



جامعة حلب
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية

دور الحكومة في معالجة قضايا السكن في سورية
The Role of the Government in Solving Housing
Issues in Syria

بحث معد لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد

إعداد الطالبة
رائدة كفاح إبراهيم

2014 – 2013



جامعة حلب
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية

دور الحكومة في معالجة قضايا السكن في سورية
*The Role of the Government in Solving Housing
Issues in Syria*

بحث معد لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد

إعداد الطالبة
رائدة كفاح إبراهيم

بإشراف
الدكتور فؤاد إسماعيل
المدرس في قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية
كلية الاقتصاد - جامعة حلب

2014

شهادة

نشهد بأن العمل المقدم في هذه الرسالة هو نتيجة بحث علمي قام به المرشح رائدة كفاح إبراهيم بإشراف الدكتور فؤاد إسماعيل (المشرف الرئيس) المدرس في قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية من كلية الاقتصاد - جامعة حلب
إن أية مراجع أخرى ذكرت في هذا العمل موثقة في نص الرسالة وحسب ورودها في النص.

المشرف الرئيس
الدكتور فؤاد إسماعيل

المرشح
رائدة إبراهيم

Testimony

*We Witness the described in this treatise is the of scientific search conducted by the candidate R.K.Ibrahim under the supervision of doctor Fouad Ismail (main supervisor)Associated at the Department. of Economics and International Relations, Faculty of Economics, University of Aleppo
Any other references in the work are documented in the text of the treatise*

Candidate
R.K. Ibrahim

Main supervisor
Dr. Fouad Ismail

تصريح

أصرح بأن هذا البحث بعنوان (دور الحكومة في معالجة قضايا السكن في سورية) لم يسبق أن قُبل للحصول على أية شهادة، ولا هو مقدم للحصول على شهادة أخرى.

المرشح

رائدة ابراهيم

Declaration

I hereby certify that this work (The Role of the Government in Solving Housing Issues in Syria) has not been accepted for any degree or it is not submitted to any other degree.

*Candidate
R.K. Ibrahim*

شكر الناس من شكر الله

بدأت بحشي هذا بحماس منقطع النظير ظناً مني بأنني سأقدم ما هو جديد في هذا المجال، لكي سرعان ما وجدت أن موضوع السكن موضوع معقد وكبير، ولا توجد دراسات تتعلق بهذا الموضوع من وجهة نظر اقتصادية، ولم تتوافر لدي المراجع المطلوبة. فكبحت جراح حماسي وشعرت أن جهدي سيكون متواضعاً وبسيطاً، ولن يعدو عن كونه جمع لبعض الأمور المتعلقة بمشكلة السكن والمحاولة لإظهار نقاط القوة والضعف في دور الحكومة في معالجة هذه الأزمة.

وأعترف بأنني لم استطع الاطلاع على جميع ما كُتب حول هذا الموضوع، فمنه من لم استطع الوصول إليه، ومنه من لم يسعفني الوقت للاطلاع عليه وذلك يعود لأسباب خارجة عن إرادتي. ولقد سعت جاهدة لإبراز دور الحكومة في معالجة أزمة السكن، وإن كانت الآراء المطروحة في هذا البحث جيدة فذلك توفيق من الله، وإن لم تكن فذلك خطأ من عند نفسي وأسأل الله المغفرة وحسبي أنني اجتهدت.

وأغتنم ما ذكره الشافعي رضي الله عنه لكاتبه المُرَبِّي الذي قال: "قرأت كتاب الرسالة على الإمام الشافعي ثمانين مرة، فما من مرة إلا وكان يقف على خطأ، فقال الشافعي: هيه، أبا الله أن يكون كتاباً صحيحاً غير كتابه".

بداية أتوجه بالشكر العميق لله عز وجل على توفيقني في طلب العلم والمثابرة عليه والذي أنعم علي بفضلته لإتمام هذا العمل رغم الظروف الصعبة التي قد مررت بها.

كما أتوجه بالشكر الخاص لأستاذي الدكتور فؤاد اسماعيل الذي أفاض عليّ كراماً بوقته الثمين، وإبدائه التوجيهات والملاحظات القيّمة التي كان لها بالغ الأثر على محتوى الرسالة موضوعاً ومنهجاً. وأني على يقين أن التنويه بشكره قاصرٌ على بيان مدى فضلته لإخراج هذا العمل إلى النور.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى أسرة كلية الاقتصاد عميداً وأساتذة وإداريين، وجميع الاخوة والاخوات الذين أعانوني بالمراجعة والتدقيق والدعاء.

الإهداء

❖ إلى من لا يملون العطاء حتى ولو ملت الغيوم المطر... .

أبي وأمي

❖ إلى روح من غادرني باكراً... .

زوجي

❖ إلى من أجد في عيونهم الطموح والأمل... .

أختي وإخوتي

❖ إلى من استمد من فرحتهم فرحتي، وأرى سعادتي في سعادتهم... .

بناتي: ساره وسنا

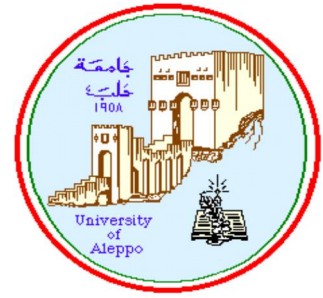
❖ إلى من وقف إلى جانبي، وكانوا لي خير العون والسند... .

عائلة المرحوم زوجي

❖ إلى جرح الحاضر... . وأمل المستقبل

وطني سورية

UNIVERSITY OF ALEPPO
FACULTY OF ECONOMICS
DEPARTMENT OF ECONOMIC AND
INTERNATIONAL RELATION



The Role of the Government in Solving Housing Issues in Syria

Research Presented to degree of master in economics

Submitted by
Raeeda. K. Ibrahim

2013-2014

UNIVERSITY OF ALEPPO
FACULTY OF ECONOMICS
DEPARTMENT OF ECONOMIC AND
INTERNATIONAL RELATION



The Role of the Government in Solving Housing Issues in Syria

Research Presented to degree of master in economics

Submitted by

Raeeda. K. Ibrahim

Supervised by

Dr. Fouad Ismail

Dept. of Economics and International Relations,
Faculty of Economics, University of Aleppo

2014 - 2013

لجنة المناقشة والحكم

- رئيساً** - الأستاذ الدكتور أحمد زهير شاميت
الأستاذ في قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية
كلية الاقتصاد - جامعة حلب
- مشرفاً** - الدكتور فؤاد إسماعيل
المدرس في قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية
كلية الاقتصاد - جامعة حلب
- عضواً** - الدكتور عبد الحميد الصباغ
المدرس في قسم الاقتصاد والعلاقات الاقتصادية الدولية
كلية الاقتصاد - جامعة حلب

فهرس البحث

الصفحة	الموضوع
أ	❖ مقدمة البحث
ب	❖ مشكلة البحث
ج	❖ أهمية البحث
ج	❖ أهداف البحث
د	❖ فروض البحث
د	❖ منهج البحث
هـ	❖ الدراسات السابقة
1	الفصل الأول الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن
2	المبحث الأول: الأهمية الاقتصادية لقطاع السكن
2	أولاً: الاهتمام العالمي بالسكن
3	ثانياً: المواثيق الدولية الخاصة بالسكن
5	ثالثاً: مؤشرات السكن الاقتصادية
5	1- أهمية السكن كسلعة
17	2- مساهمة قطاع السكن في الناتج المحلي الإجمالي
19	3- مساهمة قطاع السكن في التشغيل
24	4- الاستثمار في قطاع السكن
26	5- مساهمة قطاع السكن في تكوين رأس المال الثابت
32	المبحث الثاني: الأهمية الاجتماعية لقطاع السكن
32	1- المأوى
33	2- الأمن والاستقرار الاجتماعي
35	3- المرافق والخدمات العامة
35	4- أهمية المسكن من الناحية الصحية
36	المبحث الثالث: الأبعاد الاجتماعية لمشكلة السكن
36	1- تأخر سن الزواج
37	2- المدن الحالية معادية للأطفال
37	3- الازدحام وكتظاظ الأحياء الفقيرة بالسكان

37	4- الطبقة وعدم المساواة
38	5- عدم التوازن بين الفراغات المسقوفة والفراغات المكشوفة
39	6- السلوك الإجرامي
39	أ- ملكية المسكن
39	ب- نوعية المسكن
40	7- النوم على الأرصفة
40	8- احتلال أراضي الغير
42	الفصل الثاني مشكلة السكن في سورية
43	المبحث الأول: مراحل تطور قطاع السكن في سورية
43	1- تعريف المسكن وأنواعه
45	2- مفهوم مشكلة السكن
47	3- تطور قطاع السكن في سورية
49	4- الأبنية السكنية المرخصة في القطاعين الخاص والتعاوني (حضر - ريف)
53	5- التباين بين الأبنية السكنية المرخصة والأبنية السكنية المنفذة
53	المبحث الثاني: مؤشرات السكن في سورية
53	أولاً: أهم مؤشرات تطور قطاع السكن في سورية
53	1- المساكن المعتادة
54	2- عدد الغرف
54	3- معدل التزاحم
55	4- متوسط عدد الغرف في وحدة السكن
56	5- المساحة الطابقية
57	6- معيار حصة الفرد من الأمتار المربعة
58	7- مؤشرات المرافق العامة
60	ثانياً: الاحتياجات السكنية والعجز السكني
63	المبحث الثالث: العوامل المؤثرة في السكن
67	1- النمو السكاني
67	2- التركيب العمري للسكان
71	3- تكاليف البناء

72	الفصل الثالث: السياسات الحكومية تجاه قطاع السكن في سورية
73	المبحث الأول: البيئة التشريعية في قطاع السكن
74	أولاً: التشريعات العقارية- العمرانية ومشكلة السكن
74	1- قانون منع الاتجار بالأراضي رقم /3/ تاريخ 25/2/1976
75	2- قانون أعمار العرصات رقم/14/ تاريخ 23/3/1974 المعدل بالقانون رقم/59/ تاريخ 15/7/1979
77	3- قانون التوسع العمراني رقم /60/ تاريخ 22/7/1979
79	4- القانون رقم /26/ لعام 2000 المعدل لقانون التوسع العمراني
80	5- قانون التعاون السكني رقم /17/ لعام 2007
82	6- قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم /15/ للعام 2008
84	7- المرسوم التشريعي رقم /82/ للعام 2010 المتعلق بتعريف التجمعات العمرانية والعرصات وشروط الترخيص بالبناء على المقاسم والعقارات
85	8- قانون مخالفات الأبنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/44/ لعام 1960 وتعديلاته
85	9- قانون تنظيم عمران المدن رقم / 9 / لعام 1974
86	10- المرسوم التشريعي رقم /59/ لعام 2008 المتعلق بمخالفات البناء
86	11 - المرسوم التشريعي رقم /82/ لعام 2010 م نظام ادارة البناء المؤلف من طوابق وشقق.
86	12- المرسوم التشريعي رقم /40/ المتعلق بمخالفات البناء
87	13- المرسوم التشريعي رقم /99/ لعام 2011 الخاص بالتعاون السكني
87	14- قانون مخالفات البناء رقم /1/ لعام 2003 م الملغى بالقانون رقم /59/ لعام 2008
87	ثانياً: التأثير المتبادل بين التشريع الإيجاري ومشكلة السكن
88	1- التأثير السلبي لقانون الإيجار السابق في مشكلة السكن
89	2- تعديلات قانون الإيجار السابق لجهة بدل الإيجار وأثرها في مشكلة السكن
90	3- سلبيات قانون الإيجار
91	4- أهم ملامح قانون الإيجار الجديد رقم /6/ تاريخ 2001/2/15
94	ثالثاً: تهيئة العقارات للبناء
95	1- مشاركة كل من القطاع العام والقطاع الخاص في التنظيم العمراني
95	2- التمييز بين دور القطاع العام والقطاع الخاص في التنظيم العمراني

97	رابعاً: حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة
100	خامساً: قروض المصرف العقاري السوري ودورها في حل مشكلة السكن
109	المبحث الثاني: الإسكان في الخطط الخمسية الاقتصادية والاجتماعية للحكومة
109	أولاً: علاقة السياسة السكنية بالتخطيط السكني
111	ثانياً: الإسكان بين التخطيط والتنفيذ
112	1- أداء قطاع الإسكان في الخطة الخمسية التاسعة (2000-2005)
116	2- الإسكان في الخطة الخمسية العاشرة للحكومة (2005-2010)
118	3- الخطة العاشرة قراءة نقدية
120	4- تقييم السياسات السكنية للحكومة
122	المبحث الثالث: مستقبل قطاع العقارات السكنية في سورية
122	أولاً: أهداف الخطة
123	ثانياً: السياسات التي تحقق الأهداف المرجوة
124	ثالثاً: البرامج التي تحقق السياسات الموضوعية
125	رابعاً: المشروعات اللازمة القيام بها لتحقيق أهداف الخطة
125	خامساً: دور المؤسسة العامة للإسكان في الخطة الخمسية الحادية عشرة
129	- النتائج
130	- التوصيات

فهرس الجدول

رقم الجدول	البيان	الصفحة
1	فتتا العرض والطلب في أسواق الاستخدامات العقارية	8
2	العرض والطلب في أسواق الخدمات العقارية	8
3	مساهمة قطاع البناء والتشييد في الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق حسب القطاعات بأسعار 2000 الثابتة لمجموعة أعوام، بملايين الليرات السورية	18
4	توزع المشتغلين (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي والقطاع والجنس لعام 2010	21
5	مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاعات بأسعار 2000 الثابتة، ملايين الليرات السورية	28
6	مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي 1990 - 2010	30
7	التوزيع النسبي لمجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي	31
8	الأبنية السكنية المرخصة حسب الحضر والريف في الجمهورية العربية السورية خلال السنوات 1970-2010	50
9	الأبنية السكنية المنفذة من المرخصة حسب الحضر والريف في سورية	51
10	نسب التنفيذ في الأبنية السكنية من المرخصة في سورية خلال السنوات 1970-2011.	52
11	بعض مؤشرات السكن في سورية 1970 - 2010	57
12	بعض مؤشرات المرافق العامة 1994-2004-2010	58
13	النسبة المئوية للمساكن المستفيدة من المرافق العامة	59
14	الاحتياجات السكنية في سورية	61
15	تطور معدلات النمو السكاني في سورية منذ عقد الستينات "بالألف"	64
16	العلاقة بين عدد السكان وعدد الابنية السكنية المنفذة في القطاعين العام والخاص	66
17	التوزيع النسبي لفئات الأعمار في سورية	68
18	توزيع السكان 15 سنة فأكثر والحالة الزوجية والجنس 2010	69
19	تطور عقود الزواج وعدد الوحدات السكنية المنفذة سنوياً في سورية	70
20	حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة ونسبتها من إجمالي الموازنة	98
21	حجم القروض التي سلفها المصرف العقاري	108

فهرس الاشكال

الصفحة	البيان	رقم الشكل
19	مساهمة قطاع البناء والتشييد في الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق حسب القطاعات في سورية 2011	1
21	توزع المشتغلين (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي والقطاع والجنس	2
23	التوزيع النسبي للعاملين في فئة الراتب +9001 حسب الأقسام النشاط الاقتصادي	3
29	مساهمة قطاع السكن في التكوين الرأسمالي الثابت في سورية	4
30	مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب التوزيع النوعي	5
52	الأبنية السكنية المرخصة والأبنية السكنية المنفذة	6
53	تطور المساكن المعتادة خلال الفترة 1970 - 2010	7
54	تطور الغرف خلال الفترة 1970 - 2010	8
55	تطور معدل التزامم خلال الفترة 1970 - 2010	9
55	تطور متوسط عدد الغرف في وحدة السكن خلال الفترة 1970 - 2010	10
56	تطور المساحة الطابقية	11
57	حصة الفرد من المساحة الطابقية	12
62	العجز في الوحدات السكنية	13
99	تطور حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة	14
108	حجم القروض التي منحها المصرف العقاري	15

Summary

'Housing is considered one of the needs and requirements that human beings must have, and it comes next after providing food and clothing'. Sociologists have adopted and sanctioned therefore the necessity of housing has arisen as one of the basic bases for society and collective security and for that in the declaration of that was made about human shelter, United Nations confirmed on the right and legality of housing for citizen and citizenary under the jural guarantee for possession and protectorship from discrimination, in addition to equality in the chance of housing for a moderate cost, besides the cooperation of both public and private sectors for achieving that.

This research is discussing three main sections. First, the economic and social importance for housing sector which reflects the economic situation and the extent of stability in countries and societies. For instance, housing and building sector plays a big role in economic in both taking part in GDP and the participating in establishing a stable capital in addition to giving work to mans or it's connection and direct influence on many other activities.

Second, the problem of housing in Syria. Housing problem is taken to be a major and instant issue that the decision makers often face. Moreover, housing policy has to do with the government role and responsibilities towards meeting and fulfilling the main needs of housing for citizens particularly the young and those whose income is considered low since housing problem is looked at as a major economic and social problem that Syrians are faced with.

Finally, government policies towards housing sector in Syria. My study indicates to a noticeable attention and heed the housing sector has a acquired since 2000 through steady and progressive governmental data and manifestos. Therefore the government has tried to draw an ongoing vision through a good understanding to the correlation and integration for both economic and social roles to reduce the gap between offer and demand for houses in terms of quantity and quality.

مقدمة

يعد الإسكان أحد أهم القطاعات الاقتصادية في عملية التنمية، فهو يشكل عنصراً اقتصادياً واجتماعياً مهماً وأساسياً، لأنه يمس حياة الانسان بشكل مباشر. فقطاع الإسكان ينتج السلع الأطول عمراً، وبشكل ما بين 4-8% من حجم الناتج المحلي الاجمالي لاقتصاديات الدول، وله تأثير كبير على الاقتصاد الحقيقي، كما يعد مصدراً رئيسياً لعائدات الضرائب، واستمرار نمو هذا القطاع هو مؤشر قوي على نمو الاقتصاد. بالإضافة إلى ذلك، يعد المسكن من أوائل اهتمامات الإنسان منذ بداية الحياة، إلا أنه لم يوضع في أولويات قطاعات التنمية، ولم يلق الاهتمام الذي لقيته القطاعات الأخرى، فقد واجه الإسكان الإهمال من جانب بعض الاقتصاديين على أساس مبدأ الاستثمار والربح، واعتقدوا أن الاستثمار في المباني، قد لا يؤدي إلى الربح، وإذا أدى إليه فيكون ذلك على المدى البعيد.

وتزايدت في السنوات الأخيرة من القرن العشرين، أهمية الاستثمار في المباني، وأصبح من أهم حقول التنمية، ومن الطبيعي أن يكون ذلك الاستثمار على مستوى مرتفع وخاصة في الدول النامية، فيها تعيش أعداد كبيرة من السكان في مساكن دون المستوى، حيث يواجه قطاع الإسكان في معظم تلك الدول مأزقاً حاداً، وهو تزايد السكان بأعداد هائلة وبالمقابل هناك نقص هائل في عدد الوحدات السكنية. ولم يعد الإسكان مجرد تقديم مسكن للإنسان أياً كانت صفاته، فبالإضافة لكون السكن هو الجزء الأساسي في حياة الانسان، يجب توفيره لكل إنسان، وبمستوى لائق لحياة كريمة، هو يعني أيضاً حياة اجتماعية تعكس مدى الاهتمام بالإنسان، وكرامته وحقه في العيش في إطار موارده ونشاطاته الاقتصادية، فالمسكن عنصر في بيئة واسعة تتكون من المرافق والخدمات بأنواعها المختلفة.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع بدأت سورية تعالج قضايا السكن، وتضع العديد من التشريعات والخطط والبرامج والمشروعات الموجهة لمعالجة أزمة السكن وتأمين المسكن المناسب لذوي الدخل المحدود، وأصبح القطاع السكني يثير اهتمام الحكومة والقطاع الخاص بشكل كبير، فضلاً عن الاهتمام الشعبي، لارتباطه بحاجات أساسية للمواطنين أهمها السكن، والتمكن من استقطاب نسبة جيدة من المدخرات والاستثمارات الوطنية، حيث يعد من أكثر القطاعات الاستثمارية، أمناً ونمواً وأقلها مخاطرة.

ويواجه قطاع السكن في سورية جملة من التحديات، لعل أهمها مدى كفاية المعروض من الوحدات السكنية، وتراكم العجز في الوحدات السكنية إضافة إلى الارتفاع الواضح في أسعار العقارات وبصورة خاصة في المحافظات الكبرى، كما يواجه تحدي توفير التمويل السكني، ومدى توفر الأراضي المعدة للبناء.

انطلاقاً مما سبق أعلاه قُسم البحث إلى عدة فصول:

الفصل الأول سيدرس الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن في سورية.

أما الفصل الثاني سيخصص لبحث مشكلة السكن في سورية.

والفصل الثالث سيكون بعنوان السياسات الحكومية تجاه قطاع الإسكان في سورية.

وسيختتم البحث بجملة من النتائج والتوصيات.

– مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في أن الحكومة في سورية بكل مؤسساتها ومصارفها، لم تقدم أية حلول تساعد في تأمين مسكن يراعي انخفاض الدخل في سورية عبر عقود طويلة، وتركت الجميع يبحثون عن منازل بطرقهم وامكاناتهم، وتشير مسودة الاستراتيجية الوطنية للإسكان التي أعدها خبراء من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، إلى أن مناطق السكن العشوائي تزايدت بنسبة 200% بين عامي 1994-2004، وقُدّرت الوحدات السكنية التي تحتاجها سورية بنحو 687 ألف وحدة سكنية بين 2006-2010، منها 408 ألف وحدة سكنية لتغطية النمو الطبيعي، و183 ألف وحدة سكنية لتغطية العجز الموجود في السنوات السابقة، و63 ألف وحدة بديلة للمنازل المتهدمة و33 ألف وحدة سكنية محجوزة واحتياطية لتغطية أية زيادة في الطلب.

وبالتالي تتضح مشكلة البحث في التساؤلات الآتية:

- هل ساهمت القوانين والتشريعات في معالجة أزمة السكن؟
- ما مدى مساهمة القطاع الخاص والقطاع الحكومي والقطاع التعاوني في حل مشكلة السكن والحد من العجز المتراكم في عدد المساكن.
- ما هي المشكلات التي تواجه عمل قطاع الإسكان في سورية، والتي تؤدي إلى تعزيز أزمة السكن؟

ومشكلة الإسكان هي حصيلة سنوات عديدة من الإهمال، وعدم التخطيط السليم، وقد نجمت هذه المشكلة عن أسباب كثيرة منها: عدم توفر قاعدة بيانات اسكانية شاملة ومنظمة، وغياب التخطيط الاقليمي الشامل، وتأخر صدور المخططات التنظيمية، وقصور القوانين والتشريعات النازمة لقطاع الإسكان، وضعف تأهيل اليد العاملة في قطاع البناء.

ويبدو أثر مشكلة الإسكان في قلة الوحدات السكنية، وفي مستوى الخدمات التي تتوفر في هذه الوحدات، وفي أسعار المساكن المرتفعة في الوقت الحاضر، وكذلك إيجارها الذي يكاد يصل إلى ما يعادل دخل المواطن، وتظهر أيضاً في اشتداد الأزمة السكنية من عام لآخر كنتيجة للزيادة السكانية المستمرة، حيث يبلغ معدل النمو السكاني في سورية 2.45 % سنوياً، وتبدو أيضاً في ازدياد الفجوة بين العرض والطلب على الوحدات السكنية وعجز البناء الجديد عن سد هذا العجز وضعف القدرة الشرائية لطالب المسكن.

- أهمية البحث

تبدو أهمية البحث من خلال أهمية قطاع السكن، ولارتباطه التام والوثيق بمستوى وحياتة الأسرة وبالتالي المجتمع، فالسكن الملائم هو أحد الأسباب الرئيسية التي تساعد الأسرة على وظيفتها الأساسية في تربية أجيال صالحين في المجتمع. بالإضافة إلى أهمية قطاع السكن كأحد القطاعات المساهمة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، واستقطابه لعدد مهم من المشتغلين، ومساهمته في تكوين رأس المال الثابت في سورية.

- أهداف البحث

تتجلى أهداف البحث في النقاط الآتية:

- بيان وشرح الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع الإسكان، وتوضيح تطوراتيه.
- إعطاء صورة واضحة عن أوضاع السكن في سورية، ولفت أنظار المعنيين إلى أسباب مشكلة السكن المتأزمة وضرورة إيجاد العلاج المناسب لهذه المشكلة.
- التوقف عند الثغرات والمشكلات التي يعاني منها قطاع الإسكان في سورية، وخاصة ما يتعلق بالقوانين والتشريعات العقارية والعمرانية، لمعرفة مدى قدرته على معالجة قضايا السكن.
- دراسة الأطر التي يمكن من خلالها، أن تعمل الحكومة على تنظيم السوق السكني وإيجاد مجموعة من الإجراءات، التي تسهم بشكل مباشر في دعم السوق، وتشجيع المطورين العقاريين لتنفيذ مشروعات تنموية مهمة تخدم الوطن والمواطن.
- بيان مشروعات وبرامج الإسكان في الخطط الخمسية السابقة للحكومة، وتقويمها، لتعزيز نقاط القوة، وتلافي نقاط الضعف في الخطط القادمة.
- تقديم مجموعة من التوصيات، التي قد تؤدي في حال الأخذ بها إلى المساهمة في معالجة أزمة السكن، ورفع كفاءة وفعالية السياسات الحكومية تجاه قطاع الإسكان.

- فروض البحث

من خلال ما سبق تفترض الباحثة الفرضيات التالية:

1. لا توجد علاقة ذات دلالة احصائية بين عدد السكان وعدد الأبنية السكنية المنفذة في القطاعين العام والخاص.

2. لا توجد علاقة ذات دلالة احصائية بين عقود الزواج، وعدد الوحدات السكنية.
3. لا توجد علاقة ذات دلالة احصائية بين القروض التي يُسَلِّفها المصرف العقاري، وعدد الوحدات السكنية.
4. لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية، بين تطور الموازنة العامة للدولة، وحصّة قطاع البناء والتشييد.
5. إن التشريعات الخاصة بقطاع السكن لم تساهم في حل المشكلة السكنية.

– منهج البحث

يتمثل أسلوب البحث في الآتي:

الجانب النظري: ستعتمد الباحثة في هذا الجانب على المنهج الوصفي التحليلي في إطار التعرف إلى واقع قطاع الإسكان في سورية ومحدداته، وتحليل لأسباب ونتائج مشكلة السكن، وتحديد دور الدولة والأفراد والقطاعات الأخرى في معالجتها، ومن ثم إيجاد الحلول والمقترحات المناسبة لتفعيل دور الحكومة في حل هذه الازمة، معتمدة على الكتب والمراجع العربية والاجنبية والمقالات والدوريات والاحصائيات الرسمية. وبالتالي إعطاء صورة وصفية تحليلية واضحة لقطاع الإسكان وسياسات الحكومة، وسبل تكريس كل الامكانيات التي تجعل السياسات الحكومية في سورية تجاه قطاع الإسكان، سياسات هادفة، وذات رؤى استراتيجية على المدى الطويل الأجل.

الجانب العملي: سيتم من خلال استخدام البرامج الاحصائية (SPSS, MINI TAB) لإثبات صحة الفرضيات.

– الدراسات السابقة

في الحقيقة لا توجد دراسات سابقة منشورة في هذا الموضوع، سوى بعض المؤتمرات والمحاضرات وورشات العمل والندوات التي ألقاها بعض الاقتصاديين والمحليلين لاستراتيجيات تنمية المدن والسكن الصحي الاقتصادي المستدام في المدن الصغيرة والمتوسطة، المتضمنة التخطيط والتمويل لمشروعات الاسكان، والمجاورة السكنية والعوامل المؤثرة في المسكن، وإشكاليات الاسكان في الوطن العربي والحلول المقترحة، وتجارب بعض المدن في مجال الاستثمار السكني والسياسات الحكومية المتبعة في هذا المجال، وبالتالي لا توجد أية دراسة أكاديمية تحليلية في سورية سواء بالنسبة لرسائل الماجستير أو الدكتوراه عن دور الحكومة في معالجة قضايا السكن، وسوف أقوم بعرض بعض الرسائل العلمية التي لها صلة بالبحث منها:

❖ دراسة الباحثة: هناء يحيى سيد أحمد أثر النمو السكاني على حركة البناء والتشييد في سورية (1990-2010)، أطروحة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، 2001.

تناولت فيها الباحثة السياسة السكانية في سورية، وبيانات عن التركيبة السكانية والتوزيع السكاني وأثر ذلك في عملية البناء، ومدى تأثير الزيادة السكانية على زيادة الطلب على البناء والتشييد.

❖ دراسة الباحثة: ردينة سيك، السكن الذاتي لذوي الدخل المحدود، أطروحة ماجستير، كلية الهندسة المعمارية، جامعة تشرين، 1999.

تناولت فيها الباحثة مفهوم السكن الذاتي وأهميته بالنسبة لأصحاب الدخل المحدود، وسلبيات السكن الذاتي التي من أهمها انتشار مناطق السكن العشوائي، وسياسات الحكومة تجاه هذا النوع من السكن.

❖ دراسة الباحث: إياد الديري، مناطق السكن العشوائي في سورية وربطها مع خصائص الأسر والسكان. المكتب المركزي للإحصاء، دمشق، 2007.

أشار الباحث إلى أهم أسباب نشوء السكن العشوائي، هو ضعف المعروض والمنظم من المساكن الشعبية لتلبية احتياجات الغالبية من السكان، وخاصة الفئة الوسطى وذوي الدخل المحدود التي تعيش الأزمة والحاجة الحقيقية. كما أن اتجاه القطاعات العاملة في مجال السكن (العام والتعاوني) إلى بناء سكن الرفاهية، وإهمال بناء السكن الاقتصادي لذوي الدخل المحدود قد فاقم من مناطق السكن العشوائي.

أما الجديد في هذه الدراسة فيتجسد من خلال ما يلي:

- إبراز الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن، سواء من خلال قياس مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وتبيان أهميته من خلال أنه أحد القطاعات التي تساهم بتشغيل نسبة مهمة من إجمالي المشتغلين.
- تحديد مقدار العجز المتراكم من الوحدات السكنية.
- دراسة أسباب مشكلة السكن في سورية والعوامل المؤثرة فيها.
- بالإضافة لذلك تقديم دراسة تحليلية للقوانين والمراسيم المختلفة بقطاع السكن من خلال تبيان أهم مزايا ومساوئ كل قانون أو مرسوم.

آمل بهذا العمل العلمي المتواضع أن أكون قد ساهمت في وصف وتحليل المشكلة السكنية في سورية وفي وضع اليد على أهم عواملها، ولا أدعي مطلقاً بأن بحثي قد اقترب من الكمال، فلا بد من أن تظهر العيوب والنواقص، والتي يمكن أن نتلافها أثناء مناقشة البحث.

الفصل الأول

الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن

يهدف هذا الفصل إلى دراسة وتحليل الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن. فالمسكن هو سلعة ذو طبيعة مزدوجة، وتختلف عن بقية السلع، فهو سلعة استهلاكية واستثمارية في آن واحد. فبالإضافة إلى أنه يوفر المأوى، فإنه أيضاً سلعة استثمارية. لذا فإن الاهتمام بتوفير المساكن الملائمة ضروري للتنمية بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية، خصوصاً وإن الحصول على المسكن المناسب يستهلك جزءاً كبيراً من إنفاق الأسرة.

من الناحية الاجتماعية يعد المسكن المكان الحقيقي الذي يشعر فيه الإنسان بالخصوصية، كما يحقق نوعاً من التقارب والتعاطف والعلاقات الأهلية بين افراد الاسرة، ويلبي احتياجاتهم الأساسية وقيمهم المجتمعية. كما يمنح المسكن ساكنيه إحساساً نفسياً بالراحة بالانتعاش، لأنه المكان الأبعد عن ضغوط العمل اليومية، كما يعطي المسكن الفرصة لأفراده للخلق والإبداع. من هنا تبدو الأهمية الاقتصادية والاجتماعية لقطاع السكن سواء للفرد وللجماعة.

ومن هذا المنطلق نجد أن تسهيل الحصول على مسكن يجب أن يكون من أولويات الجهود التنموية والتخطيطية في كل الدول.

المبحث الأول

الأهمية الاقتصادية لقطاع السكن

السكن حق أساسي من حقوق الإنسان، وهذا الحق يضمن له العيش في مسكن يحفظ كرامته، ويؤمن حقه في الخصوصية الشخصية والحياة الأسرية، ويعتبر شرطاً لتمتع الأفراد والجماعات بحقوقهم وحررياتهم الأساسية. فالسكن المناسب ينسج العلاقات والروابط في جو يعزز الخصوصية، بما يؤدي إلى احترام العلاقات الاجتماعية بين جميع الأفراد، ومن شأن المساس به انتهاك حقوق أخرى عديدة، مدنية واقتصادية واجتماعية وثقافية⁽¹⁾.

موضوع السكن ليس وليد الأيام الحاضرة، إنما هو قديم قدم الإنسان نفسه، عندما اتخذ من الجبال والكهوف بيوتاً يقضي فيها معظم وقته. وسعى في الوقت نفسه إلى تطوير هذه البيوت، كلما استطاع ذلك، لعله يجد فيها ما يحفظ نوعه من الانقراض، ويجعله قادراً على بذل كل ما يملك من قدرات وإمكانياتٍ تساعده في تطوير الحياة على الأرض.

ولم يعد الإسكان مجرد تقديم مسكن للإنسان أياً كانت صفاته. فبالإضافة لكون السكن هو الجزء الأساسي في حياة الإنسان، يجب توفيره لكل إنسان بمستوى لائق لحياة كريمة، فهو يعني أيضاً حياة اجتماعية تعكس مدى الاهتمام بالإنسان وكرامته وحقه في العيش في إطار موارده ونشاطاته الاقتصادية، فالمسكن عنصر في بيئة واسعة تتكون من المرافق والخدمات بأنواعها المختلفة⁽²⁾.

أولاً: الاهتمام العالمي بالسكن

عالمياً⁽³⁾ بدأ الاهتمام بالإسكان عندما دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتأسيس برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات الإنسانية UN-HABITAT في عام 1978، ومقره في مدينة نيروبي عاصمة كينيا؛ لتعزيز إيجاد مدن مستدامة بيئياً واجتماعياً، وضمان توفير المأوى اللائم للجميع. وكان الهدف الأساس للحق في السكن هو توفير "مأوى ملائم للجميع". كما أطلق في عام 2002 برنامج الأمم المتحدة للحق في السكن UNHRP، ومقره في جنيف. وجاء تأسيسه نتيجة لحق الفرد وأسرته في مستوى معيشي ملائم وصحي، مشتمل على الغذاء واللباس والسكن والعناية الصحية والخدمات الاجتماعية الضرورية.

(1) - وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003)، قطاع الإسكان، فلسطين، رام الله، ص5 وما بعد.

(2) - إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، 1988 - اقتصاديات الإسكان، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، العدد 127، ص11.

(3) - بحث منشور على الأنترنت - المفهوم العالمي للحق في السكن - باهامام علي بن سالم.

[http://www.siironline.org/alabwab/human_rights\(14\)/079.htm](http://www.siironline.org/alabwab/human_rights(14)/079.htm)

إضافة إلى ضمان الأمان في حالة البطالة أو المرض أو الإعاقة أو الترميل أو الشيخوخة، أو غيرها من الأمور التي تفقد الفرد السيطرة على حياته.

وتم تعريف الحق العالمي في السكن على النحو التالي: "يحق لكل فرد الحصول على مأوى صحي وآمن ويحقق السلامة، وبتكلفة ميسرة، ويحتوي على الخدمات والتسهيلات والاحتياجات الأساسية، مع التمتع بكامل حرية الاختيار من دون تمييز، وضمان حقه القانوني في الامتلاك أو الحيازة من دون التعرض للطرد الاعتباطي أو الإخلاء القسري". ومما هو واضح وجلي في وثائق الأمم المتحدة الخاصة بالحق في السكن أن بناء مساكن لجميع المواطنين ليس من المهام الإلزامية المناطة بالحكومات، كما أن المساكن لا تقدم مجاناً عند توفيرها. ولكن المطلوب من الحكومات اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتعزيز الحق في السكن، وتمكين المواطنين من الحصول على المسكن الملائم والميسر والآمن، وضمان إدراكهم الكامل والمتنامي الحق في السكن، وحماية حقوقهم في الحيازة القانونية للمسكن بالامتلاك أو الاستئجار دون التعرض للطرد الاعتباطي أو التعسفي⁽¹⁾.

وبناء على ما سبق، فإنه يلزم جميع المؤسسات الحكومية المعنية بقطاع الإسكان، العمل بجد على الاستمرار في استحداث برامج دعم الأسر، وتفعيلها لتمكينهم من الحصول على المسكن الميسر.

ثانياً: المواثيق الدولية الخاصة بالسكن

أكدت الجهات المختصة والمواثيق الدولية على نشر مجموعة من المعايير الخاصة بالسكن، وفي هذا المجال نذكر⁽²⁾:

- فالمادة (25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان نصت على أنه "لكل فرد الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته.
- ويعتبر إعلان فانكوفر للمستوطنات البشرية لعام 1976 الوثيقة الأكثر تفصيلاً، فيما يتعلق بالطبيعة القانونية الخاصة بهذا الحق، حيث حددت الفقرة الثانية من الجزء الثالث ما يلي:
- " إن السكن والخدمات المناسبة حق أساسي للإنسان، يفرض على الحكومة واجب ضمان بلوغ جميع الناس له ". والفصل الثاني من الإعلان " يجب ألا تستخدم الايديولوجيات لحرمان الناس من بيوتهم وأراضيهم أو لترسيخ الامتيازات والاستغلال ".
- وكذلك الشأن بالنسبة لإعلان استانبول لعام 1996، الذي نص في ملحقه الثاني على " أن المأوى الملائم يعني أكثر من سقف فوق رأس الإنسان، بل يعني أيضاً الخصوصية الملائمة، وإمكانية

(1) - المفهوم العالمي للحق في السكن - باهامم علي بن سالم.

[http://www.siironline.org/alabwab/human_rights\(14\)/079.htm](http://www.siironline.org/alabwab/human_rights(14)/079.htm)

(2) - وزارة التخطيط والتعاون الدولي - خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003)، مرجع سبق ذكره، ص 10 وما بعد.

الوصول إليه، والحيز الملائم، والأمن الملائم، والحماية القانونية للسكان، والصلابة والمتانة البنوية، والإضاءة الملائمة، والتدفئة، والتهوية، والبنية التحتية الملائمة".

- كما قامت لجنة الحقوق الاقتصادية والثقافية والاجتماعية بإصدار التعليق العام رقم (4) الخاص بالحق في السكن الملائم، وحددت سبعة عناصر أساسية، تشكل مجموعها الضمانات الأساسية التي يوفرها القانون الدولي لتمتع الأفراد بالحق في السكن الملائم، وهي الضمان القانوني للاستمرار في شغل المسكن، وتوفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية، والقدرة على تحمل التكاليف، والصلاحية للسكن، وإتاحة إمكانية الحصول على السكن والموقع، والسكن الملائم من الناحية الثقافية.
- وركزت اللجنة في التعليق العام رقم (7) على الحماية القانونية من إخلاء السكن بالإكراه، ومن المضايقة وغير ذلك من التهديدات، مؤكدة على أن حالات إخلاء السكن بالإكراه، تتعارض مع الالتزامات الناشئة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- كما أكد المعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المادة (11) على حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته ليوفروا ما يفي بحاجاتهم من الكساء والغذاء والمأوى.
- ونصت المادة (8) من إعلان الحق في التنمية على اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم، ومن ضمنها السكن.

وتعتبر سورية من الدول التي بدأت تعالج قضايا السكن، ووضعت العديد من التشريعات والخطط والبرامج والمشروعات الموجهة، رغم الثغرات التي فيها، لمعالجة مشكلة السكن وتأمين المسكن المناسب لذوي الدخل المحدود، وأصبح القطاع السكني يثير اهتمام الحكومة والقطاع الخاص بشكل كبير، بالإضافة إلى الاهتمام الشعبي⁽¹⁾.

اقتصادياً، عرفت أهمية السكن منذ وقت قريب نسبياً، وتوضحت هذه الأهمية بعد دراسة الاقتصاديين لمختلف مفردات هيكل النظام السكني. وظهر دور الإسكان في الاقتصاد القومي في الوقت الذي قامت فيه مشروعات الأبنية الضخمة دون أن تتوفر الموارد المالية لإقامتها، وتزايد النفقات الإنشائية عاماً بعد عام⁽²⁾.

ويمثل قطاع السكن - كجزء من قطاع البناء والتشييد - أحد المحاور المهمة من محاور التنمية، نظراً للدور الكبير الذي يلعبه في تسيير ودفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال خلق المزيد من فرص العمل، وتحريك النشاط الاقتصادي في العديد من الصناعات والنشاطات الأخرى المرتبطة به، حيث ثبت أن أكثر من 92 صناعة ونشاط ترتبط بقطاع العقارات، منها ما هو مرتبط

(1) - الخطة الخمسية العاشرة - 2006-2010، الفصل الرابع عشر، قطاع الإسكان في سورية، سورية، دمشق، ص،

(2) - حنا ميلاد، 1978 - أريد سكناً، مشكلة لها حل، مكتبة روز اليوسف، القاهرة، ص113.

بمرحلة ما قبل الإنشاءات مثل مكاتب الدراسات والاستشارات العقارية، والمكاتب الهندسية، وشركات التسويق. ومنها ما هو مرتبط بمرحلة الإنشاءات مثل صناعة المقاولات، وصناعة مواد البناء، ومنها ما هو مرتبط بمرحلة بعد الإنشاء مثل شركات التشغيل والصيانة، وغيرها من الصناعات المكتملة لهذا القطاع. لذ فإن انتعاش القطاع العقاري يعني زيادة النشاط في هذه النشاطات والصناعات بالتبعية، وهو ما يعني أن القطاع العقاري يعتبر قاطرة النمو في الاقتصاد الوطني.

ثالثاً: مؤشرات السكن الاقتصادية

كما يعتبر قطاع الإسكان مؤشراً هاماً يعكس الحالة الاقتصادية ودرجة الاستقرار في الدول والمجتمعات. وفي الاقتصاد يحتل قطاع البناء والإسكان أهمية كبيرة، سواء في مدى مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي وتشغيله للأيدي العاملة، وفي خلق فرص استثمارية جديدة لأصحاب الأعمال ولمدخرات المواطنين، ولتلبية تزايد الطلب على الوحدات السكنية، أو ارتباطه وتأثيره المباشر على العديد من الأنشطة الاقتصادية الأخرى. وهناك العديد من المؤشرات التي تعكس دور هذا القطاع في الاقتصاد الوطني بصورة واضحة وأهم هذه المؤشرات ما يلي:

1- أهمية السكن كسلعة

يعد قطاع الإسكان أحد أهم القطاعات الاقتصادية حيث أنه يقدم منتجاً اقتصادياً يلبي إحدى حاجات الإنسان الضرورية، ألا وهي حاجة الإنسان للمأوى. ويرى الاقتصاديون أن الوحدات السكنية تعد من الأصول الرأسمالية وتستخدم لإشباع حاجة المستهلك بتقديم خدمة السكن للفرد والجماعة، وممارسة حياته المعيشية فيها، وأنها سلعة طبيعية ضرورية، وتحتل مركزاً هاماً في دخل الأسرة، وفي جدول تفضيلها الاستثماري، بل إن الإنفاق على السكن يتصدر، بعد الغذاء، بنود ميزانية الأسرة لا سيما الأسر الفقيرة⁽¹⁾.

وبالنظر إلى الإسكان بمفهوم الأنظمة الاقتصادية والمفاهيم المنهجية، نجد أن الاقتصاديين في البلاد الغربية يرون أن المبنى السكني هو من السلع التي لا تختلف عن مثيلاتها من السلع الأخرى، التي يدخلها الأفراد عادة في جداول التفضيل الاستهلاكية الخاصة بهم، ولا بد أن تتوافر لها السوق التي تتحدد فيه قيمة هذا المبنى وفقاً لظروف الطلب والعرض السائدة، وبمعنى آخر أن جهاز الثمن هو الذي سيعمل على توزيع الموارد الاقتصادية بشكل يؤدي إلى إشباع جميع الحاجات الإسكانية، بعيداً عن تدخل الدولة، كما سيعمل في الوقت نفسه على حسن ترشيد استخدام ما يتم بناؤه من المباني، ورأى البعض أنها تدخل في عداد السلع الرأسمالية⁽²⁾.

(1) - العبدلي عابد، 2007 - دراسة اقتصادية لسوق خدمات إسكان المعتمدين بمكة المكرمة (دراسة تطبيقية على

قطاع الشقق المفروشة)، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، العدد (34)، ص 38.

(2) - محيسن نبيل، 2005 - نهاية مشكلة الإسكان، الإسكان: الضرر - الحل، القاهرة، ص 9.

غير أن جمهوراً من الكُتّاب الاقتصاديين في البلاد الاشتراكية رأوا أن المباني السكنية لا تعدو أن تكون من الخدمات التي يجب أن تؤديها الدولة للمواطنين. ولذلك عمدت الحسابات القومية إلى إدراج الإسكان ضمن الخدمات الاجتماعية، ومن هنا بات على الدولة أن تتخذ جميع الوسائل الممكنة لتوفير ما يحتاجه الأفراد من المنازل⁽¹⁾.

ويؤكد أحد الباحثين على أن السكن سلعة استهلاكية دائمة، غير أنها ليست كباقي السلع الاستهلاكية الأخرى، فهي لا تخضع للمعايير والمقاييس نفسها وذلك من حيث الشكل، كيفية الاستعمال، مدة الاستهلاك، والتكلفة... الخ. لأنها سلعة ضرورية للفرد، وعديمة المرونة، لا يمكن الاستغناء عنها رغم تكلفتها المرتفعة نوعاً ما، بالإضافة إلى أن السكن سلعة دائمة لأن الفرد في غالب الأحيان بمجرد حصوله على مسكن عن طريق الملكية، لا يعاود استبداله أو التخلي عنه، خاصة إذا ما توفرت فيه الشروط الملائمة لمتطلبات الحياة⁽²⁾.

يخلص الباحث إلى القول، أن المسكن ذو طبيعة مزدوجة فهو سلعة استثمارية وسلعة استهلاكية، حسب طبيعة الشراء والهدف منه، ويعتبر سلعة استثمارية إذا كان الهدف منه الحصول على عائد من خلال إيجارها. ففي هذه الحالة يعتبر مالك المنزل هنا مستثمر بينما مستهلك المنزل أو من يشغله هو المستأجر. أو هو سلعة استهلاكية إذا كان هدف مالك المنزل من شرائه السكن فيه.

تهدف هذه الفقرة للتعريف على مختلف العمليات التي تتم في السوق العقارية، من خلال عرض مختلف التقسيمات الخاصة به، يليها مجموع العمليات التي تتم على مستواه مع إبراز أهم المتدخلين في كل عملية.

1-1- التقسيمات الخاصة بالأسواق العقارية

يبين تنوع تشكيلة المنتجات العقارية، أنه لا توجد سوق عقارية واحدة، وإنما توجد مجموعة من الأسواق، تختلف عن بعضها البعض، من حيث الموقع وعمر المنتجات العقارية المتداولة فيها، بالإضافة إلى نوعية المنتجات المعروضة... الخ، حيث يمكن تقسيم الأسواق العقارية إلى:

أ- أسواق المنتجات العقارية القابلة للنسخ وغير القابلة للنسخ^(*)

تتميز المنتجات العقارية بخصوصية تتمثل في أنها ناتجة عن مكونين أساسيين من طبيعة مختلفة، جزء ثابت يتمثل في قطعة الأرض، التي يقام عليها البناء، وهو ينتمي إلى سوق الأراضي، وجزء مستقر متمثل في المساكن. وإن قيمة المنتج العقاري (السكن) وتحديد سعره، يتوقف على موقعه، أو

(1) - حنا ميلاد، 1978 - أريد سكناً، مشكلة لها حل، مرجع سبق ذكره، ص 115.

(2) - Jean Peythieu, 1991, -Le Financement de la Construction de Logement, édition sirey, Paris, France, p1.

(*) يقصد بالنسخ قابلية إعادة الإنتاج.

على مواصفات متعلقة به في حد ذاته، كتنوع مواد البناء المستعملة، وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الأسواق العقارية إلى⁽¹⁾:

- أسواق المنتجات العقارية غير القابلة للنسخ

يمكن تعريفها بأنها الأسواق التي تتداول فيها المنتجات العقارية التي تستخلص قيمتها من موقعها (الأرض والبناء)، كمثال الأبنية المتواجدة في مراكز المدن والأحياء التي تكون فيها قطع الأراضي نادرة نسبياً ويكون فيها العرض محدوداً.

- أسواق المنتجات العقارية القابلة للنسخ

هي الأسواق التي تتداول فيها المنتجات التي تكون فيها قيمة الجزء الثابت أي الأرض لا يمثل سوى جزء صغير من قيمة المنتج العقاري، ويذكر على سبيل المثال المنازل الفردية المبنية عن طريق تقسيم قطع الأراضي الموجهة للبيع أو التأجير.

ب- الأسواق الأولية والثانوية

الخاصية المتعلقة بدورة حياة المنتج العقاري تمكننا من التمييز بين الأسواق العقارية الأولية والثانوية أو بعبارة أخرى بين أسواق المنتجات الجديدة والقديمة.

- الأسواق الأولية

هي الأسواق التي تختص بعمليات البيع والتأجير المتعلقة بالمنتجات الجديدة المعروضة من طرف المتعهدين العقاريين سواء كانوا من القطاع العام أو القطاع الخاص أو القطاع المختلط. أما الطلب فتمثله فئة المستثمرين الذين يرغبون في التملك ثم إعادة البيع، أو المستعملين النهائيين الذين يمكن أن يكونوا عائلات أو مؤسسات.

- الأسواق الثانوية

هي الأسواق التي تختص بعمليات البيع والتأجير المتعلقة بالمنتجات القديمة التي تم تداولها لأول مرة في السوق الأولية، ويتمثل العرض في فئة المستثمرين المؤجرين والبائعين. ويتمثل الطلب في فئة المستعملين النهائيين أو المستأجرين.

ج- أسواق الاستخدامات والخدمات العقارية

يتميز المنتج العقاري (السكن) ببيعين أساسيين، حيث يمكن أن يكون مكاناً للاستعمال أو الاستغلال الشخصي أي (منتج استهلاكي)، كما يمكن أن يكون أصلاً حقيقياً يُشترى لإعادة بيعه بهدف الحصول على عائد (منتج استثماري)، وهذا ما يميز بين نوعين من الأسواق:

(1)- Choulet I.N, 1996- Marketing et strategie de l'immobilier, Dunod, Paris, pp14-15.

- أسواق الاستخدامات العقارية

هي الأسواق التي تتم فيها المبادلات على المنتجات العقارية (المساكن)، على اعتبار أنها منتجات استثمارية يتم تداولها، وتحديد سعرها، وفقاً لآلية العرض والطلب، الممثلة وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (1)

فتحة العرض والطلب في أسواق الاستخدامات العقارية

الطلب	العرض
مستثمرين مشتريين بغرض التأجير	أصحاب المشروعات (متعهد عقاري أو مستثمر)
مالك مؤجر - مالك مستغل	مالك مؤجر - أو مالك مستغل

- المصدر: Choulet I.N. Marketing et strategie de l'immobilier, Op. Cit. P15

وتتمثل فئة العرض بالعارضين الخاصين بالأبنية الجديدة سواء كانوا متعهدين عقاريين، أو مستثمرين على مستوى السوق الأولية، والأبنية القديمة التي يعرضها ملاكها للتأجير أو الاستغلال الشخصي على مستوى السوق الثانوية، أما فئة الطلب فهي تتمثل بالمستثمرين سواء كانوا مستثمرين مشتريين بغرض إعادة البيع أو التأجير، أو مستثمرين مستعملين بغرض الاستغلال الشخصي (*).

- أسواق الخدمات العقارية

هي الأسواق التي تعتبر المنتجات العقارية (المساكن) منتجات استهلاكية، يتم فيها تبادل حقوق الاستعمال عن طريق عمليات التأجير أو نقل الملكية، حيث أن الخدمة العقارية تنتج عن كيفية استعمال المنتج العقاري، وهذا بتحديد ما إذا كان هذا الأخير مستعملاً من طرف المالك، أو من طرف المستأجر، وفي كلتا الحالتين يعتبر منتجاً استهلاكياً يلبي الاحتياجات الخاصة بالعائلات والمؤسسات، ويمكن تمثيل فئتي العرض والطلب في هذه السوق وفق الجدول الآتي:

الجدول رقم (2)

العرض والطلب في أسواق الخدمات العقارية

الطلب	العرض
مستعمل مستأجر	مالك مؤجر
مالك مستغل	مالك مستغل

- المصدر: Choulet I.N, Marketing et strategie de l'immobilier. Op Cit. P14

(*) يتحدد سعر المنتج العقاري (السكن) في السوق انطلاقاً من معطيات مالية دقيقة، أذكر منها إجراء عملية المقارنة، بين المردود المنتظر من الاستثمار العقاري، وباقي الاستثمارات.

في هذه السوق يتمثل العرض في فئة الملاك سواء كانت ملكيتهم للمساكن بغرض التأجير أو الاستغلال الشخصي، لكنهم يرغبون في التنازل عن منتجاتهم العقارية لظروف معينة، أما الطلب فيتمثل في العائلات والمؤسسات التي ترغب في الحصول على سكن، أو محل تجاري، سواء عن طريق الاستئجار أو الامتلاك النهائي^(*).

د- الأسواق العقارية الخاصة بالإقامة والأسواق العقارية المتخصصة⁽¹⁾

تتميز المنتجات العقارية بتعدد الوظائف والخدمات التي تؤديها، فمنها ما يخصص للإقامة ومنها ما يخصص لأغراض صناعية أو تجارية أو زراعية. وعليه يمكن التمييز بين نوعين من الأسواق العقارية هما:

- الأسواق العقارية الخاصة بالإقامة

ويضم هذا النوع من الأسواق المساكن التالية:

- المساكن الموجودة في مراكز المدن والعواصم.

- المساكن الثانوية والتقليدية

- المساكن مع الخدمات

- المساكن السياحية

- الأسواق العقارية المتخصصة

يضم هذا النوع من الأسواق المنتجات التالية:

- المكاتب الإدارية

- المراكز والمحلات التجارية

- المخازن والورشات

^(*) سوق الخدمة العقارية وسوق الاستخدام العقاري مترابطان بشكل كبير، حيث أن فئة العارضين في سوق الخدمة العقارية تمثل فئة الطالبين في سوق الاستخدام العقاري، أما فيما يخص الطلب على المنتج العقاري كمنتج استثماري فهو يتوقف على طلب الخدمة العقارية، على اعتبار أن المستثمرين في المجال العقاري يأخذون بعين الاعتبار عند اتخاذهم قرار الاستثمار الدخول الإيجابية التي ينتجها المنتج العقاري.

⁽¹⁾- Kheirat K, Teymssonier F, 1997, **Conseil et gestion de patrimoine: methods et strategies**, Economica, Paris, Sans date, P207.

هـ - الأسواق العقارية العامة والأسواق العقارية الخاصة⁽¹⁾

يجب هنا التفرقة بين الأسواق العقارية العامة والخاصة للكميات المعروضة من الأراضي، التي تقع في حيازة أصحابها.

- الأسواق العقارية العامة

في هذه السوق تسيطر الدولة سيطرة تامة على سوق الأراضي الحكومية عند انتقالها إلى الهيئات والأشخاص الذين ترغب في توصيلها إليهم عبر مؤسسات النفع العام، كالجمعيات التعاونية، والفئات الفقيرة من ذوي الدخل المحدود. وهي عادة لا تقوم بعمليات البيع المباشرة، بل تضع جميع الأراضي التي تمتلكها بالمجان تحت تصرف إحدى المؤسسات العامة للإسكان لتتولى التصرف بها وفقاً لمجموعة اللوائح والشروط التي تحددها الدولة مسبقاً.

- الأسواق العقارية الخاصة

أما فيما يتعلق بالسوق العقارية الخاصة فهي التي يتم فيها بيع الأراضي المملوكة وفقاً لقوى العرض والطلب السائدة فيها، لتتحدد أسعار ما يتم عرضه من القسائم السكنية تبعاً للشروط، التي ترضي كلاً من البائع والمشتري. غير أن الإنسان الذي يتابع ما أسفر عنه نظام الحرية الاقتصادية في السوق العقارية للقطاع الخاص، لا بد من أن يلمس عن قرب مظاهر القصور الشديد التي ظهرت في الارتفاعات الخيالية لأسعار المقاسم الإسكانية.

1-2- المتدخلون في السوق العقارية⁽²⁾

يختلف المتدخلون في هذه السوق حسب طبيعة العمليات العقارية، التي تتمثل في عملية الإنتاج وعملية التمويل وعملية الاستثمار وعملية المتاجرة وأخيراً عملية التسيير. هذه العمليات تتميز بالتداخل فيما بينها خلال الدورة العقارية، وفيما يلي توضيح لمختلف المتدخلين في كل عملية.

