

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

وضع وآفاق المدينة العربية: التحضر  
وتحدي الأحياء الفقيرة

الجزء الأول

الأمم المتحدة

Distr.  
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2008/4  
4 September 2008  
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

## وضع وآفاق المدينة العربية: التحضر وتحدي الأحياء الفقيرة الجزء الأول

الأمم المتحدة  
نيويورك، 2008

---

ملاحظة: أعدت هذه الدراسة الدكتوراة منى خشن، مستشارة الإسكوا في شؤون المستوطنات البشرية. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلفات وليس بالضرورة، آراء الإسكوا.

## تمهيد

شهدت مدن البلدان النامية في أواخر الألفية الماضية نمواً واسعاً ارتبط جذرياً وجوهرياً بالتغيرات ذات الصلة بالتحضر والعولمة، حيث أصبح أكثر من نصف السكان تقريباً يسكنون في المناطق الحضرية. ويشكل الفقراء نسبة كبيرة من سكان الحضر الجدد، وأدى التزايد في أعدادهم إلى انتشار وتوسع الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية. وقد أعطيت الأحياء الفقيرة تعريفات مختلفة، لكنها، وبغض النظر عن التعريفات، تبقى هي المكان الأكثر معاناة ودلالة على الظروف القاسية وغير الإنسانية التي يعيش فيها قاطنوها من مشاكل الغذاء، والرعاية الصحية، والتعليم، والتمييز ضد المرأة، والعمالة، والتدهور البيئي.

ويتناول هذا البحث أحد التحديات الرئيسية التي يفرضها التوسع الحضري وهو التحدي المتمثل في الأحياء الفقيرة كمظهر من مظاهر تحضر الفقر في المنطقة العربية. ويقدم لمحة تحليلية عامة عن الأوجه السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لظاهرة الأحياء الفقيرة وعمليات التحضر المتسارعة، حيث لم يقدّم حتى الآن مفهوم للأحياء الفقيرة يعتبرها تفاعلاً متعدد الأبعاد مع التحضر في المنطقة العربية، في وجه مجموعة من المفاهيم السائدة التي تعتبر الأحياء الفقيرة نمطاً فاشلاً للتحضر. فالأحياء الفقيرة هي من مسائل التوسع الحضري الملحة لأنها تساهم في تغيير الخصائص الحالية للمدينة العربية وتؤثر على أنماطها المكانية ونموها الحضري المتكافئ.

إن تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة وإدماجها في دورة الحياة الرسمية للمدينة العربية يشكل تحدياً كبيراً للحكومات الوطنية والسلطات المحلية والمجتمع المدني والشركاء من القطاع الخاص. فعلى الرغم من الخطط والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية، والسياسات العقارية والإسكانية، والتشريعات والقوانين، التي وُضعت حتى اليوم بهدف تحقيق اللامركزية ورفع مستوى الأحياء الفقيرة، ما زالت الفجوة كبيرة بين السياسات والواقع. وفي ظل ضالة الاستثمار في مشاريع الإسكان وتقلبات السوق العقارية، يبرز دور الإدارة الحضرية كآلية لتعزيز المشاركة من أجل ضمان الحيابة، وتطوير الأحياء الفقيرة، والحد من الفوارق الحضرية، وتنفيذ خطة عمل "مدن بلا أحياء فقيرة".

ويعرض هذا البحث أنماط وأشكال الأحياء الفقيرة لإظهار أوجه التشابه والاختلاف في المنهجيات الوطنية المختلفة للتنمية الحضرية في المنطقة العربية، ويوضح التحديات المدنية التي تواجه وضع سياسات إسكان واستراتيجيات لتحسين الأحياء الفقيرة تأخذ في الاعتبار احتياجات الفئات الضعيفة، وخاصة فقراء الحضر. ويبيّن البحث أن توفير الأرضية المناسبة لتطبيق السياسات المدنية والإدارة الحضرية المحلية على نحو فعال، يستوجب أن تتعاون الحكومات المركزية والمحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وقاطنو الأحياء الفقيرة في صياغة السياسات التي تهدف إلى الاعتراف بالأحياء الفقيرة كأحد أشكال ومكونات عملية التحضر، والحد من الفقر الحضري، وإعادة صياغة مفهوم الحيابة من خلال توفير الخيارات والتوجيهات المناسبة للسياسات الاجتماعية. كما يتناول البحث اتجاهات التحضر، والفقر الحضري، وخطة عمل "مدن بلا أحياء فقيرة"، والمدن الشاملة للجميع، ونماذج لسياسات إسكان تراعي مصالح الفقراء، مع التركيز بصفة خاصة على الفوارق الحضرية، والإدارة الحضرية، وضمان الحيابة.



## المحتويات

### الصفحة

ج	تمهيد.....
1	مقدمة.....
<u>الفصل</u>	
9	أولاً- التحضر والفقير: لمحة عامة إقليمية.....
9	ألف- ديناميات التحضر.....
12	باء- معدلات الفقر وأنماط توزيعه الجغرافي.....
19	ثانياً- الأحياء الفقيرة في المدن العربية.....
19	ألف- تعريف الأحياء الفقيرة.....
20	باء- أنماط الأحياء الفقيرة.....
20	جيم- مواقع الأحياء الفقيرة.....
21	دال- الوضع القانوني.....
22	هاء- التخطيط المكاني.....
23	واو- أنواع البناء.....
23	زاي- أنواع الحيازة.....
25	حاء- الخدمات.....
26	طاء- السكان.....
30	ثالثاً- مدن بلا أحياء فقيرة: السياسات والممارسات.....
30	ألف- التعامل مع الأحياء الفقيرة القائمة.....
33	باء- تخفيض الحاجة إلى أحياء حضرية فقيرة في المستقبل.....
37	رابعاً- حقائق الإدارة الحضرية: أوجه القصور والقيود.....
37	ألف- عدم إعطاء الأولوية والاهتمام الكافيين للفقير في المناطق الحضرية.....
38	باء- فهم خاطئ لمشكلة الأحياء الفقيرة وحلها.....
39	جيم- جهود ميسّسة ومحدودة لإضفاء الشرعية على الأحياء الفقيرة.....
40	دال- المنافسة على الحيازة العقارية والإخلاء القسري للفقراء.....
42	هاء- تدابير محدودة وغير ملائمة لمنع نشوء أحياء فقيرة وانتهاكات جديدة.....

44	واو- انسحاب القطاع العام من القطاع الحضري وقطاع الإسكان .....
	المحتويات (تابع)
<b>الصفحة</b>	
47	خامساً- إطار للعمل: التعلم من التجارب الناجحة .....
47	ألف- الإدارة الحضرية التشاركية .....
49	باء- التخطيط الحضري والسياسات والنظم الشاملة .....
52	جيم- اتجاهات شاملة لضمان الحيابة .....
56	سادساً- استنتاجات وتوصيات .....

#### قائمة الأطر

24	1- حي السلم (بيروت، لبنان) .....
28	2- عزبة بخيت (القاهرة، مصر) .....
45	3- الاخلاءات القسرية للسكان: حالة مصر .....
46	4- المنافسة على حيازة الشاطئ البحري: حالة البحرين .....
50	5- مشروع المنارة الإسكاني (عمّان، الأردن) .....
51	6- تحسين المسكن (أعادي، المغرب) .....

#### قائمة الجداول

5	1- سكان الأحياء الحضرية الفقيرة .....
6	2- سكان الأحياء الفقيرة بالنسبة إلى إجمالي السكان .....
10	3- سكان المدن بالنسبة إلى إجمالي السكان .....
13	4- معدلات النمو السكاني .....
15	5- تقديرات الفقر عند خطوط الفقر المختلفة .....
16	6- عدد الفقراء عند خطوط الفقر البديلة .....
58	المراجع .....

## مقدمة

### ألف- التحضر في البلدان النامية وانتشار الأحياء الفقيرة<sup>(1)</sup>

"إن مدن المستقبل لن تكون مبنية من الصلب والزجاج على النحو الذي توخاه جيل سابق من الحضريين بل من الطوب الخام والقش والبلاستيك المعاد تدويره وقوالب الإسمنت والخشب الخردة" (Davis 2006). هذا الاستنتاج، وإن بدا متشائماً، مبني على حقائق ملموسة. فالإحصاءات والدراسات تشير إلى أن معدل نمو الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية قد فاق نسبة التحضر منذ السبعينات من القرن الماضي. إن أكثر من مليار من سكان الحضر يعيشون اليوم في مساكن غير ملائمة مصنوعة بأغلبها من مواد البناء الرخيصة وتفتقر إلى التهوية السليمة والإضاءة والخدمات وشروط السلامة، إضافة إلى الازدحام المفرط والتدهور البيئي على مستوى الحي ككل. ويزيد من تفاقم هذه الحالة المعيشية المزرية لعدم الأمن المادي والاجتماعي والتعرض للأزمات والمرض والتمييز والإقصاء.

لا يمكن إنكار الترابط الوثيق بين التحضر المتسارع ونمو الأحياء الفقيرة. ولكن الدراسات التي ترى في الأحياء الفقيرة حصيلة رئيسية للتحضر السريع هي نظرياً مضللة. فهناك مجموعة متشابكة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والقانونية التي أدت إلى انتشار واسع النطاق للأحياء الحضرية الفقيرة. ويمكن أن يعزى نمو الأحياء الفقيرة أساساً إلى ما يلي: (1) الازدياد السريع في عدد سكان الحضر (سواء كان ذلك بسبب الهجرة من الريف إلى الحضر، أو التدفقات الدولية للقوى العاملة، أو النمو الطبيعي للسكان، أو الحروب والتشريد القسري)؛ (2) الفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي؛ (3) تقصير الحكومات وقصور السياسات الحضرية عن مراعاة احتياجات فقراء الحضر في تنظيم تقسيم المناطق والإجراءات الإدارية.

إن النمو الهائل لسكان المدن قد فاق في الواقع قدرة الحكومات (وفي كثير من الحالات استعدادها) على تمديد وتوسيع البنية التحتية وتقديم الخدمات العامة وضمان توفير المأوى اللائق للجميع. وقد أدى فشل الحكومات في مواكبة النمو الحضري السريع إلى تدهور البيئة الطبيعية وانعكاس هذا التدهور على صحة الإنسان ورفاهه. ومن العوامل السلبية نذكر: ازدحام المرور، وتلوث الهواء، والضوضاء، والمرض (Hardoy and Satterthwaite 1997). كذلك، إن عجز الحكومات عن تلبية احتياجات الفقراء وحرمان الغالبية العظمى من "حقها في المدينة" قد أدى بشكل خاص وأكثر جدية إلى اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء وزيادة الفوارق الاجتماعية القائمة وعدم الإنصاف في التوزيع المكاني للخدمات والثروة الحضرية.

إن الخطاب الحالي عن التنمية الحضرية يشدد على أن سياسة وممارسة الإقصاء الاجتماعي كانت وما زالت العامل الوحيد الأهم في نمو الأحياء الفقيرة (Durand-Lasserre et al. 2002).

---

(1) إن مصطلح الأحياء الفقيرة الذي يشار إليه باللغة الإنكليزية بعبارة "slums"، غالباً ما يُبالغ فيه ويُساء استخدامه. ويشير التعريف الأولي للكلمة إلى الأحياء السكنية المتردية والجيوب الفقيرة في المدن التي فقدت رونقها مع انتقال سكانها الميسورين إلى مناطق أحدث وأفضل من الناحية الخدماتية (Mumtaz 2001). أما اليوم، فالمصطلح يرتبط بعدد كبير من المعاني والدلالات. وهو يستخدم للإشارة إلى كل أنواع المستوطنات غير القانونية والمساكن الفقيرة المؤقتة التي نشأت على هامش التحضر كنتيجة لنمو المدن. ولا يوجد مصطلح عام واحد يصف الأنواع المختلفة من الأحياء الفقيرة والمستوطنات. فلدى كل بلد مجموعة من الصفات والعبارات. وفي اللغة العربية يستخدم مصطلح "عشوائيات" بشكل غير دقيق في كثير من الأحيان لجمعها تحت تعريف واحد.

فالأحياء الفقيرة، ليست نتيجة حتمية للتحضر السريع، بل، وكما حددتها رابطة المدن في خطة عمل "مدن بلا أحياء فقيرة"<sup>(2)</sup>، إنها "نتاج السياسات القاصرة، والإدارة غير الرشيدة، والفساد، والقوانين غير الملائمة، واختلال أسواق الأراضي، والنظم المالية غير المبالية، والنقص الجوهري في الإرادة السياسية". أما القيود التي تمنع الفقراء في المناطق الحضرية من الحصول على سكن لائق وظروف معيشية جيدة فغالباً ما تشمل: تكلفة المساكن القانونية، وارتفاع أسعار الأراضي في المناطق الحضرية، وأنظمة البناء والتخطيط المقيدة وغير الملائمة، والحجم الكبير للحد الأدنى المسموح به قانونياً للأراضي المفترزة، والعراقيل الإدارية والبيروقراطية، وعدم كفاءة فرص الوصول إلى الأسواق المالية (Payne 2005). وقد رسخت هذه العوائق مشكلة فقراء الحضر ومنعتهم من الحصول على السكن الملائم بأسعار معقولة، وبالتالي أجبرت الكثيرين منهم على العيش في أحياء المدينة القديمة المتردية أو اللجوء إلى السبل غير القانونية في سوق الأراضي والمساكن.

### باء- تحدي الأحياء الفقيرة

خضع الخطاب الدولي والمواقف العامة تجاه الأحياء الفقيرة لتحولات هامة خلال النصف الثاني من القرن العشرين. فالإتجاه العام، حتى وإن كانت ممارسات بعض البلدان تحيد عنه قد انتقل من الرغبة العامة في إزالة الأحياء الفقيرة في الخمسينيات من القرن الماضي (وقبل ذلك)، إلى عدم الاعتراف بها في الستينيات، ثم إلى قمعها في السبعينيات والثمانينات، فألى التساهل معها في التسعينيات (Durand-Lasserre 2004). وكان للأمم المتحدة بصفة خاصة دور فعال في تحقيق إنجازات جديدة وذلك من خلال مؤتمر قمة المدينة (City Summit) أي مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المعروف بالموئل الثاني Habitat II) الذي عقد في إسطنبول في عام 1996. وقد ساهمت مشاركة رؤساء بلديات أكثر من 500 مدينة في هذا الحدث الدولي في توجيه انتباه حكومات العالم إلى النمو السريع للمستوطنات الحضرية، ومحنة الفقراء الحضر، واستراتيجيات البقاء والأساليب التي يستخدمها الفقراء لإيواء أنفسهم على هامش الشرعية في المدن الصغيرة والكبيرة السريعة النمو (DPU 2001). وكان هدف "المأوى الملائم للجميع" من أهم الأهداف التي روج لها هذا المؤتمر، فضلاً عن تبني فكرة "التممية المستدامة" التي أطلقت خلال مؤتمر قمة الأرض (Earth Summit) أي مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية الذي عقد في ريو دي جنيرو، البرازيل، في عام 1992. وأكدت مئات المدن التزامها بجدول أعمال المؤتمر وخطة العمل العالمية لتنفيذه، وذلك في عدة اجتماعات نظمتها الأمم المتحدة بهدف متابعة جدول أعمال الموئل (Habitat Agenda). وتناول إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الصادر في عام 2000<sup>(3)</sup> مسألة الأحياء الحضرية الفقيرة على وجه التحديد، حيث تعهد رؤساء الدول والحكومات، في إطار الالتزام بتحقيق التنمية والقضاء على الفقر، بـ "تحقيق تحسن كبير في حياة 100 مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة، وفقاً لما اقترح في مبادرة 'مدن بلا أحياء فقيرة'، وذلك بحلول عام 2020". وبعد خمس سنوات على إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، جدد رؤساء الدول والحكومات هذا الالتزام في مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، وهذا ما تنص عليه الغاية 11 المتصلة بالهدف 7 من الأهداف الإنمائية للألفية.

(2) خطة عمل "مدن بلا أحياء فقيرة" متاحة على العنوان التالي: [http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/attachments/Cities+Without+Slums+Action+plan/\\$File/brln\\_ap.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/attachments/Cities+Without+Slums+Action+plan/$File/brln_ap.pdf).

(3) الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة 2/55.



ومع أن الغاية 11 تبدو طموحة جداً، غير أنها لا تأخذ في الاعتبار مئات الملايين الذين سيضافون إلى سكان الأحياء الفقيرة بحلول عام 2020 ما لم تتخذ الإجراءات الضرورية والمناسبة للحيلولة دون ذلك (Hasan, Patel, Satterthwaite 2005). وفي الواقع، قدمت فرقة عمل مشروع الألفية رقم 8 المعنية بتحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة اقتراحاً في تقريرها لعام 2004 بإعادة صياغة الغاية 11 بحيث تنص على ما يلي: "تحقيق تحسن كبير في حياة 100 مليون شخص على الأقل من سكان الأحياء الفقيرة، بحلول عام 2020، وفي نفس الوقت الحؤول دون تشكل أحياء فقيرة جديدة" (UN Millennium Project). وفي السياق نفسه، يقترح جيفري باين أن الوصول إلى وضع مؤات يتطلب نهجاً ذا وجهتين، واحدة من شأنها أن تحسن الأحياء الفقيرة الحالية والأوضاع المعيشية للسكان، وأخرى من شأنها أن تقلل الحاجة إلى أحياء فقيرة في المستقبل وذلك عن طريق تحسين فرص الحصول على الأراضي القانونية وتوفير المأوى الملائم لجميع سكان الحضر، لا سيما الفقراء والفئات الضعيفة (Payne 2005).

إن الوصول إلى مستوى مناسب من ضمان الحيازة، والتسليف البسيط، وسبل العيش، والخدمات الحضرية، الآن وفي المستقبل، شرط أساسي لتحقيق الهدف الإنمائي المتعلق بالأحياء الفقيرة وجانب رئيسي من جوانب التحدي الحضري. غير أن هناك جانباً آخر يتعلق بنوع وتنوع الأحياء الفقيرة، وتحديداً: مواقعها، وشرعيتها، وخصائصها المادية، وملامح سكانها. باختصار، إن الأنواع المتنوعة للأحياء الفقيرة تتطلب استجابات مختلفة، الأمر الذي يستوجب جمع بيانات وافية عن المستوطنات الحضرية وسكانها وموارد الرزق فيها، إذ أنه من الصعب تحقيق استجابات وافية من دون هذه المعطيات. وفي حين أنه ليس هناك من حل عام ينطبق على جميع السياقات والحالات، فإن من الإنصاف إشراك سكان الأحياء الفقيرة في القرارات ذات الصلة بحياتهم من أجل أن تكون التدخلات مستدامة وطويلة الأجل. وهذا الأمر يتطلب أشكالا جديدة من الإدارة الحضرية، خاصة تلك المتجذرة في مبادئ التنمية المستدامة بمعنى الشراكة والمشاركة وبناء القدرات والتمكين. ويتطلب الأمر كذلك تعديل السياسات العامة بصورة تعترف بحقوق الفقراء الحضر وتحميها. وهذا الأمر الأخير هو إلى حد بعيد أكثر الحاجات إلحاحاً وضرورة للحيلولة دون المزيد من التردّي الحضري والمعيشي.

## جيم- حالة المدينة العربية

### 1- نشوء الأحياء الفقيرة

تختلف الموصفات والخصائص الاجتماعية والاقتصادية للبلدان العربية بشكل كبير. فمنها البلدان الغنية بالنفط (مثل الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والكويت، وقطر، والمملكة العربية السعودية)، والبلدان الفقيرة الأقل نمواً (مثل السودان والصومال)، والبلدان المتحضرة إلى حد كبير (مثل البحرين، والكويت، وقطر، ولبنان)، والبلدان الريفية بصورة رئيسية (مثل السودان واليمن)، والبلدان ذات الاقتصادات المنفتحة أو القائمة على الليبرالية الجديدة (مثل الأردن، ولبنان، ومصر)، والبلدان ذات الاقتصادات المغلقة (مثل الجمهورية العربية السورية)، والبلدان ذات المناخ السياسي المستقر (مثل الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر)، والبلدان التي تمر في صراع أو في مرحلة ما بعد الصراع (مثل السودان، والصومال، والعراق، والأراضي الفلسطينية، ولبنان). غير أن هذا التنوع

الكبير لا ينفي حقيقة أن التحضر السريع ونمو الأحياء الفقيرة هما من التحديات الرئيسية التي تواجه جميع البلدان العربية على حد سواء.

وبصورة عامة، بدأت الأحياء الفقيرة حول المدن العربية الرئيسية تأخذ شكلاً واضحاً في الخمسينات من القرن الماضي، وفي بعض الحالات قبل ذلك بكثير. أما الأسباب فهي متنوعة ومتمايزة جغرافياً. فقد برزت الأحياء الفقيرة في لبنان بين عامي 1920 و1955 في شكل مخيمات لإيواء لاجئي الحرب والنازحين (الأرمن والفلسطينيين). غير أن تدفقات الهجرة المتتالية من الريف إلى الحضر بين الخمسينات والستينات، ونزوح أعداد كبيرة من السكان بين عامي 1975 و1990 (خلال فترة الحرب الأهلية) أدى إلى ظهور أنواع أخرى من الأحياء الفقيرة على طول الساحل وعلى التلال المحيطة ببيروت. كذلك فإن جزءاً كبيراً من نمو بيروت في ذلك الوقت قد حدث بشكل غير قانوني بسبب انتهاك قوانين وقواعد البناء وتنظيم حقوق الملكية (Fawaz and Peillen 2003). أما في مصر، فقد أدى نزوح سكان الأرياف في أواسط القرن الماضي إلى تفشي الأحياء الفقيرة في القاهرة والمناطق المحيطة بالمدينة الكبرى. وبلغ السكن غير القانوني ذروته القصوى بين منتصف السبعينات و عام 1990، إذ أدت الهجرة الداخلية الهائلة والنمو السريع لسكان الحضر إلى انتشار الفقراء حول المدن وداخلها كما في الجيوب الحضرية المنتشرة وفي المقابر وعلى أسطح المنازل (Soliman 2004; and Harris & Wahba 2002). أما في الجزائر، فقد تدفق لاجئو الحرب من سكان الريف إلى المدن الرئيسية بعد الاستقلال في عام 1962 ليحتشدوا في أبنية غير آمنة ومتردية أو ليحتلوا المساكن الشاغرة التي تركها المستعمرون الفرنسيون (Davis 2006).

وبالرغم من الجهود التي بذلتها بعض الحكومات العربية السابقة (مثل تونس والجزائر ومصر) لتوفير المساكن الشعبية للفقراء، فإن محاولاتهم تظل متواضعة إذا ما قورنت بالطلب الهائل على الإسكان لذوي الدخل المنخفض. فكان مثلاً لبرنامج عبد الناصر للإسكان العام تأثير طفيف على فقراء الحضر نظراً للتسارع الحضري الذي لم يسبق له نظير. وفي حالات كثيرة استفاد موظفو الخدمة المدنية وذوو الدخل المتوسط من الإسكان العام بدلاً من فقراء الحضر، الذين لم يبق أمامهم من حل إلا أن يتكدسوا في الأحياء الحضرية الفقيرة الأخذة في الانتشار. وفي تونس، لم يستطع حوالي 75 في المائة من الفقراء تحمل نفقات الإسكان المدعوم من قبل القطاع العام (Davis 2006). كذلك كان استيلاء حكومة جنوب اليمن على 600 ألف وحدة سكنية بعد استقلالها عن بريطانيا (بما في ذلك وحدات الجيش البريطاني وغيرها من الوحدات السكنية الشاغرة) غير متكافئ مع مشكلة الإسكان. كما أدى عدم تشجيع الاستثمارات الخاصة في قطاع الإسكان في نهاية الأمر إلى تدهور الوحدات المصادرة بسبب انعدام الصيانة، فضلاً عن عجز ضخم في إسكان ذوي الدخل المنخفض (الإسكوا 1997). وقد كان لتنظيم الإيجارات (في الجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر مثلاً) دور فعال على المدى القصير في تثبيت إيجارات المساكن. ولكن كان لذلك أثر سلبي على المدى البعيد، إذ أن قوانين الإيجار حالت دون استثمار القطاع الخاص في المساكن المعدة للإيجار. كما أدى تثبيت إيجارات المساكن إلى عدم استثمار أصحاب المنازل المؤجرة في صيانة مساكن الإيجار القائمة، مما أدى إلى تدهورها بشكل كبير.

يُعتقد اليوم أن المنطقة العربية هي موطن لسته من أكبر الأحياء الفقيرة العملاقة الثلاثين في العالم وهي: مدينة الصدر في بغداد التي يبلغ عدد سكانها 2.5 مليون نسمة، وغزة في فلسطين التي يبلغ عدد سكانها 1.3 مليون نسمة، وحي إمبابة في القاهرة الذي يبلغ عدد سكانه مليون نسمة، وعزبة الهجانة في القاهرة التي يبلغ عدد سكانها مليون نسمة أيضاً، ومدينة الموتى في القاهرة التي يبلغ عدد سكانها 0.8 مليون نسمة، ومنتشية ناصر في القاهرة التي يبلغ عدد سكانها 0.5 مليون نسمة (Davis 2006). وتوضح الإحصاءات السكانية أن مصر هي البلد الذي يضم أعلى كثافة سكانية في أحيائه الفقيرة (11.6 مليون نسمة في عام 2001)، يليها السودان (10.1 مليون) ثم العراق (9 ملايين) (انظر الجدول 1). كما تظهر الإحصاءات معدلات مقلقة جداً لسكان الأحياء الفقيرة بالنسبة إلى إجمالي سكان الحضر في بعض البلدان العربية الأخرى. فعلى سبيل المثال، تظهر التقديرات الإحصائية لعام 2001 أن ما يقرب من 97 في المائة من إجمالي سكان الحضر في الصومال يعيشون في أحياء فقيرة، مقابل 94 في المائة في موريتانيا و86 في المائة في السودان. أما البلدان المتوسطة النسب فتشمل عُمان (61 في المائة)، والعراق (57 في المائة)، ولبنان (50 في المائة)، ومصر (40 في المائة) (انظر الجدول 2).

### الجدول 1- سكان الأحياء الحضرية الفقيرة

سكان الأحياء الحضرية الفقيرة		البلد
2001	1990	
623 494	387 750	الأردن
		الإمارات العربية المتحدة
		البحرين
234 173	425 340	تونس
2 100 520	1 507 570	الجزائر
150 532	90 699	جزر القمر
1 674 460	1 241 860	الجمهورية العربية الليبية
891 523	628 609	الجمهورية العربية السورية
		جيبوتي
10 106 900	5 707 580	السودان
2 482 180	1 669 840	الصومال
1 333 290		الضفة الغربية وقطاع غزة
9 026 240	6 824 580	العراق
1 213 970	671 134	عمان
		قطر
		الكويت
1 601 500	1 142 000	لبنان
11 761 700	14 086 900	مصر
5 579 170	4 456 960	المغرب
3 609 340	2 385 110	المملكة العربية السعودية
1 530 780	826 658	موريتانيا

اليمن	1 787 400	3 109 570
-------	-----------	-----------

المصدر: الموقع الإلكتروني للأهداف الإنمائية للألفية: [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals).

