مشاكل السكن في العالم المتقدم

كيث جاكوبس

الفصل 28 من كتاب

الجغرافيا التطبيقية : المبادئ والممارسة

أ.م. مانيون

ترجمة بتصريف

أ.د. مضر خليل عمر

مقدمة

من المفارقات أنه على الرغم من النمو الاقتصادي والابتكار التكنولوجي في الدول المتقدمة ، ما يزال الكثير من الناس يعانون من مشاكل سكن خطيرة على مدار حياتهم . وتنتشر هذه المشاكل بشكل أكبر بين العاملين غير القادرين على تأمين عمل منتظم ، والأسر التي تعتمد على الرعاية الاجتماعية الحكومية لتأمين دخلها بسبب المرض أو الشيخوخة . **وللسكن المتدني آثار مهمة . إذ يمكن أن يُضعف السكن غير اللائق الصحة ، ويُعيق التحصيل التعليمي ، ويُهدد فرص عمل الفرد . وعلى الصعيد الاجتماعي، يُؤثر السكن المتدني سلبًا على البيئة والاقتصاد والمجتمعات المحلية.**

على الرغم من أن الكثيرين قد يواجهون مشاكل سكن ، إلا أن هذا الفصل يقتصر على تناول بعض مشاكل السكن التي يواجهها الفقراء في العالم المتقدم ، والخطوات التي اتخذتها الحكومات لمعالجة أكثر هذه الصعوبات إلحاحًا . الجزء الأول نظري في المقام الأول ، ويسعى إلى سبر أغوار طبيعة مشاكل الإسكان هذه وفهم أسباب تدخل الحكومات . أما الجزء الثاني من الفصل ، فيطوّر هذه المناقشة من خلال تقديم ثلاث دراسات حالة لتوضيح التدابير المحددة التي اعتمدها الحكومة المركزية والهيئات التشريعية والمحلية لمعالجة مشاكل الإسكان الحادة . تتناول دراسات الحالة تجديد مساكن المجالس البلدية في لندن ؛ وتشرّد الشوارع في نيويورك ؛ وأخيرًا ، الجهود المبذولة لمعالجة الإقصاء الاجتماعي في تولوز . يستكشف الاستنتاجات التدخلات الحكومية المستقبلية المحتملة ، متوقعًا أنواع المشاكل التي يُحتمل حدوثها والاستجابات السياسية المحتملة في البلدان النامية.

تعريف مشاكل الإسكان

كيف ينبغي لنا إذاً أن ننظر إلى مشاكل الإسكان؟

عادةً ما تُعد مشاكل الإسكان التي يعاني منها ذوو الدخل المحدود نتيجة حتمية للاعتماد المتزايد على آليات السوق لتخصيص الموارد . في ظل نظام السوق ، سيحصل الأفراد الأكثر ثراءً على أفضل المساكن جودةً ، بينما سينتهي الأمر بالأفراد الأقل ثراءً بالعيش في أفقر المساكن . على مستوى أساسي ، يُمكن إرجاع العديد من مشاكل الإسكان التي يعاني منها الفقراء في البلدان النامية إلى الصعوبات التي يواجهها الأفراد في تأمين مسكن ميسور التكلفة . ومع ذلك ، يجب أيضًا مراعاة عوامل أخرى ، خاصةً إذا أردنا فهم سبب تحوّل بعض مشاكل الإسكان إلى مشاكل مزمنة . على وجه الخصوص ، ثمة حاجة إلى استكشاف كيفية تأثير صراعات الأيديولوجيا والسلطة على تعريف المشكلة والتدخل الحكومي اللاحق .

لاستكشاف هذه القضايا ، من الضروري تبني نهج نقدي ، يُدرك كيف تُروّج الحكومة وجماعات المصالح القوية لقضايا محددة كمشاكل تحتاج إلى معالجة بطرق محددة . وقد قدّم كيميبي (1992) مساهمة

مفيدة في هذا الصدد . إذ يُجادل بأهمية فهم كيفية نجاح الجماعات القوية في تعريف بعض القضايا كمشكلة تتطلب حلاً . ما يُصبح مشكلةً يتوقف ، إلى حدٍ كبير ، على الطرق التي تتنافس بها جماعات المصالح فيما بينها لفرض تعريفٍ مُحدد واستبعاد الآخرين . وفي هذا الصدد ، تُبنى المشاكل اجتماعيًا ، حيث يسعى صانعو السياسات إلى إرساء أجندة سياسية مُهيمنة استجابةً للظروف الاقتصادية والاجتماعية المُتغيرة واحتياجاتهم الخاصة . يختلف هذا المنظور اختلافًا كبيرًا عن تلك المناهج المُتبعة في هذا الموضوع والتي تُصرّ على أن المشاكل ما هي إلا انعكاسٌ للواقع الكامن .