(أ) - عملية الإنتاج

تتطلب عملية الإنتاج العقاري وجود صاحب أو رئيس للمشروع ومسير ومنفذ للمشروع ومقاول ومتعهد عقاري.

○ رئيس المشروع

هو شخص طبيعي أو معنوي يملك بصفة قانونية أرض البناء والترخيص للقيام بعملية البناء، يقرر ويشرف على مختلف العمليات ويضمن تحقيقها عن طريق قيامه بالوظائف التالية:

- تحديد موقع التنفيذ (أرض البناء).

- تحديد مسير للمشروع بالإضافة إلى المؤسسات المكلفة بالإنجاز.

(1) - إبراهيم الشيخ درة إسماعيل، 1988 - اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 51-52.

(2) -Choulet I.N , Marketing et strategie de l'immobilier, Op Cit, PP 22-23.

- تحديد مخطط للتمويل المبدئي (الإشراف على تمويل عمليات البناء).
- تحديد برنامج العمل وأجال التنفيذ.
- الرقابة الدائمة على جميع مراحل الإنتاج.
- ويستطيع أن يقوم بهذه الوظيفة مجموعة من المتعاملين وهم على التوالي:
 - متعهدون عقاريون في حالة ملكيتهم لأرض البناء.
 - الفروع العقارية للمؤسسات
 - المؤسسات الاقتصادية (المؤسسات الصناعية والتجارية...الخ).

○ مسير ومنفذ المشروع

- هو المسؤول عن الدراسة الهندسية للمشروع والبحث عن مؤسسات البناء بالإضافة إلى مراقبة ومتابعة التنفيذ لحساب صاحب المشروع، وتؤمن هذه الوظيفة عن طريق مهندسين معماريين ومقاولين ومكاتب الدراسات التقنية ومهندسين تقنيين.
- وصاحب المشروع على اعتبار أنه متعهد عقاري أو بصفة مباشرة المستعمل النهائي للأبنية المنجزة، لديه مجموعة من الطرق التي يستطيع استغلالها لإنجاز العملية العقارية:
- يستطيع أن يقوم بصفة مباشرة بالإدارة الهندسية للمشروع دون المرور بمهندس مختص، في هذه الحالة يصبح رئيس المشروع في علاقة مباشرة مع مؤسسات البناء (شركة المقاولات) على اعتبار أنه المسير والمنفذ للمشروع.
 - يستطيع أن يقوم باختيار طريقة (مفتاح في اليد)، وفي هذه الحالة توكل مهمة الإنجاز والتنظيم والمراقبة إلى المؤسسات المختصة، ويحصل على البناء بكل تجهيزاته.
 - إمكانية الاعتماد على مهندس أو مؤسسة متخصصة لإنجاز هذا البناء غير أن العملية تتم تحت إشرافه ويتمويل منه.
 - إمكانية الاعتماد على متعهد عقاري ذي خبرة واختصاص في هذا المجال والذي يضمن له عملية الإنجاز والتسيير وهذا بواسطة عقد يتم إبرامه بين الطرفين، وفي هذه الحالة يمنح رئيس المشروع توكيلاً للمتعهد العقاري للتكفل بعملية الإنجاز.

○ المقاول

- هو شخصية طبيعية أو معنوية توكل لها مهمة التنفيذ المادي للمشروع، بمراعاة المواصفات والشروط المنصوص عليها في العقد الذي يتم إبرامه مع رئيس المشروع.

○ المتعهد العقاري (1)

يعتبر المتعهد العقاري أهم متدخل في عملية الإنتاج العقاري، قد يكون شخصية طبيعية أو معنوية توكل لها مهمة تحقيق المشروعات العقارية (القيام بعملية البناء)، حيث يقوم بجمع الأموال اللازمة وتنظيم وتنسيق الأعمال، وتحويلها إلى عمليات تجارية، فالمتعهد العقاري يمكن أن يمارس دور جميع المتدخلين المذكورين أعلاه، وهنا يميز بين ثلاثة أصناف من المتعهدين العقاريين:

- المتعهد العقاري الخاص

يعمل هذا المتعهد لحسابه الخاص، ويمكن التمييز بين من يقوم بعمليات البناء الموجهة للبيع وعمليات البناء الموجهة للتأجير، كما قد يعمل في إطار برامج السكن المدعومة من قبل الدولة.

- المتعهد العقاري العام

في هذا الصنف يتدخل المتعهد العقاري في إطار سياسة السكن الاجتماعي المسيرة من قبل السلطات العامة.

- المتعهد العقاري المختلط

يضم هذا الصنف عدداً من المساهمين، مجموعة منهم تنتمي إلى القطاع العام مع مجموعة من المتعهدين الخاصين، يشكلون مؤسسة توكل إليها مهمة إعداد وتهيئة المساحات المخصصة لعمليات البناء، بالإضافة إلى الإشراف على عمليات إنجاز وتسيير هذه الأخيرة⁽²⁾.

ومهما كان نوع المتعهد العقاري فيمكنه التدخل وفق عدة أشكال أهمها⁽³⁾:

- بصفته رئيساً مباشراً للمشروع، عن طريق تحمل جزء من الخطر المالي والمساهمة بـ 20 % على الأقل من رأس مال المشروع.

- بصفته ممثلاً لرئيس المشروع ومسؤولاً عن تنفيذ أوامره.

- في إطار عقد بناء (مفتاح في اليد) لصالح مالك المشروع.

- كل عملية إنتاج لاسيما العقارية تحتاج إلى موارد مالية يمكن تأمينها عن طريق مجموعة من المتدخلين ذوي طبيعة مالية، على مستوى المرحلة التالية.

وفي الحقيقة فإن المتعهد العقاري لا يقتصر دوره فقط على عملية الإنتاج، وإنما يتعداه إلى عمليات أخرى كعمليات التسيير والتمويل.

ب- عملية التمويل

يحتاج قطاع السكن، كغيره من القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى إلى المبالغ المالية التي يمكن أن تُستخدم في تمويل جميع عمليات بناء المساكن التي تتطلب طرق تمويل مختلفة عن باقي

(1) -Masse P, 1994- **La promotion immobiliere**, *Economica* , Paris, pp185-191.

(2) - Granelle J.J, 1998- **Economie immobiliere**, *Economica*, Paris, pp 158-163.

(3) - Choulet I.N- **Marketing et strategie de l'immobilier**, Op Cit, pp 26-27.

الاستثمارات الأخرى وهذا يعود للطبيعة الاقتصادية والاجتماعية للسكن، وعليه سيتم التعرض لمفهوم التمويل السكني وكذلك مختلف الطرق المتبعة أو المصادر التمويلية التي يعتمد عليها لتمويل مشروعات إنجاز المساكن.

✓ مفهوم التمويل السكني

يمكن أن نعزف التمويل السكني على أنه عبارة عن استثمار رؤوس الأموال في عمليات بناء المساكن المختلفة، وتكمن أهمية رؤوس الأموال المستثمرة من خلال زيادة الاحتياجات للمساكن من جهة، والارتفاع المستمر في تكلفة البناء من جهة أخرى.

✓ أنواع التمويل السكني (مصادر التمويل السكني)

إن معرفة التمويل السكني تتطلب معرفة المعايير التي تستخدم لهذا الغرض، وبهذا يمكن تصنيفه كما يلي:

▪ التمويل حسب مدة القرض

تعتبر الفترة الزمنية للقرض من المؤشرات المستخدمة لإيجاد أصناف القروض التي ترتبط بالنشاط السكني، فهي غالباً ما تصنف إلى قروض قصيرة الأجل وقروض طويلة الأجل.

- القروض قصيرة الأجل

هي القروض التي لا تزيد مدتها عن السنة، وتتجدد في الغالب عند تاريخ استحقاقها بشكل دوري، وعادة تقوم بتقديمها المصارف التجارية ومصارف الادخار.

وإن تمويل استيراد مواد البناء من الخارج، وتنفيذ بعض المشروعات السكنية، عادة ما يستدعي تمويلياً عن طريق قروض قصيرة الأجل والتي تتكفل بها مصارف متخصصة⁽¹⁾.

- القروض طويلة الأجل

هي القروض التي تفوق مدتها في الغالب السبع سنوات، ويمكن أن تمتد أحياناً إلى عشرين سنة، وتوجه إلى تمويل نوع خاص من الاستثمارات مثل الحصول على عقارات (أراضي، مباني بمختلف استعمالاتها المهنية... الخ)⁽²⁾.

وعادة يقوم بتقديم هذا النوع من القروض، المصارف السكنية أو المصارف العقارية أو شركات التأمين، حيث تدعم هذه الأنواع من المصارف قطاع السكن والتعمير من خلال تقديم القروض لإقامة المساكن⁽³⁾.

(1) - سويلم محمد، 1987 - إدارة المصارف التقليدية والمصارف الإسلامية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، مصر، ص 280.

(2) - الطرش الطاهر، 2001 - تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 75.

(3) - أمين عبد الله خالد، 1998 - العمليات المصرفية والطرق المحاسبية الحديثة، دار وائل للنشر، الأردن، ص 137.

■ التمويل تبعاً للمصدر

لقد ظهر هذا النمط التمويلي تبعاً للمصدر الجغرافي حديثاً، على أثر نمو الجهود المشتركة على النطاق الدولي بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، كما أن قصور موارد التمويل المحلية كثيراً ما أظهرت الحاجة إلى مثل هذه الأنماط التمويلية، وتقسّم إلى مصادر داخلية ومصادر خارجية للتمويل.

- المصادر الداخلية للتمويل

تعتبر المصدر الأساسي من حيث المبالغ التي يمكن أن تقوم بتقديمها لمختلف المقترضين، باعتبار وجودها على مقربة منهم، كما أنها تتميز بسهولة الإجراءات المتخذة من أجل الحصول على أي قرض.

وإن كان دور المصارف التجارية يظهر ومن جديد كأحد مصادر التمويل المحلية، إلا أنها تختلف من حيث امتلاكها من قبل الحكومة أو أنها من المؤسسات الخاصة أو المشتركة⁽¹⁾.

وقد عرفت الدول العربية وجود مصارف الإسكان، إلا أنها وجدت مسميات أخرى قد لا يدل الاسم عليها، وهي في العادة تمارس الصلاحيات نفسها التي تزاولها المصارف المتخصصة في هذا المجال، ومن أمثلتها الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط في الجزائر، وصندوق التنمية العقارية في السعودية. والمصرف العقاري في سورية.

- المصادر الخارجية للتمويل

مع تزايد الاعتقاد بأهمية التعاون الدولي في حل مشكلة السكن، ظهر هذا النوع من المصادر الخارجية للتمويل، ولم يكن الائتمان المشترك من جانب الحكومات والمنظمات الدولية والإقليمية ينحصر في القطاعات الاقتصادية البحتة، بل ظهر في العديد من النشاطات الاجتماعية كالسكن، الصحة، التعليم... وذلك في سبيل قيام التوازن في عملية التنمية الشاملة.

■ التمويل تبعاً لملكية الأموال المستثمرة

إن ملكية الأموال التي يتم استثمارها في النشاط السكني، تعتبر أحد المقاييس المتبعة لمعرفة بعض الأنماط التمويلية، ومن هنا يمكن تصنيف هذه الأخيرة إلى تمويل عام، تمويل خاص وتمويل تعاوني.

- التمويل العام

هو ذلك التمويل الذي يعتمد على مقدار ما تخصصه الدولة من الاعتمادات المالية للأجهزة الإدارية المسؤولة عن قطاع البناء، وإذا كان النشاط السكني يمثل في المتوسط % 40 من قطاع البناء، فإن ما يتم إعداده من الأموال اللازمة من الموازنة العامة للدولة عادة لا يزيد عن % 6، غير أن ارتفاع التكاليف السكنية يتطلب من الدول أن تزيد ما تعتمد من جملة المبالغ التي يجب استثمارها في

(1) - وزارة السكن في تونس، 1986 - تقرير حول تمويل السكن، ص 60.

النشاطات السكنية المختلفة، بالإضافة إلى زيادة الاحتياجات السنوية من المساكن نظراً لزيادة عدد السكان.

- التمويل الخاص

هو ذلك التمويل الذي يتم من خلال مساهمة الأفراد والشركات ذات الشخصية الاعتبارية المتخصصة لبناء المساكن، ويعتمد القطاع الخاص في أمواله على ما يتم توفيره من الادخارات الشخصية، كما أنه غالباً ما يلجأ إلى المصادر المحلية للتمويل والتي تتمثل في الأجهزة المالية للنظام المصرفي. والملاحظ أن هذا النوع من التمويل يقل في الدول النامية التي تميل فيها الحكومة عادة إلى التدخل المباشر في قطاع السكن.

- التمويل التعاوني

يتمثل هذا النوع من التمويل في الاعتمادات المالية التي توفرها الجمعيات السكنية بقصد إنجاز نمط من المساكن، يطلق عليها اسم " الجمعيات التعاونية السكنية ". وعلى الرغم من أهمية هذا النوع من التعاون السكني في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة فإنه بالنظر إلى قطاع السكن، يعتبر حديثاً عابراً لدى بعض دول العالم الثالث نظراً لعدم الوعي بأهمية هذا النوع من التمويل.

ج- عملية الاستثمار⁽¹⁾

إن المالكين والمستثمرين أو المستعملين المباشرين للمنتجات العقارية يستثمرون أموالهم على المدى الطويل في السوق العقارية بوساطة المتعهدين العقاريين، سواء على مستوى سوق الاستثمار العقاري أو سوق التأجير العقاري. وهنا يميز بين عدة فئات من المستثمرين في هذه السوق هم الأفراد والعائلات، المستثمرين المؤسساتيين والمؤسسات العقارية.

✓ الأفراد والعائلات

يستثمرون أموالهم في السوق العقارية بشراء مساكن ومحلات تجارية وإدارية... الخ، بهدف الاستغلال الشخصي.

✓ المستثمرون المؤسساتيون

ينقسمون بدورهم إلى ثلاثة أنواع:

- التعاونيات وشركات التأمين

هي مؤسسات تساهم في الاستثمار العقاري من خلال الضمانات التي تقدمها، بالإضافة إلى تغطية التزامات المؤمنين في المجال العقاري، واستثمار فوائدها المالية في استخدامات عقارية.

- صناديق المعاشات

(1) - Choulet I.N, -Marketing et strategie de l'immobilier, Op Cit, p50.

هي صناديق تستثمر جزءاً كبيراً من أموالها في شراء المنتجات العقارية.

- المستثمرون الأجانب

هم فئة لها دور كبير في إيجاد الأسواق العقارية وتنشيطها عن طريق القيام بعمليات التمويل وتزويدها بمنتجات جديدة.

✓ المؤسسات العقارية

يمكن أن ينفذ الاستثمار في السوق العقارية بصفة مباشرة عن طريق شراء الأصول العقارية، أو بصفة غير مباشرة بالحصول على أسهم خاصة بالمؤسسات العقارية، هذه الأخيرة لها صلة مباشرة مع السوق العقارية على اعتبار أنها تمثل أصولاً عقارية. وتنقسم المؤسسات العقارية إلى نوعين هما:

○ المؤسسات العقارية المدرجة في البورصة

هي عبارة عن مؤسسات تكون معظمها تابعة لمؤسسة مالية أو مصرفية، هدفها تسيير الموجودات العقارية المخصصة للإقامة أو المتعلقة بالنشاط التاجيري، وتنقسم إلى عدة أنواع:

- المؤسسات العقارية المؤجرة: يتمثل نشاطها الأساسي في عمليات التأجير العادي للمساكن التي تمتلكها.

- المؤسسات العقارية الاستثمارية: مؤسسات تختص في الاستثمارات الخاصة بسوق السكن.

- المؤسسات العقارية من أجل التجارة والصناعة: مؤسسات تختص في الاستثمار العقاري الخاص بالمؤسسات الصناعية والتجارية، يتمثل نشاطها في عمليات القرض الإيجاري والتأجير العادي.

○ المؤسسات العقارية غير المدرجة في البورصة

هي عبارة عن مؤسسات هدفها الأساسي إنشاء وتسيير ممتلكات عقارية خاصة بعمليات التأجير، وتختلف عن المؤسسات المذكورة أعلاه في أنها تستطيع إنجاز العمليات العقارية بنفسها.

د- عملية المتاجرة⁽¹⁾

تختص هذه المرحلة بالنشاطات التجارية المتعلقة بعمليات البيع والتأجير الخاصة بالمنتجات العقارية لصالح ملاكها، بالاعتماد على مجموعة من الوسطاء يتمثل دورهم في تسهيل التقاء العارضين والطالبيين للمنتجات العقارية. حيث تتحقق عملية المتاجرة الخاصة بالمنتجات العقارية الجديدة (المساكن الجديدة) في غالبيتها، عن طريق نقاط البيع الخاصة بالمتعهدين العقاريين، أو منشئي المنازل الفردية في إطار برنامج خاص.

أما المبادلات المتعلقة بالمنتجات العقارية القديمة (المساكن القديمة) فتتم عن طريق ملاك المساكن والوكالات العقارية والأعوان العقاريين والمسيرين العقاريين، فبالإضافة إلى دورهم كمأمورين عقاريين فإنهم يستطيعون أن يكونوا وكلاء عن البائعين في إطار عملية مبادلة عقارية هذا فيما يخص

(1)- Choulet I.N - Marketing et strategie de l'immobilier, Op Cit, p56.

العقار السكني، أما فيما يتعلق بالعقار المؤسساتي فالعمليات تتم عن طريق مجلس خاص بالعقار، يقوم بمساعدة المؤسسات والمستثمرين العقاريين في وضع سياسة تسويقية مناسبة. والجدير بالذكر هنا أن عمليات المتاجرة الخاصة بالمنتجات العقارية وبخاصة المساكن يمكن أن تتحقق حتى قبل عملية إنجازها، ويحدث هذا في إطار بعض البرامج السكنية.

هـ - عملية التسيير⁽¹⁾

تختص هذه المرحلة بعمليات التسيير العقاري والتأجيري، التي يكون هدفها الرئيسي التقييم المستمر للثروة العقارية، هذه الوظيفة يمكن أن تؤمن عن طريق المالك مباشرة، أو عن طريق منح توكيل من طرف هذا الأخير لمتدخل آخر في السوق، يكون في غالب الأحيان مسير عقاري يختص بعمليات الاستغلال والإدارة المحاسبية والمالية والتقنية للمنتج العقاري.

2- مساهمة قطاع الإسكان في الناتج المحلي الإجمالي

يحتل قطاع الإسكان مكانةً متقدمةً في معظم اقتصاديات الدول، إذ يشكل بين (7% - 18%) من حجم الناتج القومي الإجمالي في كثير من البلدان النامية، و(20% - 30%) من رأس المال الثابت فيها، و(20% - 50%) من الثروة الممكن إعادة إنتاجها⁽²⁾.

ويعد الإسكان عنصراً مهماً للاقتصاد الوطني، فهو يشكل أكثر من ثلث الناتج المحلي الإجمالي للدول المتقدمة⁽²⁾، ففي الولايات المتحدة، بلغت الاستثمارات السكنية الثابتة (بناء المساكن الجديدة والإنفاق عليها) بالإضافة إلى خدمات الإسكان (على سبيل المثال) حوالي 12.9% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي GDP في عام 2009، و15.1% في الربع الثالث من عام 2010⁽³⁾.

وساهم قطاع الإسكان والاستثمار العقاري في مصر بنسبة 4.2% في الناتج المحلي الإجمالي عام 2006 وذلك بقيمة إجمالية قدرها 28.2 مليار جنيهاً، و4.5% في نهاية عام 2007، وذلك بقيمة إجمالية قدرها 35.2 مليار جنيهاً⁽⁵⁾.

أما في سورية فيلاحظ من الجدول رقم / 3 / الذي يعرض مساهمة مختلف القطاعات في الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 2000 - 2011 بأسعار 2000 الثابتة، أن مساهمة قطاع البناء والتشييد

(1) - Choulet I.N, *Marketing et strategie de l'immobilier*, Op Cit, p58.

(2) - برنامج مؤشرات الإسكان (هو برنامج مشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي)، 1990.

(3) - صندوق الاستثمار الفلسطيني، 2008 - نمو القطاع العقاري والإسكان يتطلب الجراءة في إفصاح البنوك والشركات عن بياناتها.

(4) - الرابطة الوطنية للبنائين، إسهام الإسكان في جدول الناتج المحلي الإجمالي، تم الحصول على البيانات من www.nahb.com 2010 .

(5) - البيانات المنشورة من البنك المركزي المصري ووزارة التنمية الاقتصادية والنشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري، 2008.

في الناتج المحلي الاجمالي قد ارتفعت من / 28898 / مليون ليرة سورية عام 2000 إلى / 48797 / مليون ليرة سورية عام 2008 واستمرت بالارتفاع لتصل إلى / 53443 / مليون ليرة سورية عام 2010 وذلك بالأسعار الثابتة لعام 2000، بمعدل نمو وسطي بلغ % 6.3 من الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق. (1).

الجدول رقم / 3 /

الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق حسب القطاع 2000 - 2010
بأسعار 2000 الثابتة لمجموعة أعوام، بملايين الليرات السورية

الأعوام	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	*2010
الزراعة	223749	246270	265504	292457	252856	234872	265048	239527
الصناعة والتعدين	272514	295369	286529	288140	299061	310654	321505	348729
البناء والتشييد	28898	40476	47550	52726	53096	48797	51399	53443
تجارة الجملة والمفرق	134453	194632	233945	222230	249817	289807	294887	295061
النقل والمواصلات والتخزين	113851	114484	125464	136902	152564	167247	174988	190829
المال والتأمين والعقارات	33126	41965	50722	57551	69909	72798	75364	79672
خدمات المجتمع والخدمات الشخصية	21195	27562	31259	35635	39647	49474	53927	58780
الخدمات الحكومية	76392	117658	120803	128699	165836	167391	187676	206887
الهيئات التي لا تهدف إلى الربح	444	532	640	746	779	817	890	980
رسوم جمركية		19483	17500	23040	23870	24823	20559	20940
خدمات المال (-) المحتسبة		9404	23202	23044	23400	25165	25411	25145
المجموع	904622	1089027	1156714	1215082	1284035	1341516	1420833	1469703

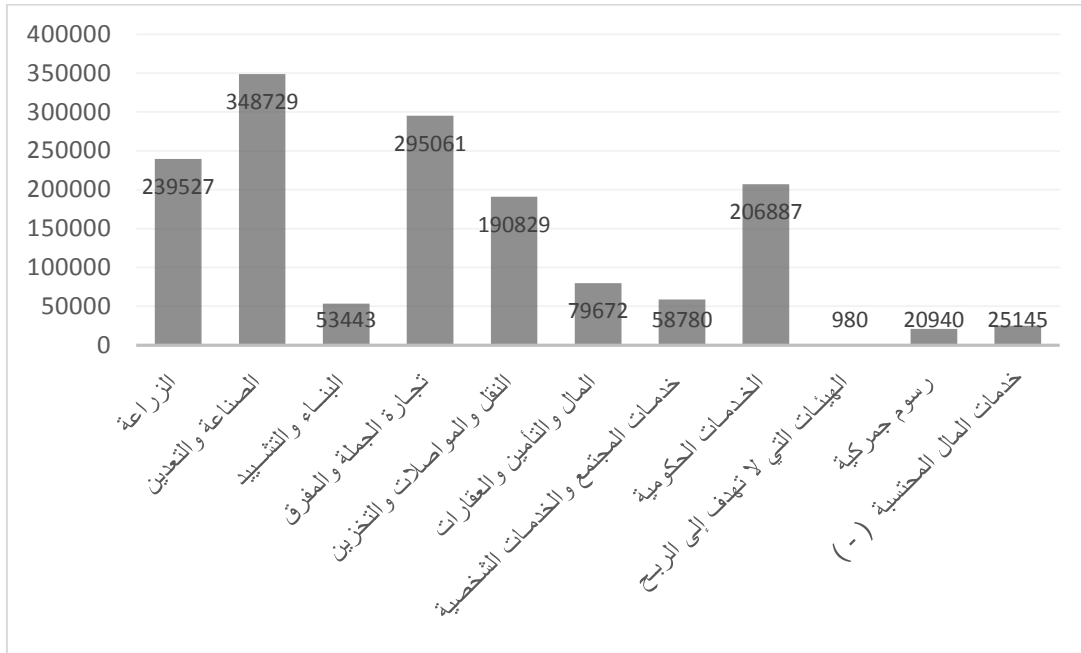
- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء - المجموعة الإحصائية لعام 2011 الجدول رقم 9 / 15

* - بالنسبة لبيانات 2010 أرقام مبدئية

(1) - الأرقام المطلقة من المكتب المركزي للإحصاء المجموعة الإحصائية لعام 2011 - الجدول رقم 9 / 15 وحسبت من

$$N_n = N_0(1 + r)^n$$

قبل الباحثة بتطبيق المعادلة التالية:



الشكل رقم (1) : مساهمة قطاع البناء والتشييد في الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعات في سورية 2010.

وبدراسة نسبة مساهمة الإسكان في قطاع البناء والتشييد في الناتج المحلي الإجمالي يبين الجدول رقم/3/ أن نسبة تلك المساهمة تراوحت بين % 3.2 عام 2000 وارتفعت إلى % 4.1 عام 2007 ثم عادت لتتخفف إلى % 3.6 عام 2011، وهذا يدل على استقرار نسبة المساهمة خلال سنوات الدراسة.

3- مساهمة قطاع السكن في التشغيل

لم يعد ينظر إلى السكن كخدمة تستنزف خيرات مادية ومالية للمجتمع، بل أصبح ينظر إليه كمحرك للتنمية الاقتصادية، وذلك عن طريق خلق فرص عمل لعدد كبير من الأفراد مع إمكانية تدريبهم بصفة دورية، وكذلك يعتبر السكن دافع لرفع إنتاجية العمل لتساهم بدورها في تنمية الصناعات المحلية لمختلف مواد البناء⁽¹⁾. فالعمل في قطاع الإسكان وفي مراحل المختلفة يتطلب اختصاصات مختلفة حسب مراحل البناء والتشييد يتطلب مهندسين بمختلف اختصاصاتهم ومصممين، ومقاولين، وفنيين، وسماسرة، وغيرهم الكثير ممن لهم علاقة بقطاع الإسكان.

وبناءً على ما سبق فإن إنشاء الوحدات السكنية يساهم في تشغيل أكبر عدد ممكن من الأيدي العاملة بنوعها المتخصصة والبسيطة، والتي تساهم في امتصاص البطالة بالنسبة لكثير من الدول النامية أو المتطورة⁽²⁾، وبناء المساكن قائم على الكثافة العمالية، بالإضافة إلى ما يتطلبه من استثمارات في البنية التحتية كتشييد الطرق والكهرباء والصرف الصحي والمياه. وتبرز الأهمية الاقتصادية لمشروعات

(1)- Jean Peythieu, 1991, **Le Financement de la Construction de Logement**, Op Cit, p3.

(2)- بن اشهو عبد اللطيف، 1986- الهجرة الريفية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص60.

الإسكان من خلال روابطها الأمامية والخلفية مع النشاط الاقتصادي في المجتمع، إذ أن تأثير هذه المشاريع لا يتوقف عند خلق فرص عمل لإقامة المباني السكنية، بل يتعداها إلى خلق فرص عمل في القطاعات الأخرى التي تجهز المواد الخام من اسمنت وحديد وبلاط وأخشاب ودهان... اللازمة لإقامة تلك المباني.

بالإضافة إلى ما سبق إن إقامة مبانٍ سكنية جديدة تزيد الطلب على منتجات المصانع التي تقوم بتحضير الأثاث والأدوات المنزلية الأخرى، وزيادة الطلب على هذه المواد يخلق فرص عمل إضافية في فروع مختلفة. ويزداد النشاط الاقتصادي في قطاعات بعيدة نوعاً ما عن قطاع الإسكان وهكذا تستمر هذه العملية بحيث يتضاعف عدد المستفيدين من النشاط العمراني بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

بالإضافة إلى ذلك فإن الطلب على الأيدي العاملة وبمهارات مختلفة يفتح مجالاً لنشاط التدريب المهني في المهارات المتنوعة التي ستساهم إذا أحسن توجيهها في تحسين نوعية العمل عن طريق رفع مستوى التدريب لدى الأفراد وبالتالي خلق كادر فني يمكن الاستفادة منه في مشروعات صناعية أخرى تساهم بدورها في دفع عجلة الاقتصاد القومي للبلاد⁽¹⁾.

كما تظهر العلاقة التبادلية بين قطاع الإسكان والقطاعات الاقتصادية الأخرى، وعلى الأخص قطاعات البناء والتشييد والكهرباء والمرافق والتي بها تكتمل الوحدة السكنية، بالإضافة لقطاع الخدمات المالية، وأي قصور في تلك القطاعات سواء فيما يتعلق بإمكاناتها أو إنتاجيتها له تأثيره القوي على عرض الوحدات السكنية كماً ونوعاً وتكلفةً، كما أن أي تغيرات في السوق الإسكانية له تأثيره القوي أيضاً على تلك القطاعات الرئيسية⁽²⁾.

ويساهم قطاع الإسكان في تشغيل عدد كبير من الأيدي العاملة (يمثل السكن في المتوسط نسبة تتراوح بين 60-70 % من مجموع النشاط الصناعي العمراني، ويشغل في المتوسط عمالة تتراوح ما بين 7-9 % من الفئة النشطة)⁽³⁾.

في الجدول رقم /4/ بيانات عن توزيع المشتغلين (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي والقطاع والجنس لعام 2010 في سورية حسب بيانات مسح قوة العمل لعام 2011. وإذا نظرنا إلى هذا الجدول والشكل المرافق، نلاحظ أن عدد المشتغلين في قطاع البناء والتشييد بلغ 820189 مشتغلاً يشكلون 16.2 % من إجمالي المشتغلين 15 سنة فأكثر. يتوزع هؤلاء المشتغلون 95.3% في القطاع الخاص، ويشكلون نسبة 4.7 % في القطاع العام من إجمالي المشتغلين، وكانت نسبتهم ضعيفة لم

(1) - الدقاق إبراهيم، 1981- مشكلة السكن في الأرض المحتلة، الطبعة الثانية، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ص71-72.

(2) . The Economist, Going through roof: " **If there is one single factor that has saved the world economy from a deep recession it is the housing market**", March, 2002 ,p31.

(3) - بن اشنهو عبد اللطيف، 1986 - الهجرة الريفية في الجزائر، مرجع سبق ذكره، ص60.

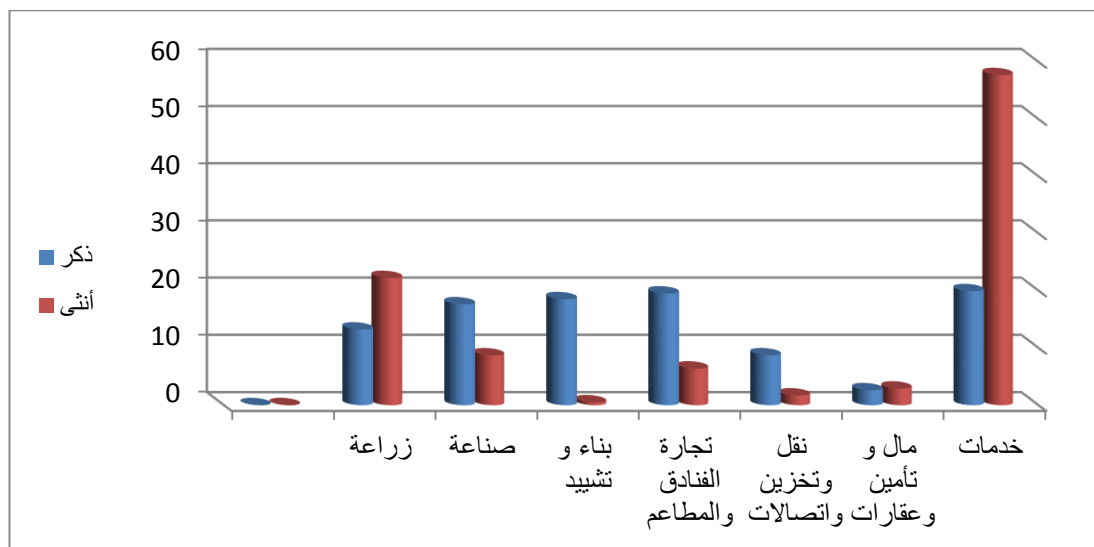
تتجاوز % 0.02 في قطاعات أخرى (مشترك وتعاوني). ونلاحظ من الجدول أيضاً مدى أهمية قطاع البناء والتشييد في مساهمته في تشغيل القوة العاملة في سورية إذ يأتي في مرتبة متقدمة بين القطاعات حيث ضم % 16.2 من إجمالي المشتغلين، فيما ضم قطاع الزراعة % 14.3، الصناعة % 16.4، النقل والتخزين والاتصالات % 7.5، مال وتأمين وعقارات % 2.6، تجارة الفنادق والمطاعم % 17.9، خدمات % 24.8.

الجدول رقم /4/

توزيع المشتغلين (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي والقطاع والجنس لعام 2010

النشاط الاقتصادي	ذكر	أنثى	مجموع	ذكر %	أنثى %	مجموع %
زراعة	579760	144252	724012	13.2	22.2	14.3
صناعة	773804	56692	830496	17.6	8.7	16.4
بناء و تشييد	816720	3478	820198	18.5	0.5	16.2
تجارة الفنادق والمطاعم	860825	41590	902415	19.5	6.4	17.9
نقل وتخزين واتصالات	382714	10742	393456	8.7	1.7	7.8
مال و تأمين وعقارات	114002	18875	132877	2.6	2.9	2.6
خدمات	875755	375247	1251002	19.9	57.7	24.8
المجموع	4403580	650876	5054456	100.0	100.0	100.0

- المكتب المركزي للإحصاء لعام 2011، الموقع الإلكتروني للمكتب وحسبت النسب من قبل الباحثة.



الشكل رقم (2) : توزع المشتغلين (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي والقطاع والجنس لعام 2010. وهناك مجموعة من العوامل التي تعمل على نمو حجم العمالة في قطاع الإسكان. ويمكن ذكر هذه العوامل فيما يلي⁽¹⁾:

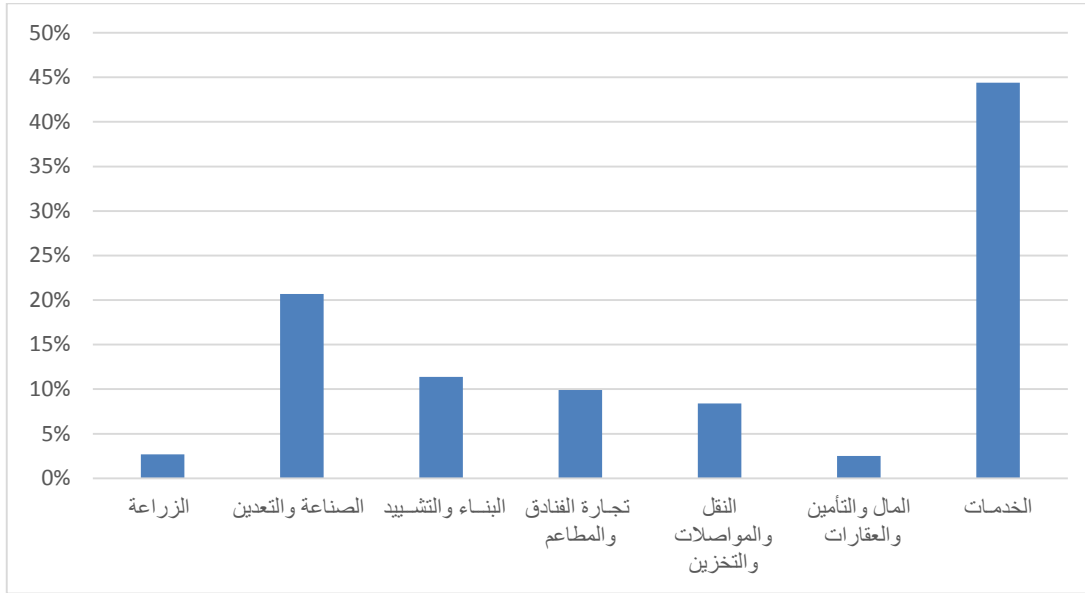
- طبيعة النشاط الاستثماري في المجالات العقارية من حيث الرواج والركود.
 - سياسة الدولة الإسكانية المتعلقة ببناء المساكن والبيوت.
 - حجم التسهيلات الائتمانية والقروض العقارية التي تقدمها المؤسسات المصرفية ذات الاختصاص.
 - مدى توافر مواد البناء في الأسواق وسهولة الحصول عليها.
- وإن لشكل المدينة أهمية في زيادة النشاطات الاقتصادية في قطاع الخدمات والأسواق الشعبية (البنائون، النجارون، المقاولون الصغار... الخ). على سبيل المثال، لا يتيح المباني العالية فرصة بنائها إلا لعدد محدود من الممولين الكبار القادرين على تنظيم تمويل المشروعات الكبيرة وعدد قليل من المهندسين والمعماريين القادرين على تصميم هذه المباني وعدد قليل من المقاولين القادرين على تنفيذها، أما الأرباح فتعود غالبيتها إلى عدد قليل من المصارف التي تمويل المشروع. بالمقابل، البناء الذي نجده وسط مدن العالم الثالث، هي بنايات صغيرة متلاصقة، ارتفاع كل منها أربعة أذوار أو خمسة. في هذا النمط من البناء، تنتشر فرص التوظيف خلال قطاع عريض من الأفراد هو قطاع الأسواق الشعبية، وهكذا فإن فوائد الاستثمار السكني تعم جزءاً أكبر من السكان⁽²⁾.

وتجمع الآراء لمعظم الباحثين على أن العاملين في قطاع الإسكان والبناء يندرجون تحت الفئات العمالية شبه الماهرة، وهذا يرجع إلى أن مراحل الإنتاج النهائية غالباً ما تتم يدوياً، وإن عناصر العمل شبه الماهرة أكثر ما تكون ضرورية في عملية الخلط والنقل وتثبيت المواد البنائية في أماكنها أثناء العمل. وفي هذا الصدد تشير نتائج مسح قوة العمل لعام 2010 إلى أن توزيع العاملين بأجر (15 سنة فأكثر) حسب أقسام النشاط الاقتصادي وفئات الراتب أن نسبة العاملين في قطاع البناء عند فئة الأجر الأعلى 9001 ل.س شهرياً فما فوق، قد شكلت % 11.4، في حين لم تتجاوز % 2.7 لدى العاملين في الزراعة، و % 9.9 للعاملين في تجارة الفنادق والمطاعم و % 8.4 للعاملين في قطاع النقل والتخزين والاتصالات، و % 2.5 للعاملين في قطاع المال والتأمين، وقد كانت مرتفعة لدى العاملين في الصناعة والكهرباء والغاز % 20.7 وارتفعت إلى % 44.4 للعاملين في قطاع الخدمات. وهذا يشير إلى أهمية

(1) Jean Peythieu, 1991, **Le Financement de la Construction de Logement**, Op Cit, p3.

(2) - كوريا شارلز - 2011، الشكل الجديد لمدن العالم الثالث، ط1، دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، بيروت، ص 7.

قطاع البناء والتشييد كمولد للدخل المرتفع نسبياً مقارنة مع بقية القطاعات، وجاء ترتيبه ثالثاً بعد قطاع الصناعة والغاز وقطاع الخدمات⁽¹⁾.



الشكل رقم (3): التوزيع النسبي للعاملين في فئة الراتب +9001 حسب أقسام النشاط الاقتصادي.

ومن الخصائص المتواجدة في قطاع الإسكان هي سهولة تحويل أفراد القوى العاملة من نشاط لآخر وفقاً لظروف الطلب السائدة في كل نشاط على حدا، ومن المعروف أن الإنشاءات السكنية لا ينحصر مجال نشاطها في إقامة المنازل فحسب، بل يعتبر نشاط الصيانة والإصلاح من الأنشطة الهامة في هذا القطاع أيضاً. وتعتبر مرونة عرض القوى العاملة في قطاع الإسكان من الخصائص المتعلقة به، وهذا يرجع إلى وجود الوسائل العديدة التي يمكن من خلالها استخدام القوى العاملة لزيادة الكميات المعروضة من الأشخاص، أو أوقات العمل⁽²⁾.

بالإضافة إلى ما سبق هناك العديد من الصلات الحقيقية والمالية والضريبية التي تربط قطاع الإسكان بشكل وثيق بأجزاء أخرى من الاقتصاد إلى درجة أن أداء الاقتصاد برمته سوف يتضرر إن تضرر قطاع الإسكان بفعل سياسات غير ملائمة فلقد فشلت، على سبيل المثال، مئات من مؤسسات الادخار والإقراض نتيجة سياسات إسكانية تنظيمية غير كافية في الولايات المتحدة. وفي بريطانيا قُدِّر أن سياسات الإسكان الفاشلة أدت إلى زيادة هيكلية في معدل البطالة بلغت 2 % تقريباً، وانخفاض رئيسي في معدل الادخار الأسري، وزيادة في معدلي الفائدة والتضخم، وارتفاع في عجز ميزان المدفوعات. كما

(1) - المكتب المركزي للإحصاء - 2011، المجموعة الإحصائية لعام 2011، الجدول رقم 9 / 3. وحسبت النسب من قبل الباحثة.

(2) - كوريا شارلز، 2011 - الشكل الجديد لمعدن العالم الثالث، مرجع سبق ذكره، ص 7.

أن التكاليف الباهظة التي تكبدتها الاقتصاديات الاشتراكية الإصلاحية في أوروبا الشرقية والاتحاد السوفيتي سابقاً، وهي اقتصاديات تتسم بانخفاض في انتقال العمال، الناجم عن ضيق أسواق الإسكان، وما صاحب ذلك من نقص كبير في عدد المساكن وانخفاض ما ينتج منها، تشكل حافزاً رئيسياً لإصلاح سياسة الإسكان⁽¹⁾.

وفاعلية قطاع الإسكان وتأثيره على وضع الاقتصاديات القومية أكثر ظهوراً في الدول المتقدمة اقتصادياً بالمقارنة بالدول النامية. ويأتي ذلك من خلال أسواق المال والطلب على الائتمان العقاري سواء للتشييد والترميم وشراء الوحدات وغير ذلك من الأغراض. وقد كان ذلك واضحاً في السنوات الأخيرة في الولايات المتحدة إذ أدى الانتعاش في قطاع الإسكان إلى الحد من معدلات تزايد الركود على المستوى القومي⁽²⁾.

4- الاستثمار في قطاع السكن

يعد السكن الوظيفة الرئيسية للمدينة، حيث المساكن في كل مكان في المدينة. وقد اهتمت الدراسات الحضرية الحديثة بصورة عامة والتخطيط الحضري بشكل خاص بموضوع السكن نتيجة لارتباطه بالتكديس السكاني الكبير، وتختلف المساحة التي تشغلها المساكن من مدينة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر داخل المدينة الواحدة، وأفادت الدراسات التي أجريت بأن المساحة التي تحتلها المساكن تتراوح ما بين % 30 - 40 من المساحة المبنية في المدينة. وترتفع هذه النسبة في المدن العربية بشكل عام وذلك نتيجة للبناء الأفقي فتحتل المساكن % 67 من مساحة المدينة في عمان % 63 في بغداد، و % 39 في دمشق⁽³⁾.

وفي هذا الإطار ونظراً لأهمية قطاع الإسكان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، فإن أغلب دول العالم تحاول أن تجعل من هذا القطاع الحيوي قبلة لجلب أكبر الاستثمارات. لا سيما وأن هذا النوع من الاستثمار يعد أقل أنواع الاستثمارات مخاطرة، وذلك لتأثره الطفيف بالتقلبات والدورات الاقتصادية وارتفاع الطلب على العقارات وخصوصاً السكنية منها، مما يجعل قيمة الاستثمارات تتجه إلى الارتفاع مع الزمن وهذا ما يعطي المستثمر ربحاً رأسمالياً كبيراً في كثير من الأحيان⁽⁴⁾.

(1) - برنامج مؤشرات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 37.

(2) - The Economist, 2002, Going through roof: " **If there is one single factor that has saved the world economy from a deep recession it is the housing market**", Op Cit, p30.

(3) - فارس الهيتي صبري، 2009 -التخطيط الحضري، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة العربية، ص 101.

(4) - بو حامد عبد القادر، 2005 -تقرير حول رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا تحت عنوان " الاستثمار العقاري في قطاع الإسكان في المغرب"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، المغرب.

وبينت دراسة لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية HABITAT أن مقدار النشاط السكني بين الدول النامية يتراوح بين % 30 و 40 من جملة الإنشاءات المدنية في البلدان النامية، في حين أن هذه النسب تقارب ما بين % 35 و 45 في الدول المتقدمة. ويرجع انخفاض النسبة في البلدان النامية إلى وجود قطاع كبير من العمل في مجال البناء غير المنظم، ولا يمكن حصره لأنه يقع خارج نطاق الاقتصاد النقدي⁽¹⁾.

ومن الطبيعي أن تكون الاستثمارات في السكن على مستوى مرتفع وخاصة في الدول النامية حيث تعيش أعداداً كبيرة من السكان في مساكن دون المستوى وبأعداد غير كافية مقارنة بنسبة تزايد السكان. وتشير الأرقام عن الوطن العربي إلى أن المصروفات على إنشاءات المباني قليلة، ويجب إتاحة الفرصة وإيجاد عوامل الجذب والتحفيز في الاستثمار السكني وخاصة الإسكان الاقتصادي وفوق المتوسط⁽²⁾. ومن جهة أخرى، في البلدان ذات الموارد المالية والبشرية الفائضة أو غير المستغلة يصبح الاستثمار السكني أحد أهم وسائل استغلال تلك الموارد وتحويلها إلى موارد منتجة وأمر ضروري لاستمرار نمو الاقتصاد الوطني، ولأن المحتوى الاستيرادي للاستثمارات السكنية منخفض نسبياً مقارنة بالاستثمارات في القطاعات الأخرى، تصبح الاستثمارات السكنية ذات أهمية بالغة في تنشيط القطاعات المرتبطة بالإسكان كالصناعات الإنشائية والهندسية⁽³⁾.

وبالإضافة إلى هذا كله إن الاستثمار في القطاع السكني بمفهومه الصحيح هو استثمار مزدوج، حيث أنه يهتم بتأمين السكن المناسب لغالبية المواطنين، ويعد أيضاً بنية تحتية لجميع الاستثمارات الأخرى، إضافة إلى أن هذا القطاع مندمجاً صناعياً بنسبة لا تقل عن % 80، وبذلك يعتبر القطاع السكني محركاً رئيسياً للاقتصاد⁽⁴⁾.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن أغلب الاستثمار المباشر في الإسكان ينحصر في كلفة المعدات واليد العاملة المباشرة، وتأخذ هذه البنود تقريباً % 80 من كلفة المشروع. وإسهام المشروع السكني في الاقتصاد الوطني يتوقف على الحد الذي تكون فيه هذه المدخلات من المشتريات المحلية⁽⁵⁾.

(1) - إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، 1988 - اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 18.

(2) - زحلان أنطوان، 1985 - صناعة الإنشاءات العربية، ط 1، ترجمة: عطا عبد الوهاب، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، ص 47.

(3) - خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 - 2014، جمهورية العراق.

(4) - وزارة الإسكان، 2009.

(5) - بو حامد عبد القادر، 2005 - تقرير حول رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا تحت عنوان "الاستثمار العقاري في قطاع الإسكان في المغرب"، مرجع سبق ذكره، ص 43.

5- مساهمة قطاع السكن في تكوين رأس المال الثابت

وفي سورية يعتبر قطاع البناء والتشييد أحد القطاعات المهمة في الاقتصاد الوطني، وأحد عناصر تكوين رأس المال الثابت في الاقتصاد، وقطاع البناء سلعة منتجة تتأثر بالمتغيرات السكانية التي تعكس ضغوطاً كبيرة على هذا القطاع.

ويعرف تكوين رأس المال الثابت بأنه " ذلك الجزء الموجه إلى إنتاج السلع الرأسمالية بغية زيادة طاقة البلد الإنتاجية كالمكائن والآلات، وسائط النقل، والإنشاءات والأبنية على مختلف أنواعها عدا الإنشاءات المستخدمة لأغراض عسكرية"⁽¹⁾

وقطاع البناء والتشييد هو مجموع الأنشطة المتعلقة بتصميم ودراسة وتنفيذ المشاريع الإنشائية لمختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة ويتميز إنتاجه بضخامة منتجاته (أبنية، سدود، طرق، سكك... الخ). وانتشارها الجغرافي، وعدم التشابه بين مشروع وآخر، وعدم نمطية الإنتاج مقارنة بالقطاع الصناعي. لذلك يتأثر الإنتاج فيه بالظروف الطبيعية (الحرارة، الأمطار... الخ)، التآثر بالعوامل النفسية للعامل (المهارة، الوضع النفسي... الخ).

ويمكن تصنيف الأعمال التي يتولى قطاع البناء والتشييد تنفيذها بما يلي:⁽²⁾

1- الأبنية:

أ - دور السكن.

ب- الأبنية الأخرى (غير السكنية): المشافي، المصانع، الصوامع، الأبنية التعليمية، الأبنية

الإدارية، الأبنية التجارية، المحطات... الخ.

2- الإنشاءات الأخرى (التشييدات).

3- المكائن والآلات والمعدات والأجهزة.

4- وسائل النقل.

5- الأصول الأخرى.

ويشكل مجموع ما سبق إجمالي تكوين رأس المال الثابت المحلي.

نتناول هذه الفقرة وضع قطاع البناء والتشييد في الفترة الماضية وموضحة التطورات التي شهدتها خلال العشرين سنة الماضية ومستعرضة إجمالي تكوين رأس المال الثابت في سورية وحصّة رأس المال الثابت في هذا القطاع بمكوناته (دور السكن، أبنية صناعية وتجارية، تشييدات، وسائل النقل).

(1) - بوادجي عبد الرحيم، 1982 - الحسابات الاقتصادية القومية، منشورات جامعة دمشق، مطبعة ابن خلدون، ص

(2) - المرجع السابق مباشرة، ص 133 وما بعد.

في الجدول رقم /5/ بيانات عن إجمالي تكوين رأس المال الثابت في سورية والتوزيع النوعي في هذا التكوين بالأسعار الثابتة لعام 2000 وإذا نظرنا إلى هذا الجدول نلاحظ أن إجمالي تكوين رأس المال الثابت في سورية قد ارتفع من / 167846 / مليون ليرة عام 1995 إلى / 337422 / مليون ليرة سورية بمعدل نمو بلغ % 4.7 خلال الفترة المدروسة. وحسب التوزيع النوعي لتكوين رأس المال الثابت فقد بلغ في قطاع الزراعة % 24.6، والنقل والمواصلات % 20.9، والصناعة والتعدين % 13.2، وشكل قطاع السكن نسبة مهمة من إجمالي تكوين رأس المال الثابت إذ بلغ % 20.9، وباقي القطاعات % 31 عام 2010. كما حقق القطاع الزراعي وقطاع السكن معدل نمو وسطي خلال الفترة المدروسة بلغ % 2.1، وبلغ % 4.0 في قطاع الصناعة والتعدين و % 4.3 في قطاع النقل والمواصلات وارتفع إلى % 6.5 في القطاعات الأخرى (*).

والملاحظ من الجدول والشكل البياني المرفق تراجع مساهمة قطاع دور السكن في تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة 1997 وحتى 2003 حيث انخفضت مساهمته في تكوين رأس المال الثابت من / 27224 / مليون ليرة سورية عام 1997 وبما يعادل % 17.1 من الإجمالي إلى / 14752 / مليون ليرة سورية عام 2001 وبما يعادل % 8.3 من الإجمالي وارتفع بشكل بسيط إلى / 22513 / عام 2003 ليشكل نسبة % 9.6 ثم بعدها بدأ بالارتفاع ليصل إلى / 70519 / مليون ليرة سورية عام 2010 لترتفع نسبة مساهمته في إجمالي تكوين رأس المال الثابت ليصل إلى % 20.9. ويمكن أن يفسر هذا التراجع بجملة من الصعوبات التي واجهها قطاع البناء والتشييد خلال الفترة المدروسة من أهمها⁽¹⁾:

- 1- ضعف تمويل قطاع البناء والتشييد من قبل الحكومة، نتيجة فقدان المواد والمستلزمات الأساسية لهذا القطاع في السوق المحلية، وعدم تعويضها عن طريق الاستيراد وقت الحاجة.
- 2- النقص في المعدات والآليات والقطع التبديلية الخاصة مما أدى إلى توقف بعض المشروعات لفترة من الزمن.
- 3- عدم استكمال الدراسات والتصميمات الأساسية لأعمال التشييدات بسبب الاعتماد على الخبرات الأجنبية.

من خلال ما سبق يمكن ملاحظة مدى أهمية قطاع السكن في تكوين رأس المال الثابت رغم تراجعته إذ كان معادلاً لهذا التكوين في القطاع الزراعي ومتقدماً على مثيله في قطاعي الصناعة والتعدين.

(*) - يقصد بالإنشاءات الأخرى تشييدات: الطرق، السدود، السكك، الشبكات... الخ.

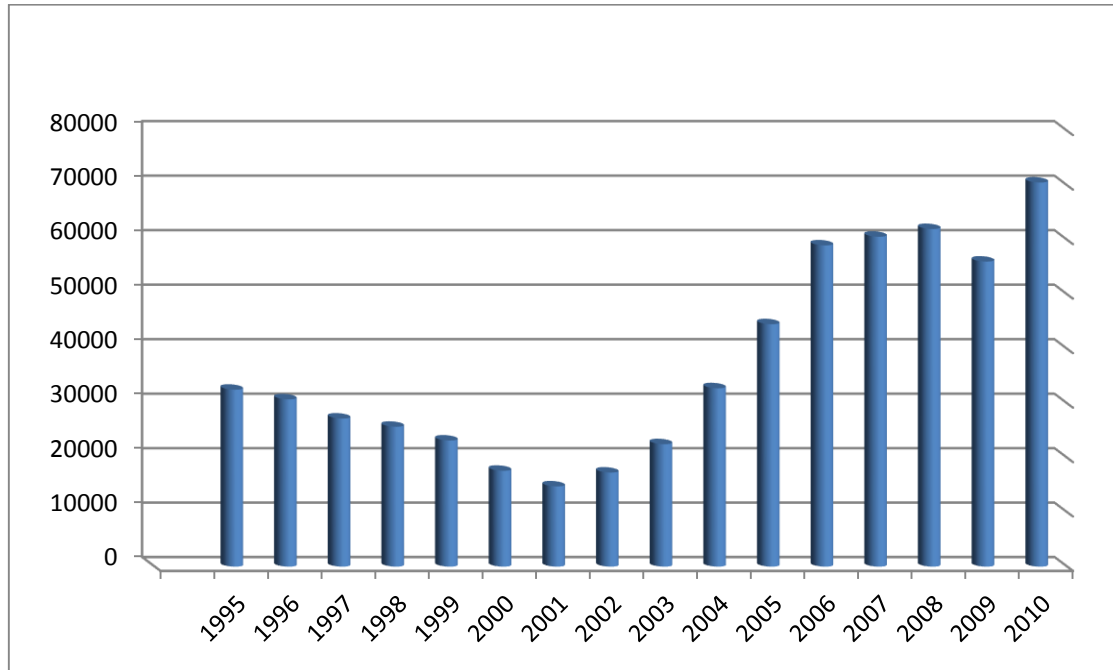
(1) - سيد أحمد هناء يحيى، 2001 - أثر النمو السكاني على حركة البناء والتشييد في سورية 1990 - 2010، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، ص 62.