## الجدول 2- سكان الأحياء الفقيرة بالنسبة إلى إجمالي السكان

النمو السنوي لسكان الأحياء الفقيرة (نسبة مئوية)	النمو السنوي لسكان الأحياء الفقيرة (نسبة مئوية)		النمو السنوي لسكان الأحياء الفقيرة (نسبة مئوية)		سكان المدن (نسبة مئوية)		مجموع السكان (بالملايين)		البلد	
	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990		
4	4	5	5	16	16	79	72	5	3	الأردن
										الإمارات العربية المتحدة
										البحرين
5-	5-	3	3	4	9	66	58	10	8	تونس
3	3	3	3	12	12	58	51	31	25	الجزائر
										جزر القمر
3	3	3	3	35	35	88	82	5	4	الجمهورية العربية الليبية
3		3		10		525		17		الجمهورية العربية السورية
										جيبوتي
5	5	5	5	86	86	37	275	32	25	السودان
4		4		97		28		9		الصومال
										الضفة الغربية وقطاع غزة
3	3	3	3	57	57	67	70	24	17	العراق
5	5	5	5	61	62	76	62	3	2	عمان
										قطر
										الكويت
3	3	3	3	50	50	90	84	4	3	لبنان
2-	2-	2	2	40	58	43	44	69	56	مصر
2	2	3	3	33	37	56	48	30	25	المغرب
4		4		20		87		21		المملكة العربية السعودية
6	6	6	6	94	94	59	44	3	2	موريتانيا
										اليمن

المصدر: الموقع الإلكتروني لموئل الأمم المتحدة: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).

ومما لا شك فيه أن التحديات الحضرية التي تواجه البلدان العربية، ولا سيما الفقيرة منها، هي تحديات هائلة. غير أن معظم البلدان هي اليوم على بيئة من أبعاد هذا التحدي. فلقد نبّه التحضر

السريع وقصور سياسات الإسكان العام السابقة، إضافة إلى الخطاب الدولي حول التنمية المستدامة، إدارات المدن والحكومات المركزية إلى الحاجة الماسة إلى النظر في طرق جديدة للتعامل مع الأحياء الفقيرة ومنع احتمال نشوئها في المستقبل. فالكثير من البلدان العربية تلتزم اليوم بمبادئ التنمية المستدامة والإدارة الحضرية الجيدة المروج لها، من بين مبادئ أخرى، في جدول أعمال الموئل (Habitat Agenda). وهناك عدة إنجازات وكثير من التحديات والعوائق في هذا الصدد. غير أن التحدي المتمثل في جعل المدن بلا أحياء فقيرة كان ولا يزال من المهام الأكثر تعقيداً التي تواجه مدن المنطقة. وهذا هو الموضوع الذي سيتم التركيز عليه في هذا البحث.

#### دال - نطاق البحث ومنهجيته

يتناول هذا البحث مسألة التحضر في المدينة العربية والتحديات المتمثلة في الأحياء الفقيرة مع التركيز بوجه خاص على مفاهيم ومبادئ الإدماج الاجتماعي، وضمان الحيازة، والإدارة الحضرية الرشيدة. ويقدم البحث لمحة عامة عن الأبعاد المختلفة للتحضر والأحياء الفقيرة، ومن ثم يحاول تقييم ممارسات الحكومات العربية وتوجه السياسات العامة في هذا المجال. وتحققاً لهذه الغاية، ينظر البحث في الأساليب والسياسات المتبعة لتحسين الأحياء الفقيرة القائمة ولمنع نشوء أحياء جديدة. ويبي ذلك كشف نقدي للممارسات غير المناسبة والإجراءات والتنظيمات السائدة في المنطقة التي تشكل مجملها عقبة رئيسية أمام التوصل إلى نتائج أفضل في سبيل تحقيق الغاية 11 في إطار الهدف 7 من الأهداف الإنمائية للألفية. وأخيراً، يسلط البحث الضوء على بعض المبادئ الأساسية والممارسات الحسنة الإقليمية والدولية عن طريق الدفع باتجاه أفكار وتوجهات أكثر استجابة للتعامل مع التحضر والأحياء الفقيرة.

إن التقارير الرسمية التي قدمتها عدة بلدان ومدن عربية إلى الإسكوا لعرضها في الاجتماع العربي الرفيع المستوى حول المدن المستدامة وضمان الحيازة والإدارة الحضرية الجيدة، الذي عقد في القاهرة في الفترة من 15 إلى 18 كانون الأول/ديسمبر 2005، قد وفرت أساساً مادية جيدة لإعداد هذا البحث الذي استند أيضاً إلى قاعدة بيانات أفضل الممارسات في تحسين ظروف المعيشة، الخاصة بالموئل (UN-Habitat Best Practices Database in Improving the Living Environment)، والتي الدراسات التفصيلية لحالة كل من بيروت والخرطوم والرباط والقاهرة التي قدمت إلى الموئل في عام 2003 في إطار إعداد التقرير المعنون "تحدي الأحياء الفقيرة: التقرير العالمي حول المستوطنات البشرية". كما يعتمد هذا البحث بجزئه الأكبر على كتابات أكاديمية، وتقارير مهنية، وبيانات تجريبية، ودراسات عملية. وفي حين أن هذا البحث يهدف إلى تقديم لمحة عامة عن التحضر والأحياء الفقيرة في المنطقة العربية، إلا أنه يركز على البلدان التي تتوفر عنها البيانات والمعلومات المناسبة ويتاح الوصول إليها، مما يحد من نطاقه إلى حد كبير.

#### هاء - هيكل البحث

يتألف هذا البحث من مقدمة وستة فصول:

أولاً: التحضر والفقر: لمحة عامة إقليمية: يعتمد هذا الفصل بشكل أساسي على البيانات الإحصائية لتقديم لمحة عامة عن ديناميات التحضر في المنطقة ومعدلات الفقر وأنماط توزيعه الجغرافي.

ثانياً: الأحياء الفقيرة في المدن العربية: يحاول هذا الفصل رسم فهم نمطي عن الأحياء الفقيرة في المدن العربية، ومواقعها، ووضعها القانوني، وتخطيطها المكاني، وأنواع إنشائها، وأنواع الحيازة فيها، وتقديم وصف عام لسكان الأحياء الفقيرة ونوعية الخدمات المتاحة لهم.

ثالثاً: مدن بلا أحياء فقيرة: السياسات والممارسات: يعرض هذا الفصل خلاصة لاستراتيجيات الحكومات العربية للنهوض بالأحياء الفقيرة وسياسات الإسكان المتاحة للفقراء، والتوجهات العامة التي تبنتها بعض البلدان العربية لدمج الأحياء الفقيرة بالأحياء الحضرية من ناحية، وتقليص ظهور أحياء فقيرة جديدة في المستقبل من ناحية أخرى.

رابعاً: حقائق الإدارة الحضرية: أوجه القصور والقيود: يلقي هذا الفصل الضوء على الواقع الحضري السائد في المنطقة والممارسات التي تتناقض مع النوايا الحسنة المعرب عنها تجاه سكان الأحياء الفقيرة.

خامساً: إطار للعمل: التعلم من التجارب الناجحة: يحدد هذا الفصل الدروس المستفادة من الممارسات الناجحة التي يمكن أن ترشد الإجراءات الحكومية بشكل أفضل، ومقومات الإدارة الحضرية الجيدة التي تحتاج إليها البلدان العربية من أجل النهوض بالمدن وجعلها شاملة للجميع؛ وتطلقاً من هذا الموضوع الواسع، يولي هذا الفصل عناية خاصة بموضوع ضمان الحيازة.

سادساً: الاستنتاجات والتوصيات: يعرض هذا الفصل بعض الاستنتاجات بشأن الإنجازات التي تحققت في المنطقة والعقبات التي تحول دون تحقيق نتائج أفضل، ويقدم عدداً من التوصيات.

## أولاً- التحضر والفقير: لمحة عامة إقليمية

### ألف- ديناميات التحضر

كان لأحداث أواخر القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين انعكاسات كبرى، وإن متفاوتة، على المدن العربية. فقد أدت الثورة الصناعية والحربان العالميتان وما رافقهما من تشريد ونزوح للسكان، إلى تمدد المدن الرئيسية ونمو سكانها بشكل واسع. غير أن عملية التحول الحضري بدأت تأخذ بعداً غير مسبوق في النصف الثاني من القرن العشرين، حيث غمرت وفود المهاجرين الريفيين المدن أملة في العثور على عمل ومستقبل أفضل. كما أدى ازدهار صناعة النفط في السبعينات وأوائل الثمانينات من القرن العشرين إلى تسارع التحضر في دول الخليج كما في العديد من البلدان العربية الأخرى. فبين عامي 1975 و1990 تضاعف عدد السكان الحضر في معظم بلدان المنطقة (أو بلغ أكثر من الضعف)، وارتفعت معدلات مجموع السكان بشكل ملحوظ (انظر الجدول 3). ورغم أن معدلات النمو السكاني للحضر قد انخفضت في العقد الماضي (ومن المتوقع أن تنخفض أكثر في المستقبل المنظور) تبقى معدلات نمو السكان في المنطقة في تزايد مستمر وبمعدل ينذر بالخطر بالمقارنة مع البلدان الأخرى (انظر الجدول 4).

ويمكن أن يعزى النمو الحضري في المنطقة إلى عوامل عدة، من أهمها: الهجرة من الريف إلى الحضر، وارتفاع معدلات الخصوبة، وانخفاض معدلات الوفيات. فقد حفزت الهجرة والزيادة الطبيعية للسكان معدلات التحضر في العديد من البلدان العربية (UNCHS 2005). فبينما كانت الهجرة من الريف إلى الحضر في السابق العامل الرئيسي المساهم في نمو سكان الحضر، يعتقد المحللون أن وتيرة الهجرة سوف تخف بين عامي 2000 و2020. وهذا لا ينفي أن بعض التجمعات الحضرية (مثل الممر الحضري بين عمان والزرقاء في الأردن) وبعض المدن الكبرى (مثل الإسكندرية ودمشق والقاهرة)، لا زالت تتوقع المزيد من الهجرة القوية من الريف إلى الحضر (ESCWA 2005). ومع ذلك، فإن النمو الحضري سينجم بشكل رئيسي عن النمو الطبيعي للسكان، حيث إن بعض العواصم العربية والمدن الكبرى الأخرى سوف تستقطب الجزء الأكبر من النمو.

وتعطي البيانات الإحصائية التالية نظرة عامة عن ديناميات التحضر في المنطقة.

### 1- مجموع السكان

قدّر إجمالي عدد سكان المنطقة العربية بحوالي 320 مليون نسمة في عام 2005، أي ما يعادل 4.97 في المائة من سكان العالم. ومن المتوقع أن يصبح هذا الرقم 425 مليوناً بحلول عام 2020 أي 5.61 في المائة من سكان العالم. ويتفاوت حجم السكان بشكل ملحوظ بين مختلف البلدان العربية. ففي عام 2005، بلغ عدد سكان مصر وحدها 74 مليوناً أي 23.1 في المائة من إجمالي سكان المنطقة، يليها السودان (36.2 مليوناً أو 11.3 في المائة)؛ والجزائر (32.8 مليوناً أو 10.2 في المائة)؛ والمغرب (31.5 مليوناً أو 9.8 في المائة)؛ والعراق (28.8 مليوناً أو 9 في المائة)؛ والمملكة العربية السعودية (24.6 مليوناً أو 7.7 في المائة)؛ واليمن (21 مليوناً أو 6.5 في المائة). وبحلول عام 2020، سيكون عدد سكان مصر وحدها قد نما بنحو 20.8 مليوناً ليصل إلى 94.8 مليوناً، فتبقى مصر إلى حد بعيد البلد الأكثر اكتظاظاً بالسكان في العالم العربي (انظر الجدول 3).

الجدول 3- سكان المدن بالنسبة إلى إجمالي السكان

سكان المدن إلى مجموع السكان (نسبة مئوية)				مجموع سكان المدن (بالآلاف)				مجموع السكان (بالآلاف)				البلد
2020	2005	1990	1975	2020	2005	1990	1975	2020	2005	1990	1975	
86.5	82.3	72.2	57.7	6.538	4.691	2.350	1.117	7.556	5.703	3.254	1.937	الأردن
78.2	76.7	79.1	83.6	4.804	3.449	1.477	443	6.144	4.496	1.868	530	الإمارات العربية المتحدة
98.5	96.4	88.0	84.9	896	701	434	231	910	727	493	272	البحرين
71.1	65.3	59.6	40.3	8.251	6.595	4.899	2.283	11.604	10.102	8.219	5.668	تونس
71.9	63.3	52.1	40.3	29.190	20.804	13.173	6.460	40.624	32.854	25.291	16.018	الجزائر
47.7	37.0	28.1	21.1	539	295	148	67	1.130	798	527	318	جزر القمر
88.4	84.8	78.6	57.3	6.662	4.966	3.405	1.402	7.538	5.853	4.334	2.446	الجمهورية العربية الليبية
55.5	50.6	48.9	45.1	14.444	9.640	6.284	3.397	26.029	19.043	12.843	7.538	الجمهورية العربية السورية
90.5	86.1	76.0	67.0	919	683	424	150	1.015	793	558	224	جيبوتي
53.2	40.8	26.6	18.9	25.287	14.771	6.938	3.231	47.536	36.233	26.066	17.056	السودان
43.0	35.2	29.7	25.5	5.309	2.896	1.980	1.054	12.336	8.228	6.674	1.134	الصومال
74.1	71.6	67.9	59.6	4.217	2.651	1.462	748	5.694	3.702	2.154	1.255	الضفة الغربية وقطاع غزة
67.8	66.9	69.7	61.4	27.491	19.283	12.906	7.348	40.522	28.807	18.515	11.972	العراق
73.3	71.5	65.3	34.0	2.553	1.835	1.204	312	3.481	2.567	1.843	917	عمان
96.4	95.4	92.3	88.9	999	776	431	152	1.036	813	467	171	قطر
98.5	98.3	98.0	65.5	3.644	2.641	2.100	900	3.698	2.687	2.143	1.375	الكويت
88.6	86.6	83.1	67.0	3.669	3.098	2.279	1.794	4.140	3.577	2.741	2.678	لبنان
47.7	42.8	43.5	43.5	45.229	31.662	24.200	17.074	94.834	75.033	55.673	39.295	مصر
67.8	58.7	48.4	37.8	25.973	18.469	11.951	6.547	38.327	31.478	24.696	17.305	المغرب
84.2	81.0	76.6	58.4	28.651	19.898	12.544	4.231	34.024	24.573	16.379	7.521	المملكة العربية السعودية
45.5	40.4	39.7	20.6	2.033	1.240	805	293	4.473	3.069	2.030	1.423	موريتانيا
34.8	27.3	20.9	14.8	11.389	5.719	2.530	1.034	32.733	20.975	12.086	6.968	اليمن
71.1	66.3	61.1	49.7	258.687	176.763	113.924	60.268	425.384	321.111	228.854	146.751	مجموع المنطقة العربية



المصدر: الأمم المتحدة، شعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، توقعات الحضنة العالمية: تنقيح 2005. متاح على: [www.esa.un.org/unup/](http://www.esa.un.org/unup/).

## 2- معدلات النمو السكاني الإجمالي

يعتبر معدل النمو السكاني للبلدان العربية من بين أعلى المعدلات في العالم، إذ بلغ 2.56 في المائة بين عامي 1990 و2000، في مقابل 1.43 في المائة لبقية العالم. كذلك يختلف حجم السكان اختلافاً كبيراً بين مختلف بلدان المنطقة. فعلى سبيل المثال، ارتفع معدل النمو في الإمارات العربية المتحدة في الفترة المذكورة إلى 5.53 في المائة، وفي الأردن إلى 4.24 في المائة، وفي اليمن إلى 3.95 في المائة. وقد أدت هذه المعدلات المرتفعة إلى زيادة 59 مليون نسمة إلى مجموع سكان المنطقة، مما يعني أن الزيادة السنوية بلغت نحو 5.9 ملايين شخص في عام 2000. وأضافت مصر وحدها 11.6 مليوناً، أي ما يعادل 1.16 مليون كل سنة (انظر الجدول 4).

## 3- معدلات النمو السكاني في المدن

أما معدلات النمو السكاني الحضري في المنطقة فهي أعلى من معدلات النمو السكاني الإجمالي، وستبقى كذلك في المستقبل المنظور. فقد بلغ معدل النمو السكاني بين عامي 1990 و2000 قرابة 3.39 في المائة بالمقارنة مع 2.26 في المائة لبقية العالم. وكان أعلى معدل في اليمن (5.89 في المائة)، يليه السودان (5.37 في المائة)، والأردن (5.32 في المائة)، والإمارات العربية المتحدة (5.31 في المائة). أما أدناها فكان في الكويت (0.42 في المائة) ثم الصومال (1.64 في المائة) ومصر (1.67 في المائة). وعموماً يمكن القول إن نسبة سكان الحضر إلى إجمالي السكان قد ازدادت من 59.2 في المائة إلى 64.9 في المائة، ومن المتوقع أن تزداد النسبة المئوية لسكان الحضر لتصل إلى 67.8 في المائة في عام 2010، وإلى 71.1 في المائة في عام 2020. واللافت أن عدد سكان الحضر في البلدان الصغيرة هو الأكبر. فالتقديرات الإحصائية لعام 2005 تشير إلى أن عدد سكان المناطق الحضرية هو الأكبر في الكويت (98.3 في المائة)، والبحرين (96.4 في المائة)، وقطر (95.4 في المائة)، يليها لبنان (86.6 في المائة)، وجيبوتي (86.1 في المائة)، والجمهورية العربية الليبية (84.8 في المائة)، والأردن (82.3 في المائة)، ثم المملكة العربية السعودية (81.0 في المائة). أما البلدان التي ما زال الطابع الريفي غالباً فيها، وهي جزر القمر والصومال واليمن، فبلغت نسب التحضر فيها على التوالي 37.0 في المائة و35.2 في المائة و27.3 في المائة من إجمالي عدد سكان الحضر. وبلغت نسبة سكان الحضر في مصر 42.5 في المائة في عام 2000، وهي مستمرة في التزايد حيث من المتوقع أن تصل إلى 43.7 في المائة في عام 2010 و47.7 في المائة في عام 2020.

وبالرغم من استمرار تدفق الهجرة الريفية نحو المدن، فإن التباطؤ الإجمالي لهذه العملية سيؤدي إلى انخفاض معدل نمو سكان الحضر من 3.39 في المائة للفترة 1990-2000، إلى 2.94 في المائة للفترة 2000-2010، إلى 2.44 في المائة للفترة 2010-2020. كما أنه من المتوقع أن ينخفض معدل نمو السكان في المنطقة في المستقبل المنظور ليصل إلى 2.38 في المائة للفترة 2000-2010 وإلى 1.83 في المائة للفترة 2010-2020 مقابل 2.56 في المائة للفترة 1990-2000 (انظر الجدولين 3 و4).

## باء- معدلات الفقر وأنماط توزيعه الجغرافي

### 1- معدلات الفقر

إن الحصول على بيانات إحصائية عن الفقر في المنطقة العربية أمر صعب للغاية. فإما أن تكون هذه البيانات نادرة أو غير متوفرة بالنسبة إلى بعض البلدان، أو تكون متوفرة ولكن يتعذر الحصول عليها أو الاطلاع عليها في حالات أخرى. فالدراسات الاستطلاعية عن الدخل والإنفاق الأسري على الصعيد الوطني، والتي تستمد منها عادة التقديرات المباشرة عن الفقر، هي موجودة فقط في الأردن، وتونس، والجزائر، ومصر، والمغرب، واليمن<sup>(4)</sup>. أما البيانات المتعلقة بنسب الفقر في البلدان العربية الأخرى فتبقى عامة أو إرشادية فقط. وهكذا، فإن نطاق تحليل الفقر على المدى الإقليمي يبقى محدوداً.

ومن الواضح تماماً أن معدلات الفقر تتفاوت بشكل كبير بين مختلف بلدان المنطقة. وتتراوح معدلات الفقر التي سجلت في البلدان العربية في عام 2001 بأغلبها بين 5 في المائة و18 في المائة، فيما عدا مصر واليمن، حيث معدلات الفقر فاقت بكثير ما هي عليه في سائر بلدان المنطقة. والجدير بالذكر أن معدل الفقر الإجمالي للبلدان العربية بمجملها هو أقل بقليل من معدل الفقر في البلدان النامية الأخرى. غير أن هذا لا يفي حقيقة أن واحداً من بين كل خمسة أشخاص في المنطقة يعتبر فقيراً، حسب مُعادل القوة الشرائية للفرد الذي يحدد خط الفقر المدقع بدخل فردي يساوي 2 دولار في اليوم. ووفقاً لخبير البنك الدولي، فاروق إقبال، أضيف ما يقرب من 11.5 مليون شخص إلى صفوف الفقراء بين عامي 1987 و2001، لأن عدد سكان المنطقة استمر في النمو على عكس اقتصادها (Iqbal 2006). وعلاوة على ذلك، فإن معدل الفقر المنخفض في المنطقة العربية مقارنة بالمناطق النامية الأخرى لا يفي حقيقة أن أداء المنطقة في الحد من الفقر هو أسوأ من معظم المناطق. فعلى الرغم من تذبذب متوسط معدلات الفقر في المنطقة منذ عام 1987 تبقى الصورة العامة في ركود، على عكس منطقتي شرق آسيا وجنوب آسيا اللتين سجلتا تقدماً واضحاً في التسعينات، وأمريكا اللاتينية التي سجلت تقدماً متواضعاً.

---

(4) ليس هناك من معلومات كافية عن الفقر في بلدان عربية أخرى (حيث إن هذه المعلومات غير متوفرة أو غير دقيقة)، وبالتالي لم تدرج في التحليل الإقليمي الذي نشره البنك الدولي في عام 2006 والمستخدم كمصدر رئيسي للمعلومات في هذا الجزء من البحث.

الجدول 4 - معدلات النمو السكاني

البلد	معدل النمو السنوي لمجموع السكان (نسبة مئوية)						معدل النمو السنوي لسكان المدن (نسبة مئوية)						معدل النمو السنوي لسكان الريف (نسبة مئوية)					
	-2015 2020	-2010 2015	-2005 2010	-2000 2005	-1995 2000	-1990 1995	-2015 2020	-2010 2015	-2005 2010	-2000 2005	-1995 2000	-1990 1995	-2015 2020	-2010 2015	-2005 2010	-2000 2005	-1995 2000	-1990 1995
الأردن	1.65	1.86	2.11	2.74	2.96	5.52	1.94	2.19	2.51	3.20	3.46	7.17	0.08-	0.02	0.17	0.76	1.02	0.47
الإمارات العربية المتحدة	1.90	2.08	2.26	6.51	5.76	5.30	2.10	2.21	2.31	6.34	5.50	5.12	1.18	1.65	2.10	7.07	6.67	5.96
البحرين	1.31	1.49	1.70	1.56	2.80	2.40	1.38	1.61	1.92	1.96	3.46	4.16	2.61-	4.07-	5.45-	7.10-	6.27-	3.40-
تونس	0.82	0.92	1.04	1.10	1.27	1.76	1.38	1.49	1.61	1.68	1.88	2.38	0.50-	0.31-	0.10-	0.04	0.24	0.82
الجزائر	1.29	1.45	1.50	1.51	1.49	2.23	2.00	2.29	2.48	2.65	2.81	3.68	0.42-	0.32-	0.31-	0.32-	0.32-	0.52
جزر القمر	2.07	2.31	2.57	2.65	2.82	2.85	3.69	4.01	4.33	4.44	4.65	4.69	0.70	1.07	1.47	1.66	1.95	2.07
الجمهورية العربية الليبية	1.43	1.72	1.91	1.96	1.97	2.07	1.65	1.99	2.24	2.38	2.49	2.69	0.13-	0.05-	0.07-	0.21-	0.37-	0.34-
الجمهورية العربية السورية	1.79	2.10	2.36	2.49	2.61	2.78	2.57	2.72	2.80	2.72	2.70	3.14	0.86	1.41	1.91	2.26	2.52	2.42
جيبوتي	1.76	1.57	1.61	2.08	3.21	1.74	1.98	1.90	2.07	2.73	4.10	2.71	0.30-	1.04-	1.53-	1.52-	0.73-	1.67-
السودان	1.53	1.80	2.10	1.93	2.28	2.37	3.03	3.54	4.18	4.37	5.12	5.62	0.05-	0.23	0.54	0.41	0.84	1.05
الصومال	2.35	2.69	3.06	3.20	2.10	1.12-	3.78	4.04	4.31	4.33	3.23	0.04	1.33	1.84	2.35	2.61	1.56	1.63-
الضفة الغربية وقطاع غزة	2.62	2.86	3.13	3.23	3.76	3.84	2.94	3.09	3.26	3.26	4.06	4.57	1.72	2.26	2.80	3.15	3.03	2.18
العراق	2.11	2.29	2.43	2.78	2.95	3.11	2.38	2.38	2.33	2.51	2.68	2.84	1.53	2.10	2.64	3.32	3.55	3.71
عمان	1.86	2.06	2.18	1.00	2.29	3.33	2.13	2.23	2.24	0.97	2.27	5.18	1.11	1.61	2.02	1.06	2.37	0.69-

الجدول 4 (تابع)

معدل النمو السنوي لسكان الريف (نسبة مئوية)						معدل النمو السنوي لسكان المدن (نسبة مئوية)						معدل النمو السنوي لمجموع السكان (نسبة مئوية)						البلد
2020-2015	2015-2010	2010-2005	2005-2000	2000-1995	1995-1990	2020-2015	2015-2010	2010-2005	2005-2000	2000-1995	1995-1990	2020-2015	2015-2010	2010-2005	2005-2000	2000-1995	1995-1990	
0.29-	0.06-	0.03	3.88	0.31-	3.12-	1.34	1.74	1.99	5.96	3.04	2.75	1.28	1.66	1.90	5.86	2.85	2.35	قطر
0.62	0.94	1.41	2.67	4.45	5.69-	1.81	2.10	2.53	3.75	5.50	4.66-	1.79	2.08	2.52	3.73	5.48	4.68-	الكويت
0.34-	0.10-	0.08	0.15	0.27-	0.83	1.02	1.15	1.22	1.17	1.62	3.35	0.86	0.99	1.07	1.03	1.35	2.95	لبنان
0.58	1.07	1.50	1.82	1.99	2.14	2.46	2.40	2.27	2.04	1.75	1.59	1.46	1.66	1.83	1.91	1.89	1.90	مصر
0.49-	0.33-	0.21-	0.18-	0.22	0.37	2.01	2.28	2.53	2.74	2.77	3.20	1.17	1.33	1.44	1.48	1.58	1.79	المغرب
																		المملكة العربية السعودية
0.68	0.92	1.18	1.54	1.66	0.76	2.23	2.43	2.64	2.97	3.09	3.17	1.97	2.17	2.37	2.69	2.80	2.63	موريتانيا
1.46	1.91	2.39	2.84	2.74	2.44	3.35	3.29	3.25	3.18	2.87	2.57	2.30	2.49	2.75	2.98	2.79	2.49	اليمن
1.92	2.29	2.51	2.63	2.83	3.90	4.51	4.64	4.62	4.53	4.70	7.08	2.78	3.01	3.11	3.13	3.29	4.61	مجموع المنطقة العربية
0.39	0.59	0.79	1.30	1.34	0.60	2.35	2.53	2.71	3.18	3.35	3.32	1.73	1.94	2.13	2.62	2.74	2.37	العالم
0.00	0.19	0.32	0.45	0.63	0.86	1.79	1.89	1.96	2.04	2.18	2.33	0.97	1.07	1.14	1.21	1.34	1.51	

المصدر: الأمم المتحدة، شعبة السكان في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، توقعات الحضرة العالمية: تنقيح 2005. متاح على: [www.esa.un.org/unup/](http://www.esa.un.org/unup/).

