

## تجارب الدول في مجال تطوير المناطق السكنية العشوائية

د. رضوان هاشم حمدون

مدرس القانون التجاري

كلية الحقوق-جامعة الموصل

د. مصطفى ناطق صالح

استاذ القانون التجاري المساعد

كلية الحقوق-جامعة الموصل

### الاستخلص

أصبح السكن العشوائي مشكلة كبيرة تثقل كاهل الدول والساكنين معا، نظرا لما تشكله من ابعاد تؤدي الى ظهور مشكلات خدمية وبيئية واجتماعية واقتصادية فضلا عن السمة البارزة والمشكلة الاكبر هنا وهي البناء السكني الفوضوي التراكمي غير الدقيق.

لذا كان على المتخصصين في المجال التشريعي معالجات لإيجاد تشريعات متنوعة لهذا الغرض، فظهرت التشريعات المتخصصة في هذا المجال وتجارب الدول المتعددة ايضا الاستفادة منها في ايجاد حلول متنوعة في مشكلة السكن العشوائي في العراق من خلال التجربة الاهم في ذلك الا وهي التجربة المصرية من خلال قانون رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ الخاص بإنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية، وتجارب دول اخرى، او معالجات معينة سواء اكانت على المستوى الاقليمي أم الدولي.

الكلمات المفتاحية: ( المناطق السكنية، العشوائيات، تجارب، تشريعات، الخدمات).

### Abstract:

Indiscriminate housing has become a major problem that weighs on both nations and residents, given the dimensions it creates that lead to the emergence of service, environmental, social, and economic problems as well as the salient feature and the biggest problem here which is the chaotic, cumulative, and inaccurate housing construction.

Therefore, specialists in the legislative field had to deal with solutions to find various legislations for this purpose. Specialized legislations in this field and the experiences of multiple countries also appeared to benefit from them in finding various solutions in the problem of random housing in Iraq through the most important experience in that, which is the Egyptian experience through Law No. 305 of 2008 regarding the establishment of the slums development fund, the experiences of other countries, or specific treatments, whether they are on the regional or international level.

**Key words: (Residential areas, Slums, Experiences, Legislation, Services).**

## القدمة

اولا: التعريف بموضوع البحث واهميته.

يعد السكن العشوائي عائقا كبيرا في سبيل تطور الدولة وتحقيق تنميتها الاقتصادية، حيث يؤدي ظهورها الى مشكلات خدمية وبيئية واجتماعية واقتصادية فضلا عن السمة البارزة والمشكلة الاكبر هنا وهي البناء السكني الفوضوي التراكمي غير الدقيق.

وهذا بالتالي سيؤدي لوجود عجز كبير لدى مؤسسات الدولة في تقديم الخدمات المتنوعة لسكان هذه المناطق لانتشارها ومساحتها الواسعة .

وفي العراق المشكلة كبيرة ايضا حيث بلغت العشوائيات فيه على وفق احصائية عام ٢٠١٥ بحدود ٤٠٠ الف مسكن، وفي بغداد على وفق احصائية ذات السنة اعلاه ما يقرب ٦٠٠ منطقة عشوائية.

فحاولت الدول ايجاد التشريعات والمعالجات المتنوعة الخاصة بالموضوع، فظهرت التشريعات المتخصصة في هذا المجال وتجارب دول متعددة ايضا وضرورة الاستفادة منها في العراق ، ومن خلال التجربة الاهم في

ذلك الا وهي التجربة المصرية من خلال قانون رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ الخاص بإنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية والتجربة البريطانية والتجربة الفرنسية وغيرها من الدول التي اصدرت تشريعات متخصصة في هذا المجال، او معالجات معينة سواء اكانت على المستوى الاقليمي ام الدولي.

### ثانيا: مشكلة البحث.

تتمثل اهم المشاكل بهذا الشأن في ضعف التشريعات والقرارات وعدم تطبيقها بشكل صحيح وانتشار هذه المساكن بشكل عشوائي مما يؤثر على التنمية بشكل عام في المدينة، وضعف الاجهزة الرقابية ذات الصلة.

### ثالثا: تساؤلات البحث.

يبحث الموضوع في الاجابة عن التساؤلات التالية: مفهوم المناطق العشوائية وماهي أسباب ظهورها، وهل توجد معالجات وتجارب دقيقة ومهمة بهذا الخصوص التي يمكن ان يستفاد منها العراق في مجال توفير السكن المناسب للعوائل وانهاء حالة العشوائيات السكنية.

### رابعا: منهج البحث وهيكلته.

سيتم معالجة الموضوع من خلال المنهج التحليلي والوصفي لهذه الحالة، وتسليط الضوء على التشريعات القانونية في العراق ومصر والتجارب ذات الصلة بالموضوع كما في مصر وفرنسا وبريطانيا، وعلى وفق الخطة التالية:

المبحث الاول: مفهوم المساكن العشوائية.

المطلب الاول: تعريف المساكن العشوائية.

المطلب الثاني: اسباب ظهور المساكن العشوائية.

المبحث الثاني: تجارب الدول في مشكلة المساكن العشوائية.

المطلب الاول: التجربة المصرية.

المطلب الثاني: التجربة الفرنسية.

المطلب الثالث: التجربة البريطانية.

## المبحث الاول

### مفهوم المساكن العشوائية

ان وجود نوعية خاصة من المساكن للأفراد تحتاج الى وقفة منا خصوصا اذا ما كانت هذه المساكن لا تتلاءم مع كافة المعطيات القانونية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمعاشية لهذه الاسر الشاغلة لها والتي يطلق عليها غالبا بالأحياء او المناطق العشوائية.

لذا كان علينا هنا ان نبين مفهوم هذه المساكن وخصائصها المميزة لها، وتاريخ ظهورها، واهم الاسباب التي ادت الى نشوئها وانتشارها بشكل كبير في كل دول العالم، وذلك على وفق المطلبين التاليين.

