

مرحلة التغيير وبناء المؤسسات وتأثيرها في هيكلة سياسة الإسكان في العراق

د. رافد عبد اللطيف الهماوندي

ظبية فاروق القيسي

ملخص البحث

يتقصى البحث واقع قطاع الإسكان في العراق ومرحلة التغيير وبناء المؤسسات ، الذي يزداد فيه التحدي في الاستجابة لحاجات التنمية، حيث تشير التشريعات القانونية في العراق خلال الخمس سنوات الأخيرة إلى الانتقال الملحوظ نحو تعزيز اللامركزية حيث يتم تفويض الصلاحيات والخدمات من الوزارات الفدرالية في المركز إلى المستويات الإقليمية والمحلية ، كما مثل النمو في المدن والمراكز الحضرية عاملا مضافا يستلزم وجود استجابات من الحكومات المحلية في تقوية قدرات مؤسساتها المشاركة في مناقشة السياسات الوطنية على المستوى الإقليمي والمحلي ، ومع إطلاق وزارة التخطيط للخطة الخمسية للتنمية الوطنية التي تسعى لتوسيع الموارد المركزية في ذات الوقت الذي تعمل فيه على بناء سلطات محلية ، يصبح من اللازم تنمية قدرات المجالس المحلية على القيام بمسئولياتها التنموية.

في هذا الإطار، فإن قطاع الإسكان يمثل إحدى القطاعات الحيوية في خطة التنمية الوطنية ، وحيث أن التشريعات القانونية في العقود السابقة كانت تتعامل مع هذا القطاع انه مطلب ونشاط اجتماعي ، عليه فإن المؤسسات والأطر المؤسسية تعكس منهاجا مركزيا في التعامل مع تلبية الحاجات السكنية يرتكز على إنتاج وحدات سكنية يبنها القطاع العام ، وقطع ارض تمنح لبناء مساكن عليها وفي كلتا الحالتين لم توفر حلا للمشكلة المتنامية لقطاع الإسكان حيث لم تكن هناك قدرة على إنتاج وحدات سكنية توازي الزيادة المضطردة في الحاجة السكنية ، ومع التغييرات الحاصلة أضحت من الضروري أن يكون هنالك هيكلة للمكونات المؤثرة في قطاع الإسكان وفق رؤية التغييرات المؤسساتية والتشريعية. مثل استمرار الرؤية إلى الإسكان على انه إنفاق يتعلق بالخدمات الاجتماعية وليس كقطاع منتج واستثماري مشكلة

منهجية البحث:-

- المشكلة البحثية : استمرارا لرؤية الإسكان على انه انفاق يتعلق بالخدمات الاجتماعية وليس قطاع منتج واستثماري .
- هدف البحث: وفقا للتغيرات المؤسساتية والتشريعية ، تكون الرؤية إلى قطاع الإسكان قطاع منتج محرك للنمو الاقتصادي في خلق الوظائف وتوليد الثروة والحث على الاستثمار.
- فرضية البحث: هيكله المكونات المؤثرة في قطاع الإسكان يقود إلى دور منتج اكبر لقطاع الإسكان كالخدمات المالية والبناء والاعمار والاستثمار.

مخطط الاسكان العام في العراق عام 1980

خضع قطاع الإسكان في العقود الزمنية الماضية إلى هيمنة القطاع العام الحكومي الموسوم بالمركزية ، وكان يرى التوجه في الإسكان على انه نشاط اجتماعي محض وعليه فان المؤسسات والأطر المؤسسية فيه التزمت منهاجاً وفق هذا المنظور وفي الواقع العملي لم يكن هذا المنهج قادراً على أن يلبي احتياجات الإسكان في تلك الفترة حيث كان لابد مع الحجم المتزايد للمشكلة السكنية وانعدام السياسة الإسكانية في العراق من التوجه نحو إعداد مخطط للإسكان وفق توجهات ذات المنظور المركزي الاشتراكي للدولة.

اعد مخطط الإسكان العام من قبل مؤسسة بول سيرفس البولونية وفق العقد المبرم بينها وبين وزارة الإسكان والتعمير/ المؤسسة العامة للإسكان بالاشتراك مع دار العمارة الاستشارية بتاريخ 1976/1/29. ويعد مخطط الإسكان العام أهم دراسة للوضع السكني في العراق وكان يمثل المخطط سياسة إسكانية شاملة للفترة من 1981- 2000 حيث كان يهدف إلى تحقيق ما يلي :-

1. تحديد الوضع السكني القائم.
2. محاولة تحديد الاحتياجات السكنية الفعلية.
3. التنبؤ بالتطور الحاصل في المستقبل في هذا المجال وتقدير احتمالات الحاجة السكنية .
4. إعداد مقترحات بخصوص السياسات السكنية وإستراتيجية التنفيذ التي تقود إلى تحقيق الهدف النهائي وهو إيجاد الحلول لمشكلة السكن.

كما أكد المخطط على مشاركة كل من الدولة والقطاع الخاص في تنفيذ المنهاج السكني العام من خلال إشباع الحاجة السكنية بتنفيذ 3380 ألف وحدة سكنية جديدة في العراق عام 2000 مع كافة البنى التحتية الفنية والاجتماعية المرتبطة بها ، إضافة إلى تحسين وصيانة الرصيد السكني القائم . واعتمدت منهجية التخطيط السكني على ما يلي:

- قيام القطاع الاشتراكي (الدولة والتعاونيات) بتنفيذ المساكن وتوفيرها لفئات الدخل الواطئ والمتوسط التي ليس بمقدورها تلبية حاجاتها السكنية بالسبل المتاحة.
- أن تكون الدولة مسؤولة عن تنفيذ كافة البنى الارتكازية الفنية والاجتماعية.
- أن تكون مساهمة القطاع الاشتراكي في تنفيذ المخطط بما يعادل 40% من مجموع السكن المطلوب بينما تكون نسبة 60% من التنفيذ من قبل القطاع الخاص الذي ينحصر نشاطه في تلبية الحاجة السكنية المفردة مضافا إليها حاجة السوق السكني لغرض البيع والإيجار أي الطلب السكني.
- كما جزأ تنفيذ البرنامج السكني إلى أربعة فترات تتلائم مع خطط التنمية المتوسطة المدى ذات الخمس سنوات، الفترة الابتدائية 1981- ، 1985 ، الفترة التنفيذية المكثفة 1986- 1990 ، فترة التطوير المنسق 1991- 2000 ، حيث أكدت الفترة الابتدائية على إصلاح وتحسين الرصيد السكني القائم ثم تهيئة الأرض وتنمية جمعيات الإسكان التعاونية وتنمية الأنظمة الجديدة لأعمال المقاولات والفعاليات الواجب إتباعها، وفي فترة التنفيذ المكثف للإسكان تم التأكيد على الجهود والإجراءات اللازمة لمضاعفة عدد الوحدات الجديدة المنفذة، أما في فترة التطوير المنسق فان الحاجة للاستثمار الجديد في صناعة مواد البناء ستخفض ويكون الإنتاج السكني متوازيا مع الإنتاجية النامية لطاقة البناء.

أما على مستوى تقنيات البناء فقد أوصى مخطط الإسكان العام بإتباع التقنيات التالية عند الإنشاء:

- الاعتدال في استخدام الإنتاج للألواح المصنعة الكبيرة.
- تطوير الإنتاج السكني بواسطة التقنيات الحديثة.
- التوسع باستخدام الألواح الكونكريتية في إنتاج السكن واطئ الارتفاع .
- تطبيق التقنيات المرشدة (Rationalized Technologies) .
- أما تنفيذ السكن بوحدة مفردة فيتم وفق تقنيات دارجة (Conventional) وتقنيات دارجة مرشدة (Rationalized Conventional) .

كما أشار مخطط الإسكان العام في العراق على أن الإسكان هو منظومة تتكون من الوحدات السكنية والبنى التحتية الفنية والاجتماعية وقد تناول المخطط تحديد المعايير المساحية للأبنية العامة وحسب حجوم المحلات السكنية التي ورد ذكرها ضمن معايير التخطيط العمراني الصادر عن وزارة التخطيط عام 1978.