بدلاً من ذلك ، يُشدد منظور البنائية الاجتماعية على الجوانب الديناميكية للمشاكل وكيف يُمكن أن تتغير التعريفات التي يُعبر عنها صانعو السياسات في فترةٍ زمنيةٍ قصيرة . على سبيل المثال ، يُنظر الآن إلى الأبراج السكنية المُبنية على نظامٍ مُتكامل في المملكة المتحدة على أنها غير كافية ، على الرغم من أنها كانت تُعد في فتراتٍ سابقةٍ مساكن عالية الجودة . يُعدّ التشرّد مشكلةً أخرى تخضع لتغيير التعريفات والاستجابات السياسية . في بعض الدول المُتقدمة ، مثل الولايات المتحدة ، لا يُنظر إلى التشرّد على أنه فشلٌ في السياسة الاقتصادية ، بل نتيجةً لاختيارٍ فردي . لقد أُعيد تعريف التشرّد على الرغم من محاولات جماعات الضغط إجبار الحكومة على اتخاذ استجابات سياسية أكثر جذرية .

تعكس التدابير المُعتمدة حاليًا في العديد من الدول المُتقدمة الضعف النسبي لأولئك الأقل قدرة على التأثير في الأجندة السياسية أو تحديد مخاوفهم كمشكلة تستحق تدخلًا سياسيًا جوهريًا . تكمن ميزة النهج "البنائي الاجتماعي" الذي تبناه كيميبي في ثلاثة جوانب . أولاً، يُقرّ بأن مشاكل الإسكان لا يمكن تعريفها ظاهريًا . ثانيًا، إن النظر إلى سياسات الإسكان كنتيجة لمطالبات متنافسة يمكن أن يساعدنا على فهم سبب تناقض العديد من السياسات ونادرًا ما تُوجّه نحو هدف واحد متسق وموحد . تخضع أولويات الإسكان في النهاية للاهتمامات الأيديولوجية العامة للحكومة ، حتى لو كانت هذه التدخلات تؤثر سلبًا على أولئك الذين يعتمدون على الإسكان الاجتماعي . ثالثًا، يُنشئ هذا المنظور رابطًا بين مشاكل الإسكان والقرارات في مجالات أخرى من السياسات الاجتماعية والاقتصادية .

يمكن توضيح مثال واضح على تفاقم مشاكل الإسكان من خلال الطريقة التي تآكلت بها مخصصات السكن للمطالبين بها في بعض الدول المُتقدمة عندما عجزت جماعات المصالح عن حماية حقوقها . على سبيل المثال ، في خلال فترة الركود الاقتصادي في ثلاثينيات القرن الماضي في الولايات المتحدة ، وفي سنوات ما بعد الحرب في المملكة المتحدة ، شرعت حكومتا البلدين في برامج بناء مساكن كبرى ، استجابةً جزئيًا لمطالب النقابات العمالية والتنظيمات العمالية . وفي ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي ، تفاقمت الضغوط على الحكومات لتوفير موارد كافية لإسكان القطاع العام ، بفعل مطالب جماعات المصالح الأخرى . وعلى وجه الخصوص، أغرى الطلب المتنافس على ضبط مستويات الضرائب الحكومات على تحقيق وفورات من خلال كبح الإنفاق على مشاريع الإسكان والرعاية الاجتماعية . وكما كتب براملي (1997: ص 95) ، فإن "الحالة المتفشية في دول الرفاهية الحديثة هي أن الطلب المحتمل على مجموعة متزايدة الاتساع من الخدمات والمزايا وتكلفتها يفوقان باستمرار قدرة الاقتصاد ورغبته ، المتمثلة في العمال / دافعي الضرائب ، على تمويلها" .

التدخل في سياسة الإسكان

من المهم أن ننتقد المناهج التي تسعى إلى تصوير سياسة الإسكان على أنها استجابة الدولة لبيئة إشكالية : أهمها الاكتظاظ ، وسوء الظروف ، وأخيرًا التشرّد . تشترك هذه المناهج في افتراض وجود سوق إسكان عام موحد يتكون من مالكي المساكن ، والإسكان الاجتماعي ، والمساكن المستأجرة الخاصة . تضمن

التحليل عادةً فحوصًا زمنيًا لعواقب سياسات الحكومة على تقسيمات حيازة محددة للقطاعين العام والخاص ، مفسرين ذلك بأن الحكومة تضع سياسات في المقام الأول لتحسين المشاكل التي يواجهها مستهلكو الإسكان . غالبًا ما يكون الدليل على هذه الصيغة بيانًا أو إعلان نوايا من وزير .

سياسة الإسكان،

إذا ما نظرنا إليها ببساطة من حيث المبادرات التي تتخذها الحكومات ، فإنها ليست نموذجًا مناسبًا لتفسير التدخل الذي تقوم به الحكومات . يتضح من المناقشة السابقة **أن المشاكل تتوقف إلى حد كبير على التعريف والضغوط السياسية على الحكومات لإيجاد حلول** . وبالطبع ، يتعارض هذا المنظور مع الطرق التي تُعلن بها الحكومات أهداف سياساتها ، حيث تُصاغ هذه الأهداف عادةً في إطار تلبية احتياجات الإسكان . وغالبًا ما تكون هذه التصريحات للاستهلاك العام ، إذ إن أحد الجوانب المهمة للتدخلات في سياسات الإسكان المعاصرة هو تأثيرها الرمزي (إيدلمان، 1988) . وتُنشر هذه التدخلات على نطاق واسع لإعطاء انطباع بأن الحكومة تتخذ إجراءات فعالة . ولختام هذا القسم الأول ، يجدر التأكيد على فائدة النظر إلى تدخلات سياسات الإسكان الحكومية على أنها استجابات لهذه العمليات ، وليست مجرد إجراءات تتخذها دولة نزيهة تسعى إلى تحسين مشاكل الإسكان . وسيساعدنا هذا المنظور على فهم السياق السياسي في كل من دراسات الحالة الثلاث التالية.

