

مساكن فقراء مدن العالم الثالث

الفصل الخامس والعشرون من كتاب جغرافية الحضر : منظور عالمي

ترجمة بتصرف

أ.د. مضر خليل عمر

المقدمة

الحصول على سكن لائق بأسعار معقولة هو شرط أساسي لرفاهية الإنسان ، ولكن في معظم المدن الكبرى في العالم الثالث الكثير من السكان يشغلون أشكالاً بدائية من المأوى . إشارة إلى الفرق في جودة السكن بين البلدان المرتفعة والمنخفضة الدخل : في دكا متوسط المساحة الأرضية لكل شخص كان ٣,٧ متر مربع (٤٠ قدم مربع) في عام ١٩٩٠ ، مقارنة بأكثر من ٦٠ متر مربع (٦٥٠ قدمًا مربعًا) في واشنطن العاصمة . ومتوسط المدينة يحجب مستويات عالية من الاكتظاظ داخله ، وخاصة في المناطق ذات الدخل المنخفض . في كراتشي مساحة المعيشة في العديد من المستوطنات غير الرسمية (katchi abadis) ، حيث يعيش ٤٠% من السكان ، في ما بين ٢ - ٣ م مربع ، لكل شخص بينما أولئك الذين يعيشون في بلدة أكبر تتمتع بالمنازل أو الشقق الفارحة فما بين ٢٢ - ٣٣ متر مربع للشخص الواحد . يوجد بين البلدان الغنية والفقيرة بون شاسع من حيث مستويات تقديم الخدمات الحضرية .

فشل برامج الإسكان الحكومية

لتوفير سكن ميسور لسكان مدن العالم الثالث اعتمدت أشكالاً متنوعة من المأوى الرخيص ، والتي تراوحت بين مساكن الأحياء الفقيرة داخل المدينة و المستوطنات العشوائية الطرفية (والأرصفة) المدن الكبرى . ويتفاقم النقص في السكن الملائم بسبب ارتفاع معدلات النمو السكاني . خلال ثمانينات القرن الماضي في بلدان العالم الثالث المنخفضة الدخل كانت النسبة تسع أسر جديدة لكل مسكن دائم جديد . خلال الفترة نفسها ، تنفق الحكومات عادة ٢% فقط من ميزانيتها على الإسكان والخدمات المجتمعية ، ولا تترك هذه الاتجاهات أي شك في أن الافتقار إلى سكن لائق بأسعار معقولة لفقراء الحضر يمثل تحدياً مستمراً . في هذا الفصل نحدد المصادر الرئيسية لإسكان فقراء الحضر ودراسة طبيعة مختلف أسواق السكن الفرعية . نركز على العمليات الكامنة وراء تشكيل مستوطنات عشوائية والنظر في مسارات التنمية لهذه المناطق وعلاقتها بالمدينة ككل . ثم ننتقل إلى دراسة سياسة الإسكان وتقييم مجموعة من إجراءات الاستجابات لمشكلة توفير الإسكان المنخفض الدخل في مدن العالم الثالث .

المصادر الرئيسية لسكن الفقراء في المدينة

يصنف السكن على أنه تقليدي إذا تم تشييده من خلال المؤسسات الرسمية المعترف بها (مثل البنوك وسلطات التخطيط) و وفقاً للممارسات والمعايير القانونية المعمول بها . بشكل عام يتوافق هذا مع نمط الإنتاج الصناعي الذي يستخدم العمل المأجور ، كثيف رأس المال ويستخدم تقنية معقدة نسبياً . الإسكان غير التقليدي هو الذي لا يتوافق مع الإجراءات المعمول بها ، وعادة ما يتم بناؤه خارج مؤسسات صناعة البناء الرسمية ، في كثير من الأحيان مخالفة للتشريع ، وغير مقبول طبقاً لمعايير الطبقة المتوسطة .

غالباً ما يتم الإنتاج من خلال عمل الفرد أو الأسرة التي تعتمزم شغل المنزل ، على الرغم من أن شركات البناء الرأسمالية الصغيرة تعمل أيضاً في هذا القطاع ، حيث يمثل السكن التقليدي وغير التقليدي أعمدة سلسلة متصلة من خلال فئة من المساكن الهجينة التي تتضمن ميزات من كلا القطاعين الرئيسيين .

يتعارض الإسكان الهجين مع المعايير القانونية للمساكن غير التقليدية ، و نتيجة لذلك ، قد تصبح الوحدات مقبولة اجتماعيًا وسياسيًا . في المدن حيث يتم تحديد معايير البناء بشكل صارم ولكن يتم تطبيقها بشكل فضفاض ، يمكن أن يكون الإسكان هجين . بالإضافة إلى ذلك ، توجد أربعة أنواع أخرى من المساكن في معظم مدن دول العالم الثالث :-

١. الإسكان العام. خلال الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي ، العديد من حكومات دول العالم الثالث بدأت برامج الإسكان العام الكبيرة أو توسيع البرامج القائمة . أثناء الثمانينات ، تراجع الدعم للإسكان العام نتيجة للركود وتخفيضات الإنفاق العام المرتبطة بأزمات الديون وتعديل الهيكلية . كما فشلت برامج الإسكان العام في كثير من الأحيان في تلبية أهداف البناء على الرغم من إنفاق مبالغ كبيرة ، وصغر حجم الوحدات السكنية ، وتصميم ضعيف و جعلت مشاكل الصيانة غير شعبية مع العديد من المستأجرين . كانت المشكلة الأساس لبرامج الإسكان العام في العديد من البلدان ارتفاع تكاليف الوحدة السكنية بسبب اعتماد المعايير الغربية وتقنيات البناء ، والتي تعني أنه حتى مع الدعم ، تكون الإيجارات بعيدة عن متناول نسبة كبيرة من السكان ذوي الدخل المنخفض . عدد قليل من حكومات دول العالم الثالث لديها الآن برامج كبيرة للإسكان العام وبناء مساكن للإيجار . وفي معظم الأحيان ، البلدان التي كان فيها عددا كبيرا من المساكن العامة للإيجار ، كما هو الحال في سنغافورة وهونغ كونغ ، تم بيع الكثير من الأسهم للمستأجرين السابقين .

٢. المساكن الخاصة. على الرغم من أن القطاع الخاص يبني معظم المساكن التقليدية في مدن العالم الثالث ، يقع عدد قليل نسبياً من الوحدات الجديدة ضمن النطاق المالي للفقراء . منذ الأرباح التي سيتم تحقيقها من بناء المساكن منخفضة التكلفة صغيرة نسبياً ، من المرجح أن تكون مساهمة القطاع الخاص في إسكان الفقراء قاصرة . علاوة على ذلك ، فإن بناء مساكن لذوي الدخل المتوسط ، من غير المحتمل أن يؤدي إلى تخفيض النقص العام في سكن مدن العالم الثالث . إن أية زيادة في الموجود السكني تمتصه الطبقة المتوسطة مع القليل من الإفراج عن المساكن "الفائضة" . إذ تعيش غالبية الفقراء في الأحياء الفقيرة أو المستوطنات العشوائية .

٣. المستوطنات العشوائية. لها دلالات قانونية في معظم البلدان و تشير إلى احتلال الأرض دون إذن من المالك أو تشييد مبنى أو احتلاله بالمخالفة للتشريعات القائمة . يساعد هذا التفسير القانوني على التغلب على مجموعة متنوعة من أشكال المستوطنات العشوائية ويحدد طبيعة علاقة القوة بين واطعي اليد والسلطات الرسمية في الحضر . الوضع غير القانوني للمستوطنات العشوائية يوفر للحكومة مبررا قانونيا كاملا لأي إجراء "علاجي" ضد واطعي اليد . كذلك يولد انعدام الأمن بين واطعي اليد مما يمنع مشاركتهم في حياة المدينة ، بما في ذلك الوصول إلى الخدمات ووسائل الراحة التي يحق لهم الحصول عليها بشكل قانوني ، ويجيز لهم تشجيع المهن السرية التي تزيد من تعقيد علاقة واطعي اليد مع السلطة الحضرية .