### المطلب الاول

#### التعريف بالمساكن العشوائية وخصائصها

ان مصطلح المساكن العشوائية بحاجة الى بيان معناها اللغوي والاصطلاحي ايضا واهم المراحل التاريخية التي ظهرت فيها لأول مرة مثل هذه المناطق، وذلك على وفق التالي:

#### اولا: تعريف المساكن العشوائية:

لابد هنا من توضيح معنى المساكن العشوائية في اللغة والاصطلاح وعلى وفق الفقرتين التاليين:

اولا: تعريف المساكن العشوائية لغة: المساكن لغة: سَكَنَ ، يَسْكُنُ ، سَكَنًا وَسُكُنَى ، فهو ساكن ، والمفعول مَسْكُونٌ ، سَكَنَ الدَّارَ : أَقَامَ فِيهَا ، قَطَنَ فِيهَا ، وَسَكَنَ

سُكُونًا : فَرَّ ، وَسَكَّنْتُهُ تَسْكِينًا ، وَسَكَّنَ دَارَهُ ، وَأَسَكَّنَهَا غَيْرَهُ ، وَالاسْمُ : السَّكْنُ ، وَالسُّكُنَى<sup>(١)</sup>.

وسكن في المكان: أقام به واستوطنه، وقال الله تعالى: {وَإِذْ قِيلَ لَهُمْ اسْكُنُوا هَذِهِ الْقَرْيَةَ}<sup>(٢)</sup>.

وأما العشوائيات لغة فهي: عشا يعشو اي ساء بصره ليلا او نهارا والعشاوة سوء البصر، والعشواءُ : مؤنث الأَعشى . ويقال : هو يخبِطُ خَبَطَ عَشْوَاءَ : يُخْطِئُ و يصيب ، وهم في عَشْوَاءَ من أمرهم : في حَيْرَة وَقَلَّةِ هِدَايَةٍ . وَرَكِبَ الْعَشْوَاءَ : خَبَطَ أَمْرَهُ عَلَى غَيْرِ بَصِيرَةٍ . ويقال هو يخبِطُ خَبَطَ عَشْوَاءَ اي يتصرف بالأمر بلا بصيرة<sup>(٣)</sup>.

ثانيا: تعريف المساكن العشوائية اصطلاحا: اما اصطلاحا فعرفت المناطق او المساكن العشوائية بانها: "مناطق لا يجوز البناء عليها قانونيا لكونها اما اراضي زراعية او اراضي دولة او غير مخططة وغير خاضعة للتنظيم"<sup>(٤)</sup>.

وعرفها اخر بانها: "نمو مجتمعات وانشاء مبان لا تتماشى مع النسيج العمراني للمجتمعات التي تنشأ بداخلها او حولها ومتعارضة مع الاتجاهات الطبيعية للنمو والامتداد وهي مخالفة للقوانين المنظمة للعمران"<sup>(٥)</sup>.

(١) مجد الدين الفيروز ابادي، المعجم: القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠٥، ص١١٣؛ زين الدين الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، ١٩٩٩، ص٧٧؛ ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤، ص٨٨.

(٢) سورة الاعراف/ الآية ١٦١.

(٣) المنجد في اللغة والاعلام، ط٣١، دار المشرق، بيروت، ١٩٩١، ص٥٠٧. و ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٥٦.

(٤) ممدوح خليل، سكان العشش والعشوائيات، ورقة عمل مقدمة لندوة نقابة المهندسين في القاهرة، ١٩٩٣، ص١٧.

وعرفت ايضا بانها: "السكن الخالي من الخدمات الاساسية وغير القانوني ويوجد في تجمعات تفتقر لأدنى درجات الراحة والامان والخدمة وتنتشر بها الاوبئة والجرائم وغيرها من الامور وتنمو مبانيها بشكل مخالف لكل اسس وقوانين التنظيم العمراني المعمول بها في الدولة"<sup>(٢)</sup>.

ولقد عرف المعهد العربي لإنماء المدن هذه المناطق ايضا بانها: "مناطق اقيمت مساكنها من غير ترخيص في اراضٍ تملكها الدولة او يملكها اخرون وغالبا ما تقام هذه المساكن خارج نطاق الخدمات الحكومية ولا تتوفر فيها الخدمات والمرافق الحكومية لعدم اعتراف الدولة لها"<sup>(٣)</sup>.

ووضح برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية هذا الامر من خلال توضيحه ان العشوائيات والاسر التي تعيش في هذه الاماكن تمثل مجموعة افراد يعيشون بمناطق متمدنة لكنها غير مخططة وتفتقر غالبا للخدمات الرئيسة للحياة الكريمة<sup>(٤)</sup>، ولم نجد تعريفا تشريعيًا لهذه المناطق سواء في العراق او مصر.

ومن خلال ذلك فان هذه المناطق تعد غير قانونية لعدة اسباب تتمثل بان ملكية الارض التي تم البناء عليها غير مسجلة بصورة صحيحة او تعارض المنطقة مع التخطيط العمراني او ان المباني تم بناؤها بشكل لا يتوافق مع اسس البناء والهندسة العلمية.

ومن خلال الاطلاع على الموضوع نجد ان هناك تسميات كثيرة ومصطلحات تطلق على هذه البيئة السكنية ومن بينها: "المناطق المتدهورة

(١) فراس جاسم، العشوائيات في العراق، دائرة البحوث، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٧، ص ١٤.

(٢) بادره عيسى ابو رمان، المساكن العشوائية مشاكل وحلول، جامعة البلقاء التطبيقية، الاردن، بحث متاح على: [www.bau.edu.jo](http://www.bau.edu.jo)، ص ١. اخر زيارة ٢٠٢٠/٣/٥.

(٣) المعهد العربي لانماء المدن موقع المعهد: <http://www.araburban.org> / اخر زيارة ٢٠٢٠/٣/١.

