

إحصاءات واستقصاءات

دراسة إحصائية طرق تمويل الإسكان المدعوم في الأراضي الفلسطينية المحتلة

نضال رشيد صبري*

تبرز أهمية قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة (الضفة الغربية وقطاع غزة) باعتباره مقياساً يعكس تطور الوضعين السياسي والاقتصادي، علاوة على أهميته الاقتصادية. إذ إنه يمثل القطاع الثاني من حيث الأهمية بعد القطاع الزراعي، ويستوعب ١٠٪ تقريباً من الأيدي العاملة في الأراضي المحتلة، إضافة إلى أهميته الاجتماعية من حيث توفير الجو الإنساني الملائم لتنشئة العائلة العربية الفلسطينية في أوضاع طبيعية تحفظ كرامتها. ويعد القطاع الإسكاني أكثر القطاعات تأثراً وعرضة لإجراءات الاحتلال التعسفية، بدءاً بالحد من نشاطه أو تجميده، وإعاقة منح التراخيص الخاصة للبناء، أو إعاقة تنفيذ البنية التحتية المطلوبة لتطوير مشاريع الإسكان، وقصرها على خدمة المستعمرات في الدرجة الأولى، وانتهاء بالتدمير المتعمد للوحدات السكنية كعقوبة أمنية فردية أو جماعية، إذ وصل عدد ما دمر إلى ١٣٠٠ وحدة سكنية ما بين سنة ١٩٦٧ وسنة ١٩٨١^١. وتضاعف هذا الإجراء عدة مرات منذ الانتفاضة.

وبصورة عامة، فإنه يمكن تلخيص خصائص قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة على النحو التالي:

- عدم تلاؤم الوحدات السكنية المضافة سنوياً مع النمو السكاني.
- عدم وجود أية مؤسسات متخصصة لتقديم الوحدات السكنية إلى محدودي الدخل.

* أستاذ مشارك، ورئيس دائرة المحاسبة في جامعة بيرزيت.

¹ United Nations, *Living Conditions of the Palestinian People in the Occupied Palestinian Territories* (General Assembly, A/38/278, June, 1983), p. 51, from ministry of the Occupied Territories Affairs, Jordan.

- الانخفاض المستمر للوحدات السكنية المتوفرة، لتتقدم بعضها وعدم صلاحيتها.
- اكتظاظ الوحدة السكنية من حيث عدد الأفراد.
- نقص التسهيلات والمنافع في العديد من الوحدات السكنية.
- الصعوبات الفنية والبيروقراطية لتوفير الدعم المالي من خارج فلسطين.²
- عدم وجود أي نوع من التخطيط الإسكاني محلياً أو على مستوى الأراضي المحتلة.
- خصوصية جانب العرض والطلب: إذ يتكون جانب العرض، من قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، من مساهمة القطاع الخاص التي تصل إلى ما يزيد على ٩٧٪، ومن مساهمة محدودة من كل من القطاع التعاوني والقطاع العام، وذلك في مقابل طلب متزايد من قبل الأسر الشابة المتزوجة حديثاً والأسر التي ترغب في تحسين سكنها بسبب زيادة عدد أفرادها، أو بسبب استهلاك الوحدات المتقدمة، أو المهدومة. ويصل الطلب على الإسكان إلى ضعف العرض الممكن توفيره بالمبادرات الذاتية والمحلية. ويرجع ذلك إلى عاملين رئيسيين: الأول يتعلق بالتمويل المالي، والثاني يتعلق بسياسات الاحتلال وبعض النواحي القانونية والإجرائية ومشكلة الأراضي، إلا إن المساهمة في حل العامل الأول تعطي قطاع الإسكان دفعة قوية، على الرغم من عدم إلغاء المشكلات الأخرى.

التعريف بالمشكلة

أشارت الدراسات التي أُجريت على قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، إلى وجود نقص شديد في جانب العرض من بناء الوحدات السكنية، وإلى تزايد الطلب عليها من قبل كل من الأسر المكونة حديثاً والأسر التي ترغب في تحسين سكنها، وإلى عدم تمكن التمويل الذاتي المحلي من سد الفارق الشاسع والمتزايد بين جانبي العرض والطلب لأسباب مالية وغيرها. فعلى سبيل المثال، أوضحت دراسة أُجريت بغرض مقارنة جانبي العرض والطلب لمدن مختارة من الضفة الغربية من

² United Nations, *Living Conditions of the Palestinian People in the Occupied Palestinian Territories* (General Assembly, A/37/288, June, 1982), paras 34-38.

سنة ١٩٦٧ إلى سنة ١٩٨٧، أن هناك نقصاً في جانب العرض الفعلي بصورة متواصلة خلال الفترة محل الدراسة بمتوسط نسبة ٤٠٪ من مجموع الطلب على الوحدات السكنية.^٢ وأرجعت الدراسة عدم بروز المشكلة بروزاً قوياً إلى سكن الأسر المكونة حديثاً مع ذويها، و/أو هجرة العديد من الأسر الشابة للعمل في الخارج، والإقامة مع الأهل عند الزيارة أو العودة.^٣ وأعطت الدراسات اللاحقة نتائج مشابهة، بما في ذلك الدراسات الصادرة عن منظمات هيئة الأمم المتحدة، مثل دراسة اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا (ECWA)،^٤ ودراسة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)،^٥ والدراسات المتعددة الصادرة عن مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT).^٦ وقد أشارت هذه الدراسات إلى أن الحاجة تتطلب بناء ثمانية آلاف وحدة سكنية سنوياً لسد النقص الحالي، إضافة إلى عشرين ألف وحدة أخرى لمقابلة النمو الطبيعي وبدل البناء المستهلك سنوياً لفترة ١٩٨٥ - ١٩٩٤.^٧ وأن عدد الوحدات السكنية في الأراضي المحتلة يصل إلى نحو ٢٧,٠٠٠ وحدة سكنية لسنة ١٩٨٨،^٨ إضافة إلى أن ٧٠٪ من الوحدات السكنية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بما في ذلك الضفة الغربية وقطاع غزة، في حكم المتهدمة و/أو الحد الأدنى لمعايير السكن المقبولة عالمياً.^٩

وكان للدعم الذي قدم لقطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، من خلال بنك الإسكان وبنك التعاون الأردني، أثر محدود جداً لم يصل إلى نسبة ١٪ من مجموع الوحدات المبنية بتمويل ذاتي، ولم يكتمل معظمها. وفي المقابل، نجد أن الدعم المقدم لمؤسسات التعليم العالي، والمؤسسات الصحية الوطنية، قد أوجد استقراراً،

^٢ نضال رشيد صبري، "مشكلة الإسكان في الضفة الغربية" (فلسطين: نقابة المهندسين وجامعة بيرزيت، ١٩٧٨)، ص ٥٢.

^٣ المصدر نفسه، ص ٦٨.

^٤ B. AbuKishk, *Human Settlements Problems and Social Dimension in the West Bank and Gaza Strip* (Beirut: United Nations Commission for Western Asia, 1981).

^٥ P.G. Sadler and B. AbuKishk, *Palestine: Options for Development* (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD, 1983).

^٦ B. AbuKishk, *The Contribution of the Housing Sector to the Occupied Territories* (U.N., HABITAT, 1985).

^٧ Sadler and AbuKishk, *op.cit.*, p. 42.

^٨ AbuKishk, *The Contribution of the Housing Sector...*, *op.cit.*, p. 13.

^٩ Sadler and AbuKishk, *op.cit.*, p. 41.