دراسات الحالة

الغرض الرئيسي من دراسات الحالة الثلاث هو مناقشة التدابير السياسية العملية التي اتُخذت ، والتأكد من كيفية استجابة الحكومات للضغوط للتدخل في مجالات أشد ضغوط السكن . خلال السنوات الأخيرة ، ونتيجةً للانتقادات والقلق المتزايد بشأن تأثير سوء الإسكان والفقر ، استجابت العديد من الحكومات بسياسات محددة تستهدف مجالات أشد ضغوط السكن . وتسعى العديد من هذه السياسات الحالية ، كما تُظهر دراسات الحالة ، إلى تعويض الإخفاقات الناجمة عن السياسات المالية العامة التي أثرت سلبًا على الفئات ذات الدخل المحدود . ومع ذلك ، من الواضح أن مستويات الموارد والتدخلات لا تكفي لمعالجة أوجه عدم المساواة المتجدرة ، أو لتعويض الأثر العام للسياسات الاقتصادية والمالية التي استمرت في تفاقم الفجوة بين الأغنياء والفقراء .

تجديد المساكن في هاكني ، شرق لندن في المملكة المتحدة ، يعتمد غير القادرين على امتلاك منازلهم الخاصة أو تأمين سكن مناسب في القطاع الخاص على منظمات الإسكان الاجتماعي لتوفير السكن . خلال العشرين عامًا الماضية ، انخفض إجمالي الاستثمار في الإسكان الاجتماعي بشكل كبير . وقدّر معهد الإسكان المعتمد (1997) أن الإنفاق الإضافي اللازم لمعالجة تراكم إهمال مساكن المجلس يبلغ حاليًا 20 مليار جنيه إسترليني . ويعود السبب الرئيسي وراء تدهور مساكن المجلس إلى لامبالاة الجمهور بتخفيضات الإنفاق العام على الإسكان . وكما لاحظ هيلز ومولينجز (1990: ص 144) ، فإن قضية الإسكان تراجعت في سلم أولويات الأجندة السياسية - فكان رد فعل الجمهور على التخفيض الكبير في الإنفاق العام أكثر هدوءًا من رد الفعل على القيود المفروضة على ميزانية الصحة التي ارتفعت تكلفتها بالقيمة الحقيقية .

وعلى عكس التعليم أو الخدمة الصحية الوطنية ، لم يصبح حجم مشكلة إهمال مساكن المجلس قضية سياسية مهمة ، ونادرًا ما يُطرح في الحملات الانتخابية للأحزاب السياسية . ولم يتمكن قطاع الإسكان ولا جماعات المستأجرين من حماية الإنفاق على تجديد مساكن المجلس في ظل القيود المالية . كما أشار براملي (1997: ص 395) ، فإن الإنفاق السكني يُشكل جزءًا كبيرًا من الاستثمار الرأسمالي ، ومن المعروف أن

خفض الإنفاق الرأسمالي أسهل في أوقات الأزمات من خفض الإنفاق الجاري . وتوَجَل هذه التخفيضات مزايًا مستقبلية ، مع خفض متطلبات الاقتراض الحالية والتزامات فوائد الديون المستقبلية . وهي لا تستلزم سحب المزايا من متلقي الخدمة الحاليين أو تسريح موظفي القطاع العام.

خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي ، تحمَل الاستثمار في صيانة المساكن العبء الأكبر من تخفيضات الإنفاق . ففي حين زاد إجمالي الإنفاق العام على الخدمات بالقيمة الحقيقية من 191.2 مليار جنيه إسترليني في 1995/1994 (بزيادة قدرها 34.6%) ، انخفض الإنفاق على الإسكان من 11.7 مليار جنيه إسترليني في 1981/1980 إلى 5.4 مليار جنيه إسترليني في 1995/1994 ، بانخفاض قدره 53.9% (ويلكوكس 1995: ص 88) . وقد تفاقم الأثر التراكمي لهذه التخفيضات في الإنفاق من خلال التشريعات الحكومية التي تشجع مستأجري المجالس على شراء عقاراتهم الخاصة .

