دور منهج الشراكة في تيسير الاسكان في العراق

كاظم فارس ضمد العيساوي
كلية الهندسة / جامعة بغداد

الخلاصة

أضحى الاسكان في العراق مشكلة مستعصية، بسبب المقاربة التجزيئية في المعالجة والحل. استلزم الامر حشد الإمكانات في أطر جامعة، منها الشراكات. مشكلة البحث تتمثل: **بغياب التصور الواضح لنمط التكامل بين قطاعات الاسكان،** افضى الى اختلالات بمسار العملية الاسكانية وصعوبات بتوفير السكن. يستهدف البحث **طرح صيغة مرنة تدمج امكانات القطاعات المختلفة في إطار استراتيجية اسكانية شاملة.** الفرضية مضمونها: **الشراكة الفاعلة تتم في ضوء تكامل القطاع العام بدور تفعيلي، والخاص بدور فاعلي، لإنتاج قوة الدفع الاسكانية.** استعرضت مفاهيم الشراكة الاسكانية، وانماطها، وصيغها، في ضوء تجارب دول نامية منها العراق. لم تتبلور صيغة شراكة فاعلة في العراق. طرح البحث صيغة تقوم على الادماج التكاملي للقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمستفيدين، تحت سقف الدولة (القطاع العام). اختبرت هذه الصيغة في ضوء استبانة خمس فئات المهتمين بالشأن الاسكاني. ظهرت نتيجة متوافقة غالبا مع مفاصلها الاساسية، ونسبيا مع مفرداتها الجزئية. استخلص البحث أخيرا ان الشراكة ممكنة بالإمكانات الفردية، شرط تفعيلها بوسائل غير تقليدية، وإصلاحات مؤسسية.

كلمات رئيسة: منهج الشراكة، تيسير الإسكان، قطاع عام، قطاع خاص، منظمات غير حكومية، المستخدم

The Role of Partnership Approach in Facilitating Housing in Iraq

Kadhim Faris Dhumad Al-Essawi
University of Baghdad/ College of Engineering
kadhim.f@coeng.uobaghdad.edu.iq

ABSTRACT

Housing in Iraq became intractable problem, due to fragmental approach in treating and solutions. Mobilizing all abilities within collective frameworks is required; such as partnership approach. Research problem is **the absence of clear vision for integration type between housing sectors that** cause real difficulties of housing provision. Research aims to **offer flexible formula integrating potential of various sectors in the framework of a comprehensive housing strategy.** Hypothesis is**: effective partnership is possible in light of the integration public sector as activating element with private sector as active element to produce driving force for housing process.** It has reviewed most of concepts, patterns and formats of partnerships, in light of some developing countries experiences. There is no crystallized effective partnership formula in Iraq. Research proposed formula based on complementary integration of private sector, and (ngo), and users, under the roof of (public sector). This formula was tested in light of inquiry of five categories of those concerned with housing affairs. Results were often compatible with basic joints of the formula and relatively compliant with its mechanism details. Conclusion: partnership is possible in light of individual potentialities, activated by non-conventional means with legislative reforms.

Key Words: Partnership Approach, Facilitating Housing, Public Sector, Private Sector, Non-Governmental Organizations, User.

1-المقدمة

يتزايد سكان العالم وترتفع معدلات النمو الحضري، وتتسع المدن وتكبر، ومعه تزداد الحاجة الى السكن. ان سياسات الدول الاسكانية واستراتيجياتها تقف عاجزة عن الايفاء بتوفير السكن المناسب، ويبقى هناك عجز سكني غالبا، وبذا فأن مشكلة الاسكان أضحت عالمية النطاق، توازي بحجمها وأهميتها مشكلة الغذاء والفقر والصحة. لقد انبرت المنظمات الاممية للتنبيه عن هذه المشكلة وطرح التوصيات والنصح لمواجهتها، لكنها في النهاية تبقى مسؤولية الدول وحكوماتها لإيجاد الحلول المناسبة لكل بلد وفق أوضاعه الاقتصادية والاجتماعية. مشكلة الاسكان لا تواجه بحلول فردية جزئية، لذا برزت الحاجة لكل الجهود ولمساهمة جميع الاطراف ذوي الشأن والفاعلية. ان منهج الشراكة يعد أحد الخيارات الفاعلة لحشد الجهود الذاتية وتكثيفها، وجمع الامكانات الفردية وتعظيمها، وتأطير ذلك كله في صيغة تعاونية تشاركية توزع الأدوار وتنسق المسؤوليات بغية تيسير الاسكان وانتاج سكن معياري اقتصادي. يحاول البحث الحالي استقصاء هذه الصيغة التشاركية، بوصفها منهجا يمكن تبنيه من قبل الدول التي تعاني عجزا سكنيا شديدا، كما هو الحال في العراق، ويمكن طرحها في إطار ورقة عمل وآلية يمكن الافادة منها لمقاربة الحل الاسكاني.

2-منهجية البحث

2-1-مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث **بغياب التصور الواضح لنمط ومستوى التعاون بين القطاعات السكنية في العراق**، الذي افضى الى اختلالات جوهرية في مسار العملية الاسكانية، وصعوبات حقيقية في تيسير السكن، خصوصا لذوي الحاجة الفعلية من اصحاب الدخول المتدنية الذين يمثلون الشريحة الأكبر ممن لامساكن لهم، في إطار عجز سكني كبير (كما ونوعا).

2-2-هدف البحث

يهدف البحث الحالي الى: **طرح صيغة عملية مرنة (ممكنة التطبيق)، لآلية تعاونية تشاركية تجمع قطاعات الاسكان في العراق، سواء الرئيسة (العام والخاص)، او تلك الثانوية**، لتعظيم الامكانات وتقليص المحددات، وذلك في إطار استراتيجية إسكانية شاملة.

2-3-فرضية البحث

لمعالجة مشكلة البحث وتحقيق أهدافه، تم طرح الفرضية الآتية: **الشراكة الاسكانية الناجعة تتم في إطار تكامل القطاعين الرئيسين، العام بدوره التفعيلي، والخاص بدوره الفاعلي.** فيكون دور القطاع العام تأطيري، متكئا على القوة المعنوية للدولة، ودور القطاع الخاص دافعي معتمدا على مجموع القوى الصغيرة والمتوسطة الفاعلة التي تنتج بمجموعها القوة الدافعة للعملية الاسكانية. اما دور منظمات المجتمع المدني والمستفيدين (Users) فيكون تكميلي ساند.

2-4-منهج البحث

التزم البحث **منهجا وصفيا تحليليا**، في ضوء جمع البيانات وتحليلها ووصف نتائجها، عن طريق اختبارات الاستبانة لاستكمال النتائج المتحققة نظريا.

2-5-هيكلية البحث

يشتمل البحث على محورين أساسيين، الاول: **نظري** ويتضمن مفاهيم الشراكة، وانواعها، وانماطها، واهميتها، وطرق تشكلها، وصولا الى الصيغة التشاركية النظرية التي تمثل الحالة الأكثر ملائمة وفق منظور البحث الحالي. والمحور الثاني: **عملي**

ويشتمل على استبانة خمس مجاميع ممن لهم علاقة بشكل او بآخر بالعملية الاسكانية، وهم: فئة القطاع العام، وفئة القطاع الخاص، وفئة المنظمات الغير الحكومية، وفئة المستفيدين، واخيرا فئة المختصين. هذه الاستبانة لغرض اختبار الصيغة النظرية للشراكة بغية تقييمها.

3-المحور النظري

3-1-مفهوم الشراكة

حسب قاموس (ويستر)، فأن لفظة الشريك (Partner) تدل على الشخص الذي يرتبط مع آخر في عمل مشترك، والشراكة (Partnership)، تشير للعلاقة بين الشركاء الذين يتقاسمون المخاطر والمنافع في هذا العمل او المشروع المشترك **(Webster, 1992, p.723)**. يعد مفهوم الشراكة حديث نسبيا، اذ لم يظهر في القاموس الا في العام (1987) بالصيغة الآتية: نظام يجمع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين. أما في مجال العلاقات الدولية فأن أصل استعمال كلمة شراكة تم لأول مرة من طرف مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCED) في نهاية الثمانينات **(ويكيبيديا-الموسوعة الحرة، مفردة شراكة)**. استعملت كلمة شراكة كثيرا من قبل الباحثين دون اعطائها مفهوما دقيقا، مثلا يرى (B.Ponson) انها تتمثل في كل اشكال التعاون بين مؤسسات او منظمات لمدة معينة، تهدف الى تقوية فعالية المتعاملين من اجل تحقيق الاهداف التي تم تحديدها **(ويكيبيديا-الموسوعة الحرة، مفردة شراكة)**.

3-2-شراكة القطاع العام -الخاص (PPP)

شراكة القطاع العام – الخاص (Public –Private Partnership): هي نوع من انواع التعاقدات، التي تتم بين قطاعات الدولة مع القطاع الخاص، لتنفيذ مشروعات ضخمة تحتاج الى تمويل كبير، مثل مشروعات البنية التحتية. ظهر هذا النوع من الاعمال في تسعينات القرن المنصرم في العديد من الدول مثل: بريطانيا، وروسيا، وكندا، واستراليا، والهند. ويزداد الطلب في الوقت الحاضر على هذا النوع من الاعمال نظرا لعدم كفاية الاستثمارات الحكومية للدول، والطلب المتزايد على مشروعات البنى التحتية نظرا للزيادة المطردة في عدد السكان **(Public Private Partnership،Wikipedia)**. الارباك والحيرة في مفهوم الشراكات، سائد في الاوساط السياسية والاجتماعية، ولمنع سوء الفهم لابد من توضيح المراد بالشراكات. المجلس الكندي يعرف الشراكة على انها: مشروع تعاوني بين القطاعين العام والخاص، مبنية على خبرة كل شريك، شريطة الإيفاء باحتياجات عامة محددة بأكمل وجه عن طريق تخصيص الموارد المناسبة وتحديد المخاطر والمكافآت. لكن (والاس وآخرون Wallace et al) يروا ان هذا التعريف ربما يعد مضللا، لأنه يشير الى صورة من القطاع الخاص تهدف الى الربح، عملا بالتوازي وربما كشريك على قدم المساواة مع القطاع العام، لتوفير بعض الفوائد المجتمعية. مفهوم آخر خاطئ للمصطلح هو انه مرادف للخصخصة، وكما يوضح (Bull-Spiering & Dewulf) في الشراكة: ممثلو القطاعين العام والخاص يتشاركون الكلف والإيرادات والمسؤوليات، في حين ان في حالة الخصخصة يتم نقل كامل المسؤولية عن الاحكام الى القطاع الخاص. ولإزالة الالتباس فأن التعريف المتبنى لأغراض هذا البحث، ينطوي على معنى اوسع واشمل واخص، وهذا ما أعتمد في التقرير المكتوب ل(CMHC) حول الشراكات: الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي: الترتيبات التي يضطلع بها مجموعة المنظمات غير الربحية، والعامة، والخاصة، في برامج المشاركات. وعلى كل حال فأن الشراكات لا تحدث في سياق برنامج منفرد بل تمثل انهماكا ديناميكيا للقطاع العام، والخاص، والمنظمات الغير الربحية، بحيث ان كل طرف او شريك يساهم ببعض المهام والمسؤوليات ويتحمل جزءا من المخاطر **(Wallace et al., 1998, p.2)**. ثمة مفهوم خاطئ شائع آخر هو: ان القطاع الخاص يقوم في إطار الشراكات بتمويل البنية التحتية العامة، وهذا غير صحيح، لأن التمويل تحديدا ليس ما يشكل الشراكة، بل هو أحد عناصرها. في الشراكات القطاع العام لا يشتري الاصول بل يشتري حزمة من الخدمات وفق شروط

صارمة **(Grimsey and Lewis, 2004, p.5)**. كان الدخول الفعلي والعملي للشراكات في القرن الثامن عشر، وذلك في مجال الطرق والسكك الحديد حيث بداية مرحلة اعادة النمو والتنمية **(Baruqh2007 ,p.25)**، ويعزى ذلك الى تغير المواقف حول تقديم الخدمات العامة، وعدم الرضا عن اساليب البناء والتنمية التقليدية، وكون الحكومة المزود الرئيس والوحيد للخدمات **(Dube,2013, p.33)**. الشراكة بين القطاع العام والخاص (PPP) برزت بوصفها عنصرا مركزيا في السياسات الحضرية، في كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة في وقت مبكر من الثمانينات، ولو ان معنى الشراكة كان قد تحول قبل الثمانينات ليعكس الرغبة الناشئة عند كلي القطاعين العام والخاص لنقل المسؤولية عن التجديد الحضري للمطورين من القطاع الخاص والمستثمرين **(Dube, 2013, p.33)**.