٤. الأحياء السكنية الفقيرة . يتم تعريفها بأنها مساكن دائمة قانونية أصبحت دون المستوى المعياري من خلال العمر والإهمال و / أو التقسيم إلى وحدات مهنية أصغر مثل الغرف . يمكن أن تنمو الأحياء الفقيرة إما نتيجة للصيانة غير الكافية من قبل المالك ، وغالبا ما تكون مدفوعة بتشريع تحديد الإيجارات ، أو من قبل التقسيم الداخلي للمباني من قبل السكان من أجل استيعاب الوافدين الجدد أو الاسر المتشكلة حديثا . تؤوي مساكن الأحياء الفقيرة أعداداً كبيرة من فقراء الحضر في دول العالم الثالث .

تقدم هذه الفئات دليلاً عاماً لأنواع المساكن المتاحة . نظرة ثاقبة للوضع السكني لفقراء مدن العالم الثالث تكون من خلال دراسة أسواق الإسكان الرئيسية فيها .

سوق الاسكان في المدن

يوجد داخل أي مدينة عددا من الأسواق الفرعية المختلفة لتلبية الاحتياجات المالية وقدرات السكان المختلفة . كما رأينا في الفصل ١٠ ، تستند قرارات الإسكان حول المقايضات

بين مجموعة من العوامل ، بما في ذلك التكلفة والحجم والجودة والموقع . للحصول على سكن للاسر من ذوي الدخل المنخفض في مدن الثالثة مدن العالم ، فالإقامة في سكن في متناول اليد هي الاعتبار الأكثر أهمية في كثير من الأحيان . يربد البعض إقامة مؤقتة فقط ، والبعض الآخر ترتيب ديمومة أكثر . أولويات إسكان الشاب العازب الذي ينوي توفير المال بإنفاق أقل قدر ممكن على الإقامة يختلف عن إنفاق أسرة فيها العديد من الأطفال ودخل مستقر ، حتى وان كان منخفضاً . كما يعرض المستأجرون والمالكون تفضيلات وأولويات مختلفة . علاوة على ذلك ، تتغير الاحتياجات بمرور الوقت لتنعكس في وجود أسواق إسكان مختلفة .

تأجير المساكن منخفضة الدخل ،

تستخدم الفئات ذات الدخل المنخفض أنواعا مختلفة من المساكن المؤجرة . وتشمل الفئات التالية :-

- ١ . في الجزء السفلي من النطاق ، يمكن استئجار سرير في غرفة بدلاً من الغرفة بكاملها ، و قد يستأجر السرير بالساعة . يسمح نظام "السرير الساخن" في كلكتا بثلاثة أشخاص لاستخدام نفس السرير على مدى أربع وعشرين ساعة .
- ٢ . توفر مناطق المساكن المركزية أماكن إقامة رخيصة للإيجار لمن يكون مصدر دخله الرئيسي في وسط المدينة وغير قادرين على تحمل تكلفة الوقت أو الأسعار ، ووسائل النقل العام إلى المناطق العشوائية الطرفية .
- ٣ . في كثير من المدن يتم توفير الجزء الأكبر من مساكن الإيجار منخفضة التكلفة من قبل أصحاب المنازل في القطاع غير الرسمي ، لأن العوائد من الإيجار التجاري ليست مرتفعة بما فيه الكفاية لتشجيع الاستثمار الرأسمالي على نطاق واسع في القطاع الرسمي . مستويات إيجار أعلى يتم العثور عليها عادة في المستوطنات العشوائية الراسخة بدرجة أكبر من الأمن من نزع الملكية .
- ٤ . بالإضافة إلى استئجار الغرف والمساكن ، تعمل الأسواق الفرعية أيضاً لاستئجار مساحات في المنزل أو مساحة سطح أو فناء خلفي حيث يمكن إقامة مأوى مؤقت . يوجد في بعض المدن سوق تأجير للأشخاص الذين ينامون على الأرصفة أو في الأماكن العامة ، مع دفع مبالغ صغيرة للمسؤولين أو الآخرين الذين يطلبون مال للحماية .

المشاركة في السكن ،

بالإضافة إلى ترتيبات الإيجار التي تنطوي على مدفوعات نقدية ، هناك أيضا المساهمون أو "المستأجرون مجاناً" الذين يُسمح لهم بشغل مسكن مع المالك أو المستأجر. المساهمون هم عادة أطفال أو موظفي المالك أو المستأجر الرئيسي ، وقد يُنظر إليهم غالباً على أنهم "مستأجرون مقنعون" من خلال المساهمة العينية في إنفاق الأسرة من خلال العمل المنزلي أو رعاية الأطفال . في المكسيك ، وجد جيلبرت (١٩٩٠) أن المهاجرين الوافدين حديثاً إلى المدن نادراً ما انتقلوا مباشرة إلى ملكية المنازل ، يميل معظمهم إلى اتباع الانتقال من المشاركة إلى الإيجار إلى الملكية ؛ بينما في العاصمة النيجيرية أبوجا ، تقاسم الوحدات السكنية واستراتيجية المشاركة تم اعتمادها من قبل كل من الأسر ذات الدخل المتوسط والمنخفض لمواجهة المعروض المحدود من المساكن ولخفض تكاليف السكن .

مالك سكن بدخل منخفض ،

إن التعريف الدقيق لاحتلال المالك سكنه أمر صعب في العديد من مدن العالم الثالث ، حيث ان نسبة كبيرة من السكان يعيشون في ملاجئ في الواقع لا يشغلها مالكوها بحكم القانون . في مثل هذه الحالات ، يكون مصطلح "المالك الحائز" أكثر مناسبة . يحتل كثيرون بشكل غير قانوني الأرض التي بني عليها المنزل . والبعض الآخر أقرب إلى كونهم أصحاب ملكية شرعية ، بعد أن اشتروا الأرض من مالكةا ، والمأوى أو التقسيم الفرعي هو غير قانوني ، وليس احتلالاً للأرض . بناء منزل أو كوخ في تقسيم فرعي للأرض غير قانوني أو مستوطنة عشوائية هي المصدر الرئيسي للمساكن الجديدة في الغالب في مدن العالم الثالث الكبيرة .

المستوطنات العشوائية

نظرًا لأنهم لا يستطيعون تحمل تكلفة أرخص منزل أو شقة قانونية ، فإن معظم المواطنين ليس لديهم خيار سوى بناء أو شراء أو تأجير مسكن غير قانوني . في معظم مدن العالم الثالث ٧٠-٩٥ لكل مائة من جميع المساكن الجديدة بني بشكل غير قانوني ، وهو امر شائع لثلاثي المباني ولاحتمال المنازل والأحياء السكنية التي تكونت بهذه الطريقة . في نيروبي تحتل المستوطنات غير الرسمية ٥,٨% من مساحة الأرض ولكنها تضم ٥٥% من سكان المدينة . وفي ريو دي جانيرو ، أكثر من مليون شخص ، أو ٣,١٠% من السكان يقطنون المساكن العشوائية في المدينة . معظم المدن لديها مجتمعات عشوائية في مناطقها المركزية المجاورة لمصادر العمالة الرئيسية ، بشكل عام ، تشغل هذه العائلات مساكن أكثر رسوخًا . مع عدم قدرة المهاجرين على تأمين مكان في العشوائية داخل المدينة ومناطق العشوائيات التي انشأت في المحيط ، وعلى الرغم من أن غالبًا ما تكون المناطق العشوائية الخارجية بعيدة عن بؤر التوظيف الرئيسية ، فهناك المزيد من توفر أراضي البناء والحرية النسبية من التشريعات البلدية التقييدية . هذه المواقع جذابة أيضًا للأسر الأكبر مع اعتماد أقل على القرب من مكان العمل . ومع أدلة كثيرة على حركة الطرد المركزي لكبار السن ، أصبحت المستوطنات العشوائية الطرفية أكثر ازدحامًا بمرور الوقت .

عمليات تكوين العشوائية ،

هناك العديد من الطرق التي تصبح بها العائلات الفردية من سكان العشوائيات مجتمعات ، إما كمستأجرين أو ك"شاغلين للملك" ، ولكن قد تكون هناك عمليتان رئيسيتان : الأولى هي الغزو العشوائي واسع النطاق ، الذي يحدث غالبًا في أمريكا اللاتينية . والثانية ، عملية التسلسل الأبطأ من قبل مجموعات الأسر الفردية أو الصغيرة والتي تحدث على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم الثالث .