عمليًا ، يعني هذا بيع أكثر العقارات المرغوبة ، بينما ما تزال الشقق في المناطق غير المرغوبة تحت سيطرة السلطات المحلية . ومع ذلك ، هناك أمثلة على مناطق فردية استفادت من الاستثمار ؛ على سبيل المثال ، منطقة هولي ستريت في هاكني (ينظر الملحق 28.1) . يتمثل النهج الذي اتبعته الحكومات الأخيرة في أن مشاكل المناطق التابعة للمجلس لا يمكن معالجتها بنجاح من خلال التجديد المادي للعقارات فحسب ، وأن الأمر يتطلب نهجًا أكثر شمولية . ونتيجة لذلك ، تستلزم المبادرات الممولة من الحكومة الآن نهجًا متكاملًا ، يشمل الاستثمار في المخزون ، والإسكان مبادرات الإدارة ، وتنويع الحيازات ، ومشاريع التوظيف . في بريطانيا ، تُوفّر الحكومة الموارد اللازمة لهذا النوع من التدخل من خلال وزارة البيئة والنقل وبرنامج ميزانية التجديد الموحد للمناطق . ومع ذلك ، يبقى السؤال مطروحًا : هل ستتحج استراتيجيات تجديد المساكن المُتبعة حاليًا في هاكني وفي العديد من المناطق الأخرى في المملكة المتحدة في تجديد هذه المناطق ؟

في المملكة المتحدة ، إلى جانب دول أخرى في العالم المتقدم ، يُنظر إلى الإسكان الاجتماعي على نطاق واسع على أنه حيازة أدنى من حيازة المساكن المملوكة ، وبالتالي ، يواصل العديد من السكان الميسورين الانتقال من عقارات المجلس حالما تسمح ظروفهم الاقتصادية الشخصية بذلك . تُقوّض هذه العملية ، المعروفة باسم "التركية" ، الجهود المبذولة لمعالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الموجودة في العديد من مجمعات المجلس . بالإضافة إلى ذلك ، يبدو من غير المرجح أن تكون الحكومة قد خصصت موارد كافية لتمكين العديد من المجمعات الأخرى من الاستفادة من زيادة الاستثمار . في الواقع ، سينكمش الإنفاق العام على برامج ميزانية التجديد الموحدة بنسبة 29% بالقيمة الحقيقية بين عامي 1995/1994 و 1999/1998 (مركز الدراسات الحضرية والإقليمية 1995: ص 20).

لهذه الأسباب ، يمكن القول إن التدخلات الجارية غير كافية لمنع عملية الترحيل هذه . في الواقع ، فإن المستأجرين الذين سيعيشون في مجمعات سكنية مثل شارع هولي ، وفقًا لبيدج (1993: ص 30) ، أكثر حرمانًا اقتصاديًا من أولئك الذين تم إيواءهم سابقًا - فعلى الرغم من كونهم أصغر سنًا وأكثر نشاطًا اقتصاديًا ، إلا أن دخولهم أقل ، واحتمال حصولهم على وظيفة أقل ، وأكثر عرضة للبطالة ، وأكثر اعتمادًا كليًا على إعانات الدولة أو معاشاتها التقاعدية . يقدم التدخل السياسي الجاري في مجمع شارع هولي مثالًا على النهج الشامل لتجديد المساكن . على عكس الفترات السابقة ، يتمثل الهدف في توجيه الموارد نحو منطقة محددة ودمج سياسات الإسكان مع التدابير الاقتصادية والاجتماعية . على الرغم من أن جودة حياة مستأجري المجلس ستتحسن نتيجةً للتجديد العمراني ، إلا أن الوضع العام لإسكان القطاع العام سيستمر في التدهور بسبب عملية إعادة توزيع المساكن . وإلى أن تُتخذ خطوات لاستعادة مكانته كشكل من أشكال الحيازة الجذابة لمن يستطيعون

ممارسة حق الاختيار، وليس فقط لمن هم في أمس الحاجة إليه ، فإن التوقعات الاقتصادية لمناطق مثل شارع هولي ستظل بانسة .

معالجة مشكلة التشرد في شوارع نيويورك

يتعلق المثال الثاني لمشكلة الإسكان المعاصرة بارتفاع معدلات التشرد في الولايات المتحدة الأمريكية وجهود الهيئات الحكومية لمعالجة هذه القضية . يُعدّ التشرد مُنهكًا للغاية لدرجة أن الأفراد الذين لا يملكون مأوى يكونون أكثر عرضة لمجموعة من المشاكل الأخرى ويواجهون صعوبة كبيرة في الحصول على الرعاية الصحية وغيرها من الخدمات . وبطبيعة الحال ، تخضع كيفية قياس التشرد لضغوط متضاربة . فعادةً ما تُصنّف الهيئات الحكومية الأمريكية على تعريف صارم لظاهرة التشرد عند وضع التقديرات ، بينما تميل جماعات الضغط والجمعيات الخيرية إلى المطالبة بتعريف واسع النطاق يشمل الأفراد الذين يعيشون في مساكن دون المستوى المطلوب ومكتظة (ينظر دالي 1996: ص 7 لمناقشة التعريفات المتضاربة).

وكما هو الحال في دول أخرى في العالم المتقدم ، شهدت الولايات المتحدة الأمريكية زيادة كبيرة في عدد المشردين . ففي ثمانينيات القرن الماضي ، تراوحت تقديرات عدد المشردين بين 250,000 و 300,000 (وزارة الإسكان والتنمية الحضرية الأمريكية 1984) و 3 ملايين (هومز أند سيندر 1982). في تسعينيات القرن الماضي ، تراوحت التقديرات الآن بين 840,000 و 5,000,000 شخص (لينك وآخرون، 1994؛ تاكاهاشي، 1996) . في نيويورك ، تُقدّر الوكالات العاملة نيابةً عن جماعات المشردين عدد المشردين بما يتراوح بين 70,000 و 90,000 شخص ، نصفهم يعيشون في الشوارع ، والباقي في مساكن طوارئ عامة أو خاصة (الاتتلاف الوطني للمشردين، 1989).