(٤) تقرير برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠٠٩، ص ٦٠ متاح على الموقع: <https://www.un.org/ruleoflaw/ar/knowledge-resources/document-repository/> اخر زيارة ٢٠٢٠/١/٢٢.

والمناطق المتخلفة ومناطق التعدييات ومناطق الصفيح<sup>(١)</sup>، والمستوطنات غير الرسمية<sup>(٢)</sup> السكن القزمي والسكن السرطاني والمتجاوزين ومدن التنك<sup>(٣)</sup> المناطق التلقائية والمناطق غير المرخصة والمناطق غير المخططة<sup>(٤)</sup> وغيرها".

ومما سبق نجد ان هذه المسميات المتنوعة تشترك جميعها بسمة مميزة الا وهي اعمال البناء او التطوير غير مرخص له وبأراضٍ غير مملوكة لأصحاب البناء.

ولابد هنا من التوضيح بشأن الظهور الاول لمثل هذه المناطق السكنية العشوائية كان منذ القرن التاسع عشر بدول أوروبا وظهور اول عشوائيات في مصر عام ١٩٠٥<sup>(٥)</sup>، وفي العراق بدأت هذه المشكلة بالظهور منذ ثلاثينيات القرن العشرين وانتشرت اكثر في الخمسينات ولتتفاقم اكثر بعد عام ٢٠٠٣ حيث بلغت عدد المساكن العشوائية على وفق إحصائية وزارة التخطيط بحدود (٣٤٦٨٨١) مسكن بنسبة ٨% من اجمالي عدد المساكن في العراق وسجلت بغداد لوحدها اعلى نسبة بلغت ٣٣% من مجموع المساكن على وفق لإحصائية عام ٢٠١٢<sup>(٦)</sup>، وارتفعت هذه النسبة عام ٢٠١٧ حيث بلغت التجمعات العشوائية

(١) عواطف الشريف، المشكلات البيئية للمناطق العشوائية في جنوب مدينة جده، مجلة

جامعة الملك عبد العزيز، مجلد ٢٤، عدد ١، ٢٠١٢، ص١٤٨.

(٢) خالد الزهراني، المناطق العشوائية بمكة المكرمة بين الواقع والمأمول، رسالة ماجستير،

كلية الهندسة، جامعة ام القرى، ١٤٣٦هـ، ص٣٧.

(٣) فراس جاسم، مصدر سابق، ص١٤.

(٤) وجدي شفيق، دور الجمعيات الاهلية في تطوير المناطق العشوائية، مجلة حوليات آداب

عين شمس، مجلد ٣، عدد ١، كانون الثاني-آذار ٢٠١٥، ص١٠٢.

(٥) حنان عبد الكريم، مشكلة السكن العشوائي في مدينة الحلة، اطروحة دكتوراه، كلية

التربية، جامعة واسط، ٢٠١٦، ص١٥؛ د. محمد نبوي وعمرو محمد، دراسة تحليلية

لأساليب التعامل مع المناطق العشوائية بالمدن المصرية، المنتدى الوزاري العربي الاول

للإسكان والتنمية الحضرية، مصر، بلا سنة، ص٢.

(٦) موقع وزارة التخطيط العراقية: <https://mop.gov.iq/page/view/details?id=6>

اخر زيارة ٢٠٢٠/٢/١٥.

العشوائية في عموم العراق (٣٦٩٠) تجمعا سكنيا تضم (٥٢١٩٤٧) مسكن وبلغ عدد سكان العشوائيات (٣٢٩٢٦٠٦) مليون نسمة<sup>(١)</sup>. وفوق كل ذلك نلاحظ في الآونة الأخيرة سيطرة الجمعيات التعاونية مع جهات متنفذة على الأراضي الزراعية بسبب عدم استغلالها من قبل الحكومات المتعاقبة من اجل استغلالها وبناء سكن ملائم لضعيفي الدخل عليها.

### ثانيا: خصائص المساكن العشوائية:

يتميز السكن العشوائي من غيره بعدة خصائص لا بد من توضيحها هنا كالتالي:

١- البناء لا يخضع للمعايير المطلوبة من الناحية التخطيطية والعمرائية، مع تواجده بمناطق حديثة العمران، وعدم الحصول على اجازة بناء رسمية<sup>(٢)</sup>

٢- اقتصار الخدمات الاساسية على منطقة دون غيرها وبشكل عشوائي غير منظم<sup>(٣)</sup>.

٣- البنية التحتية غير متلائمة وليست بالمستوى المطلوب لخدمة المواطنين فيها<sup>(٤)</sup>.

ومما سبق ذكره، توصلنا الى ان المناطق السكنية العشوائية هي مناطق تنشأ بعيدا عن التنظيم القانوني والهندسي العمراني من قبل اشخاص يفتقرون للإمكانيات المادية المطلوبة للحصول على السكن المناسب والصحيح واللائق بكرامة الانسان، وتتسبب مثل هذه العشوائيات بتشويه المدينة وظهور المشكلات المتنوعة الناجمة عن ضعف الثقافة البسيطة لساكني هذه المناطق.

(١) خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، وزارة التخطيط العراقية، حزيران ٢٠١٨، و ١٧٧.

(٢) فرج مصطفى، استراتيجيات تطوير المناطق العشوائية في محافظات غزة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة الاسلامية، غزة، ٢٠١١، ص ٦٥.

(٣) وجدي شفيق، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٤) بادرة عيسى، مصدر سابق، ص ٥.