غزو الأرض ، تميل عمليات غزو الأراضي من قبل واضعي اليد إلى أن تكون منظمة ومخطط لها بشكل جيد . معظم أولئك الذين لديهم خبرة في الحياة الحضرية يدركون الاحتياطات التي يجب أن تؤخذ للحصول على الأرض والاحتفاظ بها بعد ذلك . والعائلات المشاركة عادة ذات دخل وظيفي مستقر وان كان منخفضًا وأقل اعتمادًا على القرب من مقر العمل . الارتباط المسبق من خلال العمل أو الإقامة أمر شائع بشكل طبيعي وقد تم تأمين شكل من أشكال الموافقة الضمنية من الجماعات السياسية المهتمة في الدعم المستقبلي للسكان . هذا مهم بشكل خاص في ما بعد فترة الغزو التي يكون فيها الإخلاء هو الانتقام على الأرجح .

تتضمن الاحتياطات الأخرى اختيار تاريخ الغزو ، مع الليلة السابقة لعطلة عامة على وجه الخصوص مفضل ، لأنه يسمح لعدة أيام للتوحيد وعادة ما يعني أن الشرطة منتشرة في مكان آخر في المدينة . يختلف الغزو الفعلي وعمليات الدمج وفقًا للحالة المادية وشروط الموقع والمناخ السياسي . ويتم تخصيص قطع بناء محددة من قبل اللجنة المنظمة بقصد تسوية الأرض في أسرع وقت ممكن . تتكون الإنشاءات المبكرة على قطع الأرض الفردية من أكواخ بسيطة ، ولكن لاحقًا ، مع زيادة الأمن ، يتم استخدام مواد البناء الدائمة . عادة ما يكون المبنى نفذ بمساعدة الأسر والأصدقاء ، على الرغم من العمل المتخصص يمكن توظيف عمال ذوي خبرة من القطاع الرأسمالي الصغير . كما سنرى لاحقًا التطور اللاحق للمستوطنة العشوائية إلى مجتمع مستقر معقد العملية التي تتعلق بالوضع الاجتماعي والاقتصادي وتحفيز السكان و تعتمد على موقف الحكومة من الاستيطان غير القانوني .

التسلسل ،

عملية التسلسل العشوائي بطيئة ، وهي أكثر شيوعًا في مدن آسيا و أفريقيا . قد يشمل ذلك زراعة الأسرة لقطعة أرض هامشية من أجلها مواسم عدة قبل بناء مسكن لها . قد يقوم

المستوطنون الأوائل في وقت لاحق بدعوة الآخرين للانضمام إليهم . على الرغم من أن هذه العملية لا تنطوي على درجة التنظيم الواضحة في عملية غزو الأراضي ، ودخول العائلات إلى قطعة أرض أو مستوطنة قذرة قائمة قد لا تزال خاضعة للتنظيم من خلال الحصول على إذن رسمي من شيخ القبيلة أو زعيم المستوطنة . كما هو الحال في كانو على سبيل المثال ، حيث قسمها أصحاب الأراضي الزراعية في المناطق الحضرية إلى قطع أراضي للبيع في مخالفة مباشرة لأنظمة التخطيط .

انماط تنمية العشوائية

في ضوء الاختلافات في العمليات التكوينية وطبيعة المجتمعات العشوائية ، تم اشتقاق الأنواع في محاولة لفهم هذا التعقيد . التصنيف المبكر من قبل ستوكس (١٩٦٢) ميز بين الأحياء الفقيرة وأحياء اليأس ، وأشار ضمناً إلى أن نجاح ذلك المجتمع كان إلى حد كبير في أيدي واضعي اليد . نهج مختلف يحدد الاحتياجات المتغيرة لواضعي اليد وكيف تتغير أولوياتهم مع مراحل مختلفة من تطور العشوائية . افترض تورنر (١٩٦٩) أنه مع زيادة الأمن الاقتصادي ، هناك إعادة تقييم للاحتياجات والأولويات التي تترجم إلى تفضيلات الإسكان .

لقد ركزت تفسيرات الماركسية الجديدة اهتماماً أكثر صراحة على القيود التي تؤثر على اختيار واضعي اليد على المأوى . فالذين لهم مكانة أدنى في المجتمع ، في أحسن الأحوال "خيار مقيد" للغاية ، وللفقراء جداً لا خيار على الإطلاق . في مكسيكو سيتي ، ميز وارد (١٩٧٦) بين ثبوت و ركود المستوطنات العشوائية (ciudades perdidas) وتوطيد المستوطنات (Colonias paracaidistas) ، و الفرق من حيث العوامل التي تثبط التحسين الذاتي الأولي ، بما في ذلك الإيجارات المرتفعة نسبياً وانعدام أمن الحيازة ، التي عملت ضد الاستثمار في الإسكان وتثبيط تنمية مجموعة التضامن وظهور القادة السياسيين . يطرح هنا السؤال العام عن القوات التي تساعد أو تعرقل توطيد المستوطنات غير الرسمية .

تطورت العديد من المستوطنات العشوائية من تجمعات أكواخ غير مخدومة تدريجياً لتصبح ضواحي معترف بها في مدن العالم الثالث . عملية الدمج هذه تعتمد على عدد من العوامل : منها :-

١. أمن الحيازة. بدون مستوى عال من الثقة لن تستثمر أي أسرة الوقت والمال في توطيد حياتها . حيثما يستأجر الفقراء قطعة أرض للبناء ، يعتمد الأمن على مدة الإيجار والقدرة على الحفاظ على مدفوعات الإيجار . وحيثما يتم احتلال أرض من خلال غزو ، يعتمد الأمن في المقام الأول على موقف الحكومة ،

٢. الحصول على الائتمان. لمدى وشروط التمويل تأثير كبير على تطوير الإسكان . الأسر ذات الدخل المنخفض ، بدون مصدر دخل مستقر أو ضمانات لتأمين القرض لا تلبى متطلبات المؤسسات المالية . مع قرار حكومي بقروض منخفضة الفائدة ، تلجأ معظم العائلات إلى المدخرات الشخصية والمساعدة من الأصدقاء أو الأقارب أو القروض من أصحاب العمل أو الاتحادات الائتمانية غير الرسمية . عدم توفر تمويل الإسكان لنسبة كبيرة من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط ، وقدرة المجموعات على الادخار والاستثمار في قروض الإسكان وسداد القروض هي قيود رئيسية على تحسين مساكنهم .

٣. سعر مواد البناء. مع تقدم التحضر ، هناك فرصاً أقل لقطع الأشجار أو صنع الطوب من الطين المحلي ، والمزيد من المواد يمكن الحصول عليها من السوق التجاري . ارتفاع تكاليف مواد البناء بسبب إما ممارسات الاحتكار أو نقص الإنتاج ، سوف تعوق عملية البناء .

٤. توفر البنية التحتية. كما يعتمد معدل توطيد المستوطنات على مدى قدرة السلطات العامة على توفير البنية التحتية والخدمات للمستوطنات غير الرسمية . قد يعكس هذا القاعدة الضريبية في المدينة ، أو الصعوبات المادية أو المحسوبة السياسية ، ولكن بشكل عام ، الاختلافات داخل المدن في مستويات تقديم الخدمة ترتبط بمستويات الدخل .

٥. توفر الأرض. توفر الأراضي هو عامل حاسم يحدد قدرة الفقراء لبناء وتعزيز المستوطنات الخاصة بهم . هذا يعتمد على طبيعة أسواق الأراضي الحضرية وسياسة الحكومة بشأنها . يتم فحص هذه القضايا الأساسية بالتفصيل في أدناه .

أمن الحيازة ، يتمتع الشخص أو الأسرة بأمن الحيازة عندما يكون محميًا من إبعادهم عن أرضهم أو محل إقامتهم ، إلا في ظروف استثنائية ، و فقط من خلال إجراء قانوني معروف ومتفق عليه ، والذي يجب أن يكون موضوعيًا في حد ذاته وقابلًا للتطبيق . أمن الحيازة شرط أساسي من أجل الاندماج التدريجي لفقراء الحضر في مجتمع المدينة . إنه محفز مهم في استقرار المجتمعات ، وتحسين ظروف المأوى وتشجيع الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية المنزلية التي بدورها تلعب دورًا رئيسيًا في الحد من الفقر ، الحد من الاستبعاد الاجتماعي وتحسين عملية الوصول إلى الخدمات الحضرية .