إن خط الفقر المدقع الذي يحدده مُعادِل القوة الشرائية للفرد بدخل فردي يساوي دولاراً واحداً في اليوم، كما هو شائع في المقارنات الدولية، يثمر معدلات فقر منخفضة جداً للمنطقة. غير أن هذه التقديرات مضللة ولا تقدم صورة واضحة عن الحرمان الاقتصادي السائد في الكثير من البلدان العربية. وخلافاً لذلك، يؤدي خط الفقر المحدد عند 2 دولار في اليوم إلى أرقام أكثر إقناعاً وأحياناً أعلى بكثير من تلك التي نحصل عليها عند استخدام خط الدولار الواحد (انظر الجدولين 5 و6). والواقع أن قياس معدل الفقر يعتمد بشكل حساس جداً على اختيار خط الفقر. ويوضح الجدول 6 حساسية تقديرات الفقر إذ يقارن عدد الفقراء حسب خطي الفقر البديلين 2 دولار في اليوم و3 دولارات في اليوم لعامي 1987 و2001. ومن الواضح أن الاختيار بين خطي الفقر 2 دولار في اليوم و3 دولارات في اليوم عملية حساسة للغاية لكل من الأردن، وتونس، والجزائر، والمغرب، إذ من شأن اختيار خط الفقر أن يضاعف عدد الفقراء أو يخفض عددهم إلى أقل من النصف. وهذا الأمر ينطبق أيضاً على كل من مصر واليمن حيث تعتبر نسبة الفقر فيهما حساسة بين خطي الفقر المحددين عند 2 و3 دولارات في اليوم، ولكن هذه النسبة هي الأعلى بين خطي فقر المحددين عند 1 و2 دولار في اليوم.

الجدول 5- تقديرات الفقر عند خطوط الفقر المختلفة

البلد	السنة	الفقراء الذين يعيشون على دولار في اليوم (نسبة مئوية من مجموع الفقراء)	الفقراء الذين يعيشون على دولارين في اليوم (نسبة مئوية من مجموع الفقراء)	الفقر للبلد المعني (نسبة مئوية من مجموع الفقراء)
الأردن	1987	0	1	3
	1992	1	11	14
	1997	0	7	21
	2000	1	7	14
تونس	1985	2	16	11
	1990	1	12	7
	1995	1	13	8
	2000	0	7	4
الجزائر	1988	2	14	8
	1995	1	15	14
	2000	/	/	12
مصر	1991/1990	4	43	25
	1996/1995	4	50	23
	2000/1999	3	44	17
المغرب	1985/1984	2	17	26
	9119/1990	0	8	13
	1999/1989	1	14	19
	2001/2000	/	/	18
اليمن	1998	10	45	42

المصدر: World and Global Poverty Monitoring Database (Published in Iqbal, 2006)

الجدول 6- عدد الفقراء عند خطوط الفقر البديلة

العدد على 3 دولارات في اليوم (بالملايين)		العدد على دولارين في اليوم (بالملايين)		البلد
2001	1987	2001	1987	
1.1	0.3	0.3	0.1	الأردن
1.7	2.7	0.5	1.3	تونس
11.2	6.4	5.1	2.3	الجزائر
47.6	38.0	28.6	24.2	مصر
9.5	7.8	4.1	3.0	المغرب
14.1	4.4	9.5	2.2	اليمن
95.3	73.5	51.6	40.1	المجموع

المصدر: World and Global Poverty Monitoring Database (Published in Iqbal, 2006).

2- التوزيع المكاني الوطني

أما الملاحظات الرئيسية لخبير البنك الدولي فاروق إقبال بشأن التوزيع الجغرافي للفقراء في المنطقة فهي التالية:

(أ) إن معدلات الفقر هي أعلى في المناطق الريفية منها في المناطق الحضرية؛

(ب) يتركز الفقر في بعض المناطق أكثر من سواها. فعلى سبيل المثال، تعتبر منطقة المركز الغربي في تونس الأشد فقراً في البلد حيث بلغ معدل الفقر فيها في عام 2000 نسبة 11 في المائة مقارنة بنسبة 1 في المائة فقط في العاصمة تونس. وتعتبر المناطق الريفية في مصر العليا الأشد فقراً في مصر حيث بلغ معدل الفقر فيها في عام 2000 نسبة 34 في المائة بالمقارنة مع 5 في المائة فقط في المناطق الحضرية الكبرى. كما تكشف المعلومات المتوفرة عن البلدان العربية الأخرى تفاوتاً كبيراً في التوزيع الجغرافي للفقراء على المستوى الوطني. فالمحافظات الشمالية في العراق هي أفضل حالاً نسبياً من المحافظات الجنوبية التي تتصف بمعدلات فقر عالية جداً؛ والمنطقة الشمالية الشرقية في الجمهورية العربية السورية تعتبر الأشد فقراً بينما الجزء الحضري من المنطقة الجنوبية يعتبر الأقل فقراً؛

(ج) عند توافر البيانات الكافية والجيدة التحليل، يلاحظ وجود أنماط فقر أكثر تنوعاً وتعقيداً في المناطق الحضرية والريفية على حد سواء، إذ تتواجد جيوب الفقر الشديد جنباً إلى جنب مع مناطق منخفضة الفقر (ينطبق هذا الكلام على المغرب حيث تشير البيانات المتوفرة إلى وجود نسب عالية جداً من الفقر على المستوى المحلي جنباً إلى جنب مع معدلات منخفضة للفقراء).

أما وجود تجمعات الفقر في المناطق الريفية النائية فليس مستغرباً، خصوصاً في البلدان الكبيرة نسبياً وتلك المتميزة بتنوعها الطبوغرافي. غير أنه من الصعب، في غياب إحصاءات دقيقة، تعميم

فكرة أن الفقر هو أشد قسوة في المناطق الريفية منه في المناطق الحضرية. فإن مقارنات فقر الدخل بين الريف والحضر، وفقاً لديفيد ساترثويت، قد تولد نتائج مشكوك فيها، لا سيما إذا استُخدم خط الفقر نفسه في المقارنة. ومن شأن المقارنات الخاطئة أن تضخم بشكل كبير نسبة فقر الدخل في المناطق الريفية وأن تقلل منها بشكل خاطئ أيضاً في المناطق الحضرية (Satterthwaite 2003). فبينما قد تتسنى لفقراء الريف فرصة الزراعة وبالتالي القدرة على تلبية معظم احتياجاتهم الغذائية بتكاليف نقدية قليلة، يختلف الحال بالنسبة إلى فقراء الحضر الذين ينفقون معظم دخلهم على الطعام والتنقل بين مكان السكن ومكان العمل، ويتكبدون تكاليف باهظة للحصول على السلع والخدمات الحضرية.

وبالرغم من وجود مجموعة كبيرة من الأبحاث عن حجم الفقر في المناطق الحضرية، فإن العديد من الوكالات الدولية والاختصاصيين في مجال التنمية، كما يلاحظ ساترثويت، يتغاضون عن هذه الأبحاث. بل إن البعض يميل إلى المبالغة في حجم الخدمات الحضرية الأساسية المتاحة للفقراء من سكان الحضر. إن البيانات المنشورة على الموقع الإلكتروني لموئل الأمم المتحدة (UN-Habitat) بشأن النسب المئوية للفقراء الحضر ذوي إمكانية الوصول إلى مرافق الصرف الصحي المحسنة والمياه الآمنة والسكن الدائم توضح رأي ساترثويت. فمن الواضح جداً لمن يعرف لبنان مثلاً أن النسبة المفترضة لسكان الحضر الذين يملكون إمكانية الحصول على المياه الآمنة، وهي 100 في المائة (حسب تقديرات عام 2001) هي نسبة مشكوك فيها، إذ تشير معلومات أخرى إلى أن العديد من المقيمين في بيروت وضواحيها الجنوبية يحصلون على مياه ملوثة مختلطة مع مياه الصرف الصحي. كذلك، يصعب تقبل أن 98 في المائة من سكان المدن في الجمهورية العربية السورية يستطيعون الوصول إلى صرف صحي محسّن، لأن أوضاع الصرف الصحي المتردية في المدن القديمة تشكل إحدى أخطر المشاكل التي تواجه سكان تلك المدن. ومن الواضح أن هذه الإحصاءات المضللة اعتمدت على افتراضات خاطئة أو مؤشرات أو تعاريف غير صحيحة عن الفقر. وفي الحقيقة، إن المسوحات المنزلية التي تحقق في العلاقة بين مستوى الفقر وقدرة الوصول إلى الخدمات الأساسية غالباً ما تتجاهل (عن قصد أو غير قصد) تدوين المعلومات المتعلقة بنوعية وتكلفة المرافق والخدمات المتاحة للفقراء الحضر، ومدى سهولة أو صعوبة الوصول إليها، مما يشوه الأرقام الحقيقية بشكل جذري.

باختصار، إن إجراء تقييم صحيح لحالة الفقر في المناطق الحضرية في المنطقة العربية، على المستوى التفصيلي اللازم، غير متوفر، ولكنه يعتبر ضرورياً.

### 3- التركزات المكانية للفقر الحضري

ليس هناك من توافق بين الباحثين والعلماء حول تطور المدن العربية من الناحية الاجتماعية والمكانية. غير أنه من الواضح تماماً وجود تركيز مكاني ضخم للفقر. فمدينة حلب مثلاً يمكن أن تُرى بمثابة فسيفساء من الكيانات الاجتماعية المكانية المتلاصقة، حيث إن الأجزاء الشمالية والغربية منها ترتبط إجمالاً بذوي الدخل المتوسط والعالي. أما المدينة القديمة والجهات الشرقية والجنوبية منها وتلك الأبعد نحو الشمال فترتبط بالمهاجرين من الريف وذوي الدخل المنخفض. وفي حين أن التقسيم المكاني للمدينة على أساس الدخل قد لا يكون بمثل هذا الوضوح في مدينة كبيرة مثل القاهرة، يؤكد بعض الباحثين مثل هاريس ووهبة (Harris and Wahba 2002) اللذين درسا التغيير المتتابع للقاهرة، أن الطبقة الاجتماعية بقيت على الدوام عاملاً هاماً في الاستقرار السكاني. فالفقراء يميلون إجمالاً إلى



الاستقرار داخل المدينة في مساكن قديمة منخفضة الإيجار، أو في المستوطنات العشوائية المتواجدة على هامش المدن.

غير أن التمرکز المكاني للفقراء في الأحياء القديمة وبعض القطاعات الهامشية للمناطق الحضرية لا يفي إمكانية انتشار الفقراء في المدينة ككل، فليس من الضروري أن تقتصر إقامة ذوي الدخل المحدود على مناطق معينة. كذلك فإن قاطني المناطق المصنفة عادة بالأحياء الفقيرة أو غير الشرعية ليسوا بالضرورة جميعاً فقراء. إن نمط النمو العام للمدينة العربية يدل على أنه مع التوسع الحضري يميل الأغنياء إلى الانسحاب من مناطقهم إلى مناطق مخدمّة على نحو أفضل، ومن مناطق ذات خليط اجتماعي إلى مناطق أكثر تجانساً من ناحية دخل سكانها. فمع نمو المدينة تغدو بعض الأقسام الجديدة أفضل حالاً بينما تفقد بعض الأجزاء القديمة رونقها وقد تحاول أحياء أخرى تجديد صورتها. هذا التغيير إنما هو طبيعي جداً، فالمدن تنمو أو تتدهور أو تتحول (Mumtaz 2001). غير أن المشكلة تظهر عندما يتفاقم التدهور لدرجة أن يقوم الأغنياء بعزل أنفسهم في مناطق محاطة ومغلقة (Rubbo et al. 2004). ومدينة القاهرة هي أحد الأمثلة، حيث إن النمو السكاني السريع فيها طال المناطق الهامشية والقديمة كما الضواحي، التي كانت تعد فاخرة في يوم من الأيام (مثل الزمالك والمعادي)، والأخذة في التحول حالياً إلى مناطق سكنية ذات كثافة مرتفعة. إن عوامل مثل ازدحام السير والضوضاء والتلوث البيئي تجبر الأثرياء أكثر فأكثر على الانتقال إلى مدن القطاع الخاص الغنية بشكل مسرف (الرحاب، القاهرة الجديدة، مينا جاردن سيتي، أرض الأحلام، يوتوبيا، وبيفيرلي هيلز هي بعض الأمثلة). وقد ساعدت الطرق الدائرية الجديدة والسيارات الخاصة على انتقال الأغنياء إلى هذه المدن الجديدة تاركين وراءهم مدينة كبيرة من الأحياء الفقيرة (Bayat and Denis 2000).

## ثانياً- الأحياء الفقيرة في المدن العربية

### ألف- تعريف الأحياء الفقيرة

نظم موئل الأمم المتحدة اجتماع فريق خبراء من أجل الاتفاق على تعريف للأحياء الفقيرة وضمان الحيابة، عقد في نيروبي في تشرين الأول/أكتوبر 2002. وقد اتفق الخبراء على تعريف الأحياء الفقيرة بأنها "الأحياء المكتظة بالمساكن المتماصة والتي يوصف سكانها بأن لديهم مساكن وخدمات أساسية غير ملائمة. والأحياء الفقيرة غالباً ما لا تعترف بها السلطات العامة ولا تهتم بها كجزء لا يتجزأ من المدينة أو مساو لأجزائها الأخرى". وأوصى الخبراء بالنظر إلى خمسة عناصر لدى رصد الغاية 11 من الأهداف الإنمائية للألفية وهي: السكن غير المأمون، وعدم إمكانية الوصول إلى المياه الآمنة، وعدم إمكانية الوصول إلى الصرف الصحي وغيره من البنية التحتية، ورداءة نوعية بناء المسكن، والاحتفاظ. ومن الواضح أن هذا التعريف يركز على الجوانب القانونية والمادية للأحياء الفقيرة لا على البعد الاجتماعي الذي يصعب قياسه (Davis 2006). وبالإضافة إلى الخصائص المذكورة أعلاه، تمثل الأحياء الفقيرة بكل وضوح التركيز المكاني للإقصاء الاجتماعي (Rubbo et al. 2004). فسكان الأحياء الفقيرة هم عادة غير قادرين على الاستفادة من الاستحقاقات والمنافع الأساسية التي يتمتع بها سكان الحضر الأكثر حظاً، مثل الخدمات العامة، والبنية التحتية، والتعليم، والرعاية الصحية، وفرص العمل في القطاع الرسمي.

غير أن الأحياء الفقيرة هي أيضاً الحل الذي اعتمده الفقراء (أو المستبعدون) لمشكلة الإسكان الحضري، خاصة بعد فشل القنوات القانونية في تلبية احتياجاتهم. فتتمية الأحياء الفقيرة تعتمد بشكل كبير على المؤسسات الاجتماعية وروابط القرابة والأصول الجغرافية والدينية وليس على المؤسسات الرسمية للدولة (2007 Fawaz). وتوفر هذه الأحياء للفقراء حلاً سكنياً رخيصة وإن كانت هامشية وغير قانونية في الكثير من الأحيان. فغالباً ما تتفقت الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير القانونية من قوانين البناء ونظام تقسيم المناطق والبيروقراطية الإدارية وغيرها من المتطلبات القانونية. ولقد أفرز التباين المكاني لهذه الأحياء، والأوضاع القانونية والمادية والظروف الاجتماعية والاقتصادية لسكانها، مجموعة واسعة من التعريفات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنظم الحيازة والترتيبات الإسكانية المحددة محلياً (Potter and Lloyd-Evans 1998).

تستخدم في البلدان العربية مجموعة من المفردات لوصف المناطق الحضرية الفقيرة، من بينها: مناطق مهجرين، بيوت أو مدن الصفيح، مناطق غير قانونية، أحياء عشوائية، إلى ما هنالك. وفي حين أن بعض هذه المصطلحات قد يكون مناسباً في ظروف معينة إلا أنه قد لا يكون دقيقاً في ظروف أخرى. فمصطلح "عشوائي" على سبيل المثال، هو المصطلح الوحيد الذي يُستخدم رسمياً في مصر، مما يوحي بأن المناطق الفقيرة هي فقط تلك التي لم يخطط لها أو تلك المبينة بصورة غير قانونية (Sims 2003). بيد أن الظروف المادية المتدهورة في هذه المناطق (الازدحام الشديد وصعوبة الوصول إليها ورتداء البنية التحتية والخدمات العامة) هي أمور غير ملحوظة في هذا التعريف. أما في لبنان فغالباً ما يُربط تعريف الأحياء الفقيرة بنتاج الحرب الأهلية وغالباً ما يُعتبر سكانها "نازحين بصفة مؤقتة" حتى لو كان معظمهم قد استقروا في مبان دائمة (Fawaz and Peillen 2003). إن عدم وضوح التعريفات الرسمية للمصطلح يعني أن هذه المناطق غير معترف بها على الوجه الصحيح. وفي الواقع، لا زال البعض يعتبر أن الأحياء الفقيرة سرطان اجتماعي وبقع سوداء مرتبطة بالتخلف والجريمة.

## باء- أنماط الأحياء الفقيرة

تشمل استراتيجيات المأوى للفقراء الحضر في كثير من الأحيان تنازلات مُربكة ومفاضلات بين تكاليف الإسكان ومكانه وجودته وضمّان حيازته (Soliman 2004). فقد تكون الإقامة وسط المدينة بالقرب من فرص العمل هي الأهم للبعض، حتى لو كانت المركزية تعني انعدام ضمانة الحيازة أو تردّي الظروف المعيشية. وقد يكون تملك السكن من الأولويات عند البعض الآخر حتى وإن كان ذلك يعني السفر مسافات طويلة من وإلى العمل، أو البناء بطريقة غير قانونية أو من دون إذن رسمي. كذلك قد يكون الخيار الأفضل المتاح للبعض هو الاستيلاء على أرض عامة أو الاستيطان على أسطح المنازل أو الأبنية غير الملائمة للسكن (مثل المخازن والإسطبلات وحتى المقابر).

أما صفة اللاشريعة فلا يمكن اعتبارها المعيار الأوحد لتصنيف الأحياء الفقيرة، وأي محاولة جنية لفهم الأحياء الفقيرة يجب أن تأخذ في الاعتبار عوامل ومتغيرات عدة تلعب دوراً في تكوين الأحياء الفقيرة، ومنها بصورة رئيسية: مكان هذه الأحياء، وشرعيتها، وتصميمها المكاني، وأنواع البناء فيها، وأنواع الحيازة فيها، بالإضافة إلى خصائص أخرى، مثل الخدمات المتوفرة فيها، ونبذة عن سكانها وأنواع أسرها المعيشية. ويوفر هذا الجزء من البحث لمحة عامة عن خصائص الأحياء الفقيرة في كل من بيروت والخرطوم والرباط والقاهرة وإشارات من حين إلى آخر إلى مدن عربية أخرى.

### جيم- مواقع الأحياء الفقيرة

توجد الأحياء الفقيرة في المدن العربية في ثلاثة مواقع جغرافية مختلفة، هي التالية:

#### 1- المركز التاريخي/المدائن

تعاني الأجزاء المركزية التاريخية للعديد من المدن العربية عموماً من الخراب والإهمال (سوء المرافق، وانهار البنية التحتية، وتدهور النسيج العمراني، إلخ). فيبعد أن كانت هذه المناطق القديمة التاريخية دياراً لذوي الدخل العالي والمتوسط أضحت اليوم بعد نزوح هؤلاء عنها مأوى للفقراء الحضر والمهاجرين من الريف. وإبان هذا التحول السكاني تدهور الوضع المادي لهذه الأحياء بشكل كبير، فأجريت في كثير من الأحيان التقسيمات الفرعية غير القانونية على المنازل كما على إنشاءات الإضافات العمرانية، كذلك أجريت التحويلات على استخدام الأراضي من أجل عوائد اقتصادية أفضل (حلب القديمة، والقاهرة التاريخية، ومدينة فاس ليست سوى أمثلة قليلة). ومن المفارقات أن هذه المناطق قد لا تعتبر رسمياً من الأحياء الفقيرة، إما لأنها تشمل بعض المباني الجديدة والسليمة، أو بسبب احتوائها على نسبة كبيرة من الأنشطة غير السكنية. وفي مصر تحديداً لم تُصنّف جميع هذه المناطق أحياء فقيرة لأن التعريف الرسمي للأحياء الفقيرة مرادف لكلمة عشوائية، كما سبق وأشرنا. وهذا يستبعد تلقائياً المناطق التاريخية التي ليست عفوية بل قانونية ومخططة. بيد أن الأوضاع المعيشية سيئة في المناطق القديمة، حتى أن حالة بعض مبانيها قد تدهورت إلى درجة الانهيار.

#### 2- المناطق الهامشية

تعتبر الأحياء الفقيرة الهامشية في أطراف المناطق الحضرية الأكثر انتشاراً في المدن العربية. وقد برزت هذه المناطق في كثير من الأحيان بصورة غير مشروعة أو عشوائية نتيجة لزيادة الهجرة من

الريف إلى المدينة، أو خلافاً لهذا تم تخطيطها من قبل السلطات العامة إما كمناطق سكنية لذوي الدخل المنخفض أو كمخيمات للاجئين. ومن المثير للاهتمام أن التمرکز الأول للمهاجرين الريفيين الفقراء في بعض المواقع الهامشية قد ساهم في جذب المصانع إليها. ففي بيروت مثلاً تركزت اليد العاملة الرخيصة من المهاجرين الريفيين في برج حمود خلال الستينات من القرن الماضي، الأمر الذي حدا بالقطاع الصناعي المتنامي إلى إنشاء مصانعه الجديدة في تلك المنطقة (Fawaz and Peillen 2003). ونمت لاحقاً بعض الأحياء الفقيرة بصورة عشوائية وغير قانونية كامتداد لمخيمات اللاجئين التي خططتها الحكومة أو في المناطق القريبة منها.

### 3- الجيوب في داخل المدينة

تتواجد الأحياء الفقيرة أيضاً في عدة جيوب حضرية كان بعضها في البداية على هامش المدينة ومن ثم احتوته المدينة المتنامية. وهذا هو حال بعض المناطق الداخلية المتدهورة في المغرب (مثل حي سهب القايد في مدينة سلا، ودوار الكورة ودوار الكرعة في الرباط) التي كانت جميعها هامشية نسبياً حين أنشئت. وهذا هو أيضاً حال بعض القرى الريفية في مصر التي اجتاحتها التوسع العمراني (مثل ميت عقبة وعجوزة وقلب الجيزة).

### دال - الوضع القانوني

يحمل مفهوم "غير قانوني" أو "عشوائي" في وصف مستوطنات الأحياء الفقيرة عدة تفسيرات. فهو قد يشير إلى المستوطنات التي يحتل سكانها أراضي معينة دون سند ملكية قانوني أو إلى المستوطنات التي شيدت على أراض خاصة مملوكة بشكل قانوني ولكن في انتهاك لأنظمة التخطيط، أو تلك التي شُيدت دون تصريح بناء. وعادة ما تتطوي عدم قانونية هذه المناطق على تقسيم غير قانوني لأراض كبيرة ليست مصنفة للاستخدام السكني والتوسع الحضري. كذلك قد يشمل الوضع إضافات غير قانونية على بناء مرخص له رسمياً.

وبصفة عامة هناك ثلاثة أنواع من البناء غير القانوني هي التالية:

#### 1- البناء المخل بقوانين البناء

هذه ظاهرة شائعة جداً في بعض المدن العربية وليست مقتصورة على مستوطنات الأحياء الفقيرة. فعلى سبيل المثال، أضيفت خلال الحرب في لبنان أجزاء غير قانونية إلى مبان قائمة، كما أنشئت مبان جديدة تنتهك الحد الأقصى المسموح به للبناء، وقد شرع العديد منها في مرحلة لاحقة.

#### 2- التقسيمات الفرعية غير القانونية للأراضي والبناء على أراض خاصة ليست مصنفة للبناء (عادة أراض مصنفة للزراعة)

تهيمن هذه الأنواع من الأحياء الفقيرة في العديد من البلدان العربية، وبصورة رئيسية في مصر حيث تأوي المستوطنات غير الرسمية المبنية على ما كان سابقاً أراضي زراعية أكثر

من نصف سكان القاهرة الكبرى. ويمكن إرجاع جذور هذه الظاهرة إلى ستينات القرن العشرين عندما بدأ المزارعون والوسطاء في تقسيم الأراضي الزراعية وبيعها إلى الأفراد لغرض بناء المنازل. غير أن فترة السبعينات شهدت تسارع عملية انتشار العشوائيات بشكل كبير لتصل إلى ذروتها في الفترة الواقعة بين منتصف السبعينات وعام 1990 (Soliman 2004, Harris and Sims, 2003, Wahba 2002). وتم في معظم الحالات شراء الأرض من المزارعين في المنطقة وتقسيمها بصورة غير قانونية وبناء المنازل دون تصاريح بناء.

### 3- البناء غير المشروع على الأراضي المملوكة من قبل القطاع العام (عادة الأراضي الصحراوية، والشواطئ، وفي بعض الأحيان المناطق غير المقسمة المتنازع على ملكيتها)

هذا النوع من العشوائيات هو أيضاً شائع جداً في العديد من المدن العربية. فقد تم على سبيل المثال تطوير معظم الضواحي الجنوبية لمدينة بيروت بهذه الطريقة. وبالرغم من أن هذه المناطق شيدت بصورة غير مشروعة، فإن مستوطناتها يتمتعون في كثير من الأحيان ببعض الحقوق العرفية التي تختلف من بلد إلى آخر.

### هـ- التخطيط المكاني

#### 1- المستوطنات الشرعية المخططة

تشمل مناطق مخططة من قبل السلطات العامة لصالح الفقراء والمحرومين، بما فيها مخيمات اللاجئين، والمناطق المخططة بشكل رسمي لإسكان ذوي الدخل المنخفض.

#### 2- المستوطنات اللاشعرية غير المخططة

تتميز هذه المناطق في معظمها بطبيعتها غير النظامية والفوضوية (وبالتالي فهي تُعرف باسم المناطق غير القانونية أو العشوائية). ويعود أصل هذه المناطق أحياناً إلى عمليات غزو الأراضي بشكل جماعي.