3-3-أهمية شراكة القطاع العام – الخاص

جاء في تقرير اللجنة الاوربية حول الشراكة بين القطاعين العام والخاص: أن الاستثمار في البنية التحتية للقطاع العام يعد وسيلة مهمة للحفاظ على النشاط الاقتصادي، نظرا للدور الكبير الذي تلعبه الشراكة بين القطاعين في تطوير البنية التحتية هذه، فضلا عن درجة تعقد مثل هذه التعاملات. توفر الشراكة بين القطاعين منظورا فريدا للتعاون والجوانب الشبكية للإدارة العامة. ان التطور في مجال الشراكة بين القطاعين كمفهوم وكممارسة هو نتاج للإدارة العامة الحديثة التي ظهرت اواخر القرن العشرين والضغوطات التي فرضتها العولمة **(UN, 2011, p.1)** .التحديات المالية هي التي تواجه التنمية الحضرية وتثقل كاهل الخزانة العامة للدول، مما استدعى اللجوء للقطاع الخاص للمساعدة في ذلك، اي اللجوء الى اسلوب الشراكات للإسهام الفاعل في تمويل المشاريع الكبرى كمشاريع الاسكان والبنى التحتية.

3-4-عناصر شراكة القطاع العام – الخاص

تنطوي الشراكة بين القطاعين العام والخاص على عناصر هي:

أ –**الشركاء:** الشراكات تستلزم اثنين او أكثر من الجهات، إذ لابد لواحد من هؤلاء أن يكون هيئة عامة. وكل شريك يجب ان يكون مديرا لنفسه قادرا على التفاوض والتعاقد بالأصالة عن نفسه، ويجب على جميع الاطراف الالتزام التنظيمي للشراكة **(Grimsey & Lewis , 2004 , p.13)**.

ب –**العلاقة:** الشراكات يجب ان تكون دائمة وعلائقية لتكون ناجعة.

ت –**توفير المواد:** يجب على كل شريك ان تكون له مساهمة ايجابية في الشراكة وترتيبات للاستفادة من أفضل المهارات والمعرفة والموارد من اي من القطاعين العام والخاص. كل شريك يجب ان يسهم بنسبة من المال، والممتلكات، والسلطة والسمعة للشراكة، لان الشراكات يجب ان تخلق قيمة للمال في تنمية البنية التحتية **(Grimsey , 2004, p.15)**.

ث –**المشاركة:** الشراكات تتطلب الالتزام من جميع الأطراف بتقاسم المسؤولية والمخاطر بالنسبة للنتائج، سواء أكانت مالية، أو اقتصادية، أو بيئية، أو اجتماعية، في اطار تعاوني بحيث تفضي الشراكة الى مصلحة مشتركة في المشروع **Grimsey & Lewis, 2004, p.1)**.

ج –**الاستمرارية:** عقد الشراكة يضع القواعد التي توفر للشركاء اليقين وتطوير المبادئ التي تحكم التفاعلات. وهنا يجب ان تكون القيم المشتركة، والفهم المشترك للأولويات، واهداف السياسة، وقدر كبير من الثقة، في اطار شراكات تضمن النجاح والاستمرارية **(Grimsey , 2004, p.17)**.

3-5-أنواع الشراكات

هناك عدة أنواع من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وفقا لمآل ملكية المشروع ومسؤولية بناءه وتشغيله، وكالآتي: **(Dube, 2013, p.36-37)**

أ –**بناء–تشغيل–تحويل Build-Operate-Transfer (BOT)**: في مثل هذه العقود يكون القطاع الخاص هو المسؤول عن تمويل، وتصميم، وبناء وتشغيل المشروع، أما السيطرة والملكية فتكون للقطاع العام (الحكومة) عند الانتهاء.

ب –بناء–تشغيل – تملك Build-Operate-Own (BOO): سيطرة وملكية المشاريع في هذا النوع من الترتيبات يبقى بيد الكيان الخاص، وهذا الكيان هو المسؤول عن تمويل، وبناء، وتشغيل وامتلاك مرفق المشروع أو البنية التحتية الى الأبد.

ت –المشاريع المشتركة Joint Venture (JV): ويكون فيها التمويل، والتشغيل، والملكية من مسؤولية كلي القطاعين العام والخاص. استخدم هذا النوع من الشراكة في مشاريع التجديد الحضري في الولايات المتحدة. تتخذ علاقات الشراكة اشكالا عدة وتشمل متطلبات وميزات مختلفة مثل:

- ينقل القطاع العام الاراضي والممتلكات أو المنشآت التي تعود له الى القطاع الخاص، مع أو دون دفع مقابل، لبعض او كل المدة المتفق عليها.
- يقوم القطاع الخاص ببناء، أو توسيع، أو تجديد المنشآت والتسهيلات القائمة.
- يحدد القطاع العام الخدمات التشغيلية للمنشآت والتسهيلات.
- يوفر القطاع الخاص الخدمات باستخدام المرافق العامة لمدة محددة عادة مع قيود مفروضة على معايير العمليات والتسعير
- عمل ترتيبات بين القطاعين على نقل التطوير أو كامل المشروع للقطاع العام في نهاية مدة الترتيب المتفق عليه.

3–6–الشراكة الإسكانية

3–6–1–برامج الإسكان التقليدية في الدول النامية

انتجت برامج الاسكان التقليدية في البلدان النامية وحدات سكنية بحلول مرتفعة الكلفة، وهذا يستلزم بالتأكيد دعما ماليا قويا. وقد ذهب معظم الدعم الى أسر الموظفين وذوي الدخول المتوسطة، بتأثيرات سياسية رغم أولوية ذوي الدخول المنخفضة. الموارد المحدودة وقلة الدعم يقابله ارتفاع في الكلف الاسكانية، مما أدى الى شحة في إنتاج الوحدات، وانخفاض في تغطية العجز السكني وتلبية الطلب المتزايد على المساكن. عادة هذه البرامج نقلت الدعم في شكل فائدة اقل من أسعار السوق الى المطورين والمؤسسات المالية، وهي بنوك الاسكان غالبا، التي استوعبت جزءا كبيرا منها. وفي المقابل فأن برامج الاسكان المناسبة للدول النامية تشتمل على أعانات عامة محدودة من القطاع للأسر التي تمثل الطلب الاسكاني، بإنتاج منخفض كلفة وقيمة سعر سوق وحلول متقدمة ناجعة، تسمح بأعلى نسبة من التغطية السكنية. لقد طرحت ثلاث صيغ تلبي هذه المعايير في إطار الشراكات، وهي: **(UN, 2011, p.12)**

- برامج الدعم المباشر للطلب الاسكاني.
- التمويل الاصغر للإسكان.
- تطوير وتنمية اراضي ذوي الدخل المنخفض.

3–6–2–الشراكة بوصفها منهجا لتيسير الاسكان

ان المناهج التقليدية التجزيئية في الإسكان، التي انتهجتها غالبا الدول النامية ومنها العراق، اثبتت عجزها في مواجهة المشكلة التي بدأت تتسع وتتفاقم. لقد ظهرت على مستوى ادبيات الاسكان مصطلحات مثل: السكن الميسر، والاسكان الاقتصادي، والاسكان منخفض الكلفة، وكل ذلك يشير الى جوهر المشكلة المتمثل بالكلف العالية للوحدات السكنية وانخفاض مدخولات الاسر وقلة التخصيصات المالية الحكومية الموجهة للإسكان. وظهرت كذلك على المستوى العملي وسائل لخفض الكلفة مثل: اساليب الانتاج واسع النطاق، والتنميط والتقييس في التصميم والانتاج، واستخدام المواد والتقنيات الملائمة، وترشيد المعايير السكنية، فضلا عن محاولات إشراك القطاع الخاص بالإنتاج السكني **(العيساوي، 1996، ص 15–22)**. اما اساليب الدعم

المالي الحكومي وطرق الاقراض، فلم تتطور وظلت تراوح في مكانها. هذه الفلسفة في التعاطي مع أصل المشكلة والرؤية حول الحل، يمثلان نهجا تجزيئيا يفتقر للمنظور الشمولي **(العيساوي، 2006، ص32-33)**. من هنا تبرز الحاجة الى مناهج أكثر نجاعة وشمولية، ويعد منهج الشراكة في الاسكان أحد مصاديق هذا الشمول. لكن على الرغم من إدراك معظم أطراف العملية الاسكانية لهذه الحقيقة ووعيهم بضرورتها، الا ان الواقع العملي لم يسفر عن بلورة صيغ محددة ناضجة لهذه الشراكات في معظم الدول النامية ومنها العراق. البحث الحالي يرى أن الشراكة تعد منهجا موضوعيا عمليا لتيسير السكن، والتيسير في رؤية البحث ينعكس في بعدين، الاول: **مفاهيمي** ويتمثل بكل ما له علاقة بالمعاني كالتبسيط والتسهيل والتنسيق والتمكين، والثاني: **عملياتي** ويتعلق بكل ماله علاقة بالعمليات كانسياب التمويل وكفايته وتسريع الانتاج وجودته وتوزيع الوحدات وعدالته. ينظر الشكل رقم (1).

3-6-3-تجارب الشراكة الاسكانية في الدول النامية

كما ذكر سابقا، لم تتبلور شراكات اسكانية ناضجة في معظم الدول النامية، خصوصا على المستوى العملي التطبيقي، الا ان ذلك لم يمنع من وجود بعض التجارب التي تستحق الدراسة، وتم الاكتفاء بعرض تجربتين، مع الاشارة الى التجربة العراقية، وكما يأتي:

3-6-3-1-سياسة مشاريع الإسكان الحكومية المشتركة في جامايكا للعام (2003)

طرحت هذه السياسة في جامايكا في العام (2003) بوصفها مشاركة بين القطاعين العام والخاص في صيغة مشاريع مشتركة. يركز المشروع المشترك (Joint Venture) على تنمية الاراضي المملوكة للدولة في اطار القوانين المرعية، كما يوفر دليلا لتنمية الاراضي المملوكة ملكية خاصة والتي يمكن ان يستفاد منها للإسكان **(G. of Jamaica, 2003, P.2-20)**.

أ- هدف المشاريع المشتركة

تستهدف برامج المشاريع المشتركة اتاحة الحلول الاسكانية الميسرة، تمشيا مع سياسة حكومة جامايكا وبرامجها، بينما تعمل على تحسين وزيادة استخدام جميع مدخلات موارد عملية انتاج المساكن. وتهدف البرامج كذلك الى استرداد تكاليف المدخلات بما في ذلك الأرض، مع تأمين موارد مالية وفوائد اقتصادية واجتماعية. هذا النهج مفيد لجميع اصحاب المصلحة مع التركيز على المستفيد (User). وزارة الاسكان، التي تمثل الجانب الحكومي، يمكنها توطيد تحالفات مع القطاع الخاص ووكالاته، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من العناصر الفاعلة في قطاع الاسكان، عن طريق المشاريع المشتركة والشراكات.

ب -فوائد اصحاب المصلحة (الشركاء)

في إطار هذه السياسة تتحقق فوائد لجميع الشركاء وكما يأتي:

أولا-فوائد المستفيد (User):

- السعر المناسب للوحدة السكنية.
- الدعم الحكومي المباشر وغير المباشر.
- مزية العيش في بيئة سكنية لائقة.

ثانيا-فوائد القطاع العام (المتمثل بوزارة الإسكان):

- الافادة من اراضي الدولة مجانا او بسعر بسيط.
- الافادة من الايرادات الناتجة عن مدفوعات الخدمات القانونية والإدارية.
- المشاركة في نسبة من الربح في المشروع.

ثالثا-فوائد القطاع الخاص:

- التوفير في عناصر التكلفة مثل استغلال الاراضي والاعفاء من الرسوم والضرائب.
- الامن الاستثماري بسبب مزية المشاركة مع الحكومة.

ت –توزيع المهام في إطار المشروع المشترك

ينقسم اصحاب المصالح في المشاريع المشتركة من حيث توزيع المهام الى:

أولا–القطاع العام: الذي يحدد وينظم الإطار القانوني، ويحدد تخصيص واستخدام الموارد العامة.

ثانيا–القطاع الخاص: الذي يجمع الموارد الخاصة، استجابة لمؤشرات السوق، والتي تستجيب للحوافز التي يقدمها القطاع العام. ويعد القطاع الخاص شريكا قيما لأنه يعمل في بيئة السوق التنافسية، فضلا عن كونه حساس لقضايا الجودة.

ث–أطراف المشروع المشترك

يشتمل شركاء او أطراف المشروع المشترك في أطار هذه السياسة على الآتي:

أولا–الكيانات التجارية.

ثانيا–المنظمات الغير الحكومية.

ثالثا–منظمات المجتمع المدني.

رابعا–الوكالات الدولية / الشركات: واعتمادا على نوع التحالف الذي يتشكل هنا يؤدي الى أنواع الشراكات الاتية:

- العامة / الخاصة (المحلية / الدولية).
- العامة / العامة (المحلية أو الدولية).
- العامة / المنظمات غير الحكومية (المحلية / الدولية).
- الخاصة / المنظمات غير الحكومية / العامة (المحلية أو الدولية).