الجدول رقم / 5 /

مجمّل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاعات بأسعار 2000 الثابتة، ملايين الليرات السورية

نسبة مساهمة دور السكن في تكوين رأس المال الثابت	التوزيع النوعي					مجمّل تكوين رأس المال الثابت	العام
	قطاعات أخرى	دور السكن	النقل والمواصلات	الصناعة والتعدين	قطاع الزراعة		
19.4	40642	32513	23603	45998	25090	167846	1995
18.4	40061	30743	22492	49152	24904	167352	1996
17.1	36056	27224	20073	50543	25048	158944	1997
15.7	38659	25711	25023	50334	24338	164065	1998
14.5	34800	23186	30929	48649	22229	159793	1999
11.3	38743	17621	29379	45918	24431	156092	2000
8.3	47391	14752	35007	54778	26220	178148	2001
8.8	61601	17295	35183	56465	25843	196387	2002
9.6	82905	22513	30517	74820	24063	234818	2003
12.8	70340	32781	44803	70625	37218	255767	2004
15.5	77059	44530	50551	75482	40571	288193	2005
19.1	97101	58989	43788	74157	34634	308669	2006
21.4	89201	60573	40704	66361	26260	283099	2007
23.3	84757	61990	33218	64644	21879	266488	2008
18.9	97587	56018	42300	74284	26911	297100	2009
20.9	104617	70519	44631	83103	34552	337422	2010
	6.5	2.1	4.3	4.0	2.1	4.7	معدل النمو %

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2011 ، الجدول رقم 15/39



الشكل رقم (4) : مساهمة قطاع السكن في التكوين الرأسمالي الثابت في سورية

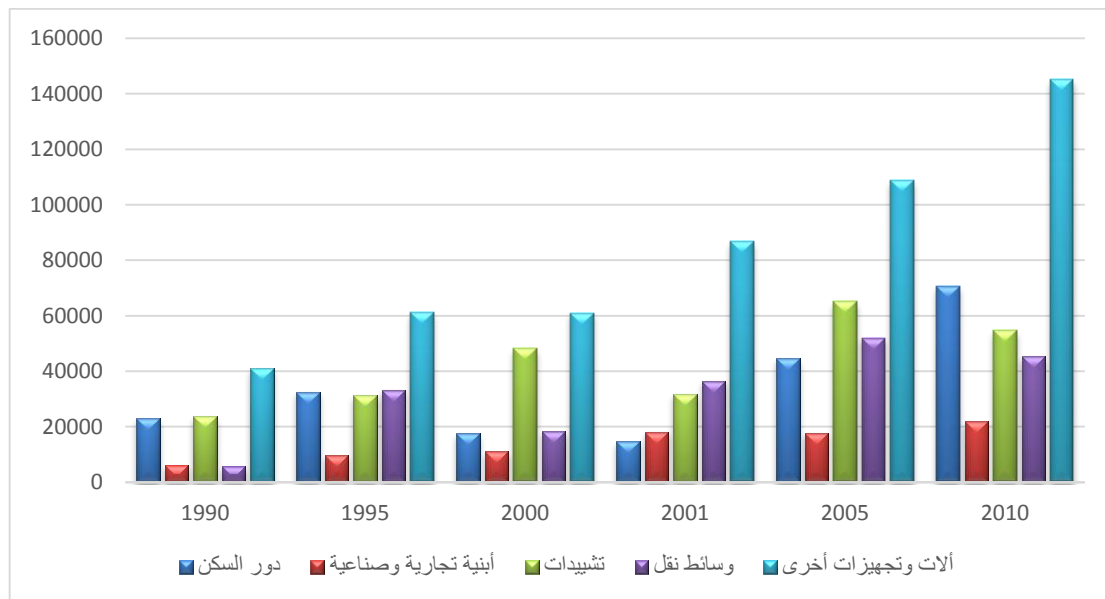
وبدراسة وتحليل مجمل تكوين رأس المال الثابت في قطاع البناء والتشييد حسب التوزيع النوعي بالأسعار الثابتة لعام 2000 يمكن الملاحظة من الجدول رقم / 6 / ارتفاع مجمل مكونات قطاع البناء والتشييد. فعلى سبيل المثال ارتفع مجمل تكوين رأس المال الثابت في دور السكن من / 22898 / مليون ليرة سورية عام 1990 إلى / 56018 / مليون ليرة سورية عام 2010. وبالمقابل ارتفعت لدى الأبنية التجارية والصناعية، التشييدات، وسائل النقل، آلات وتجهيزات أخرى من (6315، 23726، 5876، 40955) مليون ليرة سورية عام 1990 إلى (25371، 59234، 37041، 119436) مليون ليرة سورية عام 2010 في القطاعات السابقة على الترتيب.

الجدول رقم (6)

مجممل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي
 (بأسعار 2000 الثابتة، بملايين الليرات السورية) 1990 - 2010

التوزيع النوعي					تكوين رأس المال الثابت	العام
آلات وتجهيزات أخرى	وسائط نقل	تشبيدات	أبنية تجارية وصناعية	دور السكن		
40955	5876	23726	6315	22898	99770	1990
61130	33217	31232	9754	32513	167846	1995
57021	30730	37823	11035	30743	167352	1996
56772	21335	41795	11818	27224	158944	1997
58231	23409	44865	11849	25711	164065	1998
54815	28034	44213	9545	23186	159793	1999
60969	18357	48166	10979	17621	156092	2000
86899	36473	31928	18096	14752	188148	2001
83230	33017	32732	30113	17295	196387	2002
99620	29027	40229	43428	22514	234818	2003
104813	42919	60053	15202	32781	255768	2004
108675	51981	65190	17817	44530	288193	2005
108583	57019	59836	24242	58989	308669	2006
95471	41174	59848	26034	60573	283099	2007
92050	38892	46125	27431	61990	266488	2008
119436	37041	59234	25371	56018	297100	2009
145185	45268	54555	21894	70519	337421	2010

- المكتب المركزي للإحصاء - المجموعة الإحصائية لعام 2011 ، الجدول رقم 15/39



الشكل رقم (5): مجممل تكوين رأس المال الثابت حسب التوزيع النوعي

لكن من الملاحظ في الجدول رقم / 7 / الذي يعرض التوزيع النسبي لمجمل قطاع البناء والتشييد في تكوين رأس المال الثابت، تراجع قطاع دور السكن من % 23 عام 1990 إلى أدنى قيمة له عام 1999 إذ انخفض إلى % 6 ثم عاد لتتأرجح صعوداً وهبوطاً حتى وصل إلى % 20.9 عام 2010. كما انخفض لدى التشييدات الأخرى من % 23.8 عام 1990 إلى % 16.2 عام 2010. ولم ترتفع نسبة الأبنية التجارية والصناعية إلا بـ 0.2 نقطة خلال الفترة المذكورة. والارتفاع الوحيد الذي حصل بشكل واضح هو في قطاع وسائل النقل حيث ارتفع مجمل تكوين رأس المال الثابت من % 5.9 عام 1990 إلى % 13.4 عام 2010.

الجدول رقم / 7 /

التوزيع النسبي لمجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي
1990 - 2010 (بأسعار 2000 الثابتة، بملايين الليرات السورية)

العام	دور السكن	أبنية تجارية وصناعية	تشبييدات	وسائط نقل	آلات وتجهيزات أخرى	100.0
1990	23.0	6.3	23.8	5.9	41.0	100.0
1995	19.4	5.8	18.6	19.8	36.4	100.0
1996	18.4	6.6	22.6	18.4	34.1	100.0
1997	17.1	7.4	26.3	13.4	35.7	100.0
1998	15.7	7.2	27.3	14.3	35.5	100.0
1999	14.5	6.0	27.7	17.5	34.3	100.0
2000	11.3	7.0	30.9	11.8	39.1	100.0
2001	7.8	9.6	17.0	19.4	46.2	100.0
2002	8.8	15.3	16.7	16.8	42.4	100.0
2003	9.6	18.5	17.1	12.4	42.4	100.0
2004	12.8	5.9	23.5	16.8	41.0	100.0
2005	15.5	6.2	22.6	18.0	37.7	100.0
2006	19.1	7.9	19.4	18.5	35.2	100.0
2007	21.4	9.2	21.1	14.5	33.7	100.0
2008	23.3	10.3	17.3	14.6	34.5	100.0
2009	18.9	8.5	19.9	12.5	40.2	100.0
2010	20.9	6.5	16.2	13.4	43.0	100.0

- المصدر: حسب النسب بالاعتماد على الجدول السابق.

مما سبق يمكن القول بأن قطاع السكن قد لعب دوراً هاماً، رغم تراجع، في النشاط الاقتصادي، سواء من خلال مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وتوفير فرص العمل، لعدد كبير من العمال في قطاع البناء من مهندسين ومصممين واستشاريين، ومقاولين، وفنيين، ومسوقين، ومثمنين، وسماسرة وغيرهم الكثير ممن لهم علاقة بالقطاع العقاري وفي خلق فرص استثمارية جديدة لأصحاب الأعمال ولمدخرات المواطنين، أو من أنه يخلق سوقاً تتجسد فيها بشكل واضح عوامل العرض والطلب، نتيجة لتزايد الطلب على الوحدات السكنية.

المبحث الثاني

الأهمية الاجتماعية لقطاع السكن

يعتبر توفير السكن الملائم عنصراً جوهرياً من عناصر ضمان الكرامة الإنسانية. ومصطلح "السكن الملائم" يتضمن ما يتجاوز مفهوم الجدران الأربعة للغرفة والسقف الذي يستظل به الإنسان، فالمسكن ضرورة أساسية من ضرورات المعيشة الصحية السوية، أي أنه يلبي حاجة أو حاجات نفسية، وحاجات مادية للتمتع بالأمن والاحتماء من الطقس، كما يلبي أيضاً الحاجة الاجتماعية إلى وجود أماكن تجمع أساسية تنشأ فيها العلاقات وتتطور.

وفي هذا الإطار لا بد من الأخذ بعين الاعتبار لتحقيق التكامل بين احتياجات الإسكان والإنشاءات أو المساكن المنشأة، أن هناك بعض الاحتياجات والمتطلبات لها صفة الشيع بين الناس وبالرغم من ذلك لأن كل أسرة لها أولوياتها في ترتيب متطلباتها ورغباتها وأيضاً احتياجاتها. كما أن للمسكن أهمية وأدواراً مختلفة يمنحها للفرد الساكن أو العائلة التي تسكن مسكناً. فالمسكن يعطي الفرد الإحساس بالانتماء للمكان والشعور بالارتباط والشعور بالخصوصية كما يمنح المسكن ساكنيه إحساساً نفسياً بالانتعاش والقوة والشجاعة... الخ كما يعطي الفرصة لأفراده للخلق والإبداع⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يعتبر الإسكان من المتغيرات الاجتماعية الهامة، ويجب الإشارة إلى مفردات قطاع الإسكان التي جعلته يتصدر المكونات التي يشتمل عليها مستوى المعيشة. وهذه المفردات تتمثل فيما يلي:

1- المأوى

يعتبر المسكن مكان تتحقق فيه حاجات الإنسان الجسدية وتربيته لأطفاله وحفظ ممتلكاته المادية، بالإضافة إلى أنه وعاء للتنشئة الاجتماعية ومجال لإقامة العلاقات العائلية⁽²⁾. في البداية، كانت احتياجات الفرد وعائلته - المأوى لحمايتهم ضد الطبيعة ثم ضد الإنسان - وبعد ذلك بدأ التجمع الإنساني بالتكون والتطور إلى وقت انفجار الثورة الصناعية، حيث اضطرت العائلات إلى التجمع قريباً من المصانع في مساكن مشتركة أو جماعية، ومع تطور الحياة المدنية انتشر المسكن في كل مكان في المدينة ولم يعد مرتبطاً بالصناعة وإنما ارتبط بتوافر المناطق السكنية الرخيصة التكاليف التي يمكن أن تدفعها طبقة محدودي الدخل.

وتم الاعتراف بحق الإنسان في امتلاك المسكن منذ عام 1948 حيث صدر الإعلان العالمي بشأن حقوق الإنسان، ومن خلاله تم اعتبار المسكن عنصراً أساسياً من عناصر الحق في مستوى معيشي

(1) - الأسطل أحمد، 2007 - الإسكان... مفهومه وأهميته، بحث منشور على الأنترنت

<http://deplibrary.iugaza.edu.ps/Courses/389/>

(2) - إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، 1988 - اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 16.

لائق ومناسب للاحتياجات البشرية الأساسية، وتُجمع الآراء على أن المسكن يعتبر من إحدى مفردات مستوى المعيشة، شأنه في ذلك شأن الغذاء والكساء والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية تماماً⁽¹⁾.

وإن حصول الأسرة على المسكن الملائم لاحتياجاتها، وقدرتها على امتلاكه يعد من المتطلبات الأساسية، ويحتل الأولوية في قائمة الآمال والتطلعات. فالمسكن أحد الركائز المساهمة في تكوين الأسرة وسلامة نموها، بالإضافة إلى أنه يوفر المأوى اليومي للأسرة ويؤثر إيجابياً في استقرارها الاجتماعي والاقتصادي. ويعد أهم وأثمن ما تمتلكه الأسرة في حياتها. فالحصول على المسكن اللائق الذي يحقق احتياجات الأسرة يستهلك في الغالب جزءاً كبيراً من دخلها، لذا يعد توفيره وخفض تكلفته لتيسير عملية الحصول عليه وامتلاكه هدفاً تنموياً مهماً في كل دول العالم⁽²⁾.

ويشكل الحق في السكن المناسب حجر الزاوية للاستراتيجية العالمية للمأوى، ويعتبر من أهم الاحتياجات البشرية. وأصبح دولياً أحد حقوق الإنسان الأساسية فقد نص عليه كما ذكر سابقاً الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، وكذلك نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 11 من الميثاق الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، وبعد ذلك تعاقبت المواثيق الدولية التي تنص عليه، وبدأ الفقهاء يربطون بينه وبين الكرامة الإنسانية والصحة العقلية والجسدية.

ومن جهة أخرى، حق السكن يعني أيضاً أن يكون للسكان الأصليين الحق في أن يحددوا ويخططوا وينفذوا جميع برامج الإسكان وغيرها مما يتصل بالبرامج الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بهم، كما يكون لهؤلاء السكان قدر من الاستقلال الذاتي في القضايا المتعلقة بشؤونهم الخاصة الداخلية في المسكن⁽³⁾.

2- الأمن والاستقرار الاجتماعي

يعتبر السكن من أهم وأكثر الحاجات ضرورة لحياة الفرد، فحرمانه منه يؤدي إلى الإحباط النفسي والاجتماعي ويجعله يسلك سلوكاً غير سوي لا يرتبط بالأخلاق والفضيلة والقيم الإنسانية. والحصول على سكن يأخذ شكلين: إما الحصول على سكن عن طريق الملكية، أو الحصول على سكن عن طريق الإيجار⁽⁴⁾.

في شكل الحصول على سكن عن طريق الملكية، إن الفرد يتحمل تكلفة عالية نسبياً أي يتحمل ثمن المسكن الذي يريد الحصول عليه، وتدفع هذه التكلفة عادة عند شرائه لهذا المسكن، غير أن ملكية السكن

(1) - سليمان أحمد منير، 1996 - الإسكان والتنمية المستدامة في الدول النامية، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، سلاسل سوفينر، ص 63.

(2) - الهيئة العليا لتطوير الرياض، 2005 - دليل المسكن الميسر، ندوة الإسكان الثانية، الرياض، السعودية، ص 27.

(3) - الأمم المتحدة، 1995 - حقوق الإنسان: حق الإنسان في سكن مناسب، صحيفة وقائع، رقم 21، جنيف.

(4) - Jean Peythieu , *Le Financement de la Construction de Logement*, Op Cit, p5.

تعطي للسكان عدة إيجابيات، فمن جهة تعد أداة استقرار اجتماعي لأنها توفر له المأوى الدائم، ومن جهة أخرى تحمي أمواله المدخرة التي استثمرها في شراء المسكن من ظاهرة الوهم النقدي. أما فيما يخص الحصول على سكن عن طريق الإيجار، فهذه الطريقة تعد حلاً للذين لا يملكون موارد مالية كافية تمكنهم من الحصول على سكن عن طريق الملكية، وتسمح لهم بحرية تغيير مسكنهم بسهولة أكبر من الحالة الأولى، غير أن هذه الحالة رغم حلها مشكلة السكن عند بعض الأفراد، وخاصة ذوي الدخل المحدود، إلا أنها تبقى حلاً مؤقتاً ولفترة زمنية معينة، ويكون الفرد معرضاً لأن يفقد سكنه في أي وقت كان.

وعلى الرغم من وجود هاتين الطريقتين للحصول على سكن، إلا أن أفراداً (وخاصة من الطبقة الفقيرة ذات الدخل الضعيف) لا يستطيعون اتخاذ هاتين الوسيلتين كحل للحصول على سكن. وعدم الحصول على مسكن لائق يجعل الفرد يقضي معظم وقته في الشارع لأنه لا يجد السكن في مأواه البائس، بالإضافة إلى إمكانية انحرافه ووقوعه في الآفات الاجتماعية⁽¹⁾، حيث يعتبر علماء الاجتماع المسكن السيئ سبباً من أسباب الانحراف الاجتماعي إلا أن الغالبية العظمى يعتبرونه من أهم أسباب السلوك المنحرف. وبينت الدراسة والملاحظة أن المساكن الرديئة عامل هام وفعال في كل مظاهر الانحرافات الاجتماعية، وبالأخص انحراف الأحداث. كما بينت الدراسات العلاقة بين المسكن والجناح في التالي⁽²⁾:

- تزداد نسبة الانحرافات في المناطق المختلفة التي تنقصها المرافق المادية، وحيث يكثر التجمع السكاني وترتفع درجة التزاحم إلى جانب انتشار حلقات المقاومة والحانات وبيوت الدعارة... الخ.

- نتيجة للازدحام الشديد في الأسرة، يشترك الأولاد الصغار (الصبيان والبنات) في مكان واحد مع الكبار، وكذلك قد يشترك المراهقون من الجنسين في الغرفة نفسها مما يحرك غرائز الجنسين فيدفعهم تبعاً للوازع النفسي والديني إما للكبت وبالتالي اعتلال الشخصية أو للانحراف في خط الانحرافات الجنسية وغيرها.

- المسكن الضيق أو المشترك يدفع بالطفل إلى الهروب من المنزل كلما سنحت له الفرصة والتجمع في الشارع كنتيجة لما يشعر به من توترات وضغوط، مما يدفعه للالتقاء مع غيره من الأحداث وتكوين العصابات ومزاولة أنماط السلوك المنحرف شتى أشكالها بغية تحقيق الهروب النفسي من الواقع المؤلم الذي يعيشه هذا الطفل.

من خلال ما سبق، يتبين أن مشكلة السكن تعد من أهم المشكلات التي يواجهها المجتمع، نظراً لكون السكن حاجة أساسية للفرد من جهة، وتمثل فيه كل العوامل التي تؤدي إلى تطوير المجتمع مثل: الإنتاج، التعليم، والصحة... الخ من جهة أخرى. فالمسكن هو الخطوة الأولى لتحقيق البناء الأسري أولاً،

(1). M.C BENARBIA, 1976, M. Atmani et autres, La question du logement à Alger, OPU, Algérie, p 13.

(2) - الجوهري عبد الهادي، 1982 - أصول علم الاجتماع، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق، ص 98 و ما بعد.

ثم سلامة المجتمع واستقراره ثانياً، لأنه لا يمكن تصور الأمن والاستقرار الاجتماعي إذا لم تكن هناك علاقة ودية ومبنية على أساس الاحترام المتبادل بين أفراد المجتمع، ولن يتحقق ذلك إلا إذا توفرت عدالة اجتماعية حقيقية في مجال توزيع الوحدات السكنية لإرضاء شريحة كبيرة من المجتمع، والتي تتطلع لمثل هذه الخدمات الاجتماعية.

3- المرافق والخدمات العامة

إن توافر المرافق والخدمات العامة في المبنى السكني ضروري من أجل ضمان استمرار الحياة فيه. فالسكن يعد وسيطاً بين الإنسان والمجتمع الذي يعيش فيه، وإذا توفر في المسكن متطلبات الصحة والراحة انصرف الإنسان مطمئناً إلى الإنتاج والإبداع وأسهم في حركة الاقتصاد. فبقدر ما يكون السكن لائقاً ومريحاً بقدر ما يفلت الإنسان من مخالب الظلم الاجتماعي والشذوذ والجنوح والتخلف الذهني. فالسكن هو الذي يحقق ذلك التفاعل الموجود بين الإنسان والمجتمع، والذي يتجه إيجاباً إن حصل الإنسان على السكن الصحي المحافظ له على كرامته، أما إذا انعدمت شروط العيش في المسكن أو وجد في محيط موبوء اجتماعياً فإن التفاعل يكون سلبياً⁽¹⁾.

2- أهمية المسكن من الناحية الصحية

للمسكن أهمية كبيرة من الناحية الصحية للفرد والجماعة، وبرهنت الكثير من الأبحاث على وجود علاقة بين انتشار الأمراض الصحية والاجتماعية ووجود ظروف سكنية غير صحيحة أو غير ملائمة، ومن أمثلة هذه الأمراض التالي⁽²⁾:

- ارتفاع نسبة الانحرافات والجرائم عن المعدلات الطبيعية في المناطق السكنية غير الصحية.
- تأثر بعض الفئات الخاصة من الأطفال والشيوخ نفسياً بالبيئة السكنية غير الصحية مما أدى لارتفاع نسبة الوفيات كنتيجة للأمراض الاجتماعية الناتجة عن الظروف غير الملائمة للبيئة السكنية.
- ارتفاع نسبة الحوادث والحرائق عن المعدلات العادية بالنسبة للمناطق السكنية الغير صحية بالمقارنة بمثيلها من المناطق السكنية المناسبة.
- ارتفاع نسبة المرضى بأمراض الجهاز التنفسي كالالتهاب الرئوي وأمراض الجهاز الهضمي كالنزلات المعوية والأمراض الجلدية، التي تنتقل بواسطة بعض الحشرات أو الحيوانات التي تتواجد بتواجد الظروف البيئية السكنية غير صحية، أو التي تتزايد بانخفاض معدل النظافة.

(1) - بو حامد عبد القادر، 2005 - تقرير حول رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا تحت عنوان "الاستثمار العقاري في

قطاع الإسكان في المغرب"، مرجع سبق ذكره، ص15.

(2) - الأسطل أحمد، الإسكان... مفهومه وأهميته، مرجع سبق ذكره.

المبحث الثالث

الأبعاد الاجتماعية لمشكلة السكن

تعتبر مشكلة السكن مشكلة اجتماعية بالدرجة الأولى وهذا الوصف للمشكلة يأتي من خلال الصعوبة التي يواجهها المصلحون والإداريون من أجل الوصول إلى أحوال أفضل للسكن، فمشكلة السكن تؤثر في الأسرة أولاً وفي العلاقات الاجتماعية ثانياً، فالمكان الذي يسكن فيه الفرد يعد أمراً حيوياً في تكوين شخصيته وعاملاً مؤثراً على صحته النفسية والجسدية والاجتماعية، ولقد كشفت الدراسات أن الخمول وهبوط الحيوية واعتلال المزاج والإدمان نتيجة لظروف السكن السيء كما يعتبر هذا الأخير من أهم الأسباب المؤدية لهذه الأمراض الاجتماعية.

بالإضافة إلى ذلك، إن نظافة السكن وصيانته وتجديده تعد شروطاً ضرورية لتحقيق ضمان الصحة الجسدية وشرط أساسي لاحترام الذات وأساس الأخلاق الحميدة. وهناك العديد من الدراسات التي أكدت أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين نسبة الوفيات وخاصة وفيات الأطفال وكثافة المسكن ومعدلات التزاحم السكني مع ارتفاع معدلات المرضى بين الأحياء وانخفاض مستويات الإنجاز والحيوية. ومن بين هذه الأمراض أمراض العيون والأمراض التنفسية (الربو) فهذه الأخيرة ذات صلة وثيقة بتزايد معدلات التزاحم في السكن. وأوضحت إحدى الدراسات المسحية المتعلقة بالسكن والتي قامت بها السلطات الصحية في المدن الأمريكية والتي يزيد عدد سكانها عن 200 ألف نسمة أن الغرفة المزدحمة ينجم عنها زيادة في نسبة وفيات الأطفال وتعتبر عاملاً هاماً في انتشار الأمراض المعدية⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ما سبق تأوي المناطق السكنية السيئة الهاربين من العدالة والمتورطين في الجرائم والاضطرابات الأمنية⁽²⁾. أذكر أيضاً بعض الأبعاد الاجتماعية لمشكلة السكن في الآتي:

1- تأخر سن الزواج

مع تفاقم أزمة السكن تأخر سن الزواج وأصبح الكثير من الشباب لا يفكرون بموضوع الزواج لأنهم غير قادرين على تأمين مسكن مناسب من أجل بداية حياة اجتماعية جديدة وتكوين أسرة وهذا يعتبر من أبسط حقوق الشباب، وانعكس ذلك على زيادة نسبة العنوسة. وقد ينجم عن ما سبق مشكلات صحية ونفسية من قلق وتوتر ومن علاقات خارج إطار الزواج مما خلخل القيم الاجتماعية وسبب انتشار الأمراض وأصبح استقبال الضيوف صعباً لضيق المكان وتراجعت الخصوبة عند النساء بسبب تأخر سن

(1) - السيد عبد العاطي السيد، 1987 - علم الاجتماع الحضري بين النظرية والتطبيق، ج2، دار المعرفة الجامعية، القاهرة، ص 238-240.

(2) - حسون تماضر، الرفاعي حسين، 1408 هجري - المشكلات الامنية المصاحبة لنمو المدن والهجرة إليها، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب، الرياض، ص 36.

الزواج كثيراً وراحت الكثير من النساء والرجال يعانون من العنوسة وما تفرزه من مشكلات للطرفين وكان ذلك سبباً للهجرة... الخ⁽¹⁾.

2- المدن الحالية معادية للأطفال

إن المدن الحالية بشكلها التقليدي معادية للأطفال، فلا توجد ساحات وملاعب لهم ضمن الحي الواحد، والحدائق العامة المتوفرة قليلة وصغيرة بالنسبة لأكثر الأحياء. والمساكن صغيرة وضيقة لا تتيح للأطفال مكاناً حيوياً للحركة واللعب بالإضافة إلى تضايق الجيران من لعب الأطفال في المساكن الطابقية بسبب الضجيج الذي يتسببه لعبهم. في هذه المساكن يشعر المرء بالغرابة وخاصة الأطفال، لأن المساكن تفقد الهوية المحلية ولا تتوفر فيها أماكن للتسلية والترفيه ولا يشعر المرء فيها بالراحة النفسية مثل البيوت المبنية باللبن في القرية وحيث الفناء الداخلي والخارجي والحديقة إلخ.

3- الازدحام واكتظاظ الأحياء الفقيرة بالسكان

تعاني المساكن من الازدحام فهي تستضيف مواليد جدد وبالتالي تضيق ولا تتفق مع حجم الأسرة وأصبحت الوحدة السكنية تعاني ضغطاً عنيفاً فتشترك أكثر من أسرة في مسكن واحد وعدة أفراد في غرفة واحدة وبالتالي يفقد الإنسان كرامة المسكن⁽²⁾. وهذا ما يؤدي إلى انتشار الكثير من الأمراض وكذلك يفقد الفرد خصوصيته.

في الهند، إن مسكن الغرفة الواحدة يكاد يكون هو نمط السكن الأساسي لأكثر من نصف الأسر الحضرية الهندية وذلك بمعدل 4.4 شخصاً للغرفة الواحدة، وفي بومباي الكبرى إن مسكن الغرفة الواحدة هو نمط السكن بالنسبة لحوالي 77 % من مجموع أسر المدينة، وبمعدل كثافة سكانية 5.3 شخصاً للغرفة الواحدة⁽³⁾.

إن الضيق في الغرف يؤدي إلى انعدام الهواء فيها وذلك لعدم وجود النوافذ، والأطفال هم الشريحة الأكثر تضرراً من هذه الظروف المأساوية.

4- الطبقة وعدم المساواة

يتناسب حجم الفراغ العمراني داخل المدينة الذي يسيطر عليه الفرد اليوم مع مستواه الاجتماعي أو دخله، وليس له علاقة بحجم العائلة الحقيقي. إن عائلات الفقراء كبيرة العدد مثل الأغنياء، إن لم تكن أكبر. ولهذا، فالفرق الفراغي بين الأغنياء والفقراء لا يمكن تبريره بالاعتبارات الإنسانية المحضة، ولكن بالاعتبارات الاقتصادية فقط. على سبيل المثال، استراليا حيث لكل عائلة، تقريباً، قطعة أرض مساحتها ربع فدان، لا تزيد ولا تنقص. لقد اتخذت استراليا المساواة هدفاً ولن تصبح أبداً دولة أقلية متحكمة.

(1) - عبد الله نزار، 1980 - الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية لمشكلة السكن، دمشق.

(2) - ابرمز تشارلز، 1964 - المدينة ومشاكل الإسكان، دار الآفاق الجديدة، بيروت، لبنان، ص 57.

(3) - السيد الحسيني، 1961 - المدينة، دراسة في علم الاجتماع الحضري، دار المعارف، القاهرة، ص 115.

العكس تماماً، هو واقع معظم دول العالم الثالث. بالرغم من كل ما يقال ويكتب عن العدالة الاجتماعية وتساوي الفرص، فإن عدم المساواة هو أحد السمات التي لن تتغير. وبالتالي فإن المدن تسهم بدور كبير في تكريس عدم المساواة.

وإن تخطيط المدن في معظم الأحيان، بالرغم من النوايا الطيبة، يؤدي إلى إيجاد مناطق سكنية مقسمة تقسيماً طبقياً قاسياً⁽¹⁾.

5- عدم التوازن بين الفراغات المسقوفة والفراغات المكشوفة

إن فهم التدرج الفراغي وطبيعة المبادلات بين عناصره هي أول خطوة مهمة نحو توفير السكن المناسب. ويتكون نظام الفراغات من ثلاثة عناصر رئيسية:

- الفراغ الذي تحتاجه العائلة للأغراض الخاصة، كالنوم والطبخ وتخزين المؤن الغذائية والأمتعة الشخصية.

- مناطق الاتصال القريبة مثل الفراغ أمام عتبة الباب حيث يتحادث الجيران.

- الأماكن العامة، كالميادين التي تستعملها المدينة بأكملها.

وفي مختلف مجتمعات العالم، قد يختلف عدد العناصر والعلاقة فيما بينها، لكن كل مجتمعات العالم، له نظام فراغات متشابه مع أنه قد يختلف قليلاً حسب المناخ ومستوى الدخل والتقاليد السائدة في المجتمع.

وهناك حقيقتان مهمتان في نظام الفراغات، كل عنصر من عناصر النظام يحتوي على فراغات مسقوفة وأخرى غير مسقوفة. وهذه الحقيقة بالغة الأهمية، إذ أن معظم الدول النامية ذات مناخ استوائي حيث النشاطات الرئيسية يمكن أن تتم في الهواء الطلق. وإذا كان في الإمكان توفير قدر من الخصوصية فإن النوم والحديث مع الضيوف والطبخ ولعب الأطفال، كل ذلك لا يحتاج بالضرورة، إلى مكان مسقوف وبالإمكان أن تتم مثلاً في فناء مفتوح. وحيث أن موسم الأمطار لا يستمر سوى ثلاثة أشهر فإن الفراغات المفتوحة يمكن أن تستخدم طوال % 70 من السنة، وكذلك الأمر بالنسبة للفراغات المبنية الأخرى كالشرفات والسقوف وحتى الأفنية التي تظللها الأشجار.

وبالإضافة إلى ما سبق، إن الحقيقة الثانية التي لا ينبغي تجاهلها في النظام الفراغي التدرجي هي إمكانية التبادل بين عناصره. أي أنه يمكن التعويض عن النقص في أحد أنواع الفراغات بزيادة مساحة نوع آخر. على سبيل المثال، يمكن التعويض عن صغر حجم الوحدة السكنية بفراغات جماعية كبيرة والعكس صحيح.

(1) - كوريا شارلز، 2011 - الشكل الجديد لمدينة العالم الثالث، مرجع سبق ذكره، ص 42 - 43.

من خلال ما سبق يتبين أن السبب وراء مشروعات الإسكان منخفضة التكاليف التي همها الرئيسي تكديس أكبر عدد من الوحدات السكنية في الموقع بدون الاهتمام بالفراغات الأخرى التي يشملها التدرج الفراغي. والنتيجة هي بيئة غير إنسانية وغير اقتصادية وغير صالحة للاستعمال.

6- السلوك الاجرامي⁽¹⁾

إن للمسكن والحي دوراً هاماً في تحديد مستوى السلوك الاجرامي في تجمع المدن، وتطور المدينة وازدياد كثافتها السكانية دوراً كبيراً في تطور الجريمة، وأثبتت العديد من الدراسات وجود تناسب طردي بين التطور الحضري للمدن وارتفاع مستوى الجريمة فيها رغم ارتفاع مستوى الأسلوب العلمي والتقني في مكافحة الجريمة. والخصائص الطبيعية للمناطق السكنية ليس لها علاقة كبيرة بالسلوك الاجرامي أو الانحراف أو الأعمال المخلة بالأمن إلا إذا كانت نتيجة عدد من العوامل الأخرى منها ملكية المسكن ونوع المسكن وحجم المناطق وكثافة السكان في الحي السكني.

أ- ملكية المسكن

أوضحت بعض الدراسات وجود علاقة عكسية وقوية بين نسبة المساكن المأهولة بساكنيها في الحي ومعدلات الجرائم فيها، يعود الارتباط بين الجريمة ونسبة المساكن المستأجرة التي تمثل عاملاً مؤثراً لزيادة معدلات التغيير السكني التي تؤدي لموجات الترحال والإقامة في مكان آخر ذو خصائص اجتماعية واقتصادية معينة، تختلف عن الخصائص الاجتماعية والاقتصادية لمالكي المساكن. فالحي يتأثر سلباً وإيجاباً بخصائص ساكنيه وفي ضوء ذلك يمكن تبرير العلاقة بين مدى الاستقرار السكني وارتفاع ملكية المساكن من قبل ساكنيها ومعدلات الجريمة.

ب- نوعية المسكن

دلت الدراسة على أن دور السكن ذات المداخل المحصورة يقل تعرض شققها للسطو مقارنة مع العمارات ذات المداخل غير المحكمة، فتعدد المداخل وتعدد استخدامات المباني ووجود المستودعات أو سكن العمال كلها أماكن تصلح للجريمة.

والجرائم لها علاقة بالمستوى النوعي والكيفي للمنازل فهناك علاقة اجتماعية، كما أن للتفكك الاجتماعي دوراً فرعياً في زيادة حجم المكان وحجم المساكن، والترابط الأسري يقلل من الجريمة. أما الكثافة السكانية فمعدل الجريمة يزداد بازدياد حجم المدينة هذا ما نلاحظه في المدن الكبرى مثل لندن، أما في دمشق نلاحظ ذلك في المناطق العشوائية مثل جرمانا في الآونة الأخيرة وتلعب الظروف السياسية دوراً في ذلك.

(1) - عابدين يسار، رنا عزيز 2012 - معوقات التنمية الحضرية، دراسة حالة مدينة دمشق بالنسبة للدول الأكثر تقدماً،

جامعة دمشق، كلية الهندسة المعمارية، ص 36.

7- النوم على الأرصفة

بالإتجاه إلى التحضر نمت وتضخمت المدن وخاصة مدن العالم الثالث نتيجة الأمواج الهائلة من الهجرة الريفية بسبب الحاجة والفاقة مع عدم كفاية ما تقدمه الأراضي الزراعية لمعيشة السكان، وفي ظل غياب السياسات الريفية يهرب الناس إلى المدن ويحتلون الأراضي الفضاء وينامون على أرصفة أو أية أماكن خالية يجدونها، فعلى سبيل المثال مدينة بومباي كان بها 400000 ساكن رصيف عام 1968 من بين إجمالي عدد سكان قدره 4.5 مليون نسمة، وفي أواخر التسعينات أصبح العدد 4.5 مليون ساكن رصيف من بين 9 ملايين نسمة، يمكن الملاحظة من الأرقام زيادة سكان الأرصفة بمعدل أكثر من عشر أضعاف⁽¹⁾.

إن الحصول على سكن هو من أقل الأولويات لدى المهاجرين المعتمدين الذين يعانون من عدم إيجاد مأوى لهم فيلجأ الكثيرون إلى افتراش الرصيف وتتم لديهم هذه الظاهرة كلما سمحت لهم الفرصة بذلك وهذا سببه عدم توفر المسكن أو عدم توفر المساكن المناسبة لدخل الفرد فهذه الظاهرة نجدها عامة في جميع الدول النامية باختلاف مستوياتها.

ونتيجة ذلك إن العديد من المواطنين يلجؤون إلى بناء الأكواخ ويشترك في هذا المأوى العديد من الأشخاص، وفي سبيل السماح لهم بالنوم في المساكن التي يخدمونها، فيضطر البعض الآخر إلى تقديم خدمات مجانية للحصول على مكان للنوم، فعلى سبيل المثال في نيجيريا في " لاجوس " يعرض على من لا مأوى له أن يقوموا بأعمال الحراسة للمتاجر أثناء الليل في مقابل السماح له بافتراش مدخل المتجر، وينام الآلاف من البشر على أرصفة تحيط بها النفايات والحشرات ولا يوجد فيها أي نوع من الحماية أو التدفئة⁽²⁾.

8- احتلال أراضي الغير

منذ وجد الإنسان وهو في صراع مستمر للسيطرة على مساحات من سطح الأرض، وبازدياد حركة الهجرة الريفية إلى المدن برز نوع جديد من الاستيلاء واحتلال أملاك وأراضي الغير، ويتم هذا النوع باحتلال من لا أرض لهم في المدينة لأراضي الغير وأخذها بالقوة وذلك لإقامة مسكن لهم والإقامة فيه، وهذا ما يطلق عليه بوضع اليد. والأمر ليس مقتصرًا على أراضي الدولة بل يتعداه إلى الأملاك الخاصة، وهذا النوع من الاحتلال يعرقل مشروعات التنمية ويؤدي إلى نمو أحياء لا تخضع في بنائها إلى أدنى شروط التخطيط والهندسة والصحة والتي بدورها تؤدي إلى عرقلة الأمن والاستقرار السياسي⁽³⁾.

(1) - كوريا شارلز، - الشكل الجديد لمدن العالم الثالث، مرجع سبق ذكره، ص 86.

(2) - بيومي أحمد، سعد اسماعيل علي، 1996 - السياسة الاجتماعية بين النظرية والتطبيق، دار المعرفة الجامعية، ص، 222 - 223.

(3) - السيد الحسيني، 1961 - المدينة، دراسة في علم الاجتماع الحضري، مرجع سبق ذكره، ص 10-11.

وعادة أحياء واضعي اليد تكون عبارة عن أكواخ تسكنها الفئات الهامشية في المدن من الفقراء والمتشردين والعاطلين عن العمل، ولا تتوفر فيها أدنى الضروريات الحياتية للسكن وهذا ما يشكل تهديداً للصحة العامة، كما يكون من المستحيل وفي أغلب الأحيان طرد هؤلاء السكان من مساكنهم وذلك لافتقارهم لمجاً آخر يتجهون إليه.

وأغلب الأسباب التي تؤدي إلى احتلال أراضي الغير هي أسباب اقتصادية بالدرجة الأولى، وأيضاً الهجرات الريفية إلى المدن لطلب الرزق، بالإضافة إلى أن الاضطرابات تجبر الناس إلى الفرار إلى المدن وبعض الأفراد يمارس الاحتلال سعياً وراء الربح.

مما سبق يمكن القول أن قطاع الإسكان أحد القطاعات المستقلة في المجتمع. ولا يختلف عن غيره من القطاعات كالقطاع التعليمي أو قطاع الصحة، ومن جانب آخر يجوز اعتباره أحد القطاعات الفرعية الموجودة في المجتمع، وهذا ما يمكن لمس مظاهره من خلال العلاقة التآثرية التبادلية بين النشاط السكني وغيره من النشاطات الأخرى، وهو الأمر الذي جعل المشروعات السكنية جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة⁽¹⁾.

بعد هذا الاستعراض لأهمية السكن من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، سأقوم بدراسة مشكلة السكن في سورية، أسبابها والعوامل المؤثرة فيها، كما سأبين واقع العجز المتراكم في عدد الوحدات السكنية واختبار بعض فرضيات البحث، وهذا سيكون محور الدراسة في الفصل الثاني.

(1) - إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، 1988 - اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 18.

الفصل الثاني

مشكلة السكن في سورية

تعد مشكلة السكن إحدى القضايا الملحة التي تواجه صانعي القرار في أغلب الدول العربية بشكل عام، وفي سورية بشكل خاص، وتتجسد تلك المشكلة من خلال الطلبات المتزايدة على دور السكن، فيما يبدو عرض المساكن عاجزاً عن تلبية هذا الطلب مما خلق فجوة كبيرة بين العرض والطلب على الوحدات السكنية، بل وتراكم العجز نتيجة فشل السياسات الإسكانية في تضيق هذه الفجوة لتتحول إلى واقع مرير قد لا تحمد عقباه. وتشارك جهات عدة في تأزيم تلك المشكلة، فالدولة ابتعدت عن هذه المهمة إلى حد ما، والقطاع التعاوني السكني صار مرتعاً للفساد، وابتعد القطاع الخاص ملقياً باللوم على تقاعس الحكومة في تأمين الأراضي والمقاسم المعدة للبناء.

وساهم محدودية الأراضي المعدة للبناء، وارتفاع أسعار مواد البناء، حيث فاقت نفقات انجاز المساكن قدرة الأغلبية من السكان بالمقارنة مع مستوى الدخل، في تعقيد المشكلة لتتحول إلى أزمة اقتصادية واجتماعية، وأصبح الحصول على مسكن حلاً يراود محدودي الدخل والشباب المقبلين على الزواج.

يهدف هذا الفصل إلى إلقاء بعض الضوء على مراحل تطور قطاع السكن في سورية، كما سأحاول دراسة أسباب مشكلة السكن في سورية واختبار بعض فرضيات البحث.

المبحث الأول

مراحل تطور قطاع السكن في سورية

يهدف هذا المبحث إلى دراسة وتحليل التطورات في قطاع السكن في سورية، بهدف الوقوف على الإنجازات المتحققة في هذا القطاع الحيوي، وما مدى قدرته على الوفاء باحتياجات السكن لطالبيه، وسوف تتم الدراسة من خلال تحليل المؤشرات المتعلقة بالموضوع. لكن قبل البدء لا بد من معرفة ما هو المسكن وما هي أنواعه، وكذلك أيضاً ذكر مفهوم مشكلة السكن.

1- تعريف المسكن وأنواعه

إن كلمة سكن مأخوذة من سكينه "سلام" أي أن المسكن هو المكان الذي يوفر السكينة والسلام لقاطنيه⁽¹⁾.

ويُعرف المسكن بأنه أحد الحاجات الأساسية للإنسان وعنصراً هاماً يحدد نوع الحياة، فهو يقدم المأوى ويوفر مختلف الإمكانيات والتسهيلات التي تضفي على الحياة المنزلية الراحة والطمأنينة والأمان، وهو كذلك يؤثر في صحة الفرد وبالتالي في إنتاجيته ويؤثر في حالته النفسية.⁽²⁾

وأيضاً يحمي المسكن الإنسان من عوارض الطبيعة، وهو الستر الحافظ من عيون المتطفلين والفضوليين، وفي نهاية الأمر هو حرم ومكان مقدس من حيث أنه يحفظ النساء ويقوم بحماية الأطفال وهو ستر الإنسان وحاميه لقوله تعالى « لا تدخلوا بيوتاً غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها »، ويحفظ المال والمتاع وعلى هذا الأساس "مسكن الرجل جنته في الدنيا"، وينبغي للمسكن أن يكون أول ما يبتاع وآخر ما يبيع. ثم أن الدار الإسلامية ما هي إلا حرم حقيقي وليس مجازاً من حيث أنها تصلح مكاناً للعبادة⁽³⁾.

وفي هذا الإطار يتبين أن المكان الذي يسكن فيه الفرد يعد أمراً حيوياً في تكوين شخصيته وعاملاً مؤثراً في صحته النفسية والجسدية والاجتماعية والمسكن يعتبر مسألة اقتصادية أو بعبارة أخرى محصلة مجموعة من العوامل الاقتصادية مثل تكاليف الموقع والبناء والصيانة... الخ. ومن خلال ما سبق تجد أن السكن الجيد يسمح للعائلة أن تحقق وتصون الشرف وعزة النفس ويسمح بالتجمع، ويلبي جميع الأعمال اليومية، وفيه مجال إضافي يسمح بطموحات أخرى.

(1)- دليمي عبد الحميد، 2007 - دراسة في العمران والسكن والإسكان، مخبر الإنسان والمدينة، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة، ص39.

(2)- رشوان حسين، 2002 -مشكلات المدينة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، ص95.

(3)- منينة سارة، 1997 -التكوين الوظيفي للمدينة الإسلامية، مجلة الفكر العربي، مسألة المدينة والمدينة العربية، بيروت، ص19.

بالإضافة إلى ذلك كله أجد أن السكن لا يقدم الوظيفة العضوية فقط بل يعتبر عنصراً أساسياً في الربط بين الفرد والأسرة والوسط الاجتماعي، ويربط الصلة اليومية بالإطار التاريخي والجمالي والوظيفي، مما يضع نموذجاً من الإنسانية.

ويشرح مجموعة من الباحثين أن المسكن حاجة ضرورية للإنسان يتكون من الخرسان والحديد والخشب ويلبي مجموعة من المصالح مثل النجدة، الراحة، الرفاهية، السهولة وعدد آخر من عناصر رفاهية الفرد⁽¹⁾.

والمسكن المناسب هو المكان الذي يوفر للإنسان قدراً مناسباً من الخصوصية، والمساحة الكافية، والأمن والأمان، والإضاءة والتهوية، والبنية التحتية الكافية، وموقعاً قريباً من مكان العمل والمرافق الأساسية، وكل ذلك بتكلفة معقولة⁽²⁾.

ومما سبق يمكن القول: أن السكن هو مبنى أو جزء من مبنى معد أصلاً لسكن أسرة واحدة أو أكثر، وله مدخل مستقل (أو أكثر) يمكن شاغليه من الدخول والخروج من دون اضطرارهم للمرور عبر مسكن آخر، ومن أنواع المساكن الآتي⁽³⁾:

- **فيلا:** وهي وحدة سكنية مستقلة تتكون من طابق واحد أو أكثر متصلين بسلم داخلي يحيط بها عادةً سور خارجي يضم المبنى والمساحة المحيطة به وقد تكون حديقة.

- **شقة في مبنى:** هي جزء من مبنى تتألف من غرفه أو أكثر مع المرافق الخاصة بها ويغلق عليها باب خارجي، وتكون الشقة حكماً جزءاً من مبنى يشمل مسكنين على الأقل، ويمكن الوصول إلى الشقق عن طريق مدخل مشترك أو سلم مشترك يربط بين الشقق أو الطوابق.

- **دار عربي:** تتكون من غرف ومرافق متلاحقة أو متجاورة تتخللها غالباً فسحة سماوية تشكل جزءاً من المسكن ويحيط به أحياناً سور خارجي وقد يتألف من أكثر من دور واحد وهو أصلاً لسكن أسرة.

- **مسكن شعبي:** يتكون من غرفة أو أكثر مع المرافق يتخللها أحياناً فسحة سماوية، وتكون ضمن تجمعات سكنية متلاصقة وهي حتماً من طابق واحد.

- **بيت ريفي:** وهو يتكون من غرفة أو أكثر مع مرافق متجاورة وغالباً ما تكون متلاصقة، وهو دائماً واحد ومحاط كلياً أو جزئياً بسور خارجي.

- **بيت زراعي:** يبني عادة داخل المزارع لتقيم فيه الأسر إما بشكل دائم أو موسمي.

- **السكن المعتاد:** هو غرفة أو أكثر وملحقاتها (المرافق) تشكل مبنى ثابتاً قائماً بذاته أو جزءاً منه، حيث تكون طريقة بنائها بغرض إقامة أسرة معيشية، ولو كانت وقت التعداد مشغولة بأكثر من أسرة واحدة

(1) - دليمي عبد الحميد، 2007 - دراسة في العمران السكن والإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 37.

(2) - الأمم المتحدة، - حقوق الإنسان: حق الإنسان في سكن مناسب، مرجع سبق ذكره، ص 54.

(3) - لمزيد من التفاصيل: المكتب المركزي للإحصاء - كتيب التعداد العام للسكان 2004، دمشق سورية، ص 26 - 30.

وأيضاً التعريفات والمفاهيم التي اعتمدت في مسح ظاهرة السكن العشوائي في مراكز المحافظات لعام 2008.

أو كانت خالية، ويعد مع هذه الزمرة من المساكن، المساكن المعتادة قيد الاكساء (التي انتهى بناؤها على الهيكل) وكذلك المساكن التي انتهى اكساؤها، سواء أكانت تشكل مبنى أو جزءاً منه، أما المساكن قيد البناء فلا تعد مع هذه المساكن.

- **المسكن المرتجل:** وهو نوع من أنواع المساكن الطارئة التي تستخدم كمأوى للأسر الفقيرة، ويبنى السكن المرتجل غالباً من النفايات أو خشب الصناديق أو التتك، ولا يتوفر فيها الحد الأدنى من الشروط الصحية، ولا تعتبر هذه المساكن مساكن إلا إذا كانت تستخدم للسكن وقت التعداد.

- **الخيمة:** هي مكان للسكن تكون طريقة صنعها على النحو التي يمكن نقلها من مكان لآخر.

- **المساكن الفردية الأخرى:** هي أماكن غير معدة أصلاً لسكن الإنسان لكنها وجدت مأهولة وقت التعداد، يدخل في هذه الفئة المساجد، الكنائس، الدكاكين، المكاتب... الخ.

2- مفهوم مشكلة السكن

منذ ظهور المدينة وعدد المحرومين من السكن في تزايد، لكن بزيادة تطورها وتحضرها أصبحت مشكلة السكن ظاهرة عامة وعالمية تواجه الدول المتقدمة والمتخلفة معاً، ولكن تختلف درجة حدتها وأساليب وسياسات مواجهتها، ولقد أخذت الأوضاع السكنية المتدهورة نصيبها من الاهتمام الدولي عندما وصلت حديثاً إلى الحد الذي تقف فيه جنباً إلى جنب، مع المشكلات الاقتصادية كالبطالة والتضخم.

وتختلف تعريفات مشكلة السكن، باختلاف الأولوية التي تعطى لبعض عناصرها أو أبعادها على البعض الآخر، فقد ينظر إليها على أنها عبارة عن حالة أو موقف تسيطر عليه ظاهرة ندرة المسكن المتاح والملائم للأفراد الذين يشعرون بحاجة إليه، ومن ثم تصبح المشكلة بمثابة نتيجة لازمة عن نقص الإنشاءات السكنية الجديدة نظراً لتوجيه واستثمار متطلبات تشييدها إلى أغراض سكنية، وقد تكون مصاحبة للتوقف كلية عن عمليات البناء بسبب ارتفاع تكاليف العمالة ومواد البناء اللازمة.

ومن جهة أخرى فقد ينظر إلى مشكلة السكن على أنها تجسيد واقعي لارتفاع القيمة الإيجارية للمساكن على نحو قد يفوق القدرة الشرائية للأفراد ذوي الدخل المنخفض، أو تجعلهم يخصصون نسبة كبيرة من دخولهم المنخفضة لإيجار المسكن الملائم، وفي هذا الصدد تبدو المشكلة في جوهرها على أنها مسألة حضرية بحتة، خاصة وأن أغلب سكان المدينة هم المستأجرون الذين لا يملكون مساكنهم.

بالإضافة إلى ما سبق تعتبر مشكلة السكن من أهم المشكلات التي تواجهها المدن الكبيرة السريعة النمو، حيث تتزايد درجة التزاحم وترتفع المباني وتتضاعف المساكن وترتفع الإيجارات نتيجة ارتفاع قيمة الأرض وارتفاع معدلات الهجرة الريفية وزيادة حدة المضاربات لعمليات البناء والتشييد وجشع الملاك كل

هذه العوامل من شأنها أن تحدد الظروف السكنية وتؤدي إلى أزمات وعواقب اقتصادية واجتماعية خطيرة⁽¹⁾.

وتعتبر مشكلة المستويات السكنية من أهم جوانب المشكلة وقد تفوق في خطورتها وأهميتها مشكلة ندرة المساكن أو ارتفاع تكاليف إيجاراتها، وفي هذا الصدد يشير أحد الباحثين "على أن من أهم المتاعب الأساسية التي تواجه ساكن المدينة هي ندرة المساكن الصحية ذات المستوى اللائق والمقبول، والتي تتناسب قيمتها الإيجارية مع دخول الفئات السكانية ذات الأجر المنخفضة، وأن مشكلة المستوى السكني يتببط بمجموعة من المشكلات أهمها المتعلقة بالصحة والأمن والأخلاقيات فهي تمس تقريباً كل أوجه الحياة الاجتماعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى أنها ذات صلة وثيقة بمسائل فنية ومالية في مجال التسيير والبناء وسياسات التشريع والإدارة في مجال القوانين المنظمة لتصميم الوحدات السكنية وتنفيذها إلى جانب ارتباطها بمسائل اجتماعية وسياسية تتعلق أساساً بتدخل الحكومة ... الخ"⁽²⁾.

ويستنتج مما سبق الى أن المشكلة السكنية هي مشكلة تمكين قطاع كبير من السكان يريدون العيش في وسط ملائم ومريح، وبحرصون على تربية أبنائهم في وسط ظروف مناسبة، وهي في الوقت نفسه مشكلة منح الآخرين الذين لا يهتمون بمثل هذه الظروف، أو الذين لا يقدرّون على تحقيقها من الاستمرار في إيجاد ظروف أو أحوال تعتبر تهديداً لجيرانهم وللمجتمع المحلي بأكمله. وهذا ما يفسر انتشار مناطق المخالفات العشوائية^(*) في مناطق التوسع العمراني.

في سورية، قصد المواطنون مناطق التوسع العمراني لتأمين مسكن لهم يتلاءم مع امكاناتهم المادية، جذبتهم أسعار الأراضي في هذه المناطق باعتبارها الأرخص مقارنة ببقية مناطق المدينة حيث يبدأ البناء بغرفة وينتهي بعدة غرف. في سورية، بداية كان المواطنون يتقاسمون أراضيهم بالتراضي وفق شروط منظمة، وعند صدور القانون رقم (61) لعام 1971 أخضع مناطق التوسع حول مدن مراكز المحافظات للاستقلال ليتم تنظيمها وتنسيقها لصالح الجهات العامة والجمعيات السكنية، إن هذا القانون جمد تلك المناطق نظرياً من الوجهة المعمارية، إلا أن بناء الأراضي بشكل مخالف استمر بسبب الطلب على الأراضي، وأخذ أصحاب الأراضي وملاكها لبيع الأراضي كيفما اتفق للتهرب من استحقاقات الاستملاك. أدى ذلك إلى تحول مناطق المخالفات لمدن دائمة، وتم إعداد مخططات تنظيمية لها مع ضرورة الانتباه إلى طلب وعرض الأراضي المعدة للبناء وتوفير عرض أكبر من الطلب ضمن رؤية لا تقل عن 30 عاماً لكسر الأسعار المرتفعة للأراضي، لا يمكن للمواطن تملكها إلا من خلال قروض ودراسة كاملة ومنح هذه القروض ضمن دخل وسطي للفرد وإعادة النظر بنظام القروض والضرائب وكسر

(1) - رشوان حسين، 2002- مشكلات المدينة، مرجع سبق ذكره، ص 97.

(2) - السيد عبد العاطي، 1987- علم الاجتماع الحضري بين النظرية والتطبيق، ج2، مرجع سبق ذكره، ص253.

(*) - تعرف بأنها المناطق التي نمت بصورة مخالفة للمعايير التخطيطية، ونظراً لأنها غير مخططة فهي تفتقد العديد من الخدمات وشبكات المرافق.

الأسعار الجنونية للأراضي والعائدات لأغراض السكن مع توفر العرض الواسع للأراضي، ويجب على المؤسسة العامة للإسكان تحمل المسؤولية وردم الهوة بين العرض والطلب. لذا فانتشار المناطق العشوائية أكبر مشكلة تواجه التنمية العمرانية حيث يصعب التعامل مع هذه المشكلة ولا يوجد محدد لها وكل منطقة عشوائية حالة مستقلة لها جوانبها الاجتماعية والاقتصادية المختلفة عن أي منطقة أخرى⁽¹⁾.

3- تطور قطاع السكن في سورية

نظراً لأهمية قطاع السكن، كانت سورية ضمن سياستها الحكومية من أوائل الدول العربية التي اهتمت بموضوع الإسكان، وسمح المرسوم التشريعي رقم /94/ لعام 1953 لبلديات المدن الكبرى بإنشاء مساكن شعبية لإسكان شرائح محددة (موظفين - مستخدمين - عمال) وبيع هذه المساكن نقداً أو تقسيطاً لمدة (7) سنوات دون فوائد.

وأحدثت المؤسسة العامة للإسكان بموجب قرار رئاسة الجمهورية رقم 683 لعام 1961، واعتباراً من عام 1975 وأخضعت للقانون الخاص بالمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي. تعمل المؤسسة لإنجاز مهامها وتحقيق أهدافها وفق عدة محاور أهمها⁽²⁾:

- تخطيط وتنظيم الأراضي.
- إعداد الدراسات الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لمشروعاتها.
- إعداد الدراسات الفنية بجميع أنواعها.
- تنفيذ المشروعات: عبر مقاولين مؤهلين من القطاع العام أو الخاص.
- الإشراف على تنفيذ مشروعاتها ومراقبة جودة التنفيذ.
- إدارة شؤون الزبائن لديها (المستفيدين): من خلال تنظيم وتوثيق عمليات الاكتتاب، والتخمين، والتخصيص، وتسليم المساكن، وإبرام عقودها، وتنظيم عمليات استيفاء قيم المساكن عبر الأقساط الشهرية للمستفيدين بالتنسيق مع المصارف المعنية
- إدارة أملاك المؤسسة (أراضي - مقاسم - مساكن): من خلال توثيق جميع البيانات العقارية الخاصة بهذه الأملاك وتسجيل ومتابعة ما يجري عليها من عمليات.
- وقامت المؤسسة، ومنذ إحدائها عام 1961، بتنفيذ مشروعاتها الإسكانية في جميع المدن الرئيسية السورية دون استثناء، داخل المخططات التنظيمية لهذه المدن، وكذلك خارجها ضمن ضواحي سكنية متكاملة الوظائف والخدمات، استطاعت أن تشكل نقاط جذب واستقطاب، وشكلت نموذجاً ناجحاً لمجتمعات عمرانية حديثة ومميزة.