## المطلب الثاني

### اسباب ظهور المساكن العشوائية

ان المناطق والاحياء السكنية العشوائية لم تظهر بين ليلة وضحاها، بل تفاعلت معها عدة اسباب كان نتيجتها ظهور هذه المناطق شيئا فشيئا لتصل الى احياء او مدن متعددة ومختلفة الاحجام داخل المدن الكبرى وكان من بين اهم الاسباب المؤثرة في انتشارها هي:

- ١- زيادة السكان بشكل كبير في المدن الكبيرة من خلال الزيادة الطبيعية وكذلك الهجرة من الريف<sup>(١)</sup>.
- ٢- تزايد معدلات الفقر والعوز بشكل كبير وعدم وجود ادارة مخاطر محددة لمعالجة الازمات المتسارعة<sup>(٢)</sup>.
- ٣- ضعف الرقابة وتطبيق القانون بشكل واضح وصارم والمتابعة المستمرة بين جهات البلديات للقضاء على هذه الظواهر قبل انشائها او الحد منها<sup>(٣)</sup>.
- ٤- تراجع التخطيط العمراني وعدم الاهتمام بالتنمية الاقتصادية وتركز الخدمات الاساسية والمهمة على المناطق الرئيسية في المدن الكبيرة او العاصمة<sup>(٤)</sup>.
- ٥- الترحيل الجبري او حالات النزوح للمواطنين من اماكن سكناهم المعتادة الى مدن اخرى داخل الدولة مع ضعف الحالة المادية وعدم وجود خطط لاستيعاب ومعالجة مثل هذه الامور ادى الى تفاقم هذه المناطق<sup>(٥)</sup>.

(١) عواطف الشريف، مصدر سابق، ص١٥٥.

(٢) خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، مصدر سابق، ص٢٢.

(٣) فراس جاسم، مصدر سابق، ص١٤.

(٤) د. محمد نبوي وعمرو محمد، مصدر سابق، ص٣.

(٥) د. انتظار جاسم ود. شروق نعيم، تطوير البيئة الحضرية للمناطق العشوائية مدينة بغداد انموذجا، مجلة البحوث الجغرافية، جامعة الكوفة، العدد ٢٣، ٢٠١٦، ص٣٦٣.

٦- ارتفاع قيمة الاراضي المخصصة للسكن وارتفاع بدلات الايجار للمنازل او الشقق السكنية اثرت بشكل كبير من خلال ايجاد هذه الاحياء والمناطق السكنية العشوائية<sup>(١)</sup>.

٧- عدم وجود دعم حقيقي وفعلي ملموس لقطاع الاسكان لذوي الدخل المحدود او المتقاعدين من قبل الدولة<sup>(٢)</sup>، اثر بشكل كبير لظهور مساكن بائسة تفتقر للخدمات الاساسية الحقيقية للسكان.

٨- تعدد التشريعات وعدم تطبيقها بشكل صحيح ووجود ثغرات قانونية عديدة فيها وعدم واقعتها لمعالجة مثل هذه المشكلات الكبيرة<sup>(٣)</sup>، فوجود العديد من القرارات لمعالجة الموضوع كما في قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١م، الذي عد الاعمال وتصرفات الواقعة على عقارات مملوكة للدولة والبلديات فيها تجاوز وغير قانونية، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٤٤٠ لسنة ٢٠٠٨ الذي جاء بمعالجة لهذه الحالات من خلال تأجير عقارات الدولة المشغولة من ساكنيها عند عدم حاجة الوزارة او الدائرة لها وغيرها من القرارات التي كانت تؤكد على متابعة ومعالجة حالات السكن العشوائي او ازالتها وفرض الجزاءات المناسبة على المخالفين للتقليل من هذه الحالات قدر المستطاع مع ضرورة ايجاد معالجة حقيقية فعلية لهؤلاء المتجاوزين بأماكن اخرى تليق بكرامتهم الانسانية وتوفر الخدمات الأساسية للعيش اللائق والكرام، والافادة من تجارب الدول الاقليمية وغيرها في معالجة مثل هذه المشاكل.

(١) محمد محمود، العشوائيات والتجارب العربية والعالمية، ص٣، متاح على الموقع الالكتروني:  
<https://scholar.cu.edu.eg/?q=mmyoussif/publications/>

تاريخ اخر زيارة ٢٠٢٠/٣/١ .

(٢) د. شكيب بشماني وبراءة ابو كف، تحديد الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للأسر في مناطق السكن العشوائي بمحافظة اللاذقية باستخدام التحليل العامل، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٤٠، العدد ٥، ٢٠١٨، ص٣١١.

(٣) د. محمد نبوي وعمرو محمد، مصدر سابق، ص٣.

## المبحث الثاني

### تجارب الدول في المساكن العشوائية ومعالجتها التشريعية

من خلال النمو المتسارع الذي شهدته معظم الدول النامية وخاصة الدول العربية و خلال فترة القرن العشرين ظهرت العديد من مشكلات لم يكن متعارف عليها في السابق، ومن افرازات ذلك النمو الحضاري المتسارع ظهرت العشوائيات حول اطراف المدن.

ويلاحظ وجود العديد من المناطق العشوائية ولم يقتصر ذلك على الدول العربية التي تعاني من المشكلات الاقتصادية فحسب، وانما ظهرت هذه العشوائيات في الدول ذات الدخل المرتفع او المتوسط<sup>(١)</sup>.

وتعددت الدراسات الرامية إلى السيطرة على هذه المشكلات من خلال تقديم معالجات مناسبة لها، حيث أدت التحولات الاقتصادية في الآونة الأخيرة إلى تغير جذري في طبيعة العمل والإنتاج لدى الناس فقل الاهتمام بالقطاع الأولي (الزراعي)، وقد نتج عن ذلك إهمال المناطق الريفية وهجرة سكانها إلى مناطق الحضر مما أدى إلى اختلال في الأنظمة الاقتصادية وعلاقتها مع الكثافات السكانية بين الأقاليم، فظهرت علوم التخطيط الإقليمي والمحلي لكي توازن بين التجمعات السكانية والأنظمة الاقتصادية والحضرية بشكل عام . وقد تفاقمت المشكلات البيئية. وبدأ الإنسان يعاني من اكتظاظ مراكز المدن والأزمات المرورية . وأثر التطور العمراني السريع على المباني التاريخية مما تسبب في زوال أعداد كبيرة منها في معظم المدن التي تتميز بقيمة حضارية وتاريخية.