3-6-3-2-سياسة السكن الاجتماعي التساهمي في الجزائر للعام (1999)

وهي من السياسات الاسكانية التي انطوت على صيغة من صيغ الشراكة، وقد تم اقتراحها وتبنيها في الجزائر عام (1999). وفيما يأتي وصف لأهم مفاصلها الاساسية: **(بولجمر، 1999، ص 14-21)**

أ- مضمون السياسة: وتقوم على أساس مشاركة القطاعين العام والخاص، جوهرها الدعم والملكية للمستفيد، فهي ذات طابع اجتماعي موجه للتمليك، مدعم بإعانة مالية تمنحها الدولة لفئات الدخول المنخفضة، غير القادرة على توفير وحداتهم السكنية.

ب–سمات وميزات السياسة:

أولا–الدعم المالي_الملكية_التمويل الذاتي: يقوم السكن التساهمي على مبدأ منح الاعانة المالية، التي تأتي تكملة لمساهمة المستفيد المالية، المدعمة عند الحاجة بإعانة مصرفية، أو قروض عامة وخاصة، للحصول على ملكية مسكن. تتم المبادرة بهذه البرامج من قبل مطور عقاري. تتميز هذه الصيغة بتدخل الدولة عن طريق دعم مالي من اجل الحصول على الملكية، توفير الارض وتهيئة المجال، تحديد فئة المستفيدين من الدعم، وأخيرا اختيار مطور عقاري من القطاع الخاص يقوم بالإنجاز.

ثانيا–الحصول على الملكية: هذه العملية تتيح للمستفيد امتلاك مسكن بصيغة تدريجية، التي تكسبه كل امتيازات المالك لكن قيمته لا تعود له كاملة، إذ يؤخذ كضمان إذا ما لجأ الى الاقتراض لاستكمال الثمن مع الدعم ومساهمته الشخصية.

ثالثا–مشاركة المطور العقاري: المطور العقاري عنصر مهم لتجسيد هذه البرامج على ارض الواقع، يصعب ضبط تعريف خاص به لأنه غير محدد قانونا لكن يمكن تمييزه بأنه شخص طبيعي أو معنوي يبادر بإنجاز مشروع عقاري، فهو صاحب المشروع ومنجزه ومسيره ومالك أرضه التي سيقام عليها، ليس بتاجر يقوم بعمليات البيع والشراء، ولا وكيل عقاري، ولا مقاول.

ت–أهداف السياسة: تنطوي هذه السياسة على أهداف متعددة منها:

- تخفيف أزمة السكن بالتنويع في العرض السكني لتلبية حاجات الشرائح الاجتماعية ذات الدخول المتوسطة والمنخفضة.
- تخفيف الضغط على خزينة الدولة في تمويل البرامج السكنية بتنويع مصادر التمويل، بين تمويل حكومي بنظام الاعانة المشخصة، التي تستهدف ذوي الحاجة الفعلية وبأشكال متعددة، ومساهمة المواطن في تمويل مسكنه عن طريق مدخراته، وأموال البنوك بتشجيع القروض العقارية، لاستكمال قيمة المسكن.
- تشجيع وتنشيط الترقية العقارية، بفتح المجال للمطورين بالمبادرة في انجاز المشاريع الاسكانية، وما ينتج عنه من تنشيط للقطاع الاقتصادي وتوفير فرص عمل.
- تمكين الاسر في امتلاك وحدات سكنية بأسعار معقولة.
- ضمان استلام وحدات سكنية جاهزة في إطار منظم مخطط مطابق للمواصفات والمعايير. الشكل رقم (2) يوضح جوهر سياسة السكن الاجتماعي التساهمي المطروحة في الجزائر.

3-6-4-تجربة الشراكة في السياسات الاسكانية السابقة في العراق

اتسمت السياسات الاسكانية السابقة في العراق بالتباين والتغاير، نظرا للمتغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتلكأ استراتيجياتها وبرامجها التنفيذية، لذا فقد تراكم العجز السكني وتفاقمت المشكلة. أما فيما يخص الشراكة بوصفها سياسة ومنهج اسكاني، فلم تتبلور بصيغ عملية فاعلة ولم يتم مقاربتها موضوعيا. فقد اقترح (مخطط الاسكان العام في العراق 1980-2000) في ضوء استراتيجيته المنتقاة، اشراك كل من الدولة والقطاع الخاص في تنفيذ المنهاج الاسكاني العام، اذ حددت مساهمة القطاع العام بنسبة 40% من مجموع الوحدات السكنية المطلوبة و60% من نصيب القطاع الخاص، الذي ينحصر نشاطه في تلبية الحاجة السكنية مضافا اليها حاجة السوق السكنية لغرض البيع والايجار، اي الطلب السكني. واستندت دراسات الحاجة السكنية على عدة مبادئ: **(العيساوي،2006، ص 256-257)**

- قيام القطاع الحكومي (العام) بتنفيذ المساكن لغرض توفيرها لذوي الدخول المتدنية والمتوسطة من السكان الحضر.
- مساعدة ذوي الدخول المنخفضة من الساكنين في مساكن غير لائقة على تحسين ظروفهم السكنية.
- مساعدة السكان في الريف على تحسين سكناهم بأتباع مبدأ العون الذاتي وبدعم حكومي.
- ان تكون الدولة مسؤولة عن تنفيذ البنى التحتية للإسكان، الاجتماعية والفنية، في المناطق الحضرية والريفية.

اما (سياسة الاسكان الوطنية في العراق للعام 2010)، فقد ارتكزت على خمس مبادئ، الثلاثة الاولى منها تشير بشكل او بآخر الى منهج الشراكة. إذ ركز المبدأ الاول على دور القطاع العام المتمثل بالآتي: **(وزارة الاعمارواالاسكان،2010، ص9)**

- توجيه وتعزيز التنمية الحضرية، وتطوير مستوى الرفاه العام.
- تحليل الطلب الاسكاني في ضوء توقعات النمو السكاني والتغيرات الديموغرافية.
- مراقبة الانتاج الاسكاني، في مختلف القطاعات، من حيث الجودة والخدمة والتكلفة.
- التنسيق في مجال توفير البنى التحتية للمناطق السكنية مع القطاعات الاخرى.
- تهيئة الارضية القانونية والادارية والفنية، التي تحول بوصفها محددات، امام التنمية الاسكانية.
- ايلاء الأولوية لحاجة المجموعات الاجتماعية من ذوي الدخول المنخفضة، وبعض فئات ذوي الاحتياجات الخاصة.

والمبدأ الثاني يشير الى ضرورة مشاركة واسهام كافة القطاعات والمجموعات المعنية لإنتاج السكن بسرعة مناسبة. ويأتي القطاع الخاص في صدارة موفري السكن، ويشير الى استراتيجيات محددة ضرورية لدعم شركات القطاع الخاص الصغيرة والمتوسطة والكبيرة للاستثمار والتشييد، واستراتيجيات تمكن الاسر من بناء وحداتهم السكنية بصورة لائقة. ويترتب على مؤسسات الدولة التركيز على الشرائح المحرومة والمناطق الجغرافية النائية. اما المبدأ الثالث فأشار لضرورة استحداث اساليب

نوعية جديدة غير مطروقة للإسراع في توفير المنتجات الاسكانية، وعد اسلوب الشراكات بين القطاعين العام والخاص من هذه الاساليب شريطة ان تكون وفق صيغ أكثر كفاءة وفاعلية، ولم يحدد تفاصيل أكثر بل اكتفى بالأطر العامة.

مما سبق يمكن القول ان تجربة الشراكة الاسكانية السابقة غير مكتملة وغير ناضجة، لم تطرح أطر عملية ملائمة للتطبيق، فضلا عن معوقات ذاتية وأخرى موضوعية ترتبط بالأوضاع السياسية والاقتصادية للعراق. لذا فالموقف الاسكاني الحالي، الذي تمثله دائرة القرار الأولى وزارة الاعمار والإسكان، يتسم بعدم الوضوح متأرجحا بين الارجاء والتريث. ان عدم وضوحيه بنية الاقتصاد العراقي، وعدم تبلور دور فاعل للقطاع الخاص، وحداثة تجربة الاستثمار، وعدم كفاية الإطار التشريعي، فضلا عن هشاشة الوضع الامني، كل ذلك يلقي بظلاله على صورة الشراكات عموما والشراكة الاسكانية على وجه التحديد.

3-6-5-الصيغة المقترحة (من قبل البحث الحالي) لشراكة إسكانية فاعلة في العراق

أ- مسوغات طرح الصيغة

بعد العرض والتحليل النظري للشراكة عموما والشراكة الإسكانية خصوصا، في ضوء مفاهيمها ومفرداتها وتجاربها في الدول النامية وفي العراق في ضوء السياسات السابقة، ونظرا لقصور التجربة العراقية، فأن البحث يطرح صيغة جديدة. ان مسوغات الصيغة المقترحة تتمثل في مبررين اثنين هما:

اولا-من الناحية المنهجية: تمثل هذه الصيغة الاستخلاص النظري الذي يجيب في ضوئه البحث الحالي على المشكلة المطروحة، ويستلزم الامر اختبار هذه الصيغة لاحقا في إطار المحور العملي، لإثبات الفرضية والتحقق من صدقيتها.

ثانيا-من الناحية المضامينية: تمثل الصيغة بديلا مقترحا مناسبا، بوصفه منهجا تشاركيا يدمج القطاعات الاسكانية الفاعلة وبفعل الاخرى غير الفاعلة، في إطار استراتيجية إسكانية شاملة يمثل منهج الشراكة احد مفاصلها التنفيذية. لذا فأن هذه الصيغة سوف تقدم بوصفها ورقة عمل الى الجهات الاسكانية ذات العلاقة، لمناقشتها وتقييمها وتكييفها.

ب-المبادئ التي بنيت على أساسها الصيغة

أولا-الاخذ بالاعتبار مكامن القوة والضعف لدى كل قطاع.

ثانيا-المرونة وامكانية التطبيق.

ثالثا-خصوصية الواقع الاسكاني في العراق، وطبيعة المشكلة الاسكانية وحجمها كما ونوعا.

ت-مركب صيغة الشراكة

اولا-القطاع العام: متمثلا بوزارة الإعمار والاسكان، والمنظمات الحكومية الاخرى التي لها علاقة أو دور في العملية الاسكانية حاليا، او تلك التي يمكن تفعيلها او استحداث ادوار لها.

ثانيا-القطاع الخاص: متمثلا بالشركات العقارية والانشائية، والمستثمرين والمطورين العقاريين، والممولين من البنوك الاهلية

ثالثا-المستفيدين (Users): متمثلا بالأسر التي لا تمتلك مساكن خاصة بهم.

رابعا-المنظمات الغير الحكومية * : متمثلة بالمنظمات الغير الربحية، ومنظمات المجتمع المدني.

وبذا فأن صيغة الشراكة تنطوي على بنية هيكلها رباعي، يمثل المستفيد قلبها، واضلاعها الثلاثة تتمثل بالقطاع العام والقطاع الخاص والمنظمات الغير الحكومية، لذا اصطلح البحث عليها مركب الشراكة، كما في الشكل رقم (3). ان العناصر الاربعة لمركب الشراكة تتباين بأوزانها النسبية، وبأنماط علاقتها التشاركية في إطار هيكلها هذا. الوزن النسبي يتأتى من اهمية الدور

المنظمة الغير الحكومية N.G.O (Non-Government Organization) هي منظمة ذات مصلحة عامة لا تخضع لحكومة، ولا لمؤسسة دولية. ولا يمنع ذلك ان تتعاون أو تتلقى مساعدات وتمويلات من الحكومات، ولكنها تأسست وتنشط دون رقابة من الحكومات الوطنية. وقد جرت العادة ان تطلق هذه العبارة على الاشخاص المعنويين (مجموعات ذات شخصية قانونية) ممن لا تكون أهدافهم ربحية، يمولون في الغالب من ارصدة خاصة. تحرص المنظمات غير الحكومية على استقلاليتها، ليس ازاء الحكومات فقط، وانما ازاء القطاع الخاص التقليدي وعلى الارتباط بالمجتمع المدني. **المصدر: (ويكيبيديا الموسوعة الحرة، مفردة منظمة غير حكومية).**

الذي يمكن لكل عنصر أن يلعبه او يضطلع به كي تعمل منظومة الشراكة هذه بكفاءة. الجدول رقم (1) يوضح توصيفا وتصنيفا وتبريرا لهذه الأوزان النسبية. اما العلاقة التشاركية بين عناصر المركب فيمكن تمييز ثلاث أنماط منها، النمط التأطيري الذي يمثل علاقة الترابط بين القطاع العام وباقي القطاعات كون القطاع العام يمارس الدور الابوي الراعي لمجمل العملية الاسكانية والضامن لنجاحها وتفعيل صيغة الشراكة، والنمط الثاني وهو العلاقة التكاملية التي تربط عنصري القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، اما النمط الثالث فهو العلاقة النفعية التي تربط عنصر المستفيد مع باقي عناصر المنظومة التشاركية كون المستفيد هو المنتفع الاساسي من مجمل العملية الاسكانية. انظر الشكل رقم (3).