(1) - عابدين يسار، رنا عزيز، 2012 - معوقات التنمية الحضرية، مرجع سبق ذكره، ص 43.

(2) - موقع المؤسسة العامة للإسكان على الأنترنت <http://www.escan.gov.sy>، تاريخ التصفح 6 / 12 / 2013.

تمارس المؤسسة مهامها ونشاطاتها في جميع المدن السورية عبر هيكلية تنظيمية مرنة تضم إلى جانب إدارتها العامة بجميع مديرياتها في دمشق فروعاً ومجموعات في هذه المدن حسب ما تقتضيه الحاجة لذلك.

وبالرغم من أنها مؤسسة اقتصادية، فقد تركز نشاط المؤسسة تاريخياً على تأمين السكن لمحدودي الدخل بشروط ميسرة، انطلاقاً من التكلفة الفعلية للسكن، واستيفاء قيمة المسكن تقسيماً لمدد زمنية بين 15 و25 سنة بفوائد مخفضة.

ومن أهم المشروعات الإسكانية التي نفذتها المؤسسة العامة للإسكان:

- مشروعات الادخار من أجل السكن (وفق أحكام القانون 38 لعام 1978).
- مشروعات السكن الشعبي (وفق أحكام القانون 39 لعام 1986).

ونظراً للاهتمام الكبير الذي حظي به قطاع الإسكان في سورية بعد عام 2000، ومبادرة المؤسسة العامة للإسكان لدراسة وتحليل واقع عملها خلال السنوات التي سبقت عام 2000 وكذلك واقع الأداء في قطاع الإسكان بشكل عام، وما خلص إليه هذا التحليل من أن تركيز المؤسسة من خلال نشاطها السابق على أنها مؤسسة ذات طابع اقتصادي بحت، تهدف بالدرجة الأولى لتحقيق الربح، وتخليها عن دورها الاجتماعي، من منطلق تعارض هذا الدور مع الطابع الاقتصادي لنشاطها، كان أحد الأسباب الرئيسية لتراجع أدائها، وضعف مساهمتها في سوق الإسكان، وابتعادها عن أهدافها الأساسية.

كما قدم هذا التحليل رؤية متطورة لدور جديد للمؤسسة من خلال فهم صحيح لتربط وتكامل الطابع الاقتصادي لنشاط المؤسسة مع دورها الاجتماعي، لا تعارضهما، وبالتالي الانتقال من المفهوم القديم لممارسة الدور الاجتماعي بشكل بحت، وعبر سياسات الدعم المباشر والإعفاءات، والتي تعتبر نشاطاً خاسراً بالمفهوم الاقتصادي، إلى المفهوم المتطور لنشاط المؤسسة، والمتمثل بضرورة ممارستها لمختلف أشكال النشاط الاقتصادي، التي يتيحها لها مرسوم إحداثها وبحكم كونها مؤسسة اقتصادية، وأن تعزز من خلال توسعها بهذا النشاط وربيعيته، مساهمتها بتقليص الفجوة بين العرض والطلب في سوق الإسكان، وبالتالي قدرة أكبر للمؤسسة على لعب دور التوازن السعري في هذه السوق، وبما يتيح فرصاً أفضل لذوي الدخل المحدود باقتناء المسكن، إضافة لما تشكله ريعية النشاط الاقتصادي من قدرة أكبر للمؤسسة على تمويل مشروعاتها ذاتياً وتخفيض تكاليفها.

وبناءً على ما سبق، شهدت الأعوام التي تلت عام 2000 تغيرات كبيرة وثورة تشريعية في هذا القطاع، وانعكست النتائج الايجابية كماً ونوعاً، حيث تضاعفت أعداد المساكن المنفذة، وانتشرت الضواحي والمشروعات الإسكانية الجديدة في جميع المدن السورية.

وتوجت المؤسسة هذا التوجه الجديد عام 2002 بإطلاق أكبر برنامج اسكاني للشباب يهدف لتأمين ما يقارب 65 ألف مسكناً في جميع المدن السورية، وكذلك أطلقت عام 2009 برنامجاً طموحاً

أيضاً لتأمين حوالي 22 ألف مسكناً للعاملين في الدولة، إضافة لاستمرارها في مشروعات الادخار من أجل السكن ومشروعات السكن الشعبي الأخرى.

بالإضافة إلى ما سبق، تميزت المؤسسة ومازالت عن غيرها من الجهات الخاصة والتعاونية العاملة في قطاع الإسكان بتركيزها وتبنيها مفاهيم أوسع وأشمل لقضية السكن من خلال خلق مجتمعات عمرانية متكاملة بجميع خدماتها ومرافقها وفعاليتها التجارية والثقافية والاجتماعية والترفيهية عبر التصدي لإنشاء ضواحي سكنية تضم ما يكفي من نقاط الجذب وأقطاب النمو، وبما يعكس التزاماً وفهماً عميقاً لقضايا التنمية، ويشكل دعماً رئيسياً لجهود الدولة في تخفيف الضغوط والأعباء عن المدن الرئيسية الكبرى.

وأيضاً تضع المؤسسة في أولوياتها المساهمة بتحديث أساليب وتقنية تنفيذ الأبنية بشكل عام وخاصة السكنية منها، وتبني معايير مراقبة وضبط الجودة، ونشر مفاهيم العمارة الخضراء وتحسين كفاءة الطاقة والعزل الحراري والتوسع باستخدام مصادر الطاقة البديلة والمستدامة في المشروعات الاسكانية. سأقوم فيما يلي بتحليل المؤشرات المتعلقة بالأبنية السكنية لمعرفة مدى قدرة هذا القطاع على تلبية احتياجات المواطنين من الابنية السكنية.

4- الأبنية السكنية المرخصة في القطاعين الخاص والتعاوني (حضر - ريف)

يعرض الجدول رقم /8/ بيانات عن الأبنية السكنية المرخصة في كل من الحضر والريف والمجموع بين عام 1970 و 2010، وإذا نظرت إلى هذا الجدول تلاحظ ما يلي:

- تطور مساحة الأرض المرخصة والمعدة للسكن للمجموع من / 2380 / ألف متراً مربعاً إلى / 9437 / ألف متراً مربعاً بوسطي معدل نمو بلغ % 3.5 خلال الفترة المدروسة. وقد تباين هذا المعدل بين الريف والحضر إذ بلغ في الحضر % 1.7 وارتفع في الريف إلى % 5.8، ويعزى السبب إلى ارتفاع ثمن الأراضي في المدينة بالمقارنة بالريف، خاصة الأراضي الواقعة ضمن المخطط التنظيمي. كما أن سكان الريف عادة يفضلون المساحات الواسعة نظراً لوفرة الأراضي بصورة أكبر في الريف مقارنة بالمدينة، هذا على الأقل في الفترة القصيرة ونظراً لثبات مساحة الأرض وهي خاصة من خصائصها، ولا يمكن زيادتها، لذا يجب النظر أكثر بالنسبة للريف وتقنين التوسع بالمساحات، خوفاً من الاتجاه نحو الأراضي الزراعية من ناحية، وحرمان الأجيال القادمة من المساحات المناسبة والكافية لغرض السكن من ناحية أخرى.

- وأدى ارتفاع مساحة الأرض إلى ارتفاع المساحة الطابقية بمعدل نمو وسطي بلغ % 6، وكان معدل نمو هذه المساحة في الريف أعلى منها في الحضر.

- ويمكن ملاحظة أيضاً ارتفاع عدد وحدات السكن من / 16550 / وحدة سكنية عام 1970، إلى / 144177 / عام 2010 بمعدل نمو وسطي بلغ % 5.6. وبلغ هذا المعدل % 3.9 في الحضر و % 8.2 في الريف.

- وازداد عدد الغرف من / 41154 / عام 2000، إلى / 509903 / عام 2010 خلال الفترة المذكورة وبمعدل نمو وسطي بلغ 5.7%، وكان هذا المعدل في الريف أعلى منه في الحضر.

الجدول رقم /8/

الأبنية السكنية المرخصة حسب الحضر والريف

في الجمهورية العربية السورية خلال السنوات 1970،2010

الأبنية السكنية												السنوات
عدد الغرف			عدد وحدات السكن			المساحة الطابقية (ألف م ²)			مساحة الأرض (ألف م ²)			
مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	
55829	9802	46027	16550	3566	12984	1826	314	1512	2380	625	1755	1970
89324	20536	68788	25487	6635	18852	2799	633	2166	2982	1276	1706	1975
115463	35444	80019	33194	10635	22559	3782	1236	2546	7025	3375	3650	1980
171893	68957	102936	46436	17664	28772	6112	2545	3567	6546	3746	2800	1985
76786	19425	57361	18833	5139	13694	2419	650	1769	1729	673	1057	1990
196882	65068	131814	50485	16952	33533	6423	2358	4065	5281	3022	2260	1995
41154	12910	28244	11775	3764	8011	1402	446	956	988	494	494	2000
379012	173339	205673	105077	48952	56125	13141	6191	6950	8389	4264	4125	2005
509903	294042	215861	144177	83806	60371	18498	10556	7941	9437	6024	3413	2010
5.7%	8.9%	3.9%	5.6%	8.2%	3.9%	6%	9.2%	4.2%	3.5%	5.8%	1.7%	معدل النمو

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، مجموعات احصائية مختلفة، والموقع الإلكتروني <http://cbssyr.sy>

وليس كل ما يُرخص في البناء قد يُنفذ، وتؤثر في عملية التنفيذ شروط موضوعية قد توجّل التنفيذ أو قد تلغيه، ومن أهمها ارتفاع أسعار المواد الأولية اللازمة للبناء، خاصة وأن قسماً مهماً منها مستوردة، كما أن انخفاض دخل الفرد وضعف التمويل قد يلعب دوراً مهماً في عملية التنفيذ. بالإضافة إلى ذلك سوء الإدارة والفساد المالي خاصة فيما يتعلق ببعض الجمعيات التعاونية السكنية مما يلعب دوراً في تراجع نسب التنفيذ مقارنة بنسب الترخيص، كما ساهم تقاعس بعض الأعضاء عن دفع أقساطهم الشهرية في تأخير عملية التنفيذ.

والجدول رقم / 9 / يظهر بيانات عن الأبنية السكنية المنفذة من الأبنية المرخصة حسب الحضر والريف والمجموع.

الجدول رقم /9/

الأبنية السكنية المنفذة من المرخصة حسب الحضر والريف في سورية خلال السنوات 1970 - 2011

الأبنية السكنية									السنوات
عدد الغرف			عدد وحدات السكن			المساحة الطابقية (ألف م ²)			
مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	
44227	7764	36463	11328	2454	8874	1428	243	1185	1970
68420	19413	49007	18830	6291	12539	2056	532	1524	1975
108116	43667	64449	30407	12209	18198	3425	1476	1949	1980
126733	34506	92227	36097	9733	26364	4225	1177	3048	1985
76393	24791	51602	19650	6840	12810	2553	843	1710	1990
181057	61476	119581	49172	16397	32775	5789	2125	3664	1995
58325	14515	43810	15995	4104	11891	1863	512	1351	2000
279195	111544	167651	80930	33637	47293	9901	4070	5831	2005
423282	227647	195635	119579	65012	54567	15130	8035	7095	2010
5.8%	8.8%	4.3%	6.1%	8.5%	4.6%	6.1%	9.1%	4.6%	معدل النمو

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، مجموعات احصائية مختلفة، والموقع الإلكتروني <http://cbssyr.sy>

5- التباين بين الأبنية السكنية المرخصة والأبنية السكنية المنفذة

يمكن الملاحظة من الجدول السابق رقم / 10 / أن تنفيذ الأبنية السكنية المرخصة لم تتحقق بشكل كامل، سواء بالنسبة للمساحة الطابقية أو عدد وحدات السكن أو عدد الغرف، فقد كانت نسب التنفيذ عام 1970 بالنسبة لمجموع الحضر والريف (78.2%، 68.4%، 79.2%) على الترتيب ورغم ارتفاعها في عام 2010 إلا أنها لم تتحقق بشكل كامل حيث بلغت (81.8%، 82.9%، 83.3%) على الترتيب. وقد تباينت تلك النسب بين الحضر والريف كما يظهرها الجدول رقم /10/.

وأيضاً يمكن الملاحظة من الجدول رقم /10/ تجاوز نسب التنفيذ 100% في بعض السنوات، ويظهر ذلك بشكل خاص عام 2000 حيث بلغت نسبة إنجاز الوحدات السكنية 135% وهذا يمكن أن يُفسر بأنه عندما تقوم السلطات المعنية بترخيص الوحدات السكنية، فمن الطبيعي ألا يتم التنفيذ المرخص في إحدى السنوات بكامله خلالها وإنما يتم استدراكه أو تحقيقه تدريجياً خلال السنوات التي تليها. يمكن الملاحظة مما سبق، خلال سنوات النشاط الاقتصادي، وجود فارق كبير بين المساحات المرخصة (مضافاً إليها التراخيص المتراكمة من السنوات السابقة والتي لم تُنفذ) مقارنة بالمساحات المنفذة. وفي فترات الركود، تتباطأ حركة ترخيص المباني ويتزايد حجم المساحات المنفذة مقارنة بما هو مرخص⁽¹⁾.

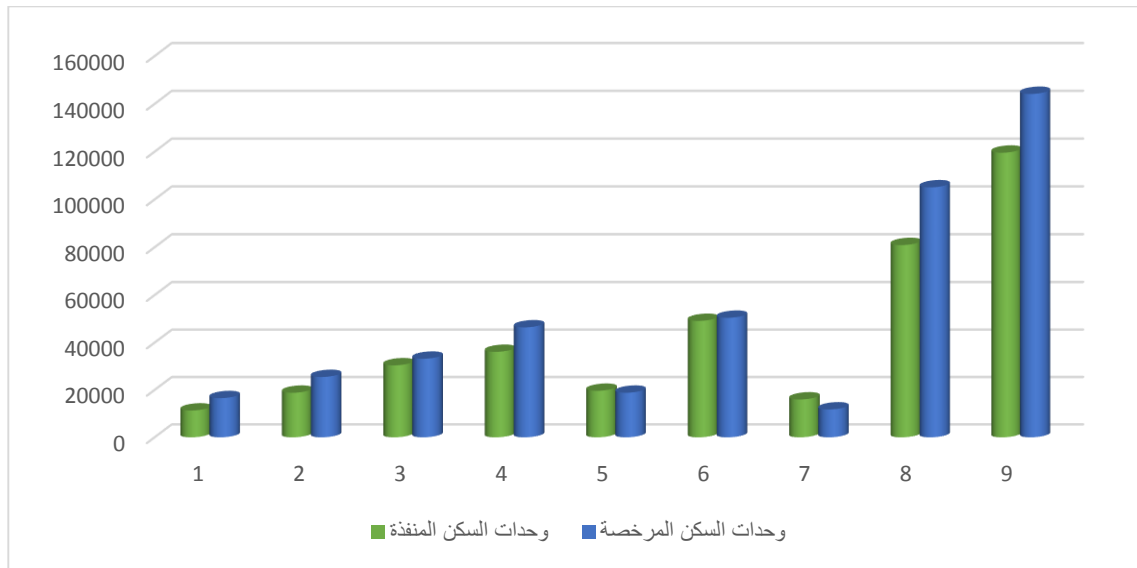
(1) درغام دريد - الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن، جمعية العلوم الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادي.

الجدول رقم /10/

نسب التنفيذ في الأبنية السكنية من المرخصة في سورية خلال السنوات 1970 - 2011

الأبنية السكنية									السنوات
عدد الغرف			عدد وحدات السكن			المساحة الطابقية			
مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	مجموع	ريف	حضر	
79.2	79.2	79.2	68.4	68.8	68.3	78.2	77.4	78.4	1970
76.6	94.5	71.2	73.9	94.8	66.5	73.5	84.0	70.4	1975
93.6	123.2	80.5	91.6	114.8	80.7	90.6	119.4	76.6	1980
73.7	50.0	89.6	77.7	55.1	91.6	69.1	46.2	85.4	1985
99.5	127.6	90.0	104.3	133.1	93.5	105.5	129.7	96.7	1990
92.0	94.5	90.7	97.4	96.7	97.7	90.1	90.1	90.1	1995
141.7	112.4	155.1	135.8	109.0	148.4	132.9	114.8	141.3	2000
73.7	64.4	81.5	77.0	68.7	84.3	75.3	65.7	83.9	2005
83.0	77.4	90.6	82.9	77.6	90.4	81.8	76.1	89.3	2010

- المصدر: حسب من قبل الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدولين السابقين.



الشكل رقم(6): الأبنية السكنية المرخصة والأبنية السكنية المنفذة

المبحث الثاني

مؤشرات السكن في سورية

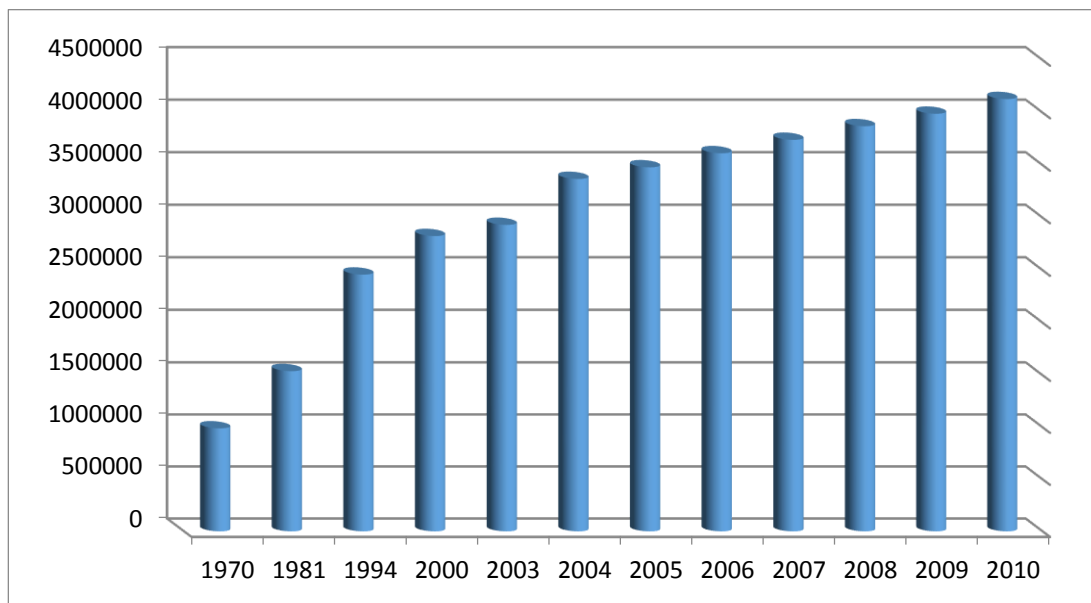
سيتم في هذا المبحث دراسة تطورات قطاع السكن في سورية، وذلك من خلال تحليل ودراسة مؤشرات قطاع السكن، بهدف معرفة التغيرات والتطورات التي حدثت في تلك المؤشرات مثل (المساكن المعتادة، عدد الغرف، متوسط عدد الغرف في وحدة السكن، المساحة الطابقية، معيار التزامح، معيار حصة الفرد من الأمتار المربعة، المرافق العامة) خلال الفترة المدروسة بين عامي 1970 - 2010.

أولاً: أهم مؤشرات تطور قطاع السكن في سورية

1- المساكن المعتادة

المساكن المعتادة هي تلك المساكن التي قد تكون مشغولة أو تكون خالية، وتضم أيضاً المساكن المعتادة قيد الاكساء (التي انتهى بناؤها على الهيكل) وكذلك المساكن التي انتهى اكساؤها، سواء أكانت تشكل مبنى أو جزءاً منه.

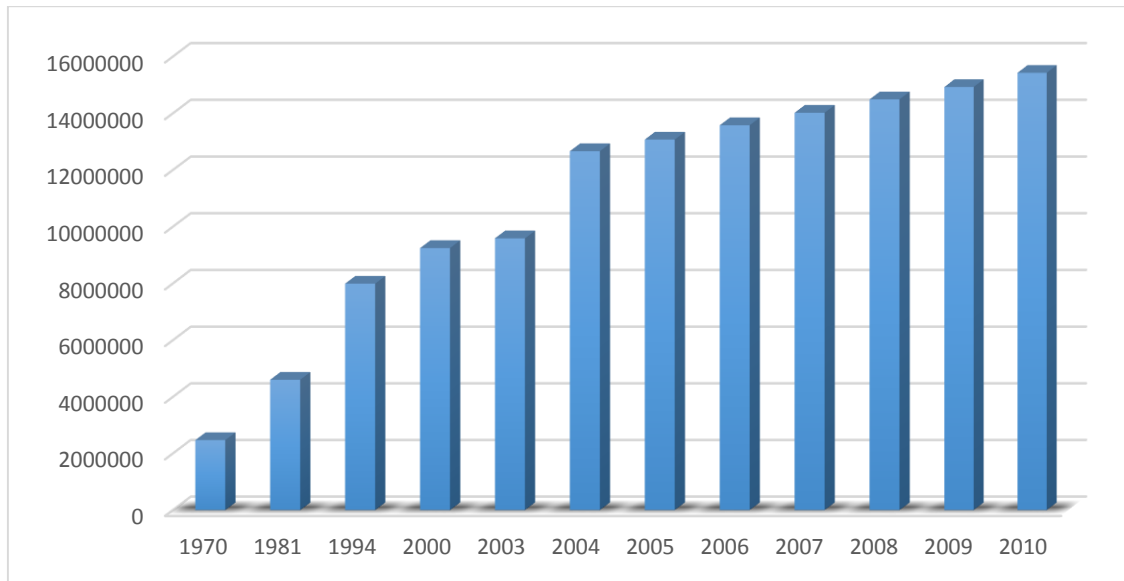
يعرض الجدول رقم /11/ بيانات عن المساكن المعتادة، ونلاحظ مدى التطور الذي حصل في هذا المؤشر حيث ارتفع عدد المساكن المعتادة من / 989936 / عام 1970 إلى / 4128941 / في عام 2010، وبلغ وسطي معدل النمو خلال الفترة المدروسة 3.6%. ومن الشكل الذي يبين المساكن المعتادة يمكن ملاحظة مدى الارتفاع المتتالي خلال سنوات الدراسة. وهذا المؤشر رغم ارتفاع أرقامه قد يعطي صورة مضللة عن تطور المساكن خاصة وأن قسماً مهماً من هذه المساكن قد تبقى سنين طويلة قيد الاكساء، أو سنوات مبنية على الهيكل، إما لنقص في التمويل، أو فساد في إدارة عملية البناء خاصة في القطاع التعاوني، مما يؤخر عملية الإنجاز لسنوات عدة ويضاعف من العجز في المساكن.



الشكل رقم (7): تطور المساكن المعتادة من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم (11).

2- عدد الغرف

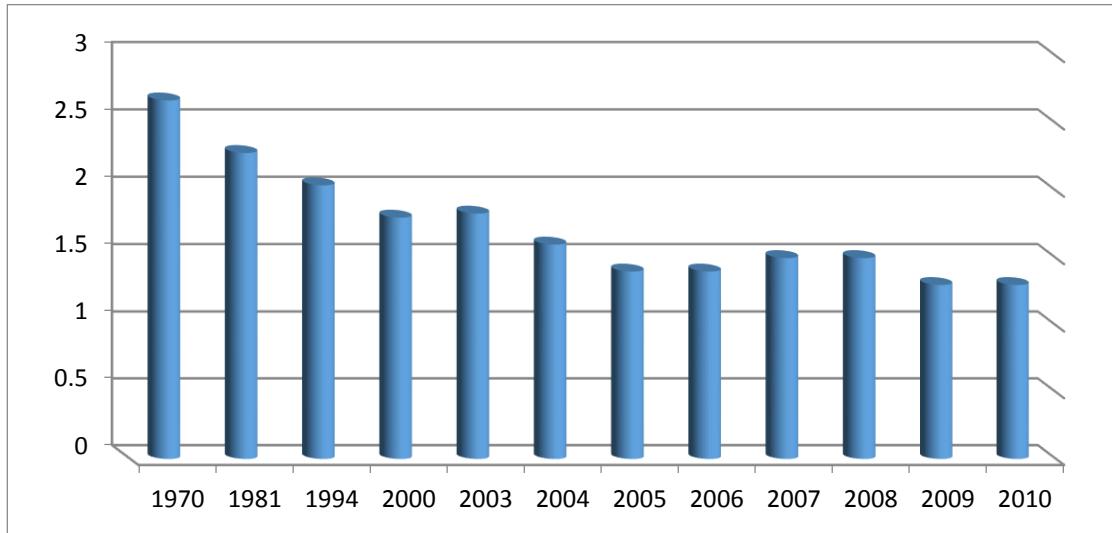
انعكس تطور أعداد المساكن المعتادة على تطور أعداد الغرف، فقد ارتفع عدد الغرف ضمن المسكن من / 2472081 / غرفة عام 1970، إلى / 15426436 / غرفة عام 2010 بزيادة مطلقة مقدارها /12954355/ غرفة، ووسطي معدل نمو بلغ 4.9% في السنة المدروسة كما هي واردة في الجدول رقم /11/. ويعتبر تطور أعداد الغرف من أحد المؤشرات المهمة في البناء السكني من الناحية الاجتماعية، نظراً للظروف الصحية والاجتماعية التي يوفرها ارتفاع عدد الغرف، لكن هذا المعدل قد لا يكون مجدياً إذا لم يرتبط بشكل مباشر بمعدل التزاحم.



الشكل رقم (8): تطور أعداد الغرف من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم (11).

3- معدل التزاحم

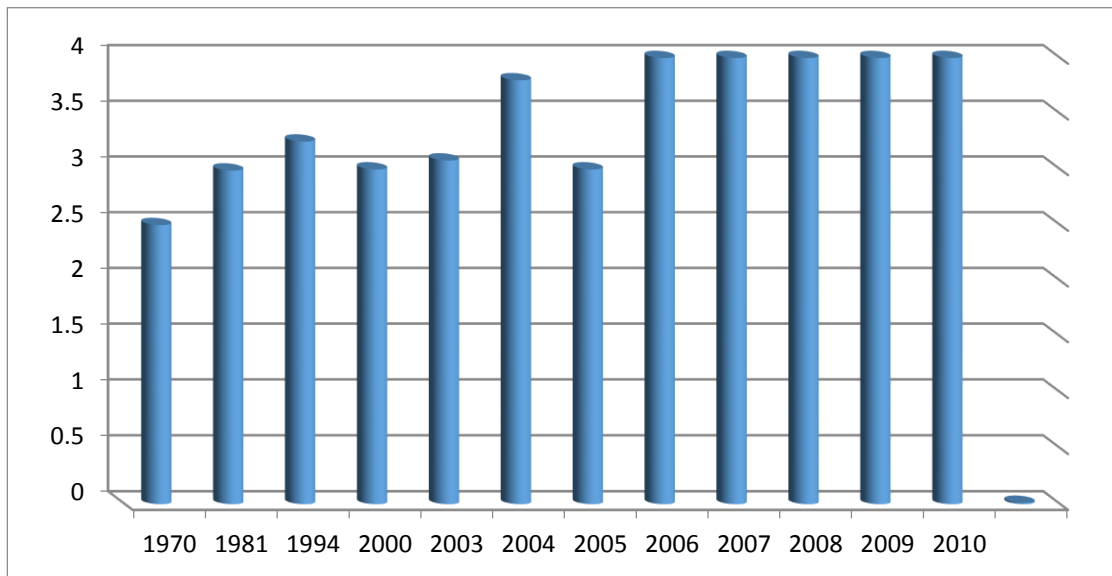
يعبر معدل التزاحم عن عدد الأفراد في الغرفة الواحدة، ويبدل كمؤشر على مستوى المعيشة، فارتفاع معدل التزاحم السكني يؤدي حتماً إلى الشعور بالضيق داخل المنزل وحتى إلى النفور منه. وقد تناقص معدل تزاحم الأفراد من 2.67 فرد/غرفة في عام 1970 إلى 2.28 في 1981، واستمر معدل التزاحم بالتناقص ليصبح 2.04 في عام 1994، و1.60 في عام 2004، و1.34 في عام 2010. وبوسطي معدل نمو سالب بلغ (-) 1.8%. ويعتبر هذا المؤشر من المؤشرات المهمة في تقييم المسكن وجودته على الأقل من ناحية المساحة، وانخفاض هذا المؤشر يدل على التحسن الواضح في مؤشرات السكن لأنه يخفف التوترات النفسية، ويعطي شعوراً بالارتياح والارتياح في المسكن.



الشكل رقم (9): تطور معدل التزامن من إعداد الباحث بناء على بيانات الجدول رقم (11).

4- متوسط عدد الغرف في وحدة السكن

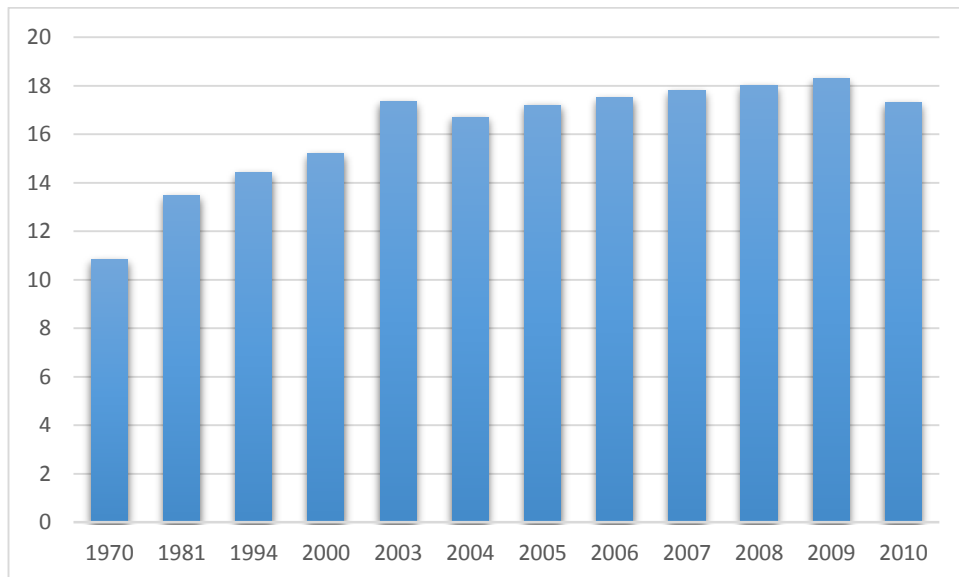
انعكس ارتفاع عدد الغرف في كل مسكن إلى ارتفاع متوسط عدد الغرف في وحدة السكن من 2.5 غرفة في وحدة السكن في عام 1970 إلى 4 غرفة عام 2010، بوسطي معدل نمو بلغ 1.20% خلال الفترة المدروسة. ورغم أن هذا المتوسط لازال متواضعاً إلا أنه من المؤشرات المهمة التي تعكس مدى توفر غرف أكثر ضمن البناء السكني، نظراً لضرورة وأهمية توفر عدد من الغرف يلبي حاجات العائلة من غرف للنوم والراحة والتعليم لأفراد العائلة كافة.



الشكل رقم (10): تطور عدد الغرف في وحدة السكن من إعداد الباحث بناء على بيانات الجدول رقم (11).

5- المساحة الطابقية

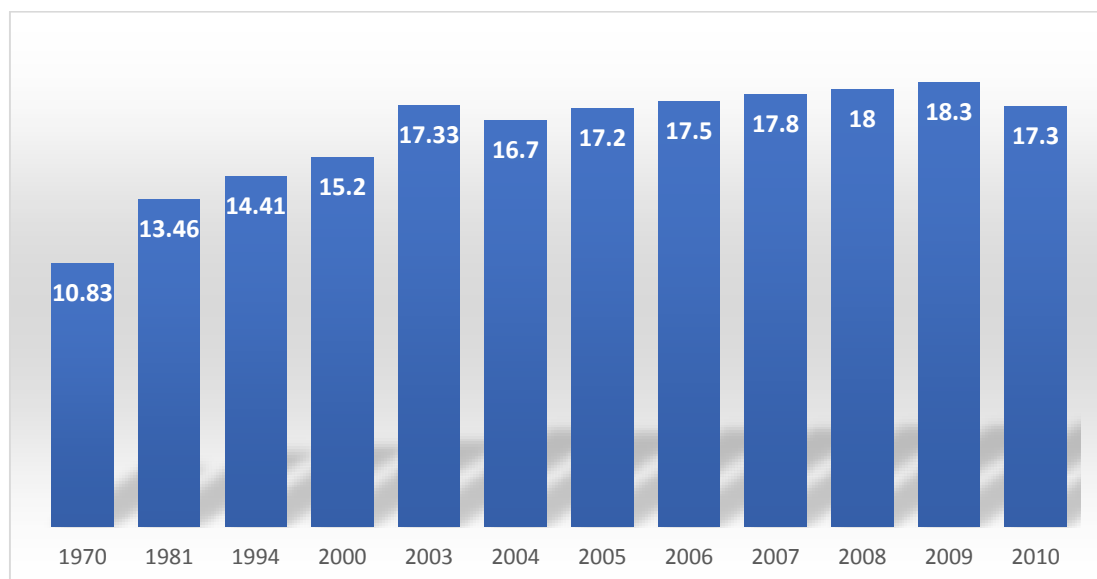
ازدادت المساحة الطابقية من /71639/ م² عام 1970، إلى /430654/ م² عام 2010، بمعدل نمو بلغ 4.60% م² خلال الفترة المدروسة، وبالمقابل ارتفعت حصة الفرد من المساحة الطابقية من 10.8 م² عام 1970 إلى 17.3 م² عام 2010، وبمعدل نمو وسطي بلغ 1.20% خلال الفترة المدروسة. والملاحظ من الجدول رقم /11/ انخفاض متوسط حصة الفرد من المساحة الطابقية من 18.3 م² عام 2009 إلى 17.3 م² عام 2010، وهو مؤشر قد يدل على البدء بتراجع هذا المتوسط رغم أهميته، والاتجاه إلى المساحات المنخفضة، نظراً لارتفاع كلفة إضاءة المساكن بشكل واضح في أغلب المحافظات، وساهم هذا إلى الاتجاه نحو تخفيض مساحة المسكن رغم سلبيته، والإشكالات التي يخلقها ضيق المساحة الطابقية للمسكن من الناحية الصحية والاجتماعية.



- الشكل رقم (11) : تطور المساحة الطابقية من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم (11).

6- حصة الفرد من الأمتار المربعة

تشير أرقام المكتب المركزي للإحصاء إلى ارتفاع متوسط حصة الفرد من الأمتار المربعة السكنية من حوالي 13.46 م² في عام 1981 إلى 16.7 م² عام 2004، واستمر هذا المتوسط بالارتفاع ليصل إلى 17.3 م² في عام 2010 للفرد الواحد، وبمعدل نمو وسطي بلغ 2.4%. وهذا مؤشر واضح على تطور مستوى المسكن بصورة عامة.



الشكل رقم (12): تطور حصة الفرد من المساحة الطابقية من إعداد الباحثة بناء على بيانات الجدول رقم (11).

الجدول رقم /11/

بعض مؤشرات السكن في سورية 1970 - 2010

متوسط حصة الفرد من المساحة الطابقية (م ²)	المساحة الطابقية (م ²)	معدل التزامح	متوسط عدد الغرف في وحدة السكن	عدد الغرف	مساكن معتادة	العام
10.83	71639	2.67	2.5	2472081	989936	1970
13.46	144414	2.28	2.99	4604670	1538946	1981
14.41	235565	2.04	3.25	7993944	2457903	1994
15.2	294427	1.8	3	9248554	2824845	2000
17.33	304176	1.83	3.08	9591854	2931241	2003
16.7	336148	1.6	3.8	12664810	3368342	2004
17.2	349427	1.4	3	13075032	3479110	2005
17.5	366981	1.4	4	13579342	3613274	2006
17.8	382771	1.5	4	14020862	3740665	2007
18	398821	1.5	4	14492553	3870536	2008
18.3	413209	1.3	4	14928362	3989053	2009
17.3	430654	1.3	4	15426436	4128941	2010
1.20%	4.60%	-1.80%	1.20%	4.90%	3.60%	معدل النمو

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء - مجموعات إحصائية لأعوام مختلفة.

7- مؤشرات المرافق العامة

لا تقتصر مؤشرات السكن على ما ذكر سابقاً، فالمسكن لا يكتمل فقط من خلال كونه جدران حجرية واسمنتية، بل يجب أن يشمل جميع خدمات البنية التحتية (وذلك بما يخص المياه، الصرف الصحي، شبكة الكهرباء والهاتف، الحدائق والطرق...الخ) التي تسهم في تحقيق الراحة والهدوء النفسي. وتشكل بيئة حضرية متكاملة بكل مقاييسها وخصوصيتها.

وفي سورية ترافق ارتفاع مؤشرات السكن المذكورة سابقاً إلى ارتفاع الخدمات المرتبطة بالسكن، حيث ارتفعت نسبة المساكن المتصلة بشبكة صرف صحي من % 62 إلى عام 1994 إلى % 81.3 عام 2010، كما ارتفعت نسبة المساكن المزودة بالمياه من شبكة عامة من % 74 إلى % 93.5. وارتفعت أيضاً نسبة المساكن المزودة بالكهرباء من شبكة عامة من % 96 إلى % 99.1. والمشكلة أن هذا الارتفاع قد لا يعكس جودة تلك الخدمات ومدى كفايتها لتلبية احتياجات السكان لمختلف تلك الخدمات. وبصورة خاصة فيما يتعلق بقطاع الكهرباء فمع تطور مستوى الحياة الاجتماعية، أصبح الاعتماد على قطاع الكهرباء أكثر ميلاً لدى فئات السكان المختلفة، وهذا ما ساهم في حدوث ضغط كبير على هذه الخدمة، مما ضاعف حالات العجز عن توفير الكهرباء بشكل متواصل، إضافة إلى الهدر وفقدان قسم مهم من الطاقة الكهربائية.

بالإضافة إلى ما سبق، إن قسماً مهماً من الحدائق أصبحت مجرد ساحات تضم كل شيء باستثناء الأشجار والمساحات الخضراء، والشيء نفسه ينطبق على الطرقات والصرف الصحي التي تحتاج إلى صيانة دورية لتصبح صالحة للاستعمال.

الجدول رقم /12/

بعض مؤشرات المرافق العامة بالمقارنة بين نتائج تعداد عام 1994 وعام 2004 وعام 2010

2010	2004	1994	بيان
%81.3	% 73.8	% 62	نسبة المساكن المتصلة بشبكة صرف صحي عامة
%93.5	% 88.3	% 74	نسبة المساكن المزودة بالمياه من شبكة عامة
%99.1	% 98.5	% 96	نسبة المساكن المزودة بالكهرباء من شبكة عامة

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام 2011.

- المرافق العامة (ريف، حضر)

يبين الجدول رقم (13) تطور النسب المئوية للمساكن التي تستفيد من المرافق العامة حسب الإحصاءات الدورية التي تمت في أعوام 1970، 1981، 1994 و عام 2009 في سورية. والملاحظ من الجدول حدوث تطورات مهمة في تلك المؤشرات سواء في الحضر أو الريف، وقد ارتفعت تلك النسب بشكل واضح لتقترب من % 100 لكل المرافق العامة (انارة، ماء، صرف صحي)، لكن هل تعكس تلك الأرقام جودة تلك الخدمات؟؟؟

الجدول رقم (13)

النسبة المئوية للمساكن المستفيدة من المرافق العامة

البيان	مكان الإقامة	1970 %	1981 %	1994 %	2009 %
إنارة	حضر	85	96	99	99.8
	ريف	10	57	92	99.6
شرب	حضر	83	87	92	91.9
	ريف	11	35	55	87
صرف صحي	حضر	81	92	92	99.6
	ريف	5	15	28	97.4

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء- مجموعات إحصائية مختلفة، أبحاث قوة العمل، مسوحات مختلفة.

أمام هذه التطورات في قطاع السكن، السؤال الذي يطرح نفسه، هل واكبت الزيادات في عدد الوحدات السكنية الزيادة في عدد السكان؟ وهل ساعدت تلك الإنجازات في قطاع السكن على تقليص الفجوة بين العرض والطلب في سوق العقارات السوري خاصة في ظل الآمال التي مثلتها طموحات الطبقة الوسطى في ترقية المجتمع السوري، أم أدى إلى تكون بذور المناطق العشوائية داخل حدود المدن الكبرى خاصة حلب ودمشق وريف دمشق، وهل ساهم القطاع العام والتعاوني في حل تلك المشكلة، خاصة وأن القطاع الخاص قد وجه قسماً مهماً من استثماراته نحو السكن السياحي والترفيهي وبناء التجمعات السكنية المرتفعة الثمن والموجهة لفئة معينة من السكان لا تتجاوز % 5 من سكان القطر (*). وما هو مقدار العجز أو الفائض في الوحدات السكنية، هذا ما سأحاول الإجابة عليه في الفقرة التالية وذلك بهدف اختبار صحة بعض فرضيات البحث.

(*)- على سبيل المثال بلغ متوسط ثمن المسكن في بعض الشركات الخاصة المؤسسة في مدينة حلب 400000 دولاراً قبل عام 2010، ومنها شركة سما العقارية في ريف حلب.

ثانياً: الاحتياجات السكنية والعجز السكني

سيتم في هذه الفقرة دراسة الاحتياجات السكنية في سورية، وذلك من خلال دراسة العلاقة بين عدد الوحدات السكنية المنفذة في القطاعين الخاص والتعاوني والزيادات السنوية للسكان. وسيكون الهدف من الدراسة بيان العجز أو الفائض في عدد الوحدات السكنية وبهدف اختبار صحة الفرضية التي نصت على عدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين عدد الأسر الجديدة وعدد المساكن المنفذة.

يقصد بالعجز السكني الفرق بين عدد الأسر وعدد الوحدات السكنية المنفذة خلال فترة زمنية محددة، ويتوقف مقدار العجز السكني على ما يتم تشييده من وحدات سكنية، حيث كلما زاد عدد الوحدات السكنية قل العجز السكني وبالعكس فإنه يزداد كلما انخفض عدد الوحدات السكنية المنجزة⁽¹⁾.

ينطلق التحليل في هذه الفقرة من عدة اعتبارات:

1- حساب الزيادات السنوية في عدد السكان، وذلك من خلال قياس الفرق بين عدد السكان في السنة والسنة السابقة وفق العلاقة التالية:

$$\text{النمو السكاني في السنة } t = \text{عدد السكان في السنة } t - \text{عددهم في السنة } (t-1)$$

2- اعتبار أن وسطي عدد أفراد الأسرة في سورية خمسة أفراد، وعلى هذا الأساس سيتم حساب العجز التراكمي منذ عام 1990 وحتى العام 2010.

في الجدول رقم /14/ بيانات عن عدد الزيادة السكانية بدءاً من عام 1990 وحتى عام 2010، وعدد الوحدات السكنية المنفذة من قبل القطاع الخاص والجمعيات التعاونية السكنية. ومن الجدول ألاحظ أن الزيادة السنوية للسكان بلغت 397 ألف نسمة عام 1990 وارتفعت إلى 429 ألف نسمة عام 2000 واستمرت بالارتفاع إلى 494 ألف نسمة عام 2010. وفي المقابل بلغ عدد المساكن المنفذة /119579/ عام 2010 سنوياً (حضر، ريف). وتشير تلك الزيادات إلى أننا بحاجة إلى أعداد متزايدة من المساكن لتلبي احتياجات تلك الزيادة في السكان، وحسب وسطي عدد أفراد الأسرة في سورية والمقدر بخمسة أفراد وبما أن كل أسرة بحاجة إلى منزل للسكن، فهذا يدل على أن العجز المتراكم في عدد الوحدات السكنية يزداد عاماً بعد عام. فعلى سبيل المثال بلغ العجز في عام 1990 / 56550 / وحدة سكنية، وفي عام 2000 بلغ العجز / 42805 /، واستمر هذا العجز حتى عام 2006 حيث بلغ / 10457 / . وبدءاً من عام 2007 زال هذا العجز ليتحول إلى فائض وبلغ مقدار الفائض / 23379 / عام 2010.

وبالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء يظهر لي بصورة واضحة العجز المتراكم في دور السكن. فمن خلال الجدول رقم /14/ يمكن الملاحظة أن إجمالي العجز المتراكم في بناء وحدات السكن

(1) - بحث منشور على الانترنت:

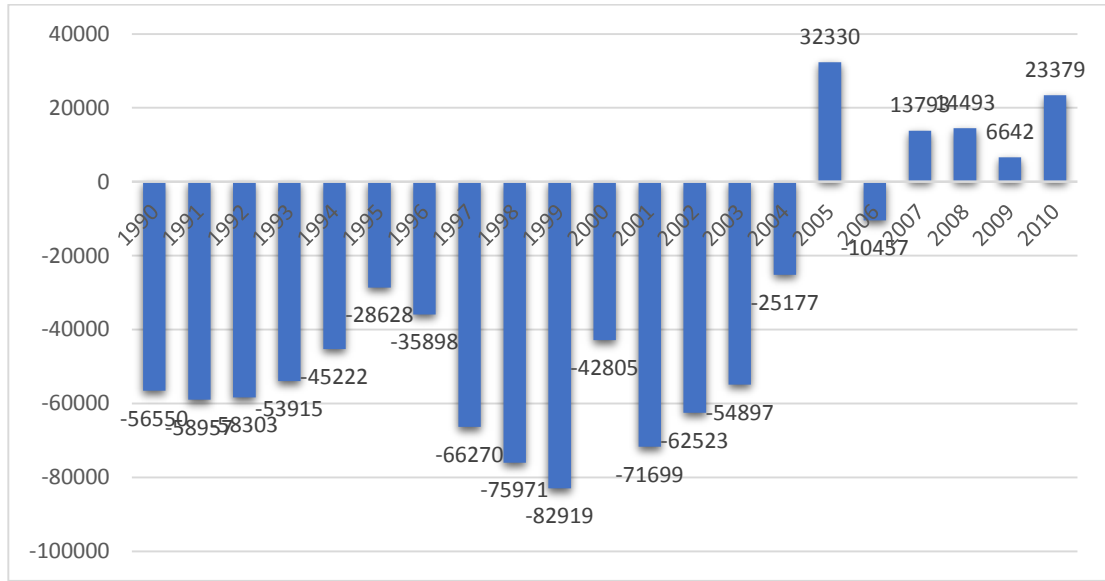
قد وصل إلى /-739554/ وحدة سكنية خلال الفترة 1990 - 2010. هذا بالإضافة إلى ضرورة استبدال أو هدم المساكن القديمة غير الصالحة للسكن، وخاصة إذا اعتمدنا على معدل اهتلاك المباني %2.

الجدول رقم /14/

الاحتياجات السكنية في سورية

الأعوام	عدد الوحدات السكنية المنفذة سنوياً (حضر وريف)	الزيادة السنوية للسكان	عدد الأسر الجديدة	العجز في وحدات السكن
1990	19650	397000	76200	-56550
1991	20443	413000	79400	-58957
1992	24297	429000	82600	-58303
1993	31885	435000	85800	-53915
1994	41778	389000	87000	-45222
1995	49172	371000	77800	-28628
1996	38302	466000	74200	-35898
1997	26930	481000	93200	-66270
1998	20229	497000	96200	-75971
1999	16481	294000	99400	-82919
2000	15995	429000	58800	-42805
2001	14101	400000	85800	-71699
2002	17477	410000	80000	-62523
2003	27103	420000	82000	-54897
2004	58823	243000	84000	-25177
2005	80930	476000	48600	32330
2006	84743	448000	95200	-10457
2007	103393	455000	89600	13793
2008	105493	472000	91000	14493
2009	101042	481000	94400	6642
2010	119579	494000	96200	23379
مجموع	1017846	8900000	1757400	-739554

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء - المجموعة الإحصائية لأعوام مختلفة.



- الشكل رقم (13): العجز في الوحدات السكنية من إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول رقم / 14 /.

وبقياس علاقة الارتباط الجزئي Partial Correlation الذي يقيس قوة العلاقة بين متغيرين: (Y) عدد الوحدات السكنية المنفذة و (X) عدد الأسر الجديدة مع ثبات المتغير الزيادات السنوية في عدد السكان (X1). إن معامل الارتباط الجزئي بين المتغيرين Y و X مع ثبات X1 تساوي 0.21 وهذا المعامل غير معنوي لأن قيمة مستوى المعنوية الدقيق أكبر من (Sig : 0.05) $0.150 > 0.05$ ، ولا يمكن الحديث هنا عن أية علاقة ارتباط بين المتغيرين. كما أن العلاقة بين المتغيرين غير معنوية عند أي مستوى دلالة، وهذا ما يؤكد صحة الفرضية التي فرضناها وهي عدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين المتغيرين.

Correlations

Control Variables			Y	X
X1	Y	Correlation	1.000	.212
		Significance (2-tailed)	.	.370
		Df	0	18
X	Y	Correlation	.212	1.000
		Significance (2-tailed)	.370	.
		Df	18	0

المبحث الثالث

العوامل المؤثرة في السكن

تعد أزمة السكن واحدة من المشكلات المستعصية في سورية، وفي كثير من الدول النامية التي تتشابه في الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسكانية، وقد ظهرت المشكلة السكنية في سورية منذ القديم إذ عجز القطاع الخاص والحكومي والتعاوني عن تأمين السكن لعدد كبير من طالبيه، رغم المحاولات والتشريعات التي هدفت إلى إيجاد حلول جذرية لهذه المشكلة، حتى تحولت هذه المشكلة إلى أزمة حقيقية يعاني منها قسم مهم من أفراد المجتمع السوري. وقد تفاقمت هذه الأزمة مع استمرار انخفاض متوسط دخل الفرد في سورية من ناحية، وارتفاع أسعار العقارات بشكل كبير جداً، مما عقد من إمكانية إيجاد حل لها.

والواقع في سورية هو وجود الآلاف من الطلبات المتراكمة منذ عدة سنوات للحصول على مأوى سكني، ولا زال ينتظر طابور طويل لا ينتهي بعد سنين، بالإضافة إلى الآثار النفسية والاجتماعية والاقتصادية والسلوكية الخطيرة لهذه المشكلة، على أفراد المجتمع السوري، وخاصة الشباب، حيث باتت تفرق حياتهم وتزيد من الأعباء الملقاة على كاهلهم، إضافة إلى ما يعانيه أكثرهم من مشكلات البطالة، وإضافة إلى ما يترتب على هذه المشكلة من غلاء الأراضي وارتفاع اجارات الشقق السكنية، وضيق مساحة الأراضي، وغير ذلك من الآثار السلبية الأخرى لهذه المشكلة.

والمشكلة السكانية هي الوضع القائم في المجتمع، عندما يزداد عدد السكان، من دون أن يرافق هذه الزيادة، ازدياد مناسب في مختلف متطلبات الحياة (التعليمية والصحية ومشروعات الإسكان)، وهنا تبرز الأوضاع الديموغرافية كأحد المحددات الرئيسية للطلب على الإسكان، وتشمل المتغيرات الديموغرافية الرئيسية النمو السكاني، حجم الأسرة والتركيب العمري للسكان ومعدلات الزواج، هذا بالإضافة إلى عوامل أخرى مثل الدخل و ثمن المسكن، تلعب كلها دوراً في تحديد مشكلة السكن، ويعود سبب تقادم مشكلة السكن لجملة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن أجملها في النقاط الآتية:

1- النمو السكاني

لعل من أهم أسباب تعميق الفجوة بين العرض والطلب على المساكن هو النمو السكاني الكبير الذي تشهده سورية.

الجدول رقم / 15 /

تطور معدلات النمو السكاني في سورية منذ عقد الستينات " بالآلاف "

الفترة	معدل النمو السكاني
1960-1970	32.8
1970-1981	33.4
1981-1994	32.9
1995-2003	27.3
2004-1994	25.8
2011-2004	23.7

- المصدر: حسب من قبل الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول رقم / 14 /، وذلك بتطبيق المعادلة، وبفرض أن النمو $P_n = P_0 (1 + r)^n$ السكاني السنوي يجري حسب معدل ثابت ومستمر.

وفي الجدول رقم /15/ بيانات عن المعدلات السنوية لنمو السكان في سورية بين عدة فترات. وألاحظ أن معدل النمو السنوي لسكان سورية قد حافظ تقريباً على مستواه المرتفع خلال الفترة المدروسة، فقد بلغ 33.4 بالآلاف بين عامي 1970 - 1981 وانخفض بشكل طفيف ليبلغ 32.9 بالآلاف بين عامي 1981-1994 ثم تابع انخفاضه ليصل إلى 27.3 بالآلاف بين عامي 1995 - 2003⁽¹⁾. كما يشير المكتب المركزي للإحصاء إلى أن عدد السكان في سورية ازداد من (13.782) مليون نسمة عام 1994 إلى (17.921) مليون نسمة عام 2005، أي بمقدار (414) ألفاً في المتوسط سنوياً بين عامي 1994-2004، وإلى (21124) مليون نسمة عام 2011، أي بمقدار (457) ألفاً في المتوسط سنوياً بين عامي 2004-2011.

وجاءت هذه الزيادات المتسارعة في حجم السكان نتيجة الارتفاع الكبير لمعدل النمو السكاني. وبدأ هذا المعدل يتباطأ تدريجياً حيث بلغ (26 بالآلاف) خلال الفترة 1994-2004، بعد أن كان (33) بالآلاف خلال الفترة 1981-1994، إلى أن وصل إلى (23.7) بالآلاف خلال الفترة 2004-2011 وتعتبر هذه المعدلات من أعلى المعدلات في العالم.

وتساهم في تشكيل معدل النمو السكاني وتحديد مستواه ثلاثة عوامل رئيسية هي الخصوبة والوفاء والهجرة، وتدل جميع المؤشرات المستخلصة من نتائج تعدادات السكان والمسوح الأسرية على حدوث تغيرات جوهرية في مستويات عوامل النمو السكاني خلال النصف الثاني من القرن الماضي، كانت بطيئة

(1) - حسب من قبل الباحث بتطبيق المعادلة التالية:

$$P_n = p_0(1 + r)^n$$

بفرض أن النمو السكاني السنوي يجري حسب معدل ثابت ومستمر.

في العقود الأولى ثم أصبحت حادة في النصف الثاني من فترة الثمانينات، وجعلت المجتمع السوري يقف على عتبة المرحلة الثالثة من مراحل نظرية التحول الديموغرافي التي تميزت بانخفاض ملحوظ في معدلات الخصوبة والوفيات عما كانت عليه قبل ذلك.

وإذا استمر النمو السكاني مستقبلاً بمعدله الحالي (23.7) بالألف بين 2004 - 2011، فإن عدد السكان سوف يتضاعف في سورية كل / 29.2 / سنة تقريباً⁽¹⁾.

أمام هذا النمو الهائل في عدد السكان لا بد أن ينعكس على جميع احتياجات السكان التعليمية والصحية وتبرز احتياجات السكن كأحد أهم تلك الاحتياجات.

سأحاول دراسة العلاقة بين عدد السكان وعدد الأبنية المنفذة في القطاعين العام والخاص بهدف اختبار صحة الفرضية التي نصت على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين كلا المتغيرين. وسوف يتم التحليل من خلال دراسة العلاقة بين متغيرين من خلال علاقة دالية تأخذ الشكل التالي:

$$Y = f(X)$$

والتي يمكن من خلالها تحديد التغير في أحد المتغيرين على أساس تأثيره في المتغير الآخر. وقد أدخل متغير السكان (عدد السكان الذكور X_1) كمتغير مستقل، على اعتبار أن المسكن سيضم الذكور مع الإناث، وعدد الأبنية المنفذة في القطاعين العام والخاص Y كمتغير تابع.

(1) - حسب سنوات التضاعف بالاعتماد على المعادلة $P_t = P_0 e^{r.t}$ بفرض أن التزايد السكاني وفق الصيغة الأسية.

الجدول رقم /16/

العلاقة بين عدد السكان وعدد الأبنية السكنية المنفذة في القطاعين العام والخاص

الأبنية السكنية المنفذة في القطاعين العام والخاص Y	عدد السكان الذكور X ₁	عدد السكان X	السنة
38302	7503000	14285000	1996
26930	7706000	14670000	1997
20229	7914000	15066000	1998
16481	8128000	15473000	1999
15995	8343000	15891000	2000
14101	8552000	16320000	2001
17477	8763000	16720000	2002
27103	8979000	17130000	2003
58823	9090000	17550000	2004
80930	9340000	17921000	2005
84743	9563000	18269000	2006
103393	9798000	18717000	2007
105493	10042000	19172000	2008
101042	10287000	19644000	2009
119579	10539000	20125000	2010

* (- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء - مجموعات إحصائية لأعوام مختلفة.

وتم استخدام برنامج Spss .18 من أجل تقدير المعاملات في المعادلات، فحصلت على النتائج الحاسوبية التالية، والتي سوف أستعرضها من خلال اختبار فرضيات البحث.

Model Summary

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
.876	.767	.749	19817.777

The independent variable is X.