وضمن استمرار العمل في هذه المؤسسات، وأعطى نتائج إيجابية على الرغم من تقارب الأموال المخصصة للقطاعات الثلاثة للفترة المالية نفسها، إضافة إلى غياب أية مؤسسات وطنية متخصصة لدعم قطاع الإسكان، مع وجود المعوقات السياسية والإدارية والتنفيذية المتمثلة في مشكلة بيع ونقل ملكية الأرض، والقيود على منح رخص البناء، والارتفاع المتزايد لتكلفة بناء الوحدات، وزيادة عدد المستعمرات التي تهدف، كما ذكر بنفنستي، "إلى إحاطة بالمدن والقرى العربية بهدف حصرها ومنع توسعها واقتسام الخدمات العامة الضئيلة المتوفرة، وتجميد أي تطور لهذه التجمعات السياسية"¹¹، إضافة إلى توقع إبطاء عملية البناء الممول ذاتياً من قبل الفلسطينيين المقيمين والمغتربين في الوطن العربي وأميركا، بسبب أوضاع الانتفاضة. كل ذلك يضع دعم قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة على رأس سلم الأولويات الوطنية. من هنا، جاءت فكرة هذه الدراسة لتناقش السبل المثلى من أجل إنعاش وتطوير قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، للمساهمة في تقليص الفجوة في الوحدات السكنية المطلوبة، ورفع المستوى السكني والمعيشي. ويتطلب ذلك بحثاً في الأوضاع التي رافقت عملية تمويل دعم الإسكان السابقة، وفحص الطرق الأخرى الممكنة لتمويل قطاعات الإسكان المختلفة ومزاياها وعيوبها ومدى ملاءمتها للأوضاع الحالية، وجدواها الاقتصادية بصورة أولية.

أهداف الدراسة

- تهدف هذه الدراسة، بصورة عامة، إلى مناقشة طرق تمويل الإسكان المدعوم في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك من خلال الإجابة عن الأسئلة التالية:
- ١- ما هي طرق التمويل المستخدمة حالياً، والتي استخدمت حتى الآن، في عملية بناء وحدات السكن في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟ وما هي نسبة مساهمة كل منها؟
 - ٢- ما هي المشكلات والعيوب التي رافقت طرق التمويل المستخدمة؟ وما هي فرص إمكان تطويرها وتحسينها؟

¹¹ Meron Benvenisti, *The West Bank and Gaza Data Base Project: Pilot Study Report* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1982).

- ٣- ما هي طرق التمويل الأخرى الممكن استخدامها في تمويل ودعم قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، مع الأخذ في الاعتبار الأوضاع الحالية؟ وما هي فرص ديمومة مثل هذه الطرق، وإمكان استمراريتها وتمويلها ذاتياً؟
- ٤- ما هي المشكلات المالية التي اعترضت، و/أو التي يمكن أن تعيق طرق التمويل المقترحة لدعم قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة؟
- ٥- ما هي المشكلات التنفيذية والآلية الأخرى التي يمكن أن تعترض عملية تمويل قطاع الإسكان ودعمه؟

وتشمل طرق التمويل جميع المصادر الممكنة، من قطاع فردي وقطاع أعمال وقطاع تعاوني وقطاع عام، مع التركيز على توجيه التمويل لتوفير الوحدات السكنية من دون إهمال الإسكان التجاري والمؤسسات الخيرية والعامه.

مجالات قطاع الإسكان

يضم قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة ثلاثة أنواع مختلفة من التجمعات السكنية، هي المدن والقرى والمخيمات، ويخضع كل منها لقوانين وأنظمة إسكان مختلفة، وتقع تحت سلطات متعددة على النحو التالي:

أولاً: الإسكان في المدن، الذي يخضع لصلاحيات وأنظمة المجالس البلدية، وهي مجالس محلية تضم أفراداً منتخبين أو معينين، وتتمتع إلى حد ما - في حدود الخرائط الهيكلية المعتمدة من قبل سلطات الاحتلال - بصلاحيات إصدار رخص البناء والإشراف عليه. وتضم المجالس البلدية ٢٥ مجلساً بلدياً في الضفة الغربية، وأربعة مجالس بلدية في قطاع غزة.

ثانياً: الإسكان في القرى، ويخضع لصلاحيات المجالس القروية التي تخضع بصورة أكبر لإشراف سلطات الاحتلال ودائرة التنظيم المركزية، وهي [القرى] تتمتع بحظ أقل في البنية التحتية. وتضم المجالس القروية ٨٠ مجلساً قروياً في الضفة الغربية، و ١١ مجلساً قروياً في قطاع غزة، ومئات القرى الأخرى التي لا تتمتع بسلطات محلية. ويعد قطاع الإسكان في القرى أقل تطوراً منه في المدن، من حيث الهياكل التنظيمية، أو الخدمات الأساسية.

ثالثاً: الإسكان في المخيمات، الذي يخضع لسلطة وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا / UNRWA). ولا تتمتع هذه المخيمات بأية خدمات أساسية، وبيوتها دون الحد الأدنى للمستوى اللائق بالوحدات السكنية، وهي تضم ٢٠ مخيماً في الضفة الغربية، و ٨ مخيمات في قطاع غزة، يقطنها ٣٥٣ ألف فلسطيني بحسب إحصاء سنة ١٩٨٩. وبقيت تجمعات المخيمات تتمتع بحرية إضافة وتحسين على الوحدات القائمة ضمن حدود المخيم وأنظمتها، إلى أن أوقفت السلطات العسكرية المحتلة ذلك. ويمكن تصنيف قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة من حيث الغرض، على النحو التالي:

• قطاع الوحدات السكنية في المدن والقرى والمخيمات، حيث يتم البناء بغرض:

- بناء وحدات سكنية جديدة لعدم وجود سكن حالي.
- إضافة، و/ أو تحسين البناء الحالي.
- التأجير (بناء استثماري).
- إعادة البيع بالتقسيط (بناء استثماري).

ويقع بناء الوحدات السكنية على كاهل القطاع الخاص، إذ يساهم بنسبة ٩٩٪ من حجم البناء. وبصورة عامة، يواجه بناء الوحدات السكنية في القرى، وكذلك إضافات البناء في المخيمات، قيوداً شديدة، تارة بحجة عدم وجود خطط هيكلية، وتارة بحجة إعادة التنظيم، وغير ذلك. وساهم القطاع التعاوني المدعوم مالياً في بناء عدة مئات من الوحدات السكنية والتي لم يكتمل معظمها، أي أن مساهمته كانت هامشية جداً، وتقل عن ١٪. وبصورة عامة، فإن قطاع الوحدات السكنية يشكل ٩٥٪ من مجالات قطاع الإسكان كلها.

• قطاع الإسكان التجاري: لا يواجه قطاع الإسكان التجاري مشكلات حقيقية

في مجال التمويل، قياساً بقطاع الوحدات السكنية، وذلك للأسباب التالية:

- أ. ارتفاع معدل العائد على الاستثمار، وخصوصاً إذا ما أخذ في الاعتبار المبالغ المستردة مقدماً والمقبوضة كمفتاحية.
- ب. يُعد مجالاً رئيسياً للاستثمار ولاستقطاب رأس المال المحلي، وخصوصاً بالنسبة إلى المغتربين الفلسطينيين. فعلى سبيل المثال، أوضحت دراسة أولية قام الباحث بها أن ما يقدر بـ ٢٠ مليون دينار تم