كما توجد مجموعة متنوعة من أنظمة الحيازة ، لذلك توجد مجموعة من خيارات السياسات لتوفير أمن الحيازة ، سواء على أساس فردي أو جماعي ، يعتمد استخدامها على السياق المحلي . وتشمل هذه :-

١. الاعتراف بحكم الواقع ، ولكن بدون وضع قانوني (وهذا يضمن عدم النزوح) ؛
٢. الاعتراف بضمان الحيازة ، ولكن دون أي شكل من أشكال تسوية الحيازة (تؤكد السلطات أنه لن تتم إزالة التسوية) ؛
٣. توفير تصاريح إشغال مؤقتة (قابلة للتجديد).
٤. عقود إيجار مؤقتة غير قابلة للتحويل.
٥. عقود الإيجار طويلة الأجل (التي قد تكون أو لا تكون قابلة للتحويل) ؛
٦. توفير الحيازة القانونية (الإيجار أو التملك الحر).

الاستجابات التقليدية فيما يتعلق بالحصول على الأراضي والسكن لفقراء الحضر هي على أساس تسوية المستوطنات غير النظامية ، مع التأكيد على الحيازة لتقنين وتوفير التملك الحر الفردي . يمكن أن يكون هذا مكلفًا واستهلاكيًا للوقت والجهد ، خاصة في السياقات التي تكون فيها القدرات الإدارية محدودة ، معلومات ملكية الأرض غير مكتملة ، إجراءات تسجيل الأراضي المركزية معقدة ، والفساد شائع . ومع ذلك ، يبقى الهدف لاكثر برامج تسوية الحيازة. **النهج البديل** ، تنطوي على عملية "تسوية تدريجية" لترقية الحيازة التي تشدد على حقوق المستخدم في الأرض والملكية . ويقال أن هذا النهج هو أبسط ، حيث يمنح المجتمعات الوقت لتوطيد مستوطناتها وحل الخلافات حول ملكية الأراضي (على سبيل المثال بين المجتمع وملاك الأراضي "القانونيين") والحفاظ على الروابط الاجتماعية أثناء ، وبعد عملية ترقية الحيازة و يقلل من ضغوط السوق على التسوية . بموجب هذا النظام يمكن ترقية حقوق الإشغال ، حتى عقود الإيجار طويلة الأجل أو حالة التملك الحر ، حسب الاقتضاء .

تمويل الإسكان

غالبية الأسر ذات الدخل المنخفض في مدن العالم الثالث لا ترضي المعايير التقليدية لتمويل الرهن العقاري . إنهم غير قادرين على الإيفاء بالدين من حيث المبلغ ومتطلبات السداد المنتظم ، وغالبا لا تحمل الملكية القانونية للممتلكات (التي لا يمكن استخدامها كضمان) ، في حين أن القروض الصغيرة المطلوبة أقل ربحية (بسبب تكاليف المعاملات) وبالتالي غير جذابة للمؤسسات المالية . وفقا لذلك ، الجزء الأكبر من التمويل العقاري في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية يأتي من خارج المؤسسات المالية التجارية . تستخدم الأسر المدخرات الخاصة بها ، ترتيبات المقايضة وغيرها من المصادر "غير الرسمية" لبناء المنازل على مدى فترة طويلة ، عادة من خمسة إلى خمسة عشر عامًا . مخططات توفير التمويل الصغير للإسكان تعمل في البيئة الاستثمارية "غير المستقرة" لتقديم قروض صغيرة (عادة ٣٠٠ دولار - ٣٠٠٠ دولار)

بأسعار فائدة السوق على المدى القصير مضمونة بأشكال تعترف بالملكية شبه القانونية للأراضي أو الممتلكات .

يشبه التمويل الصغير للإسكان ، تمويل مؤسسات ومنظمات مثل بنك جرامين في بنجلاديش . كلاهما ينطوي على كميات صغيرة من رأس المال ، لديها القدرة على التناوب (أي بمجرد سداد القرض الأولي ، يكون المقترض هو مؤهلة للحصول على قرض آخر) ، وغالباً ما تعمل من خلال المنظمات غير الحكومية المتخصصة . ولكن هناك أيضاً اختلافات كبيرة في قروض الإسكان تنطوي على مخاطر طويلة الأجل للمقرضين . بالإضافة إلى ذلك ، نوعا القرض الاجتماعي من خلال ضغط الأقران المجتمعي أقل فعالية في انتشار برنامج الإقراض السكني فوق منطقة حضرية أكبر وفترة زمنية أطول من ستة أشهر إلى اثني عشر شهراً لتمويل المشروعات الصغيرة . وبالتالي ، في حين أن المشاريع الصغيرة راسخة ، هناك عدداً أقل من البرامج أو المنظمات المتخصصة بشكل رئيسي بتمويل الإسكان .

محاولات كبيرة من أعلى إلى أسفل برعاية الحكومة لتوفير السكن المدعوم يشمل تمويل المجتمعات منخفضة الدخل من الصندوق الوطني للإسكان منخفض الدخل تأسست (FONHAPO) في المكسيك عام ١٩٨١ وبرنامج الرهن العقاري المجتمعي تم إنشاؤه في الفلبين في عام ١٩٨٨ . يوفر هذا البرنامج الأخير قروضا لجمعيات المجتمع للحصول على الأرض نيابة عن أعضائها ، وتحسين الموقع ، تطوير سندات الملكية الفردية للأراضي ، وتقديم قروض إسكان فردية للمنازل للتحسين أو البناء . جمعية المجتمع هي المسؤولة عن تحصيل المدفوعات وضمان استمرار خدمة القرض حتى يتم تخصيص قرض المجتمع . بحلول عام ١٩٩٤ ، تلقت ٤٠٠٠٠ أسرة قرض ، بمتوسط ٢١٠٠٠ بيزو . وبلغت معدلات السداد حوالي ٦٥% . جزء أساسي في البرنامج هو مشاركة وكالة حكومية أو منظمة غير حكومية لتعمل بمثابة وسيط يساعد السكان على تشكيل الجمعية ، والتقدم بطلب للحصول على قرض ، وإدارة البرنامج .

تم تأسيس مثال لمبادرة التمويل الأصغر الناجحة من القاعدة إلى القمة في عام ١٩٨٨ من قبل منظمة غير حكومية (PROA) في مدينة El Alto البوليفية ، جمعية المدخرات المتبادلة (PROA، Mutual La Paz) توفر قروض ١٧٥،٠٠٠ دولار أمريكي في الشهر . الرهن ومعدلات السداد المتأخر هي أقل من معدلات Mutual La Paz بشكل عام هي محفظة الرهن العقاري . يبلغ متوسط القرض ٣،٧٥٠ دولاراً أمريكياً ويتم تعديل شروط السداد لتتناسب مع قدرة المقترض على الدفع . المخطط يفيد جميع المعنيين . يثير المتبادل لآباز الأموال في أسواق رأس المال بنسبة ١٠% والإقراض في إطار البرنامج بنسبة ١٥% ؛ تحصل PROA على رسوم بنسبة ٥% للعمل كوكيل إداري محلي ؛ و تحصل الأسر ذات الدخل المنخفض على قروض الإسكان المصممة لاحتياجاتهم الخاصة . الصعوبة المحتملة هي اعتماد PROA على استمرار توفير الأموال من مؤسسة مالية تجارية . قد يكون البديل هو إنشاء منظمة غير حكومية ، مؤسسة مالية متناهية الصغر مخصصة للإسكان ، مع القدرة على تأمينها الودائع وإصدار القروض داخل المجتمعات ذات الدخل المنخفض .

أسواق سكن غير قانونية ،

استجابة الفقراء لاستبعادهم من سوق الأراضي الرسمية و أوجه القصور في الإجراءات العامة بشأن تخصيص أراضي للتطوير غير القانوني أو أسواق الأراضي غير الرسمية ، وفرت الأراضي لمعظم المساكن الجديدة في مدن العالم الثالث على مدى العقود الأخيرة . توفر أسواق الأراضي غير القانونية إسكاناً بتكلفة معقولة للعديد من الأسر ذات الدخل المنخفض ومع مزايا الحيابة الفورية وبدون إجراءات بيروقراطية . ليس هناك شك في أن النظام استغلالي ، لأن نسبة مرتفعة من الأراضي السكنية ليس لديها الخدمات ، وفي كثير من الحالات ، يدفع المحتل مبلغاً كبيراً دون الحصول على حيازة آمنة . ومع ذلك ، فإن ظروف سكن الفقراء تكون أسوأ بكثير بدون سوق الأراضي غير القانونية .

تعمل أسواق الأراضي غير القانونية عادة ضمن حدود لا تهدد مصالح الحكومات أو كبار ملاك الأراضي أو الشركات العقارية . في العديد من المدن ، يشمل سوق الأرض غير القانونية أشخاصا هم جهات فاعلة رئيسية في أسواق الأراضي القانونية ، بما في ذلك المطورين والسياسيين وموظفي الوكالات الحكومية . جميع المستوطنات العشوائية غير قانونية ، ولكن ليس كل المستوطنين واضعي اليد غير قانونيين ، لأنهم قد اخذوا الأرض بإذن مالكيها .

قد تحدث عدم شرعية في احتلال الأرض ، في تسجيل الملكية ، في الطريقة التي ينقسم بها الموقع ، في الاستخدام الذي يتم وضع الأرض عليه أو في طبيعة البناء عليه . تعمل الآليات شبه أو غير التجارية حيثما تكون الأنماط العرفية لحيازة الأراضي ما تزال سارية ، كما هو الحال في أجزاء من غرب أفريقيا . بموجب هذا الترتيب ، أرض المنزل يمكن الحصول عليها كهدية من شيخ القبيلة . في مسح للأسر التي تعيش بشكل غير رسمي في مستوطنات أبيدجان ، حصل ٦١% منهم على أراضيهم بهذه الطريقة لكن الاستحواذ أصبح تجارياً بشكل متزايد . الهدية المتبادلة للزعماء التقليديين أو المزارعين عند استلام قطعة أرض أصبح أكثر جوهرية وأحياناً يصل إلى حجم مماثل لقيمة الأرض في السوق . مجموعة الوسائل غير الرسمية للحصول على الأراضي واضحة في غواياكيل ، الإكوادور ، حيث حصل المستوطنون على قطع أرض للبناء عبر ثمانية طرق مختلفة ، تتراوح من فتح المنغروف فعلياً لشراء قطعة أرض مع منزل . إلى حد كبير ، قدم البعض أشكالاً مختلفة من التلاعب للحصول على السكن في معظم مدن العالم الثالث .

حددت الأسواق في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية الدور المركزي لوكلاء الأراضي في تطوير التقسيمات الفرعية غير القانونية . يشمل هؤلاء السماسرة السياسيين ، الموظفين الإداريين وملاك الأراضي العرفيين ، فضلاً عن التقسيم الفرعي المهني للشركات و "المقسّمات الفرعية للقرصنة" الذين يقسمون (بدون عقوبات رسمية من الحكومة) الأراضي التي يملكونها . بمرور الوقت ، يمكن للمطورين غير القانونيين أن يصبحوا شخصيات مهمة في المجتمع من خلال ممارسة التأثير السياسي للحصول المدنية على وسائل الراحة من تقسيم الأراضي . وعند التطوير غير القانوني يمكن أن تكون عملية التقسيم الفرعي معقدة تشمل مجموعة واسعة من الوكلاء والممثلين والدوافع الذاتية .

مستوطنات غير رسمية ،

يختلف موقف الحكومات من المستوطنات غير القانونية من العداء و القمع الى التسامح للدعم العرضي المتدرج . يعتمد الكثير على كيفية استحواد السكان على الأرض ، حيث كانت معظم الحكومات أكثر تسامحاً مع التقسيمات الفرعية غير القانونية من المستوطنات العشوائية . وبشكل أعم ، مواقف المحللين الحضريين تجاه سكان القطاع غير الرسمي تحولت على مدى العقود الأخيرة من التفسيرات السلبية بشكل أساسي إلى وجهة نظر أكثر إيجابية ترى المجتمعات العشوائية على أنها تقدم مساهمة كبيرة في المدينة من خلال إضافة موارد العمل ، والمساهمة الفردية ، بما في ذلك المشاركة في الإنتاج التعويضي ، واستهلاك بعض إنتاج المدينة بينما يسكنون أنفسهم بتكلفة مباشرة قليلة من الحكومة .

يعد ذلك ضوء إيجابياً ، كفاءة المجتمعات العشوائية في تلبية العديد من احتياجاتهم الخاصة ينظر إليها على أنها تفيد القطاع الرأسمالي لمدن العالم الثالث . يدحض هذا المفاهيم السابقة ، استناداً إلى أطروحة "ثقافة الفقر" ، التي وصفت واضعي اليد بأنها هامشية بالنسبة إلى حياة المدينة ومحبوسة في "دائرة الفقر" التي لا يمكنهم الهروب منها . هذا عرض مفهوم "ستوكس" (١٩٦٢) "الأحياء الفقيرة من اليأس" . أسطورة العشوائية تم الكشف عن هامشيتها من قبل بيرلمان (١٩٧٤) ، الذي أظهر المستوى العالي من التكامل بين المجتمعات العشوائية والمجتمع الحضري في البرازيل في استنتاجه أن واضعي اليد "ليسوا هامشيين اقتصادياً ولكنهم مستغلون ، وليس هامشياً اجتماعياً ولكن مرفوضين ، ليس هامشياً ثقافياً ولكنهم موصومون ، وليس هامشياً سياسياً ولكن يتلاعب بها ويقمعها .

سياسة الإسكان الحكومية

سياسات الإسكان في أي مجتمع هي نتيجة التفاعل بين مصالح مختلف المجموعات . بعض الدلائل على مواقف الحكومة من معروض المساكن منخفضة الدخل في مدن العالم الثالث تصور مراحل من عدم اتخاذ إجراء إلى ردود أكثر استنارة . ولا ينبغي أن يؤخذ هذا لتمثيل نموذج أحادي الاتجاه من التنمية . قد تتحرك السياسات الحكومية في أي من الاتجاهين اعتماداً على الظروف المحلية التي تشمل نمط ملكية الأراضي في المناطق الحضرية ، معدل النمو الاقتصادي (الذي يمكن أن يسبب الضغط من أجل مخططات إعادة تطوير المنطقة المركزية) والأيدولوجية السياسية (التي تعكس توازن السلطة في المجتمع) . لفهم هذا التعقيد ، من المفيد تجميع استجابات الحكومة لتوفير الإسكان لذوي الدخل المنخفض في أربع فئات واسعة : اللامبالاة ، الردود الرجعية ، الردود الغربية والاستجابات المبتكرة .

اللامبالاة ،

تم تقديم تفسيرات مختلفة للاستثمار المحدود لحكومات دول العالم الثالث في الإسكان منخفض الدخل . بالنسبة لدويير (١٩٧٥) ، اعتمدت بعض السلطات الحضرية سياسة التقاعس على أمل أن المهاجرين الذين يعتبرونهم سبب مشكلة الإسكان ، يعودوا إلى أصولهم الريفية . يشير التوسع المستمر لمدن العالم الثالث ونمو المستوطنات غير القانونية إلى عدم جدوى هذا النهج . آخر تفسيرات لامبالاة الحكومة تشمل الخوف من القوة السياسية الكامنة لواضعي اليد ، الذين يحبطون أي رد فعل عام على حيازتهم للأرض . هذا بالتساوي من غير المرجح ، حتى في أمريكا اللاتينية ، حيث حشد واضعي اليد للدفاع عن المستوطنات ، نادراً ما يندمجون في عمل سياسي أكثر عمومية . تشير أكثر التفسيرات الواقعية لعدم تحرك الحكومة راجع إلى القصور الإداري و نقص المعلومات حول ملكية الأراضي .

في الكامبيرون أقل من خمس قطع الأراضي الحضرية ترسم على الخرائط المساحية ، ويمكن أن يستغرق تسجيل سندات ملكية الأراضي ما يصل إلى سبعة سنوات . في تنزانيا ، بين ١٩٧٨/٩ و ١٩٩١/٢ استقبل مجلس مدينة دار السلام ٦٦٨،٢٦١ طلباً للحصول على قطع أرض ولكن تم تخصيص ١٧٧٥١ طلباً فقط ٧% من المتقدمين . اللجوء إلى "التخطيط الرئيسي" غالباً ما يبرز التقاعس . تغطي الخطة الرئيسية لكافاً فقط ٤٠% من المساحة المبنية وتم إنتاجها في ١٩٥٩ لعدد السكان المتوقع ٢ مليون (مقارنة مع الرقم الحالي لأكثر من ٦ مليون ينمو بمقدار ٢٥٠،٠٠٠ سنوياً). في معظم دول العالم الثالث يتم عكس مفهوم التنمية الحضرية على أنه "احتلال التخطيط للأراضي لخدمة المباني" بالنسبة لمعظم السكان . حتى عندما تتوفر معلومات التخطيط ، فاستخدامها الفعال يمكن أن تعوقه عملية سياسية فاسدة لا يملك فيها فقراء الحضر سوى القليل من القوة (ينظر الفصل ٢٩). التحسين الاسمي للمستوطنات العشوائية والاعتراف الجزئي بالحيازة فيها في الفترة التي تسبق الانتخابات هي استراتيجيات مشتركة لمعظم المجموعات السياسية في العالم الثالث .