ANOVA

	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Regression	1.679E10	1	1.679E10	42.739	.000
Residual	5.106E9	13	3.927E8		
Total	2.189E10	14			

Model Summary

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
.876	.767	.749	19817.777

The independent variable is X.

Coefficients

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	T	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
X	.036	.006	.876	6.537	.000
(Constant)	-270483.280-	50106.481		-5.398-	.000

يمكن الملاحظة من الجداول السابقة أن قيمة معامل ارتباط بيرسون قد بلغت 87% وهذا يدل على أن العلاقة بين المتغيرين طردية وقوية. وتأخذ المعادلة الشكل التالي:

$$y = - 270483.28 + 0.036328 x$$

بما أن مستويات الدلالة المشاهدة الخاصة بالمقدرة b. في معادلة الانحدار $P = 0.000$ فإن علاقة الانحدار معنوية على مستوى دلالة 1%. ومعامل التحديد $R-Sq = 76\%$. ويمكن الاستنتاج من المعادلة السابقة أن زيادة السكان بمقدار وحدة واحدة إضافية لم يؤثر في تخفيض العجز في عدد الوحدات السكنية إلا بـ (0.036) وحدة. وهذا يدل على أن زيادة عدد السكان لم يواكبها زيادة في عدد المساكن، وهذا ما ضاعف مشكلة السكن في سورية.

2- التركيب العمري للسكان

يعد التركيب العمري للسكان في أي مجتمع من المجتمعات من أهم المؤشرات الديموغرافية التي تميز شخصية ذلك المجتمع، لأن نمط التركيب العمري هو المحدد الأساسي لكثير من المتغيرات الديموغرافية والاجتماعية والاقتصادية، وعليه تتوقف الاحتياجات الحالية والمستقبلية للسكان بمختلف أنواعها ومنها السكن.

وغالباً ما يدرس التركيب العمري للسكان عن طريق تقسيم أفراد المجتمع إلى ثلاث فئات رئيسية هي:

- فئة الصغار حيث تمتد أعمار هذه الفئة من [0 - 14].
 - فئة الأشخاص في سن العمل وتمتد من [15 - 64].
 - فئة المسنين أو الشيوخ وتضم هذه الفئة كل الأشخاص الذين لا تقل أعمارهم عن 65 سنة.
- ومن الجدول رقم / 17 / الذي يبين تقسيم السكان في سورية حسب التصنيف الأخير، يمكن الملاحظة أن فئة الصغار في العمر [0 - 14] تشكل تقريباً نصف المجتمع، رغم ميلها للانخفاض خلال سنوات

الدراسة. وهذا ما يميز المجتمع السكاني في سورية بكونه مجتمعاً فتيماً وأن هرمه ذو قاعدة عريضة وذروته ضيقة.

الجدول رقم / 17 /

التوزيع النسبي لفئات الأعمار في سورية لأعوام 1970 - 1981 - 1994 - 2004 - 2010 %

فئات الأعمار	1970	1981	1994	2004	2010
0 - 14	49.2	48.5	44.8	39.5	37.1
15 - 64	46.3	48.3	52.2	57.2	58.8
65 فأكثر	4.5	3.2	3.0	3.3	4.1
مجموع	100	100	100	100	100

المصدر: - بالنسبة لأعوام 1970، 1981، 1994 المجموعة الإحصائية لعام 1999، ص 58.
- بالنسبة لعام 2004 وعام 2010 المجموعة الإحصائية لعام 2010، ص 204.

وثمة تغييرات معينة قد طرأت على التركيب العمري للسكان في سورية خلال الفترة الزمنية 1970 - 2004، حيث تقلصت قاعدة الهرم السكاني فئة [0 - 14] من % 49.2 في عام 1970 إلى % 39.5 عام 2004، وتابعت تقلصها إلى % 37.1 عام 2010، أما فئات السكان [15 - 64] فقد اتسعت من % 46.3 في عام 1970 إلى % 57.2 عام 2004، وإلى % 58.8 عام 2010. أما ذروة الهرم السكاني [الفئات السكانية 65 فأكثر] فقد تقلصت من % 4.5 في عام 1970 إلى % 3.3 عام 2004، ثم عادت لترتفع إلى % 4.1 عام 2010.

ويبرز النمو السكاني المرتفع تركيباً سكانياً فتيماً، مما يعني أن هناك طلباً متزايداً على المساكن وخاصة في المستقبل، وهذا سيعقد مشكلة الإسكان بصورة أكبر، خاصة وأن سورية تعتبر من الدول الفتية سكانياً حيث ترتفع فيها نسبة السكان في الفئة العمرية [0 - 14] إلى % 37.1 من إجمالي السكان عام 2010، وهذه الشريحة السكانية ستمثل طلباً إضافياً بسعيها لامتلاك سكن.

هذا بالإضافة إلى ارتفاع عدد السكان 15 سنة فأكثر، الذين لم يسبق لهم الزواج، في الجدول /18/ بلغ عددهم /4748130/ نسمة يشكلون % 36.7 من إجمالي السكان 15 سنة فأكثر، وهذا يدل على أننا بحاجة إلى نصف هذا العدد من المساكن تقريباً وبشكل نظري أي ما يعادل /2374000/ مسكناً على اعتبار كل زوجين (ذكر وأنثى) في المستقبل بحاجة إلى منزل، الأمر الذي يعني أن هناك معدلات نمو متزايدة في الطلب المستقبلي على قطاع السكن والعقارات بصفة عامة في سورية.

الجدول رقم /18/

توزيع السكان 15 سنة فأكثر والحالة الزوجية والجنس 2010

النسبة	العدد المطلق	الحالة
36.7	4748130	لم يسبق له الزواج
58.9	7632135	متزوج
0.6	78495	مطلق
3.8	493965	أرمل
100	12952725	مجموع

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء- نتائج بحث القوة العاملة بالعينة لعام 2010.

بالنسبة للمتزوجين فإن كل عقد زواج في النهاية يتطلب مسكن جديد، خاصة بعد انتشار شكل الأسرة النووية التي تتكون من الزوج والزوجة وأطفالهما، ويكون لهم مسكن مستقل حيث فرضت الأسرة النووية تأسيس بيتٍ بعيدٍ عن مسكن العائلة، الأمر الذي عكس تحولاً من نظام الأسرة الممتدة إلى نظام الأسرة النووية. وشكلت هذه الظاهرة قوة دافعة لارتفاع الطلب على المزيد من الوحدات السكنية. كما أن التطور في نمط الحياة دفع إلى توليد حاجة لمسكن آخر للشخص نفسه وهذا نلمسه بوضوح في الطبقات الاجتماعية الغنية.

يعرض الجدول التالي رقم / 19 / عدد عقود الزواج في سورية منذ عام 1990 وحتى عام 2010، يمكن الملاحظة من هذا الجدول أن عقود الزواج قد ارتفعت من 91705 عقد زواج عام 1990 إلى 227808 عقد عام 2011 وبمعدل نمو سنوي بلغ % 3.2 .

سأحاول في هذه الفقرة اختبار صحة الفرضية التي تنص على وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين عدد عقود الزواج وعدد الأبنية المنفذة في سورية.

وقد أدخل متغير عقود الزواج الواردة في الجدول رقم/19/ كمتغير مستقل (x)، وأدخل عدد الأبنية المنفذة في القطاعين العام والخاص كمتغير تابع (Y).

وبتقدير ثوابت المعادلة حصلنا على النتائج الحاسوبية التالية:

Predictor	Coef	StDev	T	P
Constant	-41495	14063	-2.95	0.008
x	0.56269	0.08371	6.72	0.000

S = 19786 R-Sq = 70.4% R-Sq(adj) = 68.8%

وتأخذ المعادلة الشكل الآتي:

$$y = - 41495 + 0.563 x$$

بما أن مستويات الدلالة المشاهدة الخاصة بالمقدرة b . في معادلة الانحدار $P = 0.000$ فإن علاقة الانحدار معنوية عند مستوى دلالة 1%، ومعامل الارتباط 84%. ومعامل التحديد $R-Sq = 70.4\%$. ويمكن الاستنتاج من المعادلة السابقة أن زيادة عقود الزواج بمقدار وحدة واحدة إضافية لم يؤثر في زيادة عدد الوحدات السكنية إلا بـ 0.5 وحدة. وهذا يدل على أن زيادة عقود الزواج لم يواكبها زيادة مماثلة في عدد المساكن، وهذا ما ضاعف من مشكلة السكن في سورية. مما سبق يمكن القول ومن خلال اختبار فرضيات البحث، أنه بالرغم من التطور في مؤشرات السكن في سورية إلا أن هذه التطورات لم تكن مواكبة للنمو السكاني، وهذا ما عقد المشكلة السكنية وضاعف من آثارها السيئة، وحولها إلى مشكلة مستفحلة تحتاج إلى وقت قد يمتد لعدة سنوات وإذا لم يتم تداركها قد تتحول إلى أزمة مستفحلة تهدد المجتمع بأكمله، وقد تصل آثارها الضارة إلى البيئة والمجتمع وتهدد كيانه.

الجدول رقم / 19 /

تطور عقود الزواج وعدد الوحدات السكنية المنفذة سنوياً في سورية

من عام 1990 - 2010

عدد الوحدات السكنية المنفذة سنوياً	عقود الزواج	السنة	عدد الوحدات السكنية المنفذة سنوياً	عقود الزواج	السنة
Y	X		Y	X	
14101	153842	2001	19650	91705	1990
17477	174449	2002	20443	96656	1991
27103	174449	2003	24297	106545	1992
58823	178166	2004	31885	114979	1993
80930	179075	2005	41778	115994	1994
84743	205557	2006	49172	120146	1995
103393	237592	2007	38302	126561	1996
105493	279319	2008	26930	126407	1997
101042	241422	2009	20229	130835	1998
119579	227808	2010	16481	136157	1999
			15995	139843	2000

- المصدر: المكتب المركزي للإحصاء - مجموعات إحصائية مختلفة.

3- تكاليف البناء

أمام محدودية الدخل، وارتفاع أسعار مستلزمات البناء أصبح مجرد التفكير بالحصول على سكن مناسب حتماً لفئات الشباب وأصحاب الدخل المحدود، وتشير في هذا الصدد بيانات المكتب المركزي للإحصاء أن وسطي تكلفة المتر المربع للسكن العادي قد ارتفع من / 4699 / ل.س في عام 1990 إلى / 9510 / ل.س عام 2010. وارتفع بالنسبة للسكن الجيد من / 7854 / ل.س عام 1995 إلى / 12904 / ل.س عام 2010⁽¹⁾، هذا بالإضافة إلى سعر الأرض المقامة المعدة للبناء. وتتفاوت هذه التكلفة بين محافظات القطر، وفي كل من الحضر والريف. كما تتفاوت في المحافظة الواحدة بين كل منطقة سكنية وأخرى. وبإجراء حساب بسيط أنه إذا أراد أحد محدودي الدخل الحصول على مسكن جيد بمساحة / 150 / متراً مربعاً، إذا توفر ذلك، فإنه بحاجة حوالي / 1950000 / ل.س بالإضافة إلى قيمة الأرض. وباعتبار أن متوسط دخلة / 15000 / ل.س شهرياً، فهذا يعني أنه سينتظر / 11 / سنة تقريباً للحصول على مسكن، بشرط أن يوجه كل دخلة لشراء مسكن، والبقاء دون إنفاق على أي شيء من مستلزمات الحياة من طعام وصحة وتعليم (؟؟؟؟).

وقد يتضاعف هذا الرقم إذا ما أخذ بعين الاعتبار تكلفة شراء المقسم المعد للبناء. وعلى هذا الأساس يبدو أن المهمة بعيدة المنال خاصة بالنسبة لذوي الدخل المحدود، وإنه حتى حلم يصعب تحقيقه. بعد دراسة وتحليل واقع مشكلة السكن في سورية، سأقوم في الفصل الثالث بدراسة سياسات الحكومة تجاه قطاع السكن، من خلال دراسة تحليلية للتشريعات الخاصة بهذا القطاع، وهنا السؤال الذي يطرح نفسه، ما هو دور الدولة في حل المشكلة السكنية؟ وهل ساهمت في تخفيف حدة هذه المشكلة؟ وهل مجرد إصدار التشريعات والقوانين يساهم في حل المشكلة؟، كما سأستعرض تطور حصة قطاع البناء والتشييد من إجمالي الموازنة العامة للدولة، وأيضاً دراسة وتحليل قروض السكن التي يقدمها المصرف العقاري، وهذا ما سيكون محور الفصل الثالث.

(1) - تم حساب تكلفة المتر المربع للبناء بأخذ وسطي التكلفة في المحافظات، حيث تتباين هذه التكلفة من محافظة إلى أخرى. المكتب المركزي للإحصاء المجموعة الإحصائية لعام 2011 الجدول رقم 16 / 6.

الفصل الثالث

السياسات الحكومية تجاه قطاع السكن في سورية

على الرغم من مقولة المدرسة التقليدية في الفكر الاقتصادي بأن الدولة سيئة الإدارة في الحياة الاقتصادية، وكما رسم ممثلو المدرسة التقليدية دور الدولة يجب أن يكون محدوداً على ما يلي:

- الدفاع عن حدود الوطن وأمنه الخارجي.
- حماية الحرية الاقتصادية وإقامة العدل وفض المنازعات واستتباب الأمن الداخلي.
- النهوض بالمشروعات الهيكلية العامة التي لا يستطيع الأفراد القيام بها مثل طرق المواصلات، بناء الجسور، كذلك الخدمات الأساسية العامة التي ينعدم فيها الربح الفردي⁽¹⁾. فإن إضافة مهمة تأمين السكن الصحي والملائم يعتبر كأحد المهام الأساسية التي يجب أن تضاف إلى دور الدولة بغض النظر عن نمط النظام الاقتصادي والسياسي، سواء كان نظاماً رأسمالياً أو اشتراكياً، أو نظاماً مختلطاً، خاصة أن الشريحة الكبرى في المجتمع غير قادرة على بناء المسكن الملائم دفعة واحدة، لعدم قدرتها على دفع تكاليفه أمام غلاء مواد البناء وانخفاض مستوى دخل الفرد الحقيقي، وهذا ما يدعو الحكومة وقطاعها التعاوني إلى أن يساهم بصورة فعالة في المساعدة بتأمين السكن لطالبيه، من خلال تسيير شروط منحه بأقساط مريحة ولمدة طويلة. وخلاف ذلك سيؤدي إلى تفاقم أزمة السكن بتعدد أوجهها وعمق أبعادها والتي تخلق بحد ذاتها مشكلة تهدد المجتمع بأكمله.

وفي هذا الإطار وأمام تفاقم أزمة السكن عمد المشرع إلى إصدار أو تعديل جملة تشريعات بهدف الحد من هذه الأزمة التي قد تتجه إلى الاستفحال. فقد أصدر العديد من التشريعات التي تحاول احتواء أزمة السكن، والمساهمة في حلها وذلك من خلال إعداد المخططات التنظيمية بنوعها العام والتفصيلي. يهدف هذا الفصل إلى بيان دور الحكومة في معالجة قضايا السكن، وذلك من خلال دراسة وتحليل المراسيم التشريعية والقوانين الناظمة لعملية السكن في سورية، كما يهدف إلى دراسة حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة. ودراسة قروض المصرف العقاري كأداة لتمويل مشروعات السكن.

(1) سفر إسماعيل 1987- تاريخ الوقائع والأفكار الاقتصادية، كلية الاقتصاد، منشورات جامعة حلب، ص 182 وما بعد.

المبحث الأول

البيئة التشريعية في قطاع السكن

يأتي التشريع كانعكاس للمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في أي بلد. وبإمكانه أن يمارس دوراً ريادياً بسبقه المجتمع بعض الشيء في تقديم مؤسسات قانونية جديدة تحتوي في مضمونها المبادئ العصرية والحديثة المبتغاة، غير أنه ليس بإمكانه أن يسبق المجتمع كثيراً. كما أنه ليس بإمكانه أن يأتي بأحكام لا تتناسب مع درجة النمو الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والأهم من هذا وذاك أن القانون يفقد شرعيته إذا كان مرفوضاً من الرأي العام، لأن التشريع من حيث المبدأ هو تعبير عن الإرادة العامة. ومن المهم جداً رضى الرأي العام بالقانون وإحساسه أنه جاء مليئاً لتطلعاته⁽¹⁾.

وإن لتنظيم وتخطيط المدن أهمية قصوى في حياة الشعوب والمجتمعات، إذ يعتبر من أهم الدعام الرئيسية لقيامها وتسيير حياة المواطنين وتطورهم فيها. ومن هنا كانت أهمية تطبيق التشريعات الخاصة بتنظيم البناء وتخطيط المدن وعدم مخالفتها، من المعايير الهامة التي تقاس بها تقدم المدن والمجتمعات وباتت من أولويات المجتمعات المتحضرة لضمان حماية مدنها من التخلف والعشوائية⁽²⁾.

والتشريعات العمرانية هي التي تنظم العمران في المدن والقرى، وهي التي تحكم تصرفات الأفراد والجماعات في مجال العمران لتحقيق الأهداف التي تنشدها مشروعات التخطيط والتعمير والإسكان، وضمان إقامة المباني مستوفاة للاشتراطات والمعايير التي تكفل أمن السكان وراحتهم، وتوفير مستلزمات الصحة العامة، بالإضافة إلى تحقيق جمال وتنسيق المدن والقرى⁽³⁾.

وتتولى المجالس البلدية أو الإدارات الهندسية بمجالس المدن والقرى تطبيق تلك التشريعات لتحقيق الأهداف التي تنشدها مشروعات التنمية الحضرية المستدامة للمدن والقرى، وضمان إقامتها مستوفاة للشروط بهدف توفير بيئة عمرانية سليمة وآمنة تراعى فيها النواحي الصحية والجمالية.

وبالعودة إلى مشكلة السكن، نجد أن التشريع هو أحد مكونات المشكلة، وأن التشريع الملائم يساعد في حل تلك المشكلة. في سورية تعتبر الفترة الممتدة حتى منتصف السبعينات، بما تضمنته من تشريعات وأنظمة معيرة وبشكل واضح عن رؤية ذات أبعاد اجتماعية فقط لدور الدولة في هذا القطاع،

(1) - يوسف صباغ مروان، 2001- المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، دمشق، سورية، ص 47.

(2) - الكحلوت محمد علي، 2005- مخالفات البناء التنظيمية وأثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة، الجامعة الإسلامية، فلسطين.

(3) - علام أحمد خالد، 1986- "التشريعات المنظمة للعمران".

تتمثل بمنح جميع التسهيلات والإعفاءات لتأمين المساكن المناسبة لشريحة محدودي الدخل بأقل كلفة ممكنة واستيفاء هذه الكلفة تقسيماً وبشكل ميسر ومتناسب مع دخل هذه الشريحة.

ولقد تبدلت هذه الرؤية لاحقاً، وحتى عام 2000، بدأت الدولة تتراجع عن هذا الدور تدريجياً، عبر العديد من التشريعات ذات الطابع الاقتصادي دون النظر للانعكاسات الاجتماعية لها. ترافق ذلك مع صدور قانون الاستملاك رقم 60 لعام 1979 وتعثر آليات تنفيذه، وبالتالي عدم تحقيق الغاية منه، مما خلق مشكلة حقيقية في توفير الأراضي المعدة للبناء، كذلك تعثر أداء شركات الإنشاءات العامة وتأخرها في تنفيذ مشروعات الإسكان المناطة بها لأسباب موضوعية أو ذاتية، والأمر نفسه بالنسبة لمشروعات قطاع التعاون السكني وخاصة بعد عام 1985، بالإضافة إلى قانون الإيجار السابق والذي كرس علاقة غير متوازنة بين المؤجر والمستأجر، أدت نتائجها لغياب شبه كامل لصيغة الحيازة بالإيجار عن سوق الإسكان في سورية، وبقاء عشرات الآلاف من الوحدات السكنية شاغرة، كل ذلك انعكس وبشكل سلبي على واقع هذا القطاع⁽¹⁾.

لذلك سيتم التعرض في هذا المبحث إلى دور التشريعات العقارية - العمرانية في تفاقم مشكلة السكن، وكذلك بيان التأثير المتبادل بين التشريع الإيجاري ومشكلة السكن، وبيان تأثير تهيئة العقارات للبناء على موضوع السكن.

أولاً: التشريعات العقارية - العمرانية ومشكلة السكن

إن ارتفاع أسعار الأراضي المعدة للبناء، هو من أبرز العوامل في خلق مشكلة السكن. لأن هذا الارتفاع يؤدي إلى زيادة في كلفة المساكن وأسعارها، وهذا ما تعاني منه معظم الدول. في سورية مثلاً جرت عدة محاولات لخفض أسعار الأراضي عن طريق سن بعض التشريعات العقارية، العمرانية، غير أن النتيجة كانت سلبية. وهذا ما بدا واضحاً من خلال ثلاثة قوانين هي: قانون منع الاتجار بالأراضي وقانون أعمار العرصات وقانون التوسع العمراني. ولذلك سأشرح مضمون كل قانون على حدة وأبين إيجابيات وسلبيات كل واحد منهم.

1- قانون منع الاتجار بالأراضي رقم 3/ تاريخ 25/2/1976

بموجب هذا القانون يمتنع على من يشتري أرضاً تقع ضمن حدود أي مخطط تنظيمي عام أو ضمن مناطق الاصطياف، بيعها، كلياً أو جزئياً، إلا بعد بنائها، ويقع باطلاً بصورة مطلقة كل تصرف يجري خلافاً لهذا القانون. على أنه يجوز بيع تلك الأراضي للجهات العامة. كما يحق للدولة استملاك هذا النوع من الأراضي. وعند التطبيق العملي تبين أن هذا القانون لم يسهم في خفض أسعار الأراضي المعدة

(1) - الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010، الفصل الرابع عشر، قطاع الإسكان في سورية، ص 54.

للبناء، بل على العكس من ذلك تماماً. حيث أدى إلى تجميد أوضاع الكثير من المساحات، وبالتالي أدى ذلك إلى التهرب من أحكام القانون بطرق مختلفة⁽¹⁾.

وكانت تتم عملية التهرب من هذا القانون ضمن منظومة متكاملة من الفساد والرشاوي، بدءاً من مسيري المعاملات ورؤساء المجالس المحلية (رؤساء بلديات المناطق الخاضعة للقانون 3) وانتهاءً بموظفي السجلات العقارية ورؤساء المناطق العقارية، حيث كانت تتم عمليات المتاجرة أو حتى المضاربة في سوق العقارات وبشكل خاص لهذه الأراضي، نظراً لقربها من حدود المدينة وتتم عملية التهرب من خلال منح البائع أو المشتري وثيقة تثبت أن ذلك العقار المتاجر به غير خاضع للقانون 3، وأدى ذلك إلى تفرغ القانون من أهدافه ومضمونه. حيث استمرت عملية المضاربة حتى وصلت إلى مفهوم البورصة في العقارات السكنية، وتضاعفت بشكل خيالي أسعار العقارات، خاصة وأن الأرباح المتحصلة من بيع العقارات تفوق مثيلتها عند بناء العقارات وبيعها كسحق سكنية.

كما تم تجاوز هذا القانون رغم محاولة السجل العقاري ضبطه وتطبيقه، والحد من عمليات المتاجرة في الأراضي، ويتم الالتفاف على القانون بطريقة قانونية أيضاً، وهي إعطاء البائع للمشتري عند بيع العقار حكم قضائي ببيع هذا العقار، ويكون بذلك قد تنازل البائع للمشتري عن ملكية هذا العقار أو جزء منه للبائع بموجب هذا الحكم القضائي وأصبح مالكاً له. على أن يتابع بعدها المشتري تنفيذ إجراء الحكم في السجل العقاري. وبهذا الشكل أصبح صدور هذا القانون مجرد من مضمونه وفشل في تحقيق الهدف منه.

وكان يتم الالتفاف على هذا القانون أيضاً من خلال قيام صاحب العقار بالفرز الإداري غير القانوني بإشادة غرفة واحدة في العقار نفسه، ويقوم ببيع باقي القطع بموجب أحكام قضائية وخلال مجريات الدعوى تكلف المحكمة بإجراء كشف على العقار المبني فيه من أجل التأكد أنه غير خاضع للقانون (3)، وهذا ما أدى إلى انتشار مناطق السكن العشوائي (حي صلاح الدين بحلب). ويتبين مما سبق أن هذا القانون مخالف للدستور، وقد ألغي مؤخراً لعدم جدواه وعدم تحقيقه أي فائدة عملية على أرض الواقع.

2- قانون أعمار العرصات رقم/14/ تاريخ 23/3/1974، المعدل بالقانون رقم/59/ تاريخ 15/7/1979

المقصود بالعرصات في هذا القانون، كل أرض معدة للبناء أو ما هو في حكمها، غير جارية بملكية الجهات العامة أو جهات القطاع العام، تقع ضمن حدود العمران في الجهات الإدارية. وبموجب هذا القانون يجوز للمرخص لهم بالبناء التعاقد على تملك الأقسام التي ستبنى قبل المباشرة بإشادة البناء فعلاً أو قبل إنجازه، على أن يسلموا الأقسام المتعاقد عليها للمشتريين جاهزة للسكن أو للاستعمال فيما أعدت

(1) - القانون رقم 3/ تاريخ 1976/2/25: قانون منع الاتجار بالأراضي.

له، ثم عُدل النص بالاكْتفاء بجاهزية نسبة معينة من البناء. وأن يتم تسجيل كل ذلك في سجل مؤقت أُحدث لهذه الغاية في كل وحدة إدارية. وفرض القانون على العرصات التي لم يستحصل مالكوها تراخيص البناء رسماً سنوياً قدره (10%) من قيمة العرصة. وبحق للجهة الإدارية أن تقرر بيع العرصات على حساب أصحابها إذا مرت أربع سنوات على الإعلان عن اتصالها بالمرافق العامة ولم يستحصل مالكوها على رخص بناء بشأنها. على أنه يحق للجهة الإدارية أن تقرر بيع العرصات حكماً إذا انقضت خمس سنوات دون الحصول على الترخيص ببنائها أو دون إتمام البناء⁽¹⁾.

هدف القانون الأساسي هو تقديم الخدمات الضرورية لإنشاء المدن، وتقديم المرافق الضرورية للأبنية والمناطق العمرانية الواقعة ضمن نطاق المخططات التنظيمية العامة المصدقة أصولاً وسرعة إنجاز العقارات.

- **إيجابيات القانون:** في حال وجود عقار ذي ملكية مشتركة تقوم الجهة الإدارية بإزالة شيوعه عن طريق اللجنة القضائية في حال عدم موافقة الشركاء على طلب الترخيص، كذلك من إيجابياته اعتبار ملكية السطح الأخير ملكية مشتركة لجميع المالكين.

- **سلبات القانون:** هذا القانون وإن تضمن جانباً إيجابياً بإحداث السجل المؤقت^(*)، وجواز بيع أقسام من العقار قبل إشادته، لكنه تضمن جوانباً سلبية عدة أذكر منها: أن مشتري تلك الأقسام يتعذر عليه بيع حقوقه قبل إنجاز البناء أو نسبة منه، فرض رسم سنوي عالي على العرصة غير المبنية، وكذلك جواز بيعها ضمن شروط معينة إذا مضت مدة من 4-5 سنوات دون ترخيصها أو بنائها. يضاف إلى هذا ما جاء في القانون من استثناء العرصات التي تملكها الجهات العامة أو القطاع العام من أحكامه، بما يعني حصره ضمن دائرة العرصات التي يملكها القطاع الخاص. وبالتالي فإن هذا القانون لم يؤد إلى خفض أسعار الأراضي المعدة للبناء.

بالإضافة إلى ذلك، في المادتين 13 و14 من هذا القانون أجاز للجهة الإدارية وهي مجلس المدينة أو البلدية بيع العقار في المزاد العلني، واقتطاع ربع قيمته من المالك وهذا ما يتعارض مع نص الدستور والقانون المدني، والذي اعتبر أن حق الملكية مصان ولا يجوز التعدي عليه، وكذلك المادة 17 من القانون حجبت عن المحكمة حق منح الأسباب المخففة التقديرية، وكذلك حق وقف التنفيذ حين فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، وهذا ما يتناقض تماماً مع مبدأ استقلال القضاء.

(1) - القانون رقم (14) تاريخ 1974/3/23: قانون أعمار العرصات المعدل بالقانون رقم (59) تاريخ 1979/7/15.

(*) - هدف المشرع من السجل المؤقت هو إنجاز معاملات البيع لمالكي المقاسم، وبعد الانتهاء من جميع البيوعات يتم النقل إلى السجل العقاري.

ومن سلبيات هذا القانون أن السجل المؤقت لم يُلزم أو يجبر أصحاب الابنية بنقلها، وترك حرية ذلك لتاجر البناء، وأدى هذا إلى إثراء بعض الموظفين من جراء التلاعب بهذه الامور بالاتفاق مع تاجر البناء وتأخير دفع الرسوم المترتبة على التاجر.

والتف المواطنون على تطبيق هذا القانون بالحصول على ترخيص وفتح صحائف عقارية في السجل المؤقت، وإجراء البيوعات لسنوات طويلة، وارتكاب العديد من المخالفات للنظام العمراني فوق الحد المسموح به دون أن يتم نقل الملكية إلى السجل العقاري، وعدم ملاحقة مجلس المدينة أو البلدية للمرخص له لنقل الملكية ضمن المدة التي حددها القانون لإنجاز البناء.

وأيضاً تأخير تحويل الأملاك المسجلة في السجل المؤقت إلى السجل العقاري (الدائم)، وقد يخلق هذا التأخير حالة نفسية لدى مشتري العقار بأن المسكن الذي اشتراه قد يتأخر تثبيته في السجل العقاري لمدة سنوات قد تمتد إلى أكثر من عشر سنوات.

3- قانون التوسع العمراني رقم /60/ تاريخ 22/7/1979

وجدت الجهات المختصة أن كلاً من قانوني منع الاتجار بالأراضي وإعمار العرصات لم يحقق هدف خفض أسعار الأراضي المعدة للبناء. مما استدعى صدور القانون رقم /60/ تاريخ 1979/7/22 المسمى قانون التوسع العمراني. على أن يطبق هذا القانون على مدينة دمشق ومدن مراكز المحافظات فقط. وبحيث تشمل أحكامه العقارات غير المنظمة وغير المقسمة الواقعة ضمن المخططات التنظيمية لهذه المدن. وعلى أن يتم استملاك وتنظيم وتقسيم مناطق التوسع العمراني من قبل الجهات الإدارية المختصة حصراً، وذلك لمصلحتها ومصلحة الجهات العامة الأخرى. وأنه بإمكان الوحدات الإدارية بعد استملاك العقارات وتقسيمها إلى مقاسم جاهزة للبناء بيعها بسعر الكلفة للراغبين في بنائها من جهات القطاع العام والمشارك والجمعيات التعاونية السكنية والأفراد الذين استمكت عقاراتهم. على أنه يمتنع على من يشتري مقسماً من المقاسم المباعة تنفيذاً لأحكام هذا القانون أن يبيعه أو أن يتصرف به بأي شكل إلا بعد بناء كامل المساحة الطابقية المسموح بها، بحيث يكون البناء جاهزاً للسكن أو للاستعمال فيما أُعد له⁽¹⁾.

إن القانون يهدف إلى تمكين الجهات الإدارية من تقسيم وتنظيم الأراضي غير المقسمة وغير المنظمة، وهي في الأصل عبارة عن أراضٍ زراعية، وطرحها في الأسواق في سبيل تغطية الحاجة للمقاسم بأسعار الكلفة مما يؤدي إلى خفض أسعار الأراضي⁽²⁾.

(1) - القانون رقم (60) تاريخ 1979/7/22: قانون التوسع العمراني.

(2) - كما جاء في الأسباب الموجبة للقانون رقم 60 للعام 1979.

(3) - بواسطة تعليمات أو بلاغات صادرة عن الحكومة.

غير أن الإدارة الحكومية توسعت في تفسير القانون⁽³⁾ ومن ذلك: أن التشريع كان يتعلق بمناطق التوسع العمراني فجاءت التعليمات لتلحق به العقارات غير المبنية الواقعة ضمن المخططات التنظيمية للمدن. كما اعتبرت كل أرض تزيد مساحتها عن الحد الأعلى الذي يجوز معه الترخيص ببنائها خاضعة لأحكامه. كما طلبت الإدارة الحكومية من الجهات الإدارية المختصة استملاك جميع الأراضي الخاضعة لأحكام القانون رقم/60 لعام 1979 خلال مدة قصيرة نسبياً. مما أدى إلى استملاك مساحات واسعة من الأراضي، ورتب على الجهات الإدارية أعباءً ماليةً كبيرةً عجزت عن الوفاء بها. وهذا ما جعل دور القانون سلبياً ولا يساهم في خفض أسعار الأراضي اللازمة للبناء (خلافاً لمبررات صدوره)، حيث أخرج مساحات واسعة من دائرة التداول العمراني بسبب استملاكها، وجمّد العقارات التي تم استملاكها، وبانت الأراضي المعروضة في سوق البناء محدودة المساحة مما زاد من أسعارها كثيراً.

وبهذا بقيت الجهات الإدارية المختصة قاصرة عن مواكبة متطلبات المجتمع من المساكن اللازمة للمواطنين، إضافة إلى ما لحق بالمالكين من إحفاف نتيجة الاستملاك غير المبرر وتقدير بدلات الاستملاك على أساس أنها أراضي زراعية سواء أكانت مستثمرة للزراعة بصورة فعلية أو لم تكن كذلك، وتقدير بدلات استملاكها بالاستناد إلى مرسوم حكومي يتضمن تقديراً مسبقاً للإنتاجية الزراعية للعقارات المستملكة، وذلك خلافاً للأسس المعتمدة في تقدير البدلات في قانون الاستملاك العام. وبدلاً من أن يساهم قانون التوسع العمراني في حل مشكلة السكن، فإنه زاد من حدّة الأزمة، مما خلق ضرورة إلغائه أو تعديل القانون هذا القانون⁽¹⁾.

المشكلة في هذا القانون أن أي عقار يخضع له - أي للقانون - معرض للاستملاك في أية لحظة من قبل الحكومة، خاصة وأن عملية صرف بدل الاستملاك يتم بسعر قليل جداً لا يتجاوز % 10 من قيمة العقار الحقيقية، وقد تمتد عملية صرف بدل الاستملاك لعشرات السنين، بعد قيام الجهة المستملكة وهي الحكومة بنقل الملكية لها على أن تقع عمليات براءة الذمة المالية والبلدية على عاتق المالك الأساسي.

وأخلص مما سبق إلى ما يلي:

- أصبح هذا القانون وسيلة لاستملاك العقارات المحيطة بالمخطط التنظيمي للمدينة دون وجه حق، ومنع أصحاب العقارات من ترخيصها والبناء عليها، وكذلك بيروقراطية القانون رقم 26 لعام 2000 وطول الإجراءات التنفيذية له وعدم تطبيقه بشكله الصحيح لدى الوحدات الإدارية.
- ولو طبق هذا القانون بشكله الصحيح وتقيدت الجهات الإدارية بالمدة الزمنية المحددة فيه، لساهم في توسيع المخططات التنظيمية وخفف من مشكلة السكن والإسكان، وقلل من مخالفات البناء.

(1) يوسف صباغ مروان، المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، مرجع سبق

4- القانون رقم /26/ لعام 2000 المعدل لقانون التوسع العمراني

بعد مرور أكثر من عشرين سنة على القانون رقم 60 لعام 1979، وبسبب عدم تحقق النتائج المرجوة منه كسابقه، اضطر المشرع للتدخل، فأصدر القانون رقم 26 لعام 2000، الذي سمح بإشراك القطاع الخاص في عمليات التهيئة العقارية، خاصة بعد التوجه الاقتصادي لسورية نحو نظام السوق وفتح المجال واسعاً للقطاع الخاص في جميع المجالات.

وإن الأسباب الموجبة للقانون المعدل توضح مبررات إصداره وضرورتها، ومما جاء فيها: « فور صدور القانون /60/ لعام 1979 طلب من مدن مراكز المحافظات، إعداد خطة خمسية لاستملاك جميع الأراضي الخاضعة لأحكامه، وسارعت هذه المدن لاستملاك مئات الهكتارات، كما صدرت التعليمات التنفيذية إلى اعتبار كل أرض تزيد مساحتها عن الحد الأعلى الذي يجوز معه الترخيص بالبناء خاضعة لأحكامه، وظهر الاختلاف واضحاً بين أحكام القانون وبين التعليمات المنفذة له، مع الإشارة إلى أن الاتساع بالاستملاكات المشار إليها خلق إشكاليات متعددة وحمل المدن عبء دفع بدلات استملاك كبيرة رغم حاجة تلك المدن لهذه المساحات الشاسعة، وبالتالي تركت هذه الأراضي دون القدرة على تقسيمها مما أدى إلى إهمال حمايتها وإلى الاعتداء عليها وانتشار مخالفات البناء فيها»⁽¹⁾.

"ولتأمين الموارد المالية لعمليات التهيئة العقارية، سمح المشرع في القانون رقم (26) للعام 2000. عندما تلجأ الإدارة للتنظيم، أن تقوم هذه الإدارة باستيفاء سلف من مشتري المقاسم على حساب قيمتها، تخصص حصراً للإفناق على الأعمال الطبوغرافية والمساحية والعقارية وتعويضات اللجان وإتلاف المزروعات وإخلاء الشاغلين، وعلى تأمين المرافق العامة"⁽²⁾.

من قراءة نصوص القانون رقم /26/ لعام 2000، يتبين أنه جاء بأحكام مخففة للقانون /60/ لعام 1979 حيث ينص القانون المعدل على أحقية الجهة الإدارية خلال ستة أشهر من تاريخ تصديق المخطط التنظيمي التفصيلي أو من نفاذ هذا القانون، أيهما أبعد، أن تقرر تطبيق أحكام التنظيم المنصوص عليها في الباب الثاني من قانون تنظيم وعمران المدن رقم /9/ لسنة 1974. وإذا لم تقرر الجهة الإدارية، يحق للمالكين تقسيم عقاراتهم وفق أحكام التقسيم المنصوص عليها في الباب الأول من قانون تنظيم وعمران المدن، خلال مهلة ثلاث سنوات من تاريخ انقضاء مهلة ستة أشهر الممنوحة للجهات الإدارية. وفي حال انقضاء المهلة المذكورة، فإن العقارات التي لم تبادر الإدارة إلى تنظيمها، ولم يبادر من بعدها المالكون إلى تقسيمها، تعتبر مناطق توسع عمراني، ويتم استملاكها من قبل الجهات الإدارية حصراً وذلك لمصلحتها ومصلحة الجهات العامة الأخرى. وترى الإدارة الحكومية أن هذا التعديل

(1) - من الأسباب الموجبة للقانون رقم 26 لعام 2000.

(2) - العساف فيصل - 2006، تهيئة العقارات للبناء، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية، العدد 43،

سيؤدي إلى إنهاء حالة الجمود العمراني، ودفع حركة التشييد والإعمار السكني المنظم، والإسهام في عملية إيجاد مقاسم معدة للبناء، وتأمين الاحتياجات اللازمة للقطاعين العام والتعاوني السكني من الأراضي المنظمة وبأسعار الكلفة:

وبالرغم من مبادرة الحكومة لتعديل القانون (60) لعام 1979، بهدف تجاوز ومعالجة نتائجه السلبية، وإصدار القانون رقم (26) لعام 2000 المعدل له، فإن طول الإجراءات التنفيذية للقانون 26، وكذلك تفاوت مستويات التفاعل مع هذا القانون وتطبيقه لدى الوحدات الإدارية المختلفة، جعل الانعكاسات الإيجابية لهذا القانون في حدودها الدنيا⁽¹⁾.

5- قانون التعاون السكني رقم 17/ لعام 2007⁽²⁾

بعد أن تأكدت الحكومة من أن قانون التعاون السكني القديم، وطرق تنفيذه انتابها الكثير من الأخطاء والابتعاد عن الواقع المعاش، واستغلال العاملين في هذا المجال لمزايا هذا القانون لمصالح شخصية بعيدة عن الهدف من التعاون السكني في حل مشكلة السكن التي تتعمق عاماً بعد آخر، مما أدى إلى انخفاض مساهمة التعاون السكني في حل المشكلة وابتعاده عن الأهداف التي وضع لأجلها، اتجهت الحكومة مؤخراً إلى إصدار قانون جديد للتعاون السكني في سبيل إعادة تفعيل هذا القطاع ليساهم بشكل فعلي مع التحركات الأخرى للحكومة (في تشجيع القطاع الخاص والاستثمار العقاري) في حل مشكلة السكن في سورية وزيادة العرض من الشقق السكنية لتلبية الطلب الكبير وخاصة من قبل ذوي الدخل المحدود.

وتتمثل أبرز التعديلات والإضافات التي تضمنها القانون الجديد في إحداث مديريات للتعاون السكني في المحافظات، وإحداث صندوق إقراض لقطاع التعاون السكني وأحقية المواطن للاستفادة من مسكنين، أحدهما بغرض السكن والآخر بغرض الاصطياف وإفساح المجال أمام المغتربين السوريين للانتساب إلى الجمعيات السكنية دون توافر شرط الإقامة إلى جانب التعديلات الأخرى التنظيمية والرقابية. ومن أهم النقاط التي جاء بها القانون الجديد عدم إخضاع مقاسم قطاع التعاون السكني للاستملاك إلا للمشروعات الحيوية ولقاء تعويض عادل وفقاً لأحكام قانون الاستملاك وتوحيد جهات الإشراف على قطاع التعاون السكني.

(1) - يوسف صباغ مروان، - المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 56.

(2) - القانون رقم (17) بتاريخ 2007/6/27: قانون التعاون السكني.

أ- مزايا القانون

أعطى القانون الجديد مشروعات قطاع التعاون السكني الأولوية على أية مشروعات سكنية خاصة، وإحداث صندوق خاص بإقراض التعاون السكني لدى الاتحاد العام وتحت إدارته ووفقاً لتعليمات مصرف سورية المركزي، مع جعل فائدة قروض التعاون السكني بذات معدل فائدة قروض الجمعيات الزراعية ومد أجل هذه القروض إلى 25 عاماً والسماح للجمعيات المشتركة، بالإضافة لما كان معطى بإنتاج واستيراد مواد البناء اللازمة لمشروعاتها حصراً.

ب- توحيد الإعفاءات

وحد القانون الجديد جميع الإعفاءات التي تتبع لها الجمعيات التعاونية سابقاً، مضيفاً إليها الإعفاءات من الرسوم المحلية التي تفرضها الوحدات الإدارية، إذا قامت الجمعيات بتنفيذ المرافق العامة على حساب الجمعية المشتركة أو الاتحاد وتنازلت عن هذه المرافق لمصلحة الوحدة الإدارية سامحاً للقطاع التعاوني السكني باستيراد مادتي الاسمنت والحديد معفاة من الضرائب الجمركية لبناء مشروعاته، وذلك وفقاً للوائح التي تصدر عن وزارتي المالية والإسكان إلى جانب سماحه للمواطن بالاستفادة من مسكنين تعاونيين، أحدهما للسكن والآخر للاصطياف.

وألزم القانون جميع الجهات الدارسة والمصورة للمخططات التنظيمية عدم تصديق أي مخطط إلا بعد ملاحظة مناطق خاصة بالسكن الشعبي والتعاوني. سامحاً للقطاع التعاوني بتسليم المساكن على الهيكل بعد التنفيذ الكامل للأقسام المشتركة والواجهات شريطة قيام العضو بتنفيذ الإكساءات الداخلية خلال مدة يحددها النظام الداخلي وذلك تحت طائلة قيام الجمعية بالتنفيذ على حسابه.

ج- تشديد الرقابة

تضمن القانون الجديد العديد من المواد، أهمها جعل الرقابة على عمل الجمعيات تتم على خمس مراحل، تبدأ بـ لجنة الرقابة المنتخبة من قبل الهيئة العامة للجمعية، وتتم بـ لجنة الرقابة التعاونية ومن ثم برقابة مفتشي الحسابات ثم رقابة الوزارة وصولاً إلى رقابة الجهاز المركزي للرقابة والتفتيش.

وأعطى القانون وزير الإسكان حق إسقاط العضوية عن أي عضو مجلس إدارة أو مكتب تنفيذي في حالات محددة، وإلزام الجمعيات بوضع نسخة عن جدول الأفضليات العام لدى كل من الوزارة والاتحاد العام وذلك خلال 15 يوماً من تاريخ إعداده تحت طائلة اعتباره موقوفاً بحكم القانون وذلك منعاً من تمكن مجلس الإدارة من التلاعب في جداول الأفضليات، وذلك بالتوازي مع إلزام الجمعيات بإرسال جدول التخصص إلى الوزارة والاتحاد العام خلال 15 يوماً من تاريخ عملية التخصيص.

وأخلص مما سبق إلى ما يلي:

- إيجابياته: بعد صدور القانون الجديد أعطى للمواطن حق الاستفادة من مسكنين أحدهما للسكن والآخر للاصطياف، وسمح للمغتربين السوريين بالانتساب إلى الجمعيات السكنية دون التقيد بشرط الإقامة، كما

أن القانون لم يُخضع مقاسم قطاع التعاون السكني للاستملاك إلا للمشروعات الحيوية الهامة ولقاء تعويض عادل، ونظم الرقابة على قطاع التعاون السكني كما أعطى مشروعات التعاون السكني أولوية على المشروعات السكنية الخاصة، ومنح قطاع التعاون السكني إعفاءات من الضرائب والرسوم.

- سلبياته: استغلال العاملين في قطاع التعاون السكني لمزايا هذا القانون لمصالح شخصية، وتحقيق الأرباح على حساب الهدف الأساسي من القانون، وهو حل مشكلة السكن وبتكاليف معقولة.

6- قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 للعام 2008⁽¹⁾

بعد أن اقتنعت الحكومة السورية ان الاستثمار هو الحل الوحيد للنمو في الاقتصاد السوري، والخروج من أزمت البطالة والتضخم والفقر وغيره بعد تراجع الإنتاج النفطي، أيقنت أيضاً أن الاستثمار العقاري هو الحل الأنسب للخروج من أزمة السكن، فأصدرت قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 الذي يتضمن في حال طبق بشكل شفاف الكثير من المزايا التي تساهم فعلياً في حل أزمة السكن.

وقد وفر القانون المرونة والسهولة في تطوير المناطق العقارية، وتأمين الأراضي التي تحتاجها المشروعات الإسكانية، وسرعة تصديق مخططاتها التنظيمية والترخيص لها، وإنشاء شركات مساهمة عقارية تتمتع بالإعفاءات التي تضمنها قانون الاستثمار رقم 8 لعام 2007، وذلك بما يؤدي، إلى جانب مشروعات القوانين والقرارات، التي ستصدر بالتتابع حول التمويل والرهن العقاري والتخطيط الاقليمي والضواحي والمجتمعات العمرانية إلى إحداث وإنجاز مجتمعات عمرانية سكنية وسياحية جديدة، ستسهم في معالجة مشكلة السكن العشوائي ومناطق المخالفات وتأمين السكن الملائم والمناسب لمختلف الشرائح الاجتماعية من حيث التكلفة المادية والشروط الصحية والاجتماعية.

ويتيح قانون التطوير والاستثمار العقاري أولاً إيجاد ناظم قانوني لموضوع المطور العقاري، وإحداث شركات تطوير عقارية خارجية تعمل ضمن القطر، مع تأمين مستلزماتها في استيراد المواد اللازمة لإنجاز المشروعات التي ستعمل عليها بشكل محدد وضمن المناطق العمرانية المحددة والتي سيصدر بها قرار من قبل الهيئة الناظمة لهذا القطاع، حيث تم من خلال هذا القانون تشكيل هيئة ناظمة لقطاع التطوير العقاري في سورية، وتم إيجاد آليات بسيطة وميسرة لموضوع تأمين الأراضي لبناء الوحدات السكنية اللازمة لخطة الدولة الاسكانية.

وسمح هذا القانون بالدخول مباشرة إلى مناطق السكن العشوائي مع الحل الناجع لمشكلاتها، وبإمكان أي مستثمر أو مطور عقاري أن يتقدم بمشروعه في هذا الإطار لإعادة تأهيل مناطق المخالفات على الوضع الراهن، فيتقدم ببرنامج تخطيط توافق عليه الجهة الادارية في المنطقة العمرانية المراد تنميتها

(1) - المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 2008: قانون التطوير والاستثمار العقاري. (الملحق)

بعقد مع المطور العقاري، وبالتالي نقل المواطنين في مناطق السكن العشوائي إلى مناطق جديدة مناسبة صحياً وكاملة البنى التحتية.

وعلى الرغم من تأخر صدور قانون التطوير والاستثمار العقاري، وفي حال تم تنفيذ هذا القانون بما يتوافق مع المضمون الذي يسعى إليه دون عراقيل أو معوقات من بعض الجهات في سورية، وفي حال كان هناك نية صادقة للجميع أن يحقق هذا القانون أهدافه، فإنه سيكون حلاً جيداً لمشكلة السكن في سورية، وخاصة في حال كانت هناك منافسة من قبل الشركات الداخلة للاستثمار في هذا المجال، إذ من المفترض أن تقوم هذه الشركات بزيادة العرض من الشقق السكنية التي تلبي جميع الاحتياجات، خاصة وأن هذه الشركات ستقوم بدراسات للسوق وللطلب المحلي وتنفيذ مشروعاتها بناء على تلبية هذا الطلب. ومن المعروف أيضاً أن زيادة العرض وتنافس الشركات على استقطاب الزبائن سيؤدي بلا شك إلى انخفاض مؤكّد في أسعار العقارات بجميع أشكالها، وسينعكس ذلك على أسعار الأيجارات أيضاً باتجاه الانخفاض نتيجة زيادة العرض.

والأهم من ذلك، أن هذا القانون يؤدي إلى تطوير مناطق السكن العشوائي باتجاه أن تصبح منظمة ومستوفية للشروط الصحية، إضافة إلى أن تطوير هذه المناطق سيسمح بزيادة العرض من المساكن لأنه سيتم استغلال مساحات الأراضي المتوفرة بشكل جيد وإشادة أبنية بعدة طوابق (التوسع شاقولياً)، مما يخفف من كلفة الأرض على الشقة الواحدة، وبالتالي يحقق مزيداً من الانخفاض في الأسعار.

وما يثير المخاوف هو تواطؤ بعض الجهات المحلية في الاتفاق مع الشركات القادمة باتجاه احتكار السوق وإلغاء المنافسة وفرض الأسعار التي يريدونها، مما يؤدي إلى بقاء الأسعار مرتفعة وانخفاض استفادة الشريحة الكبيرة من المواطنين السوريين من العرض الكبير الذي يمكن أن يحصل. وبالتالي فإنه مطلوب من الحكومة وجود نية صادقة لحل أزمة السكن، وسن التشريعات الملائمة لمنع الاحتكار وضمان المنافسة ومراقبة أداء هذه الشركات وصولاً إلى الأهداف المرجوة من سن تشريع الاستثمار العقاري.

وأخلص مما سبق إلى الآتي:

هذا القانون لم يُطبق بعد، ولم تلاحظ إيجابياته أو سلبياته من خلال التنفيذ العملي على أرض الواقع، إلا أنه إذا طُبّق بشكل صحيح سيؤدي إلى التخلص من ظاهرة السكن العشوائي، وإقامة مدن وضواح سكنية متكاملة وتأمين الاحتياجات لإسكان أصحاب الدخل المحدود، وبكلفة معقولة وقد يواجه سلبيات في حال طالت الإجراءات التنفيذية له لسنوات طويلة، حيث أن طول المدة الزمنية تفقده الغاية التي وجد لأجلها.

ومن خلال التطبيق العملي على أرض الواقع لم تساعد هذه القوانين في حل مشكلة السكن وذلك بسبب عدم التطبيق الصحيح لهذه القوانين من جهة والبيروقراطية التي لا تزال موجودة في بعض الجهات الادارية المشرفة على تطبيقها وكذلك الفساد الاداري والمالي من قبل القائمين والعاملين على تطبيق هذه القوانين وتغليب المصالح الشخصية الضيقة والفردية على المصلحة العامة.

7- المرسوم التشريعي رقم /82/ للعام 2010 المتعلق بتعريف التجمعات العمرانية والعرضات وشروط الترخيص بالبناء على المقاسم والعقارات⁽¹⁾

يجوز للأشخاص المرخص لهم بالبناء وفق أحكام المادة الثالثة من هذا المرسوم التشريعي التعاقد على تملك الأقسام قبل المباشرة بإشادة البناء فعلاً، أو إنجازه وتسجيله في السجل المؤقت لدى الجهة الإدارية وفق أحكام المادة(5) من هذا المرسوم التشريعي، وعليهم في هذه الحالة أن يسلموا الأقسام المتعاقد عليها للمشتريين منفذاً فيها على الأقل الأكساءات الأساسية بعد الحصول من الجهة الإدارية على وثيقة تفيد بإنجاز البناء مستكماً الأكساءات الأساسية أو إجازة سكن وفق ما ينص عليه عقد البيع مع تنفيذ جميع الالتزامات المنصوص عليها في هذه المادة (المادة/4أ).

- يكلف مالكو العرضات الذين لم يحصلوا على رخص بنائها خلال سنة واحدة من تاريخ الإعلان برسم سنوي قدره % 10 بالمئة من قيمة العرصة لمدة أربع سنوات وبانقضاء هذه المدة على المجلس إقرار بيعها بالمزاد العلني(المادة/9أ).

- يخضع المالكون الذين حصلوا على تراخيص البناء ولم يستكملوا بناء الهيكل والإكساءات الأساسية خلال المدة المحددة بالترخيص وفق المادة (8) من هذا المرسوم التشريعي لرسم سنوي قدره (10) بالمئة من القيمة المقدرة للعرصة لمدة سنتين وبعدها يتم بيعها بالمزاد العلني(المادة/9ب).

- على مشتري العرصة وفقاً لأحكام المادة(9) من هذا المرسوم التشريعي بناؤها خلال مهلة ثلاث سنوات معفاة من التكاليف برسم العرضات وللمجلس بعدها إقرار بيع العرصة ويلزم بالبيع بعد انقضاء السنة الثالثة للسنة التي يتم فيها البيع الأول، ويستوفى من مالك العرصة الممتنع عن البناء حين بيعها الرسم الذي كان قد أعفي منه إضافة إلى اقتطاع ربع قيمتها لصالح الجهة الإدارية(المادة/12).

من الملاحظ أن الهدف من المرسوم هو تلبية احتياجات المواطنين من المساكن وتخفيض أسعار العقارات، حيث ألزم المالك المرخص له بالبناء بتشديد بنائه أو استكماله كاملاً ومكسباً من الخارج والداخل خلال فترة زمنية محددة بالترخيص وتسليم المقاسم إلى المشتريين وفق ما نص عليه عقد الشراء تحت طائلة العقوبة الجزائية والغرامة المالية. لكن المشكلة أن الهدف شيء والتنفيذ شيء آخر، فلم يساعد المرسوم على تخفيض أسعار العقارات أو حتى حل جزء من مشكلة السكن.

(1) - المرسوم التشريعي رقم /82/ للعام 2010 المتعلق بتعريف التجمعات العمرانية والعرضات وشروط الترخيص بالبناء على المقاسم والعقارات.

إن هذا العرض والتحليل الموجزين لبعض التشريعات العقارية - العمرانية يكشف مدى تأثيرها في تفاقم مشكلة السكن، الأمر الذي يقود إلى القول بأن التشريع يلعب دوراً مزدوجاً في القضايا الاجتماعية والاقتصادية، فهو يؤثر فيها، ويتأثر بها، والمثال المتقدم خير دليل. وعليه، فالحكومة مطالبة بمراجعة تشريعاتها بشكل شامل لكل العناصر المتصلة بالإسكان، ومن ثم تقييم التشريعات الموجودة، وتعديل ما هو مطلوب تعديله، وإلغاء ما يشكل عبء، ووضع قواعد قانونية وطنية متلائمة مع حجم المشكلة.

8- قانون مخالفات الأبنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/44/ لعام 1960 وتعديلاته

تضمن هذا القانون إزالة الابنية المخالفة بالهدم وفقاً لأحكام المادة 118 من القانون رقم 172 لسنة 1956 المشار إليه عندما يكون البناء المخالف:

- متجاوزاً على التخطيط المصدق.
 - واقعاً ضمن الاملاك العامة أو متجاوزاً عليها.
 - مشوهاً للمنظر العام ويعود تقدير ذلك للجنة فنية من ثلاثة أعضاء يكون أحدهم ممثلاً لوزارة الشؤون البلدية والقروية والعضوان الآخران ممثلين للبلدية المختصة.
 - غير حائز على المتانة الكافية بحالة قد يتعرض معها للانهياب وذلك بالاستناد إلى تقرير الدائرة الفنية.
 - سلبياته: عدم تطبيق القانون بشكله الصحيح والدليل على ذلك لو أن المخالفات المرتكبة تم قمعها لما تحولت معظم المدن السورية إلى مناطق مخالفة تحيط بالمدينة.
 - ايجابياته: إذا طبق بشكل صحيح يمنع حدوث المخالفات العمرانية. وقد التف المواطنون عليه من خلال فساد العاملين على تطبيق القانون وعدم محاسبتهم من قبل الجهات المختصة، وبذلك اغتدى العاملون بسبب سوء تطبيقه، وازدادت مخالفات البناء.
- إضافة لما سبق صدرت مجموعة كبيرة من القوانين والمراسيم المتعلقة بقطاع السكن هدفت من خلال موادها على الحد من مشكلة السكن، والمساعدة في حل هذه المشكلة التي تتفاقم سنة بعد أخرى ومن هذه القوانين:

9- قانون تنظيم عمران المدن رقم /9/ لعام 1974

الغاية منه تنظيم مدن نموذجية مخدمّة بالمرافق الحيوية على أسس حضارية، والحد من مخالفات البناء وتقسيم وتنظيم الاراضي بغية تجهيزها للبناء المنظم المنسجم مع المخططات التنظيمية والتفصيلية ومراعاة ما يتوقع من زيادة عدد السكان مستقبلاً وحركة المرور والاعتبارات المتعلقة بعمران المدن. من ايجابياته فيما لو طُبق بشكل صحيح الحصول على مدن حضارية نموذجية والحد من مخالفات البناء وتأمين الخدمات للمواطنين والمرافق الحيوية بما ينسجم مع التوزيع السكاني حسب المخطط التنظيمي.