- استثماره في منطقة رام الله، في بناء مجمعات تجارية سنة ١٩٨٧ وأوائل سنة ١٩٨٨، بلغت مساحتها التقديرية نحو ٢٠٠,٠٠٠ م^٢.^{١٢}
- ج. انخفاض تكلفة البناء التجاري قياساً بالوحدات السكنية، واستخدام الأرض بصورة مثلى من خلال بناء عدة طوابق.
- د. المساهمة المهمة لبلديات المدن الرئيسية في البناء التجاري، وذلك كمشاريع استثمارية.
- هـ. المساهمة المهمة لدوائر الأوقاف في هذا القطاع، إذ إن هذه الدوائر تخصص ميزانية استثمارية سنوية للبناء التجاري.
- **قطاع الإسكان للأغراض الصناعية:** يتم تمويل هذا القطاع على أسس تجارية بحتة، وينظر إلى تكلفة إنشاء المشاريع الصناعية عند حساب الجدوى الاقتصادية لمثل هذه المشاريع. وبصورة عامة، فإن هذا القطاع يتم تمويله من قطاع الأعمال، مع حصوله على دعم محدود لبعض المشاريع.
 - **القطاع العام والبلديات:** وهو يتمثل في بناء المؤسسات والمدارس، ويشكل ٢٪ من مجموع قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة، ولا يساهم في بناء الوحدات السكنية.
 - **المؤسسات الخيرية:** استطاعت المؤسسات الخيرية والجامعات الوطنية، في معظمها، تدبير مصادر مالية لتمويل بعض مشاريعها وأبنيتها. وكان معظم هذه المصادر من متبرعين عرب وهيئات عربية.
 - **البنية التحتية:** بما في ذلك الطرق العامة، ووسائل الاتصالات، والكهرباء وتمديدات المياه. ويخضع هذا النشاط خضوعاً تاماً لسلطات الاحتلال، ويتم تنفيذه وفقاً لخططها وتصوراتها.
- ويعرض الشكل رقم (١) ملخصاً لقطاعات الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

^{١٢} دراسة خاصة بالمؤلف.

الشكل رقم (١)
ملخص قطاعات الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة
ونسبة مساهمة كل منها

قطاعات الإسكان	المجموع	جانِب العرض		
		خاص	تعاوني	بلديات وعام
	٪١٠٠	٪٩٦	٪١	مؤسسات لا تهدف إلى الربح
وحدات سكنية	٪٩٥	*	*	—
تجاري	٪٢	*	—	*
صناعي	٪١	*	—	—
مؤسسات عامة	٪٢	—	—	*

إن هذه الدراسة تهدف إلى مناقشة طرق تمويل الإسكان المدعوم، المستخدمة والمقترحة، والتي تشمل قطاعات الإسكان كافة، بما في ذلك قطاع بناء الوحدات السكنية المنزلية بغرض الاستخدام الذي يجب أن يوضع على سلم الأولويات. ويمكن أيضاً وضع سلم أولويات فرعي عند النظر في تمويل الوحدات السكنية بحسب الفئات المختلفة، والتي يمكن تحديدها بناء على مستوى الدخل وعدد أفراد العائلة وأوضاع السكن الحالية، و/أو نوع مساحة الوحدة السكنية. ويتم، وفق سلم الأولويات هذا، تحديد طرق التمويل الملائمة لكل فئة، وذلك لتجنب العديد من السلبيات التي رافقت تمويل بناء الوحدات. ويفضل تشجيع تنفيذ نماذج معينة من الوحدات السكنية قليلة التكلفة.^{١٣}

طرق تمويل الإسكان المدعوم المستخدمة
في الأراضي الفلسطينية المحتلة

يمكن تلخيص طرق تمويل الإسكان المدعوم، المستخدمة خلال الفترة ١٩٦٧ - ١٩٨٨، على النحو التالي:

^{١٣} أنظر على سبيل المثال:

Daud Jabaji, *The Applicability of Building System V for Housing Low Income Groups* (HABITAT, 1987).

تمويل القطاع العام: يشمل هذا القطاع مصادر مالية محلية وضريبية. وتقتصر مساهمته على بناء المؤسسات العامة والمدارس التعليمية، وليس الوحدات السكنية. وقد بلغت الاستثمارات، خلال الفترة ١٩٦٧ - ١٩٨١، على سبيل المثال، ما قيمته ٤,٥ ملايين دينار فقط، وهي عبارة عن ١٪ تقريباً من مجموع استثمارات الفترة لقطاعات الإسكان كلها.

التمويل الذاتي: يشكل التمويل الذاتي من قبل الفلسطينيين، المقيمين والمغتربين، المصدر الأساسي، ويشكل نحو ٩٧٪ من مصادر التمويل لقطاع الإسكان، وهو يتركز على تمويل بناء الوحدات السكنية والتجارية. ويرتبط تطوره، زيادة أو نقصاناً، ارتباطاً مباشراً بالوضع السياسي؛ فقد شهد انخفاضاً ملموساً في السنوات التي تلت حرب ١٩٦٧ وحرب ١٩٧٣، ثم عاد إلى وضعه الطبيعي. ولم يتم بعد تحديد أثر الانتفاضة في تباطؤ التمويل الذاتي لبناء الوحدات السكنية والتجارية. ويمكن تقدير حجم الاستثمارات السنوية في هذا القطاع خلال فترة ١٩٦٧ - ١٩٨١ لبناء ٤,٥٧٥,٠٠٠ م^٢،^{١٤} في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بمتوسط تكلفة ٥٠ ديناراً للمتر المربع الواحد، بما يعادل ٢٢٩ مليون دينار أردني. وتقدر قيمة الاستثمارات خلال الفترة ١٩٨١ - ١٩٨٨ بـ ٣٨٧ مليون دينار، على أساس متوسط ٧٥ ديناراً للمتر المربع الواحد. وعلى الرغم من عدم وجود دراسة تبين مدى مساهمة كل من المقيمين والمغتربين في هذا المجال، فإن الملاحظ أن نسبة مساهمة المغتربين المقيمين في الدول العربية وأميركا تشكل جزءاً رئيسياً في هذا المجال. وساهم هذا القطاع في بناء الوحدات السكنية في المدن والقرى على حد سواء، بنسب متقاربة.

التمويل الجزئي بواسطة قروض مباشرة للأفراد: منحت هذه القروض من خلال برنامج خاص تم تنفيذه خلال الفترة ١٩٨١ - ١٩٨٥، وبلغت ٢١٥٠ قرصاً بقيمة ١٣ مليون دينار أردني، لدعم بناء وحدات سكنية.^{١٥} وتم تنفيذ هذا البرنامج من خلال بنك الإسكان. كما منح بنك الإسكان قروضاً لبعض جمعيات الإسكان التعاونية، مثل

¹⁴ Israel CBS, *Statistical Abstract of Israel 1982* (Jerusalem: Central Bureau of Statistics, 1982), p. 766.

¹⁵ HABITAT, *Study on the Institutions and Instruments Needed for Financing and Implementing a Housing Programme in the Occupied Palestinian Territories* (HS/C/10/3), 1987, p. 5.

جمعية الإسكان التعاونية في الخليل التي حصلت على قرض قيمته ٣,٠٠٠,٠٠٠ دينار لبناء ٤٧ وحدة سكنية.

التمويل الجزئي بواسطة البنك التعاوني: تم، في إطار برنامج آخر، دعم إسكان التعاونيات من خلال منح نحو ١٣٠٠ وحدة سكن تعاونية ما قيمته ٩ ملايين دينار أردني، وزعت على نحو ٤٢ جمعية إسكان تعاونية أسس معظمها لغرض الحصول على القروض. وبصورة عامة، فإن هناك ٦٠ جمعية تعاونية إسكانية في الضفة الغربية، تضم نحو ٢٠٠٠ عضو مسجلة في الأردن، منها ٣٩ جمعية مسجلة في الضفة الغربية. ولم يحصل بعض هذه الجمعيات على قروض بسبب مشكلات إدارية، أو بسبب عدم توفر الأرض، أو بسبب إيقاف البرنامج. ولا توجد جمعيات إسكان تعاونية في قطاع غزة.

