ، في حين انه من الممكن زيادة مشاكل ظاهرة الفقر من خلال إيجاد تركيز كبير على الأسر شديدة الفقر.

بالرغم من الاعتراف الواسع النطاق بمناهج الاعانة المذكورة اعلاه ، إلا أنه ينبغي النظر في قيودها(انظر الاطار رقم 14). ورغم النوايا ، إلا أن الأدلة الواردة من التشيلي وكولومبيا تشير إلى ان هذه البرامج قد كافتحت للوصول إلى الأسر ذات أدنى معدلات الدخل. وهناك مشكلات أخرى والتي تتضمن الحجم الصغير للوحدات السكنية ورداءة نوعية المواد الإنشائية.

كما أدى بعد موقع الأرض الى العزلة والتكلفة المرتفعة للوصول إلى أماكن العمل والخدمات للأسر ذات الدخل المنخفض. وهناك مشكلة أخرى مشكلة في افريقيا الجنوبية والتي تتمثل في قيام بعض الاسر بدأت تتخلى عن مساكنها التي حصلت عليها من خلال الإعانات ، ويعزى ذلك جزئياً لرداءة جوده المكان وموقعه ، إضافة إلى أن الأسر قد أصبحت مطالبة الآن بدفع المبالغ وغيرها من رسوم الخدمات.

ولا يبدو واضحاً فيما إذا كانت الاعانات الرأسمالية بمثابة الأسلوب الذي ينبغي اتباعه للوصول إلى أكثر العوائل فقراً. ولعل هناك استراتيجية أكثر فاعلية لضمان الحصول على قطع الاراضي المزودة بخدمات جيدة في المناطق التي يختارها الفقراء للسكن ومن ثم تقديم قروض صغيرة لهم بغية تمويل الاسكان تدريجياً.

وهناك عدة أشخاص ممن يعتقدون بان هذه البرامج تفوق مقدرة الفقراء في امريكا اللاتينية ، حيث يدعمون افتراضهم ذلك بالقول أن هناك الملايين من الاسر الفقيره المعوزة والتي لا تتمكن من توفير الطعام الكافي لها ، ناهيك عن عدم تمكنها من الإذخار لتوفير المسكن .

الفصل السادس

القروض الصغيرة : التمويل الجزئي للمأوى

لقد باتت المأوى سلعة لاعداد متزايدة من الاسر ذات الدخل المنخفض ، لا سيما اولئك الذين يقطنون في المناطق الحضرية في الدول النامية. أما اولئك الذين يقومون بالبناء تدريجياً يمثلون مجموعة كبيرة جداً في العديد من دول الجنوب. لكن تمويل القرض للاستثمارات المتعلقة بالمأوى في المساكن المتزايدة التي تصنعها الاسر ذات الدخل المنخفض والتي يتأتى دخلها من الإقتصاد الغير رسمي و التي نادراً ما تتوفر من خلال القطاع المالي التجاري الرسمي. أما بالنسبة للاسر التي تسعى الى استثمار المأوى الخاص بها (الاراضي والبنية التحتية والاسكان) فقد اضطرت الى استخدام مواردها المحدودة الخاصة بها ، إلى جانب سعيها للعثور على مصادر تمويل إضافية من الأهل والأصدقاء أو من خلال الاقتراض من أسواق التمويل غير الرسمية أو في بعض الحالات من خلال مجموعات من مثل النقابات.

وقد كانت هنالك عدة جهود مؤسسية لمساعدة هذه الاسر و تأمين وصولها الى نوع من القروض التمويلية. وبصورة خاصة نرى بأن البيات التمويل الجزئي والتمويل المجتمعي قد نمت بشكل كبير خلال العقود الاخيرة. ومع وجودها بشكل كبير في كل من آسيا وامريكا اللاتينية نرى بأنه قد كان هنالك عدة اختراعات و ابتكارات خلال ال 20 سنة الماضية. وقامت المنظمات غير الحكومية بتطوير النشاطات الاولية حيث تعمل تلك المنظمات في ميدان تنمية المساكن و التنمية الحضرية، كما تم تطوير تلك النشاطات من خلال منظمات الاقتراض الجزئي والمهتمة بدعم الاستثمار السكني. وتمتد تلك الوكالات المسؤولة عن هذه النشاطات في يومنا هذا في القطاعين التطوعي و العام.

ويناقد الفصل السادس استخدام اتجاهات التمويل الجزئي في الاقتراض السكني. وتعد القروض مخصصة في كل انحاء العالم للافراد بغية استثمارها (عملية الانشاء والتطوير والتوسعة). وبشكل عام لأولئك ممن يتمتعون بأمن الحيازة.

ويوجد في يومنا هذا برامج أوسع بقليل والتي تشمل المبادرات متعددة القطاعات. مع احتواء بعضها على دور

للقطاع الخاص. وقد سعت بعض برامج الدولة المبتكرة الى تكرار اتجاهات القروض الجزئي للمساكن حتى وأن كان ذلك ضمن نظم وهياكل مختلفة.

تحديات وسمات القروض الصغيرة

تعد الامكانية الوحيدة لامتلاك الافراد و الاسر للمساكن ضمن مستويات محدودة للدخل (حتى وإن كان ذلك في مستوطنات غير رسمية) من خلال الاستثمارات السكنية والتي تمر في مراحل مختلفة، حيث توجد فترات منفصلة لتنفيذ كل من شراء الاراضي، و امداد و تطوير الخدمات، وبناء المساكن إضافة إلى عمليات الدمج والتوسعة. ويتم انشاء ما نسبته 70 بالمائة من الاستثمارات السكنية في الدول النامية من خلال عملية البناء التدريجي. وتتطلب هذه المساكن عمليات صيانة مستمرة نظراً للأضرار التي تلحق بها(مثلاً نتيجة الكوارث الطبيعية)، حيث عادة ما يتم بناؤها باستخدام مواد أولية.

و بالرغم من اهمية التنمية المتزايدة الا ان الوكالات الرسمية لتمويل المساكن عادة ما تثبطها، وبشكل عام فإن هذه المقاومة المتزايدة لبناء المساكن من قبل الشركات المالية الرسمية يعزى الى المخاطر المصاحبة لعمليات الانشاء (ولا سيما عمليات الانشا غير القانونية) إضافة الى عدم التيقن من قيمة المنزل ، والتي تؤدي بالتالي الى ايجاد مشاكل في تخمين العقبات.

وشددت البحوث والممارسات خلال بداية التسعينيات على امكانية قيام المؤسسات التمويلية بتعزيز استثمار المساعدة الذاتية حيث تمكنت هذه المؤسسات من زيادة المدخرات و/أو تقديم القروض الصغيرة. وعلى اية حال يتوفر القليل من التمويل للفقراء في الجنوب. وهناك عدة أمثلة من دول مختلفة والتي تشير الى الاعتماد العالي للفقراء على مصادر غير عقارية لتمويل مساكنهم. ففي الهند، وبناءً على الدراسات الحصائية الوطنية يتم تمويل ما يزيد عن 80 بالمئة من المساكن من خلال المدخرات الخاصة و بيع الاصول و مصادر الائتمان غير الرسمية.

ويقدم التمويل الجزئي للمساكن قروصاً صغيرة تتلائم مع التحسينات الضرورية للمساكن. وتتراوح احجام القروض ما بين 1000 دولار و 5000 دولار، على الرغم من أنها قد تكون أصغر في بعض

الهدف	تمويل الرهن العقاري	تمويل المشاريع الصغيرة	التمويل الصغير للمأوى	صناديق المجتمع
توفير تمويل الاسكان الطويل الأمد	توفير تمويل الاسكان الطويل الأمد	توفير تمويل الاستثمار لتنمية المشاريع وتمكين نمو الدخل	توفير تحسينات الاسكان وتحسين الرفاهية	تمكين الفقراء لتأمين اصول المأوى خصوصاً الاراضي والبنية التحتية
مساكن ذوي الدخل المتوسط والدخل المرتفع	مساكن ذوي الدخل المتوسط والدخل المرتفع	اصحاب المشاريع الصغيرة	اولئك الذين معهم الارض وبحاجة الى تحسين مساكنهم	اولئك الذين بدون حيازة الامن والخدمات الرئيسية والسكن المريح الارض والبنية التحتية واحياناً تحسن السكن
تتطلب الوديعة الى عملية المدخرات الغير مهمة ليس له صلة	قد يكون مطلوب	قد تكون المدخرات مطلوبة وكذلك الودائع ممكن	المدخرات بصورة عامة اساسية والودائع ربما تكون مطلوبة تقريباً تعتبر ضرورية بشكل دائم بسبب التعقيدات في تنمية الارض	المدخرات بصورة عامة اساسية والودائع ربما تكون مطلوبة تقريباً تعتبر ضرورية بشكل دائم بسبب التعقيدات في تنمية الارض
تجنبية	بصورة عامة تجنب بعض البرامج الخاصة	يعتمد على التوجه لان الشرط من اجل الارض يميل الى استبعاد الفقراء جداً	وتبحث بصورة عامة لمساعدة الفقراء جداً اذا كانت اقامتهم مستقرة	موقف الفقراء جداً
كلا(لا يستخدم)	يمكن استخدامه كضمان	يمكن استخدامه كضمان وفي بعض الاحيان يعتبر دعم المجتمع الاضافي جزءاً من العملية	يتم جمع الاقتراض ودور المجموعة التي ينظر اليها على انها اساسية لمعالجة اقضاء الفقراء	الغرض من جمع المنظمات المجتمعية
بصورة عامة أكثر من 10.000 دولار امريكي	بصورة عامة اقل من 500 دولار امريكي	بصورة عامة ما بين 100-5000 دولار امريكي	بصورة عامة اقل من 1000 دولار امريكي	المبلغ
التضخم زائداً الهامش حوالي 8-15 بالمائة	التضخم زائداً الهامش حوالي 15-45 بالمائة	التضخم زائداً الهامش لتغطية التكاليف حوالي 10-20 بالمائة	التضخم زائداً الشؤون الادارية	معدل اسعار الفائدة
من 15-30 سنة	اقل من سنة	من 1-8 سنوات	من 3-20 سنة (وبصورة عامة اقصر)	المدة / الفترة
الرهن العقاري	الضمانات الشخصية والبضائع والموقعين	الضمانات الشخصية والبضائع والموقعين والرهن العقاري	ربما تكون سندات الملكية ولكن التركيز على ادارة القروض الجماعية	الضمانات
تعتبر بصورة عامة اساسية ولكن ربما تكون اعانات الدولة	الرغبة في الدعم من اجل تنمية الانتاج	الرغبة في الدعم من اجل تنمية الانتاج واحياناً يتم دمجها مع الاعانات لتنمية الاراضي	السعي الى دعم الدولة لتقديم الاعانات لتنمية الارض والخدمات لكي تشمل جميع الاسر ذوي الدخل المنخفض للدولة والبلدية	الاستدامة المالية
كلا (لايستخدم)	لمؤسسات التمويل الاخرى	لمؤسسات التمويل الاخرى وربما تشارك البلدية في برامج ترقية العشوائيات	للدولة والبلدية	الدور المترابط

Source: adapted from Asian Coalition for Housing Rights (2002) *ACHR Newsletter*, Special Issue on Community Development Funds, 14, February, Bangkok, p6, and Ferguson, B. (2004) 'Scaling up housing micro-finance: A guide to practice' *Housing Finance International*, September, p5.

جدول رقم 7

استراتيجيات الاقتراض لتنمية الاسكان

للمأوى عمليات مماثلة لعلية الرهن التقليدي للقروض الأكبر.

وعادة ما يتم الاقتراض لبناء غرف اضافية (تحويل المساحة المنشأة بأستخدام الاخشاب والمواد التقليدية الى طوب أو هياكل خرسانية)، إضافة الى تحسين الاسطح والارضيات وإضافة المطابخ والحمامات.

وهناك سوق حيوي تأجيري في العديد من المستوطنات المنخفضة الدخل في معظم مدن الدول النامية، وهناك عدة حالات حالات يتم استخدام القروض الصغيرة بها من قبل اصحاب الملك لبناء غرف اضافية لتأجيرها. وفي حالات قليلة ، تم توجيه برامج القروض الصغيرة الى قطاع الملاك لتحسين الظروف المعيشية للمستأجرين. ومع ذلك ، فهناك مبادرات قليلة نسبياً من هذا النوع (انظر الجدول رقم 7).

الدول حيث تكون تكاليف البناء منخفضة كما / أو أن معايير البناء لا تمنع خيارات الاسكان قليلة التكلفة. وتتراوح مدة القروض عادة ما بين سنة وثمان سنوات، رغم انها في معظم الحالات تكون في اقصر مدة ضمن هذا النطاق. ولذا، وعلى الرغم من انه عادة ما تقوم جهات التمويل الجزئي القائمة بتقديم هذه القروض اضافة الى اعتبارها ضمن هذه الفئة من الخدمات التمويلية إلا أنها عادة ما تكون أكبر من قروض المشاريع (وبخاصة تلك القروض الممنوحة للمقترضين الجدد لدى دخولهم هذا السوق).

وتتباين شروط الضمان بشكل ملحوظ وذلك تبعاً للظروف المحلية حيث تكون في بعض الحالات مماثلة لتلك الشروط المطلوبة في تنمية المشاريع، مثل الكفالات الجماعية والمفاوضين بالتوقيع. وفي حالات اخرى، تتضمن هذه الشروط الاحتفاظ بمستندات الملكية القانونية، وغيرها من المستندات القانونية. وتتبع بعض جهات الاقراض الجزئي

نمو التمويل الجزئي للمساكن

كان نمو وكالات الاقراض الجزئي منذ بزوغها في فترة الثمانينيات كبيراً حيث يوجد في يومنا هذا العديد من هذه المنظمات. ولتجسيد حاله في بلد واحد كاليهند مثلاً فان عدد هذه المنظمات والتي تشارك في تعبئة الادخارات وتوفير خدمات القروض الصغيرة للفقراء يتراوح ما بين 400-500 منظمة .

وقد اشارت التقويمات السابقة و المستمرة لمنظمات الاقراض الجزئي الى أنه مهما كانت الغاية من الاقتراض ان هنالك حصة تصل الى 25 بالمئة و التي يمكن تحويلها للاستثمار في المأوى. وقد شجعت هذه النتائج على نشر الاقراض الجزئي وتحديداً للمأوى. وهنالك عدد كبير من المنظمات غير الحكومية والتي كانت تعمل في قضايا الاسكان والمساكن، وبشكل عام للفئات ذات الدخل المنخفض. كما انها قد شاركت في عمليات تمويل القروض بغية زيادة نشاطاتها و/ أو بغية توفير المساعدة للسكان ممن تمكنوا من الحصول على الاراض. وقد نظرت المنظمات غير الحكومية المختصة بالمساكن في عدة امثلة من وكالات الاقراض الجزئي والتي كانت تسعى لاتاحة الاسواق التمويلية لاولئك الاشخاص ممن تم إقصاؤهم من فرص الادخار والائتمان (انظر الاطار رقم 15). وهنالك مجموعتين متميزتين من هذه المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال تمويل المساكن. وتتضمن المجموعة الاولى المنظمات غير الحكومية المختصة في التنمية الحضرية والتي تحولت بشكل رئيسي الى البرامج التمويلية بغية التأثير في سياسات الدولة و متطلبات المجتمعات ذات الدخل المنخفض. اما المجموعة الثانية فتتضمن الوكالات الانسانية والتي عملت على تحسين الظروف السكنية في المناطق منخفضة الدخل. حيث عملت على التطوير المباشر لبرامج القروض الصغيرة أخذه بعين الاعتبار قدرة السر و رغبتها في استثمار مساكنها الخاصة بها. وخلال فترة الثمانينيات، تمثلت رغبة بعض البرامج في تهيئة عملائها للانضمام الى عملية التمويل السكني الرسمية سواء كان ذلك على المدى القصير أو الطويل. وقد كانت هنالك توقعات بأن يتمكن الفقراء من الاتراض من نظم التمويل الرسمية حال ما يتم تحديد وتنفيذ التعديلات المناسبة عليها. وتشمل امثلة على ذلك البرامج الامريكية المركزية والتي تدعمها الوكالة السويدية للتنمية الدولية. إلا ان الجانب العملي قد أثبت صعوبة إقناع تلك المؤسسات التمويلية الرسمية بالمشاركة في الاقراض المباشر. حيث يعزى ذلك جزئياً الى صغر حجم القرض والتكاليف الادارية المرتفعة المصاحبة لها. وتبقى هنالك صناديق التمويل التقليدية، ولكن بالرغم من محدودية استخدامها

ضمن بضعة امثلة محددة إلا أنه يبدو من الصعب تحويل تلك الامثلة الى اسلوب منتظم يمكن اتباعه. إلا أن هنالك عدد من المنظمات غير الحكومية والتي سعت تحديداً لاستخدام استراتيجيات تمويل الضمان لعتق رأس المال التمويلي من القطاع التمويلي الرسمي (التجاري بشكل رئيسي). وتتضمن الامثلة على تلك الصناديق كلاً من صندوق ضمان سيلافيب (SELAVIP) (خدمات الاسكان الشعبي في امريكا اللاتينية واسيا)، وصندوق ضمان سبارك (SPARC) (جمعية تطوير مراكز موارد المناطق)، والصندوق الدولي للمشردين الى جانب عدد من المنظمات الجنوبية غير الحكومية.

اطار رقم 15 إطلاق منتج الاقراض الجزئي للمساكن:ميبانكو البيرو.

وبالإضافة الى 70,000 من أنشطة المقترضين، تعد ميبانكي في بيرو واحدة من أكبر مؤسسات التمويل الصغيرة في امريكا اللاتينية وبدأت المنظمة باعتبارها منظمة غير حكومية ولكن أصبحت مصرف تجاري في عام 1998 وان تحويلها الى مؤسسة ايداعية اعطت لميبانكي التمويل اللازم لتوسيع اقراض المشاريع الصغيرة الى مناطق اخرى. وخلال منتصف عام 2000 اضافت انتاج اسكان ميكاسا على شكل قرض لتحسين وتوسيع والتقسيم، أو إعادة بناء أو استبدال المساكن القائمة. وبعد 12 شهراً من العمل، تمتلك ميكاسا 3000 من العملاء مع توخي الخطر لاكثر من 30 يوماً بنسبة 0.6 في المائة والعائد من مخزون القروض من 7 الى 9 في المائة. وان حجم القرض يتراوح بين 250 دولار الى 4000 دولار اي بمعدل 916 دولاراً. وكانت اسعار الفائده من 50 الى 70 في المائة سنوياً. وان هذه المعدلات اقل من رسوم ميبانكو على القروض الصغرى. وان اطول ما يصل فترة القرض مدته حوالي 36 شهراً؛ الا ان معظم الاسر تفضل القروض مدتها 6 الى 12 شهراً، وبلغ متوسط فترة القرض حوالي 11 شهراً. و استخدمت ميبانكي تحليلها لامكانية التسديد والموجودات المنزلية لضمان القروض الكثيرة. وان الامتيازات الرهن تؤخذ احياناً، لكن فقط للقروض الكبيرة (لاكثر من 4000 دولار) اذا كان الزبون بالفعل له لقب قانوني بشكل واضح، وبالإجمال، فإن تأمين الرهن العقاري لقروض منازل ميبانكي هو فقط 7 في المائة وان انتاج قروض الاسكان تكون ذات طلب و ربح قوي وتتوقع ميبانكي ان هذه القروض تمثل نصف مخزونها في غضون ثلاث سنوات.

Source: Ferguson, B. (2003) 'Housing microfinance – a key to improving habitat and the sustainability of microfinance institutions', *Small Enterprise Development* 14(1), pp21–31

كما تعد الفوائد التجارية احد اسباب تنوع وكالات الاقراض الجزئي. حيث يمكن ان يؤدي هذا التنوع الى زيادة الاستقرار المالي لمخزونها من القروض مما يمكنها من الاستفادة من فرص النمو و تجنب خسارة العملاء و تحولهم لوكالات اخرى تقدم القروض السكنية. كما لوحظت ميزة اخرى والتي تتمثل بأن فترة السداد الاطول المصاحبة للقروض السكنية تساعد في احتفاظ المقترضين بعلاقة طويلة الامد مع وكالة الاقراض كما أنها تؤدي الى زيادة احتمالية طلبهم لقروض اخرى (مثلاً لتطوير المشاريع).



اغلبية مؤسسات التمويل الصغير هم نساء حتى ندرك تماماً حق المرأة في السكن

ويبدو بأن هنالك احتمالاً كبيراً للتوسع على الاقل في معظم أمريكا اللاتينية وآسيا. وبالنظر لحجم المتطلبات السكنية، يبدو بأن الاقراض الجزئي للمساكن لا يزال غير مطور في العديد من الدول حيث يبدو هنالك تفضيلاً لظروف الاسواق كما في المكسيك والبرازيل. وقد يبدو السوق ذي أهمية في أفريقيا إلا أنه يحتمل وجود اختلاف في فئات الدخل. حيث يبدو بأنه لا يمكن للعديد من ذوي الدخل المتوسط الحصول على القروض الرسمية نتيجة للمشكلات المتعلقة بملكية الأراضي كما يحتمل عدم وصول الأقرض الجزئي لفئات الدخل إضافة الى احتمالية بقاء حجم القروض صغيراً وذا قيمة في آن واحد.

تطوير الاحياء (ترقية العشوائيات)

يعد إيجاد برامج أكثر شمولية لتطوير العشوائيات بمثابة دور آخر محتمل للتمويل الجزئي للمساكن. ويبدو بأن هنالك اهتماماً متزايداً في استخدام وكالات التمويل الجزئي بغية تقديم الخدمات المالية المتخصصة ضمن برامج أكثر شمولية لتطوير الأحياء والحد من الفقر. وضمن هذه الاستراتيجية، تقوم وكالة التنمية، سواء كانت الحكومة المركزية و / أو البلدية بتمويل عملية تطوير المناطق ذات الدخل المنخفض مع توفير العناصر اللازمة لتنظيم الحيازة وتوفير و / أو تطوير مستوى البنية التحتية والخدمات. ومن ثم يتعاقد برنامج التطوير مع منظمة لتوفير القروض الصغيرة لأولئك ممن يرغبون بتحديث مساكنهم. وخير مثال على ذلك برنامج التنمية المحلية (بروديل) (PRODEL) في نيكاراغوا والذي تم إنشاؤه بهدف تعزيز عملية التنمية في البلدات والمدن الصغيرة مع وجود عدد من العناصر والتي تتضمن تحديث البنية الأساسية، وقروض السكن وقروض المشاريع الصغرى. وهناك نهجاً أكثر تركيزاً (وأصغر حجماً) في منطقة احمداباد في الهند، حيث يتضمن مشروع توصيل العشوائيات (والذي تقوم البلدية بتنفيذه) الرغبة بإدماج

وبالإضافة إلى مبادرات المنظمات غير الحكومية، فقد كان هنالك اهتماماً كبيراً في القروض السكنية الذي ابداه قطاع التمويل الجزئي. ويبدو بأن وكالات التمويل الجزئي تقوم بتنويع القروض الصغيرة بشكل سريع الى الاقراض الجزئي للمساكن في بضعة مناطق على الاقل. وتشير احدى الدراسات التي تمولها مؤسسة التمويل الدولية الى وجود 141 مؤسسة تقوم بتوفير القروض التمويلية السكنية للفقراء. كما تشير دراسة اخرى تركز على أمريكا اللاتينية الى وجود 57 وكالة تمويل جزئي تقوم بتقديم القروض السكنية حيث تبلغ نسبتها حوالي 30 بالمائة من اجمالي عدد هذه المؤسسات. ويرتبط ما نسبته 18 بالمائة من اجمالي مخزون قروض تلك المؤسسات بالقروض السكنية حيث تبلغ نحو 160 مليون دولار. و تعود سرعة ادراج تلك القروض السكنية ضمن تلك الوكالات نظراً لنتشابه اسلوب الاقراض.