ومن سلبياته استخدام القانون من قبل القائمين على تطبيقه لمنافع شخصية بعيداً عن المصلحة العامة ومراعاة طرق التنظيم الصحيحة المعتمدة، واستغلال بعض تجار البناء القانون لتحقيق فوائد جمة على حساب مصلحة التنظيم العمراني وذلك بالتعاون مع بعض الفاسدين في الجهات الادارية المشرفة على تطبيق القانون.

10- المرسوم التشريعي رقم /59/ لعام 2008 المتعلق بمخالفات البناء

هذا المرسوم لم يساهم في الحد من مخالفات البناء رغم تشديد العقوبات والغرامات فيه، بسبب الفساد الإداري والترهل في الوحدات الادارية القائمة على تطبيقه، حيث أثري العاملون على حساب ازدياد مخالفات البناء ولو طبق بشكل صحيح لساهم في الحد من مخالفات البناء. كذلك خالف القانون مبدأ التقاضي وتكافؤ الفرص في عدم منحه الأسباب المخففة التقديرية على الجرائم المعاقب عليها وعدم قبول طلبات وقف التنفيذ.

11- المرسوم التشريعي رقم /82/ لعام 2010 م نظام ادارة البناء المؤلف من طوابق وشقق

هذا المرسوم يعتبر من المراسيم الجيدة والعملية في الحفاظ على سلامة الأبنية والتعاون بين مالكي الشقق والطوابق وتفضيل المصلحة العامة لمجموع القاطنين على المصالح الشخصية للبعض، ويساهم في خلق روح تعاونية وحل جميع المشكلات التي يواجهها أصحاب السكن الجماعي وتأمين جميع المرافق والخدمات.

12- المرسوم التشريعي رقم /40/ المتعلق بمخالفات البناء

هذا المرسوم لم يحقق الغاية المرجوة منه، بسبب سوء التطبيق من قبل الموظفين والاداريين المشرفين على تنفيذه مما زاد في مخالفات البناء نظراً لفساد العاملين القائمين على تطبيقه، وإن تطبيقه يحتاج إلى إيجاد بنية تحتية قادرة على توسيع المخططات التنظيمية للمدن كلما دعت الحاجة إلى ذلك، حيث أن توسيع المخططات التنظيمية يحد من مخالفات البناء ووجود إطار من السكن العشوائي يحيط بالمدن، وإن القانون في المادة الثالثة والرابعة شدد العقوبة وضاعف الغرامة وهذا لا يساهم في قمع المخالفات إلا إذا وجدت أرضية مناسبة لتسهيل إجراءات الترخيص الاداري وتوسيع المخططات التنظيمية والقضاء على الروتين والبيروقراطية التي تطبقها الجهات الادارية لدى ترخيص العقارات للأبنية والمشاريع وفق نظام ضابطة البناء المعمول به.

إن تسوية بعض المخالفات من قبل الجهة الادارية يجب ألا يؤثر في حقوق الجوار ويبقى للمتضرر من تسوية المخالفة الحق في مراجعة الجهة القضائية وإزالة الضرر الذي لحقه جراء تسوية المخالفة. ويجب على الجهات الإدارية (مجلس المدينة أو البلدة) قمع المخالفة قبل اكتمالها من قبل المخالف، وإلا فما الفائدة من ذلك إذا تراخت الجهة الادارية حتى تمت المخالفة أي أن المعالجة المبدئية يجب أن تكون مقدمة على تسوية المخالفة وإضفاء الصفة القانونية عليها وبذلك تحد من المخالفات قبل وقوعها.

13- المرسوم التشريعي رقم 99 لعام 2011 الخاص بالتعاون السكني

إن هدف هذا القانون تأمين السكن للأشخاص والمواطنين بالشكل الأمثل وبالتكلفة المعقولة، والمساهمة في حل مشكلة السكن العشوائي، والحصول على مساكن بأسعار مناسبة، للطبقات من ذوي الدخل المحدود.

ومن سلبياته استغلال بعض القائمين على الجمعيات السكنية وضعف الرقابة عليها وإثراء البعض على حساب المصلحة العليا والتي تهدف إلى حل مشكلة السكن وإن فساد بعض العاملين القائمين على الجمعيات السكنية أدى إلى نتائج عكسية ولم يساهم في تأمين المساكن للمواطنين وبأسعار معقولة. ومن إيجابياته أنه سمح لمواطني الدول العربية المقيمين في سورية لمدة خمس سنوات الانتساب إلى الجمعيات، وأعطى لمشروعات التعاون السكني الأولوية على أي مشروعات سكنية خاصة في الحصول على الأراضي ومواد البناء والقروض. كما منح قطاع التعاون السكني الإعفاءات من الضرائب والرسوم كما هو مفصل بالمادة (67) من القانون.

14- قانون مخالفات البناء رقم 1/ لعام 2003 م الملغى بالقانون رقم 59/ لعام 2008

صدر القانون رداً على اتساع رقعة المخالفات وعدم قدرة الجهة الادارية على ضبطها. ونظراً لذلك فقد تم تشديد العقوبات بحق المخالفين إلا أن الواقع العملي أثبت عدم القدرة على الحد من مخالفات عمرها آلاف السنين لذلك ألغى بالقانون رقم 59/ لعام 2008 وكان مرجع ذلك إلى عدم تطبيق الجهات الادارية للقانون بشكل صحيح وفساد العاملين على تطبيقه مما ساهم في كثرة المخالفات وازدياد الفساد الاداري لدى الجهات القائمة على تطبيقه (الوحدات الادارية ممثلة بمجالس المدن والبلدات).

لم يواكب القانون الضغط السكاني والازدياد في الطلب على المساكن وبناء البنية التحتية للمناطق السكنية وتوسيع المخططات التنظيمية بما يتناسب مع زيادة عدد السكان والطلب على البناء والسكن. كذلك لم يميز القانون بين التجمعات السكانية الكبيرة كمراكز المدن والمناطق الريفية ذات السكن الريفي البسيط، حيث أوقع العقوبات نفسها على المخالف سواء في الريف أو المدينة وهذا ما أسهم في عدم امكانية تطبيقه على أرض الواقع بالشكل الفعلي وقلة مردوده بالحد من مخالفات البناء.

ومن إيجابياته أنه سمح للمالك على الشروع داخل المخططات التنظيمية بالترخيص والبناء على الجزء العائد له بغض النظر عن إفراز العقار إلى مقاسم مستقلة كما أنه سمح بالترخيص خارج المخططات التنظيمية ومناطق التوسع والحماية لأغراض صناعية وكذلك لأغراض الاستثمار الزراعي.

ثانياً: التأثير المتبادل بين التشريع الإيجاري ومشكلة السكن

الوحدة السكنية هي أحد مجالات الاستثمار التي تدر عائداً على مالكيها ممثلاً في الإيجار، لذا كانت مواضيع أسعار إيجارات المساكن والأراضي محور كثير من الدراسات في مدن الغرب. ولكن يلاحظ أن هناك نقصاً واضحاً في الدراسات التي تعالج العوامل المؤثرة في إيجارات الوحدات السكنية

على مستوى المدن السورية، وقطاع المستأجرين يمثل عدداً كبيراً من المواطنين السوريين من ذوي الدخل المتوسطة والمنخفضة ولا سيما فئة الشباب حديثي الزواج⁽¹⁾.

ومن الضروري أن يكون الاهتمام بالجوانب القانونية التي تحكم العلاقات القائمة بين الأطراف المتعاقدة في قطاع الإسكان متوفراً، وهي التي يمكن أن تظهر بصفة خاصة في الإسكان التأجيري. ومن هنا جاءت السياسات الإسكانية التي تضع بعضاً من القواعد التي تعمل على تنظيم هذا الأمر على نحو ما سأذكره في الآتي⁽²⁾:

- إصلاح تشريعات إيجار المساكن، وتشريعات نزع الملكية المشتركة، ونزع الملكية للمصلحة العامة.
- تنظيم العلاقة بين المؤجر والمستأجر من خلال إصدار قانون تنظيم الإيجار العقاري.
- إعادة النظر في قانون الإيجارات بما يضمن حفظ حقوق طرفي العقد، ووضع حد لتفاقم الارتفاع في القيمة الإيجارية للسكن.

حيث يعتبر قانون الإيجار من التشريعات شديدة الارتباط بمشكلة السكن. لذلك لا بد من التعرف إليه تمهيداً لمعرفة دوره في مشكلة السكن في سورية.

1- التأثير السلبي لقانون الإيجار السابق في مشكلة السكن

لقد جاءت نصوص قانون الإيجار الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /111/ لعام 1952^(*) لنتضمن أحكاماً ذات طابع خاص، تعد حسب الفقه والقضاء أحكاماً استثنائية، تخالف المبادئ العامة للتشريع عموماً، وتتعارض مع أحكام القانون المدني خصوصاً. وزاد المسألة حدة أن النصوص الإيجارية تعتبر على وجه الإجمال من المسائل المتعلقة بالنظام العام.

ومن أهم تلك الأحكام الاستثنائية أشير إلى النقاط الأساسية التالية⁽³⁾:

. التمديد الحكمي لعقود الإيجار، بحيث تستمر الإجارة لصالح المستأجر بعد انتهاء مدة العقد، ويقع التمديد لمدة غير محددة.

. التحديد الحصري لحالات الإخلاء بشروط حددها قانون الإيجار مع تشديد لها في تعديلات للقانون.

. تحديد الأجرة وفق نسبة مئوية من قيمة العقار المأجور وحسب طبيعة الاستعمال، دون النقيذ بإرادة المتعاقدين.

(1) - القاضي عبد الله وآخرون، 2003- العوامل المؤثرة في تفاوت إيجارات الوحدات السكنية في مدينة الخبر، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية.

(2) - إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، اقتصاديات الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 240-241.

(*) - هو التشريع الذي دام العمل به حوالي نصف قرن من الزمن.

(3) - القانون الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 111 لعام 1952: قانون الإيجار السابق.

. منع المالك من الادعاء بالغبن في الأجرة (التخمين) بالنسبة للعقارات السكنية وكذلك المؤجرة لجهات حكومية، وذلك بموجب التعديل الوارد في المرسوم التشريعي رقم /187/ لعام 1970. وهذا المنع استمر أكثر من ثلاثين سنة.

وبهذه الأحكام الاستثنائية وغيرها ترك الإيجار للعام 1952 تأثيراً سلبياً على مسألة السكن، ازدادت وتفاقت في الربع الأخير من القرن الماضي. مما جعل ذلك التأثير يرتقي إلى درجة الأزمة الاجتماعية، حيث كان أحد الأسباب الرئيسية المؤكدة لوجود مساكن شاغرة والمقدرة بحوالي 500 ألف مسكناً⁽¹⁾.

2- تعديلات قانون الإيجار السابق لجهة بدل الإيجار وأثرها في مشكلة السكن

أدخل المشرع عدة تعديلات على قانون الإيجار للعام 1952. والتعديلات التالية تناولت موضوع بدل الإيجار، وذلك على النحو التالي:

تعديل أول: بالمرسوم التشريعي رقم /24/ تاريخ 25/1/1965

وبموجب هذا التعديل خفضت بدلات الإيجار بنسبة /25% للمساكن والمتاجر، وزاد التخفيض إلى نسبة /30% بالنسبة للعقارات السكنية المؤثثة (المفروشة). على أن هذا التعديل أعطى لكل من المستأجر والمؤجر الحق في الادعاء بالغبن. وبذلك حافظ على نوع من التوازن بين طرفي العلاقة الإيجارية. وإن الأسباب الموجبة للتعديل توضح الدواعي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لصدوره، ومما جاء فيها: « وحرصاً من الثورة على تخفيف أعباء السكن على المواطنين وخاصة ذوي الدخل المحدود الذين يدفعون نسبة كبيرة من دخلهم المحدود أجوراً للسكن. وكذلك لتخفيف أعباء أجور المحلات التجارية والصناعية لصغار التجار»⁽²⁾.

- تعديل ثان: بالمرسوم التشريعي رقم /187/ تاريخ 7/9/1970

وقد قضى هذا التعديل بتخفيض بدلات الإيجار للسكن ولاستعمالات الجهات العامة بنسبة تتراوح بين 25-30% من بدلات الإيجار السارية بتاريخ صدوره. على أن الجانب الأكثر أهمية في هذا التعديل هو منع المالك من حق الادعاء بالغبن (التخمين) للعقارات التي خفضت بدلات إيجارها مهما امتد زمن الإشغال. وقد جاءت الأسباب الموجبة للتعديل بعبارات عامة منها أنه: نظراً للارتفاع المفاجئ لقيمة العقارات والذي لا مبرر له عملياً وتأثير هذا الارتفاع على تقدير قيمة العقارات عند التخمين فقد جاء هذا التعديل. ومما لاشك فيه أن النص المتعلق بمنع التخمين قد ترك تأثيراً سلبياً في مشكلة السكن، وزاد من حدتها⁽²⁾.

(1) - الخطة الخمسية التاسعة في سورية (2000 - 2005).

(2) - المرسوم التشريعي رقم 24 تاريخ 25/1/1965.

(3) - المرسوم التشريعي رقم 187 تاريخ 7/9/1970.

- تعديل ثالث: بالمرسوم التشريعي رقم /13/ تاريخ 1971/2/4

جاء في الأسباب الموجبة لهذا التعديل، أن المرسوم التشريعي /187/ لعام 1970 قد صدر دون أن يلحظ أنه بمحاولة منع المؤجر من الادعاء بالغبن تجاه المستأجر الذي لجأ إلى التخفيض قد أضر بمصلحة عدد كبير جداً من المواطنين غير المستغلين، وأثر بصورة غير مباشرة في قطاع كبير من اليد العاملة في مهنة البناء، فيكون التعديل قد أحدث تدمراً وشكوى بين المواطنين عامة وأوجد توتراً في العلاقات الايجارية انعكس بصورة مضرّة على مصلحة الطرفين في عقد الإيجار⁽¹⁾.

وإن الأسباب الموجبة كانت توحى بتعديلات جذرية في المرسوم /187/ لعام 1970، غير أن النص الذي جاء بالمرسوم التشريعي رقم /13/ لعام 1971 كان عبارة عن تعديلات بسيطة وخاصة لجهة الادعاء بالغبن حيث تضمن التالي: لا يجوز أن يؤدي تخفيض بدل الإيجار المقرر بالمرسوم /187/ لعام 1970 إلى بدل إيجار يقل عن البديل المحسوب وفقاً للنسب المحددة في المرسوم التشريعي رقم /111/ لعام 1952 على أساس القيمة المقدرة للعقار في التخمين المالي من قبل الدوائر المالية. وبذلك استمر منع الادعاء بالغبن ساري المفعول باستثناء الحالة المذكورة أعلاه.

هذه اللمحة الموجزة عن تعديلات قانون الإيجار لجهة بدل الإيجار، تكشف أنها صدرت لاعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية، وأنها تركت تأثيراً ملحوظاً في مشكلة السكن، وطرحت وبالإحاح ضرورة التصدي لها بالتعديل الايجابي، وإلا فالمشكلة قائمة.

وأخلص مما سبق الى الآتي:

3- سلبيات قانون الإيجار

منع على طرفي العقد الادعاء بالغبن^(*) إلا بعد مرور خمس سنوات اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون، وأدى ذلك إلى التحايل على القانون (عقد إيجار سياحي) وترك كثيراً من المنازل مغلقة وعدم تأجيرها خوفاً من خسارتها، وهذا ما يخالف مبدأ التقاضي وحرية المواطن في التقاضي^(**)، كذلك أوجب القانون على مالك العقار دفع تعويض للمستأجر يعادل نسبة 40% من قيمة البناء المأجور شاغراً (بدون فرش) وذلك بعد ثلاث سنوات من تاريخ نفاذ القانون رغم أن القانون السابق رقم /111/ لعام 1952 قد حرم المؤجر من حقه في طلب التخمين مما ألحق الاجحاف بحق مالك العقار المأجور وجاء القانون الجديد بعام 2001 ليقدم للمستأجر تعويضاً لا أحقية له فيه قبل القانون الجديد، وبعد ذلك يطبق قانون العقد شريعة المتعاقدين، والتطبيق العملي للقانون القديم قد أرهق المؤجر حقيقة حيث أن نسبة 40% من قيمة العقار المأجور من شأنها أن تتجاوز أضعاف جميع بدلات الإيجار التي تقاضاها المؤجر.

(1) - المرسوم التشريعي رقم 13 تاريخ 1971/2/4.

(*) - أي لا يحق لصاحب العقار المؤجر أن يرفع دعوى تخمين يطالب فيها بزيادة الأجرة.

(**) - كل شخص يحق له أن يقاضي أي شخص مهما كانت صفته الاعتبارية وهذا ما كفله له الدستور.

وقد تحايل المواطنون على قانون الإيجار في التطبيق العملي، من خلال عدم تسجيل بدل الإيجار الحقيقي بشكله وقيمته الصحيحة، والغاية من ذلك التهرب من دفع الرسوم وإلحاق الضرر بحقوق الخزينة العامة واستخدام أيضاً وسيلة لتنظيم عقود إيجار وهمية لإخلاء العقارات من مستأجريها دون وجه حق.

4- أهم ملامح قانون الإيجار الجديد رقم 6/ تاريخ 2001/2/15

من الأهمية بمكان قبل عرض ملامح قانون الإيجار الجديد، أن نتعرف إلى مبررات صدوره من خلال أسبابه الموجبة التي جاء فيها:

«تعتبر أحكام الإيجار جزءاً من الحقوق المدنية وأن لهذه الأحكام ميزة خاصة، وأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالحياة الاقتصادية والاجتماعية وقد مضى على تطبيق قانون الإيجار /111/ تاريخ 1952 وتعديلاته مدة زمنية طويلة فظهر أثناء تطبيق هذا القانون الكثير من العيوب التي عكسها الواقع الاقتصادي والاجتماعي والعمراني والاجتهادات القضائية المتناقضة بين المحاكم فكان لابد من إعادة النظر به وتعديلاته بشكل يتفق مع المصلحة العامة وحسب المشرع أن يقرب وجهة النظر بين المؤجر والمستأجر ويقر مبادئ العدالة التي تتفق مع مصلحة المجتمع وظروفه انطلاقاً من الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية والتقدم العمراني وبناء الجمعيات السكنية التعاونية من قبل القطاع العام والخاص وتوفر الشقق السكنية الفارغة التي يحجم مالكوها عن تأجيرها مطالبين بتطبيق قاعدة (العقد شريعة المتعاقدين) والمستأجرين الذين يتمسكون بقاعدة الحقوق المكتسبة ويهدف تحقيق التوازن بين مصلحة المؤجرين والمستأجرين وتشجيع النمو الاقتصادي والعمراني وعدم إيجاد الخلل الاجتماعي والتوازن بين قاعدة العقد شريعة المتعاقدين وقاعدة الحقوق المكتسبة لنصل إلى قانون جديد للإيجار شامل حاكم لجميع القضايا الإيجارية ونصوصه محكمة موحدة تشيع في نفوس المواطنين الهدوء والاستقرار والعدالة والمساواة فيما بينهم آخذين بعين الاعتبار جميع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والتوسع السكني والعمراني في سورية واستقرار التشريع وتوحيد الحكم الواحد للقضايا المماثلة مما أوجب إعادة النظر بالتشريعات الإيجارية الواردة بأحكام المرسوم التشريعي رقم /111/ لعام 1952 وتعديلاته وأحكام المرسوم رقم /3/ لعام 1987 وتوحيد هذه التشريعات جميعاً بقانون واحد والاستغناء عن الأحكام التي لم يعد لها موجب أو ضرورة واقعية وتعديل بعض الأحكام أو إضافة أحكام جديدة تتسجم مع هدفنا بالتحديث وتلبية حاجات المجتمع وتطوره الاجتماعي والاقتصادي»⁽¹⁾.

ومن تحليل الأسباب الموجبة يمكن تلخيص أهداف القانون بالنقاط التالية⁽²⁾:

(1) - القانون رقم 6/ تاريخ 2001/2/15: قانون الإيجار الجديد.

(2) - يوسف صباغ مروان، المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 62.

- أ . السعي إلى تحقيق التوازن بين مصلحة المؤجرين والمستأجرين.
 - ب . اعتماد مبدأ أن العقد شريعة المتعاقدين في العقود الجديدة.
 - ج . حماية الحقوق المكتسبة والمراكز القانونية للمستأجرين القدامى.
 - د . إقرار مبدأ أحقية المالك في تقاضي بدل إيجار عادل.
 - هـ . أحقية المستأجر في تقاضي تعويض عادل لقاء إنهاء إيجاره السكني القديم.
- إن المشرع من خلال الأهداف التي وضعها للقانون الجديد، ابتغى الوصول إلى حل نهائي لمشكلة الإيجارات الشديدة الارتباط والتأثير بأزمة السكن، أخذاً بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية الجديدة.

فقد جاء القانون رقم /6/ للعام 2001 ليقنن الأحكام التالية⁽¹⁾:

1. أصبح تأجير العقارات المعدة للسكن أو الاصطيف أو لاستعمالات الجهات الحكومية وما في حكمها يخضع لإرادة المتعاقدين. هذه الإرادة التي تعني إطلاق حرية التعاقد فيما يشمل: مدة العقد- بدل الإيجار⁽²⁾. وهذا النص يأتي تعبيراً عن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين.
2. أبقى العقارات المؤجرة أو التي ستؤجر لأعمال تجارية أو صناعية أو حرفية أو مهنة حرة وعلمية منظمة قانوناً، خاضعة لأحكام التمديد الحكمي وتحديد بدل الإيجار⁽³⁾. وهذا النص هو استثناء من مبدأ أن العقد شريعة المتعاقدين.
3. زاد بدلات إيجار العقارات المؤجرة للسكن أو لغيره المشمولة بالمرسوم التشريعي /187/ لعام 1970 إلى خمسة أمثالها على ألا تقل عن الأجر الاتفاقي الحالي. ولا يحق لطرفي العقد الادعاء بالغبن إلا بعد مرور خمس سنوات اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون الجديد في 2001/2/21⁽⁴⁾. وهذا النص ألغى منع التخمين الذي كان مقرراً بالمرسوم التشريعي (187/ 1970) مع تدخل من جهة المشرع بزيادة بدل الإيجار لمدة زمنية محددة، يطلق بعد انتهاءها حرية الادعاء بالغبن لطرفي العقد. وهذا النص يأتي أقرب ما يكون إلى مبدأ أحقية المالك في تقاضي بدل إيجار عادل.
4. ينص القانون على أنه يحق للمالك في العقارات المؤجرة للسكن، فيما عدا العقارات المملوكة للجهات العامة أو المؤجرة لها، طلب إنهاء العلاقة الإيجارية واسترداد المأجور المخصص للسكن المشمول بأحكام التمديد القانوني مقابل التعويض على المستأجر بمبلغ يعادل نسبة /40% من قيمة البناء المأجور شاغراً وبوضعه الراهن، وذلك بعد ثلاث سنوات من تاريخ نفاذ هذا القانون⁽⁵⁾. وإذا كان هذا النص قد أقر بأحقية

(1) - قانون الإيجار الجديد، مرجع سبق ذكره.

(2) - المادة 1، الفقرة أ، قانون الإيجار لعام 2001.

(3) - المادة 1، الفقرة ب، قانون الإيجار لعام 2001.

(4) - المادة 2، الفقرة أ، قانون الإيجار لعام 2001.

(5) - المادة 2، الفقرة ب، قانون الإيجار لعام 2001.

المستأجر في التعويض العادل لقاء إنهاء عقد إيجاره، غير أنه يقصر حق المطالبة بإنهاء العلاقة الإيجارية على المالك فقط دون المستأجر.

5. اعتبر القانون الجديد عقد الإيجار المسجل لدى الوحدة الإدارية المختصة سنداً تنفيذياً، وبحق للمالك استرداد عقاره عند انتهاء المدة المحددة في عقد الإيجار عن طريق دائرة التنفيذ⁽¹⁾. على أن هذا النص يتعلق بالعقارات المؤجرة للسكن أو الاصطيف أو لجهات حكومية وما في حكمها.

6. أبقى القانون على حالات الإخلاء بالنسبة للعقارات الخاضعة للتمديد الحكمي (التجاري وما في حكمه) أو المؤجرة للسكن قبل نفاذ القانون الجديد مع بعض التعديلات الطفيفة⁽²⁾. وبهذا النص احتفظ القانون الجديد بأحكام القانون القديم لجهة التحديد الحصري لحالات الإخلاء مع إضافة حالة الترك بالنسبة للمساكن.

7. استثنى القانون الجديد من أحكامه مجموعة من العقود المسماة بنوعها، والجديد هو النص على استثناء حالة عقود استثمار المنشآت الاقتصادية، وهي العقود التي تقع على استثمار المحلات التجارية والصناعية والمنشآت السياحية والخدمية.

8. نص القانون الجديد على الرجوع إلى أحكام القانون المدني في كل ما لم يرد عليه نص في التشريع الجديد. وهذا المبدأ الذي كان يكرسه الاجتهاد القضائي أصبح نصاً تشريعياً ملزماً وفي هذا إنجاز ايجابي.

مما سبق يمكن القول أن القانون الجديد قد تضمن تحديثاً للأحكام النازمة للعلاقات الإيجارية، بصورة معقولة وإن كانت غير كاملة. وكان من أهم ايجابياته أنه بعد صدوره أخضع العقد لشريعة المتعاقدين وأجاز تنفيذ العقد عن طريق دوائر التنفيذ حيث اعتبر العقد سنداً تنفيذياً قابلاً للتنفيذ الجبري بقوة القانون. وأنه من الضرورة لفت العناية إلى أن قانون الإيجار هو واحد من المؤثرات القانونية في المشكلة، وليس بإمكانه. مهما جاءت أحكامه كاملة وعادلة أن يقدم لوحده حلاً لمشكلة السكن⁽³⁾.

وبالإضافة إلى ما سبق وعند التحدث عن البيئة التشريعية في قطاع الإسكان لا بد من التطرق إلى كيفية صياغة مفهوم العدالة الاجتماعية التي تعتبر أهم ركيزة في المنظومة القانونية العمرانية. فالسياسة العمرانية والتخطيط بمختلف مستوياته وأنواعه وكذلك النصوص والمعايير القانونية والممارسات الإدارية من المؤسسات من المفروض أن تتأسس على مفهوم العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تحقيقه. وإذا كان هذا الأمر أمراً شبهه بديهي على المستوى النظري باعتبار العدالة الاجتماعية هي هدف كل نظام،

(1) - المادة 4، الفقرة أ، قانون الإيجار لعام 2001.

(2) - المادة 8، قانون الإيجار لعام 2001.

(3) - يوسف صباغ مروان، المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، مرجع سبق

فإن تطبيقه على أرض الواقع لا يتسم بالوضوح ذاته ويعتبر غاية يصعب إدراكها. ففي الكثير من الدساتير والمواثيق الوطنية والدولية تنص المواد القانونية على أنه من حق الفرد الحصول على ضروريات الحياة المدنية من غذاء وكساء وصحة ومأوى وغيرها، وتتعهد السلطات في سياساتها الاجتماعية بتوفير تلك الضروريات له، ولكن الواقع غير ذلك، حيث أنه في تلك البلدان نفسها تكون الفوارق الاجتماعية بين الفقراء والأغنياء هائلة، ويجسد ذلك في الغالب أنماط السكن المتنافرة التي تتراوح ما بين القصور والفيلات والعمارات الشاهقة من جهة، والأكوخ والخيام من جهة أخرى⁽¹⁾.

ثالثاً: تهيئة العقارات للبناء

تعد مسألة تهيئة الأرض للبناء عليها وبطء وضع المخططات التنظيمية العامة والمخططات التفصيلية من بين العقبات الكبيرة التي تحول دون تخفيف أزمة السكن.

وقد تنبه المشرع السوري إلى خطورة هذه الأزمة فقام بإصدار التشريعات المتعاقبة لمعالجتها سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، فأصدر المشرع التشريعات التي تسمح بإعداد المخططات التنظيمية العامة منها والتفصيلية ووضع أنظمة البناء، والسماح بتهيئة الأراضي للبناء عليها، سواء عن طريق تقسيمها من قبل أصحابها أو بناءً على رغبة الجهات الإدارية⁽²⁾. كما أصدر المرسوم التشريعي رقم 5/ لعام 1982 الواضع لأسس التخطيط العمراني.

ونظراً لعجز القطاع العام والقطاع الخاص في إيجاد الحل المناسب لمشكلة السكن، شعر المعنيون بالأمر وهم المواطنون بضرورة البحث عن وسيلة تساعدهم لحل أزمتهم فوجدوا ضالتهم في القطاع التعاوني، فقاموا بإنشاء الجمعيات التعاونية السكنية وأصبح القطاع التعاوني السكني في سورية يضاوي القطاع العام والخاص. وتشير الدراسات إلى أن المنتمين إلى الجمعيات السكنية يحصلون على مسكن بنصف القيمة لدى القطاع الخاص⁽³⁾.

(1). Harvey D.1975, **Social Justice and the City**, London, p37.

(2) - صدرت تشريعات عدة تتعلق بالتوسع العمراني وإنشاء المدن:

- المرسوم التشريعي رقم 94/ لعام 1952 المتضمن السماح لبلديات المدن الكبرى بإنشاء مساكن شعبية.

- القانون رقم 9/ لعام 1974 حول تقسيم وتنظيم وعمران المدن.

- القانون رقم 6/ لعام 1979 المتعلق بالتوسع العمراني.

- القانون رقم 13/ لعام 1981 المتضمن نظام التعاون السكني.

- القانون رقم 26/ لعام 2000 القاضي بتعديل قانون التوسع العمراني.

(3) - الباشا محمد فاروق، 1986- التشريعات الاجتماعية، تشريع التعاون، مطبعة الداوودي، دمشق، ص 237.

1- مشاركة كل من القطاع العام والقطاع الخاص في التنظيم العمراني

جاء المشرع السوري من خلال القانون رقم 9 لعام 1974 بأسلوبين يمكن من خلالهما إعداد الأرض للبناء عليها وهما أسلوب التقسيم الذي يقوم به ملاك العقارات وأسلوب التنظيم الذي تقوم به الحكومة وذلك للعقارات الواقعة ضمن المخطط التنظيمي^(*).

أ- التقسيم من قبل القطاع الخاص

يعتمد هذا الأسلوب على قيام المالك بتقسيم أرضه الواقعة داخل المخطط التنظيمي إلى مقاسم صالحة للبناء عليها وفقاً لأنظمة البناء النافذة. ويخضع هذا التقسيم إلى إجراءات معينة وذلك للتأكد من خلو العقارات المراد تقسيمها من أية نزاعات، ولضمان حقوق الغير الناشئة عليها لأن أوصاف هذه العقارات ستتغير بعد عملية التقسيم.

ب- التنظيم من قبل القطاع العام

تلجأ الحكومة إلى التنظيم كأسلوب من أساليب تهيئة الأراضي للبناء وذلك على المناطق المصابة بكارث مثل الزلازل والفيضانات والحريق والحروب من جهة، وعلى المناطق التي ترغب الجهة الإدارية بتنفيذ المخطط التنظيمي المتعلق بها من جهة أخرى.

2- التمييز بين دور القطاع العام والقطاع الخاص في التنظيم العمراني

إذا كان القانون رقم/9/ لعام 1974 لم يحدد أولوية بين التقسيم الذي يقوم به القطاع الخاص وبين التنظيم الذي يقوم به القطاع العام، فإن القانون رقم 60 لعام 1979 قد قصر عملية التهيئة على الحكومة. ولكن تحميل الحكومة جميع أعباء هذه العملية يحملها أعباء مالية كبيرة مما كان سبباً في بطء عمليات التنظيم مما دفع المشرع من جديد لإعادة إشراك القطاع الخاص في هذه العملية وذلك بالقانون رقم /26/ لعام 2000 المعدل للقانون رقم /60/ المذكور أعلاه.

أ- انفراد القطاع العام بالتنظيم

في نهاية السبعينيات من القرن العشرين، اشتدت الحاجة إلى معالجة أزمة السكن وانتشرت المخالفات الجماعية بشكل واسع مما خلق أمراً واقعاً على الأرض وعلى التوسع العمراني، وهذا ما دعا المشرع إلى إصدار القانون رقم /60/ لعام 1979⁽¹⁾.

(*) - يعرف المخطط التنظيمي العام بأنه المخطط الذي يمثل الوضع الراهن لمدينة أو بلدة أو قرية والتطور العمراني

المرسوم لأي منها مستقبلاً في جميع المجالات. أما المخطط التنظيمي التفصيلي فهو المخطط الذي يتضمن التفاصيل العمرانية اللازمة بما يتفق مع المخطط التنظيمي العام.

(1) - شمس محمود زكي، 1998- التوسع العمراني ونظام البناء في سورية، القانون رقم /60/، الاستملاك في ثوبه الجديد، ط2، مطبعة الداوودي، دمشق، ص 91.

أما نطاق تطبيق هذا القانون فيشمل جميع العقارات وأجزاء العقارات غير المنظمة وغير المقسمة الواقعة ضمن المخطط التنظيمي العام المصدق⁽¹⁾ بحيث تقوم الجهة الادارية حصراً باستملاك وتنظيم وتقسيم هذه العقارات، وذلك لمصلحتها ولمصلحة الجهات العامة الاخرى، ويعتبر هذا الاستملاك من المشروعات ذات النفع العام⁽²⁾.

ولم يقتصر انفراد القطاع العام وحده بتهيئة الاراضي للبناء عليها فحسب، بل قصرت المادة الاولى من القانون رقم /60/ هذا الأمر على الوحدة الادارية أو البلدية فقط التي يمكنها ولوحدها الاستملاك لمصلحتها ولمصلحة الجهات العامة الاخرى. هذا الانفراد أكدته المادة الثانية من القانون رقم /26/ لعام 2000 عندما يكون الأمر متعلقاً بالتنظيم.

ب- العودة إلى مشاركة القطاع الخاص في التنظيم

جاء القانون رقم /26/ لعام 2000 بثلاث طرق من أجل تأمين العقارات القابلة للبناء عليها هي التنظيم والتقسيم والاستملاك. وأراد المشرع في القانون رقم /26/ المذكور إحياء مشاركة القطاع الخاص للحكومة في تنظيم العقارات وإعدادها من أجل البناء عليها، ولكنه اعتبر أن هذه المشاركة تأتي بعد أن تقرر الحكومة تنظيم منطقة ما أو عدم تنظيمها.

أخلص مما سبق إلى أنه هناك عوامل كثيرة تساهم في خلق أزمة السكن كالعوامل الاقتصادية والاجتماعية والديمغرافية والتشريعية. وقد تدخل المشرع من جانبه لإيجاد الوسائل القانونية المناسبة لمعالجة مشكلة السكن. ومن أهم هذه المسائل تهيئة الأرض للبناء. ولهذا أصدر المشرع العديد من القوانين التي تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في حل أزمة السكن.

فقد صدر القانون رقم /9/ لعام 1974 الذي أشرك كلاً من القطاع العام والخاص في تهيئة الأراضي للبناء. إلا أن النتائج المرجوة من هذا التشريع لم تتحقق وهذا ما دعا المشرع إلى إصدار قانون جديد يقصر فيه تهيئة الأراضي للبناء على القطاع العام وذلك لعدم المشاركة الفعالة من القطاع الخاص في عمليات التهيئة، فصدر القانون رقم /60/ لعام 1979.

ولكن، وبعد مرور أكثر من خمسة وعشرين عاماً على هذا القانون لم تتحقق النتائج المرجوة منه كسابقه، مما اضطر المشرع للتدخل ثانية وثالثة. فصدر القانون رقم /26/ لعام 2000 الذي جاء ليعدل أحكام القانون رقم /60/ لعام 1979 وليمح من جديد بإشراك القطاع الخاص في عمليات التهيئة العقارية، خاصة بعد التوجه الاقتصادي الجديد للبلد نحو نظام السوق وفتح المجال واسعاً للقطاع الخاص في جميع المجالات.

(1) - المادة الأولى من القانون رقم /60/ لعام 1979.

(2) - المادة الثانية من القانون رقم /60/ لعام 1979.

كما يتدخل المشرع بشكل غير مباشر من أجل تشجيع القطاع الخاص على المساهمة في حل أزمة السكن وذلك من خلال إصدار التشريعات التي تسمح بالاستثمار الخاص في قطاع الإسكان وذلك عندما أصبحت عقود الايجار الخاصة بالمساكن خاضعة لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين بعد صدور قانون الايجار رقم /6/ لعام 2001، وقد عممت هذه القاعدة لتشمل العقارات غير المعدة للسكن أيضاً بعد صدور القانون رقم /10/ لعام 2006.

ومع كل الجهود التي تبذلها الحكومة للتغلب على الأزمة السكنية في سورية يبدو أن الظروف الاقتصادية للطبقات الفقيرة أقوى مما يأمله المشرع. فالمواطن صاحب الدخل المحدود يلجأ في واقع الامر إلى شراء مسكن لا تتوافر فيه الشروط الصحية في مناطق المخالفات التي انتشرت بشكل واسع، ونتيجة لهذا الواقع بدأت الحكومة تتدخل بشكل أكثر فاعلية وذلك من خلال تنظيم مناطق السكن العشوائي. كما بدأت تهتم أكثر فأكثر وبشكل مباشر في شريحة الشباب وذلك بإحداث السكن الشبابي.

رابعاً- حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة

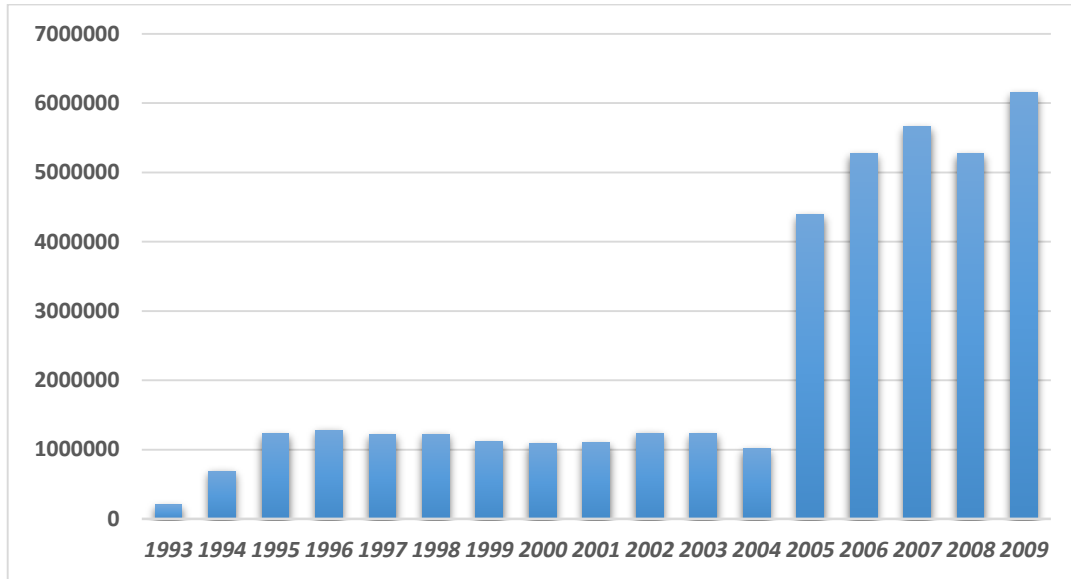
في هذه الفقرة سيتم دراسة تطورات حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة، بهدف معرفة، المبالغ التي ترصدها الدولة لهذا القطاع،

يعرض الجدول رقم / 20 / تطور الموازنة العامة للدولة حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة منذ عام 1993 وحتى عام 2009. ومن هذا الجدول ألاحظ أن وسطي معدل النمو في الموازنة قد بلغ % 11.3 خلال الفترة المذكورة وبلغ معدل النمو لحصة قطاع البناء والتشييد % 23.7 خلال الفترة نفسها. والملاحظ من الجدول تذبذب حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة فقد كانت % 0.2 عام 1993 وارتفعت إلى % 0.8 عام 1995 ثم عادت لتتخفض إلى أدنى مستوى لها عام 2004 وإلى % 0.2 ثم عاودت الارتفاع لتبلغ أعلى نسبة لها عام 2006 وشكلت نسبة % 1.1، ثم مالت للانخفاض بشكل بسيط عام 2009 لتبلغ % 0.9. والملاحظ من الجدول بصورة عامة تواضع حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة.

الجدول رقم /20/
حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة
ونسبتها من إجمالي الموازنة (ألف ليرة)

نسبة حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة %	حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة	الموازنة العامة للدولة	العام
0.2	203968	123018000	1993
0.5	690764	144162000	1994
0.8	1235857	162040000	1995
0.7	1281550	188050000	1996
0.6	1216175	211125000	1997
0.5	1225248	237300000	1998
0.4	1117570	255300000	1999
0.4	1079110	275400000	2000
0.3	1097510	322000000	2001
0.3	1239610	356389000	2002
0.3	1228325	420000000	2003
0.2	1018355	449500000	2004
1.0	4391010	460000000	2005
1.1	5268470	495000000	2006
1.0	5658940	588000000	2007
0.9	5271265	600000000	2008
0.9	6152970	685000000	2009

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء- المجموعة الإحصائية لعام 2011 . الجدول 14 / 5



الشكل رقم (14): تطور حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة

وباختبار الفرضية التي تنص على عدم وجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين اعتمادات الموازنة العامة للدولة وحصة قطاع البناء والتشييد.

وسوف يتم التحليل من خلال دراسة العلاقة بين متغيرين من خلال علاقة دالية تأخذ الشكل

التالي:

$$Y = f(X)$$

والتي يمكن من خلالها تحديد التغير في أحد المتغيرين على أساس تأثيره في المتغير الآخر.

وقد أدخلت الموازنة العامة كمتغير مستقل (X)، بينما أدخلت حصة قطاع البناء والتشييد (Y) وتم استخدام برنامج Spss . 20 من أجل تقدير المعاملات في المعادلات فحصلت على النتائج الحاسوبية التالية:

Model Summary

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
.868	.753	.737	1056728.207

The independent variable is X.

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	5.112E13	1	5.112E13	45.777	.000
Residual	1.675E13	15	1.117E12		
Total	6.787E13	16			

The independent variable is X.

Coefficients					
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
X	.010	.002	.868	6.766	.000
(Constant)	-1.301E6	592945.625		-2.195-	.044

وتأخذ المعادلة الشكل التالي:

$$Y = -1301000 + 0.01 X$$

ألاحظ من معادلة الانحدار البسيط المقدر المحسوبة على أساس البيانات باستخدام برنامج SPSS أن قيمة القاطع هي حوالي 1301000 - وهي معنوية من أجل مستويات دلالة 5%، أما قيمة الميل المقدر نُقطياً فهي (0.010)، بمعنى أن زيادة رقم الموازنة بمقدار وحدة واحدة يؤدي إلى ارتفاع حصة قطاع البناء والتشييد 0.010 . وقيمة الميل هذه معنوية أيضاً من أجل مستويي الدلالة 1% حيث قيمة $sig = .000$ ، أما عن معامل التحديد فقيمته 75.3% وبعد تعديله بمراعاة عدد المتغيرات المدروسة وحجم العينة تصبح قيمة معامل التحديد المصحح 73.7% وهذه النسبة تعبر عن نسبة التباينات المفسرة إلى التباينات الكلية للظاهرة. وتعتبر مقدار الزيادة المذكورة ضئيلة جداً رغم ارتفاع معدل نمو حصة قطاع البناء والتشييد خلال الفترة المذكورة، وهذا ما يدعو إلى ضرورة رفع حصة قطاع البناء والتشييد من الموازنة العامة للدولة نظراً لأهميته الاقتصادية والاجتماعية في الاقتصاد الوطني.

خامساً- قروض المصرف العقاري السوري ودورها في حل مشكلة السكن

يعد المصرف العقاري أحد أكبر المؤسسات المالية في الجمهورية العربية السورية والتي تقوم بتزويد عملائها من الأفراد والشركات بخدمات مصرفية متنوعة، حيث تأسس المصرف بموجب المرسوم التشريعي رقم / 29 / لعام 1966. وبالإضافة إلى الإدارة العامة ومقرها دمشق وله / 23 / فرعاً منه / 6 / فروع في دمشق وريفها، و / 2 / فرع في حلب، و / 15 / فرع في بقية المحافظات. ومن نشاط المصرف المتعلقة بقطاع السكن⁽¹⁾:

(1) -

- دعم الحركة العمرانية والاقتصادية في البلاد من خلال تمويل المنشآت العمرانية (السكنية والسياحية والصناعية والتجارية والحرفية والصحية والتعليمية والبيئية).
- تلبية حاجات التسليف ذي الأجل القصير والمتوسط والطويل.
- تمويل مشروعات الجمعيات التعاونية السكنية والشركات التي تهدف إلى بناء العقارات المعدة بصورة رئيسية للسكن والعمل على مساعدتها.
- يمنح المصرف القروض للأفراد من أجل إنشاء أو إكمال أو شراء المساكن أو المكاتب التجارية والعلمية والمهنية والعيادات والصيدليات لا سيما أصحاب الدخل المحدود. وقد حدد نظام المصرف شروط منح القروض كما يلي:

- شروط منح القروض (1)

يمنح المصرف العقاري قروضاً لإنشاء مسكن جاهز وذلك وفق الشروط التالية:

- سقف القرض (1.500.000) ليرة سورية.
- يجب أن لا يتجاوز مبلغ القرض (60%) من الكلفة العامة للإنشاء أو سقف القرض أيهما أقل.
- يمنح هذا القرض بفائدة 9.5% لمدة خمس عشرة سنة.
- بفائدة 9% لمدة عشر سنوات.
- بفائدة 8.5% لمدة خمس سنوات.
- يصرف القرض على دفعتين حسب الإنجاز بنسب 60%، 40% وذلك بعد تنفيذ نسبة التمويل الذاتي المترتبة على المقترض.
- يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية.
- يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.

يمنح المصرف للمواطنين قروضاً لإنشاء توسع بمسكن وذلك وفق الشروط التالية:

- سقف القرض (700.000) ليرة سورية.
- يجب أن لا يتجاوز مبلغ القرض نسبة (60%) من الكلفة العامة للتوسع أو سقف القرض أيهما.
- يمنح هذا القرض بفائدة 9.5% لمدة خمس عشرة سنة.
- بفائدة 9% لمدة عشر سنوات.
- بفائدة 8.5% لمدة خمس سنوات.
- يصرف القرض على دفعتين حسب الإنجاز بنسب 60% 40% وذلك بعد تنفيذ نسبة التمويل الذاتي المترتبة على المقترض.

- يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية . لمزيد من المعلومات استخدم حاسبة القروض.
- يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.
- يقدم المصرف العقاري للمواطنين قروضاً لشراء مسكن جاهز بالشروط التالية:
- سقف القرض (1500000) ليرة سورية.
- يمنح بنسبة (60%) من قيمة المسكن حسب تقديرات مهندسي المصرف بما لا يتجاوز سقف القرض.
- يمنح بفائدة 9.5 % لمدة خمس عشرة سنة
- بفائدة 9 % لمدة عشر سنوات
- بفائدة 8.5 % لمدة خمس سنوات
- يصرف القرض مباشرة بعد ورود شهادة القيد بالحق العيني.
- يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية.
- يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.
- يمنح المصرف العقاري للمواطنين قروضاً لشراء مسكن على الهيكل وإكسائه بالشروط التالية:
- سقف القرض (1500000) ليرة سورية تقسم على شريحتين، شريحة للإكمال وتساوي كامل الكلفة اللازمة للإكمال، وشريحة للشراء على الهيكل وتساوي الفرق بين مبلغ القرض الممنوح وشريحة الإكمال.
- يمنح القرض بنسبة لا تتجاوز (60%) من الكلفة العامة للشراء والإكمال حسب تقديرات مهندسي المصرف، بما لا يتجاوز سقف القرض.
- يمنح بفائدة 8.5 % لمدة خمس سنوات.
- بفائدة 9.5 % لمدة خمس عشرة سنة.
- تصرف شريحة الشراء على الهيكل دفعة واحدة بعد ورود شهادة القيد بالحق العيني، في حين تصرف شريحة الكساء على دفعتين حسب الانجاز بنسب 60%، 40% يشترط في هذه القروض إكمال أعمال الكساء لأن المصرف لا يمول مسكن على الهيكل دون أن تنهي إكمالاته.
- يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية. لمزيد من المعلومات استخدم حاسبة القروض.
- يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.
- يمنح المصرف العقاري قروضاً لشراء مسكن جاهز وذلك للمواطنين المنذرين بإخلاء مساكنهم أو بهدمها في مشاريع الاستملاك أو التنظيم أو بسبب الكوارث بالشروط التالية:
- سقف القرض (800000) ليرة سورية.

• يمنح بنسبة (60%) من قيمة العقار حسب تقديرات مهندسي المصرف أو سقف القرض أيهما أقل.

• يمنح بفائدة 9.5 % لمدة خمس عشرة سنة.

○ بفائدة 9 % لمدة عشر سنوات.

○ بفائدة 8.5 % لمدة خمس سنوات.

• يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية. لمزيد من المعلومات استخدم حاسبة القروض.

• لا يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.

- قروض إكساء عقار

يمنح المصرف للمواطنين قروضاً لإكمال مسكن معد للسكن وذلك وفق الشروط التالية:

• سقف القرض (1100000) ليرة سورية.

• يجب أن لا يتجاوز مبلغ القرض الممنوح لإكمال المسكن عن كامل الكلفة اللازمة لأعمال

الإكمال، أو نسبة (60%) من الكلفة العامة اللازمة للإنشاء، أو سقف القرض أيهما أقل.

• يمنح هذا القرض بفائدة 9% لمدة عشر سنوات.

• بفائدة 8.5% لمدة خمس سنوات.

• يصرف القرض على دفعتين حسب الانجاز بنسب 60%، 40%، بعد إنجاز كامل التمويل

الذاتي المترتب على المقترض.

• يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية.

• يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.

يمنح المصرف للمواطنين قروضاً لإكمال توسيع مسكن وذلك وفق الشروط التالية:

• سقف القرض (500000) ليرة سورية.

• يجب أن لا يتجاوز مبلغ القرض الممنوح لإكمال توسع بمسكن معد للسكن عن كامل الكلفة

اللازمة للإكمال، أو (60%) من الكلفة اللازمة لإنشاء التوسع أو سقف القرض أيهما أقل.

• يمنح هذا القرض بفائدة 9% لمدة عشر سنوات.

• بفائدة 8.5% لمدة خمس سنوات.

• يصرف القرض على دفعتين حسب الانجاز بنسب 60%، 40%، بعد إنجاز كامل

التمويل الذاتي المترتب على المقترض.

• يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية.

• يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.

- قروض التدعيم

يمنح المصرف للمواطنين قروضاً لتدعيم مساكنهم وذلك وفق الشروط التالية:

- سقف القرض (400000) ليرة سورية.
- يجب أن لا يتجاوز مبلغ القرض الممنوح لتدعيم المسكن المعد للسكن نسبة 60% من كلفة أعمال التدعيم أو سقف القرض أيهما أقل.
- يمنح بفائدة 9% لمدة عشر سنوات
- وبفائدة 8.5% لمدة خمس سنوات
- يصرف القرض على دفعتين حسب الانجاز بنسبة 60%، 40%، ولا تصرف الدفعة الأخيرة من القرض إلا بعد تقديم تقرير فني من مجلس المدينة أو المحافظة مصدقاً من نقابة المهندسين يؤكد سلامة البناء بعد إنجاز أعمال التدعيم.
- يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية. لمزيد من المعلومات استخدم حاسبة القروض.
- يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.
- يشترط تقديم ترخيص من مجلس المدينة بتنفيذ أعمال التدعيم مرفقاً بالمخططات والدراسة وتقرير كشف فني بحالة المسكن الراهنة التي تستدعي التدعيم.

- قروض الجمعيات التعاونية

منذ إنشائه قدم المصرف العقاري خدمات مميزة للجمعيات التعاونية وقام بتمويل بناء عشرات آلاف الوحدات السكنية في كل المحافظات السورية، ومازال المصرف العقاري ملتزماً بدعم قطاع الإسكان التعاوني، ويقوم دائماً بتطوير منتجات مصرفية مخصصة لهذا القطاع. ويتم تقديم طلبات القروض عن طريق الجمعية بالذات ولا يمنح المصرف قرضاً لعضو من أعضاء الجمعية بشكل منفرد. ويتم الاستفادة من خدمات الإقراض المخصصة لها وفق الشروط العامة التالية:

- الحد الأعلى للتمويل: 60% من الكلفة العامة.

- الفائدة: لمدة 10 سنوات 7.5%.

لمدة 15 سنة 8%.

- القروض التي يقدمها المصرف للجمعيات التعاونية السكنية:

- قرض إنشاء مسكن جاهز:

- سقف القرض (1.200.000) ليرة سورية.

- قرض إنشاء مسكن على الهيكل مع المرافق العامة للبناء:

- سقف القرض (600.000) ليرة سورية.

- قرض إكمال مسكن:

- مدة السداد: 10 سنوات.
 - سقف القرض: (800.000) ليرة سورية.
 - قرض انشاء للجمعيات التي تكون مشروعاتها عبارة عن ضاحية مستقلة:
 - سقف القرض (1.500.000) ل.س أو نسبة 50% من كلفة الإنشاء.
 - مدة السداد : 10 سنوات.
 - الفائدة : 9.5% .
- قروض مساكن الاصطياف
- يمنح المصرف العقاري قروضاً للأفراد لتنفيذ مساكن اصطيافية (شاليهات) تتمثل بما يلي:
- شراء شاليه.
 - إنشاء شاليه.
 - شراء وإكساء شاليه.
 - إكساء شاليه.
- يمنح المصرف هذا النوع من القروض بفائدة:
- 11.5% لمدة عشر سنوات.
 - 10% لمدة خمس سنوات.
- قروض مساكن الإسكان العامة
- حرص المصرف العقاري منذ تأسيسه على تقديم خدمات متميزة لزيائنه كمنح قروض لشراء مساكن المؤسسة العامة للإسكان ومازال المصرف ملتزماً بتقديم هذه الخدمة.
- الشروط العامة لمنح هذه القروض:
- يمنح المصرف المكتتبين على مساكن المؤسسة العامة للإسكان بموجب قانون الادخار رقم (38 لعام 1978) قروضاً لتسديد ثمن هذه المساكن
- تمنح هذه القروض بنسبة (50%) من القيمة المقدرة للمسكن من قبل المؤسسة وبما لا يتجاوز (1.200.000) ل.س.
 - الفائدة: لمدة خمس سنوات 8.5%.
 - لمدة عشر سنوات 9%.
 - لمدة خمسة عشر سنة 9.5%.
 - يسدد القرض على أقساط شهرية متساوية.
 - لا يشترط لمنح هذا النوع من القروض الادخار المسبق لدى المصرف.

بعد استعراض أنواع القروض وشروط منحها لا بد من وجهة نظر الباحثة استعراض أهم الإشكاليات التي تدور حول هذه القروض:

- من الملاحظ أن معدل الفائدة على هذه القروض مرتفع إذ تجاوز في بعض الحالات % 10 مع اختلاف معدل الفائدة واختلاف فترة السداد.

- مدة بعض القروض تمتد من 5 - 15 سنة فقط وهذا سيؤدي إلى ارتفاع الأقساط الشهرية خاصة إذا ما قورن بمستوى دخل الفرد في سورية.

- عدم التناسب مع سقف القرض بالمقارنة مع ارتفاع أسعار المساكن والعقارات ومواد البناء.

- صعوبة تحقيق شرط الكفالة خاصة عندما يكون الشرط ضمانات عقارية، على اعتبار أن المواطن الذي لديه عقار فمن الأجدر ألا يتجه للاقتراض، أو أنه ليس بحاجة للاقتراض.

- فرض المصرف على أن يكون لبعض القروض أن يكون المقترض شرط الإدخار المسبق لدى المصرف.

هذا بالإضافة إلى صعوبة وتعقيد المعاملات الخاصة بطلب الحصول على قرض وارتفاع عمولة المصرف.