وواجهت طرق تمويل دعم الإسكان بواسطة كل من بنك الإسكان والبنك التعاوني، انتقادات عديدة يمكن حصرها على النحو التالي:

١- ارتفاع تكلفة وكبر مساحة الوحدات السكنية التي دُعمت من خلال

القروض التي قدمت بواسطة البنك التعاوني، على الرغم من كونها وحدات سكن تعاونية. فعلى سبيل المثال، إن تكلفة الوحدة السكنية لبعض الجمعيات التعاونية وصلت إلى ما يزيد على أربعين ألف دينار. وبصورة عامة، يمكن تلخيص تكلفة بناء وحدة السكن التعاونية، التي تم تنفيذها خلال السنوات العشر الماضية، على النحو التالي:^{١٦}

- ١٥ ٪ من مجموع الوحدات، وصل متوسط تكلفة الوحدة منها إلى ٧٠٠ دينار - ١٥,٠٠٠ دينار.
- ٧٠ ٪ من مجموع الوحدات، وصل متوسط تكلفة الوحدة منها إلى ١٥,٠٠٠ دينار - ٢٥,٠٠٠ دينار.
- ١٠ ٪ من مجموع الوحدات، وصل متوسط تكلفة الوحدة منها إلى ٢٥,٠٠٠ دينار - ٤٠,٠٠٠ دينار.
- ٥ ٪ من مجموع الوحدات، وصل متوسط تكلفة الوحدة منها إلى ٤٠,٠٠٠ دينار - ٦٠,٠٠٠ دينار.

^{١٦} استخلصت هذه الأرقام من الاطلاع على بعض ميزانيات الجمعيات التعاونية المدعومة.

وهذا يعني أن نسبة القرض لم تساهم في أكثر من ٣٠٪ من متوسط تكلفة إنشاء الوحدات السكنية التعاونية، في حين افترض أن القرض الممنوح يغطي إنشاء تكلفة وحدة سكنية متوسطة الحجم. ولإعطاء فكرة واضحة عن مدى مساهمة القروض الممنوحة في بناء الوحدات السكنية التعاونية، يمكن فحص ميزانية عمومية لإحدى جمعيات الإسكان التعاونية،^{١٧} فتوضح أن متوسط تكلفة الوحدة السكنية هو نحو ١٧ ألف دينار، وأن مساهمة القرض الممنوح بلغت نحو ٢٧٪ من إجمالي تكلفة البناء، وأن ثمن الأرض شكل ٢٠٪ من إجمال التكلفة.

٢- عدم اكتمال أغلبية الوحدات السكنية المدعومة، ومعظمها بحاجة إلى مبالغ تزيد على ١٠٠٪ من قيمة المستثمر حالياً. ويرجع ذلك إلى عدم التخطيط وعدم تقدير التكلفة بصورة دقيقة. وتتراوح نسبة الوحدات غير المكتملة ما بين ٦٠٪ و ٧٥٪. كما تتفاوت نسبة الإتمام من جمعية إلى أخرى. وقد أدى ذلك إلى عدم ملاءمة السكن في الوحدات التامة، وفي التجمعات التعاونية بصورة عامة، بسبب عدم اكتمال الوحدات السكنية المجاورة في التجمعات السكنية نفسها.

٣- هناك العديد من الاعتراضات الأخرى، مثل أحقية بعض المستفيدين من القروض، على اعتبار أنهم من ذوي الدخل العالي، وكذلك عدم تخطيط توزيعها الجغرافي مثل التركيز على الضفة الغربية من دون قطاع غزة، وعلى المدن من دون القرى، وعلى بعض المناطق مثل منطقة رام الله من دون غيرها، إضافة إلى عدم توضيح ما إذا كانت هذه المبالغ قروضاً أو منحةً غير مستوردة، وعدم وجود ضمانات ملائمة لاسترداد مثل هذه القروض، و/أو الجدوية في تحصيلها بغرض تدويرها لدعم مستفيدين جدد، وصعوبة تحضير المستندات المطلوبة، وتعقيد إجراءات تقديم الطلب. وعلى الرغم من الانتقادات أعلاه، فإنه يجب ألا نتجاهل حقيقة أن هذه القروض كانت الحافز الأساسي على بناء المئات من الوحدات السكنية. وكان يمكن تجنب العديد من السلبيات المشار إليها، لو كان هناك أهداف واضحة، ورقابة فعالة على تنفيذ هذه القروض.

طرق التمويل المقترحة

نظراً إلى الأوضاع الحالية، فإنه يمكن تصور وجود عدة خيارات ممكنة لتلائم تمويل قطاع الإسكان من خلال تقديم قروض ميسرة، و/أو خدمات أخرى تعمل على

^{١٧} الحسابات الختامية لجمعية الإسكان التعاونية في الخليل، في ٣١/٣/١٩٨٧.

توفير الوحدات السكنية الملائمة، ودعم قطاعات الإسكان الأخرى. وتتراوح هذه الطرق بين استخدام مؤسسات إسكان متخصصة، أو مالية وتعاونية، أو استخدام البلديات والمؤسسات الوطنية القائمة للمساهمة بصورة أو بأخرى في تمويل قطاع الإسكان. ويظهر الشكل رقم (٢) ملخصاً لطرق التمويل المقترحة، والتي يمكن تفصيلها على النحو التالي:

١ - بنك إسكان مقترح

في دراسة تتعلق بإنشاء بنك إسكان خاص بالأراضي المحتلة، قام بها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (HABITAT)، اقترح إنشاء بنك إسكان يتم تمويله برأس مال خاص، وبقرض طويلة الأجل بنسبة ٣٠٪، وبإيداعات من المواطنين الفلسطينيين في الداخل بنسبة ٧٠٪. على أن يتم تسجيله، ويكون مقره خارج فلسطين، وأن يرتبط بوحدة إسكان محلية مثل التعاونيات وبيوت توفير محلية.^{١٨} ولم توضح الدراسة الطريقة التي يتم بها دفع فوائد الإيداعات التي تشكل ٧٠٪، وما إذا كانت هذه الإيداعات موجودة لدى المواطنين في الداخل. ولا تخرج الدراسة عن كونها أفكاراً وانطباعات عن إمكان تأسيس بنك إسكان من دون الإشارة إلى جدواها الاقتصادية، في وقت تتحدث عن مشكلة ضمان استرداد القروض. وفي المقابل، فإن أوضاع الأراضي المحتلة تتطلب تأسيس بنك إسكان يتصف بالخصائص التالية:

- أن يتكون رأس مال البنك المقترح من منحة غير مستردة، على ألا تقل قيمته عن نصف مليون دينار أردني، وألا يرتبط منذ البداية بأية التزامات تجاه أصحاب الودائع أو حملة الأسهم. ويمكن أن تكون منحة رأس المال من إحدى مؤسسات هيئة الأمم المتحدة، كما جاء في قرار الجمعية العامة رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ الذي تحدث عن تمويل مشاريع لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية؛^{١٩} أو من إحدى الهيئات

¹⁸ HABITAT, *op.cit.*, p. 9.

¹⁹ Briefing Note on Assistance to the Palestinian People through the United Nations Development Programme (Executive Office), 1984.