التمويل الصغير للمأوى يلعب دوراً مهماً ببرنامج ترقية العشوائيات

عنصر الانتماء لمساعدة الأسر وتمكينها من المشاركة في عمليات تحديث البنية التحتية.

إطار رقم 16 ميزة تمويل البنية التحتية (CLIFF) التي يتولاها المجتمع وتحسين الأحياء رأساً على عقب

• تسعى للجذب التجاري ، وتمويل القطاع العام والمحلي من أجل المزيد من المخططات ، مما يجعل أو يرفع من مستوى مواجهة تحدي التجديد الحضري ؛
• إنشاء وكالات مرافق تمويل البنية التحتية التي يتولها المجتمع التي يمكن أن تعمل دائماً كمؤسسات محلية .

وفي حين قيام الدولة بتوجيه معظم مبادرات النهوض بالعشوائيات، إلا أن هنالك نهجاً بديلاً تم وضعه من قبل جمعية هندية من خلال مشروع سبارك (منظمة غير حكومية) ، إضافة إلى الاتحاد الوطني لسكان العشوائيات ومحلة ميلان (شبكة من الجماعات النسائية). حيث تقوم استراتيجيتهم على تطوير قدرات المجتمعات المحلية لإدارة العملية الشاملة للتحديث وإعادة التطوير والتي تمولها الدولة بشكل أساسي (من خلال الإعانات) إلى جانب الأموال الإضافية من خلال القروض التي تأخذها المجتمعات ويسددها الأفراد. وتقوم المجتمعات بسحب القروض التي تلزمها لتمويل الأراضي وتطوير البنية التحتية والمساكن. وقد أدى حجم الأنشطة إلى إدماج منحاً تمويلية إضافية في العملية وذلك من خلال ميزة تمويل البنية التحتية التي يتولاها المجتمع (كليف) (انظر الأطار رقم 16).

القروض المشتركة لتطوير الأراضي والإسكان

هنالك نموذجاً آخرًا يعرض استراتيجية تنموية أكثر شمولية من التمويل الجزئي للمأوى، وهي استراتيجية دمج القروض الصغيرة لتطوير المساكن مع تنمية الأراضي. وتعد جمهورية السلفادور أحد هذه الأمثلة، حيث ساعدت أنظمة التقسيم منخفضة التكلفة والتي تم تأسيسها في مطلع التسعينيات في تنشيط صناعة تنمية الأراضي منخفضة الدخل بالنسبة إلى منتي شركة. حيث أنه وبعيد تطوير المنطقة وبيع الأراضي الخدمية للأسر، يقوم العديد من المطورين بتقديم قروض صغيرة (غالباً ما تكون حوالي 1000 دولار) لبناء وحدة أساسية أولية. ويبدو بان هذه الاستراتيجية قد أدت إلى إيجاد حيازة أمنة للمأوى خلال العقد الماضي، إضافة إلى خفض أسعار العقارات بالمعنى الحقيقي – مع وجود مستويات عرض أكبر.

ويبرز مما تمت مناقشته أعلاه بأن هنالك تنوعاً متزايداً في المناهج التي تم جمعها ضمن التمويل القروض السكنية الصغيرة. كما تطرح مناهج تنمية الأحياء (ترقية العشوائيات) والمواقع الخضراء الخدمية عدداً من الأحياء المميزة والاستراتيجيات السكنية والتي تشمل دوراً للقروض السكنية الصغيرة :

ان مرافق التمويل البنية التحتية التي يتولاها المجتمع (CLIFF) (كليف) يتم فيها تمويل فقراء المناطق الحضرية من قبل المانحين وقد صمم ليكون بمثابة حافز في تحسين العشوائيات من خلال توفير الدعم الاستراتيجي لسكان المجتمع البدائي ومشاريع البنية الأساسية التي لها إمكانية الرفع. وان الهدف بأكمله هو لتقليل الفقر الحضري من خلال زيادة فرص الحصول على تمويل القطاع العام والتجاري للمجتمعات الحضرية الفقيرة من أجل البنية التحتية الكبيرة والمتوسطة الحجم و مبادرات الإسكان. وان المبادرة الأولى في الهند مع المجتمع من أجل تعزيز مراكز موارد المناطق (سبارك)، والاتحاد الوطني لسكان العشوائيات (نسدف) وماهिला ميلان.

ويتطلب التوسع على مستوى المدينة التزاماً مع عملية التنمية الرسمية وإقامة علاقات عمل مع مؤسسات القطاع الرسمي. وهذا عادة والى حد بعيد يسبب مشكلة لأن تمويل القطاع العام مقيد بشدة ، وله سجل مثبت ليقوم بحجب اقراض الفقراء. وهناك مشكلة أخرى هي ان القطاع الرسمي لا يزال غير قادر على تكييف انظمة لاستيعاب عمليات الاستثمار الغير رسمية . وفي كانون الاول / ديسمبر 2002 ، وافقت المدن المتحالفة على اقتراح لإنشاء مرافق التمويل البنية التحتية التي يتولها المجتمع مع رأس المال مقداره 10 ملايين دولار من وزارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة) ، ومبلغاً إضافياً مقداره 2 مليون دولار من الحكومة السويدية. وان التشرّد الدولي (المنظمات الغير حكومية في المملكة المتحدة) منفذ ويعمل مع سامودايا نيرمان ساهايالك. وان المهمة الرئيسية لمرافق تمويل البنية التحتية التي يتولها المجتمع هي كالاتي :

- سد القروض، الضمانات و المساعدة التقنية ؛
- بدء التأهيل الحضري المتوسط الحجم في مدن الجنوب ؛
- العمل في إطار شراكة مع منظمات المجتمع المحلي / والمنظمات الغير الحكومية ، أو الذين يمكن مساعدتهم على تطوير سجل اوصول التأهيل الحضري ؛

وتعتبر برامج الدولة التي تقدم قروضاً صغيرة على قدر من الأهمية، بالرغم من عدم ظهورها بشكل واضح ضمن عملية تنمية هذا القطاع. وبصفة عامة، لم يكن هناك أي تمويل من الدولة واسع النطاق للاقراض صغير الحجم لدعم عملية التنمية الإسكانية المتصاعدة. بيد أن الحكومات قد سعت في بعض الأحيان لتوفير رؤوس الأموال للمنظمات غير الحكومية المهتمة في مجال تقديم القروض الصغيرة من أجل تنمية قطاع الإسكان. وفي الهند، قامت الحكومة بالسعي لتوفير رأس المال عن طريق (HUDCO) منذ أوائل التسعينيات. كما حصلت الحكومة الكولومبية مؤخراً على قرض من مصرف التنمية الأمريكي الدولي والذي يتضمن تمويل حوالي 10,000 قرصاً صغيراً لتطوير المساكن. وفي البيرو، تقوم سلطة إسكان الدولة بتوجيه أموال الإسكان إلى وكالات التمويل الصغير، إلى جانب المدخرات البلدية والائتمان وجمعيات الإقراض وبعض البنوك ذات التمويل الصغير في مسعى لتوفير التمويل المناسب.

وهناك مجموعة من وكالات القطاع التطوعي مثل الجمعيات والنقابات الائتمانية، والتي تسعى إلى توسعة نطاق الائتمان إلى عضويتها مما يمكنها من تقديم قروضاً صغيرة للاسكان. وقد تتضمن هذه أيضاً الإذخارات المحولة الأقل رسمية إضافة إلى الجمعيات الائتمانية (ROSCAs) الروسكا. جمعيات المدخرات والقروض المتجددة). وبصفة عامة، فإن القروض التي يقدمها الممولون لا تكون مخصصة لعمليات تحديث المساكن إلا أنه وفي بعض الحالات يتم استخدامها لهذا الغرض. وفي أمريكا اللاتينية، تعد كلاً من جمعيات الإسكان و / أو الإذخار والإقراض مصدراً آخر للقروض. كما تجدر الإشارة إلى الإسكان والمعونة المتبادلة المشتركة في التشيلي (FUCVAM) والتي تقدم القروض والمساعدة في البناء.

مصادر التمويل الرأسمالي

كيف تتمكن وكالات التمويل الجزئي من تأمين رأس المال اللازم لعمليات الإقراض لديها؟ يقوم بعض المزودين بالاعتماد على رأس المال الخاص بهم، ولا سيما في القطاع الخاص، وتمثل المنظمات التطوعية صغيرة الحجم مثل النقابات الائتمانية الجزء الأكبر منها. بيد أنه ينبغي على معظم الوكالات التي ترغب في توسيع نطاق الإقراض بإيجاد مصادر هامة لرؤوس الأموال.

- تحديث الوحدات السكنية القائمة (النهج السائد حالياً ضمن التمويل الجزئي للمأوى) ؛
- إيجاد أشكال تطوير مترابطة في شراء الأراضي والقروض السكنية ؛
- التطوير المترابط للأراضي و / أو تحديثها من خلال رؤوس الأموال والقروض السكنية ؛
- ترابط ترقية المستوطنات وقروض الإسكان.

الجهات التمويلية الأخرى ومصادر التمويل

بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية ووكالات التمويل الجزئي، هناك العديد من مصادر تمويل القروض الصغيرة، وبالرغم من وجود بضعة برامج واسعة توفر فرصاً إضافية لتمويل الإسكان المتزايد. وبينما تتلقى وكالات التمويل الجزئي والمنظمات غير الحكومية المذكورة اعلاها مساعدة تمويلية خارجية، إلا أن العديد من الجهات الأخرى المذكورة أدناه لا تملك أي مصدر خارجي للتمويل.

ويتم تقديم الكثير من القروض الصغيرة من خلال الأسواق المالية الأقل رسمية والتي قد تملك بضعة سمات تختلف بها عن الأسواق المالية الرسمية. وقد يعتمد الحصول على التمويل على الشبكات الاجتماعية القائمة على أساس الدين أو العرق. وهناك نماذج أخرى للتمويل السكني والتي تشمل الخطوط الائتمانية من موردي مواد البناء والشراء بالتقسيط مثل مخزون الصرف الصحي. وفي التشيلي، تقوم العديد من الشركات مثل هوميسنتير وايسي، ودبوت هوم بتوفير مواد البناء للأفراد كما تملك تلك الشركات نظم ائتمان تسهل إتاحتها للأفراد، مما يثبت إمكانية تقديم الدخل.

وفي ظل غياب الحوالات المالية، والمستخدمة في الاستثمارات صغيرة الحجم في تمويل الإسكان، إلا أنها بدأت تبرز كمصدر هام لتمويل الاستثمارات السكنية. ويقدر حجمها الحالي بمبلغ قدره 200 بليون دولار سنوياً ؛ إلا أن الأرقام الرسمية أقل إلى حد ما، وذلك باعتبارها ثاني أكبر مصدر للتدفق النقدي للجنوب بعد الاستثمار الأجنبي المباشر. كما أن أكثر الفئات تلقياً لهذه الحوالات هي الهند والمكسيك والفلبين والمغرب ومصر. وقد أدى حجمها المتزايد إلى إيجاد عدد من الابتكارات المؤسسية لالتفاف هذه التدفقات المالية ودعم الاستثمار السكني بشكل أكثر فاعلية.

مصادر تمويلية منخفضة الفائدة كما استمر كلاً منهما باستخدام هذا النوع من الإعانات.

إطار رقم 17 مساعدة (SIDA) الوكالة السويدية للتنمية الدولية لمساكن لذوي الدخل المنخفض في وسط أمريكا

منذ عام 1988 ، والوكالة السويدية للتنمية الدولية تقوم بتمويل الإسكان وبرامج التنمية المحلية في أمريكا الوسطى مع إجمالي الموارد بمبلغ قدره 50 مليون دولار. وبحلول نهاية عام 2003 ، قد ساعد البرامج بمبلغ قدره 80,000 لاسر المنخفضة الدخل ، اي حوالي 400.000 نسمة في المناطق الحضرية الرئيسية في المنطقة لتحسين ظروفهم البيئية وان الموارد من قبل الوكالة السويدية للتنمية الدولية قد تم توجيهها من خلال المؤسسات والبرامج المختلفة الا وهي مؤسسة تشجيع الاسكان (fuprovi) في كوستاريكا ، وبرنامج التنمية المحلية (PRODEL) في نيكاراغوا و مؤسسة المعونة المتكاملة في السلفادور ومؤسسة تنمية الاسكان الاجتماعي والريفي (fundevi) في هندوراس والصندوق الاستئماني للتنمية المحلية (FDLG) في غواتيمالا.

ان السياسة العامة للوكالة السويدية للتنمية الدولية في جميع أنحاء المنطقة هو ان اعانات الاسكان تقع في المقام الاول على عاتق مسؤولية الحكومات الوطنية ، ويعملون كنظراء للوكالة الدولية ولهذا السبب في ان معظم الاموال التي خصصتها الوكالة السويدية للتنمية الدولية قد تم توجيهها لتمويل ثلاثة عناصر رئيسية من هذه البرامج : القروض (بمافي ذلك القروض الصغيرة لتحسين السكن والمساكن الجديدة) والمساعدة التقنية (للكالات المنفذة والسكان المستهدفين) والتطوير المؤسسي ، وخاصة تلك المؤسسات التي تديرها الصناديق السويدية.

Central America

Source: Stein, A. with L. Castillo (2005) 'Innovative financing for low-income housing improvement: Lessons from programmes in Central America', Environment and Urbanization

وتتملك المنظمات غير الحكومية وغيرها من وكالات التمويل الجزئي اربعة مصادر لتمويل رأس المال : الودائع ، والمساعدة التنموية ، والحكومات (التي سبق وصفها اعلاه) والقطاع الخاص. كما تعد قضية الافتقار لرؤوس الاموال موجودة حتى في البلدان التي تملك قطاعاً جيد الإعداد للتمويل الجزئي ، كما في بنغلاديش.

وبينما تشجع العديد من الوكالات الودائع ، كما هو الحال في رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص (سيوا)، إلا أن هذه الادخارات قد توفر 80 في المائة فقط من رأس المال ، إلا أن العائق الوحيد يتمثل في إمكانية توفر رأس مال متوسط. وقد قامت بعض الجهات الثنائية المانحة بتوفير التمويل لنشاطات المأوى لفترة طويلة من الزمن (لحوالي 20 عاماً)، وتتضمن هذه الجهات كلاً من الوكالة السويدية للتنمية الدولية والوكالة الامريكية للتنمية الدولية (انظر الاطار رقم 17). ومع ذلك ، فإن الجهات المانحة المتعددة الاطراف ، مثل البنك الدولي للتنمية والبنك الدولي قد بدأت للتو بدراسة وتطوير البرامج في هذا المجال خلال السنوات القليلة الماضية .

وفي ظل غيابهما، لعبت المنظمات غير الحكومية الشمالية دوراً هاماً جداً في دعم تلك المبادرات. وقد تضمنت هذه المنظمات كلاً من مسيرور (المانيا) وكورديد (هولندا) ، فضلاً عن المجموعات المتخصصة بالإسكان و التنمية الحضرية مثل سيلافيب (SELAVIP) (بلجيكا) والمنظمة الدولية للمشردين (المملكة المتحدة).

التمويل الجزئي للمأوى والإعانات

هناك اختلاف في الرأي ما بين وكالات التمويل الجزئي حول ضرورة توفير الإعانات السكنية. فمن جهة، هناك اعتقاد بأن الإعانات لازمة نظراً لكل للترابط التقليدي ما بين الإعانات والمساكن ذات الدخل المنخفض ونظراً للاحجام الأكبر للقروض السكنية. و من جهة اخرى ، هناك اتفاق واسع على ضرورة عمل التمويل الجزئي دون وجود تمويل من خلال الإعانات وذلك بغية تمكينها من التوسع ضمن النطاق الذي تسمح به شروط الأسواق. وفي الحالات التي لا يوجد فيها دعم من الدولة، يبدو بأن هنالك دعماً فاعلاً يمتد من المشاريع إلى الإقراض السكني، حيث تكون معدلات الفائدة منخفضة في الأخيرة. وفي بعض الدول ، وتحديدأ في آسيا، يتم توفير الإعانات من خلال المعدلات المخفضة للفائدة، حيث أصبحت وكالات التمويل الصغير ممراً لا يوصل الدعم الحكومي للفقراء. وفي بعض الحالات ، يتم توفير الدعم من خلال خفض اسعار الفائدة. وتمكن كلاً من بنك غرامين وسيوا بإيجاد

الاحكام والشروط

- ملكية الارض والمباني ؛
- الأملاك المنقولة والأصول المرهونة؛
- الادخار الالزامي ؛
- تحديد الدخل المستقبلي (الأجور)؛
- الضمانات الشخصية (الموقعين) ؛
- الضمانات المشتركة والمجمعة (الطابع القائم على الاقراض) و
- الاصول المالية الاخرى (مثلاً ، بوالص التأمين على الحياة وصناديق التقاعد).

اطار رقم 18 اسعار فوائد القروض السكنية المقدمة من رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص ، الهند .

عندما بدأت رابطة النساء العاملات لحسابهن الخاص (SEWA) بأقراض القرض الاول للاسكان في الهند ، فإنها لا تختلف بين الاسكان وقروض المؤسسة (ومن الناحية العملية ، ان قروض الاسكان اكبر بكثير من القرض الثالث والرابع الذي تم اخذهما). ولكن نظراً لحجم قروض الاسكان والحقيقة انها لا تولد بالضرورة لحظة تدفق الدخل المرتفع) ، فإنها كانت متمايزة بصورة منفصلة عن القروض منذ عام 1999 ، ومنذ ذلك الوقت وهي تنجذب الى معدلات الفائدة المنخفضة بنسبة 14.5 في المائة. وان توليد دخل القروض التي عادة ما تمثل 50 في المائة من مخزون اجمالي القرض لبنوك الوكالة السويدية للتنمية الدولية ، وعادة ما تكون اقل من مبلغ القرض وتسرع في توليد العائدات ، وفائدة الرسوم بحوالي 17 في المائة و بصورة جزئياً عبر دعم مخزون القروض السكنية. فان متوسط تكلفة رأس المال للوكالة السويدية للتنمية الدولية يبلغ بنسبة 8 في المائة ، وهذا في المقام الاول يعكس الاهتمام الذي يدفع الاعضاء على الادخار و لتأمين قروض الإسكان ، يجب على العملاء ان يحتفظوا بسجل المدخرات المنتظم لحوالي سنة على الاقل. وان تجربة الوكالة السويدية للتنمية الدولية هي ان سجل المدخرات الجيد يرتبط بالتسديد الجيد والانتظام في سداد المدفوعات الذي يعتبر اهم من المبلغ.

Source: Biswas, S. (2003) 'Housing is a productive asset – housing finance for self-employed women in India', *Small Enterprise Development* 14(1), pp49–55

هنالك تنوع كبير في طبيعة التمويل الجزئي للمساكن والذي قامت بتقديمه العديد من المنظمات المختلفة الناشطة في هذا القطاع.

كما ان الرابط ما بين الاستثمار السكني والادخارات يتجاوز بكثير قطاع التمويل الجزئي. ففي الشمال، تقوم الأسر بالادخار بشكل تقليدي لعدة سنوات فقط بغية الحصول على التمويل العقاري التقليدي. وبشكل مماثل، تتطلب العديد من برامج التمويل الجزئي للمساكن توفر بعض الادخارات، وخاصة في اسيا وافريقيا. كما أن للادخار، باعتباره استراتيجية، مكاناً في التمويل الجزئي لاسباب عدة. حيث يعد استراتيجية تعمل على المساعدة في تسديد المبالغ والتي يثبت المقترضون قدرتهم على تسديدها في أوقات منتظمة إضافة إلى تجميع الأموال الكافية لدفع العربون أو الدفعة الأولية.

كما يعد الضمان بمثابة الاصول التي يعهد بها للدائن إلى حين دفع المدين اصل الدين. ويتمثل دوره الرئيسي في تقليل مخاطرة الدائن، ومن المعترف به على نطاق واسع ان أحد التحديات الرئيسية لتوفير التمويل الجزئي للمساكن يكمن في أمان القرض. وتوسع العديد من وكالات التمويل الجزئي الى التقليل من الحاجة للضمانات وذلك باستخدام قائمة تاريخ العملاء (اي إقراض المشاريع). وهناك استراتيجية اخرى تم استخدامها للاقراض لتوليد الدخل، والتي تتمثل في تكرار القروض الصغيرة كوسيلة لصقل مهارات التسديد والقدرة وتقديم الحوافز للتسديد. ومع ذلك ، فكلما ازداد حجم التمويل الجزئي للمأوى كلما ازدادت صعوبة اتباع هذه الاستراتيجية.

وثمة استراتيجية اخرى يستخدمها مقرضو المشاريع الصغيرة والتي تتمثل بتوفير مجموعة من الضمانات. إلا أنه قد تم اعتبار هذه الاستراتيجية موضع جدل فيما يتعلق بالقروض السكنية ، ومرة اخرى نظراً للقروض الأكبر وفترات السداد الأطول.

وفي ظل غياب مثل هذه الاستراتيجيات ، فقد تم استخدام مجموعة واسعة من الضمانات ، بما في ذلك الرهون والضمانات الشخصية ، والضمانات المشتركة، والأصول الثابتة و / أو صناديق التقاعد أو ضمانات صندوق الادخار. ويستخدم صندوق الضمان خصوصاً في جنوب افريقيا وبنغلاديش ، ومؤخراً في ناميبيا. وفي دراسة حديثة حول ممارسات وكالات التمويل الجزئي فقد تم تحديد التالي كضمانات:

وتوجد نقطة صعبة هنا والتي تتمثل في مدى اعتبار الملكية القانونية شرطاً للاقتراض. وبالرغم من التركيز على ملكية الأراضي ، إلا أن استخدام سندات الملكية كضمان لتمويل القروض الصغيرة يعد محدوداً، وقد وجدت إحدى الدراسات لثمانين منظمة بأنه لم تقم سوى ربع تلك المنظمات باعتبارها كضمان.



بعض مؤسسات التمويل الصغير تجعل الاقتراض للاعمال التجارية كشرط مسبق لقروض الاسكان

وفي كثير من الحالات ، تكون اسعار فائده القروض السكنية أقل من تلك التي المفروضة على قروض تطوير المشاريع، و حتى عندما تقوم الوكالة ذاتها بتوفير كلا منهما(انظر الاطار رقم 18). وفي معظم الحالات، تكون معدلات الفوائد ثابتة وذلك لقصر مدة القروض، كما أنه يصعب على الأسر منخفضة الدخل التعامل مع المعدلات المتغيرة لمعدلات الفوائد. كما ينبغي أن تلقى معدلات الفوائد قبول المقترضين، كما تبرهن التجربة ضرورة تماثل معدلات الفوائد لمعدلات الرهن العقاري (حتى وإن لم تكن مطابقة). وتسعى معظم الوكالات إلى تغطية تكاليف التضخم والادارة على الأقل ، مع توفير مخصصات لتغطية التخلف عن سداد الديون والقروض المدومة. وقد كان هنالك نهجاً بديلاً قام الممثل من أجل الإنسانية باستخدامه في كل من افريقيا والشرق الاوسط والذي اعتمد على استخدام مؤشر تضخم متغير للقروض والتي لا

تتجاوز قيمتها سعر كيس من الإسمنتز حيث يعمل ذلك على حفاظ المبالغ المسددة لقيمتها الحقيقية.