أما نظام التمويل لمشاريع الإسكان فقد كان يهدف إلى ما يلي:-

- توفير مصادر مالية كافية لضمان تنفيذ برامج الإسكان.
 - في المرحلة الثانية من التنفيذ، أي بعد عام 1986 يكون الاتجاه إلى خفض دور الأرصدة النقدية غير القابلة للاسترداد والمقدمة من ميزانية الدولة إلى المؤسسات والأفراد في مقابل زيادة دور الأرصدة المتجمعة من التمويل الذاتي المباشر للمواطنين وعوائد قروض المصادر التمويلية الأخرى.
 - التركيز على إدارة الرصيد السكني وإدامته وتحسينه أما الوحدات السكنية التالفة فهي تستحق الاستبدال و يفترض أن تكون قد أدخلت ضمن البرنامج الكمي للوحدات السكنية الجديدة.
 - بخصوص تنظيم الأراضي لغرض السكن يفترض أن تسمح التشريعات والأنظمة بإدخال الأنماط الجديدة للمناطق السكنية من خلال تحديد أنواع الوحدات السكنية والكثافات الإسكانية .
- وقد بينت الدراسة ضرورة وجود خزين كبير من قطع الأراضي المخصصة للإسكان لغرض تنفيذ البرنامج.(المصدر رقم 1).

مع كل ما تقدم، إلا أن المخطط العام للإسكان لم يتم المباشرة به بسبب توجهات الدولة نحو مجالات ارتبطت كليا بظروف الحرب في الثمانينات ومطلع التسعينيات لتستمر وتتعاظم المشكلة السكنية ومن هنا اتجهت الدولة في محاولات التعامل مع تلبية الحاجات السكنية حيث كان للدولة نهج من شقين لتلبية الاحتياجات من خلال إنتاج وحدات سكنية يبنيتها القطاع العام ، وقطع أراضي تمنح لبناء مساكن عليها وفي كلتا الحالتين لم توفر حلا للمشكلة المتنامية لقطاع الإسكان حيث لم تكن هناك قدرة على إنتاج وحدات سكنية توازي الزيادة المضطردة في الحاجة السكنية ، وخاصة رافق ذلك سوء الأوضاع الاقتصادية في التسعينيات ومطلع الألفية الثالثة في ظل الحصار الاقتصادي (1991-2003) الذي أسفر عن حرمان العراق من صادراته النفطية حيث أمضى العراق يعاني من نقص رأس المال وعدم القدرة على تمويل المشروعات المرتبطة بقطاعات التشييد والخدمات والإسكان والتي تحتاج إلى اعتمادات مالية ضخمة.(المصدر رقم 3)

توصيات ندوة الإسكان في العراق 2004

قامت الوزارات المعنية بإشكالية السكن في العراق، بعرض خططها وبرامجها من خلال دراستها لمشاكل السكن والمهجرين داخل العراق خلال ندوة الإسكان والتنمية الحضرية في 2004، حيث تم استعراض واقع مشكلة الإسكان في العراق في تغيير استعمالات الأراضي، قصور التشريعات المنظمة للعمران، النمو العشوائي وتدهور المناطق السكنية القائمة، انخفاض مستوى الخدمات وتدهور حالة الرصيد السكني وخاصة في المناطق الريفية وارتفاع كلفة التشييد بالإضافة إلى مشاكل إيجاد المأوى والسكن الملائم للاجئين وعدم وجود نظام شامل للتمويل العقاري يشجع الاستثمار.

وقد خلصت الندوة إلى مجموعة من التوصيات على محاور مختلفة مع خطة للتحرك، إلا أن ما تم انجازه أو قيد الانجاز منه منذ 2004 لغاية 2008 يعد محدوداً، فبالنسبة إلى التوصيات المرتبطة بإعداد سياسة للإسكان والتطوير الحضري وتمويل الإسكان فان ما يلي يوضح ذلك: (المصدر رقم 3)

توصيات ندوة الإسكان في العراق 2004		
أولاً: إعداد سياسة وطنية للإسكان والتطوير الحضري	خطة التحرك المقدمة في 2004	ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008
1- وضع إستراتيجية متكاملة للإسكان متلائمة مع سياسات وطنية لتمكين حيازة المأوى الملائم للجميع مع الخدمات الإنسانية 2- شروط الإستراتيجية والسياسة الإسكانية: - دفع نحو نمو اقتصادي - تولد استثمارات مستدامة في مجال الإسكان - تشجيع تحديث صناعة التشييد - تعزيز الممارسة الملتزمة - تخلق فرص العمل - تحمي الإرث الثقافي - تحسن المستوى النوعي للبيئة - تحمي حقوق الإنسان	1- مراجعة جوانب الحالة السكنية (حضر وريف) ورسم خارطة التوزيع السكاني للحضر والتنبؤ بالهجرة وتأثيرات قطاعات الصناعة على النسيج الحضري والخارطة السكانية (تنجز بداية 2005) 2- القيام بالمسوحات الإسكانية والرصيد السكني وتأثيرات المرحلين والعائدين واللاجئين وتوفير الأراضي وتحديث قواعد المعلومات وصولاً إلى سياسة وطنية للإسكان والتطوير الحضري (تنجز منتصف 2005) 3- إعداد وعلى التوازي خطة للإسكان على مراحل متوسطة وبعيدة المدى تنجز نهاية 2005 وبداية	1- مسوحات لعدد من المحافظات ضمن دراسة سوق السكن في 2006 2- العمل على إستراتيجيات الإسكان لثلاث محافظات مع غياب سياسة وطنية للإسكان

	2006 مع إعداد الاستراتيجيات والمخططات الهيكلية لمدينة بغداد والمدن الأخرى (تتجز نهاية 2006)	- تضم مشاركات كل ذوي العلاقة 3- أن تحظى السياسات والاستراتيجيات برعاية المستوى السياسي الأعلى
ما تم انجازه او قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008	خطة التحرك المقدمة في 2004	ثانيا: تعزيز تمويل الإسكان
1- انجاز مسودة قانون صندوق الإسكان الجديد منذ 2007 وانتظار الموافقات الأصولية منذ ذلك توزيع القروض على المواطنين وان كانت محدودة قياسا للحاجة السكنية	1- تأسيس آليات العمل المؤسسي لتمويل تهيئة الأرض لأغراض السكن والتطوير الحضري (تتجز منتصف 2005) 2- توسيع وتعزيز القدرات للمؤسسات المالية لدى القطاعين العام والخاص ذات العلاقة بأنشطة تمويل الإسكان وخلق كيانات مؤسسية جديدة كلما اقتضت الضرورة 3- تشريع قانون للإقراض وتأسيس سوق ثانوية للاستثمار العقاري (تتجز قبل نهاية 2006) 4- استحداث محفزات مادية مناسبة لتحريك الموارد (الودائع والائتمان وغيرها من الخيارات) لتشجيع الإقراض لأغراض السكن 5- تقوية برنامج تأهيل الإسكان المعتمد من المؤل بتوفير التمويل المطلوب لضمان التنفيذ لبرامجه المنفرعة للمساعدة في تحقيق الهدف والتأثير المطلوبين 6- تحريك الاعتمادات المالية المناسبة لتمويل الإسكان والبنى التحتية من المانحين والمجتمع الدولي عبر المنظمات المتخصصة	1- تأسيس آليات العمل المؤسسي لتمويل تهيئة الأرض لأغراض السكن والتطوير الحضري وما تتطلبه من شبكات للبنى التحتية 2- توسيع وتعزيز القدرات للمؤسسات المالية لدى القطاعين العام والخاص ذات العلاقة بأنشطة تمويل الإسكان التوجه نحو تأسيس وترويج الأسواق الثانوية للرهن العقاري 3- استحداث محفزات مادية مناسبة لتحريك الموارد (الودائع والائتمان وغيرها من الخيارات) لتشجيع الإقراض لأغراض السكن 4- الطلب من الهيئة الإستراتيجية لإعادة الأعمار في وزارة التخطيط ايلاء تمويل أنشطة الإسكان الأولوية المتقدمة وبالأخص تلك التي تخاطب متطلبات الأسر الفقيرة 5- تخصيص المبالغ المناسبة للإسكان من المانحين والمجتمع الدولي

مما تقدم في أعلاه ، فان عدم الانجاز أو التلكؤ في انجاز خطة التحرك المقترحة للتوصيات المشار إليها يتركز في الأسباب المرتبطة بالحالة الأمنية التي أدت إلى صعوبة انجاز مسوحات سكنية في مناطق أو انجازها بصورة غير متكاملة في مناطق أخرى، التهجير وتغيرات التوزيع السكاني ، وتأخر تشكيل الحكومة الوطنية حيث تشكلت في 2006 ، إضافة إلى تعددية الأطراف العاملة في اتخاذ القرار في قطاع الإسكان ، واللامركزية وما رافقها من تداخل الصلاحيات ونقص في كوادرات عالية التخصص في الوزارات المعنية بمجال قطاع الإسكان، كما أن عدم ورود السكن في الدستور قلل من أهميته وعلى كافة الأصعدة.