بعد هذا الاستعراض لنظام قروض المصرف العقاري سأحاول دراسة تطور القروض العقارية مع الزمن وذلك خلال الفترة الزمنية من عام 1990 حتى عام 2010.

يعرض الجدول رقم / 21/ تطور حجم القروض التي سلفها المصرف العقاري السوري خلال الأعوام 1990 إلى عام 2010. ومن هذا الجدول ألاحظ الارتفاع الواضح في أرقام القرض، خلال الفترة المدروسة، حيث ارتفع القرض من / 5131.5 / مليون ليرة سورية عام 1990 إلى / 167985 / مليون ليرة عام 2010.

وبدراسة العلاقة بين قروض المصرف العقاري وتطورها عبر الزمن بهدف معرفة اتجاه هذا التطور وقيمته، وسوف تتم دراسة العلاقة بين المتغيرين من خلال علاقة دالية تأخذ الشكل التالي:

$$Y = f(X)$$

والتي يمكن من خلالها تحديد التغير في أحد المتغيرين على أساس تأثره في المتغير الآخر.

وقد أدخلت قروض المصرف العقاري كمتغير تابع (Y)، بينما أدخل الزمن (T) كمتغير مستقل.

وتم استخدام برنامج 20 . Spss من أجل تقدير المعاملات فحصلت على النتائج الحاسوبية التالية:

Model Summary

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
.981	.962	.960	.193

The independent variable is T.

ANOVA

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	17.772	1	17.772	475.107	.000
Residual	.711	19	.037		
Total	18.483	20			

The independent variable is T.

Coefficients

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
T	.152	.007	.981	21.797	.000
(Constant)	5588.244	489.078		11.426	.000

The dependent variable is ln(Y).

وتأخذ المعادلة الشكل التالي:

$$y = 5588.2e^{0.1519t}$$

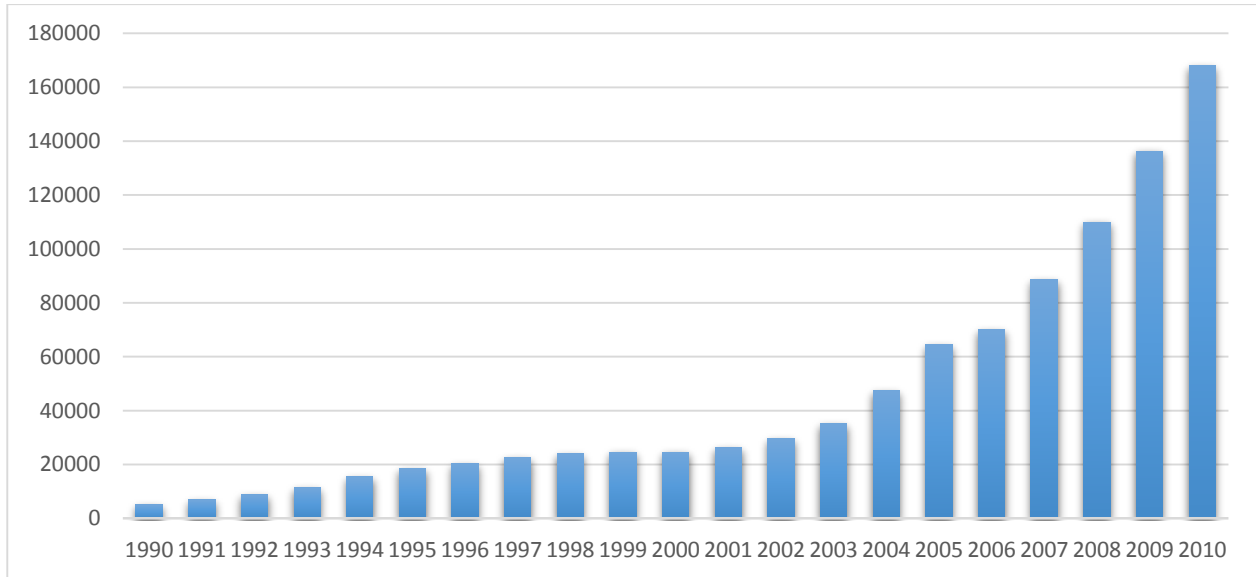
$$R^2 = 0.9615$$

نلاحظ من معادلة النمو أنّ معدل النمو السنوي للقروض العقارية المحسوب على أساس النمو المركب خلال فترة الدراسة قد بلغ تقريباً 15%، أي أن حجم القروض العقارية يزداد بنسبة 15 % في كل سنة عن سابقتها، علماً قيمة sig للمعادلة قد بلغت قريبة جداً من الصفر $P = 0.000$ ، وبالتالي فإن المعادلة معنوية بمستويي الدلالة 1%، وبملاحظة قيمة معامل التحديد نجد أنّ المعادلة قد فسرت 96 % من تباينات الظاهرة.

الجدول رقم /21/: حجم القروض التي سلفها المصرف العقاري (مليون ليرة)

العام	الرقم	العام	القرض	العام	القرض
1990	1	2001	5131.5	12	26135.4
1991	2	2002	6890.7	13	29530.4
1992	3	2003	8688.7	14	35138.6
1993	4	2004	11302.4	15	47384.9
1994	5	2005	15430.3	16	64574
1995	6	2006	18573.3	17	70152
1996	7	2007	20214	18	88575
1997	8	2008	22613.3	19	109921
1998	9	2009	23987.1	20	136280
1999	10	2010	24603.2	21	167985
2000	11		24670.5		

– المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، مجموعات إحصائية مختلفة، الجدول 16 / 14.



الشكل رقم (15): القروض التي سلفها المصرف العقاري من إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول / 21 /.

المبحث الثاني

الإسكان في الخطط الخمسية الاقتصادية والاجتماعية للحكومة

تعتبر مشكلة السكن الشغل الشاغل لكثير من المواطنين الذين أعيتهم محاولات الحصول على المنزل الصحي والبيئي المناسب وخاصة مع حالة الثبات التي تشهدها سوق العقارات السورية وارتفاع أسعارها في الوقت الذي لم نعد نسمع فيه كثيراً عن مشروعات حكومية إسكانية تتناسب مع ذوي الدخل المحدود وفي ظل غياب الدور الفاعل للقطاع التعاوني السكني. وبالنسبة للقطاع الخاص فكما هو معروف فإنه لا يتعدى إطار المبادرات الفردية وإن تعدها لا تكون مشروعاته موجهة لذوي الدخل المحدود لذا فإن الحل كما يراه الكثير من الخبراء بالشأن العقاري يتمثل بالمشروعات الضخمة التي تتناسب مع أوضاع ذوي الدخل المحدود.

وفي هذا الإطار إن أي دولة تعطي اهتمام لقطاع السكن يكون ذلك برسم لسياستها السكنية باعتبارها أداة توجيه وتحكيم لهذا القطاع وذلك باستخدام أدواتها ومختلف آلياتها، غير أنه لا يمكن تقييم وفهم هذه السياسة إلا بدراسة مسارها على قطاع سكن لبلد ما.

أولاً: علاقة السياسة السكنية بالتخطيط السكني

يرتكز التخطيط السكني على عدة أركان وهي كفيلة بتحقيق عدة غايات، ومن بين هذه الأركان هي السياسة السكنية التي تعد كأحد المقومات للتخطيط السكني، ومن هنا يظهر جلياً العلاقة بينهما، ومدى الترابط الذي يجمعهما، ويمكن حصر هذه الأركان فيما يلي: (1)

أ- رسم سياسة سكنية وتحديد دور الحكومة

إن حل مشكلة السكن في أي دولة يستدعي أن تكون هناك سياسة عامة تدير عليها الدولة في بناء المساكن وأن تكون هذه السياسة شاملة، واضحة، واقعية، طويلة المدى، تحظى بتأييد سياسي شامل. ويجب أن يبنى هدف أي سياسة على أساس دراسات مختلفة في مجال السكن وفي حالة السكن وسوقه والتشريعات المنظمة له من جميع النواحي الإدارية وغيرها، ومن جهة أخرى يجب أن يكون دور الحكومة واضحاً من خلال السياسة العامة في تحديد الأحياء المختلفة ومدى إدخال التكنولوجيا الحديثة في البناء مع بيان دور القطاع العام والخاص في تنمية القطاع السكني.

ودور الحكومة يركز على الآتي:

* -البناء: إن مختلف الإنجازات السكنية ينبغي أن تتم بشكل وحدات سكنية كاملة وشاملة للمرافق والخدمات العامة، وهذا ما تقوم به الحكومة من خلال المشروعات السكنية الموجهة ومنها السكن الشبابي واسكان العاملين في الدولة وسكن الادخار...

(1) - حنا ميلاد، 1986 - الإسكان الحل والمصيدة، مطبعة دار المستقبل العربي، مصر، ص 57.

* -التمويل: ينبغي توفير الموارد المالية المتاحة عن طريق الاقتراض الداخلي(قروض المصرف العقاري) أو الخارجي (التمويل عن طريق شركات الاستثمار العقاري).

* - الإشراف: على الحكومة أن تقوم بكل الأدوار المطلوبة منها لا من حيث الإشراف فحسب، وكذلك التوجيه وذلك بوضع تشريعات واضحة وإجراءات وضوابط لل عمران صارمة في نطاق القطاع العام أو الخاص، والواقع العملي أثبت عدم قدرة الحكومة على حل مشكلة السكن من خلال القوانين والتشريعات بسبب عدم التطبيق الصحيح لها.

وتخلص الباحثة إلى أن الحكومة تعتبر وفي جميع الأحوال المسؤول الرئيسي الذي يوجه إليه الانتقادات، عندما تتعقد المشكلة وتتأزم وعندما ينتج عدد أقل من الوحدات السكنية وترتفع الأصوات مطالبة بالسكن كمطلب اجتماعي.

ب-دراسة وضعية البنية السكنية

في دراسة في كثير من الدول الصناعية ظهرت سلسلة من المعايير والمقاييس لتقييم مستوى البيئة السكنية والبيئة العامة المحيطة بها. ولا شك أن المعدلات تختلف من دولة لأخرى حسب ظروف المجتمع المحلية، الاجتماعية والاقتصادية حيث تعطى المعايير الخاصة بالمباني السكنية من خلال التصميم وأشغال المساكن، أما المعايير الخاصة بالبيئة العامة فتظهر كثيراً في مجالات تصميم قطع الأراضي والشوارع. أما في حالة عدم وجود مثل هذه المعايير يرجع إلى المعايير العامة التي يتم وضعها من طرف الهيئات العلمية كالهيئات الصحية والهندسية. ومن بين هذه المعايير، معيار دراسة وضعية البنية السكنية من خلال دراسة أوضاع الأحياء أو المساحات والتي يمكن تقسيمها إلى ثلاثة أنواع رئيسية وهي:

- الأحياء أو المساحات السكنية المراد إعادة بنائها

هي عبارة عن أحياء يتطلب إزالتها وإعادة بنائها لحدوث انهيار حضري فيها لدرجة لا تصلح معها أي عملية ترميمية أو إصلاحية. هذا الانهيار قد يكون ناتجاً عن نقص الخدمات المرافقة للمساكن أو عدم استخدام الصيانة الدورية اللازمة أو تداخل المنطقة السكنية.

- الأحياء أو المساحات المراد ترميمها

تتمثل في المباني التي لا تحتاج إلى إزالة، أي مساحات يوجد بها خلل بسيط لم يصل بعد إلى الدرجة التي يحكم على الحي بالإزالة الكاملة حيث أن ميراثها العقاري يشكو عادة من هرمه وفقدان الصيانة الدورية المنتظمة.

- الأحياء أو المساحات السكنية التي يخشى عليها من البناء الفوضوي

هي عبارة عن أحياء سليمة ولكن لعدم سريان التشريعات العمرانية التي تحميها أو حتى عدم جدية تطبيق هذه التشريعات إن وجدت في بعض الأحيان، لأنها لا تمس مصالح ذوي النفوذ في السلطة، لذلك

فهي في كثير من الحالات تتعرض لمثل هذا الزحف العمراني العشوائي الذي يأخذ عادة في البداية شكلاً مؤقتاً ليُدوم في نهاية المطاف، لذلك يجب الحفاظ على الأحياء وحمايتها عن طريق تطبيق المعايير والأسس والمقاييس الصارمة والجديّة في التنفيذ.

ثانياً: الإسكان بين التخطيط والتنفيذ

لقد تم تعريف الحق العالمي في السكن على النحو التالي: "يحق لكل فرد الحصول على مأوى صحي وآمن ويحقق السلامة، وبتكلفة ميسرة، ويحتوي على الخدمات والتسهيلات والاحتياجات الأساسية، مع التمتع بكامل حرية الاختيار من دون تمييز، وضمان حقه القانوني في الامتلاك أو الحيازة من دون التعرض للطرد الاعتباطي أو الإخلاء القسري". ومما هو واضح وجلي في وثائق الأمم المتحدة الخاصة بالحق في السكن أن بناء مساكن لجميع المواطنين ليس من المهام الإلزامية المناطة بالحكومات، كما أن المساكن لا تقدم مجاناً عند توفيرها. ولكن المطلوب من الحكومات اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتعزيز الحق في السكن، وتمكين المواطنين من الحصول على المسكن الملائم والميسر والآمن، وضمان إدراكهم الكامل والتمتامي الحق في السكن، وحماية حقوقهم في الحيازة القانونية للمسكن بالامتلاك أو الاستئجار دون التعرض للطرد الاعتباطي أو التعسفي وبناء على ذلك فإنه يلزم جميع المؤسسات الحكومية المعنية بقطاع الإسكان العمل بجد على الاستمرار في استحداث برامج دعم الأسر وتفعيلها لتمكينهم من الحصول على المسكن الميسر. ومن البرامج الحكومية التي تذكر في هذا المجال برنامج منح الأراضي السكنية، خصوصاً الواقعة ضمن النطاقات العمرانية للمدن والمتوافر فيها المرافق والخدمات، والقروض العقارية، ونظام ملكية الوحدات العقارية وفرزها. ومما ينتظر تفعيل إجراءات الرهن العقاري والتنظيمات المنظمة لها، وإعادة صياغة اشتراطات تخطيط المناطق السكنية وتنظيمات تصميم الوحدات السكنية بأسلوب يشجع ويضمن مرونة توفير الوحدات السكنية الصغيرة والميسرة للجميع، وغيرها من وسائل التمكين وأدواته التمويلية والتنظيمية والتقنية والفنية⁽¹⁾.

كانت الحكومة في سورية ترصد بشكل دائم في خططها محاولات لمعالجة مشكلة السكن، لكن لم تكن قادرة على تنفيذها بشكل صحيح نتيجة عدم وجود تصور كامل لحل هذه المشكلة ولعدم سن التشريعات والقوانين المرنة والمشجعة، بالإضافة إلى الفساد الموجود في قطاعات التنفيذ المختلفة سواء كان قطاعاً عاماً أو خاصاً أو تعاونياً.

وبعد عام 2000 بادرت الحكومة عبر تحليل علمي ومنهجي لقطاع الإسكان وكانت لها رؤية واضحة بأنه إلى أين يجب أن يسير هذا القطاع وبدأت تكوّن مشروعاً حكومياً للنهوض بهذا القطاع منذ عام 2002 بعد أن تم الانتهاء من تحليل الوضع الراهن وتُرجم في الخطة الخمسية العاشرة التي بدأ

⁽¹⁾ [http://www.siironline.org/alabwab/human_rights\(14\)/079.htm](http://www.siironline.org/alabwab/human_rights(14)/079.htm)

وضعها عام 2004 حيث بدأت منظومة الإسكان بعدها تسير أحياناً بوتيرة عالية وأحياناً أخرى بوتيرة منخفضة لأسباب بعضها مبرر وبعضها الآخر غير مبرر ولكنه يسير بالاتجاه الصحيح حتماً. وسأبين فيما يلي ما تم إنجازه في مجال السكن في الخطط الخمسية التاسعة والعاشر للحوكمة.

1- أداء قطاع الإسكان في الخطة الخمسية التاسعة (2000 - 2005)

إن السياسات الحكومية تجاه قطاع السكن اقتصرت على توجهات وإجراءات وخطط لم ترتق بأي حال من الأحوال إلى مستوى الاستراتيجيات المحددة الأهداف، بالرغم من أن سورية كانت من أوائل الدول العربية التي لحظت ضمن سياساتها الحكومية ومنذ منتصف القرن الماضي موضوع الإسكان، وأحدثت فيها المؤسسة العامة للإسكان عام 1961 وأنيطت بها مهام توفير الأراضي اللازمة لإقامة مناطق سكنية وتأمين المرافق لها، وبيع وتوزيع المقاسم من الأراضي، وكذلك القيام بنفسها أو بواسطة الغير بإنشاء المساكن والأبنية، وبيعها واستثمارها. بالإضافة إلى ذلك إن التوجهات الواضحة للحكومة لم تتوافق غالباً بتأمين مستلزمات تنفيذها⁽¹⁾.

وفي هذا الإطار سيتم التعرض إلى ما جاء في الخطط الخمسية لمعرفة فيما إذا كانت الحكومة قد ساهمت من خلال هذه الخطط في معالجة أزمة السكن.

بدأت الخطة الخمسية التاسعة في العام 2000، وحاولت الحكومة من خلال هذه الخطة العمل على تحقيق مجموعة من الأهداف تتمثل بالآتي:

أ- العمل على زيادة نسبة مشاركة القطاع العام في حل مشكلة السكن ودعم القطاع التعاوني وتفعيل دور القطاع الخاص.

وكان من المفترض أن يتم تحقيق ذلك وفقاً لما يلي:

• القطاع العام

أناطت الخطة الخمسية التاسعة بالقطاع العام تأمين (39344 مسكناً) وهي تعادل 15 % من كامل الخطة. ومن أهم الإجراءات المتخذة لتمكين القطاع العام من تنفيذ خطته:

- رفع رأسمال المؤسسة العامة للإسكان من /25/ مليون ليرة سورية إلى حوالي /2.8/ مليار ليرة سورية بما يمكنها من تنفيذ خططها الطموحة لرفع مساهمتها وخاصة في مجال تأمين السكن الاقتصادي لمحدودي الدخل.

- تغطية جزء من التمويل اللازم لمشروعات المؤسسة العامة للإسكان (عمالي - شبابي) بقروض من صندوق الدين العام بدون فوائد (بحدود 300 مليون ل.س سنوياً للسكن العمالي وتمويل 30 % من كلفة مشروع سكن الشباب المقدره بحدود 50 مليار ل.س)، وذلك لضمان عدم تضخم كلفة المسكن

(1) - الخطة الخمسية العاشرة، قطاع الإسكان، مرجع سبق ذكره، ص 57.

- بما يفوق قدرة محدود الدخل، مع العلم بأن إجمالي قيمة القروض الممنوحة للمؤسسة منذ تاريخ إحدائها في عام 1961 وحتى عام 2000 لم تتجاوز 1.8 مليار ليرة سورية.
- صدور المرسوم التشريعي رقم /37/ لعام 2002 والذي يسمح للمؤسسة العامة للإسكان بإيداع أموالها لدى أي من المصارف العامة في سورية.
 - صدور المرسوم التشريعي رقم /36/ لعام 2002 القاضي بتمديد فترة تقسيط المساكن الشعبية من 15 سنة إلى 25 سنة، وتنزيل معدل الفائدة من 7.5 % إلى 5 % كحد أقصى. مما انعكس تخفيضاً على القسط الشهري بحدود 40 %.
 - صدور المرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 2002 القاضي بتملك المساكن العمالية لشاغليها بأقساط شهرية بحدود 2000 ليرة سورية ولمدة 25 عاماً.
 - البدء بتنفيذ أهم وأضخم مشروع إسكاني في سورية لتأمين السكن الاقتصادي للشباب في جميع المحافظات (بحدود 60 ألف وحدة سكنية).
- وقد اعتبر هذا المشروع من أهم المشروعات التنموية في القطر، وذلك لأنه يأتي في إطار سياسة تهدف إلى إصلاح معادلة العرض والطلب في سوق الإسكان وذلك من خلال رفع نسبة المساكن المعروضة من الاحتياج الحقيقي لمساكن اقتصادية بمساحات صغيرة وأيضاً دراسة مؤشر القدرة على امتلاك المسكن لدى الشريحة المستهدفة، وصياغة شروط ميسرة لامتلاك هذه المساكن ضمن حدود هذا المؤشر. ويغطي هذا المشروع شريحة كبيرة من المجتمع وبأسعار منافسة، فالمستفيد يدفع 10 % من قيمة المسكن عند التسجيل ويسدد أقساطاً شهرية خلال فترة التنفيذ (5-7-10) سنوات حسب الفئة ومن ثم يقسط رصيد قيمة المسكن عند الاستلام على 25 سنة بفائدة 5%. والأهم من ذلك أن القرار رقم 1940 لعام 2002 أجاز لصندوق الدين العام تمويل 30% من تكاليف أعمال البناء دون فوائد كمساهمة مباشرة من الدولة في هذا المشروع المهم وتمويل جميع أعمال المرافق العامة من صندوق الدين العام بفائدة منخفضة، علماً أن التمويل اللازم لهذا المشروع يقارب 50 مليار ليرة سورية ستقدم الدولة بحدود 15 مليار ليرة سورية كمساهمة مباشرة بالتمويل اللازم عبر قروض من صندوق الدين العام دون فوائد⁽¹⁾.
- ورغم الشروط المرافقة لهذا المشروع، لكنه عانى من مشكلات تتمثل في أن فئة من التجار اكتتبت بوحدات بهذه المساكن بهدف عرضها لاحقاً بأسعار أعلى وهو ما يمكن أن يؤدي إلى خروج هذا المشروع عن الهدف الذي أقيم من أجله، ناهيك عن قيام تجار آخرين بإقناع بعض المكتتبين بالبيع من خلال شراء هذه المساكن بأسعار مرتفعة والنتيجة تكون ارتفاعات مستمرة في أسعار مساكن هذا المشروع في الوقت الذي كان الهدف منه أولاً هم ذوي الدخل المحدود.

(1) - مشكلة السكن في سورية... واستمرار الأزمة، مرجع سابق، ص 14.

• القطاع التعاوني

أنطت الخطة الخمسية التاسعة بالقطاع التعاوني تأمين (75328 مسكناً)، وهي تعادل 28% من كامل الخطة.

وعلى عكس المخطط له، انخفضت مساهمة قطاع التعاون السكني بشكل ملحوظ، نتيجة عدم توفر الأراضي المهيأة للبناء من جهة، وكذلك انخفاض مستوى الثقة لدى المواطن بأداء الجمعيات التعاونية نتيجة الممارسات الخاطئة لبعضها، واقتصر النشاط التعاوني بصورة عامة على استكمال بعض المشروعات المباشر بها سابقاً.

وقد فرض هذا الواقع مع كثرة المطالبات إلى ضرورة تعديل القانون الناظم للتعاون السكني وتطويره لإعادة تفعيل هذا القطاع الهام وقد تم ذلك في بداية النصف الثاني من العام 2007⁽¹⁾.

• القطاع الخاص

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فبالرغم من أن الخطة الخمسية التاسعة حددت نسبة المساكن المتوقع إنجازها من قبله بما يقارب 58% من إجمالي الخطة (154128 مسكناً)، إلا أن ذلك لم يترافق مع تأمين الأطر القانونية اللازمة لمساهمة القطاع الخاص المنظم (مستثمرين عقاريين وشركات استثمار عقاري)، وكذلك عدم طرح أراضي منظمة معدة للبناء للقطاع الخاص، وبالتالي فإن جزءاً كبيراً من رؤوس الأموال الخاصة المهيأة للاستثمار العقاري المنظم، وإنتاج ما يلزم لتلبية الاحتياجات الإسكانية بشكل عام، واحتياجات ذوي الدخل المحدود، توجهت للبناء المخالف في مناطق السكن العشوائي في ظل غياب سلطة رقابة فاعلة في هذه المناطق، وكذلك للمضاربة العقارية بالمساكن القائمة، مما سبب ارتفاعاً حاداً في أسعار المساكن والعقارات بشكل عام.

ب- سد جزء من الطلب المتراكم على المساكن

يتم تحقيق هذا الهدف عن طريق المساكن القائمة الخالية أوالمساكن قيد الاكساء، وذلك عبر مجموعة من السياسات والإجراءات تساعد على إشغالها.

وحيث أن قانون الإيجار السابق كان أحد الأسباب الرئيسية المؤكدة لوجود مساكن شاغرة (والمقدرة بحدود 500 ألف مسكن)، فقد تم إصدار القانون رقم /6/ لعام 2001 المتضمن تعديل القانون السابق، بما يحقق التوازن في العلاقة بين المؤجر والمستأجر، بهدف تسهيل طرح استثمار عشرات الآلاف من المساكن الشاغرة. وأعطيت مدة انتقالية (3 سنوات) لتسوية أوضاع الإيجارات القديمة، وقد بدأت النتائج الإيجابية لهذا التشريع بالظهور حيث بينت النتائج الأولية للتعداد العام للمساكن والسكان عام 2004 انخفاض نسبة المساكن الخالية من 15.7% إلى 13.9%.

(1) - المرجع السابق الذكر نفسه، ص 15.

ج- تأمين مساكن جديدة تنفذ من قبل القطاع العام والتعاوني والخاص بمساحات اقتصادية

تم في عام 2002 البدء بتنفيذ مشروع إسكان الشباب من قبل المؤسسة العامة للإسكان، وبلغ عدد الوحدات السكنية المكتتب عليها بحدود 60 ألف وحدة سكنية اقتصادية صغيرة المساحة (نماذج: 60 م² - 70 م² - 80 م²) في جميع المحافظات تقريباً، وبكلفة إجمالية تقارب 50 مليار ليرة سورية، تمويل الدولة منها 30 % بدون فوائد، وتقسط قيمتها للمستفيد على 25 سنة بقسط شهري لا يتجاوز 30% من وسطي الدخل للفرد في سورية (القسط: 1500-2500) ليرة سورية شهرياً، ويتم إنجاز وتسليم المساكن على مراحل (5-7-10) سنوات.

ويعتبر الإقبال الكبير للاكتتاب على هذا المشروع الهام، والشروط الميسرة للاستفادة منه، مؤشراً على نجاح هذه السياسة، بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية، خاصة وأن شريحة الشباب من محدودي الدخل تعتبر المزود الرئيسي لمناطق السكن العشوائي.

وفي ضوء ما تقدم يمكن القول بأن القطاع العام، ممثلاً بالمؤسسة العامة للإسكان، قد التزم بهذا الهدف في مشروع إسكان الشباب وغيره من المشروعات (السكن العمالي، الادخار، الشعبي)، في حين أن القطاع التعاوني ونظراً للصعوبات التي يعاني منها وخاصة عدم تأمين الأراضي اللازمة لتنفيذ خطته، لم يلتزم بهذا الهدف، وبقيت توجهاته في إطار بناء الوحدات السكنية متوسطة وكبيرة المساحة وكذلك السعر (120 م² فما فوق بشكل عام)، بالإضافة إلى ذلك فإن القطاع الخاص، وحتى نهاية الخطة الخمسية التاسعة، فلا يمكن اعتباره بأي شكل من الأشكال مساهماً أو ملتزماً بتنفيذ السياسات والخطط الإسكانية المقررة، لعدم وجود أطر قانونية تشجع وتنظم مثل هذه المساهمة، وتعتبر معطيات ومتغيرات السوق هي الناظم والمحرك الوحيد لمساهماته، وهي بغالبيتها ما زالت في إطار السكن الكبير المساحة والباهظ التكاليف، وللشرائح ذات الدخل الأعلى في المجتمع.

د- دراسة موضوع التوسع الشاقولي في البناء وخاصة في المدن الكبرى

لم تظهر أية نتائج ملموسة لهذا الهدف، وبالرغم من النقاش والجدل الدائم حول إيجابيات وسلبيات التوسع الشاقولي أو الأفقي، وخاصة ما يتعلق بالكلفة الاقتصادية للأبنية البرجية، والكثافة السكانية، وعدم استهلاك الأراضي الزراعية وغير ذلك... فإنه لم يصدر أي تعديل لأسس التخطيط العمراني أو أنظمة ضوابط البناء، وعلى العكس من ذلك يسمح أحياناً بتوسعات شاقولية محدودة (طابق إضافي) على أبنية قديمة بقرارات إدارية.

من خلال ما سبق يتضح أن الخطة الخمسية التاسعة (2000-2005) نجحت إلى حد كبير بتحقيق هدفها في الجانب المتعلق بدور القطاع العام ممثلاً بالمؤسسة العامة للإسكان، في حين فشلت بتأمين متطلبات تحقيق هذه الأهداف بما يخص الأدوار المناطة بقطاعي التعاون السكني والقطاع الخاص والتي تشكل من الناحية الكمية 85-90 % من الخطة المقررة.

2- الإسكان في الخطة الخمسية العاشرة للحكومة (2005-2010)⁽¹⁾

انطلقت المبادئ الأساسية التي اعتمدها الحكومة في هذه الخطة من مجموعة من النقاط التي تمثلت بداية بإبراز البعد الاجتماعي لموضوع الإسكان الأمر الذي يعتبر في غاية الأهمية وخاصة الملاحظة في معظم دول العالم مشروعات ونجاحات مبهرة في جانب التطوير العقاري والإسكان ولكن إذا تم البحث عن البعد الاجتماعي لها لا تجده. بالإضافة إلى أن إظهار البعد الاجتماعي للسكن يعتبر من أهم النقاط التي ركزت عليها الحكومة في سورية وأيضاً إعادة النظر بالقطاع العام والقطاع التعاوني الذين يعتبران قطاعين مهمين جداً باتجاه تفعيل دورهما عبر إصدار مجموعة من التشريعات الجديدة. أما النقطة الثالثة فقد عالجت أهم سلبيات منظومة الإسكان قبل عام 2000 حيث عملت معظم الإجراءات والقرارات المعمول بها قبل هذا التاريخ بتهميش دور القطاع الخاص بمجال الإسكان بشكل كبير حيث اقتصر دوره على مبادرات فردية كان معظمها خارج الإطار المنظم والسياسات المقررة وبالتالي عملت الحكومة على تفعيل دور القطاع الخاص المنظم وإتاحة الفرصة أمامه للمساهمة بشكل إيجابي بالسياسات الإسكانية وخاصة أن الخطة الخمسية العاشرة قد لحظت بأن ينفذ القطاع الخاص نحو 75% منها*.

وفي هذا الإطار تم وضع الرؤية المستقبلية لقطاع الإسكان في الخطة الخمسية العاشرة بحيث يتم إنشاء مجتمعات عمرانية منظمة ومخدّمة بجميع المرافق والبنى الأساسية تتضمن ما يلزم من نقاط الجذب وأقطاب النمو، تعكس التراث الثقافي والحضاري للمجتمع السوري، وبشروط بيئية سليمة، مرتبطة بمعطيات التخطيط الإقليمي الشامل، تضمن حق كل أسرة بمسكن مناسب، وتعزز البعد الاجتماعي لقضية السكن.

وتضمنت الخطة الخمسية العاشرة التي ابتدأت في العام 2006 واستمرت للعام 2010 عدة أهداف واستراتيجيات من أجل حل مشكلة السكن في سورية. وسأستعرض الأهداف العامة والكمية التي تضمنتها هذه الخطة.

أ- الأهداف العامة

هدفت الخطة الخمسية العاشرة إلى معالجة مشكلة السكن من خلال ما يلي:

- تلبية الاحتياجات الإسكانية اللازمة، وتحقيق التوازن بين العرض والطلب كما ونوعاً.

(1) - الخطة الخمسية العاشرة، 2006-2010، هيئة تخطيط الدولة، قطاع الإسكان، سورية، 2006.

* عند التحدث عن مساهمة القطاع الخاص يجب التمييز بجزء من مساهمة القطاع الخاص التي مازالت مستمرة ولا غبار عليها، والمتمثل بالبناء الذاتي من الأفراد إما عبر المدخرات الشخصية أو عبر القروض التي يستطيع الحصول عليها. أما الجزء الثاني فيشمل شركات القطاع الخاص التي تبنى لمصلحة الغير. وعندما أقصد تراجع دور القطاع الخاص فأبني أخص بالذكر هذه الشريحة حيث إنه لم تستطع بالسابق المساهمة بشكل فعال بدعم منظومة الإسكان في سورية إلى أن جاءت الخطة الخمسية العاشرة لاستكمال التشريعات والإجراءات والسياسات اللازمة لضمان دفع كل قطاع على حدة لاستكمال بناء منظومة الإسكان.

- إعادة هيكلة قطاع الإسكان من أجل توفير إدارة فاعلة له.
- تركيز دور القطاع العام على تأمين السكن الاقتصادي (منخفض التكاليف) بشروط ميسرة.
- تفعيل دور القطاع التعاوني، وتمكينه من الأدوات والعناصر اللازمة لتنفيذ خطته.
- تفعيل وتعزيز دور القطاع الخاص، والاستفادة من مرونته وفاعليته وخاصة في مجالي التمويل والتنفيذ.

- معالجة مناطق السكن العشوائي والحد من توسعها، عبر استراتيجيتين محددتين:
 - حلول وقائية تعالج أسباب السكن العشوائي للحد من توسعه وانتشاره.
 - حلول علاجية لمناطق السكن العشوائي.
- زيادة نسبة المعروض من الأراضي المنظمة والمخدمة المهيأة للبناء.

ب- الأهداف الكمية

هدفت الخطة الخمسية العاشرة إلى تلبية الحاجة للوحدات السكنية خلال الفترة الزمنية 2006-2010، بالإضافة إلى تغطية العجز المتراكم من الخطط السابقة وفق ما يلي:

408 ألف وحدة سكنية	الاحتياج المقابل للنمو السكاني
183 ألف وحدة سكنية	العجز المتراكم من الخطط السابقة
63 ألف وحدة سكنية	المساكن المخطط استبدالها
33 ألف وحدة سكنية	احتياطي غير ملحوظ بنسبة 8% من المخطط لها مقابل النمو السكاني
687 ألف وحدة سكنية	المجموع الكلي

ومن المفترض أن تتم تلبية هذا الحاجة وفق ما يلي:

166 الف وحدة سكنية	وحدات سكنية كانت قيد الاكساء في الخطة الخمسية التاسعة
38 الف وحدة سكنية	وضع نسبة من المساكن الشاغرة بالاستثمار بنسبة 1.5% منها
483 الف وحدة سكنية	بناء وحدات سكنية جديدة
687 الف وحدة سكنية	المجموع الكلي

وتجدر الملاحظة أن بناء الوحدات السكنية الجديدة هي من قبل جميع القطاعات موزعة على حصص كالتالي:

- حصة القطاع العام منها 10.3% فقط،
- حصة القطاع التعاوني فتوقعت الخطة أن يتم بناء 60000 وحدة سكنية (أي بنسبة 12.4% من الخطة الكلية)،

- حصة القطاع الخاص بنسبة 77.3% أي حوالي 373.3 ألف وحدة سكنية، تنجز من قبل الأفراد وشركات الاستثمار العقاري أو المستثمرين العقاريين الذين سيرخص لهم بموجب قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 للعام 2008

3- الخطة العاشرة قراءة نقدية

ترى الباحثة أن إقرار الخطة الخمسية العاشرة على بناء ما يقارب 500000 شقة سكنية، قد يسهم في حل جزء من المشكلة ويخفف من حدتها نوعاً ما، لكن التخطيط شيء والتنفيذ شيء آخر، وعلى الرغم من أن كل البيانات الوزارية دعت ووعدت بتأمين السكن لطالبيه، لكن يبدو أن الاعتماد على القطاع الخاص في تأمين القسم الأكبر من بناء الوحدات السكنية، أي ما يعادل 77.3% من الرقم المعتمد كان اعتماداً خاطئاً بكل أبعاده. وقد فشل هذا الاعتماد، فقد انطلق المخطط من دعوته للقطاع الخاص وشركات الاستثمار العقاري إلى الاتجاه إلى قطاع البناء السكني من خلال دعمه تشريعياً بإصدار قانون التطوير العقاري والاستثمار العقاري على أن يسهل هذا التشريع كل الصعوبات التي قد تعترض التنفيذ، إلا أن تأخر صدور التشريع حتى عام 2008 أي بعد بداية الخطة الخمسية العاشرة بثلاث سنوات قد أفشل مهمة القطاع الخاص، وإلى هذه اللحظة لم يطبق قانون الاستثمار رقم 15/.

من ناحية أخرى، إذا ما تم دعوة القطاع الخاص على تأمين 77% من الاحتياجات السكنية، فهذا يفرض على الإدارات المحلية في المدن بتوفير المقاسم الجاهزة للبناء، وخاصة في مناطق التوسع العمراني، ليبدأ القطاع الخاص بعملية البناء. إلا أن الواقع لم تسلم القطع المفروزة بشكل نهائي للجهات الخاصة، وقد كان تسليم مقاسم البناء فيها محصور بالقطاع العام والتعاوني. وحتى بعد التسليم وإعداد المخططات توقف أو جُمد، ليعاد النظر مرة أخرى ولم ينفذ أي شيء على أرض الواقع حتى تاريخه. وهذا ما ساهم في تكريس السكن العشوائي. لذا فإن الخطة قد فشلت في تقديراتها وكان من الأجدر على القائمين على التخطيط إعادة النظر بتشريعات التخطيط العمراني وخاصة القانون 60 وتعديلاته (*)، حيث جاء في حثييات القانون هو طلب الإدارة الحكومية من الجهات الإدارية والمجالس المحلية استملاك مساحات واسعة من الأراضي وهذا الاستملاك أضاف أعباء مالية كبيرة على الجهات الإدارية لم تستطع الوفاء بها. خاصة وأن هذه الأراضي هي من ملكية القطاع الخاص. وهذا ما عمل على إخراج مساحات كبيرة من التداول العمراني، وبالمقابل زاد بشكل جنوني أسعار الأراضي المعدة للبناء وعقد المشكلة بصورة أكبر.

إن عملية تنفيذ 77% من المساكن وتوكيل القطاع الخاص بالقيام بهذه المهمة، يستلزم وضع ما يقابله من المقاسم المعدة للبناء بتصرف القطاع الخاص، في حين أن القطاع الخاص لم يحصل على

(*) - لمزيد من الاطلاع على القانون وتفصيلاته يمكن الرجوع للصفحة 79 من هذا البحث.

مقاسم سكنية في مناطق توسع مدن مراكز المحافظات. رغم النسبة المنخفضة التي شرعها القائمون على التخطيط العمراني والتي لا تتجاوز % 12 من ملكية الأراضي. هذا بالإضافة إلى فرض رسوم على مالكي تلك الأراضي مقابل تسليمهم المقاسم، ورغم القبول إلا أن خطة التوزيع تعثرت حتى الآن.

كما واجهت منظومة الإسكان في سورية خلال فترة الخطة تحديات مفاجئة، مثل الزيادة الكبيرة والمفاجئة بالطلب نتيجة مجموعة من الأسباب أهمها قدوم العراقيين لسورية الذي أثر بشكل كبير في معادلة العرض والطلب، حيث ازداد الطلب بشكل كبير على العقارات، وأيضاً الزيادة الكبيرة في أسعار مواد البناء خلال عامي (2007-2008)، ومن جهة أخرى الأزمة المالية التي نتجت عن التطوير العقاري بالعالم أجمع، حيث أدت لانهايار أسواق وشركات تعمل بمجال التطوير العقاري. والسوق العقارية السورية استطاعت امتصاص جميع الآثار الناتجة عن هذه العوامل إلا أنها تأثرت بشكل كبير وغير مباشر وذلك لعدم اكتمال منظومة الإسكان.

وللتحدث عما تم إنجازه في الخطة الخمسية العاشرة تجد ما يلي:

- تم بداية بناء البنية التشريعية الملائمة لإطلاق هذه المنظومة وتم تحقيق الكثير في هذا المجال وأستعرض على سبيل المثال لا الحصر مجموعة من التشريعات التي صدرت حيث تم تعديل قانون التعاون السكني باتجاه تعزيز دور هذا القطاع، وأيضاً أعيد النظر بقانون إحداث المؤسسة العامة للإسكان التي تعتبر واجهة القطاع العام الإسكاني في سورية على الرغم من النجاحات الكثيرة والمشروعات الهامة المنفذة من قبلها خلال السنوات الماضية باتجاه تعزيز قدرتها وإعطائها المزيد من الفعالية والمرونة لتصبح مساهمتها أكبر وأوضح في هذا القطاع وتستطيع ملامسة أهدافها وخاصة بالنسبة لذوي الدخل المحدود.

- ومن جهة أخرى وضمن إطار إنجاز البيئة التشريعية المناسبة لتفعيل دور القطاع الخاص بمنظومة الإسكان تم إصدار القانون (15) لعام 2008 وهو قانون الاستثمار والتطوير العقاري وتعليماته التنفيذية بعد دراسة دقيقة ومستفيضة حيث تم إحداث الهيئة العامة للاستثمار والتطوير العقاري، التي بدأت باستلام طلبات الترخيص لشركات التطوير العقاري في سورية، حيث تجاوز عدد الطلبات التي تتم دراستها 120 طلباً، وتوجد مجموعة من اللجان الفنية والقانونية التي تعمل على دراسة هذه الطلبات بشكل دقيق جداً لإتاحة المجال لوجود المطور العقاري المؤهل في سورية والذي من المتوقع أن يسهم عبر نشاطه بتنفيذ السياسات الإسكانية.

- بالإضافة إلى صدور القانون الخاص بإحداث الهيئة العامة المشرفة على التطوير العقاري في سورية مما سيعالج الخلل الموجود حالياً بالنسبة للعرض والطلب في سوق العقارات بسورية، وبالتالي أصبح التحدث عن تأمين جميع العناصر اللازمة لتنفيذ السياسات الإسكانية والتي تتمثل بوجود المطورين العقاريين الذين يغطون العرض والمؤسسات التمويلية التي تدعم الطلب وتغطيه وكذلك الأمر تؤمن

التمويل للمطورين العقاريين لتنفيذ المشروعات الإسكانية، وأيضاً شركات الضمان، كما سيتم تنظيم وخلق مهن جديدة لم تكن موجودة مثل مهنة المخمن والوسيط العقاري حيث تم وضع اشتراطات وأصول معينة لترخيص مهن كهذه والتي أثبتت فعاليتها بكثير من دول العالم المتطورة في هذا المجال.

ومن جهة أخرى وبالنسبة للتنفيذ فيمكن معرفة ما تم تنفيذه من خلال المصفوفة التنفيذية لقطاع

الإسكان وتقارير التتبع مع مقارنتها بالغايات بعيدة المدى يمكن إدراج الملاحظات التالية⁽¹⁾:

- لم يتم رؤية مشروع خاص لإعداد استراتيجيات وطنية للإسكان في سورية.
- لم تتم معالجة مشكلة السكن العشوائي بشكل جدي حتى الآن.
- تم إنجاز المطلوب من مؤسسة الإسكان ضمن الإمكانيات المتاحة وحسب الأرقام الواردة في الخطة.
- لم يلحظ مشروع لآلية عمل القطاع الخاص في مجال الإسكان بحيث يتكامل مع مشروعات القطاع العام ويحقق الغايات المرجوة منه في تأمين السكن لذوي الدخل المحدود والمتوسط.
- رغم تنفيذ مشروع تعديل قانون التعاون السكني إلا أن المشكلة الرئيسية لقطاع التعاون السكني وهي تأمين الأراضي المعدة للبناء لا تزال قائمة.
- لم يتم إصدار قانون التمويل العقاري حتى الآن، لإيجاد حل لإحدى أهم مشكلات القطاع وهي التمويل.
- إن صدور قانون الإيجار رقم 6 لعام 2001 والمعدل بالقانون رقم 10 لعام 2006 الأثر الإيجابي في تنوع الحيازات السكنية والمساهمة في إشغال بعض المساكن الشاغرة عن طريق الإيجار.
- خلال سنوات الخطة الأربعة لم يتم رصد سوى 62.34% من الاعتمادات المطلوبة بالخطة.
- وفي ضوء ما تقدم يمكن القول أن الخطة الخمسية العاشرة لم تتجح في تحقيق أهدافها بالشكل الذي حُطت له وبقيت مشكلة السكن قائمة وبحاجة إلى خطوات جديّة من قبل الحكومة لمعالجتها.

4- تقييم السياسات السكنية للحكومة

يعتمد تطوير سياسة مستقبلية للإسكان على تقويم للوضع الحالي من حيث التعرف إلى النواقص والفرص المتاحة وإيجاد قياس دقيق للسياسة المقترحة⁽¹⁾.

وإن التعامل مع الإسكان كبرنامج يتكون من قوائم من الطلبات لا يتناسب مع مفهوم الإسكان كجزء من عملية التنمية المستمرة باستمرار النمو السكاني وخصائصه الاجتماعية والاقتصادية. فالإسكان يجب أن يكون في إطار من الخطط القومية الطويلة كما أنه يجب أن يكون في متناول السكان بمختلف

(1) - التقرير الذي أعده مكتب النائب الاقتصادي والمتعلق بتقييم أداء الخطة الخمسية العاشرة. الحلقة الأولى، 11/كانون الثاني/2010.

(1). Corner, Ian. "From Population Censuses and Surveys to Housing Demand Projections at Regional and Local Level: Evolving Methodologies in England.", p43.

مستوياتهم وقدراتهم الاقتصادية، وبما أن الإسكان قطاع قومي فإن تضافر جميع الجهود لتوفير المسكن للجميع مطلوب. فالقطاع الخاص له دوره مثل القطاع العام والاستثمار في هذا القطاع واجب قومي كما هو نشاط اقتصادي.

التخطيط للإسكان، عملية واسعة ومتشابكة، فالإسكان ليس مسكناً فقط إنما هو قطاع متكامل مع القطاعات الأخرى، وله توجه اجتماعي بالدرجة الأولى، يجب أن يكون عضواً متناسقاً في البيئة لا يشذ عنها لا اجتماعياً ولا طبيعياً ولا اقتصادياً، والجانب الإنساني فيه ركن هام⁽¹⁾.

(1) - علي الموسى عبد الرسول، 1982- الإسكان ومفهوم التخطيط الإسكاني، مطابع سجل العرب، القاهرة، ص 87.

المبحث الثالث

مستقبل قطاع العقارات السكنية في سورية

الخطة الخمسية الحادية عشرة لقطاع الإسكان (2011-2015)

يهدف هذا المبحث إلى إلقاء الضوء على مستقبل العقارات السكنية في سورية من خلال الخطة الخمسية الحادية عشر (2011 - 2015)، لكن السؤال الذي يبرز الآن ماذا يمكن الحديث عن هذه الخطة رغم وضوح أهدافها الكمية، وسياساتها وبرامجها، هل سيكتب لها النجاح؟ خاصة وأن قطاع السكن يواجه تحديات كبيرة وكبيرة جداً يعجز عنها مجرد مبحث، أو رسالة، سأستعرض في هذا المبحث بشكل مختصر.

أولاً: أهداف الخطة (1)

تضمنت الخطة الخمسية الحادية عشرة مجموعة من الأهداف العامة والكمية التي تسعى الحكومة من خلال تحقيقها إلى معالجة مشكلة السكن، وبناء عدد كبير من الوحدات السكنية من أجل تلبية حاجة المواطنين إلى السكن.

1- الأهداف العامة

جميع الأهداف العامة للخطة الخمسية الحادية عشرة تتمثل تأمين مسكن مناسب لأكبر عدد ممكن من المواطنين سواء من خلال التشريعات، أو من خلال معالجة مناطق السكن العشوائي، أو من خلال بناء مساكن جديدة تلبي حاجة المواطن وذلك من خلال إعادة النظر في دور القطاع العام وتفعيل دور القطاعين الخاص والتعاوني.

ويمكن إجمال الأهداف العامة للخطة في الآتي:

أ- تلبية الاحتياجات الإسكانية اللازمة، وتحقيق التوازن بين العرض والطلب على الوحدات السكنية كماً ونوعاً.

ب- استكمال هيكله قطاع الإسكان لتوفير إدارة فاعلة له.

ج- معالجة مناطق السكن العشوائي.

د- تحسين جودة المنتج الإسكاني وتشجيع استخدامات الطاقات البديلة ونشر مفهوم العمارة الخضراء.

هـ- التركيز على دور القطاع العام وتفعيل دور القطاع التعاوني وتعزيز دور القطاع الخاص ونشر مفهوم الإسكان الاجتماعي.

(1) http://www.esca.gov.sy/?page=category&category_id=29&lang=ar

2- الأهداف الكمية

لقد تم تقدير الاحتياج السكني في الخطة الخمسية الحادية عشرة بـ / 880 / ألف وحدة سكنية، وذلك وفقاً للآتي:

أ- /520/ ألف وحدة سكنية، وذلك من أجل تلبية الطلب الناتج عن النمو السكاني.
ب- /40/ ألف وحدة سكنية، وهذا أيضاً من أجل احتياطي غير ملحوظ بنسبة 8% من الطلب الناتج عن النمو السكاني.

ج- /320/ ألف وحدة سكنية للإحلال ونسبته 1,5%.

ويتم تلبية الاحتياج السكني البالغ / 880 / ألف وحدة سكنية وفقاً لما يلي:

د- /279/ ألف وحدة سكنية، هذه الوحدات قيد الإكساء بنهاية الخطة الخمسية العاشرة.
هـ- /30/ ألف وحدة سكنية، من أجل إشغال ما نسبته 1.5% سنوياً من إجمالي المساكن الشاغرة والبالغة /394/ ألف وحدة سكنية.

و- /571/ ألف وحدة سكنية، وذلك ببناء وحدات سكنية جديدة.

وسيمت تنفيذ الخطة الخمسية الحادية عشرة من خلال نشاط القطاعات الثلاثة كالاتي:

- ينفذ القطاع العام نسبة 10% من الخطة.

- القطاع التعاوني، يقوم بتنفيذ 12% من الخطة.

- القطاع الخاص موكل إليه تنفيذ النسبة الأكبر من الخطة أي ما يعادل 78%.

وتقدر مساحة الأراضي المعدة للبناء اللازمة لتنفيذ الاحتياج الإسكاني المستقبلي: /11420/ هكتاراً.

ثانياً: السياسات التي تحقق الأهداف المرجوة

1- يجب الاعتماد على عدد من السياسات في الخطة الخمسية الحادية عشرة من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة، وأذكر من هذه السياسات الآتي:

أ- تطوير عمل المؤسسة العامة للإسكان والتوسع في مشروعاتها.

ب- إعادة النظر بالإطار القانوني لعمل القطاع التعاوني السكني وصولاً لدور أكثر تنظيماً.

ج- تنظيم عمل القطاع الخاص وتفعيل مشاركته في العملية الإسكانية بجميع مراحلها تخطيطاً وتنفيذاً وتمويلًا.

د- نشر مفهوم السكن الاجتماعي وتحفيز القطاع الخاص على المساهمة الجادة بتأمين هذا النوع من السكن إلى جانب القطاعين العام والتعاوني.

هـ- توفير التمويل الرخيص للتكاليف للشرائح المتوسطة والمحدودة الدخل.

و- تطوير قوانين الاستملاك وآليات إعداد وإصدار المخططات التنظيمية وتوسيع قاعدة المشاركة بها.

ز- التشجيع على استخدام الصيغ المختلفة من الحيازة السكنية (الحيازة بالإيجار، الإيجار المنتهي بالتمليك، الإيجار التمويلي، حق الانتفاع...)، وإعادة النظر بالمنظومة الضريبية على العقارات (بيع، تداول، ضريبة سنوية...).

ح- تفعيل القوانين والتشريعات الصادرة خلال الخطة الخمسية العاشرة والتي تخدم القطاع الخاص من ناحية التمويل والاستثمار (قانون التطوير والاستثمار العقاري).

ط- الحد من توسع مناطق السكن العشوائي/ كحل وقائي/.

ك- البدء بمعالجة مناطق السكن العشوائي (ما يعادل 20% من حجم هذه المناطق خلال سنوات هذه الخطة) وإشراك القطاع العام (المؤسسة العامة للإسكان والوحدات الإدارية والبلديات) في مشروعات محددة.

ل- تشجيع استخدام التقنيات الحديثة في صناعة البناء والتشييد.

م- الارتقاء بالعمل الهندسي لمواكبة التطورات وضمن مبدأ المنافسة.

ثالثاً: البرامج التي تحقق السياسات الموضوعية

هناك العديد من البرامج التي تساعد على تحقيق السياسات الموضوعية في الخطة الخمسية

الحادية عشر، وهي متمثلة في الآتي:

- تعديل مرسوم إحداث المؤسسة العامة للإسكان بما يتناسب مع كونها مؤسسة ذات طابع اقتصادي ومطوراً عقارياً.

- التوسع بمشروعات المؤسسة العامة للإسكان لتشمل جميع الشرائح والتركيز على السكن الاجتماعي.

- تشجيع المطورين العقاريين على بناء المساكن وطرحها بصيغ الحيازة المختلفة.

- إعطاء وزارة الإسكان والتعمير الدور الأساسي في إدارة قطاع الإسكان وتمكينها من جميع الأدوات اللازمة لذلك.

- تأسيس مركز للدراسات الإسكانية.

- الترويج لنشاط عمل الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، والتركيز على ميزات الدخل في مشروعات معالجة مناطق السكن العشوائي.

- البدء بتطبيق قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15/ لعام 2008، والقانون رقم 39/ لعام 2009 القاضي بإحداث الهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري.

- إعداد الدراسات التفصيلية للمخططات التنظيمية.

- تفعيل العمل بالقانون رقم 33/ لعام 2008 الخاص بمعالجة موضوع الملكيات العقارية في مناطق السكن العشوائي وقانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15/ لعام 2008.

- إجراء مسوحات اجتماعية تفصيلية ومعقدة لمناطق السكن العشوائي المراد البدء بتنظيمها وفق برنامج زمني محدد ومعلن.

- تحديد طرق معالجة مناطق السكن العشوائي بما يتناسب مع كل منطقة (إعلان مشروعات تطوير عقاري، التعاون مع المؤسسة العامة للإسكان أو مع الجهات الحكومية القادرة على العمل بهذا المجال).

- تحديد برنامج زمني منظم للعمل في معالجة مناطق السكن العشوائي بدايةً من إجراء المسوحات وحتى البدء بتنفيذ المشروعات.

- تفعيل القوانين والقرارات الصادرة الخاصة باستخدام الطاقات المتجددة، وأنظمة العزل الحراري، بهدف تحسين كفاءة الطاقة في الأبنية.

- تطوير الكود العربي السوري بما يواكب استخدام التقنيات الحديثة في البناء.

- إقامة المعارض المتخصصة باستخدام تقنيات البناء.

- تطوير نظامي التصنيف وممارسة المهنة للمهندسين والمقاولين.

- وضع أسس ومعايير ودليل العمارة الخضراء.

رابعاً: المشروعات اللازم القيام بها لتحقيق أهداف الخطة

تقدر الاستثمارات اللازمة لبناء الوحدات السكنية الجديدة بحدود /750/ مليار ليرة سورية، موزعة على القطاعات الثلاثة (العام، التعاوني، الخاص) وفق ما يلي:

• /600/ مليار ليرة سورية، موجهة للاستثمارات اللازمة لتنفيذ مشروعات الإسكان الخاصة جزء منها عن طريق التمويل الذاتي والقروض الفردية لبناء الأسر لمساكنها، والباقي فرص استثمارية أمام شركات التطوير العقاري المؤهلة.

• /90/ مليار ليرة سورية، مخصصة للاستثمارات اللازمة لتنفيذ مساكن القطاع التعاوني تمول من المستفيدين والقروض.

• /60/ مليار ليرة سورية، مخصصة للاستثمارات اللازمة لتنفيذ مشروعات القطاع العام الإسكانية (بشكل رئيسي المؤسسة العامة للإسكان حيث يمول صندوق الدين العام /15/ مليار ليرة سورية والباقي من المستفيدين والقروض).

خامساً: دور المؤسسة العامة للإسكان في الخطة الخمسية الحادية عشرة

ركزت استراتيجية عمل المؤسسة على:

- تعزيز وتعميق البعد الاجتماعي لقضية السكن والتوسع في مشروعات السكن الاقتصادي، وخاصة مشروع إسكان الشباب ليشمل جميع المحافظات.
- توسيع وتعزيز مشاركة القطاع الخاص المنظم بتنفيذ مشروعات الإسكان.
- المساهمة في إحداث هيكلية مناسبة لبنك المعلومات ومركز دراسات إسكانية في سورية.