علاوة على ذلك ، فإن الكثير من الأراضي في المدن الكبيرة مملوكة للأفراد أو مؤسسات لتحقيق مكاسب المضاربة . عدم قدرة السلطات المحلية الحضرية على تخصيص حصة كافية من فوائد النمو الاقتصادي من خلال الضرائب يقوض من القدرة على تحسين البيئات المعيشية للمواطنين ذوي الدخل المنخفض ، حتى لو كانت سياسية .

الاستجابات ،

الاستجابات الرجعية تعد النمو الحضري وانتشار المستوطنات العشوائية من المشاكل التي يتعين حلها من خلال الإجراءات الحكومية . التدابير المستخدمة إما وقائية أو علاجية :-
١ . التدابير الوقائية . معظمها ينطوي على ضوابط الهجرة التي تهدف إلى وقف أو الانحراف حركة الناس إلى المدن . المشاكل الاقتصادية الناشئة في تركيا دفعت انجراف السكان إلى المدن في الخمسينات إلى تشجيع الحكومة للهجرة الخارجية إلى أوروبا الغربية والإقامة هناك .

الضوابط الداخلية على الهجرة الريفية الى المناطق الحضرية أكثر مباشرة ولكن ، كما رأينا ، من الصعب إنفاذها (ينظر الفصل ٢٣).

٢. التدابير العلاجية. في المدن التي لم تُسن فيها ضوابط الهجرة ، أو فشلت في الحد من تدفقات الهجرة ، والأكثر شيوعاً كانت الاستجابة الرجعية هي النقل الجبري "للفائض" من السكان في

المناطق الحضرية الى الريف . عادة تبرر الحكومات عمليات الإخلاء بإحدى الطرق الثلاث :-
١. يشير الأول إلى التحسين الحضري أو "تجميل المدينة" . استبدادي وقد عملت الحكومات مع الاهتمام القليل بمشاركة المواطنين بشكل عام عمليات الإخلاء الجماعي قبل الأحداث الدولية الكبرى مثل مسابقة ملكة جمال الكون في مانبلا أو الألعاب الأولمبية في سيول .

٢. الطريقة الثانية التي تبرر بها الحكومات عمليات الإخلاء هي الادعاء بأن الأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية هي مستودعات للجرائم . غالباً ما يتم الاستشهاد بالمخاوف الصحية كأسباب للقضاء عليها ، على الرغم من أن صحة السكان السابقين قد يعانون من الاضطرار للانتقال إلى سكن مكتظ في مكان آخر أو إلى أماكن خطيرة وأرض هامشية . كما تم إعطاء حماية البيئة كسبب لإزالة واضعي اليد من الأراضي المطلوبة لاستخدامات أخرى .

٣. المبرر الثالث للإخلاء هو إعادة التطوير لاستخدام الأرض لتحقيق أنشطة بريح أكبر . في هذه الحالة ، من المرجح أن تكون الأسباب الكامنة متزامنة مع المبررات الرسمية . تزيد قيمة المناطق ذات الموقع المركزي والمواقع الأخرى ذات المواقع الإستراتيجية مع تطور اقتصاد المدينة . وقد أدى هذا في العديد من المدن إلى هدم المساكن الرخيصة داخل المدينة ، وهو اتجاه يساعد على تفسير انخفاض الوجود السكاني في مراكز مدن مثل دلهي وبومباي وكراتشي وبنكوك وسانتياغو وليما .

المستوطنات العشوائية التي تطورت على المحيط الحضري باحتلال الأرض ، ارتفعت قيمتها التجارية مع توسع المدينة . يمكن أن تكون أرباح المطورين أعلى إذا تمكنوا من تجنب تكاليف إعادة تسكين أولئك الذين تم إخلاؤهم . الوضع غير القانوني للعديد من المستوطنات غير الرسمية يسمح بخيار ممارسة التجريف السكاني . بالنسبة لسكان النازحين ، فقد المنزل والممتلكات والحاجة دون مقابل لإعادة بناء المأوى ، في كثير من الأحيان على قطعة أرض غير مخدمة ، تتفاقم المشاكل بسبب تعطل شبكات المجتمع التي توفر شبكة أمان في حالة اعتلال الصحة أو فقدان الوظيفة . غالباً ما يفقد الفرد مصدر دخله الرئيسي عندما يضطر إلى الابتعاد عن مواقع التوظيف ويواجه زيادة في تكاليف النقل للعثور على عمل . في كثير من الحالات تحدث الإصابة أو الموت بسبب الطبيعة العنيفة لعمليات الإخلاء . الأهم من ذلك ، القليل من مخططات الإخلاء لها تأثير طويل المدى على السكان العشوائيين في المدينة . معظم العائلات تعود في نهاية المطاف وتستأنف الإقامة في المنطقة التي كانوا فيها .

في بانكوك تم تطوير تقاسم الأراضي كبديل للإخلاء القسري لسكان الأحياء الفقيرة . وهذا ينطوي على اتفاق تفاوضي لتقسيم الأرض إلى قسمين ، واحد للاستخدام من قبل مالك الأرض والآخر للاستخدام من قبل شاغلي الموقع الحاليين . من منظور واضعي اليد ، فإن مشاركة الأرض هي بديل مفضل بمجرد أن يتضح أن استمرار احتلال الموقع بأكمله أمر مستحيل . عن طريق إزالة تهديد الإخلاء يسمح لهم بالبقاء في متناول مصادر التوظيف الرئيسية و الحفاظ على المجتمع سليماً . كما أنه يضمن اتفاقية رسمية لحيازة الأراضي ومن ثم حافظاً للاستثمار في منازلهم . تقاسم الأراضي من وجهة نظر مالك الأرض قد يكون الاتفاق بديلاً واقعياً للنضال المطول لاستعادة الأرض . إنه تطهير بعض الأراضي للتطوير الفوري ، ويقلل من عدم اليقين في جدولة التنمية وتجنب التكاليف القانونية التي ينطوي عليها مقاضاة واضعي اليد . من وجهة نظر الحكومة ، يوفر تقاسم الأراضي مصدراً أرضي لفقراء الحضر بدون تمويل عام ويسمح للحكومة بالبقاء محايدة بين أصحاب الأراضي وسكان الأحياء الفقيرة ، مع الحفاظ على النظام وسيادة القانون .

الردود الغربية ،

أنتجت مشاركة الحكومة في الإسكان منخفض الدخل مجموعة واسعة من برامج المساكن العامة في مدن العالم الثالث . العديد منها كانت محاولات حقيقية لتخفيف الضغط السكني على الفقراء ؛ وكان الآخر مدفوعا بدوافع أقل سخاء . حتى الثمانينيات ، كانت معظم المخططات تستند إلى المفاهيم الغربية للتخطيط والتصميم مما جعل المساكن الناتجة باهظة التكلفة في بنائها وتأجيرها بشكل عام . ويمكن تصنيف المبادرات الرائدة على النحو الآتي :

برامج اسكان رمزية الهدف ، الرمزية كانت سياسية وليست اجتماعية . إنها مخصصة لأن تكون رموز واضحة للقلق الحكومي من مشكلة فقراء الحضر بدلا من تلبية الاحتياجات الحقيقية للفئات ذات الدخل المنخفض . لهذا السبب ، تحتل المباني مواقع بارزة في المشهد الحضري ، وعادة ما تتخذ شكل كتل شاهقة بغض النظر عن الملائمة المالية أو الثقافية .