وفيما يتعلق بفترات القرض الممنوح، نجد فرقاً كبيراً جداً بين برامج التمويل الجزئي للمأوى. حيث أشارت دراسة حديثة لخمسة عشر وكالة تقدم تقدم قروضاً صغيرة للمأوى بأن فترات القروض الممنوحة تتراوح ما بين 20 شهراً و 15 عاماً.

ويسعى العديد ممن يقدمون قروض تمويل المشاريع الصغيرة للمأوى الى تقديم المساعدة في أنشطة الإنشاء، مثل (FUSAL) ، وهي منظمة غير حكومية في السلفادور ؛ بروا ، والمنظمات الغير حكومية البوليفية ؛ الوكالة السويدية للتنمية الدولية ؛ (FUNHAVI) في المكسيك). وتختلف الآراء حول جدوى خدمات وكالات التمويل الجزئي. وان الحجة الوحيدة المبررة هنا تتمثل في عدم توفير وكالات التمويل الجزئي الاكثر تطوراً مثل هذه الخدمات ، بينما تجادل الجمعيات التعاونية، مثل مؤسسة الاسكان التعاوني، في ضرورة توفير هذه الخدمة كما أن محتواها يساعد في الحد من معدلات التخلف عن السداد. ويبرز هنا تفضيلاً جديداً يتمثل في اقراض النساء على العديد من هذه المؤسسات والتي تعتمد في إقراضها على الثقة في التسديد . وتعد النساء المقترضات من "الممارسات الجيدة حالياً" ، وهنالك نزعة قوية نحو اقراض النساء في آسيا فعلى سبيل المثال، يشير بنك غرامين الالمانى إلى ضرورة تسجيل المنزل المنشأ من خلال القرض التمويلي باسم المقترض، كما أن 95 في المائة من هذه الحالات تكون المرأة هي المقترضة . وفي حالة (FUNHAVI) في المكسيك، فنجد ما نسبته 38 في المائة من العملاء من النساء. وفي كوياسا (افريقيا الجنوبية) تمثل النساء ما نسبته 72 في المائة من المقترضين. وفي (PRODEL) (نيكاراغوا) تمثل النساء أكثر من 60 في المائة من المستفيدين من قروض تطوير المساكن كما يمثلن 70 بالمائة من مقاولي المشاريع الصغيرة.

وبينما يتمحور التركيز الرئيسي للمبادرات التي نوقشت اعلاه على الادخارات والاقراض لتطوير المساكن، تجد بعض هذه البرامج صلة واضحة ما بين المأوى وأسباب العيش. وهنالك عدة طرق والتي يمكن من خلالها الربط ما بين هذه البرامج وإقراض المشاريع. حيث تتمثل الاولى في الاقراض لتوليد الدخل ، ويمكن تبرير ذلك بأن النجاح في توليد الدخل يعد ضرورياً بغية التمكن من تحمل تكاليف الاستثمار السكني وسداد القروض المصاحبة له. وفي كثير من الحالات ، يتم توفير التمويل الجزئي للمأوى الى جانب

قروض توليد للدخل. وفي حالات أخرى ، يعد الحصول على قروض توليد الدخل أولاً شرطاً من شروط الإقراض، أما في حالات أخرى ، يمكن الحصول على أحد هذه القروض.

وبالإضافة الى ذلك ، ترتبط استثمارات الاسكان ارتباطاً مباشراً بتوليد الدخل في طريقتين رئيسيتين. أولاً انشطه بناء المساكن والتي تكون لغرض تحسين منطقة مخصصة للبيع أو الإنتاج، مثل ورشة عمل أو محلاً صغيراً. ثانياً ، قد تكون الغاية من انشطة بناء المساكن بغية توفير غرفة أو غرف مخصصة للإيجار من أجل توليد دخل اضافي للأسرة.

تحديات مرتقبة

بالرغم من احتمالية عدم فاعلية التمويل الجزئي للمساكن ضمن الأطر كافة، إلا أنه قد بات هنالك خبرة وإدراكاً كبيرين في يومنا هذا للعملية إضافة إلى وجود تقدير كبير لهذا الاتجاه في العديد من الدول. وهنالك تحديان بارزان يواجهان قطاع التمويل الجزئي للمساكن. ويتمثل الأول في طبيعة المجموعة المستفيدة والصعوبات التي تواجهها الاسر الفقيرة جداً نظراً لمشاكل القدرة على تحمل التكاليف والافتقار إلى ضمان الحيازة. أما التحدي الثاني فيتمثل في مصادر التمويل. وتبدو برامج التمويل الجزئي للمساكن ، بصفة عامة ، بأنها تصل الى فئات الدخل التي تخدمها وكالات الإقراض لتطويع المشاريع إضافة لإتاحتها للأسر ذات مستويات الدخل المماثلة في القطاع الرسمي. وقد لوحظ تحيز وكالات التمويل الجزئي للفئات مرتفعة الدخل. ويعكس هذا التحيز حاجة الوكالات لضمان عالٍ للمبالغ المستردة وتوفير القروض الكبيرة (بحيث تشكل التكاليف الإدارية الحجم الاصغر من القرض).

و يبدو بان هنالك عدد من برامج التمويل الجزئي للمساكن والتي تستهدف الفقراء الأعلى دخلاً ، من الموظفين في القطاع الرسمي (على الأقل أحد اعضاء الأسرة) وغالباً ما تكون تلك البرامج ذات الاستراتيجيات المتنوعة المتناسبة مع الظروف المعيشية للأسر.

وفي بعض الحالات ، يرتبط التمويل الجزئي للمساكن ببرامج الدولة للإعانات وخاصة في (أمريكا اللاتينية). هذا وقد يمتد ليصل للفئات ذات الدخل المتدني. كما أن استخدام الآليات الأخرى ، وعلى وجه الخصوص متطلبات ضمان الحيازة ، قد تعمل على إيجاد تحديداً أوسع لفئة العملاء من الفقراء ولكن ليس الفقراء جداً (المعوزين). ويمكن القول بأن أية أسرة تتمكن من تحمل أعباء القرض لن تكون ضمن فئات الأسر شديدة الفقر، وعليه؛ ستتاضل برامج التمويل الجزئي للمساكن بغية الوصول لذوي الدخل المنخفض.

ويظهر النقص في رأس المال بكونه عائقاً كبيراً أمام عملية التوسع. ويعد ذلك عائقاً عاماً على مجمل القطاع، ولا يبدو متصلاً على التحديد بالقروض السكنية. وتواجه وكالات التمويل الجزئي مسألة الحجم. حيث أنه ينبغي عليها زيادة حجم الإقراض إذا ما أرادت الربح، وهناك ما يدل على ان هذا هو الدافع نحو توسعها ضمن التمويل الجزئي للمساكن، أما فيما يتعلق بالوكالات الصغيرة، يبدو بان هنالك عائقاً يتمثل في قلة رأس المال اللازم لتوسعة عملياتها. وتعد عملية تنمية الأموال للمأوى من مثيلاتها لإقراض المشاريع وذلك نظراً لفترات الإقراض الأطول. ومع ذلك ، فلا تزال عملية تطوير منتجات التمويل الجزئي للمساكن مستمرة، كما توجد عدة أسباب تدعو لتصديق حقيقة دخول وكالات جديدة في هذا المضمار إضافة إلى قيام الوكالات القائمة حالياً بتوسعة نطاق نشاطاتها.

الفصل السابع

صناديق المجتمع

باتت صناديق المجتمعات تحظى بأهمية متزايدة في مساعدة الفقراء لتلبية احتياجاتهم السكنية. وفي ظل تلاشي دور الدولة، فقد بات هناك تركيزاً متزايداً على استراتيجيات بديلة لدعم ضمان الحيازة و إتاحة الخدمات الأساسية و المساكن المطورة. وتوفر صناديق المجتمعات القروض الصغيرة للاسرة ولكن يتم الحصول على هذه القروض من خلال المنظمات المجتمعية. وهناك عدة اسباب للتركيز على القروض الجماعية ومنها دعم القروض للاستثمارات في الاراضي و البنى التحتية التي توفرها مجموعة تعمل مع بعضها البعض. ويصف هذا الفصل صناديق المجتمعات، كما يحدد سماتها الرئيسية، ويناقش الاتجاهات التي يتضمنها هذا القطاع. ويبحث هذا الفصل بشكل خاص في مجموعة من التحديات الرئيسية، وبشكل خاص مدى توفر استراتيجيات هذه الصناديق ومصادر تمويلها.

ما هي صناديق المجتمعات ؟

تعد اموال المجتمع بمثابة آليات مالية تعمل على تشجيع الادخار من خلال إرساء وتعزيز مجاميع المدخرات المحلية، وتوفير التمويل الجماعي لتطوير المساكن. هذا ويمكن ان يشمل ذلك واحداً أو اكثر من الأنشطة التالية : شراء الاراضي ، واعداد الأراضي ، وإمداد البنى التحتية، وتوفير الخدمات ، وبناء المساكن وتوسعتها وتطويرها. كما أن السمة الأكثر تميزاً لهذه الصناديق تتمثل في طريقة استشفاف التمويل - عوضاً عن آليات عملية التمويل. وتستخدم صناديق المجتمعات المدخرات والقروض لتحريك عملية التنمية - وليس مجرد زيادة إمكانية وصول الفقراء الى الاسواق المالية.

كما تسعى الى تعزيز الأواصر الاجتماعية بين أفراد المجتمع (بناء رأس المال المجتمعي) بحيث يمكن إيجاد استخدام أكثر فاعلية للتمويل القائم داخل المجتمع، إضافة إلى إمكانية إدماج التمويل الخارجي ضمن استراتيجيات تنمية المجتمع. وان صناديق المجتمع وتستهدف صناديق المجتمعات المجموعات المقترضة، وبالتالي فمن الممكن ان تشمل ذوي الدخل المنخفض. وهناك نهجاً مشتركاً لبعض البرامج ألا وهو التركيز على الادخارات لترقية المأوى واستخدام استراتيجيات جماعية بغية الحد من المخاطر على الافراد المعنيين إضافة الى بناء العلاقات

بين المواطنين ذوي الدخل المنخفض ووكالات التنمية و / أو الدولة.

وكما هو الحال مع العديد من اتجاهات التنمية المشابهة ، إلا أنه لا يوجد هناك أي مصدر آخر للابتكارات إلى جانب لصناديق المجتمعات، حيث نشأ هذا النهج نتيجة مجموعة من العوامل. أحد هذه العوامل يتمثل في اعتراف خبراء القطاع السكني بأشكال عدم الكفاءة في ميدان الاستثمار السكني والتي تنجم عن عدم المقدرة للحصول على رأس المال المقترض. ومن العوامل الأخرى ذات الأهمية:

- سعي المنظمات غير الحكومية الى استخدام اموال المانحين بفاعلية اكبر مع إدراك لرغبة السكان بالاستثمار في أحيائهم ؛
- سعي اجهزة الدولة الى ايجاد طرق أكثر فاعلية لتلبية احتياجات الاسكان، وذلك اعتماداً على خبرتها لما لم ينجح في الماضي؛

- تزايد الخبرات في مجال الحد من الفقر وزيادة الوعي بدور الاصول في تأمين الظروف المعيشية المحسنة ؛
- ومؤخراً ، كان هناك إدراكاً لحجم التباين ضمن الفئات منخفضة الدخل، وبينما لوحظ تزايد أهمية الوصول الى السكان الأشد فقراً في اطار التنمية، فقد لوحظ أيضاً وجود رغبة في النظر بمناهج جديدة والتي من الممكن أن تكون فاعلة في تأمين الاندماج.

وتعتمد مبادرات مؤسسة التمويل الصغير على اعتبار الايرادات المتزايدة كاستراتيجية فاعلة للحد من الفقر (انظر الاطار رقم 19) .

ويتسق إقراض المأوى مع هذه الاستراتيجية بصورة جزئية ، كما يسعى الى تمكين الاسرة من خفض نفقاتها، وذلك باستخدام اموالها بصورة اكثر فاعلية لتحقيق اهدافها.

لربما تكون أفضل طريقة لعرض العلاقة ما بين التمويل الصغير وصناديق المجتمعات على أنها سلسلة متصلة. فمن جهة، نجد الوكالات التي تسعى الى العمل تبعاً لمعايير الاسواق المالية ، ومن جهة أخرى ، نجد الوكالات التي تقدم برامج قروض الاعانات الكبيرة مع تخصيصها بشكل نيسي لمن هم في اشد الحاجة اليها. وفي الواقع ، هناك تداخل في المصالح بين اموال المجتمع وتمويل المشاريع الصغيرة.

الاتجاهات

وقد عمل نجاح هذه المبادرات على بناء الثقة بين المنظمات غير الحكومية إضافة إلى تطوير خططاً أكثر طموحاً. وبدأت المنظمات غير الحكومية (ومؤسسات المجتمع المدني الأخرى) بالنظر في السبل التي يمكن من خلالها مساعدة الأسر على الادخار ، وتطوير آليات تعمل على إشراك دعم الدولة في توجيه الأموال. كما ان حجم وفاعلية ابتكار المنظمات غير الحكومية قد بدأ بالانعكاس في البرامج الحكومية.



صناديق المجتمع تعتبر المناسبة بشكل خاص للترقية الشاملة لاهياء العشوائيات

ان صغر حجم برامج الاسكان التقليدية الموجهة لفقراء قد أدى الى البحث عن سبل أكثر فاعلية لتحسين قطاع الإسكان وتلبية احتياجات المأوى للفئات الأشد فقراً. ويكمن التحدي في استخدام المبالغ الصغيرة نسبياً من الاموال بطريقة فاعلة وضمن ان يكون لدى المستفيدين من البرنامج حساً قوياً تجاه الإمتلاك، إضافة إلى دفع وتطوير البرنامج لتلبية متطلباتهم. وتعرض برامج المدخرات والقروض هذه المزاياء، وبالتالي فإنها تعمل على تلبية متطلبات المجموعات ذات الدخل المتدني لإدراجها ضمن التدخلات الانمائية الأكثر شمولية. كما يتطلب تأمين الاراضي والخدمات جهداً جماعياً كما توفر المدخرات أساساً تنظيمياً جيداً لمثل هذه الجهود .

وقامت المنظمات غير الحكومية بتجربة الكثير من هذه البرامج، حيث كانت تعمل تلك المنظمات مع مجموعات في حاجة ماسة للمساكن ، و ربما تلك المجموعات التي كانت تواجه تهديد الطرد (انظر الاطار رقم 20).

وقد كانت المنظمات غير الحكومية تستخدم الاموال كأحد الخيارات لمساعدة الأسر في التمويل. ومن الامثلة على ذلك اعمال مؤسسة كارفاخال (CARVAJAL) في كولومبيا والتي أنشأت عدداً من البرامج للمساعدة في ترقية مساكنهم. وقد تضمنت مناهج هذه البرامج البنوك المادية في المستوطنات منخفضة الدخل، مما ساعد على نجاح الاعمال التجارية الصغيرة في إنتاج مواد البناء لتأمين الأسواق وساعدت في ضمان حصول منتشي المساكن على المواد التي يحتاجونها دون وجود تكاليف مرتفعة للمواصلات والتنقل.

اطار رقم 19 معالجة الفقر الحضري بواسطة صناديق المجتمعات

جوانب الفقر	استراتيجيات الحد من الفقر
الدخل	تطوير المشاريع
الاصول	الاسكان واستثمار الاراضي
سوء نوعية السكن	استثمار البنية التحتية والاسكان
عدم كفاية البنية التحتية العامة	مفاوضات مع السلطات ؛ تحسين البنية التحتية من استثمار المجتمع ، الاستثمارات التي يديرها المجتمع
عدم كفاية الخدمات الاساسية	المفاوضات مع السلطات ؛ الاستثمار المباشر من جانب المجتمع ؛ الاستثمارات التي يديرها المجتمع
محدودية أو انعدام الامان	صناديق الطوارئ والمدخرات
عدم كفاية حماية الفئات الفقيرة	منظمات المجتمع القوية ، المفاوضات السياسية
العجز	منظمات المجتمع القوية ، الاتحادات و الاشتراكات والمفاوضات السياسية .

ما بين 1.5 و 2.5 كحد الأدنى من الاجور يمكن ان يصل الحد الاقصى للقروض حوالي 2000 كحد ادنى من الاجور .وكانت حدود الائتمان من اجل المواقع والخدمات الاضافية ، والاسكان ، تحسين المنازل والمسكن الجاهزه التي تم انجازها حوالي 600 ، 2000 ، 1150 و 2000 على التوالي اي (1847 دولار و 6157 دولار و 3540 دولار و6147 دولار في عام 1988).

ان الوديعة التي تتراوح ما بين 10 و 15 فى المائة يجب ان يقوم بدفعها المستفيدين النهائيين. وان الاعانة الاولية التي تتراوح ما بين 15 و 25 فى المائة يتم عرضها على قيمة جميع القروض. وفضلاً عن ذلك ، ان 15 فى المائة سيتم طرحها لأجل تعزيز الدفع وهذا يعني ان الدعم المباشر بنسبة 30 فى المائة من قيمة القرض للقروض الكبيرة للاسكان الجاهز والاضافي ، وتصل الى 40 فى المائة من قيمة القرض لمجموعة القروض الصغيرة . على اساس ان الحد الاقصى للدفع هو 25 فى المائة من الدخل الشهري للمستفيد وان المبلغ وعدد المبالغ المدفوعة التي يتم حسابها من حيث النسب المئوية للحد الأدنى للاجور في وقت التعاقد القرض.

وان هذه المبالغ سوف تتصاعد وفقاً لزيادة الحد الأدنى للاجور. وبهذه الطريقة تستمر القيمة الحقيقية لتسديد القروض بصورة تقريبية تمشياً مع التضخم و في كل شيء ، ويقدر أن مجموع الدعم لدى المستفيدين مقداره 50 فى المائة ، حيث ان المستفيد الذي يقوم بتسديد قرضين بإمكانه تمويل قرض اخر بنفس المبلغ . وكانت النسبة بين عام 1982 و عام 1988 تزيد قليلاً عن 10 فى المائة من المساكن الجديدة ، بما في ذلك المساكن الاساسية الممولة من القطاع العام التي يمكن أن تعزى إلى مؤسسة (fomhapo) الى استخدام 4 فى المائة فقط من الاموال المتاحة . وتم انجاز ذلك من خلال ايلاء الاولوية العالية لتقديم مجموعة القروض الصغيرة للسكن والمواقع والخدمات ، و منظمات الاسكان العام والخاص. وبين عام 1982 و عام 1994 انهدت مؤسسة (fomhapo) حوالي 203.657 وحدة سكنية رئيسية ، و115.870 من المواقع وخدمات المشاريع و 179.661 قروض لتحسين المساكن و1730 من المساكن الجاهزه.

Source: Connolly, P. (2004) 'The Mexican National Popular Housing Fund' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*, Earthscan, London, pp82-111

وناقشت المنظمات غير الحكومية فكرة ان صناديق المجتمعات تستحق الدعم من الدولة وذلك لانها عملت على تقديم الاحساس الحقيقي بالقدرة والثقة في المجتمعات ذات



تعمل

صناديق المجتمع بشكل جيد ايضاً لتنمية البنية التحتية على مستوى الاحياء

اطار رقم 20 (Fomhapo)، المكسيك

(Fomhapo) هي مؤسسة الدولة التي ما زال لها دور في السياسة الاسكانية في الحكومة المكسيكية ؛ لكن أهم تأثير دولي نابع من عملها فى اوائل ومنتصف الثمانينات حيث سعت مؤسسة (Fomhapo) الى الاستراتيجية التي من شأنها ان تتمكن من الوصول من 60 الى 70 فى المائة من السكان ذوى الدخل الأقل من 2.5 مرة من الحد الأدنى للاجور. وخلال هذه الفترة قدمت قروضاً الى المنظمات الوسيطة ، سواء كانت العامة والخاصة (مثل المؤسسات المالية والاستئمان الانمائي) أو الجمعيات الاجتماعية وغيرها التي تشمل بصورة قانونية المنظمات الاجتماعية. وقد تم تمويل خمسة انواع من مشاريع الاسكان : المواقع والخدمات ؛ المساكن التدرجية ؛ التحسينات المنزلية ؛ المساكن المنتهية ؛ و انتاج وتوزيع مواد البناء. ومؤسسة (Fomhapo) ، خلافاً لساكنر مؤسسات الاسكان ، تفضل بصورة تدرجية تمويل الحلول الاسكان الجزئية اكثر من المساكن الجاهزه.

ومؤسسة (Fomhapo) توفر مرونة واسعة من مجموعات الائتمان ، بما في ذلك القروض الصغيرة ، على النطاق الكبير. وان قيمة القروض التي تم التعبير عنها من حيث اضعاف الاجور القليلة المحلية اليومية حيث ان اقصى قيمة للاجور حالياً هي حوالي 2000 والحد الأدنى للاجور (حوالي 6000 دولار في عام 1988). ويتوقف مقدار الاموال المقترضة على دخل رب العائلة فان اولئك الذين يكسبون اقل من الحد الأدنى للاجور يمكن اعارتهم بحوالي 1200 يومياً كحد ادنى من الاجور (اي نحو 3700 دولاراً في عام 1988) وهؤلاء الذين يكسبون ما بين 1 و 1.5 كحد ادنى من الاجور يمكن اعارتهم يومياً بحوالي 1600 كحد ادنى للاجور اي (4900 دولار) واولئك الذين يكسبون

الدخل المنخفض. كما أدت رغبة بعض الحكومات في استكشاف هذه العمليات إلى زيادة طموح أولئك الراغبين في التعامل مع هذه الاموال.

وقد انتشر الدعم التمويلي بصورة اساسية من المنظمات غير الحكومية الشمالية ، ولا سيما مع الموازنات الاكبر في هولندا والمانيا، لتشمل الحكومات الوطنية. وفي عدد محدود من الحالات، تم الحصول على الاموال من القطاع المصرفي التجاري داخل البلدان. فعلى سبيل المثال، تمكنت مؤسسة سبارك (sparc) من الوصول إلى مصرف هدكو (HUDCO) (مصرف اسكان وطني) في البداية ومن ثم تمكنت من الحصول على التمويل من سيتي بانك (CITIBANK) ولكن في كلتا الحالتين، كانت هناك ضرورة الى قيام المنظمات الاوروبية غير الحكومية بتوفير ضمانات.

مصادر التمويل

تعد أهمية تنوع مصادر التمويل حقيقة واضحة. ففي بعض الحالات، قامت الحكومة بتأسيس الصناديق وتوظيفها ضمن وكالة حكومية مع توفير الاعانات لها. وفي حالات اخرى، قامت منظمات المجتمع المدني بتأسيس الصناديق وتمويلها من خلال مجموعة تضمن الاموال العائدة للدولة، و المنظمات غير الحكومية ومجموعة من مساهمات المجتمع. وبشكل عام من خلال مساعدة الوكالات الدولية للتنمية. وفي كلتا الحالتين فمن الممكن للمجتمعات تقديم مساهمات مباشرة للصندوق من خلال الودائع المستخدمة لضمان القروض.

وان تزايد اهتمام وكالات الدولة بصناديق المجتمع قد يرجع جزئياً الى تنقل الموظفين بين القطاعين كما يعود بشكل جزئي الى ملاحظة المنافع الكبيرة المشتركة والناجمة عن التعاون الوثيق. وفي البلدان مثل التشيلي والمكسيك والفلبين وجنوب افريقيا، فقد انتقل الخبراء العاملون في المنظمات غير الحكومية والتي تعمل في قطاع الاسكان الى وظائف حكومية ضمن برامج الحد من الفقر. وقد كان جزءاً من حافز اشتراك الدولة في هذه البرامج لانتشار الوعي حيال ضرورة الحد من الفقر في المناطق الحضرية والذي صاحبه ادراك ضرورة ترقية الاحياء والمساكن.