وبينت دراسة أجراها المعهد العربي لإنماء المدن أن نحو ٦٠% من العشوائيات في المجتمع العربي توجد على أطراف المدن و ٣٠% توجد خارج النطاق العمراني، وتوجد ٨% فقط وسط العاصمة. كما كشفت تلك الدراسة عن أن ٧٠% من تلك العشوائيات قد شيدت بطريقة فردية و ٢٢% شيدت بطريقة

(١) محمد محمود يوسف، مصدر سابق، ص ٥.

جماعية. ولا تزيد نسبة المباني المستأجرة في الأحياء العشوائية عن ٧٠%<sup>(١)</sup>. كما أوضحت تلك الدراسة أن معظم العشوائيات في الدول العربية تفتقر لخدمات الصرف الصحي. ومياه الشرب النقية ونقص المواد الغذائية وتنتشر فيها البطالة والجريمة والمخدرات والاعتداء على الممتلكات وتشكل المساكن العشوائية في الدول العربية معوقاً للتنمية، وبؤرة للمشاكل الاجتماعية والصحية والأمنية<sup>(٢)</sup>.

وفي العراق يمكن ان نقول بأن ظاهرة العشوائيات تبدو بشكل واضح للعيان اذ قلما نجد خاصة في العاصمة بغداد قضاء او ناحية تخلو منها وبأشكال واحجام مختلفة، وقد تعاملت القوانين العراقية مع موضوع العشوائيات للحد منها وعالج المشرع العراقي هذه المشكلة بجملة من القرارات والتشريعات منذ ثلاثينيات القرن الماضي شهدت جميع مدن العراق الحضرية هذه التجاوزات سواء كانت هذه التجاوزات بالمدن ولها صلة بحق الملكية ، اي تشييد المواطن على ارض لا يملكها، وغالبا ما تعود ملكيتها للدولة وبالأخص لأمانة بغداد او وزارتي الدفاع والمالية<sup>(٣)</sup>. وما يهمنا من هذا الحديث تجارب الدول في السكن العشوائي ومعالجتها التشريعية خصوصا في الحالة المصرية والفرنسية والبريطانية، وهذا ما سيتم بيانه في المطالب التالية:

## المطلب الاول

### التجربة المصرية

يحتل تحسين مناطق الإسكان غير الرسمي أهمية بالغة بخطط التنمية للدولة المصرية ، وتتنوع ما بين الاحلال والتجديد وإعادة التسكين...الخ.

(١) محمد محمود يوسف، مصدر سابق، ص ٤.

(٢) د. فتحي حيسن عامر، العشوائيات والاعلام في الوطن العربي، بدون دار نشر، ٢٠١١، ص ١٥٥.

(٣) م.م. شيماء مطشر حمزة، المناطق العشوائية في مدينة بغداد، بحث مقدم لمجلة الهندسة والتنمية، كلية الهندسة، الجامعة المستنصرية، المجلد التاسع عشر، العدد الاول، كانون الثاني ٢٠١٥، ص ٧.

وتركز التجربة المصرية على مدخل إعادة التسيكين للتعامل مع المناطق غير الأمانة باختلاف سياستها ما بين إعادة التسيكين في نفس الموقع أو إعادة التسيكين في منطقة أخرى، حيث تمثل عملية إعادة التسيكين إشكالية كبرى تتأرجح ما بين موافق و معارض، وبرغم اختلاف اساليب تطبيقها الا انه في بعض الأحيان تصبح امرأ حتمياً وتهدف هذه التجربة الى الوصول لعوامل نجاح مشاريع إعادة تسيكين المناطق غير الأمانة.

واعتمدت التجربة المصرية على الاستفادة من مشاريع دول سبقتها في معالجة هذا الامر، والاستفادة منها في تطوير هذه المناطق السكنية من خلال اعتمادها على مشاريع إعادة تسيكين المناطق العشوائية وتمثل مداخل اعادة اعادة تسيكين هذه المناطق حلاً مثالياً للدول رغبة منها في تحقيق الاهداف الانمائية، والتخلص من المناطق العشوائية وتجميل المدن والحد من الجريمة وحماية الاراضي الثمينة، والغرض من التسيكين اما لأغراض عمرانية او اغراض اجتماعية<sup>(١)</sup>.

وبصدور القانون رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ والخاص بإنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية المصري حيث عالج العديد من الامور من بينها حصر المناطق العشوائية وتطويرها وتنميتها ووضع الخطط اللازمة لتخطيطها عمرانياً، وامدادها بالمرافق الاساسية وهو ما اكدته المادة (٢) من القانون رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ بمباشرة العمل بهذا الصندوق وتتولى الجهات المعنية من وزارات ووحدات ادارية العمل من اجل امداد كل الجهات بالخبرات العملية والمعلومات والمساعدات اللازمة، على وفق ما نصت عليه المادتين (٣، ٤) من القانون اعلاه، وهناك العديد من الامثلة على معالجة تلك العشوائيات في جمهورية مصر العربية وهو مشروع اعادة التسيكين بمدينة السادس من اكتوبر عام ٢٠١١ وقد راعى هذا المشروع الحالة الاجتماعية والمالية للسكان بعدم

(١) هدى رجاء القطاط. العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية دراسة تحليلية للوضع القائم. والأساليب المختلفة للتعامل، مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مصر، ٢٠٠٨، ص ٣٣.

استحصال اي مبالغ من القاطنين سواء كانت للإيجار او للخدمات، وكذلك مشروع اعادة تسكين بمنطقة زينهم بمدينة القاهرة<sup>(١)</sup>.