ث –مساهمة عناصر مركب الشراكة

لكل عنصر من عناصر مركب الشراكة الاربع امكانات، ممكن ان تتبلور كمفردات، يساهم بها العنصر في إطار آلية عمل منظومة الشراكة وكالآتي:

أولا–مفردات مساهمة القطاع العام

- تأمين خط الشروع للعملية الاسكانية ببلورة ارادة وقرار سياسي اعلى.
- إدارة العملية التخطيطية.
- تهيئة البيئة التشريعية.
- تأمين البيئة المعنوية النفسية الآمنة للتمويل والاستثمار.
- تأمين الاراضي اللازمة للتنمية الاسكانية.
- اعداد المخططات الاساسية للمدن، مع تحديد النطاقات المحددة للسكن، ومحاور واتجاهات التوسع.
- تأمين نسبة من التمويل في شكل دعم بإعانات وقروض لذوي الدخول المنخفضة.
- تأمين النسبة الاكبر من البنية التحتية الاسكانية.
- الاشراف الفني ومراقبة التنفيذ الاسكاني في ضوء مواصفات ومعايير تضعها الدولة.
- انتاج نسبة من الوحدات السكنية المطلوبة عن طريق الشركات الحكومية.
- انتاج نسبة من المواد البنائية والانشائية الطبيعية والمصنعة.
- تبني دعم الدراسات والبحوث واعداد وتطوير الكوادر الهندسي والفنية.

ثانيا–مفردات مساهمة القطاع الخاص

- توفير النسبة الاكبر من التمويل، عبر الاستثمار في المشاريع السكنية، والاقراض المباشر.
- انتاج النسبة الاكبر من الوحدات السكنية.
- توفير اليد العاملة الرئيسة.
- تأمين نسبة من البنية التحتية السكنية.
- انتاج النسبة الاكبر من المواد البنائية والانشائية.
- توفير النسبة الاكبر من الكوادر الهندسية، والفنية، واعداد المخططات والتصاميم للمشاريع السكنية.

ثالثا–مفردات مساهمة المنظمات غير الحكومية

- توفير نسبة من التمويل، خصوصا من قبل المنظمات غير الربحية التي تحظى بدعم مالي، بغية توظيفها للصالح العام وخدمة المجتمع. كما يؤكد البحث على المؤسسات الدينية، مثل الحوزات العلمية والمرجعيات الدينية، التي تدير اموال الحقوق الشرعية، والتي يمكن توجيه نسبة من هذه الاموال لإسكان من لاسكن له، وهذا يندرج اساسا ضمن موارد إنفاق اموال الحقوق الشرعية هذه.

- الحث والتوجيه والدعم المعنوي عن طريق القوة التأثيرية لبعض هذه المنظمات في اتباعها ومريديها.
- تنظيم والمشاركة في حملات تطوعية لبناء المساكن، في إطار العمل الشعبي التطوعي، او اسلوب العون الذاتي.

رابعا–مفردات مساهمة المستفيدين

- توفير نسبة من التمويل.
- توفير نسبة من العمالة اللازمة.
- امكانية التنفيذ المباشر للوحدات السكنية.
- المساهمة في التقويم الاستخدامي للوحدات السكنية، واختيار البدائل التصميمية.

المساهمة لا تقتصر على تحديد فقراتها، بل لابد من تحديد حجم المساهمة ونوعها. اذ ان الحجم يعبر عن كون المساهمة رئيسة ام ثانوية ام هامشية، حسب نسبة مساهمتها من اجمالي الفقرة الكلية. اما نوع المساهمة فيشير الى عدد المشتركين المساهمين من عناصر مركب الشراكة في الفقرة الواحدة، فهناك اربعة انوع للمساهمة، أحادية، وثنائية، وثلاثية ورباعية. انظر الجدول رقم (2).

ج –آلية عمل صيغة الشراكة

الاسكان عموما هو منظومة رئيسة يتدرج هيكلها هرميا في منظومات ثانوية، كما ان لها آلية عمل تنطوي على حزمة من المدخلات والمخرجات وآلية تشغيل **(العيساوي،2006، ص 286)**. اما صيغة الشراكة التي يطرحها البحث الحالي فتندرج في إطار أحد مفاصل الاستراتيجية الاسكانية، التي تساعد في تنفيذها وفق اهدافها وبرامجها الموضوعة وسقوفها الزمنية، فهي اذن من ادوات وآليات تنفيذ الاستراتيجية. ان الاستراتيجية الاسكانية خطة بعيدة المدى، لها سنة اساس وسنة هدف، تحدد لها أهداف، ولتحقيق هذه الاهداف توضع برامج كمية في إطار سقوف زمنية. اذن هناك مرحلة تخطيط الاستراتيجية، وتتضمن تحديد البرامج الكمية والسقوف الزمنية ومستلزمات التنفيذ المادية والعينية، ومرحلة التنفيذ وتتضمن أنجاز البرنامج الكمي في اطار سقفه الزمني ومستلزمات تنفيذه ، ويتم التحقق من التنفيذ وتصحيح الحيود والتعديل في ضوء التغذية الاسترجاعية بين المخطط والفعلي ، كما مبين في الشكل رقم (4).آلية عمل صيغة الشراكة المقترحة وكما تظهر تفاصيلها في الجدول رقم (3) ، يمكن توضيح عملها بتحديد القطاع ، ومن ثم فقرات مساهمته ضمن الشراكة ، وموقع هذه الفقرات ضمن مفاصل الشراكة، بعد ذلك يوضع توصيف لفقرات المساهمة كميا ونوعيا وحسب مراحل تنفيذ الاستراتيجية، وكل مرحلة تتضمن الحالة المخططة والحالة الفعلية المنجزة في نهاية المرحلة ، ثم ملاحظة الحيود، زيادة ونقصانا أو تقدما وتأخرا، وتصحيحه تخطيطيا للولوج الى المرحلة التالية ، وبنفس الكيفية لمراحل الاستراتيجية وحسب عددها ضمن سقفها الزمني الكلي. ان تخطيط صيغة الشراكة يكون في إطار التخطيط العام للاستراتيجية، وادارتها ومراقبة تنفيذها يكون في إطار تنفيذ الاستراتيجية.

4–المحور العملي

4–1–التمهيد

أسفر المحور النظري للبحث عن استخلاص صيغة نظرية للشراكة الاسكانية، هذه الصيغة بحاجة الى اختبارها عمليا في ضوء استبانة تتضمن استطلاع آراء عينة من ذوي العلاقة بالشأن الاسكاني في البلد. وبذا يمكن التأكد من مدى نجاعة هذه الصيغة وملائمتها وفاعليتها، والذي يفضي بالضرورة الى اثبات صحة الفرضية وصدقيتها في الاجابة على المشكلة قيد البحث.

4–2–الشريحة المستبانة وحجم العينة

نظرا لكون صيغة الشراكة الاسكانية المقترحة تنطوي على اربعة عناصر، لذا اختيرت الشريحة المستبانة لتغطي هذه الفئات الأربع، فئة تمثل القطاع العام، واخرى تمثل القطاع الخاص، وثالثة تمثل المنظمات غير الحكومية، ورابعة تمثل شريحة

المستفيدين. كما وتم ادخال فئة خامسة تمثل المختصين من مخططين ومهندسين وأكاديميين وباحثين، لإبداء رأي علمي عملي موضوعي بالصيغة. عينة الاستبانة تم انتقائها عشوائيا بعدد كلي قدره (125) مستبين بواقع (25) لكل فئة.

4-3-استمارة الاستبانة

تضمنت استمارة الاستبانة خمس مجموعات من الاسئلة، موزعة حسب فئات الشريحة المنتقاة بواقع (4-8) اسئلة لكل فئة، تغطي كل مفردات الشراكة ذات الصلة بالفئة المستبانة. وقد حرص البحث ان تكون الاسئلة واضحة متسلسلة تراعي مستوى الفئة المستبانة. وقد استخدم مقياس لكرت الخماسي (Likert Scale)، انظر نموذج استمارة الاستبانة في الجدول رقم (4).

4-4-تحليل الاستبانة – نتائجها واستنتاجاتها

تضمنت عملية تحليل الاستبانة واستخلاص نتائجها الخطوات الاتية:

أ -تم استبعاد الاستمارات غير مكتملة البيانات، وكان عددها (3) ثلاث استمارات من أصل(125) مائة وخمس وعشرون استمارة، أي ما نسبته 2,4% بواقع استمارة واحدة من فئة القطاع العام واستمارتان من فئة المستفيدين، وبذا فأن مجموع الاستمارات الصحيحة يبلغ (122) مائة واثنان وعشرون استمارة.

ب -كانت نتائج الاجابات بالنسبة المئوية حسب الفئة كما مبينة في الجدول رقم (4)، والاشكال (5)، (6)، (7)، (8)، (9).

ت -نستنتج من عملية الاستبانة الاتي:

أولا-ترى فئة القطاع العام الاتي:

1) لا وضوحيه لسياسة اسكانية ولا تبلور لاستراتيجيات وبرامج اسكانية في العراق.
2) رغم اهمية الشراكة مع القطاعات السكنية الأخرى، الا ان الدولة لا تمتلك رؤية محددة لها.
3) نقاط الضعف في القطاع العام:
   _ عدم القدرة على التمويل الكلي للإسكان.
   _ خلل في التشريعات الاسكانية.
   _ هشاشة البيئة الاستثمارية.
   _ عدم القدرة على تأمين كامل البنية التحتية للإسكان.

ثانيا-ترى فئة القطاع الخاص الاتي:

1) وجود الرغبة والقدرة التمويلية والفنية التي تؤهل القطاع الخاص لشراكة فاعلة مع القطاع العام.
2) وجود الرغبة والقدرة للاستثمار في البنية التحتية وفي المواد والتقنيات الانشائية.
3) الاستثمار في الاسكان، عبر شراكات مع القطاع العام، تكتنفه بعض المعوقات والمجازفات وعدم الاطمئنان للبيئة الاستثمارية الحالية في العراق، فضلا عن المنافسة القوية للمستثمر الاجنبي.

ثالثا-ترى فئة المنظمات غير الحكومية الاتي:

1) هناك نقاط قوة لدى المنظمات غير الحكومية ممكن توظيفها لشراكة اسكانية فاعلة مع القطاعات الاخرى منها:
   - امكانية مادية في ضوء قدرة تمويلية نسبية.
   - أمكانية معنوية في ضوء قدرة التأثير والحث والتوجيه في الوسط المجتمعي العام .
2) هناك محددات تكبل المنظمات غير الحكومية منها:
   - ضعف التجربة في العراق.
   - الضعف الاداري والتنظيمي والفني لمعظم المنظمات.

رابعا-ترى فئة المستفيدين الاتي:

1) الرغبة في تبني الدولة توفير السكن، وانخفاض مستوى الثقة بالقطاع الخاص.

2) امكانية الشراكة مع القطاع العام اولا، والقطاعات الاخرى ثانيا، في ضوء قدرة المستفيدين النسبية في تمويل جزئي لمساكنهم والرغبة بالانهماك والمشاركة في اختيار البدائل التصميمية لمساكنهم.

خامسا–واخيرا فأن فئة المختصين ترى الاتي:

1) ضرورة وحتمية الشراكة الاسكانية، وتوظيف امكانات القطاعات الاخرى، لان القطاع العام قاصر لوحده من سد العجز السكني الحالي وتلبية الحاجة المستقبلية.

2) لكل قطاع امكانات ومحددات يمكن ان تكمل بعضها البعض في صيغ تعظم الامكانات وتقلص المحددات، وهذا يستلزم اولا اصلاح مؤسسي وتشريعي، وتوفير بيئة استثمارية آمنة، يقابله ضرورة تأهيل فني وتنظيمي وتمويلي للقطاعات الاخرى وعلى رأسها القطاع الخاص.

5–الاستنتاجات

5–1–الاستنتاجات العامة (النظرية)

- الشراكة هي ترتيبات تضطلع بها جهات عدة تمثل جميع القطاعات: العام، الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، في برامج مشتركة، وتمثل انهماكا ديناميكيا لهذه القطاعات إذ يساهم كل طرف ببعض المهام ويتحمل جزءا من المخاطر.

- تنبع مسوغات الشراكة واهميتها من الحاجة الى استثمارات ضخمة للتنمية الحضرية وتطوير البنية التحتية، ليس بمقدور الدولة وحدها تحمل تمويل هذه الاستثمارات.

- لا يتحقق مفهوم الشراكة الا بعناصر خمسة هي: الشركاء (اثنان او أكثر)، العلاقة (التشاركية المتبادلة)، توفير الموارد (كل شريك حسب نسبة مساهمته)، المشاركة (تقاسم المسؤولية والمخاطر)، واخيرا الاستمرارية والديمومة.

- هناك ثلاثة انماط من الشراكات بين القطاعين العام والخاص، الاول: (BOT) ويكون القطاع الخاص مسؤولا عن البناء والتشغيل اما الملكية فتكون للقطاع العام في نهاية المطاف، والثاني: (BOO) وفيه يكون القطاع الخاص هو المسؤول عن بناء وتشغيل المشروع والمالك له للأبد، اما الثالث فهي: المشاريع المشتركة(JV) وفيها يشترك القطاعان ببناء وتشغيل وملكية المشروع.

- الشراكة بوصفها مفهوما وممارسة تعد حديثة نسبيا، بدأت في ثمانينات القرن المنصرم في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة وبريطانيا وروسيا، اما الدول النامية، التي تعاني كثيرا من فقر البنية التحتية والعجز السكني الشديد وارتفاع كلف الوحدات السكنية، فلم تتبلور لديها رؤى وممارسات حول الشراكة على مستوى السياسة او الاستراتيجية الاسكانية الا متأخرا.

- من تجارب الشراكة الاسكانية في الدول النامية: سياسة المشاريع الحكومية المشتركة (JV)، ومن امثلتها نموذج طرح في جامايكا في العام (2003)، ركز على تنمية الاراضي المملوكة للدولة فضلا عن المملوكة للقطاع الخاص التي يمكن الاستفادة منها للإسكان. في هذه السياسة تم العمل على تعظيم وتحسين استخدام جميع مدخلات الموارد لعملية انتاج المساكن، كما هدفت الى استرداد تكاليف المدخلات بما في ذلك الارض مع تأمين الموارد المالية والفوائد الاقتصادية والاجتماعية. جوهر هذه السياسة يقوم على تأمين مصلحة جميع أطراف الشراكة مع التأكيد على المستفيد(User).

- ومن التجارب الاخرى على الشراكة الاسكانية في الدول النامية: سياسة السكن الاجتماعي التساهمي، التي طرحت في الجزائر في العام (1999)، تقوم على أساس شراكة القطاعين العام والخاص، جوهرها الدعم والملكية للمستفيد، وهي ذات طابع اجتماعي موجه للتمليك، مدعم بإعانة مالية تمنحها الدولة لذوي الدخول المنخفضة لاستكمال كلفة المسكن، ويتبنى برامج الاسكان في هذه السياسة مطور عقاري من القطاع الخاص.

- في العراق لم تتبلور صيغة شراكة فاعلة لتوفير السكن على امتداد السياسات الاسكانية السابقة أو الحالية. اذ اقتصرت صيغة الشراكة في (مخطط الاسكان العام في العراق لغاية العام 2000) على اعطاء نسبة (60%) للقطاع الخاص في تنفيذ المنهاج الاسكاني العام المقترح. اما (سياسة الاسكان الوطنية في العراق للعام 2010) فقد اشارت الى ضرورة مساهمة كافة القطاعات والمجاميع المعنية لإنتاج السكن وحددت مهام كل قطاع، فالعام يتمثل دوره بالتنسيق والتوجيه والتخطيط والاشراف وتنفيذ جزء من البنية التحتية. أما القطاع الخاص فتعده هذه السياسة أكبر موفر للإسكان، وعلى الدولة دعم شركات الاستثمار والتشييد.

- نظرا لعدم بلورة الشراكة، بوصفها منهجا وتوجها، في السياسات الاسكانية السابقة، لذا برزت الحاجة الى طرح صيغة جديدة مناسبة، اقترحها البحث وتقوم على مبادئ، أهمها خصوصية الواقع الاسكاني العراقي، واشراك جميع القطاعات حسب إمكاناتها، والمرونة وامكانية التطبيق. هيكل الصيغة المقترحة رباعي بعلاقات تشاركية، اصطلح عليه البحث مركب الشراكة، عناصره القطاع العام الذي يرتبط بالعناصر الاخرى بنمط علاقة تأطيري، وعنصري القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية اللذان يرتبطان مع بعض بنمط علاقة تكاملي، والعنصر الرابع هو المستفيد الذي يرتبط مع باقي عناصر الشراكة بنمط علاقة نفعي كونه العنصر المستهدف من الشراكة ومن العملية الاسكانية برمتها.

- يفترض ان تعمل صيغة الشراكة المقترحة في إطار المفاصل التنفيذية للاستراتيجية الاسكانية، لان الشراكة أساسا هي صيغة لآلية تنفيذية تحدد مسؤوليات وادوار كل قطاع في إطار تنفيذ البرنامج الاسكاني المقترح.

5-2-الاستنتاجات الخاصة (استنتاجات الدراسة العملية-الاستبانة)

- في ضوء نتائج الاستبانة ظهر ان القطاع العام يؤمن بمبدأ الشراكة مع القطاع الخاص، رغم عدم وضوح التصور لديه عن نمط وحجم وطبيعة هذه الشراكة، كما انه يقر بوجود ثغرات في السياسة الاسكانية العامة وفي المنظومة التشريعية وهشاشة في البيئة الاستثمارية في البلد.

- القطاع الخاص لديه الرغبة والقدرة في الاستثمار في السكن، سواء في انتاج الوحدات السكنية او المواد البنائية او الاستثمار في البنية التحتية، مع بعض التحفظ والتخوف وعدم الاطمئنان للوضع الامني الذي يخلق بيئة استثمارية قلقة. كما انه متوجس من المنافسة الشديدة للمستثمر الأجنبي.

- المنظمات غير الحكومية لديها امكانات معنوية ومادية نسبية، مع رغبة في شراكات تطوعية غير ربحية مع قطاعات الاسكان طالما تصب بالصالح العام وتسهم في حل مشكلة مستديمة تمس الشرائح الاكبر من المجتمع. الا ان ضعف الامكانات التمويلية والتنظيمية وفقر التجربة تقف حائلا امام انهماك هذه المنظمات في شراكة حقيقية.

- يفضل معظم المستفيدين (Users) رعاية الدولة للعملية الاسكانية وتوفير مساكنهم عن طريقها، وذلك لضعف الثقة بالقطاع الخاص المحلي. لذا يفضل المستفيدين الشراكة مع الدولة في ضوء قدراتها الكبرى مع مساهمة تمويلية نسبية من قبل المستفيدين أنفسهم.

- ترى فئة المختصين ان الشراكة ضرورية ومهمة وممكنة الى حد كبير، في ضوء ضعف قدرة الدولة على الانهماك الكلي بتوفير السكن للمواطنين على خلفية عجز سكني شديد. وان هذه الشراكة بوسعها ان توضع بصيغة تكاملية توظف امكانات كل قطاع وتجاوز الصعوبات والمحددات، على ان تبقى الدولة هي الراعية الاولى والكبى للعملية الاسكانية شريطة الشروع بإصلاح مؤسسي وتشريعي.

- وباستيضاح اجابات الفئات الخمس التي استطلعت آرائهم مجتمعة، يمكن استنتاج ان الصيغة التي طرحها البحث تتوافق الى حد كبير مع هذه الآراء لكن بمستويات متباينة، فالتوافق كبير جدا من حيث مبدأ الشراكة واهميتها وضرورتها ومسوغاتها،

وكبير من حيث مفاصل وبنية صيغة الشراكة، وتوافق اقل من حيث مفاصلها التفصيلية وآلية عملها. وهذا متوقع ويمكن تفسيره بان كل طرف من الاطراف يرى الامور ويقيمها بمنظوره الذاتي، في حين ان الموضوعية تستلزم النظرة الشمولية المؤطرة لمجمل المفردات الاسكانية، وهذا ما تبناه البحث عند طرح صيغة الشراكة.

6-التوصيات

- المسؤولية الوطنية والدينية والاخلاقية تستلزم حشد كل الجهود والطاقات، المادية والمعنوية، لكل الجهات والاطراف افراد وجماعات، بغية الاسهام في حل المشكلة السكنية كل حسب وسعه وطاقته.
- الدولة العراقية متمثلة بوزارة الاعمار والاسكان، ولكل الحقب السياسية تعد مقصرة تجاه الوضع الاسكاني وما آلت اليه الامور بغض النظر عن الاسباب والمبررات، لذا يترتب عليها الآن ان تتعاطى مع الشأن الاسكاني بموضوعية وواقعية وان تحدد خط شروع للحل، ابتداء بتبني سياسة اسكانية واضحة، تمهيدا لاستراتيجية اسكانية شاملة تأخذ بالاعتبار حجم المشكلة كما ونوعا.
- لا مناص من الشراكة الاسكانية مع القطاعات الأخرى، وعلى الدولة ان تبلور فلسفة ورؤية واقعية، مصحوبة بمنهج مرن ممكن التطبيق لهذه الشراكة، تأخذ بالاعتبار امكانات كل قطاع ونقاط ضعفه، فضلا عن الاستفادة من تجارب الدول المماثلة.
- ضرورة تهيئة الارضية الصالحة لإقامة شراكات اسكانية ناجعة، وذلك في ضوء اصلاح تشريعي يطال القوانين الناظمة للاستثمار والمحددات العمرانية وقوانين الملكية، فضلا عن الحرص على توفير ظروف سياسية وامنية لبيئة استثمار آمنة جاذبة.
- ضرورة الاصلاح المؤسسي لقطاع الاسكان بمفاصله الرئيسة، بما يؤمن المرونة التنظيمية والادارية لمؤسسات الدولة ذات العلاقة بما يؤهلها لانهماك حقيقي في شراكة مع القطاعات الاخرى، خصوصا إذا اخذنا بالاعتبار ان الدولة هي الراعية والمشرفة والضامنة للعملية الاسكانية اجمالا.
- دعم وحث وتشجيع المنظمات الغير الحكومية لإدماجها في الشراكة بغية الافادة من فلسفة ونهج هذه المنظمات التطوعي غير الربحي، وربما يستلزم الامر تكييف قانوني يعالج بعض عوائق الادماج.
- تشجيع ودعم ادخار الافراد لغرض الاسكان بتقديم تسهيلات مصرفية واعفاءات ضريبية، بغية تنمية هذه المدخرات.
- ابتكار صيغ نوعية لإدماج المستفيدين (Users) خصوصا ذوي الحاجة الماسة للسكن، في الشراكة الاسكانية في ضوء الافادة من جهودهم الفردية والجماعية وتوظيفها في صيغ جديدة للعون الذاتي (Self-help) للتنفيذ الاسكاني.
- تشجيع البحوث والدراسات الاسكانية النظرية التطبيقية، لاسيما التي تتناول مناهج التيسير الاسكاني في ضوء آليات مبتكرة.

7-المصادر

- بولجمر، لمياء (السكن الاجتماعي التساهمي في ولاية قسنطينة-دعم للطبقة المتوسطة وتفعيل للترقية العقارية)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة منتوري، كلية علوم الأرض، قسم التهيئة العمرانية ،1999.
- وزارة الاعمار والإسكان (سياسة الاسكان الوطنية في العراق)، بمساعدة برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، اكتوبر،2010.
- العيساوي، كاظم فارس (تأثير المعايير السكنية في تحديد مستوى الاسكان المنخفض الكلفة في العراق)، رسالة ماجستير غير منشورة، مركز التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا،1996.
- العيساوي، كاظم فارس (الاسكان وفق المنظور الشامل_ موازنة بنية المنظومة الاسكانية الحضرية في العراق)، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الهندسة، جامعة بغداد،2006.

- Canadian Council for PPP, website http://www.pppcouncil.ca/. Accessed March 16, 2010.
- Dube, Simphiwe Petunia, (A study of public-private partnership in the development of affordable housing), University of the Witwatersrand, 2013.
- G. of Jamaica, Ministry of Water and Housing, (PPP for Housing development), 2003 (New Webster Dictionary and Thesaurus), Lexicon publication, Inc., 1992.
- Grimsey, D. & Lewis, M. (Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance), 2004, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- United Nation Human Settlement , (Public-Private Partnership in housing and urban development) , Nairobi,2011
- Wallace, James, Steve Pomery, Greg Lampert, and Robert Sheehan , (The Role of Public Private Partnerships in Funding Affordable Housing), Prepared for the CMHC,1998
- Wikipedia-The Free Encyclopedia , (Item of Public Private Partnership) , https://en.wikipedia.org/wiki/Public%E2%80%93private_partnership

جدول رقم (1) الاهمية النسبية لعناصر مركب الشراكة الاسكانية وفق الصيغة المقترحة. المصدر: الباحث				
ت	العنصر	الاهمية النسبية		السبب
		رمز الوزن النسبي	التوصيف	
1	القطاع العام	XXX	مهم جدا	دوره رئيس تأطيري تفعيلي
2	القطاع الخاص	XXX	مهم جدا	دوره رئيس فاعلي دافعي
3	المنظمات الغير الحكومية	XX	مهم	دوره ثانوي مساعد
4	المستفيد	XX	مهم	دوره تكميلي

جدول رقم (2) مفردات مساهمة قطاعات الاسكان، حسب الحجم والنوع، وفق صيغة الشراكة المقترحة. المصدر: الباحث