وهناك ميزة هامة ومشاركة لصناديق المجتمعات حيث يتم ضخ بعض الاعانات اليها اما من خلال اموال الدولة أو من خلال مبادرات التنمية الدولية. وتشكل هذه الميزة اختلافاً هاماً عن التمويل الجزئي المتعارف عليه والقروض السكنية الفردية التي يتم تقديمها من خلاله.

وبشكل عام، فقد كان هناك اهتماماً متزايداً في صناديق المجتمعات خلال العقد الماضي. وقد عزز هذا النمو وجود اقرار عام بنجاح الاقراض صغير الحجم كان ناجحاً نوعاً ما اضافة الى ملاحظة النمو المتزايد للفقر في المناطق الحضرية. وتجدر الاشارة هنا الى وجود الاتجاهين اخرين على صلة بتطوير هذه الصناديق: أولاً، الاهتمام المتزايد للحكومة المحلية بهذه الاتجاهات، والتي تعزى نوعاً ما لاستخدام هذه الاموال في توسعة البنى التحتية الاساسية؛ وثانياً انتشار شبكة منظمة شاك أو ما تسمى المنظمة الدولية لسكان العشوائيات وهي منظمة اجتماعية غير حكومية والتي ترتبط استراتيجياتها بنشاطات الادخار و الاقراض لتطوير المأوى. وعلى مدى السنوات ال 15 الماضية، كانت هذه المنظمة تعمل ضمن حركة دولية مع وجود فروع لها في أكثر من 12 دولة. وقد انتجت هذه المجموعات عدد من الاموال المملوكة للمجتمع اضافة الى الاموال التي تديرها المنظمة ففي كل من كمبوديا والفلبين وجنوب افريقيا ونيبال وسريلانكا وزمبابوي وكينيا، قامت النقابات بتأسيس صناديق



تستخدم صناديق المجتمعات الادخارات والقروض لخلق عملية تنمية وتعزيز الأواصر الاجتماعية.

بينما يمكن ان تقدم برامج التمويل الصغير التقليدية نوعاً من الدعم، الا انه وبصفة عامة هناك ادراك لضرورة تجنب هذا الامر. وقد تم تخصيص اولوية اكبر ضمن صناديق المجتمعات لتحقيق اهداف الحد من الفقر وترقية الاحياء. وقد تكمن ضرورة الاعانات في بقاء المؤسسات اذا كانت اسعار

الفائدة دون المستوى المطلوب وذلك للمحافظة على القيمة الحقيقية للتمويل. وبشكل مماثل أو متبادل، فيمكن ان تتطلب الاعانات للوصول الى جميع افراد المجتمع او للوصول الى المجتمعات ذات الدخل المتدني (انظر الاطار رقم 21).

وهناك عدة طرائق والتي يمكن من خلالها توفير الاعانات حيث تتضمن المصادر الرئيسية كل من الاعانات المباشرة والاعانات على معدلات الفوائد والدعم الاضافي (مثل، تنمية المجتمعات، والمساعدة التقنية) اضافة الى الاعانات غير المدرجة والتي يتم توفيرها في حال تأخر السداد و/أو وقوع أي خطأ.

وفي حين ان ضرورة الحصول على المعونة قد تشير الى نقص حجمها، إلا أنه كانت هنالك بعض البرامج التي نجحت في الوصول الى أعداد كبيرة ممن يحتاجون الى المأوى. وتعد كلاً من الحكومات الوطنية والمساعدات الانمائية بمثابة مصدر التمويل. الا ان العديد من الداعمين الاصليين لهذا العمل كانوا من المنظمات الشمالية غير الحكومية (وتحديداً منظمة (cordaid)، والمنظمة الدولية للمشردين، ومنظمة مسيرور، ومنطوة سيلافيب (SELAVIP))، وقد اصبحت وكالات المساعدة الانمائية الدولية ذات اهتمام متزايد في دعم هذه المبادرات. وقد تم الحصول على التمويل لبعض من المبادرات الأخيرة من خلال مؤسسة دفيد (وزارة المملكة المتحدة للتنمية الدولية) الاتحاد الأوروبي، ومصرف التنمية الأمريكي الدولي والوكالة السويدية للتنمية الدولية.

اطار رقم 21 القيمة المضافة ،صندوق يوتشاني ، جنوب افريقيا

ان صندوق لوتشاني للاتحاد المشردين في جنوب افريقيا تأسس في عام 1994 لاتاحة الفرصة لاعضاء الاتحاد في تجربة البناء الذاتي تجاه الاسكان. واعرب عن امله في ان النجاح في هذا الصدد من شأنه ان يؤدي الى زيادة استعداد الحكومة للافراج اعانات الاسكان بصورة مباشرة لتنظيم المجتمعات الفقيرة بدلاً من المطورين التجاريين . تلقى صندوق وتشانني من عام 1995 الى عام 1999 ، منح التمويل الكبيرة ، بما في ذلك 10 مليون راند (1.5 مليون دولار امريكي) من وزاره الاسكان في جنوب افريقيا وملايين عديدة من الكثير من المانحين الاوروبيين الذين دعموا استراتيجية الاتحاد. و اعارة هذا المال الى اعضاء الاتحاد الذين استخدموه في بدء بناء المساكن في حين ينتظرون الموافقة على الاعانة. وخلال هذه الفترة سهل صندوق وتشانني بناء حوالي 15,000 منزلاً وجميع

المنازل كبيرة وذات نوعية جيدة بالمقارنة مع المنتجات البناء المطورة .

يقدم صندوق لوتشاني عدة امثلة ايجابية للمضي قدماً لتمويل الاسكان لذوي الدخل المنخفض في جنوب افريقيا. أولاً ، الحصول على التمويل بصورة مباشرة ومراقبة استخدامها ليسمح اعضاء الاتحاد لانتاج افضل المنازل بدل من برنامج الاعمار والتنمية، النموذج المستمد الذي قاد بعد عام 1994 حملة الاسكان. ثانياً ، اظهر صندوق وتشانني ان الاسر العادية يمكنها ان تدبر بنجاح تمويل الاسكان الخارجي وبتكلفة منخفضة اذا كانت مدعومة من قبل الاطار المؤسسي الملائم مع الشروط الواضحة ثالثاً كان صندوق وتشانني ، قادراً على التصرف بوصفها اداة للادارة المالية المجتمعية لشراء الاراضي السكنية والتنمية التي تسمح للاتحاد لانتاج بعض من أفضل الامثلة النابعة من المجتمع المحلي في السكن في جنوب افريقيا.

ان اتخاذ الرأي السليم الى حد ما من اجل الفوائد المضمونة التي يجعل من الافتراضات المتواضعة حول القيمة التي تولد فقط ينظر لتلك الفوائد التي يمكن قياس قيمتها المالية ، استثمار التنمية في الحوار الشعبي حول الارض والمأوى واتحاد المشردين في جنوب افريقيا حيث اوجد القيمة الحالية الصافية التي تبلغ حوالي 540 مليون راند (بالنسبة للاسعار في عام 2000) أو 47 مليون دولار. وفي ثماني سنوات فقط، فإن عملية صندوق وتشانني جعلت قيمة الاصول تعادل سبعة اضعاف قيمة الاستثمار الأصلي. ومع متوسط الدخل الشهري للاعضاء الاتحاد الذي يبلغ 700 راند ، تساهم هذه الاصول بشكل مباشر لكي تضيف الرفاهية للمواطنين الفقراء في المناطق الحضرية في جنوب افريقيا. وان الجزء الاعظم من القيمة المضافة يعود الى السكن الذي تم وضعه. وعلى عكس الكثير من الدول المتقدمة في الاسكان الخاص في جنوب افريقيا ، فإن المنزل المؤسس قيمة أكثر من الموارد التي وضعت فيه.

وتم اقتراح القيم الثلاثة لتكون ثمانية اضعاف كلفة مواد البناء والايدي العاملة الماهره واحياناً الامكانات التي يتم توفرها من قبل المنظمات المشترين الغير اتحادية ، ورغم ان قلة اعضاء الاتحاد المهتمين في البيع حيث ان قيمة تأسيس المنزل تقف على النقيض من تجربة العديد من برامج التنمية واعادة الاعمار لتحسين السكن حيث يقوم المستفيدين ببيع منازلهم الجديدة اقل بكثير من المبلغ الذي انفقت عليها الدولة .

Source: Baumann, T. and Mitlin, D. (2003) 'The South African Homeless People's Federation: Investing in the poor', *Small Enterprise Development* 14(1), pp32-41

وهناك مصدر آخر للتمويل والذي يتمثل في المؤسسات المالية التجارية. حيث سعت بعض المجموعات التي تدير صناديق المجتمعات للاندماج في المصارف التجارية. حيث يتم توفير القروض على ادنى مستوى من خلال البنوك لتشجع الفقراء للجوء الى مثل هذه المؤسسات و اعتبارها كمصدر يمكن استخدامه. ففي برنامج كلايف (CLIFF) وهو برنامج داعم للتمويل يعمل مع منظمة سبارك، والاتحاد الوطني لسكان العشوائيات، ومحلة ميلان في الهند نرى بأن هنالك توسعاً لفكرة تقوية الفئات الحضرية الفقيرة بشكل كاف لتتمكن من الاقتراض من البنوك.

الاحكام والشروط

ادى التركيز على الصناديق المحلية الى ايجاد مجموعة من الترتيبات ضمن صناديق المجتمعات نفسها. وفي ايسر صورة، يقوم الصندوق بصرف قرض إلى مجموعة مالتنفيذ نشاط محدد يتعلق بالمأوى. ومن ثم يعمل المجتمع على تحصيل دفعات السداد واعادتها للصندوق وفي بعض الحالات تقوم المجتمعات بإدارة الاموال المحلية الناتجة (والتي تكون مدخراتها بمثابة رأس مالها) ويتم استخدامها لتوفير قروض صغيرة لاجزاء المجتمع لاجراض متعددة والتي يتم ادماجها فيما بعد في النطاق الاكبر لصناديق المجتمعات، وعليه، يمكن ايجاد مجموعة واسعة من الشروط والاحكام.

تلعب الادخارات دوراً مركزياً في صناديق المجتمعات. بيد انه من الممكن ان تختلف البرامج على مستويات سرعة وكثافة المدخرات. ويعكس هذا الاختلاف الاتجاه العام للبرنامج بحد ذاته اضافة الى الامكانيات في دول مختلفة. فعلى سبيل المثال، هنالك عدد كبير من الدول (والتي تتضمن الدول صاحبة التجربة في نطاق المدخرات غير الرسمية واليات الاقراض) والتي كانت مجتمعاتها تشك في قيمة مدخرات الاستثمار السكنية كما انه كان يتم توفير القرض بشكل سريع حالما يتم تحقيق التزام المدخرات. ويعد ذلك حقيقياً بالنسبة للعديد من الدول التي شهدت تضخماً سريعاً و/أو شهدت قيام الدولة بمصادرة المدخرات أو تجميدها لفترة مؤقتة.

إطار رقم 22 تحديد مصلحة الاسكان في مكتب تنمية المجتمع الحضرية ، تايلند

عندما تأسس صندوق تنمية المجتمعات الحضرية فان مجلس صندوق تنمية المجتمعات الحضرية يحسب على انه يمكن ان يكون استدامة الذاتية مع متوسط سعر الفائدة بنسبة 7 في

المائة سنوياً . وان هذه الاموال ستغطي كافة النفقات الادارية ، بما في ذلك عملية التنمية المجتمعية (التي تقدر ب 4 في المائة) ، مع بدل التضخم الصغير (الذي كان منخفضاً نسبياً). وكان وضع القواعد والشروط لعمليات القرض هي قضية سياسية بصورة فورية وليست قضية تقنية .وان الفكرة من معدلات الفائدة "المشتركة" مع النسبة المتبقية من المنظمة المجتمعية التي وضعت خلال المرحلة الأولى من دراسة التجربة السابقة لاموال القرض .وان هذه المجاميع (وفي وقت لاحق، الشبكات) تسمح بأضافه هامشاً لتغطية التكاليف الخاصة بهم وتوفير الاموال من اجل تكاليف التنمية أو تكاليف رعاية المجتمع .وان القرار بشأن هذا الهامش أو المبلغ الاضافي يتوقف على الاتفاق الذي تم داخل المجتمع ، وتتراوح النسب ما بين 2 و 10 في المائة.

ان اعادة تحقيق الرقم الإجمالي بنسبة 7 في المائة عبر جميع القروض يعتبر هدفاً لتصميم هيكل اسعار الفائدة للقروض المختلفة ، نظراً لحجم رأس المال ، فترة السداد والاستفادة من القروض .وان اعضاء المجلس الاكثر تحفظاً كانوا حريصين على أن صندوق تنمية المجتمعات الحضرية لا يقلل من تقويض الأسواق المالية القائمة. وعندما يفهموا ان السبب عدم امكانيتهم للتقويض من المؤسسات المالية القائمة لأن المجتمع بحد ذاته يضيف سعر الفائدة للمكتب ، وكان هناك نقاش حول السبب في المكتب بحد ذاته لا ينبغي ان يستفيد من ارتفاع اسعار الفائدة وفي النهاية وافق المجلس على ان رسوم الفائدة سيتم تقاسمها مع خطط الادخار.

وفي الواقع ، ان متوسط الفائدة المكتسبة عبر جميع الاقراض هي سوى 5 في المائة.وان هذا النقص الناجم عن ارتفاع نسبة القروض السكنية المطلوبة خلال السنوات الاولى. حيث ان سعر الفائدة حول القروض الاسكانية هي فقط 3 في المائة.ولذلك ان ثلث مجموع الصندوق فقط يجري اقتراضه للمجتمعات وبقية المجاميع يبقيون على الايداع .وان الفوائد التي تدرها الودائع بصورة عامة كافية لتعويض هذا النقص. لذا فان المتوسط السنوي للمصلحة المكتسبة من جميع الاموال في الصندوق قد بلغت حوالي 7 في المائة.وان اجمالي النفقات لجميع الانشطة الانمائية وتكاليف الادارة تبلغ بمعدل 3 في المائة سنوياً.

Source: Boonyabanha, S. (2004) 'A decade of change: From the Urban Community Development Office to the Community Organization Development Institute in Thailand' in D. Mitlin and D. Satterthwaite (eds) *Empowering Squatter Citizen*, Earthscan, London, pp25–53

توفير أي أمر مجاني والذي سيؤدي لنشوب الصراع ضمن المجتمع بغية الحصول على هذا المصدر المجاني.

وهناك سمتان متميزتان للاستراتيجيات الإضافية التي تستخدمها صناديق المجتمعات. حيث تتمثل الأولى بوجود اعتماد على انظمة المجتمع والضمانات الإضافية للمجتمعات عوضاً عن الاعتماد على مطالب المقترضين من الافراد. اما السمة الاانية فتتمثل في استخدام الملكيات القانونية المسجلة و ذلك في حالات شراء الأراضي. وعلى اية حال تعد صعوبات تأمين القروض ملحوظة وذلك نظراً لاختلاف وجهات النظر حيال قضية عدم السداد.

وقد تجد المنظمات الغير حكومية نفسها تأخذ دور الضامن لاعطاء المجتمعات المحلية المجال لتطوير النظم واكتساب الثقة، إضافة إلى أن ذلك ما يتطلبه الارتباط مع الكثير من المؤسسات المالية التقليدية. فعلى سبيل المثال، قامت منظمة سبارك (sparc) منظمة هندية غير حكومية تدعم مجاميع المجتمعات التي تعمل معها) بإنشاء صندوق تموله المنح، وقد عمل هذا الصندوق بمثابة ضمان للمدخرات.

وكما هو الحال مع التمويل الصغير للمأوى، تسعى صناديق المجتمعات الى ضمان عدم قيام الاسر بزيادة عبء الدين على نفسها، كما لا تتيح معظمها للأسر الاقتراض للتسديد إلا إذا كانت مبالغ السداد تتجاوز 25 في المائة من دخلها. يبدو ان فترات القرض تكون اطول من تلك التي تستخدم للتمويل الصغير للمأوى، فعلى سبيل المثال، تبلغ فترات القرض في الفلبين حوالي 25 سنة و في تايلند تبلغ حوالي 10 عاماً. ويعود ذلك جزئياً إلى كبر حجم القرض بالنسبة لدخل الاسرة. ومن المعترف به ايضاً ان شراء الأراضي، على سبيل المثال، قد لا يكون سوى جزء من الاستثمارات التي تريد الاسرة تنفيذها. وتعد فترات القرض في المنظمات غير الحكومية أقصر وبصورة عامة لا تصل إلى 5 سنوات. وفي حين ان بعضها تكون اطول، مثل فترات صندوق بوتشاني في جنوب افريقيا، كما ان هذا التصميم يعكس حقيقة تحرير الاموال بصورة اساسية كتمويل تجسيري لدعم الدولة.

تضع اموال المجتمع بصورة عامة بعض التركيز على المساعدة التقنية، ويعود ذلك جزئياً الى احتمال صعوبة الحصول على الاراض والبنى التحتية بالمقارنة مع عملية البناء المجرى للمساكن. وغالباً ما يتم توفير الدعم وربط بالسلطة المحلية سواء كان ذلك على صعيد طاقم الموظفين المختص والمسؤول عن القواعد واللوائح البلدية وكذلك بالنسبة الى السياسيين.

وقد كانت هذه البرامج موجهة بشكل رئيسي نحو الاحياء الحضرية الفقيرة، والتي غالباً ما تعاني من قضية الحيازة غير الامنة والخدمات غير الملائمة، فضلاً عن توجيه هذه البرامج نحو الاسر التي تستخدم استراتيجيات البناء الذاتي لتوفر المساكن الخاصة بها. وكما ذكر اعلاه، وفي حين ادماج التمويل ضمن هذه الاتجاهات نجد بأن دور التمويل قد تم توظيفه ضمن اتجاه تمويلي شامل. حيث يصبح التمويل الوسيلة المستخدمة لبناء مجتمعات قوية، فضلاً عن تحوله للمصدر اللازم لتحسين للظروف المادية.

ومع التركيز على الحلول الناجحة بالنسبة للفئات الاشد فقراً تصبح قضية شراء الأراضي وتطوير البنى التحتية ذات أهمية، وربما تكون قضية تطوير المساكن على قدر أكبر من الأهمية. ولا يمكن تنفيذ عملية شراء الاراضي وتطوير البنية التحتية إلا من خلال مجموعات بأعتبارها عمليات تطوير مخصصة - حيث لا يمكن للفقراء تحمل تكاليفها (حتى وان لم يكونوا من الفئات الاشد فقراً). ويبدو بان هناك تشابهاً ما بين البنى التحتية والاراضي حيث انه من المحتمل الاستفادة من القدرات الجماعية الاكبر. وهناك ايضاً ادراك لامكانية توفير المال من خلال تطبيق العمل الجماعي. اضافة الى ذلك تعمل ادارة التمثيل الجماعي على بناء فهماً ضمن المجتمعات حول كيفية ادارة الاموال حيث يعد ذلك سبباً اخر يدعو للتركيز على المدخرات.

كما انه عادة ما يتم تقديم الاعانات على معدلات الفوائد وتحديد لغايات شراء الاراضي والبنى التحتية، كما انه غالباً ما تكون للاستثمار السكني (انظر الاطار رقم 22). وتبرز ثلاثة اسباب رئيسية لهذه السياسة الا وهي: السبب العملي، والسبب السياسي، والسبب الاجتماعي. ومن الناحية العملية، فقد ارتبطت العديد من هذه البرامج بالاعانات على معدل الفائدة حيث يعود ذلك الى حجم القرض الكبير نسبياً والذي ادى الى ايجاد صعوبة في توفير عامل الاتاحة في حال استخدام معدلات السوق. أما من الناحية السياسية، فمن الممكن ان تكون السياسات قد تأثرت بالمجتمعات والتي كان دعم الدولة للمساكن مألوفاً لديها من خلال توفير معدلات منخفضة للفوائد. ويبدو ذلك واضحاً بشكل كبير في آسيا، حيث تنفذ الحكومات في بنغلاديش والهند وتايلاند والفلبين برامج تتضمن اعانات على معدلات الفوائد والمخصصة للفئات منخفضة الدخل (وغيرها من الفئات ذات الدخل المتوسط - المتدني).

اما من منظور التنمية الاجتماعية، فتعد كلاً من قضية ادماج الاسر الاشد فقراً وقضية اتاحة القروض من العوامل الحساسة. ويعود تفضيل الاعانات على معدلات الفوائد نظراً لعدم وجود منح مباشرة. ويمكن مصدر القلق هنا في حال

وبصفة عامة ، لإغنه عادة ما يتم تقديم المشوره التقنية حول الأراضي وتطوير البنية التحتية من قبل المختصين التابعين للدوائر الحكوميه و / أو المنظمات غير الحكوميه المحليه. وفي حالات كثيرة مثل ناميبيا وزمبابوي والفلبين ، قد يكون الدعم المقدم من قبل الطاقم العامل في سلطة محلية حتى وإن لم يقدم أية مساهمه مالية.

وتختلف صناديق المجتمعات اختلافاً كبيراً في موقفها حيال عملية إقراض المشاريع المولدة للدخل. حيث توجد بعض الصناديق والتي تركز تحديداً على نشاط معين ولا توجد لديها أية رغبة في إقراض أي نشاط آخر. ويمكن إتاحة عملية أخرى للتمويل الصغير التقليدي إلى جانب العمل الذي تدعمه صناديق المجتمعات من خلال طاقم عمل آخر، إضافة إلى إيجاد إجراءات وعملاء آخرين. وفي حالات أخرى ، قامت الصناديق بتوظيف عدد من النوافذ والتي تقدم حزم إقراض شاملة لأعضائها، وقد تم تطبيق ذلك على المستوى العالمي تقريباً مع استخدام استراتيجيات الإقراض الصغير الأكثر تقليدية من أجل عنصر المشاريع. كما أنه عادة ما يكون معدل الفائدة منخفضاً إضافة إلى قصر مدة القرض الممنوح وصغر حجمه.

التحديات

تواجه صناديق المجتمعات تحديات مشابهة جداً لتلك التي تواجهها الوكالات الداعمة لمبادرات التمويل الصغير للمأوى. والسؤال المطروح هنا يتمثل في كيفية قيامها بتأمين التمويل الذي تحتاج بقاءه على المدى الطويل إضافة إلى كيفية عملها بطريقة فاعلة للوصول للأفراد ممن يحتاجون للاستثمارات السكنية؟

كما تواجه صناديق المجتمعات تحدياً مختلفاً على وجه الخصوص في غضون تطورها- ويتمثل هذا التحدي في وضع استراتيجيتها بالنسبة للدولة. ويتعلق هذا بشكل أساسي بالاستراتيجيات التي تزيد من احتماليات توسعة نطاق اموالها مع الاحتفاظ بالعملية التي يمكن ان تتحكم فيها المجتمعات المحلية. ويعد إيجاد الروابط مع الدولة ضرورة ملحة بشكل أساسي إذا ما أرادت هذه الصناديق توفير النطاق الذي ترغب به. ومع ذلك ، فهناك قلق من التأثير على الصناديق لتصبح بيروقراطية للدولة.

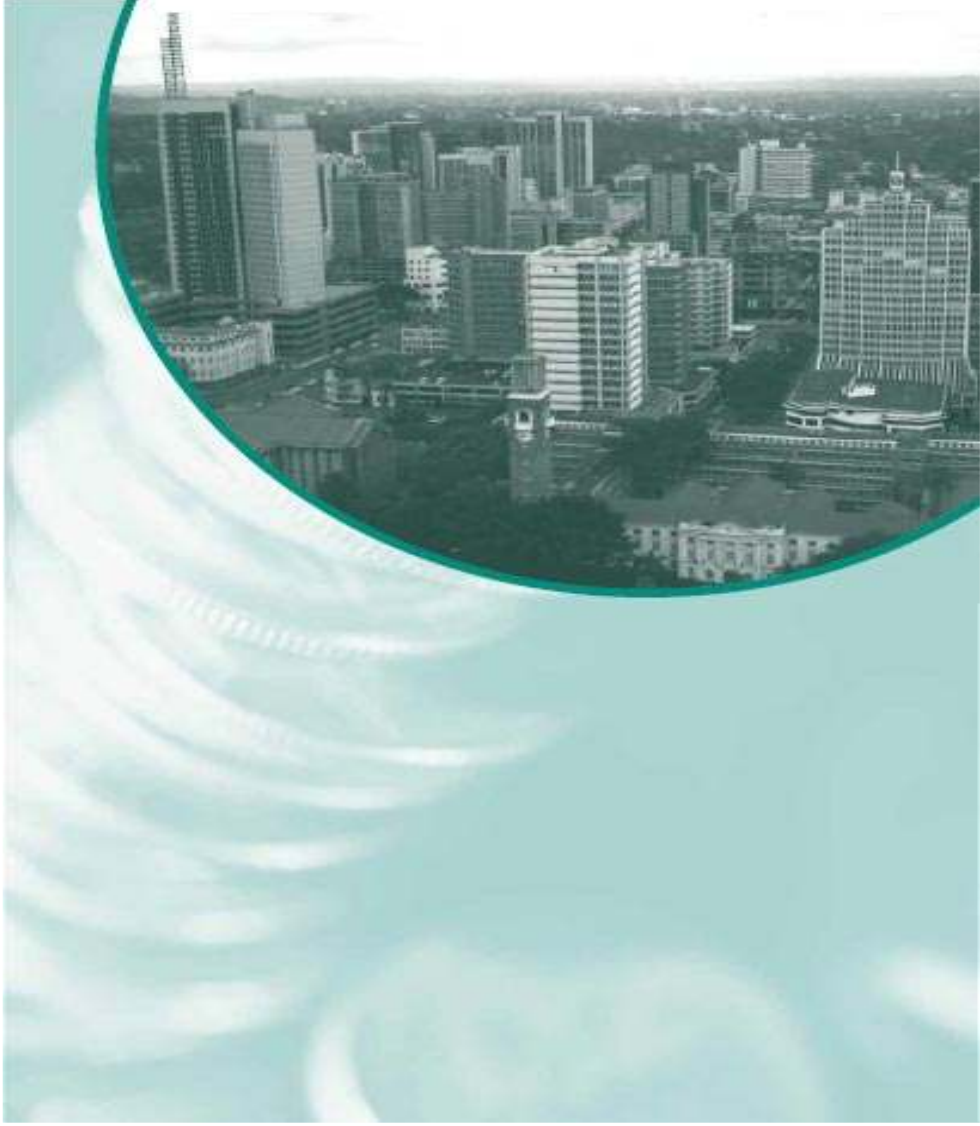
وقد تم تصميم برامج صناديق المجتمعات لتلك المستقرة نسبياً والتي تكون بحاجة الى المال لضمان حيازه الارض وترقية أحيائها. أما فيما يتعلق بتحدي عملية الإدماج، فمن الممكن أن تناضل صناديق المجتمعات بغية إدماج كافة سكان المستوطنة كما أنها قد تواجه صعوبة في مساعدة أولئك ممن لا يقيمون بصفة دائمة في مناطق المدينة.

وفي كل من آسيا وأمريكا اللاتينية وافريقيا ، فقد فشلت العمليات التقليدية للتنمية في التعامل مع كثير من الفئات الفقيرة. وفي بعض الحالات ، تكون هذه الفئات الأشد فقراً، ولكنها ليست الحال دائماً. وهناك فئات محددة والتي دائماً ما تكون مهمشة أو مستثناة كالمهاجرين غير الشرعيين، مثل مواطني نيكاراغوا ممن يعيشون في كوستاريكا والإكوادور والبيرو أو الأفارقة الشماليين في جنوب افريقيا. وتساعد الممارسة اليومية للادخار في الهند في ضمان مشاركة الجميع حتى الفئات الأشد فقراً. كما تدار معيشة الفقراء بصورة عامة يومياً (أو ضمن دورة تمتد من ثلاثة إلى خمسة ايام) وليس شهرياً.

أما المجموعات التي تدخر شهرياً فتستبعد الفقراء. وفي الوقت نفسه، فقد لا تكون الأسر الأغنى مهتمة بعملية الادخار اليومي. وتعد مجموعة المستأجرين [نها فئة أخرى يمكن استبعادها. وقد يكون من الصعب ضمان منح المستأجرين حقوقاً متساوية مثل ضمان الحيازه والتنمية.

وهناك جانب آخر لقضية الاستثناء والذي يكمن في الجندرة. كما يوجد إدراك واسع النطاق حول أهمية مركزية المرأة. ويعود ذلك بشكل جزئي لاهتمام النساء بجيرانهن ، الى من هو مريض و من يحتاج لأي شيء ؛ وهذا يتصل أيضاً بمستوى الفقر والضعف الذي تعاني منه النساء. وان دور المرأة في المجتمع يعني ان المرأة هي محور ادارة عملية الادخار ، ومن المرجح ان تكون هناك مشاكل أقل تتعلق بالاقتضاء ضمن المجتمع.و لكن هذا يتطلب ان تكون العملية موجهة نحو تولي المرأة دوراً قيادياً.

ورغم ان هذا يبدو سائداً في حالة المدخرات والقروض، لكن في بعض السياقات، يعمل التحول نحو عمليات الإنشاء إلى تشجيع إدماج معدلات مرتفعة من الرجال.



الجزء الثالث

نحو إيجاد نظم مستدامة لتمويل المأوى

الفصل الثامن تقويم نظم تمويل المأوى

الدخل في آسيا كما / أو يمكن أن تتجاوز 40 في المائة في البلدان مرتفعة الدخل في دول آسيا وأمريكا اللاتينية.

ومما لا شك فيه هو رغبة الفقراء في الادخار وتجميع الاصول كما يبدو حجم الإذخار غير الرسمي كبيراً جداً. وكما تم طرحه في سياق صناديق المجتمعات، فقد لوحظ تمكن البرامج من الاستفادة من هذه التجارب وزيادة الاقبال على الاستفادة من الخدمات المالية.

ويبدو بأن هنالك نمواً ملحوظاً خلال العقد الماضيين لفرص الحصول على قروض صغيرة لشراء الاراضي والبنية التحتية والاسكان، وبخاصة خلال السنوات العشر الماضية. ومع ذلك، لا تزال عملية الإتاحة ضيقة النطاق، نظراً لامكانية الطلب (وفي سياق أشكال العجز المحتملة للمساكن).

ان نمو وكالات التمويل الصغير لتنمية المشاريع يسبق الارتفاع المحدد للتمويل الصغير للمأوى. وقد تم تشجيع هذه الوكالات على المضي في هذا القطاع، ويعزى ذلك جزئياً الى حجم قروض المشاريع والتي تمت توجهتها " بطريق الخطأ" للاستثمارات السكنية. وفي حالات اخرى، فقد عملت على توسعة نطاق خدمات الإقراض للاستجابة للاحتياجات والمطالب الظاهرة بصورة واضحة، ولأن تجارتها تحتاج الى توسعة اسواقها. وتعد المشكلة الرئيسية التي تواجه هذه الوكالات هي نقص رأس المال اللازم لتوسعة نطاقها.

ويوفر التمويل الصغير مساعدة اساسية في تمكين تنفيذ التحسينات الحضرية في العديد من المناطق التي تتسم بضمان الحيازة إضافة للمستوطنات الحضرية غير الرسمية في الجنوب. كما يمكن ان تكون ذات اهمية في التقسيمات غير القانونية، حيث لا تكون الحيازة موضع جدل، ولكن الجدل يكمن في ضرورة الاستثمار في البنى التحتية والاستثمار إضافة لضرورته في ترقية المساكن. إلا أن قيمتها تكون في الغالب لأولئك ممن يمتلكون الحيازة (بالرغم من انه قد لا يكون ضمن الحيازة القانونية الرسمية).

وقد نمت سمة صناديق المجتمعات لتلبية احتياجات الفئات الحضرية الفقيرة للاستثمار في شراء الأراضي وتطوير البنية التحتية القائمة على هذه الاراضي. وبينما تذهب الكثير من القروض لضمان الحيازة والبنية التحتية، إلا أنه يتم

ان التحليل في الفصول السابقة يسلط الضوء على عدد من القضايا المحددة التي تحوي مضامين سياسية فيما يتعلق بقيمة تمويل المأوى لتلبية احتياجات المأوى الحضري. و يناقش هذا الفصل هذه القضايا عبر المناهج المختلفة لتمويل المأوى التي يتناولها هذا التقرير. وتتضمن القضايا موضع البحث ما يلي :

- القدرة على تحمل التكاليف وصعوبات الوصول الى الفقراء ؛
- الحصول على رأس المال وقلة القروض التمويلية ؛
- الانتقال الى الأسواق وما الذي لا يمكن للاسواق ادارته بما في ذلك قضايا الحفاظ على السلامة المالية ؛
- الارتباطات والتنوع في اطار العولمة فضلاً عن ادارة المخاطر داخل السوق.

القدرة على تحمل التكاليف وصعوبات الوصول الى الفقراء

ان النقاش في الفصل الرابع يبرز الصعوبات التي يواجهها الفقراء في الحصول على التمويل العقاري لشراء مسكن كامل من خلال عملية شرائية واحدة والتي يتم تمويلها اساساً (ولكن نادراً ما يكون حصرياً) من القرض. وان اعداد كبيرة من السكان في الشمال لا يزالون في عداد المستأجرين كما انهم لا يستطيعون تحمل تكاليف امتلاك مساكنهم، حتى في سياق الاعانات التي تم توفيرها. وتشير الدلائل الى أن ارتفاع أسعار المساكن قد أدى إلى زيادة صعوبة قضية القدرة على تحمل التكاليف في الشمال. حيث كانت هنالك مساح كبيرة جداً تدعمها الحكومة لتوسعة نطاق ملكية المنازل لتشمل الفئات ذات الدخل المنخفض، وذلك مثلاً من خلال الاستخدام المكثف للتأمين العقاري. وان هناك بعض الدلائل التي تشير الى النجاح (وجود معدلات أعلى لملكية المساكن) إلا أنه توجد قضايا مثيرة للاهتمام كمواجهة الأسر لصعوبة إدارة المخاطر المصاحبة لتلك العملية.

وفي الجنوب، نجد بان نسبة اولئك ممن لا يستطيعون تحمل أعباء القروض العقارية اعلى بكثير في العديد من الدول، مما يعكس ارتفاع مستويات الفقر. وان التقديرات الواردة في الفصل الرابع توحي بأن هذه الارقام قد تكون اكثر من 70 في المائة في جنوب صحراء افريقيا والبلدان المنخفضة

استخدام والانظمة المالية للاقتراض الفردي لكل من الاقراض السكني وقروض توليد الدخل.

ولكن ، ومرة أخرى ، هنالك دلائل تشير إلى صعوبة اشتراك الفئات الأشد فقراً. وتبرز هذه المشاكل في تقويمات برنامج الرهن العقاري للمجتمع ، وهو برنامج اقراض جماعي في الفلبين والذي عمل على توفير الحيازة لحوالي 150,000 أسرة، إلا ان هذا البرنامج يجد صعوبة في ادراج الاسر الفقيرة جداً. ومع ذلك ، لا بد من الاعتراف بأن استخدام القروض يحمل في طياته مخاطر على الفقراء الذين لا يستطيعون تحمل مخاطر السداد ، ولا بد من تسليط تركيز أكبر نحو الادخار ومجموعة المنح. ورغم وجود بعض المحاولات لتطوير برامج التأمين الصغير المشترك مع مبادرات التمويل الصغير، إلا أنها هذه الاستراتيجيات لم تحظ الا بالقليل من الاهتمام في سياق التمويل الصغير للمأوى.

وان كلاً من التمويل الصغير للمأوى وصناديق المجتمعات قد تم إدماجها مع برامج تطوير الاحياء أو برامج ترقية العشوائيات بغية إيجاد نهج أكثر شمولية لتلبية احتياجات فقراء المناطق الحضرية .

وضمن برامج صناديق المجتمعات المذكورة في الفصل السابع ، تعمل الادخارات على تعزيز الأواصر فيما بين افراد المجتمع ، مما يتيح لهم التحول إلى فئات أكثر فاعلية (بحيث تكون ماهرة وموحدة) ، إلا أن كلاً من التنمية المشتركة للاراضي والبنية التحتية للفقراء هي الاساس للعلاقات الجديدة بين المجتمعات الفقيرة والسلطات المحلية.

دور التمويل العقاري : الحصول على رأس المال والافتقار للقروض التمويلية

كما ذكر سابقاً ، فإن الكثير من السكان في الجنوب وأقلية في الشمال لا يستطيعون تحمل أعباء القروض السكنية. ورغم ذلك، فقد تم ركزت كل من الحكومات ووكالات التنمية بشكل كبير على التمويل العقاري ، كما تبدو الاعانات التي تقدمها الدولة لتمويل الرهن العقاري بأنها لا تزال على نطاق واسع وليست فقط في بضعة دول. كما أن الاستخدام المكثف نسبياً للإعانات القائمة على الفوائد لتمويل الرهن العقاري سيعمل على الأرجح للحد من المنافسة بشكل كبير في بعض الدول وعليه يعمل ذلك على تأخير تنمية التوفير المكثف الخاص لتمويل الرهن العقاري. وفي بعض الدول (وبخاصة في أمريكا اللاتينية) كان هنالك تحولاً نحو الاعانة القائمة على الطلب المباشر . والتي صاحبها برامج الواسعة النطاق ، خصوصاً في جنوب افريقيا والتشيلي ، والتي تعالج الحاجة

السكنية من خلال توفير التمويل. ومع ذلك ، وكما جاء في الفصل الخامس، فلا تزال القضايا الجودة قائمة.

ان اختلاف أسواق الإسكان لايعني بالضرورة تميزها، وإذا لم يتم إيجاد الإمكانيات اللازمة للفئات مرتفعة الدخل لتأمين التطويرات السكنية التي تسعى إليها من خلال السوق ، فمن المحتمل ان تسعى تلك الفئات للحصول على تلك التحسينات التي يتم تقديمها للفقراء.

وفي كل من امريكا اللاتينية واسيا ، قامت الحكومة والوكالات متعددة الاطراف بإطلاق مبادرات لدعم تطوير الاسواق الثانوية لزيادة التمويل بالجملة لمقرضي الرهون العقارية. و عموماً ، يبدو بأن هذه الجهود قد تم تنفيذها والانتهاؤها منها . وكما نوقش في الفصل الرابع ، ففي كثير من هذه الحالات لم تنجح هذه المبادرات نظراً لظروف السوق والتي لم تكن صائبة.

وفي حين انه من الممكن ان يكون النقص في رأس المال هو العائق الذي يمنع توسع وانتشار التمويل العقاري، إلا أنه قد تم تحديد تحديد العديد من الأسباب في هذا التقرير. وان ما يبدو في غايه الأهمية يتمثل في حجم عدم شرعية الملكية وأسواق العمل.

ويبدو بان هنالك الكثير من التركيز على اضافة الطابع الرسمي لسندات ملكية الاراضي ولكن ، وكما رأينا في البيرو، فلم يؤد ذلك بالضرورة إلى زيادة الاقبال على الاستفادة من اي رهون أو قروض للمشاريع. وهذا يعني ان الحصول على العديد من القروض قد يكون محدوداً في الطرق التي لا يمكن معالجتها عن طريق اصلاح وتصويب وضع سندات الملكية، مما يؤدي إلى زيادة سهولة حبس التمويل أو حجم التمويل والمنافسة في هذا القطاع.

ورغم هذه المشاكل، إلا أنه يبدو هنالك توسعاً في الاقراض العقاري في عدد من الدول. كما صاحبه نمواً اقتصادياً ورخاءاً متزايداً.

ساعد على ارتفاع اسعار المنازل . واذا هبطت اسعار المنازل بسرعة في عدد من البلدان الامر الذي يؤدي الى مخاطر سلبية وانخفاض حاد في الاستثمار في مجال الاسكان ، فان آثار ذلك قد تكون موجودة على نطاق اوسع ضمن الاقتصاد العالمي.

وقد تمت توجية سوق تمويل الاسكان بشكل كبير نحو تقديم القروض للاسر منفردة. وفي حالتين تمت مناقشتهما في هذا التقرير برزت ضرورة إيجاد الاستثمار الجماعي : للحفاظ على مساكن الاسرة المتعددة في الدول التي تمر بمرحلة انتقالية وللاستثمار في الأراضي والبنى التحتية لأولئك الذين ممن لا يملكون الحيازة في الجنوب. وفي كلتا الحالتين ، يبدو بان السوق غير قادر على تقديم تجاوب كافٍ ، ويرجع ذلك جزئياً الى اسباب القدرة على تحمل التكاليف ، إضافة لعدم وجود المؤسسات المحلية القادرة على إدارة الشؤون المالية . وبينما يكون الاقتراح الذي غالباً ما تطرحه الوكالات الحكومية يكمن في انشاء لجان ادارية رسمية ، إلا أنه ينبغي توخي الحرص بعدم وجود أي تمييز ضد الفقراء. ولمعالجة الاحتياجات السكنية للفقراء، يجب أن تقدم نظم تمويل الاسكان القروض لهذه الاغراض الجماعية إضافة إلى ضرورة توظيف الهياكل المحلية الملائمة لتطبيق ذلك.



تبنى المدن بالطريقة التي يتم تمويلها

وقد ازدادت المنافسة ويبدو سوق تمويل الرهن العقاري بالتقليل بين عدد صغير من المقرضين في بعض الدول. وهناك مخاطر تواجهها الاسر لدى حصولها على هذه القروض ، وبعض هذه المخاطر قد ظهرت بوضوح عندما انخفضت اسعار المساكن ، لا سيما في المملكة المتحدة واليابان. بيد أنه قد تمت توسعة التأمين العقاري ، حيث يبدو ان الكثير من التركيز قد تم وضعه حول حماية الدائن بدلاً من المقرض.

وعلى الصعيد الوطني ، شهد تمويل القروض السكنية ظروفاً صعبة في اسيا وامريكا اللاتينية خلال العقد الماضي. كما يتبين من الامثلة في كولومبيا والمكسيك وتايلاند ، وهناك دليل على وجود قد نظامي كما كان التعافي منه واضحاً.

النظرة الأوسع وما الذي لا يمكن ان تديره الاسواق

وبالرغم من وجود تأكيد عام على توسعة الاسواق الموجهة للتمويل العقاري و دعم الاسكان الاكثر عموماً فإن التحليل الوارد في التقرير لا يشير الى عدد من المجالات التي يمكن للأسواق وحدها ان تناضل بها. وقد برزت ثلاثة مجالات ذات أهمية خاصة، ألا وهي: المخاطر المالية النظامية، والعيوب المؤسسية التي تتعلق بضروره وجود استثمارات جماعية بدلاً من تلك الفردية في المأوى، والقضايا المتعلقة بالتخطيط الحضري وادارة استخدام الاراضي .

وعلى النحو المقترح في مناقشة اسعار المنازل اعلاه ، فتوجد ادلة تبرهن على ان التوسع في التمويل الاسكاني قد



تشير الدراسات الى وجود عدد من المجالات حيث تناضل الأسواق لوحدها، ومن بينها صيانة المساكن متعددة الاسر.

وفي النهاية، يبدو بان السوق يواجه صراعاً ضمن تأمين النوعية البيئية الحضرية(بالمعنى المادي والاجتماعي). ويبدو ان زيادة التركيز على استهداف توفير الخدمات الاجتماعية المخفضة في الشمال ، قد ادت الى إيجاد تركيز اكبر على الاسر ذات الدخل المنخفض في مناطق معينة.

وينطبق هذا على كل من الدول التي تمر بمرحلة انتقالية والدول الأغنى في أوروبا الغربية.

أما المسألة الثانية فتكمن في طبيعة عمليات التنمية المدعومة من خلال الطلب المباشر للاعانات ، مثل ما حدث في جنوب أفريقيا والتشيلي. وقد كانت النتيجة في كلتا الدولتين في وجود المساكن ذات الدخل المنخفض في المواقع منخفضة التكلفة، والتي عادة ما تتميز بالبعد عن مواقع العمل والخدمات والمرافق الأخرى. مع وجود اهتمام قليل بالتكلفة الاجتماعية والتي تنجم عن هذا الاستثناء الاجتماعي.



العولمة انعكاسات متعددة في المخططات المتنوعة للمدن.

وهذا يعني عدم قدرة السوق على الاستجابة لاحتياجات الفقراء دون وجود تدخلات أكبر من الدولة، أما من خلال وكالة التمويل و / أو السلطة المحلية. كما يعني ذلك بأن إحدى المهام الرئيسية للحكومة تكمن في ضمان التوفير المناسب للاراضي حسنة الخدمات والمواقع.

الارتباطات والتنوع ضمن العولمة

يعد الاطار الاوسع الذي يتضمن هذه المناقشة احد الاطر الذي نتجه فيه الاسواق المالية نحو التحرر كما تنسحب به الدولة من المشاركة المباشرة في الاقتصاد. وبالرغم من هذا التحرر المالي، إلا أن هناك ادلة قليلة نسبياً على تواجد العولمة المالية في قطاع الاسكان. وتم تدويل الاسواق المالية للاسكان بدلاً من عولمتها. وعليه، وفي الوقت الحاضر، بينما يكون ممكناً تدفق الاموال عبر الحدود وبيع الاصول خارج

الدول كما محلياً فهذا يعني عدم وجود سوق معولمة والتي تتضمن استمرار تدفق الأموال للأصول التي تكون مخاطرها وعائداتها مستقلة عن التنظيم الوطني والهيكل المصرفية حيث تكون الاسعار متطابقة عبر الحدود الوطنية (للمناطق التي تواجه مخاطر متماثلة).

وقد حدث عملية التدويل بدلاً من العولمة نظراً لبقاء دور الدولة، بالرغم من انسحابها النسبي. إضافة الى ان اسواق الاسكان المالية لا تزال محددة وذلك بالاعتماد على اطرها التاريخية والهيكلية، مما يعني عدم نشوء سوق مستقلة بل بقاء العديد من الاسواق الوطنية.

وبالرغم هذه النتائج حول تدفقات استثمارية محددة والتي تعنى مباشرة بالأسكان، إلا ان هناك دليل يشير الى توجه الانظمة الاقتصادية نحو الاستقلال الدولي والذي يعكس على اسواق التمويل الاسكاني. وتشير دراسة حديثة لوجود ادلة على تزامن ارتفاع اسعار المساكن في أسواق البلدان المتقدمة.

الخاتمة

ومن الواضح ان الكثير من الفقراء لا يستطيعون الحصول على قروض لتمويل الرهن العقاري لتحسين مساكنهم وذلك نظراً للشروط المرتبطة بالقروض وحجم الفقر. وهذا لا يعني ان التمويل العقاري غير مهم. لذلك فعلى نظم التمويل العقاري تلبية متطلبات اولئك ممن بإمكانهم تحمل تكاليف الاسواق المالية، كما ينبغي على هذه النظم العمل بطريقة فاعلة جداً. يبدأ أن الجماعات التي تستهدفها الاهداف الانمائية للالافية ليست تلك القادرة على تحمل أعباء تمويل الرهن العقاري.

وثمة حاجة الى اتخاذ تدابير اضافية لأولئك الذين لا يستطيعون تمويل الرهن و / أو من يعيشون ويعملون في الأسواق غير الرسمية والذين لا يستطيعون الحصول على القروض العقارية.

وستساعد القروض الصغيرة هذه الاسر في تلبية رغباتهم وحاجتهم لتحسين المأوى. وعليه تشير تجربة التمويل الصغير للمأوى الى مدى محدوديتها فيما يتعلق بإمكانية مساهمتها المباشرة في الاهداف الانمائية للالافية. وان معظم القروض الصغيرة التي يتم توفيرها من خلال وكالات التمويل الصغير للمأوى وتذهب الى الاسر التي تملك الاراضي. إضافة الى ذلك فإنه نادراً ما تستخدم هذه القروض

للبنية التحتية، ويعود ذلك بشكل جزئي نظراً لوجود قلة من المجتمعات التي تملك منظمات اجتماعية مناسبة يمكن من خلالها الاقتراض من أجل تحسين البنية التحتية. ولهذا تعمل تلك القروض على تحسين المساكن ولكن لا تتناول الأولويات الإنمائية الأخرى.

تعد تجارب صناديق المجتمعات ملفتة إلى حد ما لأن الفئة المستهدفة هي من ذوي الدخل المنخفض واحاب الاصول القليلة. وكما ذكر اعلاه، وفيما يتعلق بأحتياجات الفقراء في الدول النامية، يبدو الاحتمال الأكبر في دمج استراتيجيات تنمية الأحياء مع حزم القروض الصغيرة (والتي تشمل توليد الدخل وتحسين المساكن ومنهجيات صناديق المجتمعات للاحتياجات الإضافية).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن حزم تنمية الأحياء تميل إلى التركيز على أولئك ممن طالبوا بالأراضي ضمن المناطق المخصصة (حتى وإن لم تكن قانونية) كما يمكن إهمال المستأجرين حتى وإن كانوا يرغبون بضمان الحياءه.

وقد تطورت أسواق تمويل المساكن بشكل ملحوظ خلال العقد الماضيين. وقد عملت توسعة سوق تمويل المساكن على مساعدة المواطنين الأكثر ثراءً، ولا سيما سكان المناطق الحضرية. وإذا ماكانت الغاية تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فينبغي إيلاء اهتمام أكبر إلى كيفية الوصول للفئات ذات الدخل المتدني جداً من خلال نظم واستراتيجيات تمويلية فاعلة لبناء الاصول التي لا تزيد من حدة التهميش.

الفصل التاسع

اتجاهات السياسية نحو أنظمة مستدامة لتمويل المأوى الحضري

يناقش الفصل التاسع الطرق التي يمكن من خلالها تعزيز نظم تمويل المأوى، سواء كان من حيث الاداء والاستدامة، وذلك بالاستناد الى التجارب التي تم استعراضها في الفصول السابقة. حيث تتضمن الغاية الرئيسية منه رسم الطريق للمضي قدماً، والقاء الضوء على أفضل السياسات والأساليب المتبعة. ويستهل الفصل بتحديد اتجاهات السياسية في تحسين تمويل التنمية الحضرية والتي تعد ضرورية لتنمية البنية التحتية لمختلف أرجاء المدينة. ومن ثم ينتقل الفصل الى تحديد توجهات السياسة في تمويل المأوى.

نحو ايجاد البنى التحتية والخدمات الحضرية الشاملة

في العالم المثالي، نجد أن هنالك توافقاً بين الاسر والعالم والذي يتمثل في سلطات المدينة والجهات المزودة للخدمات. وتتوقع الأسر أن تكون مساكنهم موجودة ضمن بيئة عامة فاعلة بصورة والتي تزودهم بالراحة والموقع. كما انها ستنتفع من امدادات الطرق والمياه، والصرف الصحي، والتخلص من النفايات، والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية؛ والخدمات التجارية والتعليمية والاجتماعية وغيرها من منافع الحياة في المدينة. وفي المقابل، فأنهم سيدفعون لقاء هذه الخدمات المقدمة لهم على مستوى يمكن تحمل تكاليفه والذي يعمل في الوقت ذاته على تعويض المزودين لقاء الخدمات العامة التي يقدمونها. ولن يحدث ذلك في بادئ عملية تطوير مساكنهم فقط بل انها ستستمر خلال حياتهم وحياة اطفالهم الى الابد.

ويعد هذا الوضع الأمثل، لكن الحقيقة لا تكون كذلك في العادة، وبخاصة بالنسبة للاسر ذات الدخل المنخفض.

ويعد الاساس الجوهري للجانب البلدي من هذا التوافق بمثابة نظام تمويل السلع العامة بحيث يمكن توفيرها عبر المدينة، بجودة زكمية مناسبة، وبحيث تتم ادارة المدينة بطريقة فاعلة. وفي حال عدم تمكن المناطق الحضرية من توليد دخل اكبر يتوافق مع معدل عدد الافراد الذي تستوعبه فلن تكون هنالك امكانية لتوفير المصادر اللازمة لتطوير البنى التحتية وبناء المساكن. ومن الضروري ان يكون هنالك توافقاً ما بين الصلاحيات والواجبات والايرادات. حيث اذا كانت السلطة البلدية هي المسؤولة عن الاسكان الاجتماعي، فإنه ينبغي ان تكون لها السلطة في اتخاذ القرارات حيال كيفية عملها وتلقيها للايراد المطلوب او تمكثها من زيادة التمويل.

كما ينبغي ان تكون البلديات قادرة على زيادة جزءاً من دخلها على الاقل من الضرائب المحلية، بناءً على المستويات التي تعكس الظروف المحلية. ونتيجة لذلك، تحتاج البلديات والحكومات الى بناء القدرات المؤسسية لفرض وتحصيل هذه الضرائب وانفاقها بطريقة مسؤولة. وفي الحقيقة هنالك ضرورة لإيجاد تشريع يعمل على توجيه الاستخدام المسؤول للعوائد البلدية.



هنالك الكثير من العقبات التي تواجه الطريق السياسي نحو شمول المدن

ومن الضروري ان يكون هنالك ثمة مصدر للقروض المخصصة للمشاريع الرأسمالية والذي يمكن أن تطبقه البلديات لكي تتمكن من تطوير المشاريع الرئيسية والتي لا يمكن تمويلها من الميزانيات السنوية. وهناك العديد من النماذج على ذلك. ويمكن توفير الاموال عن طريق قروض الحكومة المركزية أو أية وكالة تابعة لها، أو من مصرف عقاري، أو شركة تمويلية، أو مؤسسة تعمل على مستوى المقاطعة، أو من خلال مجموعة من البلديات التي تعمل بشكل مشترك.

ومتلماً يمكن حماية البيئة المهدهه من خلال تمويل القروض عن طريق مفاوضة الديون، فيمكن استخدام هذه الأساليب لتمويل السكن والخدمات الحضرية، كما هو مبين في حالة بوليفيا (المذكورة في الفصل الثالث). وكما هو الحال في العديد من الترتيبات المالية الأخرى، فإن لوجود استراتيجية فاعلة للحد من الفقر بحيث تكون مؤثرة على السياسات الحضرية يتيح عملية مبادله الدين بحيث تمنح الثقة لمختلف الأطراف حيال صرف الاموال في إطار استراتيجية الحد من الفقر بدلاً من خصصتها.

؛ ووجود منهجيات فاعلة للتحصيل مع الأخذ بعين الاعتبار الوصول إلى كافة الفئات المطالبة بالدفع، ووجود فرص التقدم الوظيفي و نظم المكافآت الأخرى لمحصلي الضرائب والرسوم حتى يتكون لديهم الحافز الذي يدفعهم للقيام بعملية التحصيل بطريقة فاعلة؛ ووجود نظم فاعلة لفرض العقوبات على أولئك الذين لا يدفعون ؛ إضافة إلى إيجاد وسائل مناسبة للحفاظ على مستويات الضرائب بشكل ينسجم مع معدلات التضخم والتغير في التكاليف.

ويعد مستوى الدقة اللازمة في السجلات العقارية لتحصيل الضرائب العقارية أدنى من الدقة اللازمة لإجراءات تجنب أو حل النزاعات على الأراضي. وهكذا، تعد هذه النظم مثل النظم المساحية كما أن استخدام آلية التصوير منخفض التباين للموقع يمكن أن يوفر مستوى من الدقة مما يمكنه من دعم نظم الضرائب على الممتلكات بتكلفة منخفضة نسبياً بالمقارنة مع كلفة الدراسة عالية التباين لمسح الأراضي.

وتعد قضية إدارة الدين بمثابة الحقل الوحيد الذي يتطلب حاجة ماسة لبناء القدرات ضمن السلطات المحلية في البلدان النامية بشكل سريع. ومن الضرورة بمكان الدفع للبلديات مقابل الخدمات التي تقدمها. وهكذا ، فإن كلاً من عمليات تسجيل الأراضي ، وقوانين البناء و مراقبة التخطيط ينبغي أن تخضع للرسوم التي تغطي تكلفتها. وبالمثل ، فإن رسوم استخدام الخدمات البلدية (الأسواق ، والمسالك ، ومواقف السيارات ، وتبادلات النقل ، وخدمات الحافلات ، وقاعات الاجتماعات) ينبغي أن تعمل على تغطية تكاليف دورة الحياة وتوليد الدخل إذا ما اقتضت الحاجة.

وفي كثير من المدن ، هنالك ثقافة للاستعاضة عن نظم الصيانة الدورية بمشاريع رأسمالية غير دورية. وتعد هذه الطريقة من أفضل الممارسات بالنسبة لتكلفة البنية التحتية خلال الدورة الكاملة لحياتها (تقدير تكلفة دورة الحياة) ، كما أنه من الأفضل وضع الأموال المستخدمة للصيانة الدورية جانباً خلال فترة الحياة الطويلة. وتعد المدخرات كبيرة بالمقارنة مع عمليات إعادة البناء لدى انتهاء فترة الحياة القصيرة.

إن قدرة القطاع الخاص صغير النطاق على إدارة الامدادات المحلية من المياه ، وجمع النفايات والخدمات الأخرى بالاشتراك مع السلطات العامة هو أمر موقوت بشكل جيد، كما ينبغي على البلديات التي لا تستخدم هذه الشراكات استكشافها للعمل بها.



تعد القدرة على تحمل التكاليف وصعوبات الوصول الى الفقراء من التحديات الرئيسية في العديد من المدن في يومنا هذا.

تعد القيمة المرتفعة للأراضي الحضرية بمثابة مصدر تمويلي محتمل للمدن. إن استقصاء القيمة العامة من عملية التنمية قد كان موجوداً في كثير من البلدان ، حيث لاقت بعضها نجاحاً كبيراً. إن عملية الربط في الولايات المتحدة التي تتضمن قيام سلطات المدينة بتمويل الصناديق من الأرباح المتأتية من مطوري العقارات لتمويل المشاريع الاجتماعية قد تكون فاعلة في مدن الجنوب.

وكوسيلة لزيادة الإيرادات البلدية ، فمن الضرورة بمكان جمع الضرائب والإيرادات العائدة لأولئك المطالبين بالدفع. ولتطبيق ذلك، ينبغي أن تتوفر الشروط التالية: وجود معلومات محدثة حول الأفراد المطالبين بالدفع، ووجود هياكل تتمتع بالشفافية لتقوم بتنفيذ عملية التحصيل والتسجيل،

ومثلما تعد عملية تقدير تكلفة دورة الحياة مهمة للحفاظ على زخم الصيانة، فإن عمليات إعداد ميزانيات العام المالي المقبل تعمل أيضاً على إتاحة الاستثمار المبرمج . وأثبتت عملية إعداد الاستثمارات متعددة السنوات نجاحاً كبيراً في كل من التشيك وبولندا ، حيث قامت المدينة بتنفيذ برنامج التحول خلال فترة التسعينيات.

بينما قامت البلديات (كما في البرازيل) بتنفيذ المشاركة الشعبية في إعداد الموازنات ، وقد تم تحديد أربع سمات رئيسية في هذه العملية : تمثيل السكان ؛ ومساءلة المسؤولين ؛ والشفافية ، وفتح التصويت ؛ والموضوعية في تحديد الأولويات ، كتحديد مؤشر لنوعية الحياة. كما أدت عملية الإعداد المشترك للموازنات إلى تغيير ديناميكية علاقات المواطن بالبلدية من المواجهة ، والمساومة على الفساد السياسي إلى إيجاد الثقة والمشاركة البناءة.

وقد قامت العديد من الحكومات والوكالات التابعة لها بممارسة أسلوب تأخير المدفوعات الى المجالس البلدية. ويعتبر هذا الاستغلال لموقفها من قبل الحكومة المركزية ضاراً جداً كما أنه لا يقع ضمن مصلحة واهتمام الحكومة المحلية الفاعلة وتقديم الخدمات. وبالمثل ، ينبغي ان تدفع البلديات للجهات المزودة للخدمات في الوقت المناسب وبالأسعار المتفق عليها.

وأيضا يقع هذا الامر؛ نجد بأن الفساد يستنزف قدرة الحكومات المركزية والمحلية لتلبية احتياجات ناخبهم من خلال تحويل الاموال بعيداً عن عمليات التنمية والإبقاء على الخدمات. الا أن مقياس عمل المدن بكفاءة وزيادة ثقة كافة الأطراف المشاركة لن تتحقق سوى عندما يتم احراز تقدم حقيقي في جعل قضية الفساد أمراً غير مقبول في مجال الأعمال والحكومة ، وشارك الشعب في القضاء على هذه الظاهرة ايضاً وجدت.

ومن المرجح ان يكون للتمويل الحكومي الأثر الأكبر إذا ما تم توجيهه نحو البنية التحتية والخدمات لنوى الدخل المحدود وخدمات الرفاه الاجتماعي للفئات الأكثر فقراً. كما تعد الإعانات أمراً ضرورياً لدى توفير الأراضي والبنى التحتية الأساسية والخدمات الاجتماعية؛ إلا إذا كانت تكلفة تلك الخدمات منخفضة بالأصل.

وستتخفف حصة دخل الفرد كما سستعمق قضية الفقر الحضري إذا لم تتمكن المناطق الحضرية من توليد المزيد من الدخل بالمقدار الذي يجعلها قادرة على استيعاب عدد أكبر من الأفراد. وعليه ، يعد كلاً من عامل التوظيف وعامل

الدخل بمثابة القضايا الرئيسية التي تقوم عليها عملية تمويل التنمية الحضرية. كما ينبغي توظيف احتمالية توفير المأوى لتوفير فرص عمل للعمال من ذوي الدخل المنخفض وذلك بغية تحسين قدرة السكان على الدفع مقابل الاسكان. وتعد مضاعفات الدخل مرتفعة جداً بالنسبة لعمليات البناء كما تعد أعلى بالنسبة لعمليات الإنشاء ذات التكنولوجيا الضعيفة و العمل المكثف. وبصورة موازية، فإن توفير البنية التحتية الفاعلة والمأوى المناسب تعد قضايا حاسمة بغية ضمان الانتاجية الاقتصادية للقوى العاملة في المناطق الحضرية والبلدان بشكل عام .

وينبغي على الحكومات المحلية ان تحد من تكاليف النشاط الاقتصادي من خلال ترشيد تخصيص الأراضي ، ورصد التنمية ، وغيرها من الانشطة التنظيمية مع الاحتفاظ بالقدرة المناسبة للعمل لما فيه مصلحة العامة.

تعزيز أداء واستدامة نظم تمويل المأوى

وبالانتقال الى تمويل المساكن، هنالك الحاجة و الطلب لإيجاد طبقات تمويلية من مختلف القطاعات المشتركة في عملية توفير المساكن. ويعتبر التمويل العقاري أمراً جوهرياً بما فيه الكفاية لأولئك القادرين على شراء مسكن رسمي كامل، ويتضمن ذلك المبالغ الكبيرة وفترات السداد الأطول. بيد ان القروض الصغيرة قد باتت ذات أهمية متزايدة في قطاع الإسكان، تلك القروض التي يتم استخدامها ضمن مدة تتراوح ما بين سنة وثمانى سنوات ، والتي تم توفيرها بأسعار السوق.

ولم تكن المشكلة في كثير من البلدان النامية وحتى في بعض البلدان المتطورة تكمن في غلاء المساكن، بل كانت تكمن في مستويات الدخل المتدنية للغاية. كما أنه لا ينبغي تسليط الاهتمام على المستوى الأدنى لجودة وتكلفة السكن ، بلّ على مستوى الأجور المدفوعة للعمال. ويتماشى هذا التركيز على جانب الطلب مع الاتجاهات الحالية في الاعانات ، كما يركز الاهتمام على المشكلة المنهجية للفقر، الذي يعد السبب في سوء الاحوال السكنية.

وفي العديد من الدول في الجنوب ، نجد بأن تكلفة المساكن الحضرية في تصاعد كبير متأثرة بمستوى المعايير العالية التي ينبغي اتباعها.

على الحكومات أيضاً تشجيع البنوك على الرحيل الى قطاع الاسكان البلدان المنخفضة الدخل ليقترض المالكين الراغبين في توسيع أو تحسين عقاراتهم المؤجره.

- تعديل انظمة التخطيط. ان تمديدات المنازل غالباً ما تثبط من انظمة التخطيط الاستخدام الاقصى للمؤامرات. بالاضافة الى ذلك ، يتوقع ان أثر التكتيف حول توريد الخدمات الحضرية غالباً ما يستخدم كذريعة لمنع أصحابها من اضافة غرف للايجار المنازل القائمة. حيث ان دمج سكن الايجار يرفع من مستوى البرامج أو تشجيع تطوره في ترقية المستوطنات التي تتطلب بعض التعديلات على انظمة البناء الحالية.

- تأمين المعونة الذاتية للمالكين . ان المالكين الحاليين والمحتلمين أو المؤقتين غالباً ما يشعرون بأنهم مهددين من قبل السياسات الحكومية التي تكون إما بأعطاء المستأجر حق المطالبة بالمنزل الذي قد استأجره بشكل غير قانوني أو ان هذا لا يكفي لحمايتهم عندما يفشل المستأجرين بدفع الايجار. ان اعتماد انظمة الاستئجار التي تحمي حقوق كل من المالكين والمستأجرين ، تكون خاضعاً لتلبية الاسكان ذو المعايير الضئيلة المحددة ، والتي ستقطع شوطاً طويلاً في تشجيع المالكين على زيادة الاستثمار في ايجار المساكن. و يمكن ان تسهل الحكومات والسلطات المحلية أيضاً استخدام معايير عقود الايجار المكتوبة وانشاء محاكم الوساطة والمصالحة للتصدي أو معالجة نزاعات المالك والمستأجر .

- تطبيق تدابير رقابة الايجار المصصمة بعناية. فقد استخدمت الكثير من الحكومات في السابق تدابير مراقبة الايجار لتحقيق القدرة على شراء المساكن. وللأسف ، فإن هذه التدابير كثيراً ما تبين انها غير منصفة وغير فعالة ، فأنها تميل الى تشويه قيم السوق و تميل ايضاً الى تثبيط الصيانة الجيدة ، كما أنها كثيراً ما جعلت ايجار السكن غير مربح ، واحياناً قد طبقت بطريقة عشوائية. حيث يكون من الضروري تطبيق تدابير مراقبة الايجارات ، وينبغي الحرص على تجنب هذه النتائج السلبية.

Source: UN-Habitat (2003) *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*, UN-Habitat, Nairobi

ان إدراج المعايير الأدنى والتي تعد اكثر ملائمة للسياق المحلي قد تؤدي إلى توفير المزيد من المساكن بأسعار معقولة ولنسبة أكبر من سكان الحضر. كما ستبقى مسؤولية



هناك الكثير مما يمكن اكتسابه من تشجيع تنمية مساكن الاسر المتعددة .

اطار رقم 23 ايجار السكن لذوي الدخل المنخفض : تشجيع المعونة الذاتية للملاك

وضعت القليل من البلدان النامية في الماضي حوافز لتشجيع القطاع الملاك الخاص لتطوير أو لتحسين نوعية المساكن. و يقترح الاستعراض مؤخراً السبل التالية لتشجيع الجهود الذاتية للمالكين لخلق اكبر وافضل الاماكن للاستئجار من اجل ايواء الاسر ذات الدخل المنخفض :

- تقديم الاعانات ، لاصحاب الملك الفقراء و الفقراء اصحاب الملك الخاص الذين يخلقون الحيز المعيشي للآخرين. اذا كان اصحاب الملك فقراء مثل المستأجرين فأن الاعتراضات المتعادلة على هذا النهج لا تمثل مشكلة. ويمكن ان تكون الاعانات على شكل اعفاءات ضريبية ، وتكمن صعوبة اجرائها بأن هناك عدداً قليلاً جداً من المالكين الرسميين ممن يدفعون الضرائب.

- بناء الحوافز التأجيرية ضمن برامج الترقية حيث يأخذ المخططون ومدبرو برامج ترقية العشوائيات بأحتياجات المستأجرين في نظر الاعتبار ، وتشجيع اصحاب المنازل الى زيادة العرض من المساكن المؤجره ، فعلى سبيل المثال ، تقديم قروض أو اعانات. ومن الامثلة الجيدة على هذا النهج برنامج خطة ترياز في كولومبيا، التي نفذت في السبعينات في مدينة ميديلين وكالي وبوكاتا ، فضلاً عن برنامج ماوينا الحديث لاعادة توطين سكان العشوائيات في فوي وكينيا.

- تقديم القروض الصغيرة للمساعدة الذاتية للمالكين . وان فكرة تقديم الائتمان الى لمالكي القطاع غير الرسمي تم توصيتها على نطاق واسع الآن ، وخاصة منذ ظهور النمو السريع للتمويل الصغير للمأوى خلال العقد الاخير. و ينبغي

المعايير الأدنى متضمنة لحماية صحة وسلامة شاغليها وحماية المصلحة العامة.

ان معظم السياسات الوطنية للمأوى ، بما فيها تلك التي تدعمها المساعدة الانمائية الرسمية ،تقوم على تقديم المساكن التي تتلقى خدمات مستقلة إضافة لإتاحتها للأسر الفردية. بيد ان هذا لا يعد الشكل الرئيسي لسكن الاسر التي تعيش في الفقر. وبدلاً من ذلك ، فإن اعداداً كبيرة من الاسر تعيش في المباني التي تشغلها اسر كثيرة . وهناك الكثير مما يمكن تحقيقه لدى تشجيع تطوير عملية المساكن متعددة السكان عندما تتناسب مع المعايير المحلية.

ويعتبر المالكين على النطاق الصغير في المستوطنات غير الرسمية مصدراً رئيسياً لتوفير السكن الميسور للاغلبية المتنامية من الاسر التي تعيش في الفقر في المدن الحضرية الجنوبية، إلا أن هنالك بضعة مبادرات والتي يمكن مساعدتهم من خلالها. ومن هنا ، فمن الضروري فهم افضل السبل لمساعدة القطاع التاجيري غير الرسمي ، وفي الوقت نفسه الحفاظ على القدرة بحيث يتم استبعاد الطبقة الارستقراطية (انظر الاطار رقم 23).