حوالي خُمس هذا العدد هم من الآباء والأطفال ، وتلثمهم من الشباب البالغين الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 21 عامًا ، والباقي من العزاب ، 80% منهم من الرجال . ينتمي ما يصل إلى 90% من سكان المساكن المحمية إلى أقليات عرقية ، على الرغم من أن الأقليات العرقية تُشكل نسبة 40% من سكان المدينة (كوهين 1994؛ التحالف الوطني للمشردين 1989) . وكما نوقش في الجزء الأول من الفصل ، يُمثل التشرد نتيجةً لمجموعة معقدة من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، والتي تؤثر جميعها على توافر المساكن وموقعها . في معظم المدن الرئيسية في الولايات المتحدة الأمريكية ، تأثر عرض المساكن بهجر العقارات في سبعينيات القرن الماضي وعمليات التحديث الحضري الأخيرة التي انتقل فيها المهنيون إلى وسط المدينة (دالي 1996: ص 21).

على سبيل المثال ، في مدينة نيويورك بين عامي 1970 و 1985، هُدمت 109,000 وحدة سكنية بغرفة واحدة أو حُوّلت إلى شقق للبيع أو الإيجار (كثير منها مُؤجّر لذوي الدخل المحدود ، بمن فيهم المستفيدون من إعانات الرعاية الاجتماعية) . وخلال الفترة نفسها ، ازداد عدد الأسر التي تسكن بمفردها بشكل هائل ، مما أدى إلى ارتفاع الإيجارات ودفع العديد من الأفراد فعليًا إلى خارج سوق العمل . وتفاقت المشاكل بسبب إعادة الهيكلة الاقتصادية (التي أدت إلى البطالة وانخفاض الأجور) ، وتخفيضات دعم الرعاية الاجتماعية (حيث يتلقى ما يصل إلى مليون من سكان مدينة نيويورك إعانات الرعاية الاجتماعية)، وتقليص مشاريع الإسكان الجديدة في القطاع العام . وكانت النتيجة انخفاضًا نسبيًا في دخل الفقراء ، وقوائم انتظار طويلة (200,000) للمساكن العامة (ماركوز 1990).

بالإضافة إلى ذلك ، أشير (كيرنز وسميث، 1993) إلى أن إلغاء دور الرعاية الصحية النفسية في المؤسسات قد زاد من عدد المشردين ، إلى جانب التغيرات الديموغرافية والتغيرات في هياكل الأسرة .

وتعكس الاستجابة السياسية لتزايد حالات التشرد في نيويورك انخفاض أولوية هذه القضية سياسياً . فلا يوجد حق دستوري في السكن الدائم ، وكما يُجادل كوهين (1994: ص 772)، "لم تكن هناك سوى برامج مجزأة للمشردين" . في مدينة نيويورك ، تُنفق سلطات المدينة والولاية 500 مليون دولار سنوياً على برامج لمساعدة المشردين (لجنة مدينة نيويورك للمشردين، 1992) . ويشمل ذلك الأموال المخصصة لمطابخ الحساء ، ومسكن الطوارئ ، ومراكز الإيواء . وكما هو الحال في بلدان أخرى ، لعبت المنظمات التطوعية دوراً متزايد الأهمية ، لا سيما للأفراد الذين يعانون من مشاكل في الصحة النفسية . في السنوات الأخيرة، وبعد صدور قانون ماكينى لمساعدة المشردين (المجلس المشترك بين الوكالات المعني بالمشردين 1990؛ 1994) ، أصبح لزاماً على سلطات المدينة وضع خطة تنفيذ (خطة شاملة لمساعدة المشردين) . ومع ذلك ، لم يُحدث هذا الدعم سوى تأثير محدود (بيرمان وويست 1997) ، وكما يشهد أي زائر لنيويورك ، ما يزال هناك عدد هائل من الأفراد المعوزين يعيشون في شوارع المدينة.

من المهم استكشاف سبب عدم كفاية الموارد في واحدة من أغنى دول العالم لمعالجة مشاكل التشرد . أحد التفسيرات المحتملة هو **أن التشرد يُنظر إليه على أنه "إهمال" فردي، وليس قضية ينبغي على الحكومة معالجتها** . بالنسبة للعديد من الأمريكيين ، لا يُنظر إلى التشرد على أنه قضية تستحق تدخلاً حكومياً كبيراً . تُعد أولويات سياسية أخرى أكثر أهمية ، ولا سيما الالتزام بخفض الضرائب الفيدرالية للعاملين . كما أن لثقافة "الفردية" ، السائدة في الولايات المتحدة ، تأثيراً أيضاً . فهناك عداً طويلاً للأمد للحكومة "الكبيرة" ، ولا تحظى زيادات تدخل الرعاية الاجتماعية بدعم غالبية السكان . كما لاحظ تاكاهاشي (1996: ص 291)، "أصبحت استجابات السياسات عقابية بشكل متزايد... على المستوى المحلي ، تزايدت الجهود لتجريم التشرد من خلال قوانين مكافحة التخيم ، ولمنع المشردين من الدخول والإقامة في مناطق محددة."