القطاع	الفقرة		حجم المساهمة			نوع المساهمة			
			رئيس	ثانوي	هامشي	احادية	ثنائية	ثلاثية	رباعية
القطاع العام	A	التخطيط	X			X			
	B	التشريع	X			X			
	C	التمويل		X					X
	D	توفير الاراضي	X				X		
	E	تأمين بيئة الاستثمار	X			X			
	F	توفير البنية التحتية	X				X		
	G	التنفيذ والانشاء		X				X	
	H	الاشراف والمراقبة	X			X			
	I	الدراسات والبحوث والتصاميم واعداد الكوادر	X				X		
	J	انتاج المواد الانشائية وتطوير التقنيات البنائية		X			X		
القطاع الخاص	A	التمويل	X						X
	B	توفير الاراضي		X			X		
	C	توفير البنية التحتية		X			X		
	D	التنفيذ والانشاء	X					X	
	E	الدراسات والبحوث والتصاميم		X			X		
	F	انتاج المواد الانشائية وتطوير التقنيات البنائية	X				X		
المنظمات غير الحكومية	A	التمويل			X				X
	B	التنفيذ التطوعي والتوجيه المعنوي	X				X		
المستفيد	A	التمويل	X						X
	B	التنفيذ والانشاء		X				X	
	C	المشاركة في اختيار البدائل التصميمية			X			X	
	D	توفير يد عاملة بأسلوب العون الذاتي			X		X		

جدول رقم (3) آلية عمل صيغة الشراكة الاسكانية المقترحة في اطار المراحل التنفيذية للاستراتيجية الاسكانية . المصدر: الباحث

القطاع	فقرات مساهمة	مفاصل الاستراتيجية										مراحل التنفيذ								
		1-المرحلة		2-المفردات				3-المستلزمات				الاولى			الثانية			الثالثة		
		1-1	2-1	1-2		2-2		1-3		2-3		م	ف	ح	م	ف	ح	م	ف	ح
				1-1-2	2-1-2	1-2-2	2-2-2	1-1-3	2-1-3	1-2-3	2-2-3									
عام	A																			
	B																			
	C																			
	D																			
	E																			
	F																			
	G																			
	H																			
	I																			
	J																			
خاص	A																			
	B																			
	C																			
	D																			
	E																			
	F																			
N G O	A																			
	B																			
Users	A																			
	B																			
	C																			
	D																			

ملاحظة-

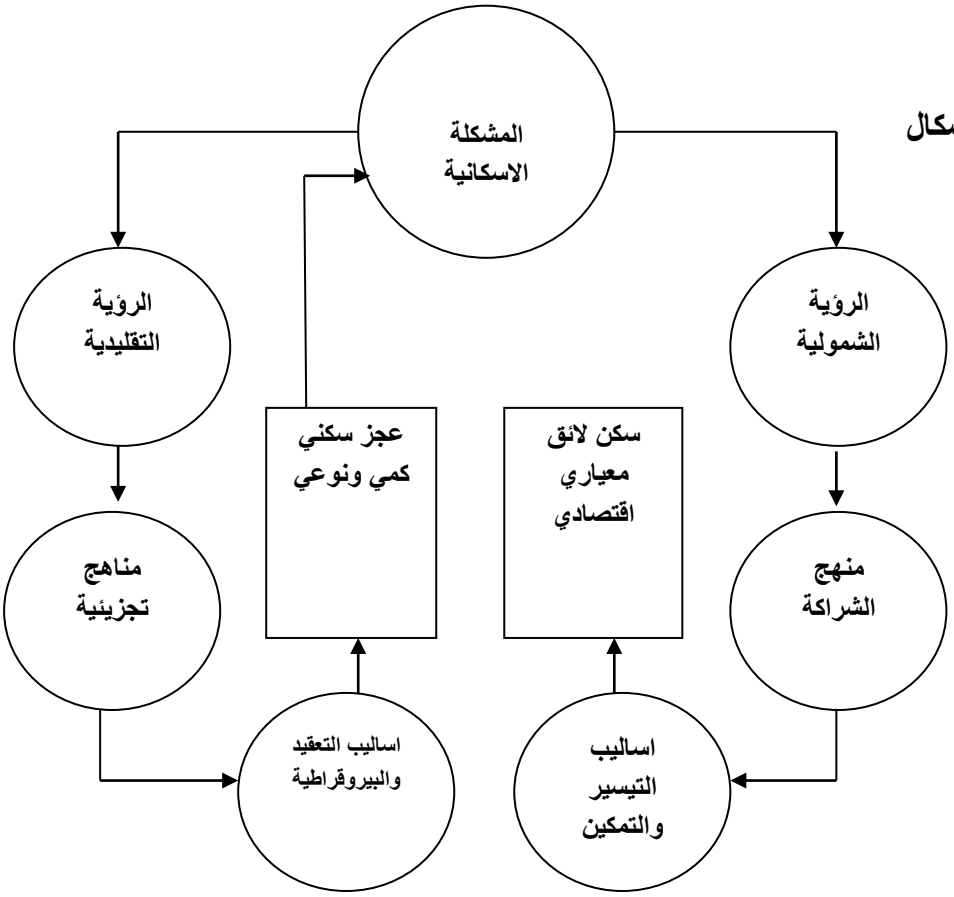
انظر جدول رقم(2) للتعرف على تفاصيل مفردات المساهمة، وشكل رقم (3) للتعرف على تفاصيل مفاصل الاستراتيجية.

المختصرات م: الحالة المخططة. ف: الحالة الفعلية. ح : تحديد الحيود وتصحيحه .

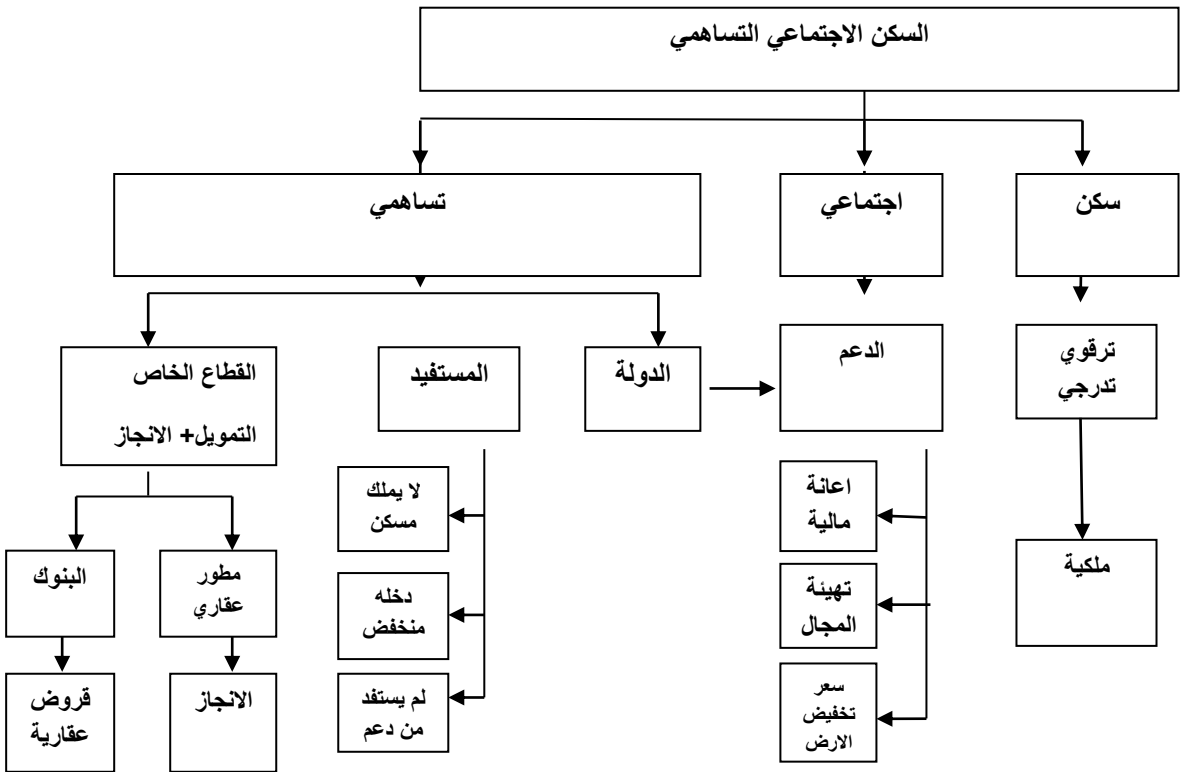
جدول رقم (4) أنموذج لاستمارة الاستبانة تظهر عليها نتائج استبانة البحث. المصدر: الباحث

ت	العبارات	الاجابات					الملاحظات
		راض جدا	راض	محايد	غير راض	غير راض جدا	
اولا	**فئة القطاع العام**						
1	تتبنى الدولة سياسة اسكانية واضحة المعالم	4%	12%	17%	25%	42%	
2	الدولة قادرة على تمويل الاسكان لوحدها	0%	8%	13%	33%	46%	
3	الشراكة مع القطاع الخاص مجدية وضرورية	33%	38%	8%	17%	4%	
4	التشريعات الاسكانية كافية ومتكاملة	12%	21%	12%	38%	17%	
5	على الدولة توفير البنية التحتية كليا	46%	33%	0%	17%	4%	
6	بيئة الاستثمار سليمة وآمنة	8%	17%	17%	33%	25%	
7	المواد البنائية المحلية كافية واقتصادية	8%	13%	4%	46%	29%	
ثانيا	**فئة القطاع الخاص**						
1	القطاع الخاص المحلي مؤهل فنيا	28%	44%	4%	16%	8%	
2	القطاع الخاص متمكن من تمويل مشاريع كبرى	24%	40%	8%	16%	12%	
3	الظروف الحالية مناسبة للاستثمار	12%	20%	16%	36%	16%	
4	القطاع الخاص المحلي قادر على منافسة الاجنبي	8%	12%	4%	48%	28%	
5	الاستثمار في البنية التحتية ممكن ومجدي	24%	40%	12%	20%	4%	
6	الاستثمار في المواد والتقنيات الانشائية مجدي	20%	44%	16%	16%	4%	
ثالثا	**فئة المنظمات غير الحكومية**						
1	امكانية تمويل السكن من اموال الحقوق الشرعية	20%	48%	24%	8%	0%	
2	تنمية اموال الحق الشرعي في مشاريع عمرانية	16%	36%	16%	24%	8%	
3	امكانية بناء مساكن من خلال حملات تطوعية	20%	44%	12%	16%	8%	
4	منظمات المجتمع المدني مؤهلة تنظيميا وتمويليا	8%	20%	4%	40%	28%	
رابعا	**فئة المستفيدين**						
1	الرغبة بتوفير السكن كليا من قبل الدولة	92%	8%	0%	0%	0%	
2	الثقة بالقطاع الخاص المحلي	4%	16%	12%	32%	36%	
3	امكانية الاسر من توفير تمويل جزئي لمساكنها	24%	36%	8%	20%	12%	
4	رغبة الاسر باختيار البدائل التصميمية لمساكنها	48%	40%	4%	8%	0%	
خامسا	**فئة المختصين**						
1	النظام المؤسسي مؤهل لقيادة شراكات ناجحة	4%	16%	12%	40%	28%	
2	عدم بلورة شراكات فاقم المشكلة الاسكانية	16%	36%	16%	24%	8%	
3	الخصخصة ضرورية لحل المشكلة الاسكانية	20%	32%	8%	28%	12%	
4	القطاع الخاص بحاجة الى تأهيل وزيادة خبرة	48%	44%	4%	4%	0%	
5	تفعيل الشراكة بحاجة لاستحداث وتعديل تشريعي	24%	44%	12%	16%	4%	
6	منظمات المجتمع المدني لديها نقاط قوة للشراكة	8%	12%	24%	36%	20%	
7	يمكن ادماج المستفيدين في آليات توفير السكن	36%	48%	4%	12%	0%	
8	الروح المعنوية العراقية بطبعها منتجة للشراكة	20%	40%	8%	24%	%8	

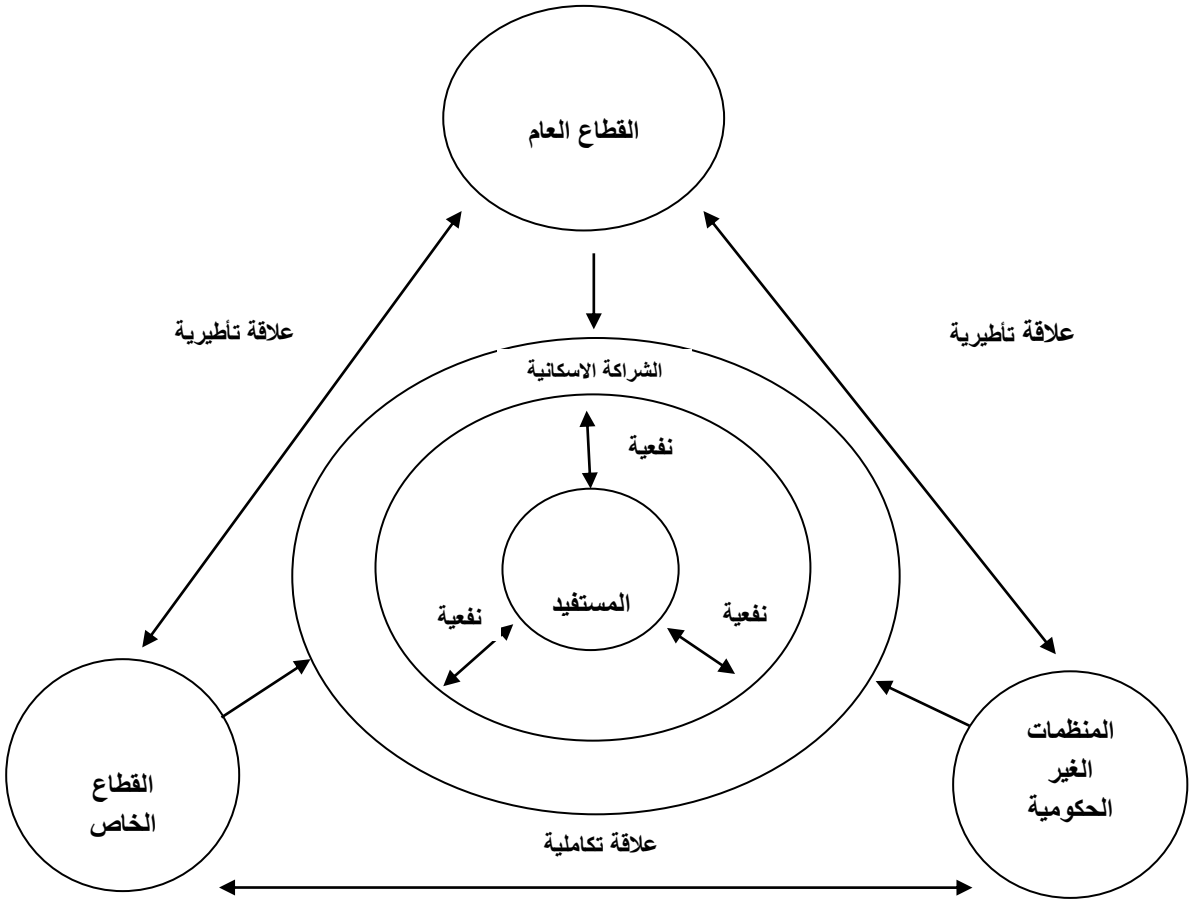
9-الاشكال



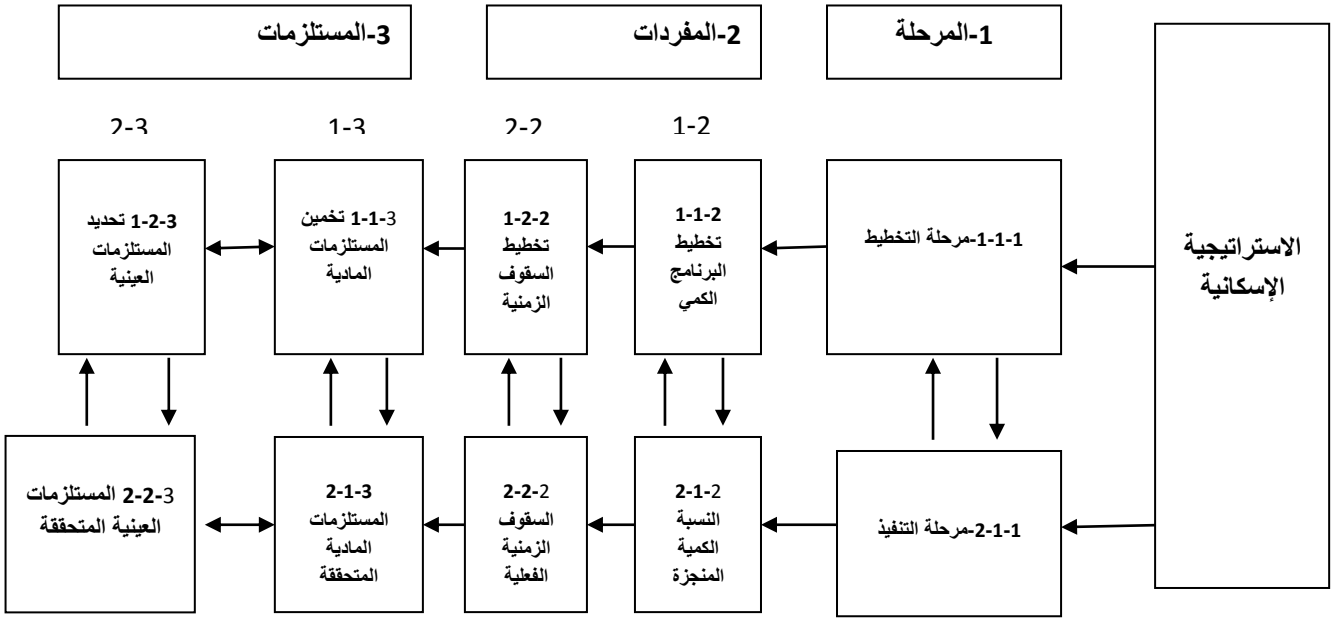
شكل رقم (1) الشراكة بوصفها منهجا لتيسير الأسكان حسب رؤية البحث. المصدر : الباحث



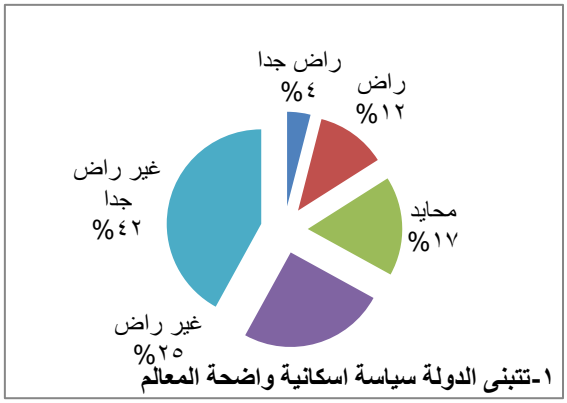
شكل (2): جوهر سياسة السكن الاجتماعي التساهمي في الجزائر، عملية ترقويه واجتماعية. المصدر:(بولجمر،1999، ص 21)



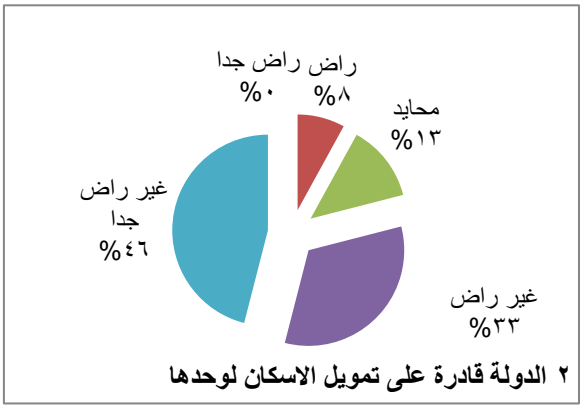
شكل رقم (3) بنية مركب صيغة الشراكة الاسكانية المقترحة -العناصر والعلاقات. المصدر: الباحث



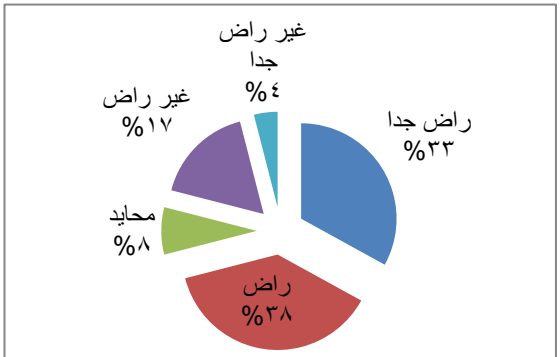
شكل (4) مفاصل الاستراتيجية الاسكانية التي في اطارها تعمل صيغة الشراكة المقترحة. المصدر: الباحث



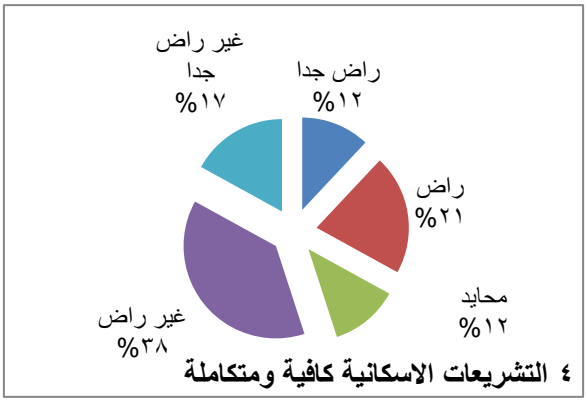
١-تتبنى الدولة سياسة اسكانية واضحة المعالم