وفي صلب جدول أعمال الموثل ،وفي حال تمت الموافقة على الاسكان المتراكم، فمن الضروري ان تشارك جميع الاطراف الفاعلة في عملية الاسكان في الدور الذي تبرع به. كما ان أهم موردي المساكن وخدماته المساندة تتضمن الملايين من صغار المقاولين في البناء ، والحرفيين أو مجموعة صغيرة من الاشخاص المهرة والعمال الذين يخدمون احتياجاتهم. ومهما كان حجم الطلب على المساكن كبيراً ، إلا أن الطريقة الوحيدة لتوفيرها تكمن في سرعة بناء تلك المساكن لتسليمها. كما يعد التوفير السليم للسبولة النقدية بين المتعهدين والحرفيين العاملين على النطاق الصغير يعتبر شرطاً اساسياً لفاعلية توفير الاسكان بالحجم المطلوب.

وفي البلدان التي تملك نظام دعم سكني متكافئ ومنسجم مع متطلبات السوق، نجد بأنه غالباً ما يتم اعتبار المطورين جزءاً مهماً من العملية. كما توجد آلية لفهم وإدراك مدى مساهمتهم في المساعدة المالية وبخاصة للقروض التكميلية ، حيث تعد هذه الآلية مفيدة جداً لعملية دعم المساكن في مدن البلدان النامية ، كما يمكن أن تعمل على تأسيس العملية الكفوة للمضاربة في بناء المساكن والتي تعد شائعة في الاقتصادات المتقدمة.

وقد أدرجت البحوث الاخيرة المتعلقة بالأطر التنظيمية لعمليات التطوير الحضري وتنمية المساكن الحديثة توصيات تتعلق بآزالة القيود التي تمنع الفقراء من الاقتراض من

المؤسسات المالية أو الحصول على الائتمان من خلال الوسائل الرسمية. وبشكل خاص، فلا بد من مراجعة الاجراءات الادارية التي تعمل على تأخير الاستثمارات و / أو تزيد من المخاطر، حيث أنها تؤدي لزيادة التكاليف كما أنها تمنع الفقراء من التماشي معها.

كما أن الدول التي يتوقع أن تشهد النمو الحضري في السنوات الـ 25 القادمة تملك مدخرات محلية منخفضة جداً ، حيث يتم قياسها على المستوى الفردي إضافة إلى احتسابها بناءً على نسبتها من الناتج المحلي الاجمالي. وبما أن الادخارات تعد بمثابة اساس الاستثمار ، إلا أن ذلك لا يبشر بالخير بالنسبة للتنمية الحضرية. كما ينبغي ان تحافظ البلدان النامية على اكير قدر من الاستثمارات والمدخرات الناجمة عن النشاط الاقتصادي المحلي داخل حدودها ، أو الاستفادة من صافي تدفقات الاستثمارات من الخارج. ومن الصعب الافراط في أهمية الاعتماد على المصارف كما يساهم التضخم المنخفض في تثبيط تنقل رؤوس الاموال.

ومن مصلحة الحكومات تمديد اسواق الرهن العقاري لمستوى أدنى من مستويات الدخل ، وذلك نظراً للفائدة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الناجمة عن امتلاك المساكن. كما قد تتضمن التدابير التي يمكن اتخاذها ما يلي : خفض تكلفة الاقراض ، وخصوصاً عن طريق خفض اسعار الفوائد ؛ ودعم نظام التمويل العقاري ، وبخاصة من خلال توسيع الاسواق الثانوية ، وتخفيض المخاطر ؛ وتقديم المنح الرأسمالية المباشرة لتقليل من حجم الرهون العقارية للاسر بالمقارنة مع تكاليف المساكن.



يعد كلاً من المطورين والمصارف عاملاً مهماً لعملية التنشيط الحضري

ان أهمية الملكية القانونية لتطوير أنظمة اقتصادية سليمة لا يمكن المبالغة فيها . ولكن لم تعمل كل تجربة على دعم الفكرة

القائمة على أن توثيق ملكية الاراضي بصورة قانونية ستؤدي إلى إيجاد توفير أكبر لبعض مزايا الرأسمالية والتي تتضمن التمويل المصرفي.

ومما لا شك فيه هنا هو أهمية المرافق العقارية المدارة بشكل جيد على صحة نظام توفير المساكن في البلدان المتقدمة والتي قد تكون عاملاً رئيسياً يساهم في تحسين المساكن في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. كما تكمن أهميتها في توفير التمويل السكني للفئات متوسطة ومرتفعة الدخل في مدن البلدان النامية ، والتي من دونها يمكن لتلك الفئات من الادعاء بأن فرص المأوى لا تتاح سوى لأولئك من ذوي الدخل المنخفض. ومع ذلك ، ومع ضعف احتمالية مساهمة تمويل الرهن العقاري في مساعدة اغلبية السكان ، إلا أنه لا ينبغي صرف الانظار عن عملية التمويل التي تساعد الفئات ذات الدخل المنخفض أو استنزاف الموارد بعيداً عن الاسر ذات الدخل المنخفض في الشرق وتوجيهها نحو الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع .

وتعد كلاً من فترات القرض و نسبة قيمة القرض من العناصر الرئيسية للقروض العقارية التي يتم تحديدها من قبل المقرض بدلاً من تحديدها عبر البيئة العالمية للاقتصاد الكلي. كما قد تكون القرارات المتخذة بشأنها عاملاً يؤدي إلى إيجاد الفرق ما بين نجاح أو فشل شركة الرهن العقاري كما أنها ستعمل على تحديد الفئات القادرة على الاقتراض. وان انخفاض نسبة قيمة القرض (وبالتالي ارتفاع الودائع الاولية) يعمل على الحد من المخاطر إلا أنه يؤدي إلى زيادة الحاجة الى رأس المال المدفوع مقدماً. ويمكن أن تتباين مستويات السداد لمساعدة الاسر في تلبية التزاماتهم. كما قد تسمح القروض ذات معدلات الفائدة المختلفة بوجود دفعات منخفضة في بادئ الأمر ، والتي تتزايد مع تحسن مستوى الدخل بغية سداد القرض في الوقت المحدد.

كما يعد الاسكان الاجتماعي، وبحكم تعريفه، بمثابة الاسكان المدعوم. ويعد عنصر الاعانة بمثابة الائتمان المالي للمساكن ، وبالتالي فإنه كثيراً ما يشكل عنصراً هاماً في نظام الدولة للتمويل السكني. وبالرغم من تحول الاسكان الاجتماعي بمثابة المتبقي في اوربا والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ، إلا أن الحاجة لا تزال قائمة في تقديم المزيد من المساكن التي تكون في متناول ذوي الدخل المنخفض. أما بالنسبة لأولئك ممن يحتاجون للمأوى ولا يستطيعون تحمل نفقات شراء منزل أو الاستئجار عبر القطاع الخاص فلا يسعهم سوى اللجوء لاستئجار المساكن العامة. وفي الجنوب ، كانت هنالك بضعة قليلة من البلدان التي حققت نجاحاً واسع النطاق في تأجير المساكن العامة.

وتأتي الاعانات في مظاهر كثيرة والتي تتضمن : التخفيض المباشر لسعر الفائدة؛ والسماح بخصم مدفوعات فائده الرهن العقاري من ضريبة الدخل ؛ ودعم الادخارات المتعلقة بالمساكن ؛ ودعم التأمين على الرهن العقاري؛ ودعم الاسواق الثانوية للرهنات العقارية؛ والمنح المباشرة للمأوى. وإذا ما تم توظيف تمويل المساكن في مكانه الصحيح، فينبغي تقليل نسبة الاسر التي تحتاج الى الإعانات ، بمعنى أن تقتصر على اولئك شديدي الفقر ممن لا يستطيعون تحمل أعباء التكلفة الحقيقية للمأوى المتوفر. وبالتالي ، يمكن تقليل الحاجة الى الدعم من خلال اتباع نظم تمويلية فاعلة. كما يعد عمل بعض المنظمات غير الحكومية في توفير التمويل للمساهمات الفردية لاجتذاب الدعم أمراً مفيد جداً بالنسبة للعديد من الاسر. وفي الاكوادور ، يقدم الصندوق الدوار دفعة العربون التي تتطلبها عملية الحصول على منحة إعانة وطنية للإسكان.

وتتم اغلبية المساكن في البلدان النامية بشكل تدريجي على مراحل منفصلة لعدة شهور أو سنوات. وفي عمليات البناء الجديد ، فإنه عادة ما يتم بناء غرفة واحدة أو بضع غرف في وقت ولكن ربما تكون هذه العملية اقل شيوعاً في مراحل البناء ، أي في فترات التأسيس، والتي تليها عملية بناء الجدران، إلخ. و يتحتم على المؤسسات الوطنية والدولية ان تدرك ان محدودتي الدخل يقوموا بالبناء بصورة تدريجية ويوفروا التمويل الصغير المناسب لهذه العملية. وقد يدعو ذلك الى اصلاح انظمة البناء التي كثيراً ما تمنع عمليات البناء التدريجي للمساكن المسجلة رسمياً .

اما القروض الصغيرة وقصيرة المدة، والتي تتراوح ما بين سنة الى ثماني سنوات ، فتبلغ حوالي 500 دولار الى 5000 دولار، وتعد اكثر فائدة لتحقيق المزيد من التنمية التدريجية بدلاً من الارتباط بالقروض طويلة الاجل والكبيرة والتي تفضلها اسواق الرهن العقاري. كما أن أشكال التحسين والإيرادات المحتملة من خلال البناء التدريجي بقروض صغيرة عوضاً عن الادخارات يتضمن كلاً من: زيادة احتمالية البناء الجيد (على الرغم من صغر حجم الادخار) والذي يتم بشكل فوري كما يعمل على تجنب التكاليف السنوية المرتفعة للصيانة والناجمة عن البناء الضعيف؛ وتجنب عملية الإسراف في إنشاء المساكن بمواد مؤقتة ومن ثم التخلص منها واستبدالها بمواد ثابتة، وخفض السن التي يعتبر بها رب العائلة قادراً على تحمل تكاليف التحول إلى صاحب ملك حيث أن العمل على مراحل لا يتطلب الانتظار لادخار الأموال بل يمكن دفعها على فترات متلاحقة.

توسعة عملياتها، فأنها ستحتاج الى التعامل مع الافتراض بمعدلات السوق الدولية والعمل على عكسها في قروضها.

وبالمقارنة مع التمويل الصغير للمشاريع، فتعد قروض التمويل الصغير لتنمية المأوى كبيرة وكما تمتد لفترات طويلة، مما يخلق الحاجة الى مجموعة من الضمانات ، أو بعض من حيازة الامن المدعومه بالوثائق الرسمية. وفي سياق الافتراض الجماعي، فإن فترات الادخار الالزامية قبل الحصول على القروض لا تستخدم فقط لبناء فهم حول التمويل ، وانما أيضاً لتعزيز الروابط الاجتماعية بين المدخرين من خلال عقد اجتماعات دورية للمجموعات. وعندئذ تصبح هذه المجموعة مضمونة ، حيث سيعمل الاعضاء على دعم بعضهم البعض في اوقات الشدة كما أنهم يستعدون لمواجهة تعقيدات متابعة المتعثرين في سداد القروض بعيداً عن المقرض.

أما فيما يتعلق بالمخاطر ، قد يبدو أمراً بديهياً ان المقترضين ذوي الدخل المنخفض هم الأكثر عرضة للتقصير في قروضهم بالمقارنة مع اصحاب الدخول المرتفعة ، ولكن الادلة لا تؤيد هذه النظرية. كما يمكن إيجاد تطوير أكبر على معدلات التسديد بصورة مرنة فيما يتعلق بزمان تسديد المبالغ المستحقة. حيث يمكن أن تقوم الشاحنات المصرفية المسافرة بزيارة الاحياء المنخفضه الدخل ، كما تفتح البنوك أبوابها خارج ساعات العمل الرسمي إضافة إلى إمكانية السداد من خلال المخازن التجارية الكبيرة (السوبرماركت): وتعمل كافة هذه الوسائل وغيرها في المساعدة على تقليل مشكلات المقرضين في الحد من أشكال التخلف عن السداد إلى جانب تشجيع المقترضين على متابعة سداد أقساطهم.

كما تعد الضمانات ضرورية في توسعة المناشدة التي تدعو لتوفير التمويل الصغير للاسكان من خلال المقرضين الذين سيقومون بالبحث عن طرق لتخفيف حدة المخاطر ، وذلك بالرغم من اجتهاد المجموعات ذات الدخل المنخفض في سداد ديونها. إضافة إلى ذلك، فإن انشاء منظمات رسمية للضمانات تعد متطلباً ضرورياً للإقراض في كثير من الظروف. كما يمكن للحكومات أن تكسب الكثير من خلال اقامة صناديق الضمان لتسمح لمؤسسات التمويل الصغير للاسكان (HMFIs) بتوفير القروض للاسكس منخفضة الدخل مع وجود احتمالية أقل لمواجهة المخاطر. كما ينبغي توجيه المساعدة الانمائية الرسمية نحو تلك الفئات بغية توفير القيمة الكاملة للضمانات كحافز لتنمية المأوى والذي يمكن تنفيذه من خلال الفئات ذات الدخل المنخفض.

كما توجد علاقة وثيقة ما بين تمويل مشاريع توليد الدخل ومشاريع التحسين التدريجي للمساكن. و يقوم العديد من مالكي المنازل بإدارة مشروع واحد أو أكثر والي يقومون من خلاله بتوفير الأموال اللازمة لتمويل مساكنهم. وينطبق نفس الشيء على إيرادات الايجار. كما يعد أحد أهم المصادر للملكية المؤجرة منخفضة التكلفة ، والتي اكتسبت أهمية أكبر على مر الزمن ، يتمثل في الغرفة الإضافية التي تم بناؤها بغية تأجيرها لشخص غريب أو لشخص من القرية أو لأحد الأقارب دون طلب إيجار بالمقابل ولكن للحصول على فوائد أخرى (فقط لتلبية التزامات الأسرة).

ومن الواضح ان التحسنات التدريجية في السكن يمكن ان تفيد مشاريع توليد الدخل النجمة من المساكن، بما في ذلك ايجارات الغرفة. وعليه، ينبغي على المقرضين الأخذ بالحسبان احتمالية تحسن مستوى الدخل خلال إجراءات تقديم طلب الحصول على القرض، وذلك من خلال عملية تؤثر على الدخل المولد مستقبلاً من خلال السلع المنزلية والتي يتم توفيرها ضمن القرض. ومن المهم أيضاً ان تدرك الجهات الممولة قلق الفقراء إزاء الحصول على الائتمان بمعدلات أقل من تكلفته. وتشير الخبرة إلى أن هنالك طلباً واسعاً على التمويل الصغير حتى وإن كانت معدلات الفوائد مرتفعة.

وتعد قروض الاسكان الصغيرة والتي يتم صرفها من خلال مؤسسات التمويل الصغير للاسكان (HMFIs) إحدى أهم التطورات الواعدة في قطاع تمويل المساكن خلال العقد الماضي. حيث تعد مناسبة لعمليات توسعة المساكن القائمة ، والبناء على الاراضي المزودة مسبقاً بالخدمات ، إلى جانب زيادة عدد الغرف (غالباً ما تكون للتأجير)، واطافة بعض الخدمات مثل المرافق الصحية ، وتحسين السكن في الموقع داخل الاحياء ورفع مستواها. ويبدو بأنها تصل إلى معدلات أبعد بكثير من تلك المحددة بحجم الدخل لتمويل الرهن العقاري ، ولكن لا تصل للأسر القريبة من/ أو دون خط الفقر.

وفي سياق الاعداد الكبيرة من الاسر الجديدة ذات الدخل المنخفض في المدن خلال العقدين المقبلين ، فهناك ضرورة تقتضي زيادة عدد المقرضين في قطاع التمويل الصغير للمساكن بدلاً من التركيز فقط على التمويل العقاري الذي يقوم حتماً على خدمة الفئات ذات الدخل المرتفع والمتوسط.

وهناك مسألة خطيرة لتمويل عمليات الافتراض من قبل مؤسسات التمويل الصغير للاسكان (HMFIs) حيث حصل العديد على الاموال الميسرة، والتي يعكس إقراضها الاسعار المنخفضة لرأس المال . وإذا ما أرادت تلك المؤسسات



استدامة التنمية الحضرية هي امر اساسي لجميع اشكال التمويل

كما تجاوز نطاق اعتبار الادخارات كأحد أهم المتطلبات السابقة للحصول على التمويل في العديد من الدول إلى اعتباره أحد أنجح السبل التي تعمل على بناء التماسك الاجتماعي في الأحياء السكنية. حيث تعد المحور لكل من التمويل الصغير للمساكن و صناديق المجتمعات.

وتعد الحوالات المرسلة من قبل المواطنين المقيمين خارج الدولة جزءاً هاماً من تمويل المساكن في العديد من الدول. ويستطيع الكثير من السكان تحويل الأموال اللازمة لبناء المنزل خلال السنوات القليلة التي يقضونها في الخارج للعمل بوظيفة منخفضة المستوى نوعاً ما حيث يستحيل عليهم فعل ذلك إذا ما بقيوا في موطنهم الأصلي حتى وإن كانوا يعملون بوظائف أعلى. و لكن ثمة خطر منطور هنا، والذي يكمن في اختلاف الأذواق والمعايير والقدرة على الدفع حيث قد يسيطر على الاسواق المحلية ويدفع بسكان آخرين الى السكن الفقير مما كان بخلاف ذلك.

واخيراً ، فهناك العديد من المؤسسات الخيرية والتي تقدم مبالغ كبيرة في سبيل تحسين السكن والمأوى للفقراء (انظر الاطار رقم 24). ويوجد مكان لتمويل المأوى للفقراء والذي ينشأ من الدعم الانساني النبيل. بيد ان هناك حاجة الى توجيه هدف هذا الدعم لمن هم في اشد الحاجة لها وذلك لتجنب ترسيخ مبدأ الاعتماد(شئ تابع لغيره).

وطوال ايام مشاريع الخدمات والمواقع وغيرها من مشاريع المعونة الذاتية ، فقد كانت هنالك العديد من المساع التي هدفت إلى الحد من العبء المالي الذي يعاني منه مالكو المنازل ذوو الدخل المنخفض وذلك من خلال السماح بالحصول على المواد من المستودعات المخصصة أو أن يتم تقديمها على شكل ائتمان عن طريق الموردين التجاريين المحليين. وقد أشارت التجربة الاخيرة في المكسيك ومناطق اخرى كيفية وجود احتمالية كبيرة لاتوسع هذه العمليات إلى جانب عمليات التمويل الصغير للمساكن إضافة إلى النزول في القروض العقارية وإيصالها للأسر ذات الدخل المنخفض وذلك باستخدام ثقافة الائتمان الشائعة منذ زمن طويل والتي يقوم تجار بيع المفروشات والسلع المنزلية بالتجزئة بتشغيلها.

يشهد كلاً من تمويل المساكن المجتمعي والخدمات تزايداً عاماً كما تم استخدامهما في كل من ترقية المستوطنات وإنشاء المواقع الخضراء. و في السياق الذي تكون فيه القروض الصغيرة ناجحة إضافة إلى وجود تزايد في معدل الفقر ، فهناك العديد من المزايا لذوي الدخل المنخفض والأسر غير المتمكنة . حيث يوفر فوائد كبيرة في كسب القوة والقدرة على التأثير على الأحياء بصورة شاملة بدلاً من التأثير على مسكن منفرد، إضافة إلى توفير القدرة على جمع رأس المال- كما يعمل ذلك على بناء تماسك المجتمع نظراً للعمل المشترك الذي يقوم به أعضاء المجتمع. كما يأخذ قوته من رغبة السكان في العمل معاً كمجتمع من خلال التقاليد التي يتبعونها مثل غوتونغ رويونغ في اندونيسيا.

وقد اثبتت تجربة منظمة شاك (المنظمة الدولية لسكان العشوائيات) بان هنالك امكانية كبيرة لمنظمات المجتمع لادارة تمويل عملية التنمية بغية إفادة أعداد كبيرة من الاسر الفقيرة نسبياً.

وقد أدى النجاح الواضح لصناديق المجتمعات إلى استقطاب اهتمام بعض الحكومات للمشاركة في عملية التمويل. غير ان هنالك مسائل تتعلق بالجماعات من غير الاعضاء واستثنائها من أنشطة الجماعات التي نجحت في تقديم طلبات خاصة بها بالرغم من محدودية الموارد.

نحو استدامة المأوى الحضري

تضمنت القضايا التي تناولها التقرير العالمي بشأن المستوطنات البشرية لعام 2005 قضية تمويل المأوى للفقراء في المناطق الحضرية. ويعد هذا التركيز آخر مظهر من مظاهر القلق الكبير الذي حدث وسط الانشغال بالناشطين الاجتماعيين والإصلاحيين والسلطات العامة منذ فجر الثورة الصناعية ، وذلك عندما برزت مسألة توفير الظروف المعيشة الانسانية للعمال والأسر الفقيرة المتجمعة في المدن متسارعة النمو في أوروبا.

تطلق هذه الخاتمة من الفرضية التي تنص على "المناهج الخاصة " والحلول المخصصة لتوفير المأوى لفقراء المدن، بيد أن العبقرية لن تتجح أبدا في الحجم المطلوب.

وقد تم تحديد ثلاث نقاط رئيسية: أولاً ، ان نسبة الفقراء في المناطق الحضرية في مدن العالم النامي عالية جداً الى درجة أنه لا يمكن اعتبارها قضية ثانوية. ثانياً ، ان الطلب على المأوى الميسور يشهد نمواً متسارعاً للغاية ، خصوصاً في المدن التي تنمو بسرعة في العالم النامي. ثالثاً : تعد معايير وتكاليف الحياة في المدينة بأنها كبيرة ومعقدة. ويعتبر المأوى الشئ الوحيد ، والاساسي و الشرط لجميع المواطنين.



يمكن أن تساهم عملية تبادل الخبرات حيال الحد من الفقر في المناطق الحضرية في تحقيق الاهداف الانمائية للالفية.

هوغار دي كريستو هي منظمة غير حكومية لا تستهدف الربح ، المؤسسة الكنائسية ، التي مهمتها هي توفير المأوى الملائم الى المعوزين فيما بين الفقراء ، وخاصة المسنين المغلوب عليهم ، والى المتشردين ، والى المصابين بأمراض لا شفاء منها، والمعدمين الذين يفتقرون الى اي شكل من اشكال الدعم ، والأطفال والشباب الذين يهجرون ، والمستبعدين و الذين يفتقرون الى الفرص . وهي تسعى ايضاً الى خلق وعي المدى الحقيقي لمشاكل الفقراء من اجل تشجيع حملات للتخفيف عنهم وحل ما يمكن حله.

تأسست هذه المنظمة في شيلي منذ اكثر من 50 عاماً ، وعرضت العديد من البرامج لمساعدة الفقراء ، فيفنداس هوغار دي كريستو(VHC) اصبحت مصدراً رئيسياً لقطاعات الاسكان الخشبي للفقراء. حيث ينتج الفرع الاكوادوري 100 مسكناً يومياً من خشب الخيزران ، الذي ينمو في المزارع الخاصة. وسبعة وسبعين في المائة من المستفيدين لديهم دخل يقل عن 20 دولاراً شهرياً. وحوالي نصفهم من الارامل أو الأيتام لوحدهم .

وتقدر التكاليف الاجمالية للمنزل حوالي 450 دولار امريكي ؛ لكن هناك اعانة تقوم بتقديمها الحكومة وقدرها 144 (4 دولار شهرياً لمدة ثلاث سنوات). وعلى العميل ان يدفع 186 دولار عن طريق مدفوعات قدرها 4 - 5 دولارات شهرياً.و اذا كان الدفع في مؤسسة (فيفنداس هوغار دي كريستو) (VHC) ، يمكن للعميل ان يتلقى العناية الطبية والغذاء لأنفسهم واطفالهم الصغار ، المدعومة من قبل الحكومة . فبإمكانهم الدفع مع رعايتهم الاجتماعية حوالي 11 دولاراً شهرياً أو مع ايراداتهم الأخرى . وان البعض يتم دعمهم من قبل الصناديق الخيرية لمؤسسة فيفنداس هوغار دي كريستو .