الاستبعاد الاجتماعي في تولوز: إرساء عقد المدينة.

تُدار ما يصل إلى 90% من المساكن الاجتماعية في فرنسا من قِبل منظمة "هابيتاتيون آ لوير موديري" (HLM) (مسكن بايجارات معتدلة) . وهناك ما يصل إلى 1000 منظمة تابعة لها تدير مخزوناً من 4.6 مليون مسكن . ويُقدم صندوق "كايس دي ديبو كونسيشنز" ، وهو بنك وطني للادخار والاستثمار، الدعم المالي وتسهيلات الإقراض لها . وعلى غرار البلدان الأخرى ، تمتلك مجمعات الإسكان الاجتماعي في فرنسا تزايد عدد الفئات الأفقر في المجتمع التي سكنت هذه العقارات . تسارعت عملية التراكم هذه في سبعينيات القرن العشرين . وكما كتب باور (1993: ص 60) ، "أصبحت هذه العقارات السكنية تأوي أعداداً غير متناسبة من الأسر الكبيرة ، والأسر ذات الوالد الواحد ، والمهاجرين ، والمواطنين الفرنسيين من مقاطعات ما وراء البحار" . وقد تفاقم هذا الوضع بانتقال السكان "الميسوري الحال" إلى السكن لدى مالكيهم . وقد أدت الظروف الاقتصادية والاجتماعية المتغيرة في العديد من العقارات السكنية الكبيرة ، بالتزامن مع حالة الإهمال ، إلى تفاقم المشاكل.

واستجابةً للمشاكل المادية والاجتماعية والاقتصادية في العقارات السكنية الفرنسية الكبيرة (المجموعات السكنية الكبرى) ، وضعت الحكومة عددًا من المبادرات (ينظر توبين 1995) . على سبيل المثال ، في عام ١٩٨١ ، أنشئت هيئة وطنية تُسمى "اللجنة الوطنية لتنمية الأحياء" بميزانية قدرها ٧٢١ مليون فرنك (بأسعار عام ١٩٨٥) بهدف تحسين البنية التحتية ، بالإضافة إلى المرافق الاجتماعية والترفيهية للسكان . وفي عام ١٩٨٣ ، أنشئت مبادرتان مشتركتان أخريان : "بعثة الأحياء" و"مجلس منع التخلف عن السداد" . وأعقب ذلك بفترة وجيزة مبادرة مهمة أخرى، وهي "المبادئ التوجيهية للمدينة" . وقد فرض هذا على جميع

البلديات الحضرية وضع برنامج محلي للإسكان ، وهو استراتيجية إسكان محلية تُركز على من يعانون من سوء السكن أو الحرمان . وفي عام ١٩٩١ ، أنشأت منظمة "إتش إل إم" الوطنية خطةً لخلق فرص عمل بالتعاون مع الحكومة للمستأجرين الذين يعيشون في بعض أكثر المناطق حرمانًا. أهم مبادرة اتخذتها الحكومة الفرنسية مؤخرًا هي برنامج "عقد المدينة" ، الذي يهدف إلى إنعاش مناطق السكن الاجتماعي المحرومة (ينظر الملحق 28.2). يتضمن هذا العقد شراكة أساسية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وهيئة الإسكان الاجتماعي HLM .

منظمات الإسكان.

إجمالاً، هناك 214 عقدًا قائمًا، ثمانية وخمسون منها في منطقة باريس (لي دو فرانس). وتُقدم المجالس الإقليمية مبلغًا إضافيًا قدره 4 مليارات فرنك . تستمر العقود لخمس سنوات (1994-1998) وتُمول من الحكومة المركزية . وتتمثل الأهداف الرئيسية في تحسين تقديم الخدمات العامة ، وترميم المساكن الفقيرة (120,000 وحدة سكنية سنويًا) ، ودعم التجديد الاقتصادي ، ومنع الجريمة . تبلغ قيمة الموارد التي خصصتها الحكومة 9.5 مليار فرنك (حوالي مليار فرنك) تُنفق بين عامي 1994 و1998. (LHU1997) يقع تنفيذ العقد على عاتق رئيس المشروع ولجنة توجيهية ، تضم ممثلين منتخبين ومحافظًا محليًا . أما التنفيذ الفعلي للعقد فهو من مسؤولية المسؤولين . السياسات المتبعة حاليًا في فرنسا تُشبه في بعض جوانبها المبادرات المُتخذة في المملكة المتحدة وغيرها من الدول المتقدمة . كلاهما يُوضح الضغوط على الحكومة لتوجيه الموارد بشكل انتقائي ، وفي الوقت نفسه دمج تدابير الإسكان مع المبادرات الاقتصادية .