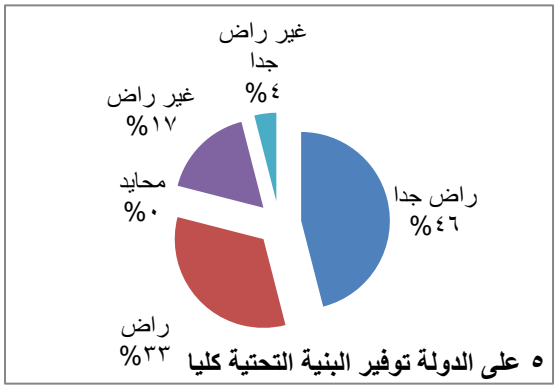
٢ الدولة قادرة على تمويل الاسكان لوحدها



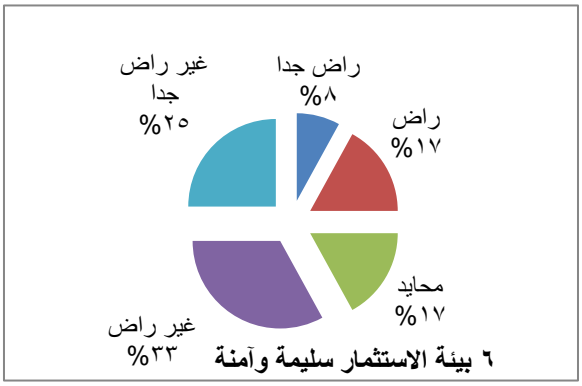
٣ الشراكة مع القطاع الخاص مجدية وضرورية



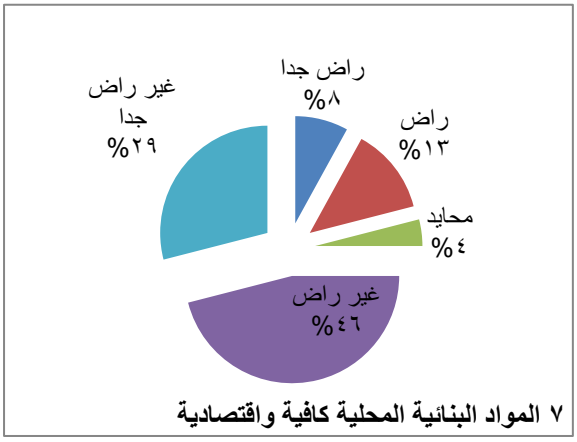
٤ التشريعات الاسكانية كافية ومتكاملة



٥ على الدولة توفير البنية التحتية كليا

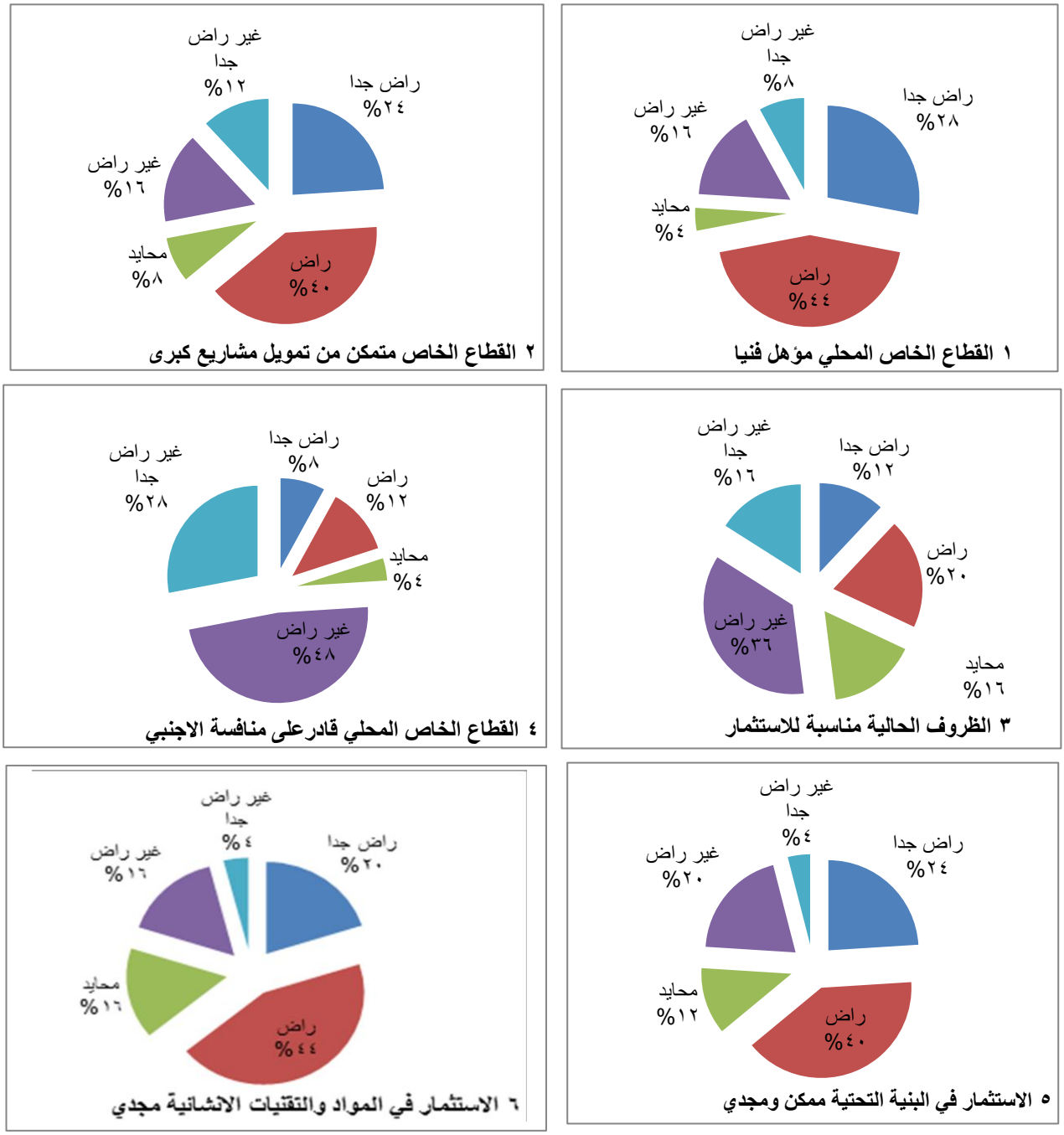


٦ بيئة الاستثمار سليمة وآمنة

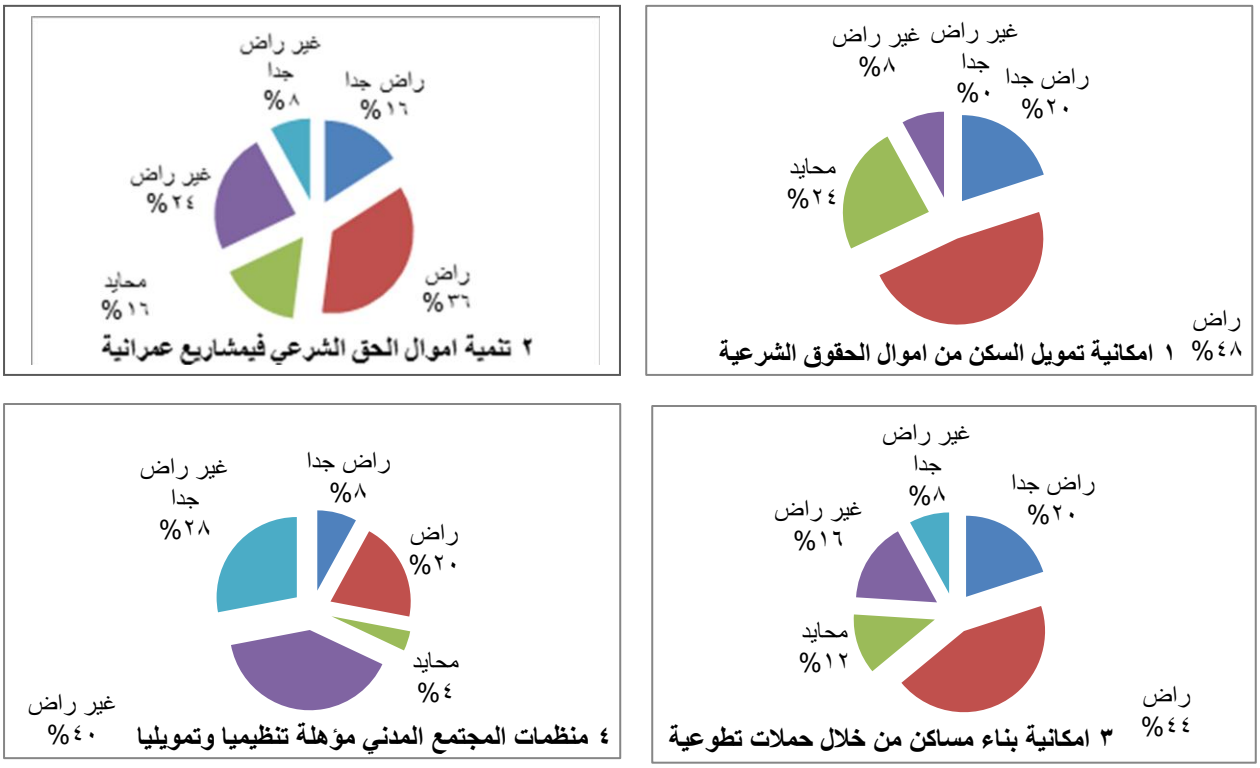


٧ المواد البنائية المحلية كافية واقتصادية

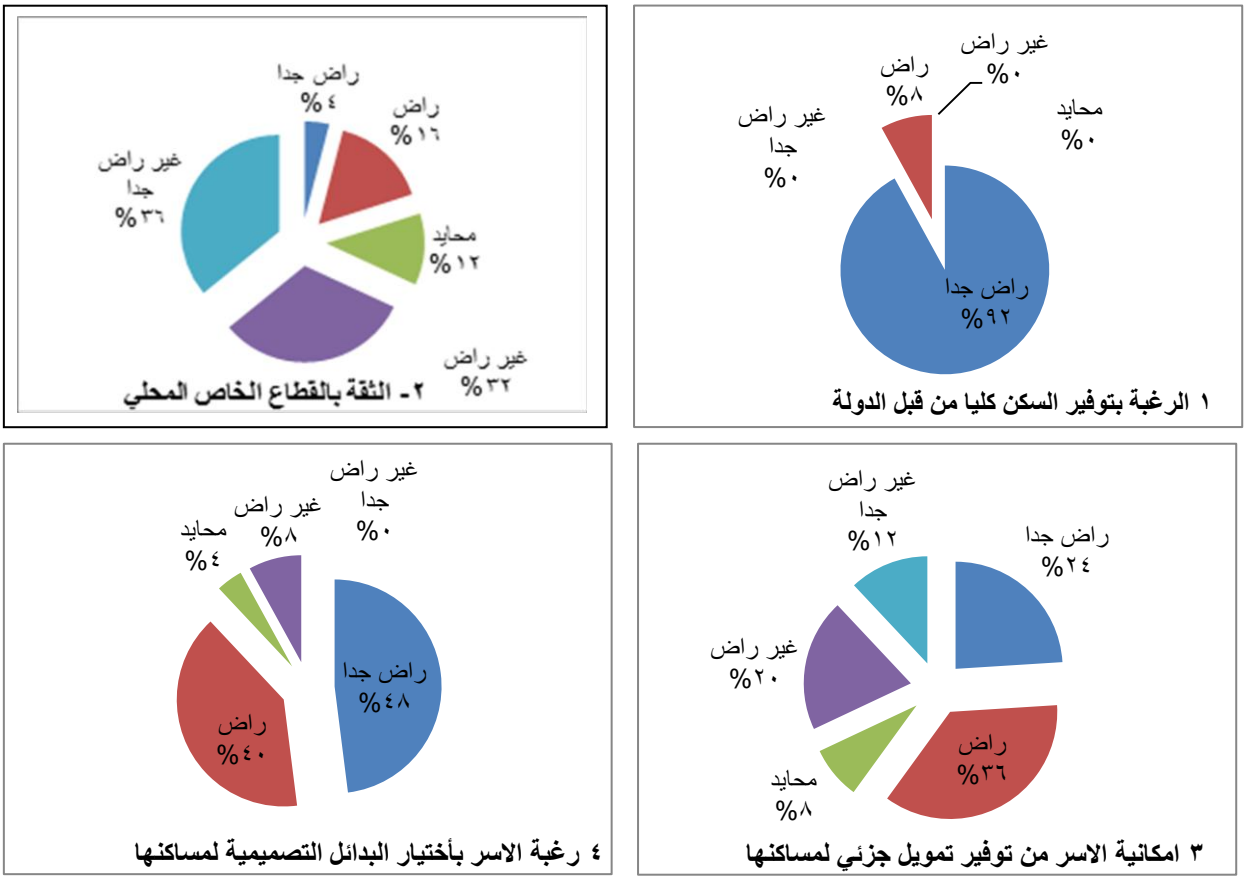
شكل (5) نتائج استبانة فئة القطاع العام. المصدر الباحث اعتمادا على جدول (4)



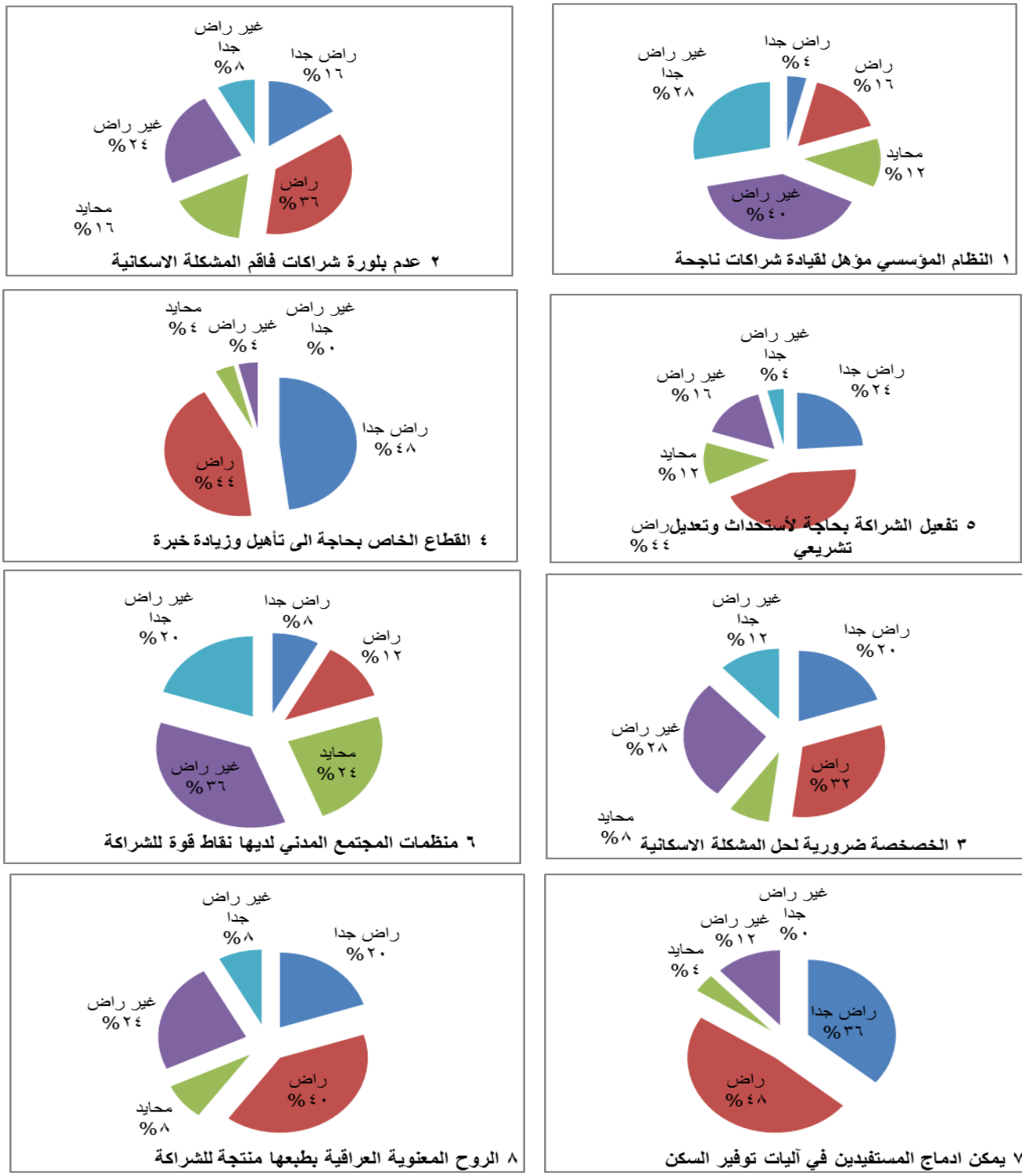
شكل (6) نتائج استبانة فئة القطاع الخاص. المصدر الباحث اعتمادا على جدول (4)



شكل (7) نتائج استبانة فئة المنظمات الغير الحكومية. المصدر الباحث اعتمادا على جدول (4)



شكل (8) نتائج استبانة فئة المستفيدين. المصدر الباحث اعتمادا على جدول (4)



شكل (9) نتائج استبانة فئة المختصين. المصدر الباحث اعتمادا على جدول (4)