- العربية مثل البنك الإسلامي للتنمية؛ أو أن يكون جزءاً من قبل بنك تطوير تنموي.^{٢٠}
- أن تتكون المطلوبات الأخرى للبنك المقترح من قروض طويلة الأجل من دون فوائد، حتى يسهل منح القروض لبناء الوحدات السكنية وإعادة تدويرها بفوائد رمزية.
 - أن يكون مقر البنك خارج فلسطين حتى يتمتع بحرية العمل، على أن يعمل من خلال موظفين معتمدين وملتزمين مباشرة تجاهه، أو من خلال بعض المؤسسات المحلية القائمة، مع ملاحظة ضرورة تبسيط الإجراءات الرتيبة عند دراسة طلبات القروض.
 - أن يكون البنك في شكل شركة مساهمة مملوكة من مؤسسات فلسطينية اعتبارية، على الرغم من كونه لا يهدف إلى الربح، ويفترض أن يتكون رأس ماله من منحة، على أن يعمل على أسس تجارية تتصف بالكفاءة والفعالية.
 - أن يهدف إلى خدمة الأفراد الراغبين في بناء وحدات سكنية ذات مواصفات محددة، و/أو خدمة مؤسسات الإسكان الخاصة والمحلية، من خلال منحها قروضاً طويلة الأجل بحسب مشاريعها، ووفقاً لشروط معينة.
 - أن يكون للبنك فلسفة وسياسة واضحتان تتمثلان في ترتيب أولويات قطاعات الإسكان المطلوب دعمها، مثل نوع ومساحة الوحدات السكنية والمناطق الجغرافية، وفئات الدخل، والفئات الاجتماعية المستفيدة.
 - أن يتمتع بنك الإسكان المقترح بالاستمرارية والديمومة من خلال تدوير القروض الممنوحة، واستردادها. ولتحقيق ذلك، يجب توفر الشرطين التاليين:
- ضمان تحصيل القروض من خلال وضع الضمانات التجارية والقانونية الملائمة.

²⁰ L. Harris and H. Jabr, *Feasibility for the Establishment of An Industrial Development Bank at the Occupied Territories* (UNIDO, 1988).

- تحديد سعر الفائدة بما يحقق الجدوى الاقتصادية للمشروع، على أن يكون أقل من معدل الفائدة التجارية بصورة ملموسة.

الشكل رقم (٢)
طرق تمويل الإسكان الممكنة
في الأراضي الفلسطينية المحتلة

طريقة التمويل	البناء بغرض الاستخدام	البناء بغرض البيع بالتقسيط	البناء بغرض الإيجار	البناء التجاري
أ - القطاع الخاص ١ - الأفراد ٢ - شركات إسكان متخصصة ٣ - مؤسسات مالية	*	-	*	*
	-	*	*	*
	-	*	*	*
ب - القطاع التعاوني ٤ - بنك تعاوني (قروض) ٥ - جمعية تعاونية تزويدية ٦ - جمعيات تعاونية	*	-	-	-
	*	-	-	*
	*	-	-	-
ج - مؤسسات عامة ٧ - بنك إسكان متخصص (قروض) ٨ - البلديات ٩ - الأوقاف ١٠ - المؤسسات الخيرية	*	-	-	-
	-	*	*	*
	-	-	*	-
	-	-	*	-

٢ - البنك التعاوني المقترح

على الرغم من الانتقادات الموجهة إلى حركة التعاون في الأراضي المحتلة، وخصوصاً في الضفة الغربية حيث نجد نحو ٧٠٠ جمعية تعاونية مسجلة رسمياً في جميع القطاعات الاقتصادية، وتتلقى مساعدات مالية كبيرة، من دون أن يكون لها أثر ملموس في الاقتصاد الوطني، فإنه لا يمكن تجاهل المزايا الاقتصادية والضريبية التي توفرها الشخصية الاعتبارية للمؤسسة التعاونية.

- وبناء عليه، فإن تأسيس بنك تعاوني يتخصص بالتعامل مع جمعيات الإسكان التعاونية، يوفر بعض المزايا. ويمكن تصور الخصائص التالية التي يشترط أن يتصف البنك التعاوني المقترح بها لضمان الحد الأدنى المطلوب من الكفاءة والفعالية:
- أن يقتصر تعامله على دعم قروض الأفراد المنتمين إلى جمعيات إسكان تعاونية مسجلة وفقاً لنظام الجمعيات التعاونية.
 - أن تكون الشركة المساهمة هي الشكل القانون والشخصية الاعتبارية للبنك التعاوني، إذ ينص قانون البنوك الأردني رقم ٢٤ لسنة ١٩٧١ على عدم إصدار ترخيص لبنك أو مؤسسة مالية ما لم يكن شركة مساهمة عامة.
 - أن يكون مملوكاً من الجمعيات التعاونية الإسكانية في الأراضي المحتلة، بحيث تساهم كل جمعية بحصة متساوية، ولتكن مثلاً عشرة آلاف دينار أردني، بمجموع لا يقل عن نصف مليون دينار، على أن تتلقى هذه الجمعيات فائدة لقاء مساهمتها في رأس المال، تصل إلى ٦٪، تخصص لتحسين البنية التحتية لقطاع الإسكان، ولتغطية بعض المصروفات المشتركة لجمعيات الإسكان.
 - أن يكون مقره خارج فلسطين، على أن يعمل بواسطة اتحاد جمعيات الإسكان التعاونية.
 - أن يحصل على قروض طويلة الأجل من دون فوائد من إحدى الجهات المهمة، بحيث تخصص لمنح القروض وإعادة تدويرها.
 - يمكن أن تبيع أية جمعية إسكان لا ترغب في بقائها كشريكة في رأس مال البنك التعاوني، أسهمها إلى جمعية إسكان جديدة.

٣- الجمعية التعاونية التزويدية

يعد توفير مواد البناء المطلوبة، بالأسعار والنوعيات الملائمة، أمراً أساسياً في دعم قطاع الإسكان، إذ لا توجد شركات متخصصة، باستثناء المحلات التجارية التي تعمل في بيع مادة أو أكثر من مواد البناء. كما أن تنفيذ بناء الوحدات السكنية يتم عادة من قبل الأفراد بصورة مباشرة، وليس من خلال شركات بناء متخصصة، وهم يفتقرون إلى الخبرة في اختيار نوعية المواد الخام وينتقلون من منشأة إلى أخرى في سبيل المقابلة بين النوعية والسعر.

من هنا، فإن الأمر يتطلب وجود وحدة اقتصادية تعمل على توفير مواد البناء المطلوبة في مكان واحد، مع تقديم الخدمات الاستشارية، مثل تحديد نوعية

ومواصفات الحديد والخشب والألمنيوم والبلاط والحمامات، وغير ذلك من المواد المطلوبة للبناء. ويمكن أن تأخذ هذه الوحدة الاقتصادية شكل الجمعية التعاونية التزويدية (استهلاكية لمواد البناء)، بالآتي:

- الشخصية الاعتبارية: تأخذ صفة الجمعية التعاونية، ويكون أعضاؤها من الراغبين في البناء، سواء كانوا أعضاء في جمعيات إسكان تعاونية أو لم يكونوا، وأن تسجل في كل من الأردن والداخل، ويكون مقرها في الداخل.
- يتكون رأس مالها من أسهم متساوية للأعضاء المنتسبين بصورة فردية، بمن فيهم أعضاء جمعيات الإسكان التعاونية، الذين ينتسبون بصفتهم الفردية.
- أن ينتسب العضو إلى الجمعية التعاونية التزويدية المقترحة بمجرد حصوله على ترخيص بناء، ويبقى عضواً حتى تتم عملية البناء، ويقوم بالانسحاب أو ببيع أسهمه إلى منتسب جديد، ويمكنه البقاء لقاء فائدة على رأس المال قيمتها ٦٪.
- أن تتكون أموال الجمعية المقترحة من رأس المال المجمع من أسهم الأعضاء، إضافة إلى قرض طويل الأجل من دون فائدة تحصل الجمعية عليه من البنك التعاوني المقترح، أو من إحدى الهيئات العربية أو العالمية المهتمة.
- أن تعمل الجمعية المقترحة على توظيف أموالها في النشاط التجاري الخاص بتوفير مواد البناء وتقديم الاستشارات المرافقة لذلك، بما فيها بيع الاسمنت والباطون الجاهز، والحمامات والمطبخ ومواد الديكور وغيرها، بغرض بيعها لكل من أعضائها وغير أعضائها على حد سواء، وبأسعار منافسة للسوق.
- يتم توزيع أرباح الجمعية التعاونية التزويدية بحسب أنظمة العمل التعاونية.

٤- شركات إسكان خاصة

يعمل حالياً العديد من شركات الإسكان الخاصة، في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة،^{٢١} على بناء المجمعات السكنية بهدف تأجيرها أو بيعها بالتقسيط، أو بدفعة واحدة. ولا تقدم هذه الشركات اية تسهيلات مالية، وتحصل على معدلات سعر فائدة عال في حالة بيعها بالتقسيط. كما أن ثمن الوحدة السكنية يصل في المتوسط

^{٢١} مثال ذلك: مؤسسة يعيش، والمؤسسة العقارية في نابلس، ومؤسسة بيت المقدس، وشركة المصايف في رام الله، والعديد من الشركات في قطاع غزة.

إلى ٣٥ ألف دينار نقداً، وتضاف فوائد بنسبة ١٠٪ على الثمن في حالة البيع بالتقسيط. كما أن مساهمتها في قطاع الإسكان محدودة جداً حتى الآن. بناء عليه، فإن الأمر يتطلب تفعيل الشركات الحالية وتوجيهها، مع تشجيع تأسيس شركات جديدة، من خلال إعطائها قروضاً طويلة الأجل بفوائد رمزية وبالشروط التالية:

- تمنح القروض على أساس عدد الوحدات السكنية، و/أو مساحة البناء السنوي التي تقوم الشركة به فعلاً.
- تكون شروط منح القروض لشركة الإسكان، من حيث فترة القرض وفترة السماح وسعر الفائدة، هي شروط البيع بالتقسيط نفسها للوحدات السكنية.
- أن تكون هناك رقابة على أسعار بيع الوحدات السكنية من قبل الجهة المانحة للقرض، عن طريق تحديد سعر البيع للمتر المربع بحسب نوعية البناء، بحيث يكون هناك حد أقصى للعائد على رأس المال لمثل هذه الشركات المستفيدة من القروض، ولتكن ١٢٪ مثلاً.
- وباستثناء ذلك، يمكن للشركات هذه أن تعمل بصورة مستقلة وعلى أسس تجارية، ويمكنها أن تفصل بين مشاريع الإسكان المدعومة وغيرها من الأنشطة الأخرى، بحيث تقتصر شروط البيع الميسرة والمحددة على مشاريع الإسكان الممولة بالقروض الخاصة.

٥ - المؤسسات المالية الحالية

تعمل حالياً عدة مؤسسات مالية في الضفة الغربية، مثل شركة التأمين العربية المساهمة المحدودة ومقرها نابلس، وفروع بنك القاهرة - عمان، ومؤسسة مالية في قطاع غزة هي بنك فلسطين. ولا تعمل حالياً أية من هذه المؤسسات في منح قروض طويلة الأجل لأي من الأفراد أو المؤسسات الأخرى لأغراض الإسكان. ويمكن للمؤسسات المالية الحالية أن تساهم في تمويل الإسكان من خلال الأنشطة التالية:

- أن تعمل على منح القروض مباشرة بصفقتها وكيلاً لبنك الإسكان أو البنك التعاوني، لقاء عمولة لا تزيد على ١٪، وتشرف على تحصيل القروض.
- يمكن أن تنفذ القروض الممنوحة باستخدام طرق التمويل الأخرى.

- أن تعمل في مجال قطاع الإسكان مباشرة من خلال تنفيذ مشاريع إسكان بصفتها مشاريع استثمارية.
- أن تعمل على استثمار بعض موجوداتها في تأسيس شركات خاصة، أو المشاركة في تأسيسها، وتعمل في نشاط الإسكان.

٦ - مؤسسة الأوقاف

تساهم مؤسسة الأوقاف في مجال الإسكان حالياً، من خلال النشاطين:

التاليين:

- تمويل ودعم بناء وحدات السكن التعاونية المخصصة لموظفيها. وقد تم تنفيذ مشروع إسكان يضم ٢٦ وحدة، وهناك مشروع سكن آخر في قيد التخطيط.
- بناء السكن التجاري من خلال تخصيص ميزانية استثمارية سنوية، واستغلال أراضي الوقف التابعة لها.

ويمكن لمؤسسة الأوقاف أن تعزز دورها في مجال المساهمة في دور قطاع الإسكان، نظراً إلى تمتعها بخصائص عدة، أهمها امتلاكها مساحات كبيرة من الأرض داخل المدن والقرى الملائمة للبناء، وتوفر جهاز متخصص من المهندسين وخبرة عملية، إضافة إلى كونها مؤسسة عامة مستقلة؛ وعليه يمكن لهذه المؤسسة أن تساهم في تمويل قطاع الإسكان من خلال بناء الوحدات السكنية وبيعها للمواطنين، أو تأجيرها لمدة طويلة (٤٩ عاماً مثلاً) باستخدام الطرق التالية:

- دعم مشاريع الإسكان التعاونية لموظفيها.
 - بناء وحدات سكنية بغرض تأجيرها.
 - بناء وحدات سكنية بغرض بيعها بالتقسيط، أو التأجير لمدة طويلة.
- وتواجه عملية تمويل الإسكان بواسطة الأوقاف مشكلة عدم إمكان بيع الأراضي الوقفية، وهنا يمكن استخدام مبدأ الإيجار طويل الأجل، أو استخدام أراض أخرى من غير أراضي الوقف.

٧- البلديات والمجالس القروية

يمكن للبلديات والمجالس القروية أن تكون إحدى القنوات الجيدة لتمويل قطاع الإسكان، باعتبارها أكثر المؤسسات اتصالاً بالإسكان من خلال تنظيمه، ومنح الرخص، وشق الشوارع، وعمل الخرائط الهيكلية، وتوفير الخدمات العامة اللازمة لها.

وتوجد تجربة بلدية نابلس التي تمت في السبعينات وإن لم تكتمل؛ فقد عملت بلدية نابلس على إنشاء مشروع مسكن شعبية هما الشرقي في عسكر، والغربي في المخفية، عن طريق تخطيط وتقسيم وبيع نحو ٤٠٠ قطعة أرض لذوي الدخل المحدود، إضافة إلى الإعداد لبناء نحو ١٠٠ وحدة سكنية في المواقع نفسها. إلا إن هذا المشروع لم يكتمل كما ذكرنا، واقتصر على بناء الأساسات بسبب نقص التمويل. وعليه، فإن المجالس البلدية والقروية يمكن أن تؤدي دوراً رائداً في تمويل قطاع الإسكان وتنشيطه. وتبقى القضية السياسية المتعلقة بكون العديد من المجالس قد تم تعيين أفرادها بعد عزل مجالسه المنتخبة، أحد المعوقات الرئيسية التي تقف في طريقة التمويل هذه. وبصورة عامة، فإن المجالس البلدية والقروية يمكن أن تساهم في قطاع الإسكان من خلال الأنشطة التالية:

- بناء الوحدات السكنية الشعبية، وبيعها بالتقسيط لمواطنيها.
- بناء الوحدات السكنية لغرض تأجيرها.
- الإشراف على تنفيذ القروض الممنوحة للأفراد من قبل طرق التمويل الأخرى، بغرض البناء والرقابة عليه.
- توفير البنية التحتية لغرض توسيع رقعة الأرض الصالحة للبناء، وتوفير الخدمات المطلوبة لها.