#### 3- المستوطنات اللاشعرية المخططة

من المثير للاهتمام أن بعض المناطق غير الشرعية مصممة بوضوح في محاولة لاستباق التشريع. وتتشابه هذه المناطق على كل الصعد مع مناطق الإسكان القانوني من حيث شبكات الطرق وتقسيم الأراضي وحجم الوحدات وتجانسها. ومن الأمثلة على ذلك، حي سيدي طيبي في الرباط، وهو حي إسكاني ضخم (Navez-Bouchanine 2003). وفي الخرطوم مثال آخر مثير للاهتمام عن مستوطنات عشوائية فاخرة قامت ببنائها شخصيات رفيعة المستوى على أرض عامة (ElTayeb 2003).

#### 4- نسيج المدينة المتردي القائم

أما نسيج المدينة المتردي القائم الذي آل إلى الفقراء فيعتبر نوعاً خاصاً بحد ذاته لأنه ليس مصمماً للفقراء ولا هو مخطط بطريقة غير مشروعة.

## واو- أنواع البناء

تختلف مستوطنات الأحياء الفقيرة أيضاً من ناحية ميزات البناء فيها (مواد البناء وعدد الطوابق ونوعية وشروط البناء). وقد تحتوي العشوائيات على خليط من مواد البناء وأنواعه. غير أن نوعية البناء رديئة عادة، إضافة إلى أن معظم هذه المناطق قد بنيت بشكل مكتظ جداً، وبالتالي تعاني مساكنها من سوء التهوية والصعوبة البالغة في الوصول إليها. كما أن ما يسمى البناء التدريجي شائع جداً بحيث تجري الإضافات على المسكن الأصلي مع توسع الأسرة. ويتعلق هذا الأمر بشكل أساسي بدخل الأسرة وحجمها.

أما أنواع البناء الأكثر شيوعاً في الأحياء الفقيرة فهي التالية:

(أ) الأبنية المنخفضة الارتفاع والمشيدة من المواد التقليدية مثل الحجر والطوب. وهذا النوع من البناء له قيمة تاريخية في كثير من الأحيان (وهو مصنف في الكثير من الحالات تراثاً ثقافياً). وتوجد المباني التقليدية عادة في مناطق المدينة القديمة؛

(ب) الأبنية المنخفضة الارتفاع والمصنوعة من مواد هشة غير آمنة مثل الألواح المعدنية، والحديد، والخشب، والكرتون، أو غيرها من المواد المؤقتة المتوفرة. وبعض هذه المساكن شديد تدريجياً أو رفع مستواها تدريجياً، مثل بعض الأحياء الفقيرة داخل الأسوار في الرباط، التي بنيت في بداية الستينات من الألواح المعدنية والطوب ثم استبدلت موادها تدريجياً وجزئياً بمواد دائمة. ويسود هذا النوع من البناء في الأحياء الفقيرة الهامشية ولكن يمكن أيضاً أن يتواجد في الجيوب الحضرية الداخلية؛

(ج) الأبنية المنخفضة الارتفاع المصنوعة من مواد متينة ورخيصة (كالإسمنت والباطون). وهذا هو مثلاً حال المساكن غير الشرعية في محيط دمشق. ويمكن العثور على هذا النوع من البناء داخل وخارج المدينة؛

(د) المستوطنات الإسمنتية غير القانونية المؤلفة من عدة طبقات هي أيضاً شائعة جداً في العالم العربي، والبعض منها قد يظهر نوعية بناء جيدة نسبياً. فعلى سبيل المثال، تستخدم في القاهرة الأطر والأسقف الإسمنتية مع جدران الطوب الأحمر التي تدعم ما لا يقل عن خمسة طوابق. وفي الأونة الأخيرة بدأت مبان من 10 إلى 14 طابقاً تظهر كذلك الصفائح الأرضية الكبيرة (Sims 2003).

## زاي- أنواع الحيابة

تُظهر مستوطنات الأحياء الفقيرة مجموعة واسعة من فئات الحيابة والفئات الفرعية للحيابة. وليس كل الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة من واضعي اليد (أو شاغليها بصورة غير مشروعة) كما تملي بعض التعاريف السلبية للأحياء الفقيرة. فهناك مجموعة واسعة من حالات الحيابة المحلية التي يمكن أن تمتد من اللاشعرية التامة إلى حالات تستمد شرعيتها من القوانين العرفية. وفي الواقع، توفر الممارسات العرفية المستندة إلى الشريعة الإسلامية والتي تقرها القوانين المدنية في العديد من البلدان، درجة معينة من الحيابة لسكان المستوطنات غير القانونية الذين وضعوا يدهم على الأملاك العامة واكتسبت إقامتهم مع مرور الوقت صفة الشرعية من خلال وثائق مختلفة، كالإيصالات المتعلقة بضرائب الممتلكات والتوصيلات الكهربائية ورسوم المرافق العامة، إلخ. ورغم أن هذه المناطق غير شرعية، إلا أن سكانها يمتلكون حيابة وحق الأرض بحكم الواقع. وفي بعض البلدان العربية يتيح نظام التقادم

المكتسب اكتساب حقوق الملكية من خلال الامتلاك السلمي والعلني والمستمر للعقار في حال لم يقيم مالك العقار الأصلي بتأكيد حقه خلال فترة زمنية معينة (Serageldin et al. 1980)<sup>(5)</sup>.

كذلك تسمح الحقوق العرفية بحدوث حالات قانونية معقدة. فكثيراً ما تبقى ملكية الأراضي العامة المنتهكة على حالها (أي ملكية عامة) حتى لو أقرت الإنشاءات والتحسينات التي قام بها القاطنون كملك خاص لهم. ولا ينبغي الخلط هنا بين حيازة الأرض وحيازة المنزل، إذ قد تكونان حيازتين مختلفتين تماماً. وهذا، على سبيل المثال، هو حال عزبة بخيت في القاهرة التي ظهرت كنتيجة لوضع اليد على أراض صحراوية تملكها الدولة. وفي حين لا زالت الحكومة تحتفظ بملكية الأراضي حتى الآن، إلا أن المنازل مملوكة من قبل سكانها (48 في المائة من المنازل) أو مؤجرة (52 في المائة من المنازل). (Sims 2003).

ويمكن الحصول على حيازة المسكن قانونياً من خلال الملكية أو الاستئجار، أو بطريقة غير شرعية من خلال وضع اليد. وهناك أيضاً حالات لا يملك فيها المقيمون أي صفة قانونية (ليسوا مالكيين ولا مستأجرين ولا محتلين) بل هم أوصياء على المنزل ويعيشون فيه بموافقة المالك. وبصفة عامة، إن القادمين الأوائل إلى المستوطنات، التي يعود تاريخ نشوئها إلى عمليات الغزو الجماعي للأرض، هم بغالبيتهم من مالكي المنازل، على عكس القادمين الجدد الذين هم بغالبيتهم من المستأجرين. كما أن بعض القادمين الأوائل يتمتعون بوضع أفضل من غيرهم إذ يقومون بتأجير بعض الوحدات السكنية التي بنوها. وهذا هو مثال منطقة حي السلم في بيروت، حيث تشير التحقيقات الأولية عن المنطقة إلى أن القادمين الأوائل إلى الحي هم في معظمهم من المالكين بينما القادمون الجدد هم عموماً مستأجرون (Fawaz and Peillen 2003). كذلك فإن المستأجرين الأوائل هم أيضاً أكثر حظاً من المستأجرين الذين أتوا لاحقاً، لأن عقود الإيجار المبكرة محددة بموجب آلية لضبط الإيجار، الأمر الذي لا ينطبق على المستأجرين الجدد الذين يدفعون الرسوم الجديدة للإيجار مضافة إليها قيمة نقدية تفاوضية مسبقة والتي يمكن أن تكون مكلفة للغاية على الرغم من أنها لا تزال منخفضة بالمقارنة مع أجزاء أخرى من المدينة.

#### الإطار 1- حي السلم (بيروت، لبنان)

هو من مناطق السكن غير القانونية التي نشأت في ضواحي بيروت على أرض زراعية خاصة. وتأتي المنطقة منذ الخمسينات عدة فئات من ذوي الدخل المحدود، من بينهم النازحون من الأرياف ومهجرو الحرب والعمال الأجانب. وقُدِّر عدد سكان المنطقة مؤخراً بحوالي 120 000 نسمة والكثافة السكانية بما يقارب 1 200 شخص ضمن الهكتار الواحد.

واستناداً إلى عدة اعتبارات يمكننا الجزم بأن حي السلم هو حي غير شرعي.

فالبناء فيه يخالف قوانين البناء والتخطيط المدني كما لا يحترم حقوق الملكية ولا يراعي الاعتبارات المتعلقة بالسلامة والصحة العامة.

(5) حُدِّدت هذه الفترة بمدة 15 سنة في مصر و10 سنوات في السودان.

### الإطار 1 (تابع)

وقد ارتبطت الصفة غير الشرعية للحي في بادئ الأمر بعامل التقطيع والفرز غير الشرعي ومن ثم البناء على أرض زراعية غير مصنفة للبناء. ومع نمو الحي وازدياد عدد السكان تفاقمت الصفة غير الشرعية. فخلال الحرب اللبنانية استوطنت بعض العائلات الوافدة إلى المنطقة على الأراضي العامة الواقعة على ضفاف نهر الغدير الذي يعبر المنطقة. وقد أدى ارتفاع عدد سكان المنطقة أيضاً إلى التوسع العمودي، مما أدى إلى ظهور كثيف للأبنية الإسمنتية المتعددة الطبقات والتي تخالف بمعظمها قوانين البناء وتنظيم المناطق.

ويعاني حي السلم اليوم من التدهور البيئي والكثافة العالية وسوء الخدمات العامة. فقره من منطقة الشويفات الصناعية أثر سلباً على الصحة العامة لأهل المنطقة، إذ يعاني الكثيرون من سكان الحي من مشاكل في العيون ويرجعون هذه المشاكل إلى الصناعات الملوثة التي تحيط بهم. كما يعتقد السكان أن الأمراض الجلدية المتفشية في المنطقة (خاصة بين الأطفال) ترتبط بالكثافة العالية للبناء وسوء التهوية وضعف الإنارة الطبيعية ضمن المنازل، إضافة إلى مؤثرات أخرى مثل ازدحام السير والنفايات الصناعية التي يتم التخلص منها عن طريق رميها في النهر وما ينتج عن ذلك من غازات سامة. وتعتبر الظروف المعيشية لهؤلاء الذين اتخذوا من ضفاف نهر الغدير مسكناً لهم الأسوأ في المنطقة حيث إن مياه النهر الملوثة تفيض في موسم الشتاء فتغمر منازلهم المصنوعة من التناك.

بتصرف عن: Fawaz and Peillen 2003.

### حاء- الخدمات

تكون الخدمات في الأحياء الفقيرة سيئة للغاية بصفة عامة. حتى البيوت المتصلة بشبكات الخدمات العامة تعاني من رداءة نوعية المياه وضغط المياه ونظام الصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة بالإضافة إلى مشاكل أخرى. وفي كل الحالات تقريباً لم تكن شبكات البنية التحتية الرسمية مصممة لمواجهة الأعباء الثقيلة التي ولدها الازدحام الزائد في الأحياء الفقيرة. ومع ذلك، لم يتم تطويرها لمواكبة النمو السكاني واحتياجات سكان الحضر. فمثلاً، إن قدرة شبكة الصرف الصحي الجزئية التي أنشئت في عزبة بخيت في القاهرة في السبعينات من القرن الماضي هي أصغر من الحجم اللازم لخدمة العدد الحالي من سكان المنطقة، إذ يتصل اليوم ما يقرب من 40 في المائة من منازل عزبة بخيت بشكل غير رسمي بهذه الشبكة. وتأخذ هذه المشكلة أبعاداً متفاقمة في أحياء المدينة القديمة لحلب (وهذا مجرد مثال واحد) حيث أدت الكثافة السكانية المفرطة ونشوء المؤسسات الصناعية داخل الأحياء القديمة إلى زيادة هائلة في العبء على الشبكات الكهربائية وشبكات الصرف الصحي القائمة. ومن الواضح أن عدم تحسين وصيانة هذه الشبكات يؤدي إلى فشلها في مواجهة احتياجات قاطني المنطقة. ومن المفارقات، أنه قد تكون بعض الخدمات في المنطقة نفسها جيدة بشكل ملحوظ بينما بعضها الآخر في وضع سيئ للغاية.

وعادة ما تكون نوعية الخدمات الحضرية أسوأ في الأحياء الفقيرة الهامشية البعيدة نسبياً عن المدينة مما هي عليه في المناطق الموجودة في قلب المدينة. ويعاني العديد من المستوطنات الهامشية في



لبنان والمغرب وبلدان عربية أخرى نقصاً حاداً في الخدمات العامة والمدارس والمرافق الصحية. فالأحياء الفقيرة التي تتلقى الخدمات العامة (جزئياً على الأقل) هي عادة تلك التي قامت بإنشائها السلطات العامة، أو تلك القديمة التي اجتاحتها التحضر تدريجياً أو تم إدماجها في المدينة. فقد استفاد بعضها، حتى لو لم يكن معترفاً به بصورة رسمية، من موقعه ليحظى ببعض الخدمات التي لم تصمم أصلاً له، كما هي حال حي سهب القايد في مدينة الرباط. واستفادت بعض الأحياء الفقيرة الهامشية المرفقة بالمناطق القانونية من موقعها للحصول على خدمات الشبكات الحضرية الرسمية.

وفي حين تتلقى بعض الأحياء الفقيرة (أو أجزاء منها) خدمات القطاع العام، يعتمد البعض الآخر على خدمات القطاع الخاص أو يلجأ إلى ممارسات غير قانونية. ففي عزبة بخيت تعتمد بعض المنازل غير الموصولة بشبكة الصرف الصحي (سواء بشكل قانوني أو غير قانوني) على الحفر الصحية التي يتم إفراغها بتكلفة إضافية على المنازل (Sims 2003). ويقوم الناس في المواقع التي لا تتوفر فيها المياه الصالحة للشرب بشراء المياه من الباعة، أو بالاعتماد على مياه الآبار (الملوثة غالباً)، أو الخزانات العامة، أو يحصلون عليها بصورة غير مشروعة من المساكن المجاورة. كذلك فإن الإشباك غير القانوني بشبكة الكهرباء أمر شائع.

وتجدر الإشارة إلى المبادرات التي يقوم بها سكان الأحياء الفقيرة أنفسهم لتحسين ظروفهم المعيشية. فعلى سبيل المثال، قام عدد من سكان بعض الأحياء الفقيرة في المغرب (وادي أكراش ودوار الديس في الرباط، وكاريان الواد في مدينة سلا) بأخذ زمام المبادرة لتحسين التعليم العالي والطرق والسكك الحديدية والطرق المائية وتنظيم جمع القمامة (Navez Bouchanine 2003). وفي معظم الحالات يعتمد الفقراء على روابط القرابة بينهم وعلى الدعم المتبادل من أجل الصمود والبقاء. كما تجدر الإشارة إلى دور المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية والأحزاب السياسية في تقديم الخدمات في المستوطنات غير القانونية، لا سيما في غياب الخدمات العامة الفعالة. ففي لبنان مثلاً، قامت مؤسسة "جهاد البناء" (منظمة غير حكومية لبنانية تتبع مباشرة لأحد الأحزاب السياسية، حزب الله) بتطهير المجارى وجمع القمامة في الضواحي الجنوبية لبيروت لعدة سنوات قبل أن تستأنف السلطات البلدية مسؤولياتها وقبل خصخصة خدمة جمع القمامة، ولا تزال هذه المؤسسة تقوم بتوفير مياه الشرب إلى الضواحي الجنوبية بأكملها بما فيها المخيمات ومستوطنات الأحياء الفقيرة (Fawaz and Peillen 2003).

## طاء- السكان

### 1- الخصائص السكانية

يتنوع سكان الأحياء الفقيرة من حيث الأصل العرقي، ومكان المنشأ، والدخل، والمركز الاجتماعي، والمهنة، والفترة التي جاءوا بها إلى المنطقة. وحتى في أحياء المستوطنة ذاتها يوجد أحياناً تمايز شديد في الخليط الثقافي والاجتماعي والاقتصادي. فقد تكون غالبية الناس في بعض الأحياء الفقيرة من نفس الأصول الريفية، وفي مناطق أخرى من أصول مختلفة ومتغايرة. ففي الرباط مثلاً، يتنوع سكان المناطق غير القانونية بشكل كبير من حيث الدخل والطبقة الاجتماعية، وذلك لكون المستوطنات غير الشرعية قد أفادت ذوي الدخل المتوسط كما الفقراء.

## 2- أنواع الأسر وأحجامها

هناك أسر مفردة وأسر متعددة وأسر ترأسها امرأة. كذلك يتواجد العمال الأجانب متجمعين في مكان إقامتهم. ويتفاوت حجم الأسر الذي يكون عادة أعلى من المتوسط الوطني وفي بعض المناطق أعلى بكثير من المتوسط الوطني. فمثلاً، قدر حجم الأسرة في منشية ناصر في القاهرة بين 5.1 أفراد إلى 6.0 أفراد وهو رقم يُعتبر أعلى بكثير من الرقم المقدم لكل محافظة القاهرة (Sims 2003). ومن الجدير بالذكر أن حجم الأسرة هو عادة أكبر بكثير مما يستوعبه حجم المسكن. فعمليات المسح التي أجريت في عزبة بخيت في القاهرة تبين أن أكثر من 30 في المائة من الأسر تعيش في مساحات مؤلفة من غرفة واحدة مع حمامات مشتركة، بينما يعيش الباقون في شقق صغيرة تتألف من غرفتين إلى ثلاثة غرف مع مراحيض داخلية.

## 3- الدخل

يصعب عادة تقييم دخل الأسرة، لأن معظم الناس يتردد أو يرتاب إزاء طلب الكشف عن دخله. وعادة ما تظهر بيانات المسح أن المصروف أكبر مما يتيح الدخل المعلن للأسرة. ومع ذلك، هناك من الأدلة ما يؤكد أن متوسط دخل سكان الأحياء الفقيرة متدن جداً. وتجدر الإشارة إلى أن دخل معظم الأسر غير مستقر لكونها تعتمد على العمل الموسمي أو الطارئ.

## 4- النفقات

يُنفق عادة معظم دخل الأسرة على الطعام. أما الإنفاق على السكن فهو قليل عادة إذ يتمتع كثير من المستأجرين بإيجارات منخفضة جداً (لا سيما بالنسبة إلى المستأجرين قديماً الذين تحميهم قوانين مراقبة الإيجار). أما الإنفاق على الخدمات فهو منخفض نسبياً في بعض البلدان مثل مصر، ومكلف جداً في بلدان أخرى مثل لبنان. ومع ذلك، حتى في مدينة مثل القاهرة حيث تعتبر الخدمات رخيصة، ينتهي الأمر أحياناً بالذين يعتمدون على خدمات القطاع الخاص إلى دفع تكاليف تفوق المعدلات الرسمية. فعلى سبيل المثال، تدفع الأسر التي تقوم بشراء المياه من الباعة في عزبة بخيت 27 ضعف المعدل الرسمي لاستهلاك مياه الشرب (Sims 2003).

## 5- العمالة

يعمل العديد من سكان المستوطنات غير القانونية في القطاع غير الرسمي، كما يعمل العديد منهم في القطاع الرسمي، وذلك بنسب تختلف باختلاف أنواع هذه المناطق ومواقعها ومزيج سكانها. أما مكان العمل فيتنوع أيضاً، ففي حين يعمل البعض داخل المنطقة، ينتقل البعض الآخر إلى مواقع أخرى في المدينة من أجل العمل.

#### 6- الموالادات/معدلات الإنجاب

إن معدلات الإنجاب في المستوطنات الفقيرة هي أعلى من المتوسط الوطني للمناطق الحضرية. وبشكل خاص تعتبر صحة الطفل مشكلة كبيرة. فبالرغم من تواجد مرافق الرعاية الصحية في بعض المناطق، إلا أنها بعيدة في أكثر الأحيان عن تناول سكان المنطقة (كما هي حال حي السلم في بيروت) أو بدائية مما يضطر الناس إلى اللجوء إلى العيادات الخاصة (كما في منشية ناصر في القاهرة). وتشكل تكاليف قطاع الصحة الخاص والأدوية عبئاً ثقيلاً جداً على الأسر الفقيرة.

#### 7- معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة

يتأثر معدل الأمية ضمن منطقة معينة بقرب المسافة إلى المدارس العامة والمؤسسات التعليمية ومستوى إيرادات القاطنين. ومن الطبيعي أن تستثمر الأسر الأقل فقراً مبالغ أكبر لتعليم أبنائها، في حين أن الأسر الأشد فقراً غالباً ما لا تستطيع تحمل الضغوطات التي يضعها التعليم على ميزانيتها. وهكذا، فإن متوسط مستوى التعليم في الأحياء الفقيرة منخفض عادة، ونوعية التعليم ضعيفة جداً وغير مرتبطة بأسواق العمل في الكثير من الأحيان، بالإضافة إلى وجود تحيز واضح نحو الذكور عموماً. فمعدل الأمية في منشية ناصر في القاهرة مثلاً يبلغ 45.1 في المائة للذكور و59.6 في المائة للإناث. وكثير من الفتيات لا تتاح لهن حتى الفرصة للذهاب إلى المدرسة أو تعلم حرفة.

#### الإطار 2- عزبة بخيت (القاهرة، مصر)

تعتبر عزبة بخيت جزءاً نموذجياً من منشية ناصر، كبرى الأحياء الفقيرة العملاقة التي نشأت في القاهرة نتيجة احتلال الأراضي الصحراوية المملوكة من قبل الدولة. ونشأت عزبة بخيت كسائر مناطق منشية ناصر بفعل عملية وضع اليد التي انتهجها سكان المناطق الفقيرة وجامعو القمامة الذين وفدوا إليها بعد أن أُجبروا على إخلاء مناطقهم الأصلية والانتقال إلى مناطق أخرى. وتطورت عزبة بخيت بمجملها بطريقة غير رسمية، غير أن ملكية الأرض فيها لا تزال حتى الآن في حيازة الدولة.

ويقدر عدد سكان عزبة بخيت حالياً بحوالي 37 000 نسمة (6 600 عائلة)، ومعدل حجم الأسرة بـ 4.4 أشخاص مقارنة مع 4.06 أشخاص على صعيد محافظة القاهرة ككل (وفقاً لإحصائيات عام 1996). وتُعتبر عزبة بخيت، بناءً على مقاييس عدة، منطقة مكتظة حيث إن معدل المساحة السكنية للشخص الواحد هو حوالي 6.2 م<sup>2</sup>، أما المساحة السكنية الإجمالية للمنطقة فهي 2 200 شخص ضمن الهكتار الواحد (أي 220 000 شخص في الكلم<sup>2</sup>). كما تشير الإحصاءات إلى أن ما يزيد عن 30 في المائة من عائلات عزبة بخيت يعيشون في منازل مكونة من غرفة واحدة مع منافع مشتركة مقارنة مع 8.2 في المائة للذين يعيشون في ظروف مماثلة في محافظة القاهرة.

ويعاني سكان عزبة بخيت من رداءة الخدمات العامة المتوفرة لهم، فالإحصاءات والدراسات السريعة التي أجريت في المنطقة تشير إلى أن حوالي 60 في المائة من العائلات تتصل بشبكة المياه العامة بينما يحتاج الآخرون إلى شراء المياه من القطاع الخاص أو يحصلون عليها من خلال الجيران. كما أن شبكة الصرف الصحي للمنطقة في حالة مزرية. فالشبكة التي استحدثت في السبعينات صغيرة جداً بالنسبة إلى عدد سكان المنطقة الحالي. ويُقدر أن حوالي 40 في المائة من عائلات المنطقة تتصل بشكل غير قانوني بشبكة الصرف الصحي. كما يعتمد البعض على الجور الصحية. وهكذا فإن

الوصول إلى الخدمات الضرورية يتم من خلال تكلفة إضافية مما يتقن كاهل سكان المنطقة الفقراء.

### الإطار 2 (تابع)

وبناء على بيانات وزارة التأمينات والشؤون الاجتماعية لعام 1988، يبلغ متوسط دخل الأسرة في عزبة بخيت ما يعادل 44.1 دولاراً أمريكياً في الشهر (15.2 في المائة من الأسر)، وبين 44.1 و88.2 دولاراً أمريكياً في الشهر (50.1 في المائة من الأسر)، و88.2 دولاراً في الشهر (34.7 في المائة من الأسر). وتعتبر هذه التقديرات أدنى بشكل لافت من متوسط دخل الأسرة على صعيد القاهرة ككل والذي قُدِّر بـ 208.5 دولار في الشهر. ورغم أن الدخل المعلن للأسر قد يكون أدنى مما هو فعلياً، غير أن المعلومات اليدائية تؤكد الانخفاض الملفت لدخل الأسر في المنطقة، وذلك لكونهم يعتمدون على العمل الموسمي المتقطع.

بتصرف عن: Sims 2003.

### ثالثاً- مدن بلا أحياء فقيرة: السياسات والممارسات

"مدن بلا أحياء فقيرة" هو عنوان مبادرة لرابطة المدن طرحها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والبنك الدولي في عام 1999 كجزء من الجهود المبذولة لتحقيق الهدف المزدوج لجدول أعمال الموئل، وهو توفير المأوى الملائم للجميع والتنمية المستدامة للمستوطنات البشرية في عالم يزداد اتساعاً بالطابع الحضري. وقد تتبع موقف الحكومات العربية تجاه الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية المسار الدولي إلى حد كبير. ويمكن تبيان أربع مقاربات بدءاً من خمسينات القرن الماضي وحتى اليوم: (أ) إزالة الأحياء الفقيرة، مع اقتراح بعض الحكومات نقل سكانها إلى منازل جديدة حديثة؛ (ب) تجاهل سكان الأحياء الفقيرة وأنشطتهم؛ (ج) الاعتراف بهم بحكم الأمر الواقع؛ (د) محاولة إدماجهم ببقية المدينة. هذه التوجهات كانت دائماً موجودة حتى لو كان الخطاب العام قد تحول اليوم لصالح النهج الشمولي. وفي الواقع، إن العديد من الحكومات العربية تشدد بصورة متزايدة على ضرورة إضفاء الشرعية على المناطق غير القانونية القائمة وإدماجها مع بقية المدينة من النواحي المادية والاقتصادية والاجتماعية. وفي الوقت نفسه ترى معظم البلدان أن تحسين مستوى المستوطنات القائمة ليس كافياً إذا لم يقترن باستراتيجيات أوسع نطاقاً، خاصة تلك التي تعزز توفير المأوى الملائم للجميع. ويتناول هذا الجزء من البحث هذا التوجه المزدوج.

#### ألف- التعامل مع الأحياء الفقيرة القائمة

##### 1- السياسات العامة

تختلف سياسات البلدان العربية نحو الأحياء الفقيرة والاستجابة لمتطلباتها باختلاف السياق المحلي وأنواع المستوطنات، خاصة من ناحية موقعها، وكثافتها السكانية، وتاريخها، ونوعية بنائها، ووضعها القانوني. وبصفة عامة، يُسلم الجميع بأن الأنماط والمواقع المختلفة للأحياء الفقيرة تتطلب استجابات مختلفة. ويعتقد الكثيرون أن المناطق المركزية القديمة المتردية هي فئة خاصة من الأحياء الفقيرة، ولذلك فهي تتطلب سياسات إيمائية خاصة. وقد نظرت إدارات بعض المدن القديمة في المنطقة، مثل تونس وحلب، في استراتيجيات متكاملة للتنمية من أجل الحفاظ على المدينة القديمة كمكان للمقيمين الحاليين فيها مع الاستفادة الممكنة من طابعها التراثي بهدف الترويج السياحي.