وفي الوقت الراهن ، تمتلك مؤسسة فيفنداس هوغار دي كريستو حوالي 16,000 عميلاً ، منهم 80 في المائة يدفعوا كل شهر ؛ و البعض منهم يدفعوا عدة أشهر مقدماً. ويبلغ نسبة العملاء المتعثرين بصورة دائمة فقط من 1 الى 2 في المئة .

Notes: i Hogar de Cristo (undated) *Our Mission*, available at www.hogardecristo.com/navegacion/home.asp
ii Costa, R. (2002) 'Hogar de Cristo – Ecuador: 30 Years!' *SELAVIP Newsletter*, April, pp39–40
Source: International Network for Bamboo and Rattan website at www.inbar.int/

العنصر الاول : تقليل تكاليف السكن

اصبح الاسكان السلعة المتزايدة التكاليف في جميع البلدان، ولذلك أصبحت القدرة على تحمل التكاليف تعتمد إلى حد كبير على السياسات القادرة على خفض تكاليف انتاج المساكن . وتعد عناصر تكلفة انتاج المساكن معروفة وتتضمن : رأس المال، والارض، والبنية التحتية، ومواد البناء، والمعايير، والتصميم، والموقع، وطرق الانتاج. ولكي تبقى هذه العناصر متاحة، فلا بد لها من الحصول على جزء من الاعانة؛ و لكنها لا تحتاج في بعض الحالات سوى إلى إيجاد تغييرات ذكية في السياسة.

كما ينبغي استغلال الانشطة التي تعمل على توليد ثروة للفئات الأكثر ثراءً من سكان المدينة وذلك من أجل دعم المأوى المستدام. ويعد أبرز نشاط والذي يعتبر مصدراً هاماً للثروة في المدن سريعة النمو ذلك المتعلق في الزيادة السريعة في أسعار الأراضي. كما تعد العمليات الكفوة لتحصيل ضرائب الملكية إضافة إلى فرض الضرائب على العمليات المتعلقة بالأراضي والممتلكات بمثابة المصدر الأساسي لرأس المال والذي يمكن للمدن استغلاله بغية إيجاد المعونة المشتركة للاستثمارات الاجتماعية والتي تشمل المأوى المستدام.

لا تزال المدن في البلدان النامية في حيازة لمساحات كبيرة من الاراضي غير المستغلة ، سواء كان ذلك بشكل عام أو خاص. وبالرغم من القيام ببعض الجهود لتفادي اكتناز الاراضي لاغراض المضاربة إلا أنه قد ثبت فشل هذه الجهود، كما هو الحال في قانون تسقيف الأراضي في الهند ، كما عملت غيرها من البلدان بسن التشريع اللازم لتشجيع استغلال الاراضي الحضرية. كما ينبغي أن يكون هنالك دور للمدن ، كأولوية الاولى ، في تحديد الأراضي العامة ليتم تطويرها للتنمية المستدامة للمأوى والانشطة المتعلقة بتوليد للدخل.

ومع وجود التخطيط السليم ، فيمكن توسعة البنى التحتية الاساسية للاسكان والمطورة للفئات مرتفعة ومتوسطة الدخل إضافة إلى توسعة عمليات التنمية التجارية من خلال إضافة تكاليف هامشية للمناطق المجاورة والمخصصة للسكن المستدام للفئات منخفضة الدخل. ويمكن ألا يكون هنالك شيئاً أكثر ذكاءً وسلامة من النواحي البيئية والاجتماعية والاقتصادية غير تخصيص المأوى ذي التكلفة المنخفضة في المناطق القريبة من المناطق الصناعية والتجارية.

كما يشير تعريف : "المأوى الملائم" في جدول اعمال المونل إلى خصائص متعددة ومعقدة لادنى المعايير المطلوبة في المناطق الحضرية حيث يتضمن ما يلي : إن المأوى الملائم يعني وجود أكثر من سقف واحد فوق الرأس الواحد. كما يعني توفير الخصوصية الملائمة ؛ والحيز الملائم؛ والإتاحة المادية ؛ والامن الكافي ؛ وضمان الحيازة ؛ والاستقرار الهيكلي واستمراريته. والاناره الكافية والتدفئة والتهوية الكافية ؛ والبنى التحتية الملائمة كتوفير إمدادات المياه والصرف الصحي ومرافق ادارة النفايات ؛ والجوده البيئية الملائمة والعوامل المتعلقة بالصحة ؛ والموقع المناسب والمريح فيما يتعلق بالعمل والمرافق الاساسية ، و ينبغي ان تتوفر جميعها بتكلفة معقولة.

ويبرز هذا التعريف فكرة تمكن كافة المواطنين من تحمل تكاليف المأوى الملائم ، على النحو المذكور أعلاه. وفي ضوء هذه الاعتبارات ، فإن المسألة ليست مجرد تمويل المأوى للفقراء. بل في إتاحة المأوى الملائم في متناول الفقراء. ويمكن تسمية هذا النهج "المأوى المستدام" : حيث تكون استدامة المأوى ببنياً واجتماعياً واقتصادياً لأنه يستجيب لمتطلبات جدول اعمال المونل فيما يتعلق بالموائمة.

وان النوعين الرئيسيين من الآليات القائمة هي الالية غير الرسمية والالية القانونية. إلا أن كلتاهما غير مناسبتان لتوفير المأوى المستدام. حيث تعتبر الأولى غير ملائمة نظراً "لتوفرها" ، ولكنها تفتقر لعامل الموائمة أما الآلية الثانية فتتضمن الاسكان التقليدي الذي يعمل القطاع الخاص على بناءه وهو كافي ولكنه ليس في متناول اليد . كما أن ترقية العشوائيات هي الحل لإيجاد " المأوى الملائم" والمتاح. وقد ناصرت جميع الوكالات الدولية هذا الحل والذي يحظى بتأييد قوي من جانب قوة العمل التابعة للامم المتحدة في مشروع الالفية الخاص بتحسين حياة سكان العشوائيات . حيث يعد أمراً ضرورياً وانسانياً لعلاج حالات المجتمعات التي اوجدها فقراء الحضر.

وفي النهاية ، فإن مسألة القدرة تتوقف على التكاليف ومستوى الطلب الحقيقي. لذلك فإن نقطة الانطلاق الجيدة تكمن في العمل على كافة العناصر التي تجعل السكن الملائم باهظ التكلفة بالنسبة للفقراء. وهنالك متطلبان لجعل المأوى المناسب في متناول الفقراء؛ ألا وهما : خفض انتاج المساكن وتكاليف التوصيل إضافة إلى زيادة مستويات الدخل. كما سنناقش تالياً هذه المتطلبات.

وتعد المساعدة الذاتية للاسكان الطريقة الأكثر توفيراً وذكاءً لإيجاد المأوى المستدام. إلا أن جميع الإنشاءات ، وبخاصة تلك المتعلقة بالترقية التدريجية، تتطلب إيجاد توفير مناسب لمواد البناء والتجهيزات والمكونات. كما أن هذه الأسواق موجودة إضافة إلى نضالها في غالبية مدن العالم النامي وذلك نظراً لتليتها لمطالب ضخمة. وينبغي ان يتم دعمها من قبل القطاع العام والقطاع الخاص على نطاق واسع لأنها تخفف من تكاليف السكن كما تعمل على توفير فرص العمل القيمة إضافة إلى مصادر الدخل.

وعلى مدى عقود، طرح برنامج الموثل وغيره من المنظمات الدولية عدداً من التوصيات لإصلاح قوانين ومعايير البناء بغية إتاحة الفرصة لبناء المساكن التي تعد في متناول الفقراء. ولقد حان الوقت لإيجاد الحكومات المركزية والمحلية القدرة على الانخراط في الإصلاحات لإنشاء أدنى حد من المعايير الواقعية والمعقولة للمأوى المستدام. حيث سيعمل هذا الإصلاح لوحده في خفض تكاليف إنشاء المساكن الى حد كبير ، وبنفس القدر من الأهمية ، سيعمل على تشريع القدر الوافر من المساكن القائمة والمستقبلية .

العنصر الثاني : زيادة القدرة الشرائية

وكما هو مبرز ضمن التقرير العالمي لعام 2003 حول المستوطنات البشرية ، والذي يشير إلى "ان هدف إيجاد المدن الخالية من العشوائيات سيتم تحقيقه فقط في حال وجود نظام اقتصاد مهيم في السوق والذي يمكن تحقيقه في حال حصول غالبية القوى العاملة المحلية على مستويات متوسطة من الدخل".

كما يعد التصميم عامل التكلفة والذي تم اهماله لفترة طويلة من الزمن. حيث أنه غالباً ما أدت المشاريع الكبيرة سريعة النمو في إيجاد تكاليف باهظة لكل وحدة لأنها تنطوي على ارتفاع النفقات العامة كما أنها مستهدفة من قبل الممارسات الفاسدة في مجال المقاولات. ومن جهة أخرى، يمكن أن تكون عمليات إنشاء المساكن غير المدعومة أرخص على المدى الطويل إلا أنه قد تنجم عنها إنشاءات خطيرة ومتزعزعة. ويكمن الحل الأوسط والأنسب هنا في تصميم الممارسات التي تجمع بين المهارات ولوائح العملاء / المستفيدين مع القدرات المخصصة للفنيين المدربين ،(المهندسين والمعماريين والمخططين والمساحين) حيث تعمل على إيجاد توافق ما بين الحاجة الى وجود استخدام فاعل للأراض من خلال تصميم بشري.

والمسألة هنا لا تكمن فقط في توفير أجور أعلى. حيث تعد مسألة توفير الدخل المنتظم شرطاً أساسياً للوصول الى الأسواق العقارية أو اسواق التمويل الصغير للمأوى. حيث تعد الاستثمارية في كسب الدخل قضية هامة أيضاً لدى ارتباط المرء باتفاقية الرهن وذلك تقديماً لخطر فقدان الفرد لاستثماراته كافة من خلال العملية المؤلمة لاستعادة الحياة .

وبالرغم من احتمالية أن تؤدي تكاليف الأراضي والمساكن إلى الحد من المسافة للوصول إلى المدينة، إلا أنه وكقاعدة عامة، فمن الضرورة بمكان أن يتم إنشاء المأوى منخفض التكلفة بالقرب من الفرص الأوسع نطاقاً وتركيزاً لإيجاد الدخل، والذي عادة ما يتواجد بالقرب من أو في المناطق المدنية المركزية. ولهذا السبب فمن الضروري لسكان العشوائيات الواقعة في المناطق المركزية وشبه المركزية في المدينة لأن يكونوا قادرين على الحفاظ على أهم الاصول المتوفرة لديهم - وهي المستوطنات المدمجة في الموقع المفضل.

وغالياً ما تم طرح قضية انخفاض الاجور في البلدان النامية ، لا سيما في جنوب صحراء افريقيا ، حيث يتم تبريرها من خلال مجموعة من العوامل والتي تتضمن تدني مستوى مهارات القوى العاملة ، وانخفاض الانتاجية ، وتقلبات الاقتصاد و قيود رأس المال إضافة إلى اشكال مختلفة من مخاطر رأس المال الذي يتم استثماره. إلا أن بعض هذه العوامل السلبية قد لا تلعب دوراً كبيراً اليوم مثلما كان لها في السابق. حيث يكمن الجدل هنا في عدم وجود سبب للانخفاض السحيق في أجور فقراء الحضر في القطاعات التي يعملون بها- والتي عادة ما تكون في قطاعات الاعمال

المأوى ، والانتاجية ، وتكوين المهارات والانشطة المدره للدخل.

ويمكن للاستثمارات فى البنية التحتية وتخطيط استخدام الاراضي ان توفر فرص هامة لحصول الفقراء العاملين على الدخل. وتتمثل إحدها فى " عقود المجتمع " ، والتي توفر عقوداً للمجتمعات للقيام بالتحسينات المادية، وبالتالي استيعاب جزء من الاستثمارات العامة فى التطوير واعادة التأهيل.

كما ان تنقيح المعايير المتعلقة بمواد البناء المنتجة محلياً ، اضافة الى تمكين أساليب الإنشاء المبتكرة فى المنازل يمكن ان تعطي دفعة قوية للصناعة المحلية لمواد البناء ، التى عادة ما تستخدم العمال ذوي الدخل المنخفض وجزء كبير مما يسمى بالقطاع غير الرسمي .

ان وضع الحلول المناسبة لتصميم المعيشة الحضرية ، من التجهيزات والاثاث ، وتقنيات انتاج المواد الجديدة للبناء وتصميم المأوى والسكن وغيرها من خطط التنمية والتي تشمل الحلول السليمة بيئياً لادارة النفايات ومصادر الطاقة واستخدامها التي بأماكنها ان تفتح قنوات واسعة للعمل والتدريب على المهارات.

وساعدت ترقية المشاركة الكثيرة وبرامج تنمية الاسكان الجديدة والمشاريع الى ازدياد الفرصة للعودة الى تحسين وصول الفقراء العاملين على الاسس العصرية للاقتصاد الحضرى: من الائتمان للتصميم والتخطيط والادارة والتجارة وغير ذلك.



سياسات التمويل المبتكرة من شأنها ان تحول حلم توفير المأوى الميسور الى حقيقة.

المنزلية ، ومتاجر البيع بالتجزئه، والمخازن، والخدمات الامنية، والمصانع، والبناء، والصيانة ، والمؤسسات العامة، والمدارس، والمستشفيات و غيرها. كما يمكن أن يعود ذلك بشكل كبير لعدم وجود اتفاق بين أرباب العمل فى القطاعات الرسمية وغير الرسمية بوجود انعكاس التكاليف والمزايا المكتسبة من العمل المتفاني الذي يقدمه الموظفون. وان الايحاء هنا يكمن فى ضرورة عدم اتباع الأجور لسياسة "التسابق نحو الأدنى" بل ينبغى اعتماد السياسة المعاكسة لها تماماً.

كما يبدو بأن الاقتصاديين وصناع السياسة لا يعيرون اهتماماً للعوامل التي تؤدي إلى تدني الانتاجية فى البلدان النامية ، والتي تكون مرتبطة بالظروف السكنية غير الملائمة للعاملين من الفقراء. بيد أنه من المعترف به الآن بأن الاستثمار فى تحسين الظروف المعيشية للفقراء فى المناطق الحضرية من خلال استدامة المأوى يعد مطلباً أساسياً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة.

وكما يشير العديد من المتخصصين الى أساليب تخفيف العبء وزيادة القدرة على الكسب للاعداد الهائلة من السكان ممن يرتفون من " القطاع غير الرسمي". وقد وضع أولئك المختصين التوصيات التالية:

- توفير البنية التحتية المادية لتنمية الاعمال وخلق فرص العمل ، بما فى ذلك المشاريع المنزلية ؛
- اعتماد منهجيات منحازة الى جانب الفقراء والقائمة على اساليب العمل لدى انشاء البنى التحتية والمحافظة عليها وتوفير الخدمات الاساسية ؛
- تخفيف العبء المالى والتنظيمي للمشاريع الجديدة والقائمة؛
- تيسير الدعم المالى و التجاري للمشاريع المحلية ؛
- اعتماد المجتمع لعمليات المقاولات على نطاق أوسع ؛
- تسهيل تنظيم وعمليات انشطة القطاع غير الرسمي .

تأزر العناصر: انخفاض اسعار المساكن وزيادة الدخل

هنالك جانباً هاماً يكمن فى التأزر بين وجود أسعار أقل للمساكن ومستويات أعلى للدخل.

كما ان زيادة كل من الاجور وفرص الدخل للفقراء العاملين يعمل على زيادة احتمالية ادخار المجموعة ذاتها. ويحدث ذلك على شكل سلاسل متداخلة : حيث كلما ازداد معدل رأس المال الذي يتم ادخاره كلما ازدادت إمكانية تطوير اوضاع

صياغة وتنفيذ سياسات المأوى الحضري للمأوى : إيواء الفقراء من " سوق سرقة"

ان تحديد السبل المستدامة لضمان المأوى الملائم والمتاح لفقراء المناطق الحضرية يتطلب اهتماماً كبيراً لمنظور ثالث ، بالإضافة الى الحد من التكاليف وتحسين مستويات الدخل. ويتعلق الجانب الثالث بإمكانية تجاوز كافة الاسواق الثانوية للمأوى ، كما يمكن أن تتضارب المستويات المختلفة للطلب و/أو تنافسها مع بعضها البعض (من مستويات طلب ذوي الدخل المحدود جدا ولذوي الدخل المحدود وذوي الدخل المتوسط) يمكن ان يدخل في صراع و / أو التنافس مع بعضها البعض. وفي هذه الحالات ، فإنه عادة ما تحسر الفئة الأشد فقراً كما يمكن أن يتم تعريف هذه النتائج الغير مرغوبة بأنها "سرقة السوق": حيث تستفيد الفئات الاجتماعية الأكثر ثراءً، والتي تعمل على استغلال مناصبها في أسواق الاراضي والاسكان ، ويمكن أن ينتهي الأمر ، طوعاً أو كرهاً باجتذاب الموارد (المالية ، والمكانية وغيرها) التي تنسم بأهمية كبيرة في تلبية احتياجات المأوى لأكثر افراد المجتمع ضعفاً. وتتطلب مواجهة هذا التحدي صياغة وتنفيذ سياسات شاملة للمأوى الحضري والتي تلبى احتياجات جميع فئات الدخل. وينبغي ان ترتبط هذه السياسات بالجهود الأوسع للحد من الفقر.

وقد اشار مشروع الالفية ، لتطوير خطة عملية لتحقيق الاهداف الانمائية للالفية، والذي أشار إلى إمكانية قيام البلدان النامية ، وبالأخص الفقيرة منها ، تحقيق الأهداف الانمائية للالفية اذا تمكنت من تكريس موارد أكبر بكثير للسياسات المستدامة للحد من الفقر وتحسين الظروف المعيشية للسكان. حيث يحدد تقرير فرقة العمل التابعة لمشروع الالفية المتعلق بتحسين معيشة سكان العشوائيات بأن المساعدة الانمائية الرسمية هي عنصر لا غنى عنه في هذا الجهد ، وتشير الى انه يتعين على جميع البلدان أن تعمل على تطوير استراتيجيات قائمة على الاهداف الانمائية للالفية للحد من الفقر، وذلك على نحو طارئ، مع الإشارة إلى الموارد المحلية والدولية اللازمة لتحقيق هذه الاهداف.

وذلك ، ينبغي على الحكومات ان تنظر ، على سبيل الاولوية ، في موضوع اعتماد التغييرات المبتكرة في السياسات واللازمة لتحسين اوضاع المأوى لفقراء المدن وتحقيق التنمية المستدامة للمأوى. ومن بينها:

- تخصيص مستوى معقول من الموارد المحلية لقطاع المأوى ، وعلى وجه الخصوص للبرامج الموجهة لتنظيم وترقية العشوائيات وتوفير مساكن منخفضة التكلفة ؛
- تعبئة الموارد العامة للتنمية الحضرية والمأوى من خلال الاستخدام الشفاف والملتزم لآليات توليد الإيرادات العامة القائمة ، بما في ذلك الضرائب على الأملاك ؛
- السعي الفاعل لدعم المانحين لتمويل البرامج الموجهة لصالح الفقراء والمرتبطة بنمو القطاع العام ، والكفاءة الادارية المتزايدة، والاستفادة من نهج الاهداف الانمائية للالفية والقائم على اساس استراتيجية الحد من الفقر ؛
- تحديد العقبات وتقديم حوافز لزيادة تمويل القروض العقارية؛
- ايجاد أو تعزيز آليات التمويل لتوفير المأوى الملائم للفقراء في المناطق الحضرية من خلال ، صناديق الاسكان الوطنية والاعانات المباشرة على سبيل المثال ؛
- اشراك العمال الفقراء ومنظماتهم في كل خطوة من خطوات استعراض السياسات والاصلاح والتنفيذ، بدءاً من المستوى المركزي ووصولاً الى المستوى المحلي.

ان تمويل المأوى ليس الا عنصراً من الهدف الاوسع لتأمين الحلول التي يمكن ان تجعل تقديم المأوى المستدامة حقيقة إضافة إلى سد الفجوة بين النتائج المتضادة التي نشهدها اليوم : المأوى الميسور غير الملائم والمأوى الملائم الذي لا يمكن تحمل نفقاته. وتتمثل نقطة الانطلاق في عدم القاء النظر على سكان المستوطنات غير الرسمية انطلاقاً من اعتبارهم مجرد "سكان العشوائيات" ، بل باعتبارهم "الفقراء العاملون". وتوجد فرص كبيرة لمعالجة فجوة القدرة على تحمل التكاليف وذلك من خلال العمل على طرفي معادلة المأوى المستدام ألا وهي - الحد من تكاليف الانتاج السكني ، وزيادة مستويات دخل الفقراء العاملين.

الطبعة الموجزة تمويل المأوى الحضري

التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 2005

يقدم هذا التقرير أول تقييم عالمي لنظم تمويل المساكن، حيث يضع التحديات التي تواجه قضايا المأوى والتنمية الحضرية ضمن السياق الكلي لسياسات الاقتصاد الكلي. ويتضمن التقرير وصفاً وتحليلاً لظروف وأنماط التمويل في كافة أنحاء العالم، بما فيها الآليات الرسمية لتمويل المساكن، والتمويل الصغير التمويل المحلي، مع تسليط الضوء على صلة كل منها بترقية العشوائيات. حيث تمت مناقشة السياسة الأخيرة السائدة لتمويل المأوى على كل من الصعيد الدولي والصعيد الوطني إضافة إلى البحث في الاتجاهات التي يمكن اتخاذها بغية تعزيز نظم تمويل المأوى.

ويعد التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية التقرير الرسمي كما أنه يتضمن أحدث تقويمات الظروف والأنماط في مدن العالم. كما يعد أداة أساسية ومرجعاً للباحثين والاكاديميين والسلطات العامة ومنظمات المجتمع المدني في مختلف أنحاء العالم. وبحثت الأعداد السابقة للتقرير العالمي حول المستوطنات البشرية عدة قضايا من مثل عالم متحضر، المدن في عصر العولمة وتحدي العشوائيات.

"ان تمويل المأوى الحضري : التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية لعام 2005 يشدد على ان التمويل ما هو إلا أحد أبعاد تأمين الحلول المستدامة التي بإمكانها ان تسد الفجوة بين أقصى النتائج الناجمة عن النظم والعمليات الحالية: المأوى الذي يمكن تحمل تكاليفه والذي يكون غير ملائم ، والمأوى الملائم لا يمكن تحمل تكاليفه. ويخلص التقرير الى ان مركز اهتمام السياسات ينبغي ان يكون على كل من تكلفة السكن ومستوى الأجور المقدمة للعاملين. وفي الواقع، فان هذا التركيز على جانب الطلب يتماشى مع الاتجاهات الحالية في الاعانات. ويركز على مشكلة الفقر بصورة شاملة ، والتي تعد السبب الكامن وراء سوء المأوى.

أعتقد بان هذا التقرير سيعمل على مساعدة الحكومات، والسلطات المحلية، وكافة الشركاء في جدول اعمال المونل على تحديد الفرص المتاحة لمعالجة فجوة القدرة على تحمل تكاليف المأوى، وتوظيف آليات تمويل قادرة بشكل أكبر على تلبية احتياجات المأوى لفقراء المناطق الحضرية ."

آنا كاجومولو تيبياجوكا ، وكيل الأمين العام والمدير التنفيذي لبرنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (المونل)