عمل خيري في غير مكانه العديد من مخططات الإسكان ذات الدوافع الاجتماعية تفشل في مساعدة فقراء الحضر بسبب التكاليف الباهظة الناتجة عن التقيد غير المناسب بمعايير الإسكان الغربي ، غالبًا ما تأسست في الحقبة الاستعمارية ، واستخدام طرق بناء عالية التقنية . مطلوب إعانات كبيرة لجعل السكن في متناول اليد الفقراء ، وعدد قليل من حكومات العالم الثالث قادرة أو راغبة فيه ، وتستثني من هم بدخل غير منتظم ومنخفض . في ماليزيا مشروع نطاق البنديقية ، بدأ في عام ١٩٦٨ في ضواحي جورج تاون ، استخدمت تقنية بناء باهضة الثمن مما يعني أنه حتى مع الدعم الحكومي الأدنى سيكون مقدار الإيجار الشهري بعيدًا عن متناول السكان المستهدفين . بحلول منتصف السبعينيات يبدو أن الحكومة قد قبلت فشل المخطط كسكن منخفض الدخل ورفعت عتبة الدخل للإدخال من ٢٠٠ دولار إلى ٥٠٠ دولار . أدى هذا إلى تدفق العائلات ذات الدخل المتوسط حيث توفرت لهم شقق رخيصة وكافية ، ولكن سكن مؤقت بينما ادخروا ما يكفي لدخول السوق الخاصة . بحلول عام ١٩٨٠ فقط ٢٥% من الأسر يمكن عدها منخفضة الدخل ، والعديد منها في حالة إيجار وتخشى خطر الطرد . في بانكوك قدمت الحكومة دعماً مالياً و تشريعياً لتطوير القطاع الخاص للمساكن منخفضة التكلفة . وقد وسعت الإستراتيجية من توافر المساكن بأسعار معقولة إلى أعداد أكبر . وجوهري أن ندرك الفرق بين إسكان منخفض التكلفة وأسر ذات دخل منخفض .

مشتري المساكن منخفضة التكلفة في بانكوك بشكل موحد لديهم دخل شهري فوق المتوسط دخل المدينة . تم شراء العديد من الوحدات منخفضة التكلفة لأغراض المضاربة فظلت فارغة . في الوقت نفسه زاد عدد سكان الأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية ، ونتيجة للازدهار العقاري ، العديد من المستوطنات غير الرسمية المركزية أعيد تطويرها وتم نقل واضعي اليد إلى ضواحي المدينة في الإسكان العام على نطاق واسع كما لاحظنا .

في حين شرعت معظم حكومات العالم الثالث في برامج الإسكان العام الكبير في العقود التي تلت الحرب العالمية الثانية ، بحلول الثمانينيات ، كان عدد قليل منها ما يزال يشارك في هذا القطاع . المشاكل الرئيسية لمخططات المساكن العامة تنبع ، في العالم الثالث ، من العوامل التالية :-

١ . كانت تكاليف الوحدة السكنية مرتفعة للغاية بحيث تم بناء عددا قليلا من الشقق بالنسبة للاحتياجات . المعضلة ، إذا تم تقديم القليل من الدعم أو لم يتم تقديم أي دعم (لتمكين بناء المزيد من الوحدات) ، لا يمكن توفير مساكن جديدة إلا من قبل الأسر الميسورة نسبياً . أو بدلاً من ذلك تم توفير دعم كافٍ لتسهيل دخول المجموعات ذات الدخل المنخفض نسبياً بما يمكن من بناء مخططات قليلة . في عام ١٩٧٢ خططت هيئة تنمية كراتشي بناء ما بين ٣٠٠,٠٠٠ و ٤٠٠,٠٠٠ شقة لإعادة الإسكان في المناطق الحضرية المخطط إعادة تطويرها . بعد ثماني سنوات ، عندما توقف المشروع بسبب نقص التمويل ، تم الانتهاء من ٨٠٠ شقة فقط ، ولم يذهب أي منها إلى المستفيدين المقصودين .

٢. استفادت الفئات ذات الدخل المتوسط أو الأعلى أكثر من الفئات ذات الدخل المنخفض. بالإضافة لمشكلة الإيجارات المرتفعة نسبياً التي استبعدت ذوي الدخل المنخفض ، اقتصر على بعض مخططات المساكن العامة على أشخاص معينين مثل الأفراد العسكريين أو موظفو الخدمة المدنية من المستوى المتوسط ، المأهولون للحصول على الرهون العقارية من مصادر تجارية . في حالات أخرى ، استبعدت إجراءات التقديم تلقائياً العديد من الأسر الفقيرة . غالباً ما تكون الأسر التي ترأسها امرأة غير مؤهلة ، على الرغم من أن نصف الأسر ترأسها نساء المناطق ذات الدخل المنخفض .

٣. لم تكن التصميمات والمواقع السكنية متطابقة مع احتياجات الفئات الأكثر فقراً . فالعديد من الوحدات السكنية المنتجة التي وصلت بالفعل إلى الأكثر فقراً لا تحظى بشعبية لدى السكان . تقع العديد من المخططات على الأطراف الحضرية بعيداً عن مصادر العمل . في بعض الحالات تم تصميم الشقق على المفهوم الغربي للعائلة النووية الصغيرة فكانت صغيرة للغاية بالنسبة للعائلات الممتدة . كما تطلب العائلات مساحة عمل في المنزل . كما أثبتت التصاميم الغربية أنها غير مناسبة للمناخات الاستوائية وشبه الاستوائية التي فيها الرطوبة عالية وهطول الأمطار ، والتي تتجاوز متطلبات الإصلاح قدرات السلطات العامة .

المدن الجديدة

كانت الوظيفة الأساسية للمدن الجديدة في العالم الثالث بمثابة حافز لتنمية المنطقة ، الأكثر وضوحاً في بناء العواصم الجديدة ، مثل برازيليا . الوظيفة التقليدية الأخرى للمدن البريطانية الجديدة ، إزالة الاحتقان من المناطق الحضرية المزدهمة تلقى اهتماماً أقل . كانت المشكلة الرئيسية أن معظم المدن الجديدة في العالم الثالث حددت مواقعها بالقرب من المدينة الرئيسية لتكون بمثابة مغناطيس مضاد للمهاجرين أو سكان الحضر الحاليين . وكانت النتيجة تحويل المدن الجديدة إلى مهجع لسكان الطبقة المتوسطة في الضواحي . في ماليزيا ، المدينة الجديدة بيتالينج جايا ، تقع ٦ أميال (١٠ كم) جنوب غرب كوالالمبور ، تم تصميمها لتكون مدينة تابعة فيها ٧٠،٠٠٠ ساكن مع إعادة تطوير المناطق العشوائية في وسط المدينة . بعد الاستقلال في عام ١٩٥٧ ، أدى الطلب المتزايد على المساكن ذات الدخل المتوسط والعالي إلى زيادة المضاربة في المدن الجديدة . أصبحت بيتالينج جايا الآن من ضواحي الطبقة المتوسطة بأغلبية ساحقة ينتقل منها السكان ذوي الياقات البيضاء إلى وظائف المكاتب في المدينة ، ويسافر العمال ذوي الياقات الزرقاء من كوالالمبور لتولي وظائف صناعية في الـ 'بلدة جديدة' .

التجديد الحضري

عدد قليل من المدن في العالم الثالث في وضع يمكنها من القيام بالتجديد الحضري لتحسين ظروف السكن ، لأن النقص العام في المساكن يتعارض مع أي انخفاض متعمد للمخزون من خلال إزالة الأحياء الفقيرة . علاوة على ذلك ، في الممارسة معظم التجديد الحضري يتم تنفيذه لأسباب تجارية وليس لأغراض الرعاية الاجتماعية .

استجابات مبتكرة ،

الفرضية الأساسية هي أن سكان المستوطنات العشوائية سيكونون قادرين على ذلك تحسين مساكنهم إذا تم تقديم بعض المساعدة العامة لهم . باختصار ، المساعدة الذاتية الموجودة في مستوطنات عشوائية محدودة يمكن تحويلها إلى مساعدة ذاتية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بفكرة المساعدة الذاتية بفكرة التطور التدريجي ، حيث يمكن للعائلات البناء بسرعة وبمعيار يتفق مع احتياجاتهم و الموارد المالية المتاحة . في أوائل السبعينيات ، بدأ البنك الدولي في تمويل مشاريع المأوى بناء على هذا المفهوم . تم استخدام نهجين رئيسيين : يشير الأول إلى تطوير المستوطنات العشوائية القائمة من خلال تقديم الخدمات و ترشيد تخطيط المنزل والشارع .

الثاني يستلزم توفير مواقع مخدومة ، في بعض الأحيان مع وحدة مكتملة جزئياً ، حيث يكون المستفيد مسؤولاً عن البناء أو استكمالها .

١. الترقية يمكن أن ينطوي هذا على تحسين المساكن ولكن عادة ما يشير إلى إدخال البنية التحتية الأساسية في الحي السكني . الأهداف الرئيسية رفع مستوى الموقع للحد من كل من تكاليف تحسين المساكن للقرصنة والخلل الناجم عن نظام إعادة التوطين المحلي . في التطبيق تختلف الفوائد وفقاً للطريقة التي تروج بها الحكومة للمخطط و مدى دخول المعادلة أهداف أخرى بخلاف رفاهية واضعي اليد .