٨- المؤسسات غير الهادفة إلى الربح

تعمل المؤسسات غير الهادفة إلى الربح في الأراضي المحتلة في ثلاثة مجالات رئيسية هي: النشاط الاجتماعي، والتعليمي، والصحي، فعلى سبيل المثال، إن الجامعات والمعاهد العليا والمستشفيات الصحية الرئيسية في الأراضي المحتلة تعمل، في معظمها، بصفتها مؤسسات خيرية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٣. ويمكن لهذه المؤسسات، وخصوصاً المؤسسات الاجتماعية منها، أن تساهم في قطاع الإسكان من خلال تنفيذ برامج إسكان خاصة لحالات اجتماعية، وتعمل على بيعها أو تأجيرها وفق أوضاع كل عائلة على حدة. وهنا يمكن أن تباع هذه الوحدات بأقل من تكلفتها، وفي هذه الحالة ستكون طريقة التمويل هنا منفذة كلياً أو جزئياً، وليست دورية.

٩- توفير البنية التحتية

يمكن أن يتم تمويل قطاع الإسكان بطريقة غير مباشرة، من خلال توفير البنية التحتية المطلوبة، إذ تعتبر أحد المعوقات الرئيسية لتجربة بناء الوحدات السكنية التعاونية. ويرجع عدم تكلمة بنائها إلى عدم توفر البنية التحتية الملائمة لهذه التجمعات السكنية. ويمكن تنفيذ مشاريع البنية التحتية من خلال خطط المجالس البلدية والقروية، والمجمعات السكنية التعاونية والمرخص لها رسمياً، أو من خلال إحدى مؤسسات هيئة الأمم المتحدة، مثل "برنامج الأمم المتحدة للإنماء" (UNDP) أو المؤسسات الأخرى ذات العلاقة، وباستثناء ذلك يصعب إقامة مشاريع البنية التحتية بصورة مباشرة. وتستخدم هنا الأسس المتعارف عليها في تقويم مشاريع البنية التحتية، وتحديد الأولويات، مثل تحليل التكلفة والمنفعة عند المفاضلة بين المشاريع المختلفة.

ويظهر الشكل رقم (٣) ملخصاً للجهات المستفيدة من الإسكان المدعوم، وطرق التمويل المختلفة، وأسس حساب جدواها الاقتصادية.

الشكل رقم (٣)

الجهات المستفيدة من الإسكان المدعوم
في الأراضي الفلسطينية المحتلة
وأسس حساب الجدوى الاقتصادية

الطريقة	الجهة المستفيدة	قياس الجدوى الاقتصادية
بنك إسكان	أفراد، شركات أعمال	صافي تدفق نقدي إيجابي
بنك تعاوني	جمعيات إسكان تعاوني	صفر تدفق نقدي لفترة مالية
تعاونية تزويدية	أفراد، تعاونيات	صافي الربح الدوري
إسكان خاصة	أفراد: فرص متساوية	صافي تدفق نقدي لمشروع ما
مؤسسة أوقاف	أفراد: فرص متساوية	صفر تدفق نقدي لمشروع ما من دون حساب قيمة حالية
بلديات	أفراد / مناطق معينة	-
مؤسسات خيرية	فئات اجتماعية معينة	تدفق نقدي خارجي = داخلي + مخصصات دعم
البنية التحتية	مناطق معينة	برامج الميزانية، تكلفة في مقابل المنفعة

المشكلات التنفيذية لتمويل الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة

يمكن حصر المشكلات التنفيذية والفنية لتمويل قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة في مجموعتين: تخص الأولى المشكلات المالية والمحاسبية، وتخص الثانية كلاً من المشكلات الإدارية والسياسية والقانونية وغيرها. وفيما يلي تلخيص لهذه المشكلات على النحو التالي:

المشكلات المالية والمحاسبية: يتطلب وجود نظام تمويل لقطاع الإسكان وضع سياسة عامة تتعلق بالإجراءات التنفيذية لمنح القروض، بما في ذلك تحديد كل من:

- قيمة القرض: وهنا يثار السؤال في شأن ضرورة تحديد قيمة قرض واحد لكل الوحدات السكنية، أو في شأن ضرورة اختلاف القيمة من مستفيد إلى آخر، وما هو الأساس الذي يجب أن يعتمد عند تحديد قيمة القرض، هل هو مساحة الأرض أو البناء مثلاً، بحيث تحدد قيمة القرض على أساس دينار/م^٢، أو على أساس عدد أفراد عائلة المستفيد، أو على أساس الدخل، إلى غير ذلك من الأسس. وبصورة عامة، يفضل تحديد قيمة قرض متساو للمستفيدين من كل مجموعة، وأن يختلف من مجموعة إلى أخرى.
- فترة السماح وفترة القرض: يؤدي طول فترة السماح للقرض الممنوح إلى تسهيل عملية السداد من جانب المستفيد، إلا إنه يعيق عملية دوران القروض وشمولها أكبر عدد ممكن من المستفيدين، وقد يؤدي إلى إعاقة عمل مؤسسات التمويل. من هنا يجب أن تكون فترة السماح في حدود عام مالي واحد، وألا تزيد فترة القرض على عشرة أعوام، وخصوصاً إذا تم ضمان الرقابة على نوعية السكن، بحيث يمكن تنفيذها من دون إضافات كمالية.
- حساب الفائدة: يتراوح سعر الفائدة المتوقعة من صفر إلى المعدل التجاري (متوسط ١٠٪) وذلك بناء على عوامل عدة مثل: مقابل العائد، ومصروفات إدارية، ومعدل التضخم المتوقع. ويمكن تجاهل مقابل العائد في حالة كون رأس المال والمطلوبات قروضاً من دون فوائد، غير أن من الصعب تجاهل عناصر الفائدة الأخرى. وبالنسبة إلى معدل التضخم، يمكن استخدام نسبة ثابتة بدلاً من ربطها بمعدلات الأسعار، إذ لم يعد في الإمكان تجاهل قيمة انخفاض القوة الشرائية للنقود. وهناك من يرى استخدام نسب فائدة مختلفة

بحيث تختلف من مستفيد إلى آخر بحسب دخله، وحجم القرض، و/ أو حجم مساحة الوحدة السكنية. إلا إننا نرى قصر اختلاف سعر الفائدة بين طريقة تمويل وأخرى، وليس بين مستفيد وآخر، ما لم يكن القصد الفئات الاجتماعية الدنيا. وهنا يتم وضع مشاريع خاصة بها.

- ضمان استرداد القرض: تعد مشكلة وجود ضمان استرداد القرض إحدى العقبات الرئيسية التي يمكن أن تقف في وجه استمرارية برنامج تمويل الإسكان. وهناك عدة ضمانات، أهمها:

- الضمانات الشخصية أو العقارية من خارج الأراضي المحتلة، وهي أفضل الضمانات إلا إنها لا تتوفر لمعظم المستفيدين.
- الضمانات الشخصية أو العقارية من الداخل، وهي عملية يصعب إجراؤها، ما لم يتم ذلك من خلال مؤسسات وطنية مسجلة، لها شخصية قانونية مسجلة رسمياً في الأراضي المحتلة.
- الضمان المتبادل، بحيث يضمن مستفيد ما مستفيداً آخر وبالعكس. ويعد هذا الضمان أسوأ هذه الضمانات لأنه قد يعني ببساطة ضياع قرضين بدلاً من قرض واحد. وبصورة عامة، يفترض أن يواجه بنك الإسكان المقترح، في تعامله المباشر مع المستفيدين، مشكلة ضمان استرداد القروض ما لم يتم تنفيذها من خلال المؤسسات المحلية المسجلة.

المشكلات السياسية والإدارية: يتطلب تأسيس مشاريع تمويل الإسكان المقترحة، و/ أو مباشرة الأنشطة، موافقة السلطات، الأمر الذي يعني في كثير من الأحيان عدم إمكان تأسيسها وتسجيلها في الداخل، وأن تعمل بطرق غير رسمية، مما يعقد عملية التمويل وإجراءات الإشراف والمتابعة والتحصيل. كما أن استخدام المؤسسات الحالية، مثل البلديات والجمعيات الخيرية، يتطلب في كثير من الأحيان موافقة سلطات الاحتلال. وزادت في الفترة الأخيرة القيود الشديدة على الترخيص لأي من المؤسسات بأنواعها، سواء كانت شركة مساهمة أو جمعية خيرية أو جمعية تعاونية.

- مشكلة أرض البناء: تواجه عملية توفير أراض للبناء عدة مشكلات، أهمها:

- أ. تحكم سلطات الاحتلال في عملية توسيع وإضافة أراضٍ للبناء في المدن والقرى من خلال موافقتها أو عدم موافقتها على الخرائط الهيكلية في المدن والقرى.
- ب. مشكلة انتقال الملكية بالإرث: إن انتقال الأرض بواسطة الإرث من جيل إلى جيل يسبب مشكلة مستعصية تتمثل في أن الكثيرين من الورثة المستفيدين لا يحملون هويات محلية، ويعتبرون غائبين في نظر سلطات الاحتلال، وبالتالي تصبح حصصهم تحت سلطة ما يسمى دائرة أملاك الغائبين، وهو ما يؤدي إلى شلل استخدام هذه الأراضي للبناء.
- ج. هناك مساحات كبيرة من أراضي المدن والقرى غير مسجلة في الطابو، وهذا ما يعقد عملية بيعها وشرائها أو البناء عليها.
- د. التأخير المتعمد لعمليات البيع والشراء في دائرة الطابو، إذ تتطلب المعاملة ما يزيد على نصف عام.
- هـ. إن القوانين المطبقة حالياً، مثل قانون تسوية الأراضي، لا تسمح بعملية تمليك وتسجيل الشقق كما هي الحال في الأردن.
- تحديد الفرد المستفيد: تعد قضية تحديد الفرد المستفيد من قروض الإسكان، من أكثر القضايا إثارة للجدل. إذ يقال إن عملية التمويل يجب أن تقتصر على ذوي الدخل المحدود، في حين نجد هذه الفئة غير قادرة على اتخاذ المبادرة، وتأمين الأرض، وإعداد الرخص والخرائط، لضمان الحصول على القرض. وفي المقابل، يرى البعض أن الأساس هو دعم قطاع الإسكان وبناء أكبر عدد ممكن من الوحدات السكنية لتقليص الفجوة بين الطلب والعرض في قطاع الإسكان. وبصورة عامة، يمكن تحديد الخطوط العامة للمستفيد من قروض الإسكان على النحو التالي:
- ألا يملك وحدة سكنية في منطقة إقامته أو عمله.
 - ألا تزيد مساحة الوحدة السكنية على حد معين، وذلك لتجنب دعم الفئات القادرة على بناء السكن المترف.
 - ألا يكون قد استفاد من تمويل آخر، سواء كان قرصاً للإسكان أو قرصاً للأعمال التجارية أو الصناعية أو الزراعية.

الخلاصة والتوصيات

هدفت هذه الدراسة إلى مناقشة طرق التمويل المستخدمة والممكنة لدعم قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وذلك في محاولة لسد النقص الكبير المطلوب في هذا المجال. ويضم قطاع الإسكان في الأراضي المحتلة الوحدات السكنية التي تشكل ٩٥٪ والقطاع التجاري والصناعي الذي يشكل ٣٪ وقطاع المؤسسات العامة الذي يشكل ٢٪. ويتم تمويل الوحدات السكنية ذاتياً بنسبة ٩٧٪، وبإسكان مدعوم بقروض بنسبة ١٪، وبأموال عامة محلية بنسبة ٢٪. وأوضحت الدراسات المختلفة قصور التمويل الذاتي في بناء المطلوب من الوحدات السكنية.

وعرضت هذه الدراسة طرق التمويل الحالية والمشكلات التي رافقتها، والتي تمثلت أساساً في عدم اكتمال بناء أغلبية الوحدات السكنية التي تم دعمها من خلال قروض بنك الإسكان والبنك التعاوني، إما بسبب عدم القدرة المالية، وإما بسبب عدم اكتمال البنية التحتية لجمعيات الإسكان التعاونية، إضافة إلى قصور التمويل الذاتي في تأمين الحد الأدنى للوحدات السكنية المطلوبة لمقابلة الزيادة الطبيعية في عدد السكان، أو في الأسر المكونة حديثاً.

وبناء عليه، تم عرض طرق التمويل الأخرى الممكنة، والتي شملت كلاً من إمكان إنشاء مشاريع مقترحة تضم بنكاً تعاونياً وجمعية تعاونية تزويدية، مع إمكان استخدام المؤسسات العامة القائمة، مثل: شركات الإسكان الخاصة، والجمعيات الخيرية، ومؤسسة الأوقاف، والمؤسسات المالية، والمجالس البلدية والقروية. ويمكن استخدام هذه الطرق مجتمعة، بطريقة أو بأخرى، على أن توجه كل مؤسسة إلى قطاع معين. ومثال لذلك: تخصيص بنك الإسكان المقترح لدعم جمعيات الإسكان التعاونية؛ والجمعيات الخيرية لدعم إسكان ذوي الدخل المحدود جداً. ويجب التشديد على فكرة استمرارية عمل هذه المشاريع، وذلك بتدوير عملية منح القروض وتحصيلها لغرض منحها لمستفيدين جدد.

وأخيراً، يمكن تلخيص أوضاع تمويل قطاع الإسكان الملائمة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، على النحو التالي:

- أن يكون الدعم المالي في شكل قروض مستردة، وذلك لضمان توفير مصدر دائم لدعم قطاع الإسكان بإعادة تدوير القروض، وعدم استنفاد رأس مال المشاريع المقترحة لدعم الإسكان.

- أن تكون الفائدة على القروض في حدها الأدنى، مع ضمان الحصول على مقابل المصروفات الإدارية والعامّة والقروض المعدومة، الأمر الذي يستبعد إمكان دعم الإسكان من خلال مؤسسات تمويل من رأس مال خاص وقروض خاصة، لأنها تتطلب عوائد ترفع سعر الفائدة إلى المستوى التجاري.
- أن تتعدد طرق التمويل المستخدمة بحيث تخص كل طريقة قطاعاً أو فئة معينة أو أكثر، على أن تنضوي جميعها تحت مظلة واحدة، ولتكن مجلساً يسمى مجلس الإسكان العالي، يتولى الإشراف والتنسيق القطري على عمليات التمويل والمتابعة، ودعم قطاع الإسكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
- أن يمنح القرض بالتدريج وعلى دفعات مرتبطة بمراحل إتمام البناء، وليس دفعة واحدة، وذلك لضمان اكتمال بناء الوحدات السكنية.
- أن يكون مقر مؤسسات التمويل المقترحة في الداخل كلما أمكن، مع تعيين ممثلين مباشرين ملتزمين في حالة كون مقرها خارج فلسطين، وذلك للحصول على صورة دقيقة عند الحكم على إعطاء القروض، والإشراف على تنفيذها.
- وأخيراً، أن تكون أهداف تمويل الإسكان واضحة ومحددة، وأن توجه إلى القطاعات وفئات المجتمع والمناطق الجغرافية، وإلى حجم الوحدات السكنية المطلوب دعمها. ■

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: majallat@palestine-studies.org
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
<http://www.palestine-studies.org/ar/mdf>