أما بالنسبة إلى التوصيات المرتبطة باستخدام وإدارة الأراضي واستدامة الإدارة الحضرية الجيدة فان ما يلي يوضح ذلك: (المصدر رقم 3)

ثالثاً: استخدام وإدارة الأراضي	خطة التحرك المقدمة في 2004	ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008
1- مراجعة النمط الحالي لاستخدامات الأرض وأنظمة التطبيق بالإضافة إلى قوانين البناء ضمن مفهوم احتياجات الإسكان والتطوير الحضري بهدف رسم سياسات متقدمة لاستعمالات الأرض وتطويرها بما يحقق الاستخدام الأمثل للأرض	1- ضمان حيافة الأرض لتنفيذ خطة الإسكان	1- انجاز مسودة قانون التخطيط العمراني
2- تطوير إستراتيجيات جديدة ومخططات هيكلية للعاصمة والبلديات في المدن بالاستفادة من التقانات الحديثة والاعتماد على قواعد المعلومات المحدثة عن تلك المدن	2- وضع أدوات شفافة لتخصيص الأرض وإدارتها	2- استحداث هيئة نزاعات الملكية
3- ضمان حيافة الأرض وبالأخص للفئات المتضررة من السكان لدعم التنفيذ السريع والمستدام لخطة	3- استخدام تقانات مكيفة للظروف المحلية لاستحداث قاعدة معلومات متكاملة	
	4- وضع ضوابط عبر عمليات مشاركة واحتواء المعنيين لفض النزاعات ودعاوي حقوق التصرف بالأراضي	
	5- تنفيذ خدمات البنى التحتية بالتناغم مع إجراءات تطوير استخدامات الأراضي	

	6- تكامل عمليات تطوير الإسكان مع تطوير البنى التحتية	الإسكان 4- تطوير شبكات البنى التحتية مع ضبط التوازن بين تنفيذ المشاريع السكنية وتطوير شبكات البنى التحتية تحقيقاً للتكامل فيما بينها
ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008	خطة التحرك المقدمة في 2004	رابعا: إنشاء وتشجيع استدامة الإدارة الحضرية الجيدة
1- قانون مجالس المحافظات 2- إنشاء وحدات تخطيطية ترتبط مع دائرة التخطيط الإقليمي وتتولى مهام التنسيق بين وزارة التخطيط ومجالس المحافظات	1- تشجيع التوجهات الملائمة والمتقدمة في عملية صنع القرارات والموارد بما يفضي إلى الانتقال المخطط والمتطور للسلطات 2- الارتقاء المتدرج بمشاركة المواطنين في الإدارة والخدمات 3- إدخال إدارة مالية شفافة والتمكين لمختلف المستويات	1- تشجيع التوجهات الملائمة والمتقدمة في عملية صنع القرارات والموارد بما يفضي إلى الانتقال المخطط والمتطور للسلطات 2- الارتقاء بمشاركة المجتمع المدني في تقديم الخدمات بمستوياتها الملائمة 3- إدخال إدارة مالية شفافة والتمكين لمختلف المستويات

مما تقدم في أعلاه ، فان عدم الانجاز أو التلكؤ في انجاز خطة التحرك المقترحة للتوصيات المشار إليها يتركز في الأسباب المرتبطة بغياب خطة الإسكان مما يعرقل الوضوح في ضمان حيازة الأرض لغرض تنفيذ الخطة ، كما أن الحالة الأمنية أدت إلى صعوبة انجاز قاعدة معلومات دقيقة ومتكاملة ومحدثة عن مدن العراق تساهم في تطوير إستراتيجيات جديدة ، وصعوبة التنسيق الفعال مع الدوائر ذات العلاقة ، مع صعوبة التنسيق بين الوزارات الفدرالية والمحافظات والدوائر المختصة ذات العلاقة ، غياب خطة إسكان وطنية ، إضافة إلى تعددية الأطراف في اتخاذ القرار، كل ذلك كان عائقا في انجاز خطة التحرك المرتبطة بخطة تحرك التوصيات المشار إليها.

أما بالنسبة إلى التوصيات المرتبطة بالأطر التشريعية والتنظيمية فانه يتوضح مما يلي:

(المصدر رقم 3)

خامسا: استحداث اطر تشريعية وتنظيمية	خطة التحرك المقدمة في 2004	ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008
<p>1- مراجعة التشريعات الحالية للإسكان والتطوير الحضري بتوجه نحو تعديلها أو إلغائها أو إصدار تشريعات جديدة لتقوية الأطر التشريعية التي تدعم خطة التحرك للإسكان والتطوير الحضري</p> <p>2- المبادرة بعملية إنشاء إطار تنظيمي ملائم لتفعيل شراكة القطاعين العام والخاص</p> <p>3- إصدار تشريع جديد للإقراض العقاري لتمكين المصارف كافة في تمويل مشاريع وبرامج الإسكان</p>	<p>1- مراجعة التشريعات الحالية للإسكان والتطوير الحضري بتوجه نحو تعديلها أو إلغائها أو إصدار تشريعات جديدة لتقوية الأطر التشريعية التي تدعم خطة التحرك للإسكان والتطوير الحضري</p> <p>2- المبادرة بعملية إنشاء إطار تنظيمي ملائم لتفعيل شراكة القطاعين العام والخاص (تتجزأ بداية 2005)</p> <p>3- إصدار تشريع جديد للإقراض العقاري لتمكين المصارف كافة في تمويل مشاريع وبرامج الإسكان</p> <p>إصدار تعليمات لفض النزاعات والتقاطعات</p>	<p>1- مسودة قانون صندوق الإسكان</p> <p>2- مسودة قانون التخطيط العمراني</p>

إن عدم الانجاز أو التلكؤ في انجاز خطة التحرك المقترحة للتوصيات المشار إليها يتركز في غياب خطة وطنية توضح من خلالها ماهية الاحتياجات ل يتم على أساسها تعديل أو إضافة تشريعات جديدة إضافة إلى عدم التنسيق بين الجهات ذات الاختصاص للشروع في هذا الجانب كما ينبغي. أما بالنسبة إلى التوصيات المرتبطة بشراكة القطاعين العام والخاص والمشاركة المجتمعية فإنه يتوضح مما يلي: (المصدر رقم 3)

سادسا: تشجيع شراكة القطاعين العام والخاص والمشاركة المجتمعية	خطة التحرك المقدمة في 2004	ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008

<p>1- تجارب محدودة ناجحة في بغداد والديوانية والساوة تعتمد تأهيل المناطق الفقيرة المحتاجة والمتهنة المعتمدة على المشاركة المجتمعية</p>	<p>1- تحقيق الانتقال المتدرج والمنهجي المستند على قاعدة متسعة من الإدارة اللامركزية التي استأثر بها القطاع العام إلى شراكة القطاعين العام والخاص بما يضمن التكيف مع قوى السوق 2- تشجيع المساهمة المجتمعية كوسيلة متقدمة في أنشطة الإسكان والتطوير الحضري</p>	<p>1- تحقيق الانتقال المتدرج والمنهجي المستند على قاعدة متسعة من الإدارة اللامركزية التي استأثر بها القطاع العام إلى شراكة القطاعين العام والخاص بما يضمن التكيف مع قوى السوق 2- تشجيع المساهمة المجتمعية كوسيلة متقدمة في أنشطة الإسكان والتطوير الحضري</p>
--	--	--

إن عدم الانجاز أو التلكؤ في انجاز خطة التحرك المقترحة للتوصيات المشار إليها يتركز في كونها تجارب جديدة تماما، لذا فان الوعي والتفهم لأهمية مثل هذه المشاريع ضروري على المستوى الشعبي والحكومي.