ومع ذلك ، وكما هو الحال في بريطانيا ، من المُشكك في قدرة هذه المبادرات على عكس مسار المشاكل الاجتماعية المتسارعة التي تظهر الآن في الدول المتقدمة ، والانقسام المتزايد بين "الطبقة المهمشة" وأولئك الذين يُعدون مُستبعدين اجتماعيًا . بالإضافة إلى ذلك ، هناك قلق متزايد من أن البيروقراطية المُعقدة التي نشأت بموجب عقد المدينة تعني أن التنفيذ أصبح الآن مُعتمدًا على شبكة أوسع من الوكالات مما كان عليه الحال سابقًا ، مما يُصعب اتخاذ قرارات سريعة وفعالة أو جذب استثمارات القطاع الخاص (توبين 1995: ص 371).

الخلاصة

بدأ هذا الفصل بمناقشة كيفية تعريف مشاكل الإسكان ، وما هي الاستجابات السياسية المُناسبة . وقد جادل البعض بأن الاعتماد على صياغة اقتصادية ضيقة ، إما كونها صيغةً لعرض محدود وطلب فائض أو كونها جانبًا ثابتًا من المجتمع الصناعي ، يُستكمل على أفضل وجه بتحليل لمعطيات أخرى كالسياسة والأيدولوجيا إذا أردنا فهم طبيعة مشاكل الإسكان المعاصرة . وتُقدم دراسات الحالة الثلاث توضيحًا للطريقة التي قد لا تكون بها الضغوط على الحكومة للتصرف بنفس أهمية الضغوط التنافسية الأخرى للسيطرة على الإنفاق العام وتحفيز النمو . وعلى الرغم من الدعاية والطاقة الكبيرتين المُخصصتين للمبادرات الجديدة ، إلا أن هذا لا ينبغي أن يُخفي الحقيقة الصارخة المتمثلة في أن مشاكل الإسكان الاجتماعي تتراجع عن الأجندة السياسية السائدة لمعظم حكومات العالم المتقدم . ومع ذلك ، وعلى الرغم من هذا التأكيد المتشائم ، هناك بعض الجوانب الإيجابية للطريقة التي تُعالج بها مشاكل محددة . ففي كل من فرنسا والمملكة المتحدة ، تُعكس الجهود المبذولة لدمج سياسات الإسكان ضمن الاهتمامات الاقتصادية والسياسية الأوسع نطاقًا السياسات طويلة الأمد التي جعلت مستويات الحكومة تعمل بمعزل عن بعضها البعض . ومع ذلك ، في كلا البلدين ، من

المشكوك فيه ما إذا كانت الموارد المقدمة كافية لمعالجة حجم المشكلة . ففي نيويورك ، تعكس الاستجابة لمشكلة التشرّد المكانية المتدنية الممنوحة للرعاية الاجتماعية. وليس من المستغرب في هذه البيئة أن خطاب الحكومة لم يُقابل بالتزامات إنفاق.

في أي تقييم لاستجابات سياساتية محددة ، من المهم إدراك أنه في جميع أنحاء العالم النامي ، لا يوجد حماس يُذكر لتخصيص موارد واسعة النطاق لمعالجة المشاكل التي تواجه أفقر أفراد المجتمع . إذا حكمنا على سياسات الإسكان من خلال مستوى الموارد التي تُخصّصها الحكومات ، وليس من خلال تصريحات النوايا ، فإن الاستنتاج الوحيد الذي يمكن استخلاصه بشكل هادف هو أن مشاكل الإسكان لا تحظى بأهمية تُذكر في أجندة السياسات التي تُصاغ من قِبَل الحكومات في جميع أنحاء العالم المتقدم . في نهاية المطاف ، يمكن إرجاع ذلك إلى قدرة الناخبين المتطورين على مقاومة السياسات التي تعزز زيادة الضرائب كوسيلة للتخفيف من عدم المساواة (غالبريث 1992) واستعداد البلدان لتبني حلول السوق بغض النظر عن تأثير هذه السياسات على أفقر السكان وأكثرهم ضعفًا .

في حين أن التنبؤ بالمستقبل أمر صعب دائمًا ، يبدو من سياسات الإسكان الحالية أنه على الرغم من أن الفجوة المتزايدة بين المواطنين الأغنياء والفقراء إذا ظلت مشكلة الإسكان قد تُمثل مشكلة لجميع الحكومات ، فلن تكون ذات أولوية عالية بما يكفي لتغيير الأولويات الاقتصادية والسياسية العامة للحكومة المتمثلة في ضبط الإنفاق العام والحفاظ على ضرائب منخفضة . عمليًا ، سيعني هذا أن العديد من مشاكل الإسكان الموصوفة في دراسات الحالة ستظل تُؤثر على أفقر أفراد المجتمع . يمكن للجغرافيين التطبيقيين وعلماء الاجتماع الآخرين لعب دور تحرري من خلال إجراء أبحاث تكشف الأسباب الحقيقية لمشكلة الإسكان.