أما بالنسبة إلى المناطق غير القانونية، فإن التوجه العام يسعى إلى الارتقاء بها لتتكامل مع سائر المناطق الحضرية. فعلى سبيل المثال، اعتبرت الحكومة المصرية 63 حياً من أصل 81 حياً من الأحياء الفقيرة التي جرى مسحها في القاهرة الكبرى، مناطق قابلة للترقية، بينما رشحت 18 منطقة فقط للهدم ونقل السكان منها. وعموماً، إن معظم المناطق غير القانونية التي تعتبر قابلة للترقية مُشيدة إما على أرض زراعية أو على أرض صحراوية. أما المناطق التي ارتثت هدمها فهي عادة مناطق صغيرة أو جيوب حضرية متردية خارج القلب التاريخي للمدينة (دراسة وزارة التنمية المحلية التي أجريت في عام 2001، والمشار إليها في Sims 2003). وقد تم بالفعل تحويل بعض المناطق المقرر هدمها إلى منتزهات وأعيد إيواء أهلها في مجمعات سكنية عامة.

كذلك تؤكد بلدان عربية أخرى الحاجة إلى رفع مستوى المستوطنات غير القانونية وهدم بعضها. فالمملكة العربية السعودية مثلاً تشدد على الحاجة إلى هدم المناطق التي شيدت بصورة غير قانونية على أراض خاصة وإعادة الأراضي إلى مالكيها الأصليين مع نقل شاغلي الأراضي الحاليين إلى مواقع بديلة (تقرير المملكة العربية السعودية 2005). وتستهدف سياسات هدم الأحياء الفقيرة في المغرب بشكل أساسي المناطق التي شيدت من مواد البناء الهشة (مثل الحديد المغضن، والطوب، والخشب، أو خليط مواد) وإعادة توطين سكانها في المجمعات السكنية العامة (Navez-Bouchanine 2003). وتشدد الحكومتان السورية واليمنية على الجوانب المادية للتحسين والحاجة إلى هدم المستوطنات غير الشرعية التي تهدد الأراضي الزراعية وتلك التي تشوه صورة المدينة. فالحكومة اليمنية تؤكد بشكل خاص الحاجة إلى هدم المستوطنات الفقيرة في صنعاء، وبالأخص تلك التي لا تتبع الخطط الحضرية، ونقل قاطنيها إلى مناطق حضرية جديدة (تقرير اليمن 2005).

## 2- استراتيجيات وأساليب التحسين

### (أ) التحسين المادي

يعتمد نهج الحكومات العربية للنهوض بالأحياء الفقيرة إجمالاً على تزويدها بالبنية التحتية والخدمات والمرافق العامة (الكهرباء، والمياه، والصرف الصحي، وإدارة النفايات الصلبة، ورفق الطرقات، والتخطيط والتنظيم). وعادة ما تُنفذ هذه المبادرات على مستوى البلديات، وقد تكون في بعض الحالات جزءاً من استراتيجية وطنية لترقية الأحياء الفقيرة وُضعت من قبل الحكومة المركزية. ويتراوح نطاق تدخل البلدية بين المساهمة في تمويل شبكات الصرف الصحي (بلدة تكيوين في أغادير في المغرب)، وتوفير خدمات بسيطة مثل تعبيد الشوارع (بلدية الشويفات في لبنان)، وتوفير المياه والخدمات العامة (بلدية الغيري في بيروت، ومستوطنة غليل في محافظة الحديدة في اليمن، ومستوطنة بمسيك في صنعاء، والمناطق غير القانونية في الرباط)، وتنظيم التخطيط الحضري على مستوى المستوطنة (المدينة المنورة والرياض في المملكة العربية السعودية). فقد استهدفت جهود التحسين التي بذلتها أمانة المدينة المنورة البنى التحتية فضلاً عن إعادة تخطيط الوحدات الحضرية والمباني السكنية وتعيين مرآب للسيارات وتخصيص مواقع مناسبة للمباني والمرافق العامة كالمباني الدينية، والمرافق التعليمية والصحية، وأنشطة الترفيه، إلخ. وبالإضافة إلى ذلك، أولت أمانة المدينة المنورة الاعتبار الواجب لربط المستوطنات غير القانونية ببقية أجزاء المدينة، وذلك عن طريق تحسين شبكة الطرق (تقرير المدينة المنورة 2005). وينطبق الشيء نفسه على الأحياء الفقيرة لمستوطنة أغادير في المغرب، التي تم تحسينها من قبل الحكومة المغربية بطريقة أصبحت بها غير مميزة عن أي حي رسمي من أحياء المدينة. وتقوم الحكومة المحلية حالياً ببناء المدارس والمتاجر والأسواق في منطقة رمل بالإضافة إلى الخدمات والمرافق الأخرى (UN-Habitat Best Practices Database).

### (ب) المساعدة المالية والتقنية

يربط العديد من البلدان العربية بشكل متزايد استراتيجيات التحسين المادي للأحياء الفقيرة ببرامج الائتمان الصغير والسياسات الرامية إلى تسهيل وصول ذوي الدخل المتدني إلى التمويل ليسير بهدف رفع مستوى الإسكان. هذا هو توجه مدينة حلب مثلاً التي سهلت حصول سكان المدينة القديمة الراغبين

في تحسين منازلهم على القروض المعفاة من الفائدة، فضلاً عن تقديم الإعانة المالية لسكان المباني القديمة ذات القيمة التاريخية والمعمارية المميزة. وفي مشروع حلب كما في بعض المشاريع الأخرى في المنطقة العربية (مثل حي الدرب الأحمر في القاهرة، وأغادير في المغرب، والمنارة في عمان) استكمل الدعم المالي بالمساعدة التقنية. وأحياناً لا يقتصر نشاط بعض السلطات ووكالات التنمية على تقديم الدعم التقني في الموقع بل يشمل أيضاً تقديم المخططات والرسوم المفصلة والمبادئ التوجيهية للراغبين في تحديث منازلهم أو توسيعها.

### (ج) التنمية الاجتماعية والاقتصادية

تلتزم عدة حكومات عربية اليوم بمبدأ التمكين الذي يروج له الخطاب الدولي حول التنمية. ولهذا تشدد استراتيجيات تحسين الأحياء الفقيرة المتبعة فيها على الحاجة إلى بناء قدرات سكان الأحياء الفقيرة من خلال تطوير مهاراتهم وتدريبهم. وترتبط برامج التحسين في العديد من المدن بأهداف التنمية المادية بأهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وبصورة رئيسية تلحظ بلدان عديدة الحاجة إلى إجراءات خاصة للحد من الفقر وخلق فرص عمل لسكان المنطقة؛

### (د) الشراكات

يعتمد الكثير من برامج التحسين على شراكة عدة فعاليات من القطاع العام، وبشكل متزايد تلعب الحكومات المحلية الدور المحوري في هذه الشراكة. وتلجأ مشاريع القطاع العام في الكثير من الأحيان إلى إقامة شراكات مع منظمات غير حكومية ومع منظمات المجتمع المحلي وذلك بهدف ضمان إدارة حضرية أفضل وحرصاً على استدامة المبادرات في المستقبل. أما مصادر التمويل فتختلف بين حالة وأخرى ولكنها تشمل في كثير من الحالات اتفاقات تعاونية بين الحكومات المركزية ومنظمات المعونة الدولية.

### 3- استراتيجيات التنظيم وإضفاء الشرعية

#### (أ) إضفاء الشرعية من خلال توفير البنية التحتية والخدمات

يُعتبر توفير الخدمات الأساسية اعترافاً ضمنياً وشكلاً من أشكال إضفاء الشرعية على مناطق السكن غير القانونية. وأحياناً يكون هذا هو الشكل الوحيد من أشكال الاعتراف الذي يمكن أن تحصل عليه المناطق المشيدة بصورة غير مشروعة. فعلى سبيل المثال، اقتصرت عملية إضفاء الشرعية على بعض المناطق السكنية غير القانونية في المغرب على تسويات هندسية، وتوحيد البنى التحتية الأساسية وإقامة الخدمات الحضرية. وقد أدى هذا النوع من التحسينات في أحيان كثيرة إلى زيادة عدد طبقات المباني القائمة (Navez-Bouchanine 2003).

#### (ب) إضفاء الشرعية عن طريق قوانين التنظيم وتمليك الأرض

لا يقتصر النهوض بالأحياء الفقيرة في بعض البلدان العربية على الجوانب المادية للتحسين، بل يشمل أيضاً تسوية وضعية الحيازة. فقد قامت السلطات في الخرطوم بإعادة تخطيط بعض الأحياء الفقيرة الهامشية وإعطاء حقوق الملكية لمن كانوا يملكون حقوقاً عرفية قبل عملية التحسين (حدث هذا في

فلاتة وديوم مثلاً) (EITayeb 2003). وفي الرياض، جرى التركيز على ضرورة إضفاء الشرعية على البناء غير المشروع عن طريق قوانين التنظيم، وذلك من خلال طريقتين: إعطاء سكان الأحياء الفقيرة حقوق الملكية، أو إضفاء الصفة القانونية على البناء غير القانوني من خلال إصدار تراخيص البناء. وبالفعل أعادت المملكة العربية السعودية تخطيط بعض المستوطنات غير القانونية ومنحت الأرض لسكانها. كذلك فإن إضفاء الصفة القانونية على البناء غير القانوني ضمن الملكية الخاصة هو أيضاً أمر شائع في بعض البلدان. ففي لبنان تقوض الأنظمة الحضرية هدم البناء غير القانوني الذي لا يتقيد بقوانين البناء وقواعد تقسيم المناطق. ومع ذلك، تمنع العوامل الاجتماعية والسياسية المختلفة المؤسسات العمومية من اللجوء إلى مثل هذه الإجراءات (Fawaz and Peillen 2003). وعلى العكس، غالباً ما تضفي الشرعية على البناء غير القانوني حتى لو كانت العملية مكلفة.

## باء- تخفيض الحاجة إلى أحياء حضرية فقيرة في المستقبل

### 1- تخطيط التنمية الوطنية

تتعامل بعض الحكومات العربية مع مشكلة المستوطنات الحضرية غير القانونية كجزء لا يتجزأ من خطة التنمية الوطنية المتكاملة. وبصفة خاصة، تولي البلدان التي تتوقع مزيداً من موجات الهجرة من الريف إلى الحضر (مثل الأردن، والجمهورية العربية السورية، ومصر، والمغرب، واليمن) الاعتبار الواجب لسياسات التخفيف من حدة الفقر وتنمية الريف على حد سواء. ويولي المغرب التنمية الريفية أولوية واضحة إذ من شأنها التخفيف من حدة الهجرة من الريف إلى الحضر، وبالتالي التقليل من الحاجة إلى مساكن غير قانونية حضرية جديدة. وتشمل مبادرات الحكومة المغربية في هذا الصدد تسهيل حصول سكان الريف الفقراء على التمويل الميسر، والدعم التقني، وتخصيصهم بالأراضي الزراعية، وتحسين شبكات المياه والري.

### 2- إدارة النمو الحضري

#### (أ) إعادة توجيه النمو الحضري

لقد نبه الارتباط الوثيق بين التحضر المتسارع ونمو الأحياء الفقيرة مدناً عربية عدة إلى ضرورة إعادة توجيه النمو الحضري بطريقة تجذب تدفق السكان إلى تجمعات عمرانية جديدة. ولعل أحد أكثر الأمثلة بيانية في هذا الصدد خطة التنمية الإقليمية التي طرحتها ونفذتها أمانة المدينة المنورة من أجل التخفيف من الضغط على الجزء المركزي من المدينة وتحسين نوعية الحياة الحضرية في المدينة ككل. وقضت الخطة الإقليمية للمدينة المنورة بتشديد ثلاث ضواح حضرية وثلاث مدن مساعدة قادرة على استيعاب 600 000 نسمة، إضافة إلى إنشاء شبكة طرق جديدة لربطها بالمدينة. كذلك اعتمدت خطة المدينة المنورة الإقليمية على التنمية الاقتصادية وخلق فرص عمل وأنشطة جديدة تعتمد على التكنولوجيا وأساليب التخطيط الحديثة (تقرير المدينة المنورة 2005). كما تُولي المدينة المنورة كـبعض المدن العربية الأخرى (مثل صنعاء وعمّان) الأهمية لوسائل النقل العام بغية تسهيل حركة الناس وتنقلهم بين أجزاء المدينة. وتنتظر عمّان في بناء خط لمترو الأنفاق (تقرير مدينة عمّان 2005).



### (ب) زيادة الكثافة الحضرية

حدثت زيادة التحضر وندرة الأراضي الحضرية ببعض البلدان العربية إلى إعادة النظر في الكثافة الحضرية المسموح بها. فقد أتاح مرسوم جديد في البحرين (بتاريخ 2005) تشييد مبان من 20 طابقاً في بعض المناطق الصالحة للتمدد العمراني، ويمكن أن يرتفع عدد الطوابق المسموح بها أكثر من ذلك في بعض المواقع، حسب ما تملّيه نُظم تقسيم المناطق. ومن شأن هذا المرسوم توفير المرافق العامة والإسكان لذوي الدخل المنخفض دون الحاجة إلى تخصيص مساحات كبيرة من الأرض العامة لهذا الغرض. ولأن معظم الأراضي في البلاد هي أراض خاصة (78 في المائة)، لجأت حكومة البحرين إلى الأبنية المتعددة الطوابق لأغراض الإسكان العام مع تشجيع القطاع الخاص على الاستغلال العمودي للأرض.

### (ج) تخطيط استخدام الأراضي

تؤكد بعض البلدان العربية البعد المادي للتخطيط المدني وتربط مشكلة الأحياء الفقيرة بأوجه القصور في تقسيم المناطق القائم وتخطيط استخدام الأراضي. فبعض البلدان (مثل الأردن، والجمهورية العربية السورية، والمملكة العربية السعودية، واليمن) ارتأت مراجعة الخطط المُدنية المطروحة بشكل يحد من توسع المناطق العشوائية والسكن غير القانوني. وقد أعطت معظم البلدان أهمية فائقة لتخطيط استخدام الأراضي ولصورة المدينة. فقد أعادت أمانة المدينة المنورة مثلاً النظر في توزيع استخدام الأراضي، وبناء عليه قررت نقل جميع الخدمات والأنشطة التي تتعارض مع دور المدينة المتعلق بمراسم الحج إلى المناطق الحضرية الحديثة والمدن المساعدة التي أُنشئت في أطراف المدينة والتي تهدف بشكل خاص إلى حل مشكلة السكن غير القانوني. فضلاً عن ذلك، تهدف خطة أمانة المدينة المنورة إلى الحفاظ على الأراضي الزراعية داخل المدينة وحمايتها من الانتشار العمراني.

### 3- أنظمة تقسيم المناطق وآليات المراقبة

تمثل أنظمة التنمية وآليات المراقبة جانباً آخر من جوانب التخطيط الحضري الذي توليه الحكومات العربية أهمية كبيرة. فلقد فرضت المدينة المنورة غرامات ورسوماً عالية جداً على الذين لا يلتزمون بقوانين البناء<sup>(6)</sup>. وهذا هو الحال أيضاً في الجمهورية العربية السورية، ومصر، واليمن. ففي الجمهورية العربية السورية تولي الحكومة انتباهاً خاصاً إلى التوسع السريع للمناطق العشوائية التي تحاذي الأراضي الزراعية المنتجة، وبصفة خاصة تعتبر تآكل الأراضي الزراعية المنتجة في محيط دمشق (تحديداً في منطقة الغوطة) مسألة ملحة تحتاج إلى معالجة حاسمة (تقرير الجمهورية العربية السورية 2005). وفي مصر، وللحد من ظاهرة تعدي العشوائيات على الأراضي الزراعية النادرة التي يجري الاستيلاء عليها تدريجياً بهدف التوسع العمراني، سُنّت بين عامي 1966 و1978 سلسلة من القوانين والمراسيم التي تحرم البناء على الأراضي الزراعية. وكان آخر هذه القوانين أكثرها صرامة إذ أنه جعل البناء غير المشروع على الأراضي الزراعية جريمة جنائية يجب أن تُعالج

(6) انظر جدول الغرامات في تقرير المدينة المنورة عام 2005.

ضمن الإطار القانوني المخصص لذلك (Sims 2003). وبالإضافة إلى ذلك، تأخذ بلدان عدة زمام المبادرة اليوم في تحديث أنظمة تقسيم المناطق بطريقة تقلل من الانتهاكات في المستقبل (الأردن مثلاً). وقد وضعت بعض البلدان قيوداً شديدة على حق التقادم المكتسب، وكان أشد هذه القيود في السودان، حيث صدر في عام 1970 قانون يعلن أن جميع الأراضي غير المسجلة هي ملكية عامة للدولة، وفي الوقت نفسه حظر هذا القانون اكتساب حقوق الملكية على أراض حكومية بالأدعاء بالحق بها بفعل مرور الزمن على إشغالها أو الانتفاع بها (Seragledin et al. 1980).

#### 4- نهج تمكيني للإسكان

تنبهت الحكومات العربية منذ زمن طويل، وإن بدرجات متفاوتة، إلى مسؤوليتها تجاه توفير المأوى للفقراء، غير أن مفهوم دور الحكومة الفعلي في توفير المسكن لذوي الدخل المنخفض قد تغير في العقد الأخير. فعلى غرار أماكن أخرى من العالم النامي، تسعى حكومات عربية عديدة اليوم إلى الانتقال من مبدأ توفير الإسكان إلى نهج تمكين الإسكان مع إعطاء القطاع الخاص دوراً رئيسياً في هذا الصدد. ويُفسر قصور سياسات الإسكان السابقة هذا التحول. ومن أفضل من يُمثل مسؤوليات الحكومة بوصفها "مساعداً" حكومة البحرين التي تصف نفسها وسيطاً لتسهيل وضبط وتنظيم قطاع الإسكان، إضافة إلى ضمان استيفاء احتياجات ذوي الدخل المنخفض. وفي الواقع، إن العديد من الحكومات العربية تدعم وتشجع استراتيجيات التنمية التي تيسر حصول الفقراء على: (أ) البنى التحتية والخدمات الملائمة؛ (ب) الأراضي القانونية؛ (ج) السكن بتكلفة مناسبة؛ (د) التمويل اليسير للإسكان. أما الطريقة التي يتم بها تنظيم الأراضي والخدمات العامة فتختلف من بلد إلى آخر. وفيما يلي بعض الاتجاهات المعروفة:

##### (أ) الموقع والخدمات

تعمل بعض البلدان العربية على تزويد ذوي الدخل المنخفض بالموقع، أما بناء المنازل فيُمول عن طريق توفير فرص لهم للحصول على قروض ميسرة. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مشاريع الموقع والخدمات التي أطلقتها أمانة عمان الكبرى بين عامي 1984 و1995 (المعروفة باسم منارة 1 و2 و3 و4). وتشمل هذه المشاريع 3 320 قطعة أرض سكنية (بمساحة 105.8 هكتارات) تستهدف فئات الدخل المنخفض الذين يعيشون في الحضر. وقد اعتمدت هذه المشاريع على بناء النواة الأساسية للمنازل مع ما يتصل بذلك من بنية تحتية ومرافق، ومن ثم إعطاء المستفيدين إمكانية الحصول على ائتمان (قروض الرهن العقاري) من أجل إكمال البيت (UN-Habitat Best Practices Database).

##### (ب) منح الأراضي

تضع بعض البلدان العربية الغنية (الإمارات العربية المتحدة، والبحرين، وقطر، والمملكة العربية السعودية) الأراضي العامة الشاغرة وغير المطورة في تصرف مواطنيها وبشكل رئيسي المحتاجين منهم. فالمملكة العربية السعودية تُعطي الأولوية للأيتام، والأرامل، والنساء غير المتزوجات اللواتي تجاوزن 25 سنة من العمر، وذوي الاحتياجات الخاصة، وغيرهم من المواطنين الذين لا منزل لهم. وقد استفاد العديد من السعوديين من منح ملكية الأراضي. فبين عامي 2000 و2005 لبت أمانة المدينة المنورة 97.92 في المائة من طلبات المتقدمين لمنح الأراضي (الذين تقدموا بالطلبات خلال السنوات

الـ 20 الماضية). ويتم عادة تعيين الأراضي ومنحها للمواطنين والمتعهدين بناء على خطط حضرية تحدد الاستخدام المسموح به للأراضي في المنطقة. وترتبط منح ملكية الأراضي أيضاً ببرامج تمويل خاصة تهدف إلى توفير السكن الملائم بأسعار معقولة.

### (ج) التمويل اليسير بهدف السكن

تستجيب مؤسسات تمويل الإسكان التابعة للعديد من الحكومات العربية بصورة متزايدة لاحتياجات السكان الفقراء في المناطق الحضرية. فقد أنشأ بنك الإسكان البحريني مثلاً ثلاثة صناديق للتمويل العقاري لدعم الأسر ذات الدخل المنخفض في الحصول على الائتمان الميسر لشراء منزل جديد أو صيانة وإعادة تأهيل المنزل القائم. ومن أفضل ميزات هذه الصناديق انخفاض معدلات فائدتها مقارنة بالمعدلات التجارية. وتشير التقديرات إلى استفادة 9 410 أسر في عام 2005 من برامج حكومة البحرين للإسكان والخدمات (التقرير القطري للبحرين 2005). وفي المدينة المنورة، أعطي 331 منزلاً قروضاً عقارية (تقرير المدينة المنورة 2005). وفي حين تشجع العديد من البلدان القطاع الخاص على الاستثمار في المساكن لذوي الدخل المنخفض، لا يزال البعض يستثمر في الإسكان العام من أجل تشجيع القطاع الخاص على أن يحدو حذوه. فعلى سبيل المثال، تقوم البحرين ببناء مجمعات متعددة الطوابق للإسكان العام (بشكل رئيسي في المدن الجديدة) وبيعها لذوي الدخل المنخفض. وتعطي الأولوية للقادمين من القرى القريبة، الذين يحظون أيضاً بفرصة الحصول على قروض ميسرة للإسكان.

## رابعاً- حقائق الإدارة الحضرية: أوجه القصور والقيود

لا شك أن بلداناً عربية عدة ملتزمة بهدف النهوض بالأحياء الفقيرة وباستراتيجيات التنمية الحضرية التي تراعي احتياجات الفقراء. فهناك إرادة سياسية ومبادرات جيدة عديدة. ومع ذلك، تبقى النتائج صغيرة نسبياً بالنظر إلى حجم المشكلة. وكما ذكرنا آنفاً، إن النمو السريع في عدد سكان المدن قد أدى إلى التحضر الوخيم للفقراء. ولسوء الحظ لم تول السياسات العامة والممارسات والأنظمة السائدة الأولوية أو الاهتمام الكافي والدائم للاحتياجات السكنية للفقراء الحضر. ويسلط هذا الجزء من البحث الضوء على أوجه القصور والقيود في تعامل الإدارة الحضرية مع التحضر وخاصة مع الأحياء الفقيرة. ويمكننا تلخيص هذه الحقائق تحت العناوين الستة التالية: (أ) عدم إعطاء الأولوية والاهتمام الكافيين للفقراء في المناطق الحضرية؛ (ب) فهم خاطئ لمشكلة الأحياء الفقيرة وحلها؛ (ج) جهود ميسّسة ومحدودة لإضفاء الشرعية على الأحياء الفقيرة؛ (د) المنافسة على الحيازة العقارية والإخلاء القسري للفقراء؛ (•) تدابير محدودة وغير ملائمة لمنع نشوء أحياء فقيرة وانتهاكات جديدة؛ (و) انسحاب القطاع العام من القطاع الحضري وقطاع الإسكان.

### ألف- عدم إعطاء الأولوية والاهتمام الكافيين للفقراء في المناطق الحضرية

رغم أن حكومات عربية عدة قد تناولت في العقد الأخير مشكلة الأحياء الفقيرة، إلا أن الاحتياجات المحلية والأولويات كانت ولا زالت تستهدف قطاعات إنمائية أخرى بدلاً من النهوض بالأحياء الفقيرة وإسكان الفقراء. ففي الصومال والعراق وفلسطين ولبنان أعطيت الأولوية لإعادة التأهيل والإعمار. ورغم تطرّق الأردن ومصر إلى موضوع القضاء على الفقر، تحظى استراتيجيات تخطيط المدن ومشاريع البنية التحتية الكبيرة والتحسينات بأهمية أكبر. كذلك، فإن سياسات التنمية الوطنية للبلدان الأخرى التي أعطت الأولوية للقضاء على الفقر (مثل الجمهورية العربية السورية والمغرب واليمن) تتجه أكثر نحو قطاعات مثل الصحة والتعليم والتنمية الريفية بدلاً من رفع مستوى الأحياء الفقيرة وتحسين الظروف المعيشية للفقراء الحضر، مما أبقى جهود تطوير الأحياء الفقيرة والميزات المخصصة لها صغيرة نسبياً في كثير من الحالات والأموال المخصصة لمشاريع البنية التحتية والمشاريع الفخمة كبيرة جداً (كما هي الحال في لبنان ومصر).

وبشكل عام، لم تول الحكومات المحلية ولا المنظمات الدولية المانحة قدراً كافياً من الاهتمام بالسياسات والبرامج التنفيذية التي تعطي الأولوية المباشرة لمشكلة الأحياء الفقيرة والفقر الحضري. وعلاوة على ذلك، فإن ميل معظم برامج المساعدة الإنمائية إلى تهميش قضايا الفقر الحضري يطيل في أمد المشكلة الحضرية. ويستهدف التمويل الخارجي في بعض البلدان المناطق الريفية بشكل أساسي مما يوحي بأن الفقر في المناطق الحضرية هو أقل خطورة من الفقر في المناطق الريفية (Satterthwaite 2003). وقد اقتصر نشاط الصندوق الاجتماعي المصري مثلاً (المؤسسة الأكثر فعالية في مصر في مجال التخفيف من حدة الفقر ومكافحة البطالة) في المقام الأول على المناطق الريفية نتيجة للضغوط من الوكالات المانحة باعتبار أن الفقر أشد قسوة في القرى المصرية فضلاً عن أن التدخلات في المناطق الحضرية لن تؤدي إلا إلى تسريع الاندفاع السكاني نحو المدن (Sims 2003). هذه السياسة، كما يلاحظ سيمز، تكشف عن عدم دراية كافية بالبعد الحضري للمشكلة، حيث إن الإحصاءات الرسمية تفيد أن حوالي 50 في المائة من المصريين يعيشون في المناطق الحضرية (ولكن

بحسب معلومات غير رسمية ربما تصل هذه النسبة إلى 70 في المائة). إن عدم وجود إحصاءات موثوق بها بشأن الأحياء الفقيرة وخصائص واحتياجات الأسر المعيشية يزعزع إمكانية نجاح استراتيجيات الإيواء المتبعة. وهكذا، فإن الافتقار إلى البيانات المجمع والمحللة على مستوى تفصيلي مناسب يحول دون تصميم برامج فعالة لمكافحة الفقر.