أما بالنسبة إلى التوصيات المرتبطة ببناء القدرة والإصلاح المؤسساتي فإنه يتوضح مما يلي:
(المصدر رقم 3)

<p>ما تم انجازه أو قيد الانجاز منذ 2004 لغاية 2008</p>	<p>خطة التحرك المقدمة في 2004</p>	<p>سابعاً: الإسراع باستكمال بناء القدرة والإصلاح المؤسساتي</p>
<p>1- إنشاء مركز التدريب والمعرفة والذي لا يزال يحتاج إلى الكثير ليعود من المراكز الطموحة والمتطورة 2- بالرغم من المشاركة في</p>	<p>1- الانجاز العاجل لتقييم حاجات التدريب والهيكل التنظيمية والمؤسساتية التي يمكن لها إسناد عمليات تقييم وتنفيذ برامج مفيدة تبدأ بتدريب المدربين 2- مراجعة هيكلية المؤسسات المعنية بأنشطة الإسكان والتطوير الحضري 3- النظر في تأسيس مركز وطني</p>	<p>1- المباشرة الفورية بفحص الحالة الحاضرة لغرض تقييم القدرات المؤسساتية الحالية وتحديد حاجات التدريب لضمان أن الإجراءات الآتية (قصيرة الأمد) والمستقبلية (بعيدة الأمد) وكذلك سياسات واستراتيجيات الإسكان والتطوير الحضري سيتم إسنادها مباشرة بالموارد البشرية المؤهلة</p>

<p>عشرات الدورات التدريبية ودورات إعداد المدربين إلا أن تأثيرات تلك الدورات يعد محدودا قياسا للسنوات التي خلت ومواضيع الدورات وعددها</p>	<p>للإسكان والتطوير الحضري ليعمل كوعاء معرفي لمتابعة البحث والتطوير وتدريب الموارد البشرية (ينجز 2007) 4- استحداث برامج جديدة لبناء القدرة بتدريب المدربين للاستجابة إلى المتطلبات المتولدة من خطة التحرك للإسكان 5- تحديث موارد البناء وصناعة التشييد بشكل عاجل والارتقاء بأداء الصناعات المتوسطة والحرفية 6- توسيع وتعزيز مراكز التدريب العاملة لتصبح مراكز لموارد الإسكان 7- إنشاء وحدات إنتاج لامركزية لمواد البناء مع استحداث منافذ لتسويقها 8- تحديث موارد البناء وصناعة التشييد باعتماد مواد وتقانات صديقة للبيئة ومرشدة للطاقة والكلفة</p>	<p>2- مراجعة هيكلية المؤسسات المعنية بأنشطة الإسكان والتطوير الحضري 3- تأسيس مركز وطني للإسكان والتطوير الحضري ليعمل كوعاء معرفي لمتابعة البحث والتطوير وتدريب الموارد البشرية 4- استحداث برامج جديدة لبناء القدرة بتدريب المدربين للاستجابة إلى المتطلبات المتولدة من خطة التحرك للإسكان 5- تحديث موارد البناء وصناعة التشييد باعتماد مواد وتقانات صديقة للبيئة ومرشدة للطاقة والكلفة 6- توسيع وتعزيز مراكز التدريب العاملة لتصبح مراكز لموارد الإسكان</p>
--	--	---

إن عدم الانجاز أو التلكؤ في انجاز خطة التحرك المقترحة للتوصيات المشار إليها يتركز في أن إقامة الدورات خارج العراق يجعل القائمين عليها القيام بتركيز المادة العلمية أو اختصارها دون الخوض في تطبيقاتها لضيق مدة الدورة وعدم إمكانية إعطائها مددا مستحقة بسبب الكلفة في إقامتها خارج العراق.

واقع قطاع الإسكان في العراق

مما تقدم فإن مشكلة السكن في العراق نشأت نتيجة التوجهات الغير متوافقة مع الحجم المتزايد للمشكلة السكنية واستمرار انعدام السياسة الإسكانية في هذا المجال مع الرؤية إلى الإسكان بأنه إنفاق يتعلق بالخدمات الاجتماعية ، وفي الوقت ذاته شكل النمو السكاني والانفجار العمراني والهجرة الريفية والحضرية والهجرة المترتبة عن الظروف السياسية ، قضايا جعلت العراق أمام تحديات متعددة تتعلق بالسكن زاد من تأثيرها مجموعة من الأسباب وكما يلي:

1. إن وزارة الأعمار والإسكان نمت، كمؤسسة تضم عددا من الشركات لتنفيذ وتصميم الأبنية والمنشآت، ولم يسمح للوزارة أن تؤدي وظيفتها في بناء وتطوير رؤية إستراتيجية ونظام وإطار قانوني لتسهيل سد حاجات المجتمع في مجال السكن والإنشاءات باعتبار الإسكان فعالية اجتماعية وليست اقتصادية قائمة على نشاط السوق ليقصر قيام القطاع العام ببناء الإسكان العام من جهة ، وتوزيع الأراضي المخدومة أو غير المخدومة وفي كلا التوجهين لم يكن ذلك حلا للمشكلة المتنامية لقطاع الإسكان.

2. خلال العقدين الأخيرين للقرن الماضي لم يتح للاقتصاد العراقي فرصة للانطلاق بشكل عام و قطاع التشييد والبناء بشكل خاص وخصوصا الإسكان وقد ساءت الأوضاع أكثر في ظل الحصار الاقتصادي الذي أسفر عن حرمان العراق من صادراته النفطية حيث أمضى العراق عقد التسعينيات وهو يعاني من نقص رأس المال وعدم القدرة على تمويل المشروعات التي تحتاج إلى اعتمادات مالية ضخمة مثل مشاريع الإسكان إضافة إلى الإجراءات الحكومية التي زادت من حجم المشكلة بالغائها الهيئة العامة للإسكان 1987 وأعيد تأسيسها بموجب القانون رقم 39 لسنة 2001، مما جعل الإسكان ينتقل من حالة كونه حاجة إلى أزمة كنتيجة لتوقف مشاريع الإسكان المنفذة من قبل القطاع العام وبالتزامن مع الانخفاض في القدرة الشرائية لانخفاض معدل دخل الأسرة وانخفاض التخصيصات للقطاع من برنامج النفط مقابل الغذاء حتى نهاية 2000 مسببا نقصا بحوالي 97.5% من مجموع الوحدات السكنية المقرر تنفيذها بين 1989-1996.

3. انخفاض مستوى الدخل بسبب الانخفاض الكبير في الناتج المحلي الإجمالي، وبسبب الموارد المحدودة فإن الدولة شجعت الأفراد والجماعات على تنفيذ مشاريع الإسكان إلا أنها تركتهم يتعاملون بوسائلهم الخاصة في عملية الحصول على القروض، و كما يأتي:

- شريحة ذوي الدخل المحدود: أن قسما كبيرا من هذه الشريحة يحققون دخولا من الضالة بحيث تقل قيمتها أضعاف ما هو مطلوب لشراء أو تشييد سكن بالأسعار الجارية (تكون هذه الشريحة حوالي 60% من مجموع السكان).

- أما شريحة ذوي الدخل الوائئة: وهم الذين لا يملكون دخلا محددًا فيبقون خارج النظام كليا (تكون هذه الشريحة حوالي 20% من مجموع السكان). وبذلك يظل الإسكان المدعم المخصص للفقراء اقل كثيرا مما هو مطلوب، فضلا عن أن الدولة لا تمتلك الموارد اللازمة لدعم هذا النوع من الإسكان على النطاق المطلوب.

ولا يزال الإسكان في الوقت الحاضر ليس بمقدور حتى الفئات ذات الدخل المتوسطة حيث أن الكلف السكنية تزيد عن دخل العائلة السنوي لحوالي 6 إلى 8 سنوات وفي بعض الحالات بعدد سنوات اكبر من ذلك.

4. قانون الإيجار للدور السكنية الذي لم يعد له أي محتوى اقتصادي ، إذ تعرض الدخل الذي يحصل عليه الملاك من إيجار عقاراتهم مع التضخم المتزايد للتآكل وفي حالات عديدة تتساوى مصاريف الصيانة مع إيجار العقار نفسه ونتيجة لذلك قل إلى حد كبير من لا يرغب بتأجير عقاراتهم بل يفضلون البيع النهائي أو الهدم لإنشاء مشاريع تجارية محلها.

5. اتخاذ الدولة اجراءات عدتها كعلاجات جزئية لحالة عدم التوازن في توزيع السكان الحضر و توزيع السكان بين الحضر والريف تمثلت بإصدار قانون يمنع غير المسجلين في بغداد عام 1957 للسكان من استئجار أو شراء عقار في مدينة بغداد إضافة إلى قرار ترحيل غير المسجلين في بغداد في إحصاء 1987 للسكان وإعادتهم إلى أصولهم التي قدموا منها.

6. ضعف دور التمويل الإسكاني بسبب انعدام المبالغ المرصودة للاستثمار في قطاع الإسكان لأسباب عديدة أهمها هي أن المؤسسات الرسمية التي كانت مسؤولة عن توفيره عانت من حالة من السبات و حتى الاحتضار على مدى العقدين أو العقود الثلاث الأخيرة ، ومع تعقيد نظم الإقراض والشروط الموضوعية وانخفاض مستويات الدخل أدى إلى عدم قدرة المقترضين من الإيفاء بمستلزمات تلك القروض لارتفاع أسعار الفائدة مقارنة بدخولهم وقصر مدة القروض وانعدام دور القطاع الخاص من البنوك والشركات في مجال التمويل الإسكاني لغياب المحفزات والتشريعات اللازمة لذلك.

7. ارتفاع كلف التشييد الإسكاني بسبب ارتفاع تكاليف مواد البناء و نقص اليد العاملة الماهرة.

8. تجميد كثير من الأراضي التي اقترحتها التصميم الأساس سنة 1973 كحزين للأراضي السكنية و تم تحويل اغلبها إلى استعمالات حضرية أخرى.

كما ظهرت مجموعة من العوامل في السنوات الأخيرة زادت من الحاجة السكنية منها:

1. استمرار غياب سياسة إسكانية وطنية واضحة ذات استراتيجيات تنفيذية محددة.

2. تحولات النظام السياسي بمفاصله كافة (التشريعية والتنفيذية) مما يشكل انعكاسات على البنية المجتمعية تتمثل في الجوانب التالية ذات التأثير المباشر على نشاط الإسكان:
 - التوجه نحو اقتصاد السوق واللامركزية في إدارة الدولة.
 - تنشيط ادوار القطاع الخاص في تفعيل الشراكة من خلال مؤسسات المجتمع المدني.
 - إعادة ترتيب الأولويات في خطة التنمية والإنفاق الحكومي وفق مستجدات الأهداف.
3. تعدد جهات اتخاذ القرار الخاص بالإنتاج الإسكاني بين وزارة الأعمار والإسكان ومجالس المحافظات (قانون الأقاليم رقم 13 سنة 2008 و قانون مجالس المحافظات رقم 21 سنة 2008) وعدم وضوح الصلاحيات والمحددات لكل منهم أدى إلى غياب الهيكل المؤسسي الهرمي لاتخاذ القرار.
4. أحجام المستثمرين من استثمار أموالهم في تشييد المساكن لطول الفترة الزمنية اللازمة لاسترداد أموالهم إضافة إلى ارتفاع قيمة الكفالات المصرفية وغياب آليات واضحة لتنفيذ قانون الاستثمار رقم 13 لسنة 2006.
5. عدم تمكن صندوق الإسكان من تحقيق تقدم في مجال التمويل الإسكاني إذ أفلتت منه فرص توفير أدوات الإقراض المبتكرة متجها بدلا منها إلى توفير تمويل المشاريع المنتجة لوحدات سكنية تفوق كلفتها قدرة الأسر المستهدفة فيها على الشراء والدفع، علما بان آلية التمويل الإسكاني في العراق يتم من خلال: المصرف العقاري و صندوق الإسكان.
6. عدم وضوح المعايير الإسكانية المحددة للحد الأدنى الذي يجعل من المأوى ملائما للسكن .
7. ضخامة حجم الشرائح المستهدفة بالإسكان المجان من قبل الحكومة (اسر الشهداء والمسجونين السياسيين) التي سوف تستنفذ معظم الإنتاج الإسكاني العام حتى 2015.
8. ظاهرة المهجرين داخليا كجزء من المشكلة الإسكانية وليست مسألة متفردة وخاصة فيما يتعلق بحق العودة أو البقاء وحققهم في الحصول على وحدة سكنية.
9. قلة تخصيصات قطاع الإسكان ضمن التخصيصات السنوية لوزارة الأعمار والإسكان ومجموع الموازنة العامة للدولة للسلسلة الزمنية من عام 2004 و لغاية عام 2009 وكما في الجدول الآتي:-

* (المبالغ بملايين الدنانير)

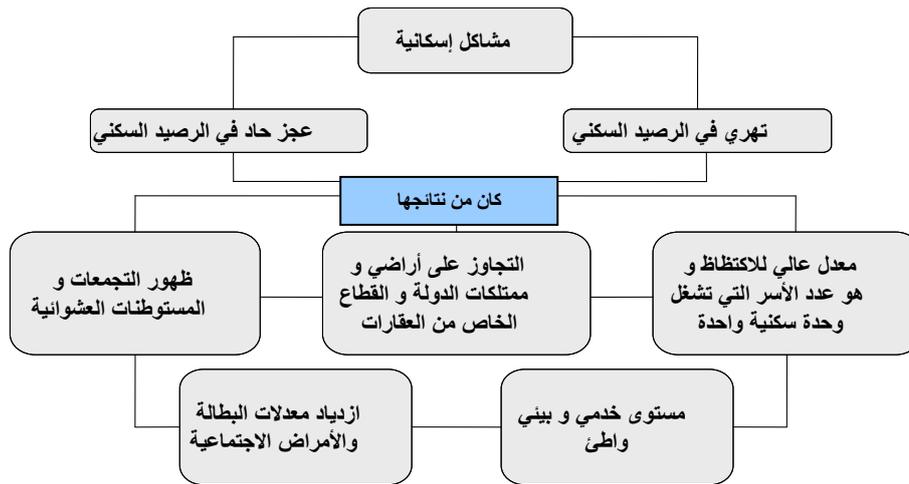
السنة	مجموع التخصيص السنوي لوزارة الأعمار والإسكان	التخصيص السنوي للهيئة العامة للإسكان	النسبة المئوية للإسكان من تخصيصات الوزارة	مجموع الموازنة العامة للدولة	النسبة المئوية للإسكان من تخصيصات الموازنة العامة للدولة
2004	488719	200036	%41	3599933	%5.5
2005	460525	219715	%47	6800000	%3.23
2006	385728	139544	%36	8522000	%1.6
2007	355788	114380	%32	8095305	%1.4
2008	545081	196150	%36	8637360	%2.3
2009	510000	248012	%49	6916552	%3.6

ما تقدم أدى إلى تفاقم أزمة الإسكان المطلوب لقطاع عريض من الشرائح الاجتماعية وما أفرز ذلك من مشاكل اجتماعية، واقتصادية كان من نتائجها في تعميق الأزمة :

1. المضاربة بأسعار الأراضي والتي وصلت قيمة المتر فيها إلى أرقام كبيرة وخصوصاً داخل الكتلة العمرانية للمدن القائمة لتفوق بكثير أسعار الأراضي في البلاد الصناعية المتقدمة مما رفع أسعار الوحدات السكنية بشكل غير مسبوق، لاسيما أن الاستثمار في الأراضي أدى إلى تحقيق مكاسب لأصحابها تفوق مثيلاتها عن أية استثمارات إنتاجية أو تجارية مما يؤدي إلى خلق اقتصاد لا تنعكس آثاره إلا سلباً على التنمية الوطنية .
2. اقتناء القصور والمساكن الخاصة، والتي لا تشكل قيمة تراثية أو معمارية ، ولكنها تمثل قناة لاستنزاف المدخرات للأفراد وسوء توظيفها ، مما يزيد من التناقضات الاجتماعية وإهدار كثير من مواد البناء في تنفيذ هذه المباني.
3. انخفاض الكفاءة التصميمية لكثير من المباني الخاصة بإسكان محدودي الدخل والفقراء.
4. سوء استخدام الأراضي الحضرية وعدم تناسب المساحات المخصصة للاستخدامات المختلفة، وعدم ارتباطها بالاحتياجات الحقيقية لشرائح السكان ذات الدخل المختلفة.
5. الدور الضعيف للسلطات المحلية في تطبيق القوانين الخاصة بالبناء في المناطق المختلفة، مما يؤدي إلى تشوه التجانس وفقدان الطابع وتباين الأنماط في المنطقة الواحدة.

6. عدم ربط الإسكان بتنمية المجتمعات المحلية واعتباره المسكن وحدة لا ترتبط عضويًا بالحيز الإسكاني المحيط وانتشار العشوائية في تحديد إشغالات المباني مما أدى إلى تداخل الأنماط والوظائف وتدهور البيئة السكنية.
7. عدم التعامل بواقعية مع العشوائيات والإخفاق في رؤية الجوانب الإيجابية للبناء العشوائي وتوظيف هذه الإيجابيات في السيطرة وتقنين الأوضاع العشوائية مع معالجة الجذور الاقتصادية والاجتماعية التي تمنع استمرار إفراز هذه الظاهرة.