الملحق 28.1

مجمع هوللي ستريت ، هاكني، لندن

تألف مجمع هوللي ستريت في هاكني ، الذي بُني في أوائل سبعينيات القرن الماضي ، من نظام معقد من تسعة عشر مبنى سكنيًا ، كل منها بخمسة طوابق ، وأربعة أبراج سكنية بارتفاع تسعة عشر طابقًا . في أوائل التسعينيات ، كان 30% من النشطين اقتصاديًا عاطلين عن العمل . وتقدم ما يصل إلى 80% من المقيمين في المجمع بطلبات نقل ملكية ، وبلغت نسبة العقارات الشاغرة والمحتلة 25% من إجمالي العقارات . بين عامي 1990 و2003 ، من المتوقع أن يكون المجمع قد تلقى موارد حكومية بقيمة 200 مليون جنيه إسترليني . سيوفر التحديث ، عند اكتماله ، مزيجًا من أنماط الحياة المختلفة ، بما في ذلك شقق جديدة تابعة لجمعيات الإسكان وعقارات خاصة للبيع.

وعلى عكس المبادرات السابقة لمعالجة مشاكل الإسكان ، استلزم تجديد مجمع هوللي ستريت شراكة مع مجموعة من الجهات الحكومية والقطاع الخاص ، الوكالات . أصبحت مبادرات كهذه ، على مدى فترة زمنية قصيرة ، نماذج أولية لمشاريع الإسكان المستقبلية . بالإضافة إلى ذلك ، يبدل مسؤولو الإسكان جهودًا كبيرة لتعزيز مشاركة المستأجرين وتشجيعهم على لعب دور في تطوير العقار . يمكن مقارنة النهج الشامل المُتبّع حاليًا بالتدخلات السابقة التي قامت بها السلطات المحلية والحكومة ، حيث كان هناك ميلٌ إلى اتباع سياسات الإسكان بمعزل عن السياسات الاجتماعية الأخرى . في بعض النواحي ، من السابق لأوانه إجراء تقييم لفعالية التدخل الجاري في عقار هوللي ستريت . من الواضح أن تجديد العقار ، بما في ذلك إنشاء عقارات جديدة في الشوارع لتحل محل المساكن المبنية بنظام والأبراج التي هُدمت ، سيوفر بيئة أفضل بكثير من ذي قبل.

الملحق 28.2

عقد المدينة في تولوز

تولوز، خامس أكبر مدينة في فرنسا ، هي إحدى المناطق التي استفادت بالفعل من عقد المدينة . يبلغ عدد سكانها حاليًا 3 ملايين نسمة ، ويبلغ معدل البطالة 19.7% (مقارنةً بالمعدل الوطني البالغ 10.8%) ، وتتجاوز نسبة وحدات الإسكان الاجتماعي 55% (مقارنةً بالمعدل الوطني البالغ 14.6%). بالإضافة إلى ذلك ، استقر العديد من المهاجرين والأقليات العرقية في تولوز (يشكلون 18.3% من إجمالي السكان) . من بين الأهداف الرئيسية للعقد في إطار الحق في السكن وتشمل ميزانيات الحق في الحياة في المدينة توفير وحدات سكنية منخفضة الإيجار من فئة "إسكان ذوي الدخل المحدود" ؛ وترتيبات تخصيصات خاصة لتحسين التركيبة الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة ؛ وتجديد 4400 وحدة سكنية من فئة "إسكان ذوي الدخل المحدود" مبنية بنظام "نظام" ؛ وخدمة استقبال طارئة للمشردين ؛ ومواقع للمسافرين ؛ و200 وحدة سكنية جديدة من فئة "إسكان مؤقت طارئ" . وقد حُصص لهذه المبادرات ما يصل إلى 1.67 مليار فرنك سويسري (175.86 مليون جنيه إسترليني).

دليل لمزيد من القراءة

المجلة الدولية الرئيسية في سياسات الإسكان هي دراسات الإسكان. ومن المجالات التي تستحق الاطلاع أيضًا السياسة والسياسة ودراسات المناطق الحضرية. من الكتب الحديثة التي تجمع بنجاح بين التحليل النظري ونقد سياسات الإسكان كيميبي (1992)، ومالباس ومينز (1993)، ومالباس وموري (1996). أبرز الكتب المنشورة في السنوات الأخيرة هو كتاب مايكل هارلو (1995) "مسكن الشعب"، وهو نقدٌ مُفصّل لتوفير السكن الاجتماعي في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية.

ينبغي على المهتمين بالبحث المقارن الرجوع إلى بول وآخرون (1992)، وبارلو ودنكان (1994)، وماكرون وستيفنز (1995)، وكلاينمان (1996). أما أحدث كتاب في هذا المجال من تأليف دولينج (1997)، فيتميز بدراسة السكن في أستراليا واليابان، وكذلك في أمريكا الشمالية وأوروبا.

وفيما يتعلق بالشواغل المحددة التي تناولتها دراسات الحالة، هناك ثلاثة كتب قيّمة هي: أمبروز (1994) حول سياسة تجديد السكن في المملكة المتحدة؛ ودالي (1996) حول التشرّد في الولايات المتحدة؛ وعواقب الإقصاء الاجتماعي على المجمعات السكنية في أوروبا من تأليف باور (1997).

وأخيرًا، ينبغي على القراء المهتمين بمناقشة واسعة النطاق للرعاية الاجتماعية والعمليات الأيديولوجية الأوسع الاطلاع على عمل إسبنج أندرسن (1990).