#### باء- فهم خاطئ لمشكلة الأحياء الفقيرة وحلها

ترتبط الرغبة في التصدي لمشكلة الأحياء الفقيرة في كثير من الحالات بالاهتمام بتجميل المدينة وليس بالاستجابة لاحتياجات فقراء الحضر الملحة. وتركز بعض الحكومات العربية بشكل أكبر على صورة المدينة ونوعية البنية التحتية المادية فيها أكثر من تركيزها على المهام الرئيسية للإدارة الحضرية والتخطيط المدني (كإعادة توجيه النمو الحضري والإدماج الاجتماعي). فاليمين مثلاً يرى أن تحسين صورة المدينة يقتضي منع الباعة المتجولين (التقرير القطري لليمن 2005). وتشدد الجمهورية العربية السورية على استراتيجيات تجميل المدينة التي تدعو إلى هدم بعض المناطق غير الشرعية لتحل محلها الأبنية الحديثة (تقرير الجمهورية العربية السورية 2005). ومن الواضح أن بعض الأطراف المعنيين لا يزالون يرون في الأحياء الحضرية الفقيرة منظراً قبيحاً يجب إزالته.

إن عدم وضوح تعريف مصطلح "الأحياء الفقيرة" يساهم بالتأكيد في المشكلة، إذ يصير بعض المسؤولين المحليين والمهنيين وبعض قاطني المدن من فئات المجتمع الأكثر حظاً على وصف الأحياء الفقيرة بأنها "سرطان" أو "لطخات سوداء" أو "أحزمة بؤس" وينسبون إليها جميع أنواع المساوئ التي تعاني منها المناطق الحضرية (التلوث والمرض والفوضى والإخلال بالنظام). ولا شك في أن هذه الآراء تعكس فهماً ضيقاً جداً للتحديات الحضرية. كما تجدر الإشارة إلى أن التمييز بين أنواع الأحياء الفقيرة هو في غاية الأهمية. ففي حين أن التطفل غير المشروع على الأراضي الزراعية القليلة وعلى الأراضي الخاصة والمناطق المركزية الرئيسية يحتاج إلى لجم، فإن الرغبة في استئصال الأنواع الأخرى من المستوطنات غير القانونية تستوجب مزيداً من التفكير.

إن الهدف من خطة عمل "مدن بلا أحياء فقيرة" لا يعني القضاء على المستوطنات غير الشرعية بل القضاء على حالة التدهور والتهميش التي يعاني منها سكان الأحياء الفقيرة. كما أنه لا يعني منع وتجريم كل أنواع الأنشطة السكنية غير القانونية. فالأحياء غير القانونية من جهة والمدن من جهة أخرى يحتاج كل منها إلى الآخر لأن العديد من سكان هذه الأحياء يشكلون مصدراً لليد العاملة الرخيصة التي تحتاج إليها المدن (Mumtaz 2001). ولهذا، فإن لترتيبات الإسكان غير القانوني أهمية جوهرية، خاصة عندما لا تتوفر بدائل مجدية وعندما لا يسمح الحد الأدنى للأجور بالحصول على سكن ملائم بتكلفة مناسبة. ومن الملفت أن الخطاب الرسمي عن الأحياء الفقيرة في البلدان العربية لا يتطرق بشكل كاف إلى الفوائد المرتبطة باقتصاد القطاع غير الرسمي والاستراتيجيات الإسكانية للفقراء.

وفي حين ينسب العديد من السياسيين والمهنيين حالة التدهور والفوضى في المناطق الحضرية إلى نمو العشوائيات والسكن غير القانوني، هناك من الأدلة ما يكفي لتبيان أن المشاكل الحضرية ليست نتيجة للفقر الحضري فقط بل للثروة الحضرية أيضاً. ففي مدينة بيروت مثلاً حوتت المباني الجديدة الفاخرة صورة المدينة وغيّرت كثافة ونوعية الأماكن العامة القائمة من حولها بشكل جذري. وهكذا

بدأت المساحات الخضراء والمفتوحة في المدينة بالاندثار، وتحولت الواجهة البحرية تدريجياً إلى كتلة عملاقة من الإسمنت والمباني الشاهقة.

### جيم- جهود مُسيّسة ومحدودة لإضفاء الشرعية على الأحياء الفقيرة

غالباً ما تعترض الجهود التي تبذل لإضفاء الشرعية على المستوطنات غير القانونية عدة عوائق قانونية ومالية وإدارية، مما يجعل عملية التحسين المادي طويلة ومكلفة للغاية. ففي الرباط مثلاً بدأت عملية إضفاء الشرعية على بعض المستوطنات منذ 15 عاماً، ومع ذلك فإن معظم هذه المستوطنات هي حتى اليوم كثيفة الازدحام ومخدّمة بطريقة غير فعالة (Navez-Bouchanine 2003). والحقيقة أن عجز كثير من سكان الأحياء الفقيرة عن الحصول على الائتمان اليسير لتحسين مساكنهم، فضلاً عن محدودية الميزانيات العامة المكرسة لرفع المستوى المادي للأحياء الفقيرة، قد حصر الجهود الرامية إلى النهوض بهذه الأحياء في مناطق صغيرة كان القصد منها تقديم أثر ظاهر للعيان يُبين للسكان المحليين النوايا الحسنة للقطاع العام والمنظمات المانحة.

وفي حين قد يتمكن سكان المناطق غير القانونية حقاً من الحصول على الخدمات الأساسية، فإن إضفاء الشرعية على الحيّزة لأولئك الذين وضعوا يدهم بصورة غير قانونية على أرض عامة عملية أكثر تعقيداً. هذا ما حدث في المشروع السكني في عين حلوان في القاهرة الذي تنفذه وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، حيث واجهت فكرة تنظيم الحيّزة التي دعا إليها برنامج تحسين المنطقة معارضة سياسية كبيرة. ونتيجة لذلك، لم يتمكن السكان من الحصول على سندات ملكية الأراضي (Taher 2001). وتبتعد حكومة الأردن عن مسألة حيّزة الأراضي في سياساتها الحالية نحو العشوائيات والسكن غير القانوني لتحصر جهودها في تزويد هذه المناطق بالخدمات.

ويُعتبر موضوع إضفاء الشرعية على الحيّزة مسألة قابلة للخلاف. وتتفاقم المشكلة حين تؤدي الصراعات الإثنية والدينية و/أو السياسية إلى انقسامات في الدولة والمجتمع (مثل حال السودان، والعراق، والأراضي الفلسطينية، ولبنان). فالحصول على الخدمات الأساسية والاستحقاقات في هذه السياقات يرتبط بوجود علاقات قوة انتهازية واستغلالية أو علاقات ذات منفعة متبادلة، والتي غالباً ما تغلب فيها مصلحة فريق على آخر، خاصة إذا كان الفريق الغالب يخدم بشكل أفضل مصالح الزعماء السياسيين. كما أن السياسات العامة تجاه مناطق السكن غير القانونية قد ترفض إضفاء الشرعية على أوضاع بعض المجموعات الإثنية والأقليات الاجتماعية أو تزديهم بشكل هادف. وحتى في بعض البلدان العربية الغنية قد يكون التحيز الاجتماعي واضحاً للغاية وكذلك أنماط الاستبعاد من التنمية. ففي الكويت مثلاً توجد انقسامات اجتماعية بين الأسر المستقرة في البلد منذ فترة طويلة وبين الأسر التي استقرت في العقود الثلاثة الماضية. إن المجموعة الثانية هي أقل حظاً من الأولى حتى أن بعض أفرادها لم يُمنح الجنسية الكويتية ولذلك يُسمون "بدون" أي بدون جنسية (National Economies Encyclopedia 2007). فالمستبعدون اجتماعياً لا يحصلون على الاستحقاقات والحقوق التي يتمتع بها المواطنون الآخرون، مثل الحق في ملكية الأرض، والسكن الملائم، والخدمات، والتعليم، وفرص العمل في القطاع الرسمي. هذا الأمر ينطبق على اللاجئين الفلسطينيين المقيمين في لبنان كما على العمال المهاجرين الفقراء الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية في دول الخليج الغنية

بالنقط. وهذا يؤكد أن الأحياء الفقيرة هي نتيجة حتمية للتحضر بسبب الانقسامات الاجتماعية والتفاوت الكبير في الدخل والرغبة في استخدام العمالة الرخيصة.

ومن المفارقات أن مفهوم ضمان الحيازة في معظم البلدان العربية لا يزال مقتصرًا إلى حد بعيد على الحصول على الملكية العقارية، في حين أن برامج تملك الأراضي تلاقي معارضة سياسية شديدة. وهذا يشير بوضوح إلى أنه لم يتم النظر بجدية في خيارات حيازة وسيطة قابلة للتطبيق من الناحية القانونية، كما يبرز المشكلة التي تواجه القاطنين بصورة غير قانونية في الحصول على الائتمانات. وبالفعل، إن غياب الملكية العقارية قد حد في كثير من الحالات عدد الذين يحق لهم الحصول على القروض، حيث إن الذين لا يملكون أي وضع قانوني لاستعمال الأملاك (غير مستأجر أو غير مالك) لا يحصلون على قروض الإسكان (مثلاً حلب). كما أن الافتقار إلى الحيازة القانونية يحرم سكان المناطق غير القانونية في بعض الحالات (في الرباط مثلاً) من الحصول على الخدمات الحضرية الأساسية، وخصوصاً إذا كانت مستوطناتهم جديدة نسبياً.

#### دال- المنافسة على الحيازة العقارية والإخلاء القسري للفقراء

توفر النظم القانونية في معظم البلدان العربية مستوى معقولاً من الحماية لفقراء الحضر ضد عمليات الإخلاء القسري (انظر الفصل الثاني). ومع ذلك، تحتفظ الإدارات الحكومية بالسلطة التنفيذية في معظم البلدان. ففي حين أنه من النادر تنفيذ هدم قسري للأحياء الفقيرة والعشوائيات المنشأة منذ زمن طويل والتي تحظى بتأييد سياسي، فإن الجيوب الحضرية الفقيرة (خاصة تلك التي تقع في مناطق حضرية رئيسية) والأحياء الفقيرة التي انتهكت الأراضي الزراعية وتلك التي شيدت من مواد البناء الهشة هي أكثر أنواع المناطق العشوائية عرضة للهدم ولنقل السكان، خاصة إذا لم يتوفر لها الدعم السياسي اللازم (انظر الفصل الثالث). ورغم أن الخطابات الوطنية المتعلقة بالأحياء الفقيرة تولي أهمية كبرى لموضوع ضمان الحيازة، غير أن وضع الحيازة لكثير من الفقراء الحضر تبقى بحكم الواقع تحت التهديد المستمر. بل حتى الملكية القانونية للأرض وغيرها من أشكال الحيازة المعترف بها لا تكون ضماناً ضد عمليات الإخلاء القسري في بعض الحالات.

وتعتبر عمليات الإخلاء القسري، سواء كانت بسبب التعدي على أملاك الغير أو لغرض تحسين البنية التحتية والتنمية الحضرية ومشاريع تجميل المدن، سبباً رئيسياً في إدامة الفقر الحضري وظهور أحياء فقيرة جديدة وانتهاكات في أماكن أخرى. ولا شك في أن عمليات الإخلاء القسري بسبب الصراعات المسلحة والصراعات السياسية (كما هي الحال في السودان، والصومال، والعراق، والأراضي الفلسطينية، ولبنان) هي أفسى الأنواع. غير أن هذه الحالات تستثنى من المناقشة لأنها نتيجة الحروب والصراعات السياسية وليست نتيجة السياسات والإجراءات الحضرية غير الحساسة. وتؤخذ في الاعتبار هنا أشكال الإخلاء القسري الأخيرة فقط.

#### 1- الإخلاء القسري من أجل التجديد الحضري

إن التخطيط الحضري والرغبة في القضاء على الأحياء الفقيرة كانا دائماً مرتبطين بشكل محكم. وحتى اليوم، تولد مشاريع التجديد الحضري وتحديث البنية التحتية (كما هي الحال في القاهرة وبيروت)

أنماطاً مختلفة من الإخلاء القسري للسكان. ويُعتبر مشروع التجديد الحضري الأخير لعزبة المطار في حي إمبابة قرب القاهرة أحد الأمثلة الشائعة. فوفقاً لأحد المقالات الصحافية التي نشرت مؤخراً، تجري تنمية حي إمبابة من دون أن يحصل الفقراء على تعويضات انتقال عادلة (أو أسباب وجيهة تبرر الحاجة إلى تغيير أماكن إقامتهم). ويرفض 95 في المائة من سكان المنطقة مغادرة منازلهم ويعارضون المشروع بشدة. والكثيرون منهم يصرون على الحق في الحصول على شقة جديدة في المنطقة نفسها إذا كانت التنمية أمراً لا مفر منه. والجدير بالذكر أن سكان عزبة المطار ليسوا بواقعي يد، بل هم الأصحاب الفعليون للعقارات، بيد أن معظمهم أيضاً من ذوي الدخل المنخفض (المصري اليوم 2007).

وفي لبنان أيضاً غالباً ما تخطط وتنفذ الطرق السريعة الجديدة والمشاريع العملاقة في الأحياء الفقيرة. فعلى سبيل المثال، عازمت خطة عام 1983 لتوسيع المطار أن تزيل ما بين 30 في المائة و40 في المائة من أحياء منطقة الأوزاعي الفقيرة. واقترحت خطط أخرى بناء جسر فوق المنطقة بطول 2.5 كلم وعرض 16 متراً، غير أن لياً من هذين المشروعين لم ينفذ بسبب مقاومة سكان المنطقة المدعومين من أحزاب سياسية. أما سكان بعض الأحياء الفقيرة الأخرى، مثل منطقة الجناح ومحلة كرم الزيتون ومنطقة النبعة، فقد كانوا أقل حظاً إذ تسببت الطرق السريعة والجسور التي نُفذت في مناطقهم في نزوح عدد كبير منهم وأصبحت مصدر إزعاج كبير للذين قرروا البقاء (Fawaz and Peillen 2003).

ومن الواضح أن تحسين البنية التحتية يكتسب أهمية قصوى بالنسبة إلى أي مدينة. غير أن المشكلة تظهر عندما لا تكون التنمية العمرانية مصحوبة بالتعويض العادل أو باستراتيجيات سليمة لإعادة الإسكان، وعندما تخدم المشاريع الجديدة المصالح الخاصة بدلاً من المصالح العامة. فالأراضي الحضرية هي "سلعة" قيمة وثمة منافسة شديدة لافتنائها. ولسوء الحظ، من المعتاد أن تُستخدم مشروعات تحسين البنية التحتية والتجديد الحضري للمناطق المتدهورة كأداة لإبعاد قاطنيتها لقاء تعويضات منخفضة، ومن ثم تحويل الملكية إلى مجموعات أغنى وأقوى.

## 2- الإخلاء القسري بسبب السوق العقارية

قد تُسبب السوق العقارية أيضاً إخلاءات تستهدف محدودي الدخل في المستوطنات الحضرية. وغالباً ما ترتبط ضغوطات السوق العقارية بشكل وثيق بخطط التجديد الحضري. فالمزيج المؤلف من ضغوط السوق، وارتفاع بدلات الإيجار، وتكلفة الخدمات، والضرائب، والتكاليف المعيشية العامة يدفع أصحاب الدخل المنخفض إلى الانتقال من منطقتهم إلى منطقة أخرى. وهذا النوع من الإخلاء يحدث (وإن بشكل غير ملحوظ أحياناً) في جميع مدن العالم حتى في البلدان التي لديها تدابير دستورية جيدة نسبياً ضد عمليات الإخلاء القسري (Durand-Lasserre 2004). فمجرد الإعلان عن خطة لتنمية المنطقة قد يكون سبباً كافياً لزيادة أسعار العقارات، ليس فقط في المنطقة المقرر تنميتها بل في الأحياء المحيطة بها أيضاً. وهذا ما حدث فعلاً في بعض المناطق القريبة من عزبة المطار في إمبابة القاهرة حيث ارتفعت أسعار الأراضي بسرعة فائقة من 400 جنيه مصري للمتر المربع إلى 1 000 جنيه مصري للمتر المربع (المصري اليوم 2007). وفي مشروع حي حلوان في القاهرة أيضاً كان مجرد الوعد بحيازة الملكية العقارية كافياً لتصعيد الأسعار (Taher 2001). فمن غير المستغرب إذا أن تحصل عمليات نقل ملكية واسعة النطاق بتعريض أصحاب الأملاك لإغراء البيع. بيد أن الأسعار الجديدة تجعل التملك العقاري صعباً جداً بالنسبة إلى ذوي الدخل المحدود، وبالتالي تصبح الملكية في نهاية المطاف في أيدي سماسرة الأراضي وأصحاب الدخل المرتفع.



### 3- الإخلاء القسري بسبب التعديت أو الأعمال المريبة

تتم في بعض البلدان العربية عمليات إخلاء قسرية على أيدي رجال الشرطة بسبب التعديت أو الأعمال المريبة. وتأخذ هذه الظاهرة أبعاداً قصوى في مصر. فوفقاً لتقرير نشره المركز المصري لحقوق السكن بالتعاون مع المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، هُدمت بين أواخر التسعينات وأوائل الألفية الحالية آلاف المباني إما بسبب توسيع الشارع، أو بسبب التعدي على الأراضي الزراعية، أو بهدف القضاء على الأعمال المريبة. حتى منازل أولئك الذين تمكنوا من الحصول على حكم قضائي لوقف الهدم لم تسلم من الجرافات. فقد هُدمت بعض المنازل لأنها بنيت على أراض عامة على الرغم من وجود وثائق رسمية تثبت أن هذه الأسر قد عاشت في المنازل المذكورة لفترات تتراوح بين 8 سنوات و15 سنة (ECHR-WOAT). وهذا يؤكد أن حتى الحيابة المضمونة لا يمكن أن تحمي الفقراء والضعفاء عندما لا يكون هناك دعم سياسي.

### 4- الإخلاء القسري من قبل المالك

هو نوع آخر من عمليات الإخلاء القسري التي تحدث في المدن العربية. فقد دفعت ضوابط الإيجارات أصحاب الأملاك إلى الشعور بأنهم قد خُدعوا في ما يتعلق بالقيمة الحقيقية لمنازلهم المؤجرة، وبالتالي أصبحوا يرفضون الاستثمار في أعمال الصيانة لأنهم لا يستطيعون استرجاع تكاليف هذه الأعمال من خلال ما يدخل إليهم من بدلات إيجار. ومن البديهي أن عزوف المالكين عن إجراء أعمال الصيانة أدى إلى تدهور حالة المساكن. وقد سُجلت معظم المضاعفات الحادة في مصر أيضاً، حيث أصدرت الحكومة المصرية 111 875 أمر هدم لمنازل على وشك الانهيار وقد نُفِّذ منها 628 69 أمراً أي 62 في المائة (ECHR-WOAT). وهناك حالات عمد فيها أصحاب الأملاك إلى الإضرار بالمباني عن قصد من أجل التخلص من المستأجرين. وفي حالات أخرى، لم يعط أصحاب العقارات موافقتهم للمستأجرين لقيام بأعمال صيانة بأنفسهم، ما لم يوافق المستأجر على زيادة بدل الإيجار. ففي حين أن فكرة زيادة بدل الإيجار تبدو عادلة، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار أن ضبط الإيجارات قد صمم خصيصاً لمصلحة المستأجر دون المالك، إلا أنها قد تؤدي إلى تشريد حتمي للأسر الأشد فقراً إذا لم تُتخذ إجراءات قانونية لحمايتهم.

### هاء- تدابير محدودة وغير ملائمة لمنع نشوء أحياء فقيرة وانتهاكات جديدة

#### 1- الإفطار إلى استراتيجيات لنقل السكان أو وجود استراتيجيات نقل غير ملائمة

على الرغم من تركيز الخطاب السياسي في معظم البلدان العربية على الالتزام بإيجاد مساكن بديلة للسكان المشردين، في حال كان الانتقال ضرورياً من أجل تحسين المنطقة، هناك حالات لم يُقَدَّم فيها أي سكن بديل، وحالات أخرى قُدم فيها سكن بديل ولكن في مواقع بعيدة غير ملائمة. فقد فضّل العديد من سكان الحضر الفقراء، الذين أعطوا مساكن بديلة في المدن الجديدة التابعة للقاهرة، بيع هذه المساكن والعودة إلى وسط المدينة ليكونوا أقرب إلى فرص العمل، حتى وإن كان قرارهم يعني العيش في مساكن غير ملائمة أو التكدس على سطوح الأبنية وتحت الأدراج وحتى في المقابر. وتشير هذه الحالات بوضوح إلى أن الأولويات تختلف بين مجموعة فقراء وأخرى. فليس كل الفقراء على استعداد للتضحية بموقعهم الاستراتيجي في المدينة لقاء ضمان الحيابة في منطقة أخرى إذا كانت هذه المنطقة تقع في مكان غير

ملائم لسوق العمل. فالفئات الأشد فقراً تعطي الأولوية عادة للأماكن الحضرية القريبة من فرص كسب العيش. أما الفئات الفقيرة ذات المداخل الثابتة، فقد تعطي الأولوية لضمان الحيابة بشكل من الأشكال، ولذا تكون على استعداد للسفر مسافات أطول للوصول إلى العمل. أما الفئات الأقل فقراً، فعادة ما تعطي الأولوية لحيابة أطول أجلاً وأكثر قانونية، فتصبح المسافة بين المسكن وموقع العمل أقل أهمية (Durand-Lasserre et al. 2002).

## 2- الإجراءات القانونية والإدارية المضنية

تشكل الإجراءات القانونية والإدارية المضنية عائقاً يحول دون تمكن القاطنين بصورة غير مشروعة من إضفاء الشرعية على وضعهم. ففي منشوراته المعروفة عن الأطر التنظيمية، لاحظ دو سوتو أنه يتوجب على شخص مخالف في مصر 77 إجراء بيروقراطياً على الأقل في إحدى وثلاثين وكالة عامة للحصول على التسجيل القانوني لقطعة أرض موجودة في أراض صحراوية تملكها الدولة. وهذا يستغرق فترة ما بين 5 سنوات و14 سنة، بالإضافة إلى 16 سنة من النضال البيروقراطي، إن لم يكن مدة أطول، للحصول على الترخيص القانوني للبناء على أراض مصنفة زراعية (De Soto 2000). وهذه الحواجز الإدارية تفسر قيام العديد من الناس بالبناء بطريقة غير قانونية. فمن الأسهل للسكان بشكل غير قانوني أن يبقى على هذه الحال لأن أي محاولة منه لعبور القنوات الصحيحة قد تؤدي إلى هدم منزله أو توجيه التهمة إليه بارتكاب جنحة.

## 3- الضوابط البيروقراطية للتنمية

يرى معظم البلدان العربية أن هناك حاجة إلى سن ضوابط تنمية صارمة ورادعة لمنع البناء غير القانوني، غير أن بعض هذه البلدان يتبنى استراتيجيات تقليدية للتخطيط والتصميم تعتمد على التدخلات البيروقراطية التي تقيد الممارسات غير المرغوب فيها بدلاً من تشجيع الحلول الاستباقية للمشاكل الاجتماعية والبيئية (Rubbo et al. 2004). وليست هذه المشكلة الخطيرة محصورة بالعالم العربي فقط، إنما تطال أيضاً العديد من المدن النامية في جميع أنحاء العالم. ففي حين أنه من الضروري مراقبة أنشطة البناء غير المشروع ومنع التعديات على الأراضي الزراعية النادرة والمناطق الخضراء في الحضر، لا يمكن أن يتم هذا من خلال نظام يعتمد في معظمه على الغرامات والعقوبات. فنظام الغرامات لا ينهي عن الانتهاكات. وكلما كانت الضوابط أكثر صرامة زاد احتمال أن تقوم بعض الفئات النافذة باستخدامها لمصالحها الشخصية (Mumtaz 2001). وفي بيروت مثلاً، حيث ضغوط التحضر المتسارع عالية جداً، ليس الفقراء وحدهم من يخالف قوانين وأنظمة البناء، بل الفئات الأغنى والأفضل حالاً أيضاً. فالضوابط التي تقضي بفرض عقوبة صارمة لا تنثي الأغنياء عن مخالفة القانون، إذ أنه من السهل عليهم تسوية الموقف وإضفاء الشرعية على أوضاعهم، في حين أن هذه الضوابط تسود وتطبق فقط على الجماعات الأخرى الفقيرة.

## 4- عدم قدرة البلديات على الإشراف بكفاءة على تنمية الأراضي

تعتبر معدلات النمو والتوسع العمراني التي لم يسبق لها مثيل، في ظل عدم قدرة البلديات على الإشراف على تنمية الأراضي في الكثير من الأحيان، إحدى أصعب المشاكل التي تواجه معظم المدن العربية. فعالباً ما تملك الهيئات البلدية السلطة لمراقبة تنمية الأراضي التي تقع في نطاق ولايتها، بينما

لا تكون لها أي سيطرة على الأنشطة التي تجري على هامش حدودها. ولم تحظ محاولات إحلال اللامركزية في العديد من البلدان العربية إلا بنجاح محدود، مما تسبب أحياناً بنشوء الخلافات وعدم وضوح المسؤوليات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية. وأدى صراع النفوذ أحياناً إلى تغذية الانتهاكات والمخالفات بدلاً من ردعها. فقد ارتفع مستوى الانتهاكات وبالتالي عمليات الإخلاء القسري في محافظة الغربية في مصر مثلاً لسببين رئيسيين هما كون المحافظة خسرت المناقصة لتوسيع نطاقها الإقليمي على الأراضي الصحراوية، ورفض الحكومة المركزية تعديل المخطط التصميمي لقرى ومدن المحافظة بأساليب تتيح نموها الطبيعي. وهذان العاملان معاً أجبرا الناس على اللجوء إلى الوسائل غير المشروعة والبناء على الأراضي الزراعية، حيث كان هذا هو الحل الوحيد المتاح لهم (ECHR-WOAT)<sup>(7)</sup>.