مما تقدم فإن الواقع العام لقطاع الإسكان في العراق يمكن تمثيله بالمخطط أدناه: (المخطط من اعداد الباحثين)



المؤشرات الحالية - السكانية والإسكانية

إن المؤشرات الحالية المستخلصة من آخر دراسات وزارة الأعمار والإسكان وإحصاءات المسح الاجتماعي والاقتصادي للأسرة في العراق 2007 والصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، أشرت ما يلي: (المصدر رقم 5)

1. يبلغ مجموع سكان العراق خلال عام 2009 حوالي 31 مليون نسمة بمعدل نمو سنوي يتراوح بين 2.7-3%.

2. يبلغ متوسط حجم الاسرة في العراق 6.9 فرد.

3. يشير التوزيع العمري للأفراد الى ان المجتمع العراقي ما يزال مجتمعا فنيا اذ ان 39.8% منهم اطفال دون الخامسة عشر من العمر .
4. تبلغ نسبة سكان الحضر 70.9%، يعيش 41.5% في مراكز المحافظات و 29.4% منهم في المناطق الحضرية الاخرى .
5. يقدر عدد الوحدات السكنية المتوفرة حاليا في العراق باكثر من 2.5 مليون وحدة سكنية، اكثر من 20% من الرصيد السكني يتجاوز فيه عمر الوحدات السكنية 30 سنة مما يجعلها وحدات سكنية متقدمة يتطلب اجراء صيانة دورية منتظمة لها، علما ان 25% من الوحدات السكنية في الريف، جدرانها او ارضياتها مبنية من مواد بناء غير مقاومة (طينية).
6. تبلغ نسبة الاندثار السنوي (استبدال الوحدات غير القابلة للتأهيل) 5%، اذ ان حالة الوحدات السكنية من النواحي البيئية (الاضاءة والتهوية) تعاني من قصور، فعلى سبيل المثال 30% من الاسر تعاني من هذا القصور في الريف و 50% في عدد اخر من المحافظات يعاني من ذات القصور البيئي.
7. ان ربع السكان يعانون من الاكتظاظ مع وجود تفاوت ما بين المحافظات، ما يعادل 40% من الاسر في اكثر من نصف محافظات العراق تعاني من الاكتظاظ في نسب عدد الافراد في الغرفة الواحدة وعدد العوائل في الوحدة السكنية الواحدة.
8. سيبلغ مجموع الحاجة السكنية التراكمية للفترة (2006 – 2015) نحو 3528585 وحدة سكنية على مدى عشر سنوات بواقع 352859 وحدة سكنية سنويا يتطلب تشييدها.

جدول يبين الحاجة السكنية اعتمادا على اسقاطات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

السنوات	مجموع السكان	عدد الأسر	الرصيد السكني	الحاجة السكنية
1997	21944267	2494307	2140494	353813
2006	28782429	3737978	2500000	1237978
2015	37554537	6828098	4891304	1936794
المجموع				3528585

إعادة هيكلة قطاع الإسكان

أدت الأوضاع الاقتصادية والمتغيرات الاجتماعية التي طرأت وما واكبها من ضغوط، إلى عجز الحكومة مُمثلةً بالقطاع العام على الاستمرار وحدها في تأمين الحاجة السكنية للمواطنين وخاصة ذوي الدخل المتدني والمنخفض، وأصبح دورها مقتصرًا على دور المُمكن والمُسَهِّل في هذا المجال، ومما تقدم من تحليل واقع الإسكان الحالي والمؤشرات السكانية والإسكانية، فإن خصائص بعينها باتت جوهرية في إعادة هيكلة قطاع الإسكان وهي :

1. بعد التغيير الحاصل في العراق بعد عام 2003، بات واضحًا بان أسلوب النظام المركزي بدأ بالتراجع أمام التشريعات القانونية الجديدة الموجهة إلى اللامركزية وتعزيز مفاهيمها وكما هو معروف لا تعد اللامركزية هدفًا في حد ذاتها وإنما هي فلسفة وأداة تنمية تمكن البشر من المشاركة في صنع واتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية مجتمعاتهم بما يعود عليهم بالفائدة، وهي عملية نقل وإسناد سلطة اتخاذ القرار إلى مستويات أدنى في التسلسل الهرمي التنظيمي ويتم سرعان تدفق المعرفة والمعلومات والأفكار والقرارات من المستويات الأدنى مع نطاق تحكم محدود (يرتبط بسياسات التمكين) للمستوى الأعلى لزيادة مشاركة المواطنين في الحكم، ومع هذه التشريعات القانونية الجديدة يبقى الأساس في ذلك كله آلية وإدارة المحافظات المنتظمة بإقليم أو الباقية المتبعة أسلوب ونظام اللامركزية مع حكومة المركز وكيفية الحصول على مجالس فعالة ونشطة توازي بمسؤولياتها وكفاءاتها حجم المهام المطلوبة والتي ينبغي القيام بها.

ومن هنا فإن اللامركزية الإدارية ومجالس المحافظات أصبحت خاصية جوهرية لا بد من أن توظف باتجاه تعزيز النمو المستدام في قطاع الإسكان من خلال صياغة العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات بشكل يحقق تنفيذ الخطة العامة للدولة عن طريق وضع سياسات تحكم أداء المحليات.

2. اللامركزية الإدارية في دور المجالس المحلية في قطاع الإسكان

إن اللامركزية الإدارية تكون من خلال صياغة العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات ومن هنا يأتي دور المجالس المحلية مع التوجه إلى التخفيف من المركزية لمجاراة التطورات الاقتصادية والاجتماعية، إذ يهدف هذا النظام إلى رفع مستوى العمل الإداري والتنمية في المناطق المختلفة، وهو توجه نحو اللامركزية لمنح المحليات صلاحيات وسلطات تمكنها من مواجهة المتغيرات والمستجدات المحلية وتلبية احتياجات السكان واستغلال الموارد والمقومات المحلية، ويؤكد على البعد

الاقتصادي وتنمية الخدمات العامة ، والشراكة في تقاسم هذا الجهد من خلال الحوار وتبادل الآراء ووجهات النظر حول احتياجات ومستقبل مجتمعاتنا الحضرية منها والريفية لوضع كافة الإمكانيات المتوفرة من الموارد المالية والبشرية لإيجاد الحلول للمشاكل التي تطرح عليها ،ومما لاشك فيه ، أن أهم التغيرات التي طبعت المؤسسات الإدارية هو التحول نحو اللامركزية، إن حداثة هذه المؤسسات وضرورة تتبع سيرها في إطار احترام المصالح العامة ، قد فرضا مراقبة الدولة للمجالس المحلية ، ولعل هذه الاحتياطات هي التي ستجنب المجالس المحلية والمنتخبين أخطاء كثيرة.

تعد المجالس المحلية محركاً اقتصادياً واجتماعياً مهماً في التنمية الوطنية ، و طرفاً أساسياً في مجال الاستثمار على مستوى التنمية المحلية ، فالمجالس المحلية تملك اختصاصات واسعة وصلاحيات هامة في مجال التخطيط المحلي، وتوجيه التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإنجاز البنية التحتية والتجهيزات الأساسية وتحقيق المشاريع الاجتماعية والمرافق العامة، ويأتي قطاع الإسكان في مقدمة القطاعات التي تتولى المجالس المحلية مباشرتها بعد قيامها بالأشغال البلدية كطرف مخطط وموجه ومراقب ومستثمر في نفس الوقت .

يرتبط الاعمار في مجال الإسكان، بصورة وثيقة بسياسات اتخاذ القرار المتعلقة باللامركزية وإدارة الأراضي والتخطيط والمشاركة الشعبية، وهذا يتطلب امتلاك إستراتيجية تخطيط تنظر إلى الإسكان قليل الكلفة على انه الأساس في نمو المجتمع، كما انه بحاجة إلى سلطات محلية لكي تقيم حاجات مجتمعاتها من الإسكان، وان تتبنى الدوائر البلدية والحكومات المحلية فيه، عناصر الإسكان في خططها العامة، وان تطور كل حكومة محلية خططا وبرامج وتحدد المواقع من اجل خلق قدرة التعاطي مع نسبة كافية من النمو الجديد في مناطقها في كل أنواع الإسكان، ويتم تبني أساليب إدارة النمو عوضا عن سياسة ضبط النمو، فسياسات ضبط النمو غالبا ما تطبق في الخطط الكبرى الصلبة وتصمم لتحديد النمو في قطاع الإسكان، فيما إن سياسات إدارة النمو تتلاءم والنمو المستقبلي والتطور المبرمج، وتتطلب مهمة المجالس المحلية في مجال الإسكان بدءاً من مرحلة التخطيط وانتهاء بمرحلة الاستثمار والانجاز مروراً بمرحلة المراقبة ، وذلك فيما توجهه من مخططات وفيما تبرمجه من مشاريع ، على اعتبار أنها تمثل إرادة مجتمعها المحلي ، تعمل على تنميته وتطويره وتبني مشاريع تنموية في كافة المجالات جنباً إلى جنب مع مشاريع الحكومة المركزية ، من هذا المنطلق على المجلس المحلي أن يضع مخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية لمنطقته الإدارية طبقاً للأهداف في المخطط الوطني.(المصدر رقم 6)

3. تقوية دور القطاع الخاص لزيادة مساهمته في إقامة المساكن لفئات الدخل المتدني والمنخفض ونقل تلك المسؤولية إليه تدريجياً ليأخذ على عاتقه في النهاية مهمة تطوير الأرض السكنية وإقامة المشاريع الإسكانية الموجهة لخدمة تلك الفئات ، إن سياسة تقوية دور القطاع الخاص يكون وفق سياسة إسكانية مبرمجة للاستفادة من أدواره في التنفيذ ومرونته في الاستجابة إلى الحاجة السكنية بالإضافة إلى قدرته المستمرة على الإنتاج وفقاً لمبدأ العرض والطلب.

4. سياسة إسكان جديدة

من أجل أن يحقق الإسكان إمكانيته في التطور الاجتماعي والاقتصادي، فإنه من المهم أن تجعل الحكومة العراقية من الإسكان أولوية، وفي هذا الصدد فإن سياسة العراق الإسكانية تتطلب استراتيجية لتقييم السوق وتبني التخطيط الطويل الأمد وإدارة النمو وتعبئة رأس المال الخاص من أجل تمويل الرهون وإدخال القطاع الخاص والمنظمات ذات القاعدة الاجتماعية من أجل تحسين آلية إنجاز الإسكان والبنية التحتية، سوف يرتبط الأعمار في مجال الإسكان، بصورة وثيقة بسياسات اتخاذ القرار المتعلقة باللامركزية وإدارة الأراضي والتخطيط والمشاركة الشعبية.

وعليه فإن صياغة السياسة الإسكانية يتطلب دراسة الجوانب التالية :-

المؤشرات السكانية

حيث إن الإنسان هو وسيلة التنمية وغايتها ، يستلزم دراسة محاور النمو السكاني والانفجار العمراني والهجرة الريفية والحضرية والهجرة المترتبة عن الظروف السياسية ، التي تمثل قضايا تجعل العراق أمام تحديات متعددة المظاهر، من أهمها ظاهرة السكن .

المؤشرات الإسكانية

أ. الإصلاح المؤسسي والتشريعي

التنسيق لضمان عدم تعددية الاطراف العاملة في اتخاذ القرار في قطاع الإسكان وتداخل الصلاحيات في الإدارة والقرارات، تداخل الأدوار والبرامج بين القطاع العام والخاص، عدم التنسيق بين المؤسسات العاملة في قطاع الإسكان ، تحديد مكان ودور وحدة تسهيل الإسكان، مراجعة التشريعات الحالية للإسكان وإصدار تشريعات جديدة لتقوية الأطر التشريعية التي تدعم خطة التحرك للإسكان مثل ضوابط الإفراز ومساحات القطع السكنية وقانون الإيجار وضوابط نقل الملكية والرسوم

المستحقة عليها بما يشجع على الاستثمار والتشييد في مجال الإسكان ، إكمال إصدار القوانين ذات العلاقة مثل (قانون الاستثمار العقاري والسكني، قانون البناء والتخطيط العمراني، قانون صندوق الإسكان الجديد ...).

ب. الأراضي السكنية

دراسة اسباب ارتفاع أسعار الأراضي، عدم موازنة أحكام البناء والمعايير مع الواقع ، عدم فعالية سوق الأراضي في المناطق الحضرية فيما يتعلق بتوفير قطع أراضي سكنية تلئم احتياجات الفئات المستهدفة ، سياسات الاملاء الحضري، عدم وجود حوافز سلبية للاحتفاظ بالأراضي خالية من البناء ، أساليب التدخل الحكومي في سوق الأراضي مع اجراء جرد شامل للأراضي المملوكة للدولة بهدف توفير وتخصيص خزين كبير من الاراضي المخصصة مع ازالة جميع العقبات في القوانين والانظمة الحالية غير القادرة على تلبية هذه الحاجة مثل قانون ادارة البلديات والقانون رقم 32 لسنة 1986 وإعادة النظر بالقوانين المتعلقة بإفراز الأراضي الزراعية للأغراض السكنية داخل حدود التصاميم الأساسية وفي مداخل المدن وهو القانون 222 لسنة 1977 والقرار 581 لسنة 1981.

ج. التمويل الإسكاني

تفاوت شروط التمويل باختلاف الجهات المعنية بقطاع الإسكان، دراسة دور بنوك الإسكان في توفير التمويل الإسكاني لذوي الدخل المتدني، محدودية القروض الموجهة لتمويل شراء مواد البناء السكنية، تدوير السيولة النقدية وضخها لمؤسسات التمويل الإسكاني ، تعظيم دور القطاع الخاص و المختلط في الاستثمار في قطاع الاسكان.

د. مواد البناء و تقنياته

اعتماد إدخال التكنولوجيا الحديثة وأنماط البناء الجاهز والمواد الحديثة الصديقة للبيئة وتطوير نظم إدارة المشاريع والتوسع في إنتاج مواد البناء الأساسية للمعامل القائمة وبناء المعامل الجديدة بما يؤمن الحاجة الفعلية مع تنمية القدرات التنفيذية للسوق المحلية كماً ونوعاً على مستوى (الأفراد والشركات) وربط سياسات استيراد المواد الإنشائية من حيث الكم والنوع والأسعار بما لا يتعارض مع خطط تطوير الإنتاج المحلي ودعمه والحاجة الفعلية للسوق المحلية.

و. التدريب و بناء القدرات

اعتماد اليات مستحدثة في تعميق العمل والتعاون وتوسيع وتقييم مناهج بناء القدرات بما يتفق والسياسة الوطنية للإسكان مع دراسة احتياجات القطاع الخاص من التدريب للقيام بدور فعال في إسكان الدخل المتدني عن طريق الاحتكاك بخبرات القطاع العام وذلك من خلال تطوير برامج تدريبية محلية تركز على خطط الاسكان لهذا المستوى من السكن.

الاستنتاجات

1- ضرورة الفهم الجيد لأدوار الأطراف الثلاثة لمنظومة الحكم الجيد في إعادة هيكلة قطاع الإسكان وهي الحكومة ، المجتمع المدني، القطاع الخاص بهدف تحقيق التنمية الشاملة واستدامتها من خلال مجموعة السياسات والمؤسسات التي يستطيع من خلالها المجتمع إدارة الجوانب والعلاقات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والعمرانية من خلال التفاعل والتعاون المشترك بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وانعكاس ذلك تطبيقياً على جوانب سياسة الإسكان الوطنية وخطط تنفيذها.

2- لتعزيز تحقيق ما تقدم وبما أن قطاع الإسكان يعتبر قطاع إنتاجي هام ويؤثر على أداء قطاع الاقتصاد ككل يضاف إلى ذلك أن الإسكان يشكل حافزاً رئيسياً للادخار، لذلك ينبغي أن يكون سوق الإسكان فعالاً وعادلاً ويسدد جميع الاحتياجات الإسكانية بأقل كلفة على الاقتصاد الكلي، وهذا يتطلب الموائمة بين مصالح الجهات المشار إليها ، لذا فإن هذا القطاع بحاجة إلى توجيهات سليمة ومتابعة وذلك من خلال مجلس أعلى للإسكان ، يشارك فيه الخبراء في مجال الإسكان وممثلو القطاع العام العاملين في هذا المجال وممثلو عن القطاع الخاص أيضاً والجمعيات والمنظمات الغير حكومية العاملة في مجال الإسكان والتطوير الحضري والتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

3- إعادة توزيع السلطات واللامركزية للسلطات المحلية ليكون دور الحكومة المركزية كمراقب وممكن ومشارك في التنفيذ لتكون الإدارة المحلية كمنهج أو ميسر وتعزيز اللامركزية لتفويض اختصاصات التنفيذ والإدارة والتخطيط التفصيلي للمشروعات الإسكانية، وإنشطة إنشاء شبكات البنية الأساسية والخدمات إلى أجهزة الحكم المحلي والبلديات واتساع المجال للمشاركة الشعبية المنظمة لذلك في إطار الخصوصية المحلية كما في أدناه:

<input type="checkbox"/> وجود إطار واضح لتفويض السلطة من المستوى المركزي للمحلى ووجود نظام لمتابعة ومراقبة استخدام الموارد المحلية <input type="checkbox"/> تنمية القدرات الإدارية الفنية والمالية على المستوى المحلى لإدارة التنمية <input type="checkbox"/> دعم وتقوية الإدارات المحلية ضعيفة الموارد لكي تتمكن من أداء مسؤولياتها	الاستقلالية المحلية	اللامركزية
--	------------------------	------------

4- مشاركة الأطراف في صناعة القرار في المدينة أصبح واحد من العناصر الأساسية في التخطيط الاستراتيجي وما لذلك من علاقة وطيدة بتنفيذ سياسات قطاع الإسكان ، لذا فان التركيز على فكرة الشراكة في توفير الخدمات وإدارتها لها فعل مباشر في إعادة هيكلة قطاع الإسكان على مستوى السياسات ومستوى تنفيذها، ويمكن رؤية المشاركة كما في أدناه:

<input type="checkbox"/> بناء ثقافة الاحترام المتبادل بين كافة شركاء التنمية <input type="checkbox"/> تدعيم آليات المشاركة المختلفة مثل جلسات الاستماع- استشارة المدينة واللقاءات الشعبية <input type="checkbox"/> تطوير آلية لفض النزاعات بين الشركاء	بناء فكر المشاركة الشعبية والفعالة لكافة شركاء التنمية	المشاركة المدنية
<input type="checkbox"/> وضع الإطار التشريعي المناسب لمشاركة كافة فئات المجتمع <input type="checkbox"/> تطوير الإجراءات العملية التي تمكن من مشاركة الرجال والنساء بصورة متساوية	التمكين	

5- التحكم والسيطرة على العمران الحالي والمستقبلي من خلال تبني سياسات متكاملة متعددة الجوانب (الاجتماعية، الاقتصادية، التقنية، الإدارية، التخطيطية، البيئية)، ووضع الضوابط والتشريعات المنظمة لذلك في إطار الخصوصية المحلية، والعمل على استقرار هذه التشريعات وعدم تبديلها.

6- إتاحة الفرصة كاملة لمشاركة القطاع الخاص غير المستغل مع وضع الحوافز والضوابط التي تحكم الاستثمار في هذا المجال وذلك من أجل تزايد مساهمته في تلبية الاحتياجات المتزايدة على الإسكان.

التوصيات

- وهي في مجال تنفيذ السياسة التمكينية وفق ما تقدم وكما يلي:
- أولاً: تطوير الأداء المؤسسي وتعزيز المظلة الحكومية للقطاع.
- يتطلب الدور الفاعل للحكومة في القطاع تعزيز دور المظلة الرسمية للقطاع بحيث تتعقد تحت لوائها جهود كافة الجهات لتوجهها الوجهة السليمة وفق رؤية واضحة؛ والعمل على:

- 1- الانسحاب التدريجي للقطاع العام من الإنتاج المباشر واقتصار دوره في الإنتاج على تلبية الحاجة السكنية للفقراء وذوي الدخل المتدنية في أدنى سلم الدخل الوطني.
- 2- تهيئة الظروف الملائمة للأسواق الإسكانية للعمل بفاعلية من خلال إرساء الأطر التشريعية والمالية والمؤسسية التي من شأنها تمكن كافة الجهات من العمل بفاعلية في توفير المسكن.
- 3- إيجاد آليات تشريعية تنظم أداء القطاع وتعطي المظلة الحكومية القوة في توجيه ومتابعة تنفيذ السياسات في القطاع.

ثانياً: توجيه الدعم

- 1- تقليل مستوى الدعم الكلي إلى مستوى يتفق مع المصادر المالية المتاحة وبالتالي إزالة الدعم غير الفعال وتوجيهه لمستحقيه.
- 2- إعطاء الأولوية في الدعم لأدنى الشرائح على سلم الدخل الوطني وشمول كافة الأسر المحتاجة ضمن هذه الشرائح.
- 3- التأكيد على تجنب الدعم المقدم على شكل ضوابط الإيجار لأنه يريك سوق الإسكان.

ثالثاً: التمويل

- 1- التوسع في خدمات تأمين القروض السكنية ورفع نسب التمويل من القيمة الحقيقية للعقار ورفع عمر القرض وتخفيف الأعباء الشهرية والدفعة الأولى على المقترض.
- 2- خفض أسعار الفائدة على القروض السكنية من خلال منح القطاع المصرفي حوافز لذلك، و التوسع في إطلاق برامج تمويلية طويلة الأجل.
- 3- تشجيع المنافسة بين مؤسسات التمويل الإسكاني بشكل والمؤسسات المقرضة حسب الشريعة الإسلامية.
- 4- تشجيع إنشاء أسواق الرهن العقاري للتخفيف من مخاطر السيولة التي تتعرض لها البنوك.
- 5- تشجيع الجمعيات التعاونية والمنظمات الغير حكومية في الإقراض الإسكاني للفقراء.
- 6- التوسع في خدمات التأجير التمويلي.
- 7- فتح مؤسسات الضمان الاجتماعي و التقاعد لنوافذ اقراضية لأغراض السكن لصالح عملائها.

رابعاً: تطوير حقوق الملكية

- 1- تصويب وضع الملكيات الغير آمنة في مناطق السكن العشوائي.
- 2- الحد من الاعتداءات على أراضي الخزينة.

خامساً: تحفيز دور القطاع الخاص الإسكاني في الإنتاج

- 1- منح الامتيازات للقطاع الخاص مثل الإعفاء من ضريبة نقل الملكية ورسومها على مساكن ذوي الدخل المتدني .
- 2 إعطاء القطاع الخاص المنظم الحق باستخدام النماذج والمعايير التي طورتها المؤسسة.
- 3 تبسيط الإجراءات أمام القطاع الخاص.
- 4 معالجة الاختلالات التشريعية التي كانت تقف عائقا أمام استثمار القطاع الخاص في الإسكان.
- 5 تنفيذ مشاريع الشراكة ما بين القطاع الخاص والقطاع العام .

سادسا: تنظيم الأراضي السكنية

- 1- تفعيل إعداد الدراسات الاجتماعية الاقتصادية عند إعداد المخططات التنظيمية الهيكلية بما يسمح بالمواءمة بين التنظيم وإمكانيات السكان .
- 2 أنظمة استعمالات الأراضي والبناء يجب أن تسمح للقوائم الصغيرة وتضبط الكثافات.
- 3 تحديث الأنظمة والقوانين بما تقلل من كلفة الروتين وتبسيط في الإجراءات.

المصادر:

1. عبدالله ،حسون ناجي (تحديث مخطط الاسكان العام لمرحلة ما بعد الحرب) ، رسالة ماجستير مقدمة الى المعهد العالي للتخطيط الحضري و الاقليمي ،جامعة بغداد،.1989
2. مشروع التنمية الحضرية لمدينة بغداد (2015) ، جامعة بغداد: كلية الهندسة : قسم الهندسة المعمارية، 1998.
3. الرؤيا، الادوار، الاحتياجات و الاولويات: اوراق العمل المقدمة من الوزارات المعنية في جمهورية العراق في ندوة الاسكان و التنمية الحضرية،.2004
4. سوريش، فاسوديفان وناجي، جبرائيل و الشماع ،همام و اسعد، مفيد عزيز(المقدمة لخطوة نحو استراتيجية تمويل الاسكان في العراق،.2005
5. الصالحي ،عدنان (مجالس المحافظات و رداء اللامركزية) مركز الامام الشيرازي للبحوث و الدراسات المعمارية، 2008.
6. المسح الاجتماعي و الاقتصادي للأسرة في العراق 2007، الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات، وزارة التخطيط و التعاون الانمائي،.2009
7. سياسة الإسكان الوطنية والاستراتيجيات اللامركزية والإصلاحات المؤسسية والتنظيمية في العراق، حكومة جمهورية العراق و برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية،2010.