برنامج تحسين كامبونج (KIP) ، الذي بدأ في جاكرتا في عام ١٩٦٩ ، هو من المسلم به على نطاق واسع أنه كان ناجحاً في شروطه الخاصة في البساطة إذا كان هناك تحسن هامشي في مستويات المعيشة لأكثر من ٥٠٠ kampungs . قدمت الخدمات الأساسية لـ ٣,٨ مليون مقيم . آثار البرنامج زيادة الاستثمار الخاص في تحسين المنزل ضمن مناطق مطورة ، مما يؤدي إلى زيادة قيم العقارات . لتحقيق أهدافها في أقصر وقت ممكن ، ١٩٧٤ ، تم وضع السيطرة على KIP في يد وحدة إدارة مشروع منفصلة . آثار هذا انتقادات لعدم وجود مشاركة شعبية في برنامج الترقية . ربط بعض المراقبين هذا مع مشاكل لاحقة للحفاظ على البنية التحتية المحسنة ، ولكن بشكل عام تتمتع KIP على نطاق واسع من دعم المجتمع . منذ عام ١٩٨٩ تم بذل جهود أكبر لإشراك المجتمع والمساعدة الذاتية في تنمية كامبونج ، وليس أقلها مرتبة لزيادة فعالية الاستثمارات العامة . العمل على نفس المنوال في ، Favela Bairro ، أكبر برنامج لترقية المستوطنات العشوائية على نطاق واسع بأمريكا اللاتينية ، بدأت في عام ١٩٩٤ بهدف تحسين ظروف السكن و الحد من الفقر في المستوطنات العشوائية في ريو دي جانيرو .

٢. مخططات الموقع والخدمات تحت هذا النوع من المبادرة يتم تحضير الأرض و توفير البنية التحتية للخدمة . ثم يتم بيع أو تأجير الكثير ، والمقيمين الجدد إما بناء منزل بأنفسهم أو التعاقد على العمل . وقد تمتد إعانات الحكومة لتشمل مواد البناء و / أو القروض النقدية . من وجهة نظر المقيم ، عامل الجذب الرئيسي لسكن الموقع والخدمات هو ضمان الحيأة التي يوفرها ، مع البنية التحتية الكافية وحرية البناء بالسرعة التي تناسب المرء ، بمجرد تلبية متطلبات بناء منزل أساسي . من ناحية أخرى ، فإن غالباً ما يؤدي الموقع المحلي لمعظم مخططات المواقع والخدمات إلى أن يكون بعضها بعيداً عن مصادر التوظيف الرئيسية ، مما قد يجهد قدرة الأسرة للقيام بتسديد منتظم . في بعض الحالات قد تمارس الأسر ذات الدخل المتوسط الضغط على الأسر ذات الدخل المنخفض لبيع حقوق الحيأة أو الإيجار ، على الرغم من ذلك وليس المقصود تداولها تجارياً . في موقع وخدمات شاني التنمية في مومباسا معايير الإسكان المطلوبة والظروف التي كانت لن يتم الوفاء بها للتأهل للحصول على قرض حكومي يتجاوز غالبية الأسر ذوي الدخل المنخفض . ونتيجة لذلك ، تحققت الفوائد الأكبر من المشروع على مجموعات الدخل المتوسط ، بما في ذلك الموظفين من الوكالة الحكومية المسؤولة عن إدارة المشروع ، بينما انتقلت الأسر النازحة وذات الدخل المنخفض إلى واضعي اليد في مكان آخر .

تم تنفيذ مخططات الموقع والخدمات في جميع أنحاء العالم الثالث مع درجات متفاوتة من النجاح . منذ عام ١٩٩٠ ، ابتعدت سياسة البنك الدولي عن توفير الإسكان من قبل الحكومة نحو دور تمكيني للسلطات العامة التي توخت مشاركة أكبر للقطاع الخاص في توفير الإسكان . هذا التغيير بتأثير فشل العديد من مخططات المواقع والخدمات في استرداد التكاليف . تفاقمت المشكلة بسبب عدم قدرة حكومات العالم الثالث على ضمان ما يكفي من الأراضي في مواجهة معارضة من أصحاب الأراضي الخاصة الذين طالبوا بأسعار مرتفعة ، وإذا لزم الأمر ، يمكن أن يؤخر المشروع بأكمله من خلال تحدي مصادرة الأراضي في المحاكم .

وأشار منتقدو خطط المساعدة الذاتية بالصعوبات التشغيلية المرتبطة بها مع سوء الإدارة ، ونقص الحماس من قبل السلطات المحلية ، وعدم الرغبة في معايير بناء أقل ، وعدم

القدرة على منع تسلم الطبقة الوسطى تحسين المساكن . تم توجيه المزيد من النقد الأساسي للمفهوم نفسه ، وهو ما يعده اليسار السياسي ذريعة لعدم اتخاذ الحكومات إجراءات أساسية للقضايا الاجتماعية بالضرائب التصاعدية وإصلاح الأراضي . من هذا المنظور ، تعمل المساعدة الذاتية للمشاريع على الحفاظ على الوضع الراهن غير المتكافئ . علاوة على ذلك ، تشجيع مجتمعات الدخل المنخفض لمعالجة مشاكلها من خلال المساعدة الذاتية بينما تتوقع المناطق ذات الدخل المرتفع ان تقوم الحكومة بتوفير الخدمات والمرافق .

الانتقاد العام هو ذلك الموقع والخدمات المخططات وحدها غير كافية لمساعدة كتلة فقراء الحضر . في حالة عدم وجود مقياس كبير لبرامج خلق فرص العمل ، عدد قليل جدا من الناس سوف تكون قادرة على المشاركة حتى في أرخص خطط المساعدة الذاتية . للوصول إلى الجزء الأكبر من ذوي الدخل المنخفض ، يجب أن تكون خطط المساعدة الذاتية مصحوبة بإصلاح هيكلي لسوق الأراضي الحضرية ونظام الضرائب وسياسات التخطيط ، والتي تعمل حاليا لصالح أقلية من السكان في مدن العالم الثالث . كانت أكثر مشاريع المساعدة الذاتية المدعومة نجاحا هي التي مارست الحكومات فيها السيطرة على سوق الأراضي الحضرية ، كما هو الحال في تونس ، بوتسوانا وباكستان . قد تتعلم السلطات العامة في العالم الثالث أيضا دروساً من تطوير استراتيجية الفواصل الفرعية غير الشرعية ، والتي هي ناجحة أيضا لأنها متوافقة مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية الفعلية للفقراء . بالإضافة إلى ضمان إمدادات كافية من الأراضي للإسكان منخفض الدخل ودعم تمديد الائتمان للمقترضين مع أشكال الضمانات الأقل تقليدية . قد يفيد الحكومات بيروقراطية محدودة وتطبيق المزيد من ترتيبات التخطيط "المرونة" ، بما في ذلك التحكم في اجراءات التنمية الأقل تقييداً ، التي تسهل بناء المأوى من قبل المطورين .

على نطاق المعايير (مع ضمان السلامة الهيكلية والصحة العامة) وعلى مدى فترة التنمية الإضافية المعتمدة في حيدر آباد ، تعد مشاريع المواقع في المدن الهندية أمثلة على المبادرات العامة بشأن الإسكان منخفض الدخل التي تتناول بشكل مباشر واقع الفقر الحضري في العالم الثالث . مثل هذه المشاريع نعترف بأن "المبنى التدريجي للمدينة في العالم الثالث هو الوظيفية بدلا من الدفع الإضافي الذي يحدث في البلدان التي لديها أنظمة الرهن العقاري التي تصل إلى الطبقة العاملة" (برينان ١٩٩٣) . فبدلاً من الاعتماد على نهج "التمكين" لتوفير الإسكان لذوي الدخل المنخفض على أساس يقوده سوق التنمية والآلية المتدحرجة . سياسة الإسكان الحكومية ، من الضروري الافادة من تجربة القطاع غير الرسمي من حيث عرض الأراضي ، معايير الإسكان والبساطة الإدارية والمشاركة العامة والجدول الزمني للتطوير . تعددية الترتيبات شرط مسبق لمعالجة مشاكل الإسكان في مدن العالم الثالث.