#### واو- انسحاب القطاع العام من القطاع الحضري وقطاع الإسكان

إن سياسات التعديل الهيكلي والإصلاحات الاقتصادية، ومن ضمنها خصخصة الخدمات العامة، وزيادة الضرائب، وانخفاض الإعانات العامة، وتراجع القطاع العام عن توفير مساكن لذوي الدخل المنخفض، قد صعدت مشكلة إسكان الفقراء الحضر وعززت الانتشاقات القائمة بين قطاعات المجتمع الغنية والفقيرة. فمع انسحاب القطاع العام من قطاع الإسكان لم يعد بإمكان ذوي الدخل المنخفض والمتوسط الحصول على حيازة عقارية عن طريق الإيجار. أما القطاع الخاص فاستهدف بشكل خاص ذوي الدخل العالي والمتوسط العالي في أنشطة البناء، مما وضع سوق العقارات في أزمة حادة. فهناك في الكثير من المدن العربية عرض كبير للمباني الضخمة الفاخرة التي لا تتطابق مع متطلبات السوق وحاجة الناس الملحة إلى مساكن منخفضة أو متوسطة التكاليف. ويُعتبر وجود أعداد هائلة من الوحدات السكنية الشاغرة في العديد من المدن العربية أكبر دليل على فشل الأسواق العقارية في تلبية احتياجات سكان الحضر. ويصف بعض خبراء الإسكان في مصر الأزمة بأنها "مساكن بدون سكان وسكان بدون مساكن". كذلك في لبنان حيث قُدِّر عدد الوحدات الشاغرة في بيروت بـ 27 180 وحدة أي ما يعادل 11.9 في المائة من مجموع الوحدات السكنية الموجودة، وفي جبل لبنان بـ 45 681 وحدة أي 20 في المائة؛ وفي المملكة العربية السعودية حيث قُدِّر عدد الوحدات السكنية الشاغرة في المدينة المنورة بـ 28 592 وحدة؛ وفي الجمهورية العربية السورية حيث تبلغ نسبة الوحدات السكنية الشاغرة نحو 18 في المائة من مجموع الوحدات السكنية الموجودة (تقديرات عام 1999). أما العجز في عدد المساكن المطلوبة لتلبية احتياجات ذوي الدخل المنخفض والمتوسط فهو أعلى مما هو معروض. ففي بيروت وحدها مثلاً يُقدَّر الطلب بـ 350 000 وحدة سكنية (تقرير منظمة المدن العربية 2005).

وكان لانسحاب الدولة من القطاع الحضري أثر سلبي على فقراء الحضر. فقد أثرت خصخصة خدمات القطاع العام (مثل المياه، والنفايات الصلبة، والكهرباء، والغاز)، التي اعتمدتها بعض البلدان العربية، سلباً على عملية النهوض بالأحياء الفقيرة. في حي الدرب الأحمر مثلاً (وهو حي تاريخي متردّد في قلب القاهرة) تُعرقل بيروقراطيات القطاع العام وخصخصة الخدمات العامة عملية إعادة تنشيط هذا الحي. وعلى وجه الخصوص، تُعتبر عملية توفير مياه الشرب المشكّلة الكبرى في المنطقة، فبالرغم من

(7) قامت المحافظة بين أيلول/سبتمبر 2001 وحزيران/يونيو 2002 بهدم 15 000 منزل بزعم أن هذه المنازل مبنية على أراض زراعية (ECHR-WOAT).

أن مشروع إحياء حي الدرب الأحمر (مبادرة مشتركة من مؤسسة آغا خان، والصندوق المصري السويسري للتنمية، وبنك التعمير الألماني، ومؤسسة فورد، ومحافظة القاهرة) قد قام بإصلاح شبكة المياه، لم يقم القطاع العام حتى الآن بتوفير المياه بالشكل اللازم، وهكذا فإن العديد من المنازل مزودة اليوم بأنابيب مياه جديدة ولكن من دون مياه. وهكذا، فإن عدم تكامل الجهود لتوفير البنية التحتية والخدمات الملائمة قد يضيّع إنجازات تحققت ويبقي الظروف المعيشية لفقراء الحضر على ترديها.

إن عدم قدرة الحكومات على التعامل مع الاحتياجات المتزايدة لسكان الأحياء الفقيرة، وسياسة المحسوبة والإقصاء والبيروقراطيات الموروثة، ومركزية سلطة اتخاذ القرار، كلها عوامل أدت إلى انعدام ثقة المجتمعات المحلية الفقيرة في جدية نوايا القطاع العام إزاء تحسين أوضاعهم المعيشية. وهذا هو موقف قاطني عزبة بخيت في القاهرة، على سبيل المثال، إزاء السياسات العامة. فبالرغم من أن عزبة بخيت هي الآن منطقة تجريبية للتحسين الحضري (مشروع محافظة القاهرة بدعم تقني ومالي من الحكومة الألمانية)، وبالرغم من مرور ثلاث سنوات على هذا المشروع وما تحقق في إطاره من تحسينات مادية واجتماعية في المنطقة، لا يزال هناك مستوى معين من انعدام الثقة والشك، حتى أن بعض سكان المنطقة لا يعلمون أن برامج التحسين موجودة (Sims 2003).

### الإطار 3- الإخلاء القسرية للسكان: حالة مصر (\*)

إن عمليات الإخلاء القسرية للسكان وتدمير المنازل التي تحصل في مصر من أشد الانتهاكات لحق الإنسان في السكن اللائق. وتحصل هذه الإخلاءات وأعمال التدمير على نطاق واسع وتستهدف بشكل خاص الفقراء. والنتيجة هي تفاقم أزمة السكن التي تواجه الفقراء حيث إن الحلول البديلة لا تأخذ في الاعتبار في الكثير من الأحيان الأبعاد الاجتماعية لمشكلة الإسكان ومسبباتها.

فحسب تقرير مشترك للمركز المصري لحقوق السكن والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، جرى هدم آلاف المباني بين أواخر التسعينات وبداية الألفية الحالية. فهُدمت على سبيل المثال منطقة الفواخير في القاهرة القديمة بحجة أن مشاغل السيراميك الموجودة في المنطقة لا تملك رخصاً قانونية. وبشكل أدق، هُدمت منازل 75 عائلة رغم أن 34 عائلة منها كانت تملك أدلة تفيد بأنها تدفع ضريبة الدخل المتوجبة عليها إلى الدولة. وفي منطقة الدويقة في القاهرة أيضاً قامت الجرافات بهدم 25 منزلاً لكونها بُنيت على أراض عامة، علماً بأن قرار الإخلاء تناقض مع وضع الحيابة، إذ أن أصحاب هذه المنازل كانوا يملكون وثائق رسمية تثبت أنهم عاشوا في منازلهم لفترة تتراوح بين 8 سنوات و15 سنة. وفي معظم الحالات لم يُبلغ أصحاب المنازل مسبقاً بأمر الهدم. وهكذا، لم يكن لدى الكثيرين الوقت الكافي لنقض قرار الهدم وإثبات حقهم بطريقة قانونية. كذلك لم يكن لديهم الفرصة للإخلاء والبحث عن سكن بديل.

كما لم يتم توفير منازل بديلة للسكان في مجمل الحالات. وفي الحالات القليلة التي تم فيها إعطاء منازل بديلة كانت هذه المساكن بعيدة نسبياً عن القاهرة. والأهم من هذا أن الخدمات العامة والمنازل الجديدة لم تكن مجانية. فقد توجب على هؤلاء الذين أُجبروا على الإخلاء دفع مبلغ من المال سلفاً للحصول على منزل بديل إضافة إلى بدل إيجار شهري يفوق قدراتهم المالية. وفي الحالات التي أعطي فيها السكان تعويضات مالية كانت هذه التعويضات زهيدة جداً فلم تنح لأصحابها إمكانية السكن البديل حتى في المستوطنات العشوائية.

(\*) عن موقع المركز المصري لحقوق السكن على الإنترنت: [www.echr.org/en/asd/02/repl.htm](http://www.echr.org/en/asd/02/repl.htm).

#### الإطار 4- المنافسة على حيازة الشاطئ البحري: حالة البحرين(\*)

تتميز الأجزاء المحاذية للشاطئ في البحرين، والتي تعتبر مقصداً سياحياً للفئات المترفة، بانتشار الفيلات الفخمة المبنية على أراض استُحدثت بفضل ردم البحر. وهناك منافسة شديدة بين كبار المستثمرين على حيازة الأراضي المحاذية للشاطئ بهدف إنشاء المجمعات التجارية والمنتجعات السياحية لأن ذلك يتيح لهم فرصة التوسع من خلال الردم البحري. غير أن هذه العمليات تجري على حساب صيادي الأسماك الذين بدأوا يفقدون إمكانية الوصول إلى البحر بشكل تدريجي وبات الجزء الساحلي المفتوح لعامة الناس يشكل أقل من 3 في المائة من الساحل البحريني.

وتعتبر قرية ملكية البحرية الصغيرة الواقعة بمحاذاة المنامة أحد الأمثلة على ما يحدث في البحرين من تهديد للشاطئ تحت ضغط التطوير المتسارع. فقد أثرت أعمال الردم البحري سلباً على الأسماك وعلى الصيادين وأبعدتهم عن المنطقة. وباءت جهود الصيادين للحوول دون تطوير المنطقة بالفشل.

(\*) عن موقع الائتلاف الدولي للموئل/الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الإنترنت بتاريخ 22 حزيران/يونيو 2007: [www.hic-mena.org/pnews.asp](http://www.hic-mena.org/pnews.asp).

## خامساً - إطار للعمل: التعلم من التجارب الناجحة

لم يول العديد من البلدان العربية الأولوية أو الأهمية الكافية لتلبية احتياجات سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية أو لسياسات التخفيف من حدة الفقر. فهذا الواقع، إلى جانب الافتقار إلى برامج شبكة الأمان، يبرز اللامساواة الاجتماعية والتفاوت في توزيع الثروة والموارد والخدمات الحضرية. ونتيجة لذلك، لا تزال حقوق سكان الأحياء الفقيرة في ضمان الحيازة، والائتمان، والبنية التحتية، والخدمات في معظمها غير محققة. ولكن هناك العديد من المبادرات الواعدة، فمحاولات بعض الحكومات لتطوير الأحياء الفقيرة القائمة، حتى لو كانت متواضعة بالمقارنة مع حجم المشكلة، تكشف عن الإرادة السياسية والالتزام بهدف توفير المأوى اللائق للجميع.

ومع ذلك، فإن الإنجازات الحالية ليست كافية. فالهدف الشامل المتمثل في توفير المأوى اللائق للجميع يتطلب التزاماً سياسياً أوسع بالإدماج الاجتماعي، كما يتطلب أشكالاً هيكلية معززة للإدارة الحضرية بشكل يبني ويدعم مبادرات سكان الأحياء الفقيرة (Rubbo et al. 2004). وهذا ما يسلط الضوء على الحاجة الماسة والحاسمة إلى ترسيخ وتوسيع نطاق التحسينات في المناطق الفقيرة ودعمها بالأطر التنظيمية المنقحة والاستراتيجيات التي تستجيب لاحتياجات فقراء الحضر وتعالجها. ويناقش هذا الفصل مكونات الإدارة الحضرية الجيدة التي تحتاج البلدان العربية إلى النظر إليها من أجل النهوض بالمدن وجعلها شاملة للجميع وتوفير المأوى اللائق للجميع. وانطلاقاً من هذا الموضوع الواسع، يولي هذا الفصل عناية خاصة بموضوع الحيازة المضمونة والخيارات التي تحتاج الحكومات العربية إلى دراستها.

### ألف - الإدارة الحضرية التشاركية

يتطلب هدف توفير المأوى اللائق للجميع من الحكومات المركزية والمحلية أن تلتزم بمبادئ التمكين والمشاركة في أعمالها. فالنهج التمكيني في سياسات وبرامج الإسكان لا يعنى الحكومة من التزاماتها تجاه توفير المسكن لذوي الدخل المنخفض، كما أنه لا ينطوي على دعم أقل، بل يتطلب شكلاً جديداً من أشكال التدخل الحكومي، وذلك بطرق كفيلة بتحقيق مردود إيجابي على إنتاج وصيانة وإدارة الإسكان. ويتوقع من الحكومة في دورها التمكيني أن تدعم القطاع الخاص والمواطنين لأخذ المبادرة في توفير السكن اللائق بطريقة أفضل وأكثر كفاءة. وفي الواقع، إن مسؤولية الحكومة في دورها التمكيني أكثر تعقيداً، إذ يجب عليها أن تتدخل استراتيجياً وبشكل مبتكر ومتميز في أربعة مجالات دعم لمصلحة ذوي الدخل المنخفض (DPU 2001):

- (أ) تيسير الحصول على أراضٍ مناسبة بأسعار معقولة مع ضمان حيازتها؛
- (ب) تيسير الحصول على قروض ميسرة أو تمويل ميسر للإسكان؛
- (ج) توفير بنية تحتية وخدمات عامة مستدامة وسليمة بيئياً؛
- (د) توفير المساعدة التقنية والإدارية.

وبالنظر إلى حجم المشكلة، ومحدودية الموارد البشرية الحكومية، والضغوط المالية على الميزانيات العامة في حالات كثيرة يتطلب إنجاز المهام المذكورة أعلاه من الحكومات ما يلي:

(أ) تكوين شراكات جديدة على جميع المستويات وبمختلف المقاييس بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية، ومع القطاع الخاص والمهنيين، وكذلك مع المجتمع المدني والمواطنين، ومع سكان الأحياء الفقيرة والفقراء الحضر؛

(ب) تمكين وتعزيز العمل المحلي على صعيد البلديات والمجتمعات المحلية، وتعزيز الترتيبات المؤسساتية الخاضعة للمساءلة أمام الفقراء؛

(ج) التعلم من مبادرات فقراء الحضر ودعم الحلول التي ابتكروها لمساعدة أنفسهم.

إن التطبيق العملي لفكرة الإدارة الحضرية التشاركية ليس بالمهمة السهلة. فليس هناك من صيغة عامة تنطبق على جميع المدن وجميع المواقع، ولكن بعض العوامل الهامة التي تساعد حتماً على استدامة برامج تحسين سكن ومأوى الفقراء تشمل ما يلي:

### 1- القدرة على التمويل الذاتي

إن المشاريع التي تعتمد اعتماداً كبيراً على المساعدات الخارجية تكون غير مستدامة من الناحية المالية. وهناك الكثير من المبادرات الجيدة التي تعتمد على التمويل الذاتي. في المغرب على سبيل المثال، اعتمدت المشاريع البنائية الثلاثة التي نفذتها الوكالة الوطنية المغربية لتطوير المأوى (Agence Nationale de lutte contre l'Habitat Insalubre-ANHI) في أغادير (رمل، وبحارة وصيدون، وتكيوين) على الدعم المالي المرتد لضمان الاستدامة المالية، ويمكن أن يعزى جزء كبير من نجاحها إلى التمويل الذاتي.

### 2- الروابط المؤسساتية والمؤازرة

في ظل علاقات القوة المتصارعة والتممايزة بين المعنيين بالشؤون المدنية، يتحتم إيجاد سبل لإرساء العمل التعاوني وإضفاء الطابع المؤسسي على المبادرات (حتى لا تختفي المبادرات عند تغيير الأشخاص في مناصب المسؤولية). وهناك العديد من المبادرات الناجحة في هذا الصدد (مثلاً حلب القديمة في الجمهورية العربية السورية، والدرب الأحمر في مصر، وأغادير في المغرب). فقد نجح مشروع إحياء حي درب الأحمر في القاهرة بإقامة صلة مع ثماني مؤسسات من القطاع العام وتنسيق أنشطته مع أنشطة هذه المؤسسات بصورة دورية. والأهم من ذلك، أنه استطاع أن يتجنب مرسوم هدم المنازل الموجودة على مقربة من جدار المدينة، وبالتالي أثر بنجاح على توجهات السياسة العامة بالنسبة إلى المنازل الموجودة في المناطق القريبة من الأبنية التاريخية. ويعمل المشروع بجهد مع السلطات لتغيير الخطة الرئيسية للمنطقة التي تقترح هدماً جزئياً لقطعة كبيرة من النسيج القائم بهدف توسيع الطرق.

### 3- المشاركة المجتمعية

إن مشاركة سكان الأحياء الفقيرة ضرورية لنجاح واستدامة مبادرات تحسين الأحياء الفقيرة وإسكان الفقراء. وفي هذا المجال أيضاً، تعتبر الأساليب المتبعة في أعادير في المغرب وفي الدرب الأحمر في مصر من التطبيقات الناجحة. وبشكل عام يمكن القول إن مدى إشراك المجتمعات المحلية في عملية صنع القرار يتعلق إلى حد كبير بالسياقات المحلية المحددة والنظام السياسي القائم. غير أن أفضل ممارسات الإدارة الحضرية هي تلك التي تتجاوز الطرق التقليدية وتُشرك سكان الأحياء الفقيرة والمنظمات المعنية بشؤون الفقراء كشركاء على قدم المساواة في صنع القرار. ولعل أكثر النهج تطوراً أسلوب المشاركة في إعداد الميزانية المتبع في العديد من المدن البرازيلية حيث لا يقتصر إشراك الفقراء على تحسين أحياءهم وتخطيطها، بل يشمل أيضاً إشراكهم في تقرير الميزانية المطلوبة وغيرها من جوانب الحياة الحضرية السياسية والاقتصادية.

#### باء- التخطيط الحضري والسياسات والنظم الشاملة

إن هدف النهوض بالمدن وجعلها شاملة للجميع ومنصفة يتطلب تحديد وإصلاح معايير التخطيط والممارسات والقواعد الإدارية والإجراءات الاستيعادية (Rubbo et al. 2004). فإذا لم تأخذ نظم وإجراءات تقسيم المناطق احتياجات فقراء الحضر بالاعتبار ينتج عنها ترسيخ التقسيم الاستيعادي وتشجيع الفقراء على مخالفة قوانين تقسيم المناطق. ونظراً إلى تنوع الأحياء الفقيرة، فإن أي تعديل للنظم القائمة في المناطق الحضرية يحتم انتهاج استجابات حضرية وسياسات متنوعة تنطلق من الإلمام بجميع الحالات، وذلك بهدف تقديم الأحكام الصحيحة التي تشمل الجميع.

وتشمل الإدارة الحضرية والتخطيط ما يلي:

(أ) إعادة توجيه النمو الحضري وتحريك التنمية والاستثمار في مواقع حضرية جديدة غير متطورة، إذ أن زيادة كثافة الأحياء الفقيرة القائمة قد لا تكون كافية أو ممكنة. وبالفعل، قد تكون زيادة كثافة الأحياء الفقيرة منطقية في مناطق معينة، وفي غاية الإشكالية في حالات أخرى. فليس هناك من حل عام يمكن تطبيقه على جميع الحالات والمواقع؛

(ب) إعادة النظر في العلاقة المادية بين الأحياء الفقيرة ومناطق سكن ذوي الدخل المنخفض مع بقية أجزاء المدينة وفي وسائل ربطها مع مراكز العمالة (عن طريق تحسين شبكة الطرق وتحسين ودعم وسائل النقل العام مثلاً)؛

(ج) تشجيع التحول والتحسين التدريجي للمادي للأحياء الفقيرة من خلال تسهيل حصول سكانها على البنية التحتية، والخدمات، والتمويل الميسر، والمساعدة التقنية.

وتشمل النظم والإجراءات في المناطق الحضرية ما يلي:

(أ) مراجعة قوانين ونظم البناء بطرق مرنة تعالج احتياجات فقراء الحضر ومختلف الحالات غير القانونية القائمة؛ وهذا يعني وضع ضوابط بناء وتخطيط مرنة قائمة على الحوافز بدلاً من ضوابط متصلبة رادعة تعتمد على العقوبات؛



(ب) إعادة النظر في الحواجز الإدارية للوصول إلى الشرعية (الخطوات الإدارية)؛  
(ج) حماية حقوق الفقراء في ضمان الحيازة ووضع تدابير ضد عمليات الإخلاء القسري والطرده التعسفي من قبل الشرطة أو أصحاب الأملاك، مما يوجب سن قوانين مضادة للطرده وتوفير الحماية الدستورية للفقراء؛

(د) إعادة النظر في استراتيجيات نقل السكان ومصادرة الأراضي وربطها بتعويضات عادلة.

وهناك مبادئ أساسية ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار، ومنها:

#### 1- إتاحة الخيارات للناس

ينبغي لاستراتيجيات تحسين الأحياء الفقيرة أن تزيد من الخيارات المتاحة للفقراء، وبالتالي أن تشمل تيسير حصول الفقراء على الأرض أو السكن الملائم في مواقع متعددة من المدينة. ويتطلب الأمر كذلك تدخل الحكومات في قطاعات حضرية أخرى إضافة إلى قطاع الإسكان. فدعم شبكات النقل مثلاً وتنظيم مرافق النقل الخاص من الوسائل التي تسهل حركة الناس. كما أن تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار في الضواحي الحضرية هو وسيلة لفتح مراكز جديدة للعمالة، وبالتالي تشجيع من يرغب من الفقراء على الانتقال إلى أماكن قريبة من المراكز الجديدة للعمالة. وقد لجأت بعض المدن العربية بالفعل إلى مثل هذه الاستراتيجيات (المدينة المنورة مثلاً).

#### 2- تشجيع الاندماج الاجتماعي والتكامل

إن الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والمكاني للأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية في المدينة أمر بالغ الأهمية. فقد تبعت بعض أفضل مشاريع إسكان الفقراء استراتيجيات تعتمد على جذب ذوي الدخل المتوسط أيضاً إلى المنطقة (أو أجزاء منها)، وذلك بهدف تأمين الدعم المالي المرتد لأنشطتها وضمان استدامتها المالية.

#### الإطار 5- مشروع المنارة الإسكاني (عمّان، الأردن)<sup>(\*)</sup>

أطلقت أمانة عمان الكبرى مشروعاً إسكانياً يوفر الموقع والخدمات يُعرف باسم مشروع المنارة بأجزائه الأربعة: منارة 1 و2 و3 و4 بين عامي 1984 و1995 بإدارة المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وتمويل البنك الدولي وبنك الإسكان الأردني.

وقد حُدد الهدف الرئيسي للمشروع بتأمين منازل خاصة بأسعار معقولة ومناسبة لذوي الدخل المحدود من سكان الحضر. ولتخفيض قيمة الدعم الإسكاني، اعتمد المشروع خطة تقضي بإنشاء "نواة المنزل" إضافة إلى البنية التحتية والمرافق التي تحتاج إليها المنطقة، ومن ثم إتاحة الفرصة للسكان للحصول على القروض الميسرة بهدف إتمام بناء المنزل.

وتكوّن المشروع من 3 320 قطعة أرض معدة للسكن وموزعة على مساحة 105.8 هكتارات،

وقد اعتبر الموقع الذي أنشئ عليه المشروع مناسباً للتطوير نظراً إلى قربه من محور تجاري رئيسي، الأمر الذي ساعد في إنشاء الطرق والخدمات التي يحتاج إليها المشروع.

### الإطار 5 (تابع)

أما العوامل التي ساهمت في إنجاح المشروع وتكرار التجربة فيمكن تلخيصها بما يلي:

- الدعم السياسي على مستوى الوزارات؛
- الفهم الشامل والمتكامل لموضوع الإسكان؛
- آلية القروض الميسرة (الفائدة 7 في المائة ومدة القرض 15 سنة)؛
- قيام المشروع بإنشاء البنية التحتية والخدمات؛
- التعاون بين القطاعين الخاص والعام؛
- إشراك السكان في جميع مراحل المشروع؛
- الاستقلال المادي للمشروع وقدرته على تغطية جميع نفقاته.

(\*) عن: UN-Habitat Best Practices Database 2001.

### الإطار 6- تحسين المسكن (أغادير، المغرب) (\*)

بعد أن دمرها الزلزال في عام 1960، أصابت أغادير، إحدى أكبر المدن المغربية، أزمة إسكان حادة رافقتها نشوء مناطق سكنية متدنية النوعية والخدمات على نطاق واسع. فقد أحصيت 77 منطقة فقيرة في عام 1992 في محيط أغادير ضمت حوالي 12 500 عائلة. واستجابة لاحتياجات سكان هذه الأحياء الفقيرة وتحسين أوضاعهم وظروفهم المعيشية أطلقت الوكالة الوطنية المغربية لتطوير المأوى ثلاثة مشاريع بنيانية في المنطقة بالتعاون مع تعاونية أغادير. وهذه المشاريع هي، باختصار:

**رُمل:** عالج هذا المشروع مشكلة أكثر من 1 000 عائلة من السكان المهجرين من نوي الدخل المحدود الذين احتلوا أرضاً عامة خالية من الإنشاءات العامة ولا تصلها الخدمات. فقام المشروع تدريجياً بهدم هذه الأحياء وإنشاء عقارات تستطيع استيعاب أبنية ومنشآت جديدة، وخصوصاً تأمين شبكات المياه والصرف الصحي والكهرباء والطرق، بالإضافة إلى توفير الدعم المالي للعائلات المهجرة لشراء قطع أرض مفرزة ومُعدّمة وإنشاء المنازل الجديدة المتينة.

**بحارة وصيادون:** تعامل هذا المشروع مع مشكلة إعادة إسكان 175 عائلة مهجرة في مبان أو شقق سكنية جديدة دون إحداث اضطرابات اجتماعية تذكر. فبعد استشارات مكثفة مع السكان المعنيين اعتمدت الوكالة الوطنية المغربية لتطوير المأوى استراتيجية تقضي بإنشاء نواة لمنازل منفصلة يمكن أن يُصار إلى توسيعها لتصبح متلاصقة. وبالإضافة إلى ذلك، قام المشروع بإنشاء مبان سكنية متعددة الطبقات معدة للإيجار لذوي الدخل المتوسط، وذلك بهدف تأمين التمويل اللازم لإنشاء نواة المنازل المعدة لذوي الدخل المنخفض.

**تكيونين:** كانت الغاية من مجمع تكيونين إعادة إسكان سكان المنطقة غير الشرعيين وتحسين المساكن القائمة وإنشاء مناطق سكنية جديدة لتلبية احتياجات سكان المنطقة الآخذة أعدادهم بالتزايد.

وشمل مشروع تكوين ثلاث مناطق سكنية جديدة موزعة على 11 000 قطعة أرض خُصصت نسبة 32 في المائة منها للبيع إلى سكان المنطقة غير الشرعيين و40 في المائة للبيع إلى ذوي الدخل المتوسط والمنخفض و28 في المائة لتوفير الدعم المالي المرتد.

### الإطار 6 (تابع)

أما أهم العوامل التي ساعدت على إنجاز تجربة أغادير فتشمل ما يلي:

- إقرار السلطات الرسمية بحق سكان المنطقة من الفقراء والمحتلين للأراضي العامة في الحصول على الخدمات العامة والسكن الملائم؛
- مرونة الآليات التي اعتمدها الجهات المنفذة للمشروع؛
- التعاون بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية والقطاع الخاص وسكان المنطقة المعنيين بالمشروع؛
- إشراك سكان المنطقة بشكل حثيث وفعال في تصميم وتنفيذ ومتابعة المشاريع الثلاثة؛
- عدم الإخلال بالجو الاجتماعي القائم، إذ راعى تصميم المناطق السكنية الجديدة عادات سكان المنطقة وطريقة عيشتهم، كما لم يجبر أحداً على الانتقال إلى مكان آخر رغم إرادته؛
- الاعتماد على مبادئ المساعدة الذاتية لتحسين الظروف المعيشية لسكان المنطقة؛
- الاعتماد على مبدأ الدعم المالي المرتد للحصول على تمويل متوازن بحيث تغطي إيرادات البيع ما تكبده المشروع من تكاليف؛
- تطوير قطع أرض مختلفة الأحجام بهدف تشجيع التآلف والاختلاط الاجتماعي بين سكان المنطقة (الذين اعتبروا محتلين في السابق) وذوي الدخل المتوسط، وتشجيع الأحياء المختلطة اجتماعياً؛
- قدرة المشروع على توليد فرص عمل مستدامة؛
- تسهيل حصول سكان المنطقة الفقراء على القروض الميسرة والمساعدة التقنية والمخططات اللازمة لإنشاء منازلهم؛
- وقد نجح المشروع في تحويل أحياء فقيرة إلى مناطق لا تتميز عن باقي أجزاء المدينة، مما يشجع على تكرار التجربة في مشاريع أخرى.