ويقوم برنامج تطوير العشوائيات على ضرورة تبني فكرة التخطيط والتطوير بمشاركة القطاع الخاص والمستثمرين العرب والاجانب في تنفيذ هذا البرنامج وتقنين الحيازات في العشوائيات لحفظ حقوق الدولة وتنشيط السوق العقاري من خلال تسجيل المباني وتطبيق مبدأ استعادة التكلفة في تنفيذ مشروعات التطوير لضمان استدامة تلك المشروعات. ووضح الجهاز المركزي المصري للتعبة العامة والاحصاء بان تنفيذ وتطوير وتنمية المناطق العشوائية بدأ منذ عام ١٩٩٣، وعلى مراحل تم ادراج ثمانية محافظة في خطط التطوير الاولى وهي القاهرة الاسكندرية القليوبية والجيزة وسوهاج واسيوط وقنا واسوان وبدأ- المرحلة الثانية للتطوير ١٩٩٨/١٩٩٩ بإضافة اربع محافظات اخرى وهي الشرقية كفر الشيخ المنوفية والبحيرة ، وبدأت المرحلة الثالثة في عام ٢٠٠٢/٢٠٠٣ وتم اضافة ٤ محافظات اخرى دمياط الدقهلية والبحر الاحمر ومدينة الاقصر وقد استخدمت مصر استراتيجية شاملة لتقليص ازمان السكن لديها ، فقد تميز الانتاج السكاني بقوه حيث تم بناء مدن جديدة مثل (مدينة السادات والعاشر من رمضان والعبور ومدينة ٦ اكتوبر ... الخ) في العديد من المناطق الصحراوية وهو ما أسهم بخفض الحاجة السكنية وذلك برفع الكثافات السكانية مع تقليص تكلفة البنية التحتية.

وتعد التجربة المصرية احدى الخبرات الاسكانية المهمة في الوطن العربية نسبة الى حجم التدخل الذي جرى على واقع الارض وهي خبرة تستحق الدراسة من الناحية القانونية والاستثمارية بالنسبة لمحدودي الدخل وبالرغم من قوة التدخل الاسكاني في مصر والمحاولة في خفض التكلفة البنائية الا ان مشكلة السكن العشوائي مازالت قائمة ويعدها بعض المختصين القانونيين المصريين في زيادة مستمرة ، وهذا يعني ان التدخل الرسمي في حل المشكلة من خلال بناء وحدات سكنية جديدة يبقى محدوداً ويحتاج الى دعم من نوع اخر يعتمد بشكل اساسي على جهود الناس المعنيين مباشرة في المشكلة السكنية.

(١) صندوق تطوير المناطق العشوائية، لجنة تقرير الاحتياجات الخدمية لتوطين سكان المناطق المهدة للحياة بمدينة ٦ اكتوبر، القاهرة، ٢٠١١.

## المطلب الثاني

### التجربة الفرنسية

تشتهر العاصمة الفرنسية باريس بأنها واحدة من أهم الوجهات السياحية في العالم، ولطالما صنفت بأنها عاصمة الأناقة والجمال. إلا أن ذلك لا يمنع أن تجد فيها بعض الأحياء الفقيرة التي يعيشها سكانها ضمن منازل بدائية محرومة من أبسط مقومات الحياة. وبصدور مشروع استبدال المباني القديمة والمرافق الأخرى سنة ١٩٦٠ حيث تم التخطيط له من قبل الحكومة الفرنسية فخضعت باريس خلال الفترة الأخيرة لتجديد مبانيها وترميم الآثار والقصور والمباني الأخرى ذات القيمة الجمالية ، وبعد ذلك صدر تعديل ينص على الزام ملاك المباني بتنظيف واجهات ابنيتهم وتلميعها وهكذا تحولت باريس في منتصف الستينات الى مدينة براقية . كما وبدأت عمليات بناء جديدة فارتفعت فيها العديد من ناطحات السحاب واكتمل برج موان ومنتبارناس ذو الثمانية وخمسون طابقاً في عام ١٩٧٣ وهو اعلى مبنى في فرنسا . فأصدر مجلس المدينة في عام ١٩٧٣، قراراً بتحديد ارتفاع المباني ، لان ارتفاعها يقلل من رونق وسحر المدينة وحددت بلدية باريس عدد الطوابق التي تقام في قلب المدينة بعشرة طوابق فقط، واستمرت صناعة الإنشاء والتعمير في الازدهار في المدينة وإن كانت عملية إنشاء الناطحات قد انتقلت إلى الضواحي<sup>(١)</sup>.

ومن اجل معالجة وضع المدينة من الناحية العشوائية قامت بلدية باريس بإزالة المرافق القديمة، من أسواقها وهو سوق لي هالـ Les Halles ، وأسواق الأغذية الرئيسية للمدينة، بعد أن أصبحت شوارعها الضيقة ومبانيها القديمة، التي كان يعمل بها نحو ٣٠ ألف شخص، عاجزة عن خدمة المدينة ، هذا إضافة إلى أن الحركة في السوق كانت تعطل حركة المرور. وقد اكتملت عملية الإزالة عام ١٩٧٤، بعد أن نُقل معظم عمليات البيع بالجملة إلى منطقة رونجي، جنوبي باريس. أما سوق لي هال، فقد حل محله مركز تجاري وثقافي يُعرف باسم لي فورام دي هال، وهو مركز تقع أربعة من طوابقه الخمسة تحت الأرض ويُعدّ الطابق الأسفل منه أكبر محطة لشبكة مترو الأنفاق الإقليمي، وهي

(١) محمد محمود يوسف. مصدر سابق، ص ١٣.

الشبكة التي تربط الضواحي الغربية والشرقية والجنوبية بباريس بقطارات تصل سرعتها إلى ١٠٠ كم في الساعة . مع مطلع السبعينيات من القرن العشرين، نجحت بلدية باريس بإكمال إنشاء طريق سيارات سريع طوله ٣٥ كم حول باريس، وفي عام ١٩٧٤ أنشئ طريق سياراتٍ يمتد من الشمال إلى الجنوب. وفي عام ١٩٧٦، أنشئ طريق آخر من الشرق إلى الغرب. وفي عام ١٩٧٨، أُفتُتِح لاديفانس في الضواحي القريبة من المدينة، يضم المجمع مكاتب ومحلاتٍ تجارية ومرافق رياضية وترفيهية وشققاً سكنية<sup>(١)</sup>.