- المشاركة بوضع الاستراتيجية الوطنية للإسكان مع الجهات الوصائية المعنية في الدولة.
- المشاركة في وضع تشريع خاص بالاستثمار العقاري.
- العمل على انتقال دور الدولة من مهمة تأمين السكن بشكل مباشر للمواطنين إلى مهمة تسهيل الحصول على المسكن المناسب لكل حسب احتياجاته، وذلك بتأمين الأرض المناسبة والتمويل المناسب، وكذلك زيادة العروض من المساكن الجاهزة في سوق السكن.
- العمل على تفعيل جميع أنواع الحيازات السكنية وعدم الاقتصار على نوع واحد من هذه الحيازات، وهي الحيازة عن طريق الملكية وتشجيع الاستثمار في السكن بغرض التأجير.
- المشاركة في دراسة وتطوير جميع التشريعات المتعلقة بقطاع الإسكان وتوحيد قوانين السكن والجهة المشرفة على الإسكان في سورية، وخلق آلية جديدة لتأمين الأراضي المعدة للبناء من خلال تبسيط إجراءات تصديق وتنفيذ المخططات التنظيمية والتفصيلية ووضع آليات جديدة تتضمن سرعة الإنجاز، وتعديل قوانين الاستملاك الحالية وتوحيدها، وإحداث هيئة متخصصة بتأمين المقاسم المعدة للبناء نظراً للعجز الكبير الحاصل حالياً.
- تركيز نشاط المؤسسة العامة للإسكان على إقامة الضواحي السكنية الجديدة المتكاملة ضمن المجتمعات العمرانية الجديدة، وتضمينها ما يلزم من نقاط الجذب وأقطاب النمو.
- تلبية احتياجات شرائح محددة وأساسية في المجتمع من السكن (منذرين بالهدم - أساتذة الجامعات - القضاة...) عبر عقود أصولية مع الجهات المعنية، تتضمن برامج التمويل اللازمة لتنفيذها.
- الاستمرار ببناء سكن العاملين بالدولة تنفيذاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 2002 وفق أسس جديدة.
- المساهمة في حل مشكلة السكن العشوائي في محافظات القطر (حلول وقائية - حلول علاجية)، من خلال تنظيم تجمعات سكنية جديدة في أطراف المدن الكبرى وتخديمها بالمرافق العامة.
- تحديث أساليب وتقنية تنفيذ الأبنية السكنية عبر تأهيل شركات مقاولات كبرى للمشاركة في عملية التنفيذ بأساليب جديدة وبما يضمن:
 - اختصار مدة التنفيذ.
 - تخفيض التكاليف.
 - السلامة الإنشائية.
- ويتركز نشاط المؤسسة بشكل رئيسي في تنفيذ برامج الإسكان الاجتماعي، من خلال تنفيذ وحدات سكنية منخفضة ومتوسطة التكاليف.

- الاستثمارات المخططة: /60/ مليار ليرة سورية تتوزع على الموازنات الثلاثة: الموازنة الاستثمارية 25%، موازنة السكن الشعبي ومشتريات بغرض البيع 50%، وموازنة الادخار السكني 25%. وتتخلص مشروعات الموازنة الاستثمارية للمؤسسة بما يلي:

- مشاريع المرافق العامة.
- مشروع السكن الشبابي، حيث يتم تمويل/30%/ فقط من كلفة هذا المشروع بدون فائدة.
- مشروع سكن العاملين في الدولة، ويتم تمويل هذا المشروع بمبلغ مقطوع لا يتجاوز 300 مليون ليرة سورية سنوياً وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم /46/ لعام 2002.
- مشروعات إعادة إعمار القرى المحررة في القنيطرة.
- مشروع سكن قضاة وزارة العدل ومجلس الدولة.
- مشروعات المباني الإدارية للمؤسسة في المحافظات.
- مشروع أتمتة وربط مديريات وفروع المؤسسة بشبكة حاسوبية.
- التأهيل والتدريب.

من خلال ما سبق يمكن القول، إنه بالرغم من تعدد التشريعات والمراسيم، إلا أن مشكلة السكن استمرت مستعصية على الحل، مما حولها إلى أزمة حقيقية ومشكلة مزمنة، فرضت آثارها الضارة على بنية المجتمع، وزادت من مناطق السكن العشوائي، وخاصة في المحافظات الكبرى، وهذا ما يدعو إلى النهوض بشكل قوي، خاصة وأن سورية تمتلك الإمكانيات مما يمكنها من تجاوز الأزمة من خلال مزيد من التسهيلات والمرونة ومساعدة كل الأطراف الحكومي والتعاوني والخاص لكي يكونوا فعلاً عاملاً فعالاً ومجدياً ومؤثراً في القطاع السكني والعقاري.

الملحق

القانون رقم 15 للعام 2008 قانون التطوير والاستثمار العقاري

رئيس الجمهورية
بناء على أحكام الدستور
وعلى ما أقره مجلس الشعب في جلسته المنعقدة بتاريخ 25/6/1429 هـ الموافق في
29/6/2008 م .
يصدر ما يلي:

الباب الأول الفصل الأول

- تعاريف

- مادة (1)

يقصد بالتعابير والكلمات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني الواردة إلى جانب كل منها:
القانون: قانون التطوير والاستثمار العقاري .
الوزارة: وزارة الإسكان والتعمير .
الوزير: وزير الإسكان والتعمير .
الهيئة: الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري .
المجلس: مجلس إدارة الهيئة .
رئيس المجلس: رئيس مجلس إدارة الهيئة .
المدير العام: مدير عام الهيئة .
اللجنة الفنية: لجنة مختصة ترتبط بالمجلس لتقديم الرأي الفني له .
منطقة التطوير العقاري: هي العقارات وأجزاء العقارات المشمولة بأحكام هذا القانون سواء كانت
مبنية أو غير مبنية .
الجهة الإدارية: المؤسسة العامة للإسكان أو الوحدة الإدارية
برنامج التطوير العقاري: البرنامج التخطيطي والمخطط التوجيهي لاستخدامات الأراضي في
منطقة التطوير العقاري .
المشروع: كل مشروع تطوير عقاري يتم ترخيصه وفقاً لأحكام هذا القانون .

المطور العقاري: الشخص الطبيعي أو الاعتباري السوري ومن في حكمه أو العربي أو الأجنبي الذي تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في هذا القانون وتعليماته التنفيذية.

- المادة (2)

تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتسمى "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري" وترتبط بوزير الإسكان والتعمير ويكون مقرها دمشق ويجوز إحداث فروع لها في المحافظات.

الفصل الثاني

الأهداف

- المادة (3)

تهدف الهيئة إلى تنظيم أعمال التطوير العقاري وتشجيع الاستثمار في هذا المجال لزيادة مساهمته في عملية البناء والإعمار وتفعيل دور القطاع الخاص الوطني في هذا الإطار وجذب الاستثمارات العربية والأجنبية للمشاركة في التطوير العقاري بما يحقق المساهمة في:

أ- إمداد قطاع الإسكان والتعمير بما يلزم من الأراضي المعدة للبناء والأبنية والخدمات والمرافق اللازمة لها.

ب- إقامة مدن وضواحي سكنية متكاملة "مجتمعات عمرانية جديدة".

ج- معالجة مناطق السكن العشوائي.

د- تأمين الاحتياجات الإسكانية لذوي الدخل المحدود بشروط ميسرة.

الفصل الثالث

إدارة الهيئة

- المادة (4)

يتولى إدارة الهيئة:

- مجلس إدارة.

- مدير عام.

- المادة (5)

أ / يتألف المجلس من:

- الوزير رئيساً
- المدير العام نائبا للرئيس المدير العام للمؤسسة العامة للإسكان عضواً
- المدير العام للمصالح العقارية عضواً معاون المدير العام عضواً
- مدير التخطيط العمراني في وزارة الإدارة المحلية والبيئة عضواً ممثل عن وزارة المالية" بمرتبة مدير على الأقل" عضواً.
- ممثل عن وزارة الاقتصاد "بمرتبة مدير على الأقل" عضواً.
- ممثل عن وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي "بمرتبة مدير على الأقل" عضواً ممثل عن وزارة السياحة "بمرتبة مدير على الأقل" عضواً .
- ممثل عن هيئة تخطيط الدولة" بمرتبة مدير على الأقل" عضواً ممثل عن هيئة الاستثمار السورية "بمرتبة مدير على الأقل" عضواً ممثلان عن القطاع الخاص في مجال التطوير العقاري يسميهما رئيس مجلس الوزراء عضوين.
- ب/ يصدر رئيس مجلس الوزراء قرارا بتسمية رئيس وأعضاء مجلس الإدارة وتحديد تعويضات أعضاء المجلس والمقرر .
- ج/ يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه كل شهرين مرة على الأقل وكلما دعت الحاجة لذلك وتعتبر الجلسة قانونية بحضور الأكثرية من الأعضاء بمن فيهم الرئيس .
- د/ تتخذ قرارات مجلس الإدارة بالأكثرية المطلقة في جلسة قانونية وفي حال التساوي يرجح جانب الرئيس .

هـ / يسمى الوزير مقرا للمجلس

- المادة (6)

يمارس المجلس جميع المهام والصلاحيات اللازمة لإعداد السياسات والخطط العامة للتطوير والاستثمار العقاري ومتابعة تنفيذها بما يحقق أهداف الهيئة وله على وجه الخصوص القيام بما يلي:

- أ/ اعتماد الموازنة التقديرية والميزانية والحسابات الختامية السنوية للهيئة .
- ب/ اقتراح مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بمهام الهيئة ونشاطاتها.
- ج/ اقتراح نظام مزولة مهنة التطوير العقاري ويصدر بقرار من الوزير.
- د/ اقتراح إحداث مناطق التطوير العقاري التي تخضع لأحكام هذا القانون .

هـ/ الموافقة على منح التراخيص لمزاولة مهنة التطوير العقاري وإلغاء التراخيص الممنوحة في حال مخالفة شروط منحها .

و/ الموافقة على تشميل المشاريع وفقا لأحكام هذا القانون وإلغاء التشميل في حال مخالفة شروطه .

ز/ إقرار لائحة التسهيلات والمزايا للمشاريع المشملة وكذلك إلغاؤها كليا أو جزئيا للمشاريع المخالفة .
ح/ إقرار تصنيف المشاريع وتحديد أسس المشاريع ذات الأبعاد الاجتماعية وتعديلها كلما اقتضت الحاجة .

ط/ اقتراح استملاك العقارات وأجزاء العقارات لإحداث مناطق التطوير العقاري .

ي/ إقرار شراء عقارات وأجزاء عقارات أملاك الدولة الخاصة الواقعة خارج المخططات التنظيمية اللازمة لإحداث مناطق التطوير العقاري .

ك/ الموافقة على التعاقد مع الخبراء وتكليف باحثين من خارج الهيئة لإجراء بعض البحوث والدراسات ضمن خطة الهيئة .

ل/ اقتراح التعليمات التنفيذية لهذا القانون .

م/ الموافقة على إقامة وتنظيم مؤتمرات ولقاءات وندوات متخصصة في مجال عمل الهيئة في الداخل والخارج والمشاركة بها بالتنسيق مع الجهات المعنية.

- المادة (7)

أ / يعين المدير العام للهيئة بمرسوم يحدد فيه أجره وتعويضاته .

ب/ يكون للمدير العام معاون أو أكثر يسمى وتحدد صلاحياته بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير العام.

- المادة (8)

يتولى المدير العام إدارة وتصريف شؤون الهيئة ويمارس بشكل خاص ما يلي:

أ / تمثيل الهيئة في علاقاتها مع الغير وأمام القضاء وله أن يفوض غيره بذلك.

ب/ تنفيذ ما يتخذه المجلس من قرارات وموافقات ولاسيما ما يتعلق بما يلي:

- ترخيص مزاولة المهنة وإلغاؤه للمخالفين.

- تشميل المشاريع بأحكام هذا القانون وإلغاؤه للمخالفين .

- إصدار أسس المشاريع ذات الأبعاد الاجتماعية .

- تصنيف المشاريع .

- إصدار لائحة التسهيلات والمزايا الخاصة بكل مشروع .

ج/ عقد النفقات والأمر بتصنيفتها وصرفها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

د/ إعداد التقارير السنوية عن نشاطات الهيئة .

- هـ/ اقتراح تسمية المديرين في الهيئة وتصدر قرارات التسمية عن الوزير .
و /إصدار الصكوك المتعلقة بأوضاع العاملين.

- المادة (9)

أ / تشكل لجنة فنية من :

- المدير العام رئيساً مديراً التخطيط العمراني في وزارة الإدارة المحلية والبيئة عضواً
- ممثل عن وزارة الإسكان والتعمير في مجال مياه الشرب والصرف الصحي عضواً
- معاون المدير العام للشؤون الفنية في المؤسسة العامة للإسكان عضواً مديراً التنظيم في المؤسسة العامة للإسكان عضواً ممثل عن وزارة الكهرباء عضواً
- ممثل عن وزارة السياحة عضواً ممثل الوحدة الإدارية التي تقع منطقة التطوير العقاري ضمن حدودها الإدارية يسميه المحافظ عضواً .

ب/ يسمى أعضاء اللجنة بقرار من الوزير بناء على اقتراح الجهات التي يعملون لديها .

ج/ تتولى اللجنة دراسة المواضيع التي تحال لها من مجلس الإدارة وتقديم الاقتراحات اللازمة بشأنها

د /يحق للجنة الاستعانة بمن يلزم من خبرات العاملين في الجهات العامة أو اقتراح التعاقد مع خبرات من القطاع الخاص بموجب عقود محددة المدة والغاية يوافق عليها مجلس الإدارة .
هـ / تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها كلما دعت الحاجة.

الباب الثاني

الفصل الأول

مناطق التطوير العقاري

- المادة (10)

أ/ خلافاً لأي نص نافذ تحدث منطقة التطوير العقاري داخل أو خارج التنظيم وتعين حدودها وتسمى الجهة الإدارية المسؤولة عنها بقرار رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من المجلس بعد استطلاع رأي الوحدة الإدارية المعنية بهدف:

1/ توفير وتهيئة الأراضي اللازمة لإقامة مناطق سكنية وتأمين خدماتها ومرافقها وإنشاء المساكن والأبنية عليها.

2/ هدم وإعادة بناء أو تأهيل وتجديد مناطق سكنية قائمة.

3 / إقامة مناطق الخدمات الخاصة غير السياحية .

ب/ يراعي عند تحديد مناطق التطوير العقاري والموافقة على إحداثها ما يلي:

- 1- أن تكون خارج مناطق المنع والحرمات " مناطق عسكرية-مطارات-موانئ- ينابيع-غابات-أراض مشجرة- آثار-طرق-مجاوي سيل-المناجم-المقالع-آبار النفط-خطوط التوتر العالي.
 - 2 - أن تكون خارج المناطق ذات الصفة السياحية المعتمدة من قبل المجلس الأعلى للسياحة .
 - 3-ألا تقل مساحتها عن المساحة المحددة بالتعليمات التنفيذية لهذا القانون .
- ج/ يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وطلب تتقدم به الوزارة المختصة ويوافق عليه المجلس اعتبار مناطق محددة للنشاط الصناعي أو السياحي أو أي نشاط تنموي آخر داخل أو خارج مناطق التنظيم مناطق تطوير عقاري بما في ذلك تحديد تصنيفها وتخضع لإحكام هذا القانون وتستفيد من ميزات.

- المادة (11)

أولاً: يتم تأمين العقارات اللازمة لإحداث مناطق التطوير العقاري من خلال:

- أ / أملاك الدولة الخاصة غير المخصصة لإحدى الجهات العامة وتنقل ملكيتها إلى الوحدة الإدارية مجاناً إذا كانت واقعة داخل المخطط التنظيمي وبالأسعار التي يتم الاتفاق عليها بين الجهة الإدارية ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي إذا كانت خارج التنظيم .
- ب/ العقارات وأجزاء العقارات العائدة للجهة الإدارية داخل أو خارج التنظيم.
- ج/ العقارات وأجزاء العقارات المملوكة من الأفراد التي يتم استملاكها لغايات إحداث مناطق التطوير العقاري .

د/ العقارات التي تقع بملكية المطور العقاري أو يرغب مالكوها بالاتفاق معه بإخضاعها لأحكام هذا القانون مع التزام المطور العقاري بما يلي:

- 1- تأمين السكن البديل داخل المنطقة أو خارجها أو دفع البديل النقدي للشاغلين وفق ما يتم الاتفاق عليه بين المطور العقاري والشاغلين
- 2- تنفيذ أو إعادة تأهيل البنى التحتية والمرافق العامة للمنطقة إن وجدت بما ينسجم مع البرنامج التخطيطي للمشروع ووفق ما يتم الاتفاق عليه مع الجهة الإدارية.
- 3 -التنازل عن ملكية المشيدات العامة والطرق والساحات والحدائق العامة والبنى التحتية للجهة الإدارية مجاناً .

ثانياً: أ / يسمح للمطور العقاري في حال تملكه لهذه العقارات أو توكيله من قبل المالكين بتوحيد عقارات المنطقة ومن ثم تقسيمها إلى مقاسم وفق نظام ضابطة البناء والمخطط التنظيمي المصدق

أو تعديل البرنامج التخطيطي للمنطقة إن وجد ووضع مخطط تنظيمي عام وتفصيلي ونظام ضابطة بناء جديد وتصديقها أصولاً من الوزير المختص.

ب/ تصدر رخص البناء من الوحدة الإدارية المختصة داخل المخططات التنظيمية وداخل حدودها الإدارية أو المكتب التنفيذي للمحافظة المختصة خارج الحدود الإدارية للوحدات الإدارية .

ثالثاً: الاستملاك:

1 /تستملك العقارات الواقعة ضمن مناطق التطوير العقاري والعائدة للإفراد لصالح الجهة الإدارية وتسجل باسمها في السجل العقاري بقرار من رئيس مجلس الوزراء سواء كانت ملكاً صرفاً أو ملكاً للوقف أو مثقلة بحق وقي وذلك وفق أحكام قانون الاستملاك النافذ وتعديلاته .
2/ أ تلتزم الجهة الإدارية وبموجب البرنامج التخطيطي المصدق والعقد المبرم مع المطور العقاري لهذه المنطقة بتخصيص /40/ بالمائة من المساحات الطابقية السكنية الناتجة كمقاسم سكنية وذلك لبيعها لأصحاب العقارات المستملكة في منطقة التطوير العقاري كل بنسبة مساحة عقاراته التي تم استملاكها من إجمالي المساحة المستملكة وتطبق هذه الفقرة حصراً على الاستملاكات الواقعة بعد تاريخ نفاذ هذا القانون .

ب/ تلتزم الجهة الإدارية بتطبيق أحكام الفقرة /ج/ من المادة /4/ من المرسوم التشريعي رقم /20/ لعام /1983/ لتحديد النفقات التي سيتم بناء عليها تحديد قيمة المقاسم السكنية المباعة لأصحاب الأراضي المستملكة.

3 / يلتزم أصحاب الأراضي المستملكة في منطقة التطوير العقاري المخصصون بمقاسم سكنية وفق الفقرة /2/ أعلاه بإعمار مقاسمهم وفق البرنامج التخطيطي والمخططات التنظيمية التفصيلية وضوابط البناء المصدقة للمنطقة وتطبق على هذه المقاسم أحكام القانون /14/ لعام /1974/
4 / يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الإدارة المحلية والبيئة يوافق عليه المجلس إحداث مناطق للتطوير العقاري ضمن مناطق التوسع العمراني في مدن مراكز المحافظات.

5/ مع مراعاة الغايات الاستملاكية وقانون العقود النافذ يسمح للجهة الإدارية في مناطق التطوير العقاري الجارية بملكيتها ما يلي:

أ/ القيام بنفسها أو عن طريق الغير بتنفيذ البرنامج التخطيطي والمخططات التنظيمية التفصيلية والبرنامج الإسكاني المقررة لهذه المناطق.

ب/ تنفيذ مشاريعها بأسلوب التحاصص مع المطورين العقاريين المرخص لهم وفق أحكام هذا القانون بإحدى الطرق التالية /المناقصة/ استدرج العروض /العقد بالتراضي/ كما يلي:

- تقدم الجهة الإدارية الأراضي اللازمة مع الاضبارة الخاصة بكل مشروع .
- يلتزم المطور العقاري بالتمويل اللازم لتنفيذ المشروع .
- يخصص المطور العقاري بحصة من مقاسم الفئتين الثانية أو الثالثة أو المساكن في المشروع المنفذ أو في أي مشروع آخر تملكه الجهة الإدارية.

المادة(12)

فيما عدا الأحكام المنصوص عليها في المادة السابقة تطبق الأحكام الواردة في قانون الاستملاك النافذ وتعديلاته.

الفصل الثاني

مشاريع التطوير العقاري وشروط الترخيص

- المادة (13)

- أ/ تصنف مناطق التطوير العقاري بحسب موقعها الجغرافي إلى ثلاث مناطق على النحو الآتي:
- المنطقة الأولى: دمشق- ريف دمشق- حلب .
 - المنطقة الثانية: حمص- حماة- اللاذقية- طرطوس .
 - المنطقة الثالثة: باقي المحافظات ادلب- دير الزور- الحسكة- الرقة- السويداء- درعا- القنيطرة .
- ب/ تصنف المشاريع بحسب غاياتها إلى:
- 1- مشاريع ذات أولوية.
 - 2 - مشاريع ذات أبعاد اجتماعية.
 - 3 - مشاريع مناطق الخدمات الخاصة غير السياحية.
 - 4- مشاريع التطوير العقاري الأخرى.

- المادة (14)

- أ / تعتبر المشاريع ذات أولوية في الحالات التالية:
- 1 /المشاريع الاستراتيجية التي تتضمن إقامة مجتمعات عمرانية جديدة بهدف تنمية مناطق محددة في ضوء المعطيات المتوفرة للتخطيط الإقليمي الشامل لدى الجهات المختصة ومعطيات الجهة الإدارية.
 - 2 / مشاريع معالجة مناطق السكن العشوائي .
 - 3 /المشاريع التي تهدف لتأمين السكن البديل للمنزحين بالهدم.
 - 4 / مشاريع ابواء المتضررين من الكوارث الطبيعية.

ب/ تعتبر المشاريع ذات أبعاد اجتماعية إذا كانت تهدف إلى تأمين إسكان شرائح محددة من المجتمع بشروط ميسرة عن طريق تملك مقاسم معدة للبناء أو تملك وحدات سكنية تقسيماً أو إيجار هذه الوحدات وذلك بمساحات اقتصادية وبأسعار وأقساط تتناسب مع متوسطي الدخل لهذه الشرائح .

ج/ مشاريع مناطق الخدمات الخاصة غير السياحية والعائدة ملكيتها للمطور العقاري أو الجهة الإدارية: المشاريع التي تتضمن إقامة مناطق خدمات متطورة / طبية- تعليمية- تجارية- رياضية/ ويتم ترخيصها إدارياً من الجهات العامة المختصة وفق الأصول النافذة.

د/ مشاريع التطوير العقاري الأخرى: وهي أي مشاريع يرخّص لها وفق أحكام هذا القانون وتعليماته التنفيذية ولا تحقق الاشتراطات الواردة في الفقرة / أ / ب / ج / من هذه المادة.

-المادة(15)

أ / تتولى الجهة الإدارية أعداد البرامج التخطيطية والمخططات التنظيمية العامة والتفصيلية لمنطقة التطوير العقاري ويجوز لها تكليف المطورين العقاريين الذين يتقدمون بعروضهم لتنفيذ المنطقة بإعداد البرامج التخطيطية والمخططات وتقديمها مع العرض .

ب/ خلافاً لأي نص نافذ تتولى اللجنة الفنية ما يلي:

1 / النظر بالبرامج التخطيطية والمخططات التنظيمية العامة والتفصيلية والواجب العمرانية وأنظمة البناء وتعديلاتها المعروضة عليها من المجلس في مناطق التطوير العقاري.

2 / النظر بالاعتراضات الواردة على المخططات وأنظمة البناء الواردة بالفقرة السابقة بعد إعلانها من قبل المجلس وتحدد مدة الإعلان بثلاثين يوماً.

3 / ترفع اللجنة اقتراحاتها وتوصياتها في كل حالة عن طريق المجلس إلى الوزير المختص ليصدر قرار التصديق اللازم بشأنها.

-المادة(16)

أ / تصنف المقاسم الناتجة عن تنظيم منطقة التطوير العقاري إلى الفئات التالية:

- الفئة الأولى: المشيدات العامة وتشمل مراكز الجهة الإدارية والوحدات الشرطة ومراكز الإطفاء والمعابد والأماكن المعدة للآثار العامة وكذلك المستشفيات والمستوصفات والمدارس والمنشآت التعليمية والمكتبات والمراكز الثقافية والملاعب الرياضية ومراكز الرعاية الاجتماعية المخصصة للنفع العام .

- الفئة الثانية: المقاسم الخدمية بما فيها/ المحلات التجارية والمنشآت التعليمية الخاصة والمشافي والمراكز الطبية الخاصة والمنشآت الرياضية الخاصة ومراكز الرعاية الاجتماعية الخاصة ومراكز التسوق والمباني السياحية الخاصة.

- الفئة الثالثة: المقاسم السكنية .

- ب/ تنقل ملكية الفئة الأولى من المقاسم المحدثة إلى الجهات المعنية مجاناً .
- ج/ تنقل ملكية الفئتين الثانية والثالثة إلى المطور العقاري كلاً أو جزءاً بموجب عقد مع الجهة الإدارية وذلك بعد تنفيذ المطور العقاري لالتزاماته العقدية .
- د/ تعتبر الطرق والمساحات والحدائق والإنارة العامة المنفذة من قبل المطور العقاري من الأملاك العامة للوحدة الإدارية.

-المادة (17)

- يمارس الأشخاص السوريون الطبيعيون أو الاعتباريين ومن في حكمهم مهنة التطوير العقاري وفقاً لأحكام هذا القانون وتعليماته التنفيذية وتحدد التعليمات التنفيذية على الأخص ما يلي:
- الشروط المالية والفنية والشروط الأخرى الواجب توفرها في المطور العقاري
 - شروط تشميل المشاريع وإلغاء هذا التشميل
 - شروط الترخيص لمزاولة المهنة وإلغاء هذا الترخيص .
 - أحكام التنازل عن المشروع. /تحديد بدلات الترخيص.

الفصل الثالث

إحداث شركات التطوير العقاري

-المادة(18)

- أ / يسمح للشركات العربية والأجنبية المتخصصة في التطوير العقاري بإحداث فروع لها في الجمهورية العربية السورية لممارسة نشاطاتها وفق أحكام المرسوم التشريعي /151/ لعام /1952/ وتعديلاته والأسس التي تحددها التعليمات التنفيذية .
- ب/ يسمح بإنشاء شركات محدودة المسؤولية ومساهمة سورية وشركات مشتركة للتطوير العقاري تساهم فيها الجهة الإدارية وغيرها من الجهات العامة المختصة وتحدد نسبة مساهمة القطاع العام بقرار من رئيس مجلس الوزراء .
- ج/ تخضع طلبات الحصول على الترخيص بإنشاء الشركات إلى موافقة المجلس.

- المادة (19)

- يتم إنشاء الشركات المساهمة وفق الشروط الآتية:
- أ/ أن تكون أسهمها اسمية قابلة للتداول وفق أحكام قانون هيئة الأوراق والأسواق المالية على أن يخضع تداول أسهم الجهات العامة لموافقة وزير الاقتصاد والتجارة.

ب/ أن تكون جميع أسهمها مملوكة من مواطني الجمهورية العربية السورية سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين ويسمح لرعايا الدول العربية أو الأجنبية سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أم اعتباريين المشاركة أو المساهمة في تأسيس الشركات شريطة ألا يتجاوز مجموع مساهماتهم في رأسمال الشركة نسبة 49 بالمئة .

وبجميع الأحوال لا يجوز لأي شخص طبيعي أن يمتلك أكثر من 5 بالمئة من رأسمال الشركة كما لا يجوز لأي شخص اعتباري أن يمتلك أكثر من 40 بالمئة من رأسمال الشركة .

ج /تسدد قيمة مساهمة المواطنين السوريين المقيمين بالعملة السورية أما مساهمات غير المقيمين وغير السوريين فتسدد بالقطع الأجنبي بسعر الصرف الفعلي حسب نشرة أسعار الصرف التي يصدرها مصرف سورية المركزي.

الفصل الرابع

العلاقة بين المطور العقاري والجهة الإدارية

-المادة (20)

تحدد العلاقة بين الجهة الإدارية والمطور العقاري لأي نوع من المشاريع الخاضعة لأحكام هذا القانون بعقد يذكر فيه على وجه الخصوص صلاحيات الجهة الإدارية في الإشراف على التنفيذ وواجبات وحقوق الطرفين والالتزامات المترتبة عليهما أثناء التنفيذ بالإضافة إلى الشروط الأخرى التي تضمنت تنفيذ المشروع وفق ما هو مرخص له ضمن المدة الزمنية المحددة مع الأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية ضمن صيغة العقد:

أ / يلتزم المطور العقاري بتسجيل المقاسم والمسكن الناتجة عن المشروع في دائرة المصالح العقارية المختصة .

ب/ يتم تأمين ما يلزم للمشروع من شبكات المياه ومحطات توليد ومراكز تحويل وشبكات التوزيع للطاقة الكهربائية وشبكات الهاتف وخدمات الاتصال وشبكات الصرف الصحي ومحطات المعالجة اللازمة والطرق والأرصفة والإنارة العامة والحدائق العامة وذلك إما عن طريق الجهة المختصة بكل مرفق أو عن طريق المطور العقاري مباشرة تبعاً لما يتم الاتفاق عليه وبينه وبين تلك الجهات . كما يجوز للمطور العقاري تنفيذ المدارس والمشافي العامة وأبنية الخدمات كافة على حساب الجهات المختصة وبالاتفاق معها .

ج/ يتم التصرف بالعقارات الناتجة عن تنفيذ منطقة التطوير العقاري وفق القوانين والأنظمة النافذة المتعلقة بتملك العرب والأجانب في سورية ويلتزم المطور العقاري بإنجاز عمليات التصرف بالمقاسم أو المساكن أو الأبنية وفق الأصول القانونية النافذة وبما لا يخالف أحكام الفقرة /ح/ من هذه المادة ويتعين عليه توثيق أي شكل من أشكال التصرف وفق نماذج تحدد بقرار من الوزير .

د/ يجوز الوعد بالبيع لأي /مقسم- ارض- بناء /ضمن المشروع من قبل المطور العقاري الأصلي المرخص له بالمشروع قبل إنجاز كافة الأعمال الخاصة به والمرخص بموجبها وعن طريق دائرة المصالح العقارية المختصة ويعتبر باطلا بطلانا مطلقا كل تصرف خلافا لذلك .

هـ/ تحديد مدة زمنية قصوى من تاريخ منح الترخيص بالمشروع أو من تاريخ تسليم الأرض للمطور العقاري أيهما ابعدا لاستكمال أعمال التأسيس والتحضير له: تجب بعدها المباشرة الفعلية بالتنفيذ وإنجاز المشروع ضمن المدة المحددة بالعقد وإضافة للشروط الخاصة المتعلقة بأحكام التأخير في كل مشروع يحق للمجلس وبناء على اقتراح الجهة الإدارية المعنية إلغاء التسهيلات والمزايا الممنوحة للمشاريع جزئيا أو كليا في حال تأخر إنجازها عن مواعيدها المحددة لأسباب غير مبررة.

و/ يحق للجهة الإدارية في حال لم يتم المطور العقاري خلال المدة المحددة بموجب الفقرة السابقة باتخاذ إجراءات جديّة لمباشرة العمل الفعلي دون وجود أسباب تبرر ذلك وتقبلها الجهة الإدارية أن تلغي ترخيص المشروع وتلغي العلاقة التعاقدية القائمة بينها وبين المطور العقاري مع تطبيق الأحكام الجزائية المترتبة عليه والمنصوص عليها في العقد المبرم بينهما مع احتفاظها بحق تنفيذ برنامج التطوير العقاري المصدق للمنطقة من قبلها مباشرة أو من قبل مطور عقاري آخر وتحدد التعليمات التنفيذية الإجراءات اللازمة لتطبيق هذه الفقرة .

ز /إضافة لما سبق وفي مشاريع التطوير العقاري الواقعة ضمن مناطق السكن العشوائي والمخالفات يلتزم المطور العقاري بتأمين السكن البديل والمناسب لشاغلي منطقة المشروع وتسليمه للجهة الإدارية وفق المسح الاجتماعي الذي تعده الجهة الإدارية والجاري للمنطقة بتاريخ اعتمادها منطقة تطوير عقاري أو التعويض للراغبين منهم ببديل نقدي كما تلتزم الجهة الإدارية بإخلاء الشاغلين بعد تسليمهم السكن البديل وتسليم موقع المشروع خاليا من الإشغالات للمطور العقاري وذلك وفق الأنظمة النافذة وما ينص عليه العقد المبرم بين الطرفين .

ح /لا يحق للمطور العقاري الخاص أن يتصرف بالمقاسم السكنية الناتجة عن التنظيم والتي تؤول ملكيتها إليه جزئيا أو كليا نتيجة عقد يبرمه مع الجهة الإدارية إلا بعد بنائها وبراعي في العقد المبرم بين المطور العقاري والجهة الإدارية النسبة المطلوبة من المساكن المعدة للإيجار أو المساكن لذوي الدخل المحدود وتوضع إشارة بمنع التصرف على المقاسم لحين إنجاز البناء.

الفصل الخامس

ضمانات حسن التنفيذ

- المادة (21)

1 / يقوم المطور العقاري بإيداع نسبة لا تقل عن 5 بالمائة من الكلفة التقديرية للمشروع في احد المصارف السورية المعتمدة كضمانة للتنفيذ وقبل البدء به وتحدد هذه النسبة من قبل الجهة الإدارية المختصة حسب كلفة المشروع.

2 / يسمح باسترجار نسبة من المبلغ المودع مع تقدم أعمال التنفيذ على أن تتأكد الجهة الإدارية من تزامن تطور التنفيذ مع عمليات الاسترجار من الحساب وصولاً إلى التنفيذ الكامل للمشروع .

3 / لا يسمح بالإعلان عن الوعد بالبيع لكافة المقاسم إلا بعد إيداع ضمانة التنفيذ المشار إليها في البند /1/ في المصرف

الباب الثالث

الفصل الأول

التسهيلات والمزايا

- المادة (22)

أ / تستفيد المشاريع المرخصة وفق أحكام هذا القانون من التسهيلات الآتية:

1- الإدخال المؤقت طيلة فترة إنجاز المشروع لجميع احتياجاتها من الآلات والاليات والأجهزة والتجهيزات والمعدات وسيارات العمل اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع شريطة استخدامها حصراً لأغراض المشروع ووفق القوانين والأنظمة النافذة.

2- استيراد جميع مواد البناء وتجهيزات الإكمال اللازمة لتنفيذ المشاريع المرخصة .

3- تتم عمليات الاستيراد المشار إليها في الفقرة السابقة دون التقيد بأحكام وقف ومنع وحصر الاستيراد ونظام الاستيراد المباشر من بلد المنشأ .

ب/ يحق للمطورين العقاريين المرخص لهم بمزاولة مهنة التطوير العقاري ولغاية تنفيذ مشاريع خارج سورية الإخراج المؤقت للآليات والمعدات والتجهيزات التي سبق لهم إدخالها بشكل مؤقت في إطار تنفيذ مشروع تطوير عقاري وفقاً لأحكام هذا القانون وبموافقة المجلس.

ج/ يمكن للمطور العقاري أثناء فترة تنفيذ المشروع إجراء عمليات الاستبدال للبنود التي تم إدخالها بشكل مؤقت وإدخال بدائل أحدث تكنولوجياً.

- المادة (23)

أ / لا يجوز التخلي عن مستوردات المشروع المحددة في البند أ/ 2 من المادة 22 من هذا القانون أو استخدامها في غير أغراض المشروع إلا بموافقة المجلس .
ب/ يلتزم المطور العقاري باستيراد احتياجات المشروع حصراً من المستوردات المحددة في البند (أ/ 2 من المادة 22) من هذا القانون وتخضع أي كميات أو بنود يتم استيرادها زيادة على ذلك أو جرى استخدامها لغير أغراض المشروع أو التخلي عنها للغير لأحكام القوانين والأنظمة النافذة .
ج /وفي حال تكرار المخالفة المنصوص عليها في الفقرة السابقة يحق للمجلس أن يقرر وقف استفادة المشروع من الإعفاءات والتسهيلات والمزايا المحددة في هذا القانون.

- المادة (24)

أ /تخضع أرباح المشاريع المرخصة وفق أحكام هذا القانون إلى المعدلات الضريبية والمزايا المنصوص عليها في المادة 3 والفقرة هـ من المادة 5 من المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 .
ب/ تصدر معايير الحسم والمزايا بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والمجلس .
ج /يجوز بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المجلس منح المزايا والتسهيلات المنصوص عليها في هذا القانون وذلك لأي من المشاريع القائمة قبل نفاذه ولم ترخص وفق أحكامه وتسري عليها سائر الالتزامات المنصوص عليها فيه.

- المادة (25)

أ /يحق للمجلس أن يوقف سريان المزايا والتسهيلات الممنوحة للمشروع كلاً أو جزءاً وذلك فيحال مخالفة المطور العقاري لأي من أحكام هذا القانون إلى حين قيامه بتنفيذ هذه الأحكام.
ب/ فيما لم ينص عليه هذه القانون تطبق على مشاريع التطوير العقاري المرخصة وفق أحكامه والعائدة للجهات العامة والوحدات الإدارية الإعفاءات الضريبية والمزايا الأخرى المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة والمطبقة على المشاريع المماثلة غير المرخصة وفق أحكام هذا القانون.

- المادة (26)

أ /يحق للمطور العقاري أن يفتح لصالح مشروعه المرخص وفق أحكام هذا القانون حساباً بالنقد الأجنبي لدى المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية وبما يتفق مع قوانين وأنظمة القطع المرعية .
ب/ يلتزم المطور العقاري بتوفير النقد الأجنبي اللازم لتغطية كافة احتياجات المشروع المرخص

له. ج/ مع مراعاة المادتين 18 و19 من هذا القانون يحق للمطور العقاري استخدام أمواله من النقد الأجنبي في تمويل المشاريع المرخص بتأسيسها وفق أحكام هذا القانون أو المساهمة برأسمالها أو شراء أسهمها .

د/ يجوز للمطور العقاري أن يقترض لصالح مشروعه من المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية بضمانة أمواله الخاصة وفق الأنظمة المرعية لهذه المصارف.

- المادة (27)

يشمل المال الخارجي ما يلي:

أ/ النقد الأجنبي المحول من الخارج من قبل مواطنين سوريين أو عرب أو أجانب عن طريق أحد المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية أو بإحدى الطرق التي يوافق عليها مكتب القطع. ب/ الآلات والآليات والتجهيزات والمعدات وسيارات العمل والباصات والميكروباصات والمواد اللازمة لإقامة مشاريع التطوير العقاري وفق أحكام هذا القانون أو توسيعها أو تجديدها أو تطويرها وكذلك المواد اللازمة لتشغيلها والمستوردة من الخارج عدا الذي يتم إدخاله بشكل مؤقت والذي ستم إعادة إخراجها وفق القوانين والأنظمة النافذة.

ج/ الأرباح والعوائد والاحتياطات الناجمة عن استثمار الأموال الخارجية في المشاريع الاستثمارية إذا زيد بها رأسمال هذه المشاريع أو إذا استثمرت في مشاريع أخرى موافق عليها وفق أحكام هذا القانون.

د/ الحقوق المعنوية بما فيها حقوق الملكية الفكرية مثل براءات الاختراع ونماذج المنفعة والعلامات الفارقة والرسوم والنماذج الصناعية وحقوق المؤلف.

- المادة (28)

أ/ يسمح للمطورين العقاريين من السوريين المغتربين ومن رعايا الدول العربية والأجنبية بعد إنجاز المشروع بصورته النهائية ووضعه بالاستثمار الفعلي وفق الغايات المحددة له بإعادة تحويل قيمة حصتهم الصافية من النقد الأجنبي من المشروع بعملة قابلة للتحويل إلى الخارج على أساس القيمة الفعلية للمشروع ووفق التعليمات التنفيذية الناجمة لعمليات القطع الأجنبي والتي يصدرها مصرف سورية المركزي بهذا الشأن .

ب/ يجوز بقرار من المجلس إعادة تحويل المال الخارجي إلى الخارج وبنفس الشكل الذي ورد به إذا حالت دون استثماره صعوبات أو ظروف خارجة عن إرادة المطور العقاري يعود تقديرها إلى المجلس وشريطة أن يكون قد أوفى بما ترتب للغير من التزامات على المشروع أو أي التزامات ترتبت عليه بمقتضى التشريعات النافذة .

ج/ يسمح سنوياً بتحويل الأرباح التي يحققها المال الخارجي المستثمر وفق أحكام هذا القانون إلى الخارج كما يسمح بتحويل أقساط القروض المحولة من الخارج لصالح المشروع وفق التعليمات التنفيذية النازمة لعمليات القطع الأجنبي التي يصدرها مصرف سورية المركزي.

د/ يسمح للخبراء والعمال والفنيين من رعايا الدول العربية والأجنبية المرخص لهم بالعمل في الجمهورية العربية السورية والعاملين في مشاريع التطوير العقاري بتحويل 50 بالمائة من صافي أرباحهم ومرتباتهم ومكافأاتهم و 100 بالمائة من تعويضات نهاية الخدمة إلى الخارج بالقطع الأجنبي.

- المادة (29)

يتم تحويل المال الخارجي المستثمر وفقاً لحكام المادة 27 من هذا القانون مع أرباحه وفوائده إلى الخارج بالعملة التي ورد بها أو بأي عملة أجنبية قابلة للتحويل عن طريق المصارف المرخصة أصولاً.

الفصل الثاني

الرسوم

المادة (30)

في معرض تطبيق أحكام هذا القانون:

- أ / تحدد بقرار من وزير الإدارة المحلية والبيئة تعرفه موحدة وشاملة لرسوم رخص البناء مع الإضافات المقررة لمشاريع التطوير العقاري .
- ب/ يصدر الوزير قراراً بتحديد الرسوم الواجبة لنقابة المهندسين والأتعاب الواجبة للمهندسين بناء على اقتراح مجلس النقابة.

الفصل الثالث

تسوية النزاعات

- المادة (31)

يلتزم المطور العقاري بما يلي:

- أ / مسك دفاتر التجارة الأصولية المنصوص عليها فيقانون التجارة ووفقاً للمعايير المحاسبية الدولية .

ب/تقديم ميزانية سنوية وحساب أرباح وخسائر مصدقة من قبل محاسب قانوني وفق أحكام قانون ضريبة الدخل .

ج/حفظ سجل خاص تدون فيه جميع التفاصيل المتعلقة بأموال المشروع التي تتمتع بموجب أحكام هذا القانون بإعفاءات أو مزايا أو تسهيلات وحركة هذه الأموال والتصرفات الطارئة عليها .
د/ تزويد المجلس بالمعلومات والبيانات التي تطلب عن المشروع وفق النماذج المعتمدة من قبله.

- المادة (32)

أ/ تختص محكمة البداية المدنية في كل منطقة بالنظر في النزاعات التي تنشأ بين المطور العقاري والأفراد في معرض تطبيق أحكام هذا القانون:

- 1 - تطبق المحكمة عند النظر في النزاعات الأصول المطبقة في القضايا المستعجلة.
- 2 - تصدر قرارات المحكمة قابلة للاستئناف وتعتبر قرارات محكمة الاستئناف مبرمة وغير قابلة للطعن .

ب / يختص مجلس الدولة بهيئة القضاء الإداري للنظر بالخلافات التي تنشأ بين الجهة الإدارية والمطور العقاري ويجوز اللجوء إلى التحكيم طبقاً للإجراءات المتبعة لدى مجلس الدولة إذا نص العقد على ذلك .

الباب الرابع

أحكام ختامية

- المادة (33)

يكون للهيئة موازنة مستقلة تصدر بقرار من الوزير بناء على اقتراح مجلس الإدارة بالاتفاق مع وزير المالية تدخل فيها كامل إيراداتها ونفقاتها ويراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات وتشكل وحدة حسابية مستقلة وتتكون إيرادات الهيئة من المصادر التالية :

- أ - المبالغ التي تخصص لها في الموازنة العامة للدولة .
- ب - عائدات استثمار أموالها .
- ج - البدلات التي تتقاضاها نتيجة ممارسة نشاطها وفق ما يحدده نظامها المالي .
- د - المنح والهبات والتبرعات التي يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء
- هـ - الوفر المدور من موازنة السنة المالية السابقة .
- و - أي إيرادات أخرى تسمح بها القوانين والأنظمة النافذة.

- المادة (34)

تطبق الهيئة في ماعدا الأحكام المنصوص عليها في هذا القانون الأحكام النافذة لدى الهيئات ذات الطابع الإداري ويسري على العاملين فيها أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004م وتعديلاته.

- المادة (35)

تصدر التعليمات التنفيذية لهذا القانون بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح المجلس.

- المادة (36)

يحدد ملاك الهيئة بمرسوم.

- المادة (37)

فيما لم يرد عليه نص في هذا القانون تطبق أحكام التشريعات النافذة ولاسيما قانوني التجارة والشركات التجارية وتعديلاتهما.

- المادة (38)

ينشر هذا القانون بالجريدة الرسمية .

دمشق في 6/7/1429 هـ الموافق في 9/7/2008 م

رئيس الجمهورية

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

❖ الكتب

- 1- إبراهيم الشيخ دره إسماعيل، 1988- اقتصاديات الإسكان، سلسلة عالم المعرفة، الكويت، العدد 127.
- 2- ابرمز تشارلز، 1964- المدينة ومشاكل الإسكان، دار الآفاق الجديدة، بيروت، لبنان.
- بن اشهو عبد اللطيف، 1986- الهجرة الريفية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 3- بوادجي عبد الرحيم، 1982- الحسابات الاقتصادية القومية، منشورات جامعة دمشق، مطبعة ابن خلدون.
- 4- بيومي أحمد، سعد اسماعيل علي، 1996- السياسة الاجتماعية بين النظرية والتطبيق، دار المعرفة الجامعية.
- 5- عبد القادر بطاس، 2001- الاقتصاد المالي والمصرفي (السياسات الحديثة في تمويل السكن)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 6- الباشا محمد فاروق، 1986- التشريعات الاجتماعية، تشريع التعاون، مطبعة الداودي، دمشق.
- 7- الجوهري عبد الهادي، 1982- أصول علم الاجتماع، القاهرة، مكتبة نهضة الشرق.
- 8- السيد الحسيني، 1961- المدينة، دراسة في علم الاجتماع الحضري، دار المعارف، القاهرة.
- 9- رشوان حسين، 2002 - مشكلات المدينة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية.
- 10- أمين عبد الله خالد، 1998- العمليات المصرفية والطرق المحاسبية الحديثة، دار وائل للنشر، الأردن.
- 11- حنا ميلاد، 1978 - أريد سكناً، مشكلة لها حل، مكتبة روز اليوسف، القاهرة.
- 12- حنا ميلاد، 1986 - الإسكان الحل والمصيصة، مطبعة دار المستقبل العربي، مصر.
- 13- حسون تماضر، الرفاعي حسين، 1408 هجري - المشكلات الامنية المصاحبة لنمو المدن والهجرة اليها، المركز العربي للدراسات الامنية والتدريب، الرياض.
- 14- الدقاق إبراهيم، 1981- مشكلة السكن في الأرض المحتلة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الثانية.
- 15- سفر إسماعيل، 1987- تاريخ الوقائع والأفكار الاقتصادية، كلية الاقتصاد، منشورات جامعة حلب.
- 16- السيد عبد العاطي السيد- 1987، علم الاجتماع الحضري بين النظرية والتطبيق، ج2، دار المعرفة الجامعية، القاهرة.

- 17- سليمان أحمد منير، 1996- الإسكان والتنمية المستدامة في الدول النامية، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، سلاسل سوفينر.
- 18- سويلم محمد، 1987- إدارة المصارف التقليدية والمصارف الإسلامية، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، مصر.
- 19- شمس محمود زكي، 1998- التوسع العمراني ونظام البناء في سورية، القانون رقم /60/، الاستملاك في ثوبه الجديد، ط2، مطبعة الداودي، دمشق.
- 20- زحلان أنطوان، 1985- صناعة الإنشاءات العربية، ط1، ترجمة: عطا عبد الوهاب، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان.
- 21- كوريا شارلز، 2011- الشكل الجديد لمدن العالم الثالث، ط1، ترجمة الدكتور: محمد بن حسين البراهيم، دار قابس للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان.
- 22- فارس الهيتي صبري، 2009- التخطيط الحضري، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الطبعة العربية.
- 23- الطرش الطاهر، 2001- تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 24- الكحلوت محمد علي، 2005- مخالفات البناء التنظيمية وأثرها على البيئة العمرانية في قطاع غزة، الجامعة الإسلامية، فلسطين.
- 25- القاضي عبد الله وآخرون، 2003- العوامل المؤثرة في تفاوت ايجارات الوحدات السكنية في مدينة الخبر، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعودية.
- 26- علي موسى عبد الرسول، 1982- الإسكان ومفهوم التخطيط الإسكاني، مطابع سجل العرب، القاهرة.
- 27- دليمي عبد الحميد، 2007 - دراسة في العمران والسكن والإسكان، مخبر الإنسان والمدينة، دار الهدى للطباعة والنشر، عين مليلة.
- 28- محيسن نبيل- 2005- نهاية مشكلة الإسكان، الإسكان: الضرر- الحل، القاهرة.

❖ الرسائل

- 1- سيد أحمد هناء يحيى، 2001 - أثر النمو السكاني على حركة البناء والتشييد في سورية 1990 - 2010، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين.

❖ الأبحاث

- 1- كلاوس ريغليغ، 1988- نهج تمويل جديد في استراتيجية الدين، مجلة التمويل والتنمية، رقم 1.
- 2- العبدلي عابد، 2007 - دراسة اقتصادية لسوق خدمات إسكان المعتمدين بمكة المكرمة (دراسة تطبيقية على قطاع الشقق المفروشة)، مجلة مركز صالح كامل للاقتصاد الإسلامي، جامعة الأزهر، العدد (34).
- 3- العساف فيصل- 2006، تهيئة العقارات للبناء، مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية، العدد 43، ص 375.
- 4- الإسكان بوصفه محركاً للتطوير الاقتصادي في العراق، ورقة حول واقع مساهمه القطاع الخاص في تنفيذ المخطط العام للإسكان في العراق، رؤية وتجربة عملية، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، 2005.
- 5- نصير عاطف، 2004- السياسات الاسكانية بين الواقع وتطلعات المستقبل، مؤتمر الاسكان ... واقع تطلعات وطموح، عمان، الأردن.
- 6- الهيئة العليا لتطوير الرياض، 2005- دليل المسكن الميسر، ندوة الإسكان الثانية، الرياض، السعودية.
- 7- التقرير الذي أعده مكتب النائب الاقتصادي والمتعلق بتقييم أداء الخطة الخمسية العاشرة، الحلقة الأولى، 11/كانون الثاني/2010.
- 8- الأمم المتحدة، 1995- حقوق الإنسان: حق الإنسان في سكن مناسب، صحيفة وقائع، رقم 21، جنيف.
- 9- برنامج مؤشرات الإسكان (هو برنامج مشترك بين مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي)، 1990.
- 10- منينة سارة- 1997، التكوين الوظيفي للمدينة الإسلامية، مجلة الفكر العربي، ع 19، مسألة المدينة والمدينة العربية، بيروت.
- 11- درغام دريد، 2001- الابعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق.
- 12- صندوق الاستثمار الفلسطيني، نمو القطاع العقاري والإسكان يتطلب الجراءة في إفصاح البنوك والشركات عن بياناتها، 30/3/2008.
- 13- عابدين يسار، رنا عزيز، 2012- معوقات التنمية الحضرية، دراسة حالة مدينة دمشق بالنسبة للدول الأكثر تقدماً، جامعة دمشق، كلية الهندسة المعمارية.
- 14- عبد الله نزار، 1980- الابعاد الاجتماعية والاقتصادية لمشكلة السكن، دمشق.

- 15- يوسف صباغ مروان، 2001- المؤثرات القانونية في الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لمشكلة السكن في سورية، دمشق، سورية.
- 16- مشكلة السكن في سورية... واستمرار الأزمة، 2007، تقرير خاص، إعدادا المركز الاقتصادي السوري.
- 17- مجلة الاقتصادية، العدد 437.
- 18- وزارة السكن في تونس - 1986، تقرير حول تمويل السكن.

❖ الشبكة

- 1- الأسطل أحمد، 2007- الإسكان... مفهومه وأهميته، بحث منشور على الأنترنت
<http://deplibrary.iugaza.edu.ps/Courses/389/>
 بحث منشور على الأنترنت، المفهوم العالمي للحق في السكن، باهمام علي بن سالم.
[http://www.siironline.org/alabwab/human_rights\(14\)/079.htm](http://www.siironline.org/alabwab/human_rights(14)/079.htm)
- 2- الرابطة الوطنية للبنائين، إسهام الإسكان في جدول الناتج المحلي الإجمالي، تم الحصول على البيانات من \2010\www.nahb.com.
- 3- موقع المؤسسة العامة للإسكان على الأنترنت <http://www.escan.gov.sy>، تاريخ التصفح 6 / 12 / 2013.
- 4- [http://www.siironline.org/alabwab/human_rights\(14\)/079.htm](http://www.siironline.org/alabwab/human_rights(14)/079.htm)
- 5- <http://www.reb.sy/reb/Realestateloans/ConstructionLoans/tabid/108/language/-SY/Default.aspx>
- 6- الإسكان السورية: لن نسمح بخلل في ملفي السكن العمالي والشبابي، سورية، عقارات، دي برس
<http://www.dp->
[news.com/pages/detail.aspx?articleid=130659#ixzz2XQNxbrSZ](http://www.dp-news.com/pages/detail.aspx?articleid=130659#ixzz2XQNxbrSZ)

❖ التقارير

- 1- بو حامد عبد القادر، 2005- تقرير حول رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا تحت عنوان "الاستثمار العقاري في قطاع الإسكان في المغرب"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، المغرب.

- 2- الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010، هيئة تخطيط الدولة، الفصل الرابع عشر، قطاع الإسكان في سورية، 2006.
- 3- الخطة الخمسية التاسعة في سورية (2000-2005).
- 4- خطة التنمية الوطنية للسنوات (2010-2014)، جمهورية العراق.
- 5- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، خطة التنمية الفلسطينية (1999-2003)، قطاع الإسكان، فلسطين، رام الله.

❖ المجموعات الإحصائية

- 1- المكتب المركزي للإحصاء 2011- المجموعة الإحصائية لعام 2011 الجدول رقم 9 / 3.
- 2- وزارة الإسكان، 2009.
- 3- البيانات المنشورة من البنك المركزي المصري ووزارة التنمية الاقتصادية والنشرة الاقتصادية للبنك الأهلي المصري، 2008.
- 4- المكتب المركزي للإحصاء - المجموعات الإحصائية لأعوام مختلفة.

❖ القوانين والتشريعات

- 1- القانون رقم 3/ تاريخ 25/2/1976: قانون منع الاتجار بالأراضي.
- 2- القانون رقم 14/ تاريخ 23/3/1974: قانون أعمار العرصات المعدل بالقانون رقم (59) تاريخ 15/7/1979.
- 3- القانون رقم 60/ تاريخ 22/7/1979: قانون التوسع العمراني.
- 4- القانون رقم 17/ بتاريخ 27/6/2007: قانون التعاون السكني.
- 5- المرسوم التشريعي رقم 15/ لعام 2008: قانون التطوير والاستثمار العقاري.
- 6- المرسوم التشريعي رقم 82/ للعام 2010 المتعلق بتعريف التجمعات العمرانية والعرصات وشروط الترخيص بالبناء على المقاسم والعقارات.
- 7- القانون الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 111/ لعام 1952: قانون الإيجار السابق.
- 8- المرسوم التشريعي رقم 24/ تاريخ 25/1/1965.
- 9- المرسوم التشريعي رقم 187/ تاريخ 7/9/1970.
- 10- المرسوم التشريعي رقم 13/ تاريخ 4/2/1971.
- 11- القانون رقم 6/ تاريخ 15/2/2001: قانون الإيجار الجديد.
- 12- علام أحمد خالد، 1986- "التشريعات المنظمة للعمران".

ثانياً: المراجع باللغة الاجنبية

- 1)- AIT AMMAR Karim,2001, *Le financement de la construction de logement en Algérie, mémoire fin d'étude, école national d'administration.*
- 2)- Corner, Ian.1993, "From Population Censuses and Surveys to Housing Demand Projections at Regional and Local Level: Evolving Methodologies in England ." paper presented at: The EAPS/BIB Conference on Population- Relevant Policies in Europe, Wiesbaden, Germany; United Kingdom Building Research Establishment, London.
- 3)- Choulet I.N, 1996, *Marketing et strategie de l'immobilier, Dunod, Paris.*
- 4)-Granelle J.J, 1998, *Economie immobiliere, Economica, Paris.*
- 5)-Hardoy and D. Satterthwaite,1989, *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World(London: Earthscan).*
- 6)-Harvey D.1975, *Social Justice and the City.*
- 7)-Jean Peythieu,1991, *Le Financement de la Construction de Logement, edition sirey, Paris, France.*
- 8)-Jean Paul LACAZE,1997, *Les politique du logement, édition Flammarion, Paris, France.*
- 9)-J. E.HAVEL.1968, *Habitat et Logement, Presse Universitaires de France, France.*
- 10)- Kheirat K, Teymssonier F, 1997, *Conseil et gestion de patrimoine: methods et strategies, Economica, Paris, Sans date.*
- 11)-Masse P, 1994, *La promotion immobiliere, Economica , Paris.*
- 12)-M.C BENARBIA,1976, *M.Atmani et autres, La question du logement à Alger, OPU, Algérie.*
- 13)- *The Economist*, 2002, *Going through roof: " If there is one single factor that has saved the world economy from a deep recession it is the housing market", March.*