(\*) عن: UN-Habitat Best Practices Database 1998.

جيم - اتجاهات شاملة لضمان الحياة

يعتبر ضمان الحيازة أحد المكونات الأساسية لتوفير المأوى الملائم. ومع ذلك فإن ضمان الحيازة وحده ليس كافياً لمعالجة مشكلة الفقراء، إذ أنه جزء لا يتجزأ من خطة تنمية متكاملة تنطوي على توفير البنية التحتية الملائمة والخدمات الحضرية الأساسية، وعلى تسهيل إمكانية حصول الفقراء على فرص العمل والائتمان الميسر بهدف تحسين السكن. وفي الوقت نفسه، يجب أن تكون هذه المبادرات والاستراتيجيات مدعومة بالالتزام السياسي. فمن خلال سياسة حضرية متكاملة يصبح ضمان الحيازة واحداً من أهم عوامل استقرار المجتمعات الفقيرة وإدماجها في المدينة.

وتسود في البلدان العربية عدة نُظم تشريعية وعرفية للحيازة العقارية. والملكية الفردية هي أحد أشكال الحيازة الشرعية ولكنها ليست بالضرورة أفضل خيار لإضفاء الشرعية على الأحياء الفقيرة. وفي الواقع، يرى بعض خبراء الحيازة العقارية أن سندات الملكية الفردية ليست ضرورية لضمان الحيازة، إذ يمكن لها أن تسبب عواقب وخيمة على فقراء الحضر، خصوصاً إذا لم تُعط بصورة تدريجية وإذا لم ترافقها إجراءات تكميلية تعالج الاحتياجات الاجتماعية والمالية والاقتصادية للفئة المستهدفة. ووفقاً لآلان دوراند لاسرف، إن حصول سكان المستوطنات غير القانونية بشكل سريع على سندات الملكية الفردية يحمل مساوئ كثيرة لأسباب عدة ومنها أنه يزيد قيمة الأراضي بشكل كبير، مما يشجع على طرد الفقراء؛ وأنه عملية صعبة وطويلة وبالكاد أن تكون قابلة للتطبيق على نطاق واسع فضلاً عن المعارضة السياسية التي تلقاها في أغلب الأحيان؛ وأنه يخدم مصلحة المؤسسات المالية والرسمية الخاصة بشكل أساسي وليس مصلحة الفقراء، فسندات الملكية الفردية تعمل لصالح الأسر الفقيرة فقط عندما تحتاج هذه الأسر إلى الحصول على التمويل العقاري (Durand-Lasserre 2004). إن الحالات والأمثلة المعروضة في الجزء السابق من هذا البحث تدعم هذه الحجة.

إذاً، بدلاً من الإصرار على ضمان الحيازة من خلال إصدار سندات الملكية الفردية، ينبغي استكشاف وتطبيق نظم حيازة وسيطة مبتكرة ومتنوعة تستجيب لمختلف الأوضاع المحلية من أجل تقديم مستويات معقولة من ضمان الحيازة لسكان المناطق الحضرية الفقيرة وتسهيل حصولهم على القروض الميسرة وسبل العيش والخدمات الملائمة. وهناك أفكار كثيرة في هذا الشأن نعرض بعضها فيما يلي، خاصة تلك التي تعتمد على نُظم الحيازة المعترف بها في الشريعة الإسلامية والمنظمة بواسطة القوانين التشريعية. كما نعرض بعض الممارسات الدولية المعروفة، وخاصة تلك التي تتمتع بإمكانيات كبيرة للتطبيق في البلدان العربية. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس هناك اتفاق بين الباحثين على نجاح جميع الأساليب المعروضة أو طرق تنفيذها في سياقات معينة. ومع ذلك، من المفيد تقديمها مع التنبيه إلى ضرورة إجراء المزيد من التحقيقات بشأنها.

#### 1- أفكار من الشريعة الإسلامية<sup>(8)</sup>

##### (i) الملكية المشتركة

الملكية المشتركة هي شكل شائع لحيازة الأراضي تنص عليه الشريعة الإسلامية. غير أن التشريعات العقارية الحديثة قد أدت إلى اختفاء الأشكال القديمة للملكية الجماعية والاستعاضة عنها بأنواع

(6) يعتمد هذا الجزء بشكل أساسي على دراسة من إعداد منى سراج الدين، ووليام دوبله، وقصري العربي (Mona Seragledin, William Doebele, and Kadri ElAraby 1980).

جديدة (مثل الإسكان التعاوني والوحدات السكنية) تنتشر اليوم على نطاق واسع في العديد من البلدان العربية. ويقوم مفهوم الإسكان التعاوني على بناء الوحدات السكنية وبيعها للأفراد مع الإبقاء على الأراضي والمساحات المشتركة تحت الملكية الجماعية. وتحمي التشريعات القائمة أفراد التعاونيات السكنية عن طريق تقييد حرية أي منهم في التخلص من حصته دون موافقة الآخرين (Serageldin et al. 1980). وللملكية المشتركة مزايا من بينها، أنها تشجع على الاستثمار الخاص في قطاع الإسكان وتضبط عمليات النقل وتنثني عن المضاربة العقارية، مما يوفر الحماية اللازمة لأفرادها من عمليات الإخلاء التي قد تسببها السوق العقارية، وتعطي أعضائها القدر الكافي من ضمان الحيابة مما يشجعهم على الاستثمار في تحسينات السكن، وتمكّن سكان الحضر الفقراء من الإقامة في مناطق يمكن أن تكون باهظة الثمن إذا اعتمد الأسلوب التقليدي للحيابة، أي إعطاء سندات الملكية الفردية.

### (ب) حق الانتفاع

يُعتبر حق الانتفاع نظاماً وسيطاً للحيابة إذ أنه يقع بين الملكية والإيجار، وهو نظام واسع الانتشار في العديد من البلدان العربية. ومن ميزاته أنه يعطي الحق لشخص غير مالك للأرض لاستخدامها والاستفادة منها (ينطبق الأمر على الأرض الخاصة أو العامة). ولم تحدد الشريعة الإسلامية مدة حق الانتفاع بل تركت لفقهاء القانون المحلي تحديد الشروط والأحكام. ومن ميزات هذا النظام أيضاً أنه يتيح لأصحاب حق الانتفاع بيع حقهم أو تأجير الأرض أو رهنها (بموافقة صاحب الأرض). كما أنه من الممكن نقل حق الانتفاع عبر الوسائل القانونية عن طريق الميراث مثلاً (ولكن في بعض البلدان، مثل السودان، قرر المحققون أنه يتعين إنهاؤها مع وفاة المستفيد). باختصار، إن حق الانتفاع ينطوي على إمكانيات كبيرة لتوفير ضمان الحيابة والتمويل العقاري للفقراء، خاصة الذين يسكنون الأراضي العامة. فمن حيث المبدأ، من السهل على الحكومة، بوصفها المالك الوحيد للأرض، الإشراف على جميع المعاملات المتعلقة بأراضيها وتحديد شروط حق الانتفاع. أما إعطاء حق الانتفاع من الأراضي الخاصة فهو أكثر تعقيداً حيث قد تكون ملكية الأراضي مجزأة بين ورثة عدة. وتجدر الإشارة إلى أن حق الانتفاع قد يؤدي إلى الملكية مع مرور الزمن، وذلك وفقاً لقانون التقادم المكتسب (Serageldin et al. 1980).

### (ج) الحكر

الحكر هو شكل من أشكال الإيجار الطويل الأجل (عادة 99 سنة) التي يمكن أن تطبق على الأراضي العامة والخاصة على حد سواء. ومن مزايا نظام الحكر أنه يعطي حائزه حقوقاً أوسع من حقوق الإيجار وحقوق الانتفاع. فمن الناحية القانونية، يعطي نظام الحكر حق نقل الأرض أو رهنها، كما يعطي المستأجر حقوق الملكية الكاملة لجميع الإنشاءات والتحسينات التي أدخلها هذا الأخير على الممتلكات. وينطوي الحكر على ترتيبات قانونية أكثر تعقيداً من غيره من نظم الحيابة العرفية. فمن الممكن أن تعود ملكية الأرض إلى شخص معين وحقوق حكرها إلى شخص آخر والتحسينات (أي المباني التي شيدت عليها) إلى شخص ثالث الذي يستطيع بدوره أن يوجرها إلى عدة مستأجرين. وقد جدت عدة بلدان عربية (السودان والكويت ومصر) اهتمامها بحقوق الحكر في العقود القليلة الماضية، بشكل رئيسي بسبب تصاعد أسعار الأراضي في المناطق الحضرية. ويرى بعض الخبراء أن الحكر استراتيجية أفضل للاستفادة من الأراضي العامة الشاغرة بدلاً من بيعها بشكل قاطع لأغراض التنمية الحضرية. فمن ميزات الحكر احتفاظ الدولة بملكية الأرض العامة والحق في الإشراف والمصادقة على

جميع المعاملات المتعلقة باستخدامها. ففي الكويت مثلا، أعطيت بعض الأراضي العامة في مناطق مركزية قديمة إلى متعهدي القطاع الخاص شريطة أن يوفر التخطيط المعتمد موقفاً للسيارات من عدة طوابق يتم تشغيله بأسعار مدعومة. أخيراً تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن للحكر أن يؤدي إلى الملكية وفقاً لقانون التقادم المكتسب (Serageldin et al. 1980).

## 2- أفكار من الممارسات الدولية<sup>(9)</sup>

### (أ) مجموعات ائتمان الأراضي

شكل من أشكال الملكية المشتركة المستخدمة في كينيا من أجل الحصول على الأرض والسكن وغيرها من الأنشطة. ويحتفظ هذا النظام بملكية الأراضي تحت صحيفة عقارية واحدة باسم المجموعة مع تأمين عقود الإيجار الطويلة الأجل لأفراد المجموعة. وقد أعطت الملكية الجماعية للأرض في كينيا القوة للمجتمعات المحلية الجماعية المستفيدة من الأرض للحصول على تراخيص البناء والبنية التحتية.

### (ب) تأجير الأراضي المؤقت

يستخدم هذا النظام في العاصمة التايلندية بانكوك، وهو يعتمد إلى حد كبير على ترتيبات استئجار غير رسمية بين ملاك الأراضي وذوي الدخل المنخفض، ويشكل منفعة متبادلة لكل من الفريقين. فهو يعطي من جهة أصحاب الأراضي الحضرية الشاغرة فرصة الحصول على دخل من ممتلكاتهم ريثما يقرروا تطويرها أو بيعها، ومن ناحية أخرى يتيح للفقراء أن يشغلوا مؤقتاً مواقع حضرية استراتيجية شاغرة (أرض خاصة غير مطورة) ليكونوا قريبين من مراكز العمالة والفرص بدون أن يتكبدوا تكاليف الانتقال. ويتزايد اعتراف السلطات المحلية في تايلند بهذا النظام كملزم قانونياً، لذا فهم مستعدون لتزويد تلك المناطق بالخدمات ما دامت مدة الإيجار صالحة.

### (ج) إجازات الإشغال المؤقت

يستخدم هذا النظام في نيروبي، عاصمة كينيا، لتشجيع المشاريع التجارية الصغيرة في استثمار الأراضي العامة الشاغرة التي تحتل مواقع استراتيجية من المدينة. ومن ميزات هذا النظام الإبقاء على الملكية العامة للأرض وإعطاء السلطات العامة كامل السيطرة على ترميمها واستعمالها. ويتيح هذا النظام للمستثمرين المهتمين التجديد السنوي لإجازات الإشغال، كما يسمح لهم ببناء أبنية شبه دائمة تتسم معاييرها الفنية بالمرونة. ولهذا النظام إمكانية كبيرة للتطبيق في المدن العربية حيث تتواجد جيوب غير مستخدمة أو مستخدمة بشكل غير كاف في المناطق المركزية.

### (د) نظام الحيابة المضاد للائتمان

يستخدم هذا النظام غير العادي على نطاق واسع في بوليفيا. وهو يرمي من جهة إلى سد الفجوة الناجمة عن ضعف مؤسسات تمويل القطاع الخاص، والاستجابة من جهة ثانية لتصاعد معدلات التضخم المحلي. ويعطي هذا النظام لمالكي المنازل الشاغرة فرصة الحصول على الائتمان دون أن يتكبدوا معدلات فائدة مرتفعة، وذلك من خلال السماح لذوي الدخل المنخفض بالعيش في هذه البيوت (عادة لمدة سنتين قابلة للتجديد). ويتلقى أصحاب المنازل مبالغ نقدية (إيداع) سلفاً من ذوي الدخل المنخفض الذين

(7) هذه الأمثلة مستمدة بشكل أساسي من الملخص الذي قدمه Durand-Lasserve, A., Fernades, E., Payne, and G. Smolka, M. (2002).

يشغلون المنزل لكنهم يعيدون إليهم كامل المبلغ بحلول نهاية الفترة المتفق عليها. وفي المقابل، يعيد القاطنون البيت إلى مالكة في نفس الحالة التي كان عليها عندما استلموه. ولا توجد هناك قيود قانونية تمنع الشاغل من شراء الممتلكات إذا كان المالك على استعداد للبيع. ويمثل هذا النظام للأسر الفقيرة القدرة على جمع الإيداع المطلوب وسيلة فعالة للعيش بتكلفة منخفضة.

## سادساً - استنتاجات وتوصيات

ليست الأحياء الفقيرة نتيجة حتمية للتحضر السريع ولكنها ستصبح المستقبل المحتوم للمدن إذا لم تُطرح الأسئلة حول أنماط التنمية الحضرية الاستيعابية التي تسببت بنشوء مثل هذه الأحياء في المقام الأول، وإذا لم تتخذ الإجراءات المناسبة والإصلاحات اللازمة للحؤول دون المزيد من التردّي المعيشي. وليس الهدف من خطة عمل "مدن خالية من الأحياء الفقير" القضاء على الأحياء الفقيرة ولا القضاء على ترتيبات السكن غير القانوني التي انتهجها الفقراء لإيواء أنفسهم، بل القضاء على حالة التدهور المادي التي تعاني منها الأحياء الفقيرة. فالأحياء الفقيرة، سواء كانت قانونية أو غير قانونية، هي استراتيجيات لإسكان الفقراء. ولذا ينبغي تشجيع ودعم وجودها وتبني الاستراتيجيات لتطويرها وتحسينها وتميئتها بشكل تدريجي وأسلوب مكتمل وفعال يتيح لفقراء الحضر الحصول على المأوى اللائم، والأرض المضمونة، والخدمات الأساسية، والائتمان الميسر للإسكان، وسبل كسب المعيشة، وذلك في إطار تحقيق الهدف العالمي القاضي بتوفير المأوى اللائم للجميع.

هناك العديد من المشاريع الناجحة التي تعالج مشكلة إسكان فقراء الحضر في المنطقة العربية. وتتناول معظم الممارسات الناجحة مسألة توفير المأوى اللائم للجميع كجزء من استراتيجية إنمائية اجتماعية واقتصادية ومادية متكاملة. أما العناصر الرئيسية للنجاح فتتضمن في معظم الحالات الدعم السياسي، والفهم الشامل والمتكامل لقضية الإسكان، والتطوير التدريجي، والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والائتمان الميسر، وإشراك سكان المناطق الفقيرة في جميع مراحل التنمية وبشكل رئيسي في صنع القرار، والاستقلال المالي. بيد أن التحديات التي تواجه بلدان المنطقة عديدة. فالواقع السياسي، والقيود على الميزانيات العامة، ومركزية سلطة صنع القرار، وصراع المصالح بين الأطراف الفاعلة والوكالات المانحة، بالإضافة إلى البيروقراطيات الموروثة، وثرأكم العجز في إسكان ذوي الدخل المنخفض، وضغوط السوق، والمنافسة على شراء الأراضي في المناطق الحضرية، كلها عوامل تُسبب مشكلة الأحياء الفقيرة وتُعرقل الجهود الرامية إلى تحسين الأحياء الفقيرة وتلبية احتياجات الفقراء.

ويتطلب التصدي لهذه التحديات من الحكومات العربية أولاً وقبل كل شيء الالتزام الكامل بهدف تحقيق مدن شاملة للجميع ومنصفة ومستدامة، ليس بالكلام فقط بل في السياسات والتوجهات وجميع الإجراءات المتعلقة بهذا المجال. فعلى وجه التحديد، تحتاج الحكومات العربية إلى القيام بما يلي:

(أ) إعادة التفكير في استجاباتها التقليدية لقضية التحضر، وذلك بطرق مبتكرة تنظر بشكل عاجل إلى احتياجات فقراء الحضر؛

(ب) إعادة هيكلة الترتيبات المؤسساتية القائمة بحيث تعزز التغيير في السياسات لصالح الفقراء؛

(ج) تعزيز التخطيط المشترك والمتكامل بين القطاعات الحضرية؛

(د) تعزيز العمل الجماعي من خلال المنظمات والشبكات المحلية وتعميم المشاركة في عملية الحكم المحلي؛



(•) استكشاف سبل جديدة لجمع المهنيين وللتعاون التقني الإقليمي فضلاً عن التعاون المالي الإقليمي.

وفي حين أنه من الضروري جداً التعلم من التجارب الدولية والإقليمية الناجحة، من المهم جداً التنبيه إلى أن حالات النجاح في سياق معين لا تضمن النجاح في سياق آخر، ولذلك يجب التركيز على الإطار المؤسسي الذي ينظم التدخلات. وتشير التجارب الدولية إلى أن ممارسات بعض الأطراف الفاعلة قد توجه نتائج التدخلات بشكل يخدم مصالح واحتياجات الأغنياء وذوي النفوذ، بينما تسمح للبيروقراطيات الإدارية أن تسود على الفئات الاجتماعية الأخرى. فإذا لم تكن الحكومات ملتزمة تجاه تحسين أوضاع سكان الأحياء الفقيرة وتحقيق هدف إنشاء المدن الشاملة، وإذا لم يضيف الطابع المؤسسي على السياسات المناصرة للفقراء، تظل التحسينات المنفذة على الأحياء الفقيرة غير فعالة وتبقى مفاهيم الإدارة الحضرية الجيدة وتحقيق العدالة الاجتماعية وضمان الحيابة مقتصرة على اللوائح والتقارير وتخفق في تحقيق أهدافها المرجوة.

## المراجع

- (1) الإسكوا (1997)، الفقر والماوى في منطقة عربي آسيا، E/ESCWA/HS/1997/1.
- (2) التقارير والأوراق التي قدمت إلى الإسكوا في الاجتماع العربي رفيع المستوى حول المدينة العربية المستدامة وضمن الحيازة والإدارة الحضرية الجيدة (القاهرة، 15-18 كانون الأول/ديسمبر 2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/13
  - تقرير منظمة المدن العربية (2005)؛
  - تقرير مدينة بيروت (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/8؛
  - تقرير أمانة عمان الكبرى (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/7؛
  - تقرير جمهورية العراق (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/CP.2؛
  - تقرير المملكة الأردنية الهاشمية (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/CP.3؛
  - تقرير الجمهورية اللبنانية (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/CP.6 and CP.7؛
  - تقرير أمانة منطقة المدينة المنورة (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/11؛
  - تقرير أمانة العاصمة صنعاء (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/12؛
  - تقرير الجمهورية العربية السورية (2005)، E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/CP.5.
- (3) مركز البيئة والتنمية للإقليم العربي وأوروبا (1995) المستوطنات العشوائية في البلاد العربية، إعداد: د. محمد عبد الله الحماد. ورقة قدمت إلى اجتماع الخبراء الإقليمي الذي نظمه الإسكوا للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (عمان، 23-26 كانون الثاني/يناير 1995).
- (4) المصري اليوم (2007)، سكان عزبة المطار بإمبابية، 22 تموز/يوليو 2007، العدد 1135.
- (5) Ababsa, M. (2007), *Public Policies toward Informal Settlements in Jordan (1925-2007)*, paper presented at the workshop on *Public Policies and Legal Practices toward Informal Settlements in the Middle East and Egypt* held at the European University Institute (Italy), March 12-15, 2008 (Organizers: E. Denis and M. Ababsa).
- (6) De Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.
- (7) Bayat, A. and Denis, E. (2000), *Who is afraid of ashwaiyyat? Urban change and politics in Egypt*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 12, No. 2, pp. 185-199. Available at: <http://eau.sagepub.com/content/vol12/issue2>.
- (8) .Davis, M. (2006), *Planet of Slums*, Verso, London and New York
- (9) DPU (2001), *Implementing the Habitat Agenda: In Search of Urban*

- Sustainability*, The Development Planning Unit, University College London. DPU (2002), *Sustainable Urbanization: Bridging the Green and Brown Agendas*, The Development Planning Unit, University College London. (10)
- Durand-Lasserve, A. (2004), *Security of Tenure and Land Issues*, in *Interim Report of the Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers*. UN Millennium Project. Available at: [www.unmillenniumproject.org/documents/tf8interim.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf8interim.pdf). (11)
- Durand-Lasserve, A., Fernandes, E., Payne, G. and Smolka, M. (2002), *Secure Tenure for the Urban Poor*, in *CIVIS* (Cities Alliance). Issue 3, September 2002. Available at: [www.linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0197397503000663](http://www.linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0197397503000663). (12)
- The Egyptian Center for Housing Rights (ECHR) (undated), *Report to CESCR in response to the Egyptian Government report, regarding the right to housing*. Issues 27 and 32. Available at: [www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm](http://www.echr.org/en/asd/02/rep-un.htm). (13)
- ECHR and WOAT (World Organisation Against Torture) (undated), *The Policy of Forced Eviction and House Demolitions in Egypt: A Form of Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Available at: [www.echr.org/en/asd/02/rep1.htm](http://www.echr.org/en/asd/02/rep1.htm). (14)
- El-Batran, M. and Arandel, C. (1998), *A shelter of their own: informal settlement expansion in Greater Cairo and government responses*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 10, No. 1, pp. 217-232. Available at: <http://eau.sagepub.com/content/vol10/issue1/>. (15)
- Eltayeb, G.E. (2003), *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: Khartoum, Sudan*. UN-Habitat. Available at: [www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global\\_Report/cities/khartoum.htm](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/cities/khartoum.htm). (16)
- ESCWA (2005), *Population and Development: The Demographic Profile of Arab Countries*. Available at: [www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/ssd-03-booklet.2.pdf](http://www.escwa.org.lb/information/publications/edit/upload/ssd-03-booklet.2.pdf). (17)
- Fawaz, M. (2007), *Cities: Informal Settlements, Arab States*, in *Encyclopedia of Women and Islamic Cultures*, Suad Joseph (ed.). Brill, Leiden and Boston, pp. 13-15. (18)
- Fawaz, M. & Peillen, I. (2003), *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: Beirut, Lebanon*. UN-Habitat. Available at: [www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global\\_Report/cities/beirut.htm](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/cities/beirut.htm). (19)

- Hardoy, J.E. and Satterthwaite, D. (1997), *Building the Future City*, in Joseph Gugler (ed.) *Cities in the Developing World: Issues, Theories, and Policy*, ch. 17. Oxford University Press, Oxford and New York. (20)
- Harris, R. and Wahba, M. (2002), *The Urban Geography of Low-Income Housing: Cairo (1947-96) Exemplifies a Model*, in *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 26.1, pp. 58-79. (21)
- Hasan, A., Patel, S., and Satterthwaite, D. (2005), *How to Meet the Millennium Development Goals in Urban Areas*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 17, No. 13. Available at: [www.eau.sagepub.com/content/vol17/issue1/](http://www.eau.sagepub.com/content/vol17/issue1/). (22)
- Iqbal, F. (2006), *Sustaining Gains in Poverty Reduction and Human Development in the Middle East and North Africa*. The World Bank, Washington D.C. Available at: [http://pgpblog.worldbank.org/poverty\\_reduction\\_in\\_the\\_middle\\_east\\_and\\_north\\_africa](http://pgpblog.worldbank.org/poverty_reduction_in_the_middle_east_and_north_africa). (23)
- Mumtaz, B. (2001), *Why Cities Need Slums*, in *Habitat Debate*. Vol. 7, No. 3. UNCHS, Nairobi. Available at: [www.ucl.ac.uk/dpu/publications/DPU%20News/43\\_focuson.pdf](http://www.ucl.ac.uk/dpu/publications/DPU%20News/43_focuson.pdf). (24)
- Navez-Bouchanine, F. (2003), *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: Rabat-Salé, Morocco*. UN-Habitat. Available at: [www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global\\_Report/cities/rabat.htm](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/cities/rabat.htm). (25)
- Payne, G. (2005), *Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 17, No. 1, pp. 135-145. Available at: <http://eau.sagepub.com/content/vol17/issue1/>. (26)
- Potter, R. B., and Lloyd-Evans, S. (1998), *The City in the Developing World*. Longman, London. (27)
- Rubbo, A. et al. (2004), *Comprehensive and Participatory Urban Planning and Design*, in *Interim Report of the Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers*. UN Millennium Project. Available at: [www.unmillenniumproject.org/documents/tf8interim.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf8interim.pdf). (28)
- Satterthwaite, D. (2003), *The Millennium Development Goals and urban poverty reduction: great expectations and nonsense statistics*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 15, No. 2. Available at: <http://eau.sagepub.com/> (29)

[content/vol15/issue2/](#).

Serageldin, M. et al. (1980), *Land Tenure Systems and Development Controls in the Arab Countries of the Middle East*, in *Housing: Process and Physical Form*, Safran, L. (ed.). Aga Khan Award for Architecture, Philadelphia. Available at: [www.archnet.org/library/documents/one-document.jsp?document\\_id=2618](http://www.archnet.org/library/documents/one-document.jsp?document_id=2618). (30)

Sims, D. (2003), *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: Cairo, Egypt*. UN-Habitat. Available at: [www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global\\_Report/cities/cairo.htm](http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/Global_Report/cities/cairo.htm). (31)

Soliman, A.M. (2004), *Tilting at Sphinxes: Locating Urban Informality in Egyptian Cities*, in *Urban Informality*, Ananya Roy and Nezar AlSayyad (eds.). Lexington Books. (32)

Taher, N. (2001), *In the shadow of politics: US AID-government of Egypt relations and urban housing intervention*, in *Environment and Urbanization*. Vol. 13, No. 1, pp. 61-76. Available at: <http://eau.sagepub.com/content/vol13/issue1/>. (33)

UNCHS (2005), *A World of Cities 2005: Arab States*. Available at: [www.staging.unchs.org/Istanbul+5/13.pdf](http://www.staging.unchs.org/Istanbul+5/13.pdf). (34)

UN-Habitat, *Best Practices database in Improving the Living Environment*. Available at: [www.bestpractices.org](http://www.bestpractices.org). (35)

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. Available at: [www.esa.un.org/unup](http://www.esa.un.org/unup). (36)

UN Millennium Project (2005), *A Home in the City*. Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers. Available at: [www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdwellers-notesreferences.pdf](http://www.unmillenniumproject.org/documents/Slumdwellers-notesreferences.pdf). (37)