### الطلب الثالث

#### التجربة البريطانية

بعيدا عن الاضواء الخاطفة والحضارة التي تشهدها شوارع الدولة العظمى فهناك العديد من الاماكن تعد الاكثر فقرا في العالم ، ففي سبعينات القرن كانت هذه المناطق في العالم تشهد على ان بريطانيا لا تختلف عن بقية الدول من ناحية التقدم والرقي عما هي عليها الان ، وقد اتخذت الحكومة البريطانية خطوات عاجله باتخاذ قرار بإزالة كافة الاحياء الفقيرة وهو بمثابة دليل على ان القائمين في الدولة اتخذوا خطوات سريعة بإزالتها ، وتغير معالمها نحو ما يتلاءم مع واقع بريطانيا ، وقد مثلت تجربة هوب وبات ويورك وجلاسكو في بريطانيا لإعادة تأهيل وإحياء المناطق التاريخية، فالحفاظ على الطابع التقليدي وإعادة استخدام وتوظيف الأبنية التاريخية وتشجيع عناصر السياحة جعل من هذه المناطق مناطق حية وذات قيمة سياحية وثقافية واجتماعية واقتصادية عالية<sup>(٢)</sup>.

ونفذت برامج تحسين وتطوير وإحياء للمناطق القديمة والأحياء العشوائية، وتتلخص السياسات الموضوعة في هذا الإطار في محورين: الأول يقضي بتحسين كافة الأوضاع السكنية والخدمية و الثاني بتبني قيام برامج إسكانية عامة وإزالة المناطق العشوائية بشكل كامل أو جزئي بعد نقل ساكنيها.

(١) محمد محمود يوسف، مصدر سابق، ص ١٣.

(٢) المصدر ذاته، ص ١٥.

ومن خلال التجارب الدولية يحظى البديل الأول بقبول ونجاح أكبر بسبب الكفاءة الاقتصادية له، حيث أن التكاليف الاستثمارية لعملية التحسين والإحياء أقل كثيراً من تكاليف إنشاء برامج سكنية ومرافق جديدة، كذلك يقضي البديل الأول بمشاركة السكان أنفسهم في جهود التطوير، ويحفزهم على استثمار إمكاناتهم المحدودة ويحافظ هذا البديل على التركيب الاجتماعي للمدينة المتوارث، حيث أن عمليات نقل السكان تؤدي إلى تشتت هذا النسيج واجتثاث جذور الانتماءات الأسرية ولقد لاقى السياسات الموضوعية لإعادة تأهيل وإحياء المناطق التاريخية نجاحاً ملحوظاً في العديد من المدن الأجنبية والعربية، فالحفاظ على الطابع التقليدي وإعادة استخدام وتوظيف الأبنية التاريخية وتشجيع عناصر السياحة جعل من هذه المناطق مناطق حية وذات قيمة سياحية وثقافية واجتماعية واقتصادية عالية، مثل ما تم تطبيقه في الأحياء القديمة بباريس (لاماريه)، وأدنبرة وهوب وباث ويورك وجلاسكو في بريطانيا، وتعنى هذه الحلول المذكورة بأنه قد تم إكساب الشرعية لوجود هذه الأحياء، وفي نفس الوقت منح العناية لتطويرها ورفع كفاءتها من خلال التخطيط بعيد ومتوسط المدى، ومن خلال الحلول الآنية العاجلة لتخفيف العناء عن المواطنين وتوفير المرافق والخدمات اللازمة لهم.

## الخاتمة

### اولاً: النتائج:

- ١- ضعف تطبيق القانون والتهاون فيه من الجهات المعنية أدى الى انتشار هذه الظاهرة بشكل رئيس.
- ٢- تزايد اعداد العشوائيات بين سنوات قليلة فقط وبنسبة كبيرة جداً.
- ٣- سيطرة العديد من الجمعيات التعاونية على الاراضي الزراعية وذلك لعدم استغلالها من قبل الحكومات من اجل بناء سكن ملائم لضعيفي الدخل عليها.
- ٤- وجود العديد من المساحات الخالية في المدينة ساعد المتجاوزين على استغلالها لغياب القانون، او عدم تطبيقه بالصورة الصحيحة وعدم مقدرة الدولة من فرض السيطرة عليها خصوصاً الاراضي تابعة لوزارتي الدفاع والمالية.

٥- الكثافة العشوائية تتركز اغلبها في حلقات المدن أي اطرافها وخصوصا في الاراضي الزراعي التي تم هجرها من قبل شاغليها وعدم دعم المزارعين لزراعتها ادى ذلك الى استغلالها من قبل ضعفاء النفوس واصحاب الدخول الضعيفة او تقسيمها من قبل شاغليها على الناس وهم لا يملكون الا عقود زراعية وسندات ايجار وقتية لزراعتها.

### ثانيا: التوصيات:

١- ضرورة قيام وزارة التخطيط ممثلة بالجهاز المركزي للإحصاء من اجراء مسح شامل ميداني للمناطق العشوائية واقتراح المعالجات المطلوبة للتقليل والقضاء على هذه المناطق العشوائية

٢- توفير فرص عمل في المناطق الريفية في محيط المدينة للحد من الهجرة إلى المدينة ونمو المناطق العشوائية فيها، ووضع مخطط إقليمي يعتمد على التنمية الاقتصادية بالقرى للحد من النمو العشوائي بالمدين ، والبدء بالتنمية الاقتصادية قبل الإسكان والخدمات.

٣- إعداد دراسات خاصة للمؤهلات والقدرات الإنتاجية لسكان المناطق العشوائية ووضع قواعد قانونية وتشريعية متكاملة من اجل الحد منها.

٤- تشجيع المستثمرين للبناء البديل واطى التكلفة للمواطنين من اجل الحد من العشوائيات ووضع المخططات العمرانية الحضرية خارج المدن وبناء مؤسسات صناعية تعتمد على تشغيل ضعيفي الدخل قريية من محل سكناهم.

٥- عدم فصل التعامل مع هذه العشوائيات عن كل الجوانب التنمية الاجتماعية والاقتصادية بتفعيل دور الرقابة البلدية في التشريعات الخاصة بالبناء بحيث تكون اكثر فاعلية للحد من الاستمرار في انشاء المباني المخالفة لإحكام القانون واحكام تنظيم الرخص ومتطلبات الترخيص.

٦- تطبيق قواعد الحكم الرشيد من حيث الشفافية والمساءلة وضمن الالتزام بالقوانين وخطط التطور العمراني ووضع خطط ملائمة لضعيفي الدخل وشمولهم ببناء مساكنهم حسب حاجاتهم وإمكانياتهم طبقاً لتصميم وحدة سكنية مبسطة تجهز خصيصاً لنمو المبنى بالأسلوب التدريجي المرن.

**المصادر****اولا: الكتب.**

- ١- ابراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، من دون مكان نشر، ٢٠٠٤.
- ٢- المنجد في اللغة والاعلام، ط٣١، دار المشرق، بيروت، ١٩٩١.
- ٣- زين الدين الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، ١٩٩٩.
- ٤- د. فتحي حيسن عامر ، العشوائيات والاعلام في الوطن العربي ، بدون دار نشر ومكان نشر ، ٢٠١١.
- ٥- مجد الدين الفيروز ابادي، المعجم: القاموس المحيط، مؤسسة الرسالة، بيروت، ٢٠٠٥ .
- ٦- هدى رجاء القطاط . العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية دراسة تحليلية للوضع القائم .والأساليب المختلفة للتعامل، مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مصر، ٢٠٠٨.

**ثانيا: البحوث.**

- ١- د. انتظار جاسم ود. شروق نعيم، تطوير البيئة الحضرية للمناطق العشوائية مدينة بغداد انموذجا، مجلة البحوث الجغرافية، جامعة الكوفة، العدد ٢٣، ٢٠١٦.
- ٢- عواطف الشريف، المشكلات البيئية للمناطق العشوائية في جنوب مدينة جدة، مجلة جامعة الملك عبد العزيز، مجلد ٢٤، عدد ١، ٢٠١٢.
- ٣- د.شكيب بشماني وبراءة ابو كف، تحديد الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للأسر في مناطق السكن العشوائي بمحافظة اللاذقية باستخدام التحليل العامل، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد ٤٠، العدد ٥، ٢٠١٨.

- ٤- م.م. شيماء مطشر حمزة، المناطق العشوائية في مدينة بغداد، بحث مقدم لمجلة الهندسة والتنمية، كلية الهندسة الجامعة المستنصرية، المجلد التاسع عشر، العدد الاول، كانون الثاني ٢٠١٥ .
- ٥- فراس جاسم، العشوائيات في العراق، دائرة البحوث، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٧ .
- ٦- ممدوح خليل، سكان العشش والعشوائيات، ورقة عمل مقدمة لندوة نقابة المهندسين في القاهرة، ١٩٩٣ .
- ٧- د. محمد نبوي وعمرو محمد، دراسة تحليلية لأساليب التعامل مع المناطق العشوائية بالمدن المصرية، المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان والتنمية الحضرية، مصر، من دون سنة نشر.
- ٨- وجدي شفيق، دور الجمعيات الاهلية في تطوير المناطق العشوائية، مجلة حوليات آداب عين شمس، مجلد ٣، عدد ١، كانون الثاني-اذار ٢٠١٥ .

### ثالثاً: مواقع الشبكة العالمية للمعلومات.

- ١- بادره عيسى ابو رمان، المساكن العشوائية مشاكل وحلول، جامعة البلقاء التطبيقية، الاردن، بحث متاح على :

[www.bau.edu.jo](http://www.bau.edu.jo) › UserPortal › cvs.

- ٢- المعهد العربي لإنماء المدن موقع المعهد:

<http://www.araburban.org/>.

- ٣- تقرير برنامج الامم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠٠٩، متاح على الموقع:

<https://www.un.org/ruleoflaw/ar/knowledgeresources/document-repository/>.

- ٤- موقع وزارة التخطيط العراقية:

<https://mop.gov.iq/page/view/details?id=6>.

٥- محمد محمود، العشوائيات والتجارب العربية والعالمية، متاح على الموقع الإلكتروني:

<https://scholar.cu.edu.eg/?q=mmyoussif/publications/> .

رابعاً: رسائل الماجستير واطاريح الدكتوراه.

- ١- حنان عبد الكريم، مشكلة السكن العشوائي في مدينة الحلة، اطروحة دكتوراه، كلية التربية، جامعة واسط، ٢٠١٦ .
- ٢- خالد الزهراني، المناطق العشوائية بمكة المكرمة بين الواقع والمأمول، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، جامعة ام القرى، ١٤٣٦هـ.
- ٣- فرج مصطفى، استراتيجيات تطوير المناطق العشوائية في محافظات غزة، رسالة ماجستير، كلية الهندسة، الجامعة الاسلامية، غزة، ٢٠١١.

خامساً: التقارير.

- ١- خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨-٢٠٢٢، وزارة التخطيط العراقية، حزيران ٢٠١٨ .
- ٢- صندوق تطوير المناطق العشوائية ، لجنة تقرير الاحتياجات الخدمية لتوطين سكان المناطق المهددة للحياة بمدينة ٦ اكتوبر ، القاهرة ، ٢٠١١ .

سادساً: التشريعات.

- ١- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤ لسنة ٢٠٠١م.
- ٢- قرار مجلس الوزراء رقم ٤٤٠ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٣- قانون صندوق تطوير المناطق العشوائية المصري رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ .