

دور الآليات التخطيطية فى توفير الإسكان الميسر: تنظيم الإستعمالات التضمينى

هاله سعد مكاوى

أستاذ الإسكان والتخطيط العمرانى - قسم التخطيط العمرانى

كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى

جامعة القاهرة

الملخص

يعد توفير الإسكان الميسر، ذو التكلفة المناسبة لفئات الإسكان منخفضة ومتوسطة الدخل، أحد الأهداف التخطيطية الهامة. فهناك إرتباط كبير بين حجم العرض من الإسكان وأسعاره من جهة، وتنظيم إستعمالات الأراضى (إشتراطات التقسيم) من جهة أخرى. وقد شهد العالم خلال العقود الثلاث الأخيرة تحول من سياسات الإمداد الحكومى المباشر للإسكان الميسر إلى توظيف العمليات التخطيطية لتوفيره من خلال التنمية العمرانية. ومن ثم، فإن هذا البحث يبلور دور الآليات التخطيطية فى تحقيق المخرجات المطلوبة من هذا الإسكان والعوامل المؤثرة على نجاحها فى تحقيق هذا الدور. كما يستكشف دور آلية تخطيطية حديثة مرتبطة بمنظومة تخطيط إستعمالات الأراضى وهى " تنظيم الاستعمالات التضمينى" (غير الإقصائى) التى تستهدف، ليس فقط توفير هذا النمط من الإسكان، ولكن أيضا تحقيق الإندماج الاجتماعى، وذلك من خلال إستنفار آليات السوق وإمكاناته لتنمية إسكان ميسر متكامل عمرانيا وإجتماعيا وإقتصاديا مع مشروعات الإسكان. كما أن الآلية لها تأثيرات عمرانية هامة أخرى فى تعزيز إستدامة المجتمعات العمرانية و تقادى مشكلات مرتبطة بإنعزالية الإسكان الميسر مثل التكس والعشوائية. والبحث يقوم بتحليل نقدى للآلية والجدال القائم حول مدى فاعليتها، من خلال مناظرة الآراء المؤيدة لها مدعومة بدلالات مستنبطة من خلاصات التجارب السابقة وبعض الدراسات التى قيمتها، بالآراء التى تنتقدها أو تشكك فى جدواها. ومن ثم يقوم البحث ببلورة التحديات ومن ثم الأسس التى يجب أخذها فى الإعتبار عند تطبيق هذا المدخل التخطيطى لضمان تحقيق أهدافه بفاعلية.

الكلمات الدالة: الآليات التخطيطية - الإسكان الميسر - تنظيم الاستعمالات التضمينى

1. المقدمة

العملية التخطيطية هي المرحلة الأولى في منظومة توفير الإسكان حيث يعد تيسير الحصول على إسكان بسعر مناسب هدف تخطيطي جوهري. وقد شهد العالم خلال العقود الثلاث الأخيرة تحولا ملموسا في سياسات توفير الإسكان الميسر بعيدا عن الإمداد الحكومي المباشر الذي ثبت عدم جدواه وضعف فاعليته، نحو منظومة أكثر تنوعا يلعب فيها التخطيط العمراني، من خلال دوره التنظيمي الذي يسعى إلى كفاءة وعدالة توزيع إستعمالات الأراضي، دور أكبر في ضمان إنتاج عملية التنمية العمرانية لحجم الطلب من الإسكان الميسر. وقد حقق إستخدام تخطيط إستعمالات الأراضي للتوسع في إنتاجية الإسكان الميسر للفئات منخفضة ومتوسطة الدخل أهمية متزايدة. وقد تجلى هذا في دراسات عديدة خلصت إلى أن الدور التنظيمي (التشريعي) للتخطيط، من خلال قيود التقسيم zoning restrictions والتحكم في التنمية development control، له التأثير الأكبر على أسعار الأراضي، وبالتالي على توفير الإسكان وأسعاره. حيث يتحكم تنظيم تقسيم مناطق إستعمالات الأراضي land use zoning regulation في توافر الأراضي للإسكان، ومواقع وتوقيتات وتكاليف المشروعات السكنية الجديدة¹. وهكذا، فإن الإشتراطات التخطيطية لإستعمالات الأراضي إحدى الآليات التي يمكن أن تستخدمها الحكومات بفاعلية لتحفيز توفير الإسكان الميسر من خلال فرض متطلباته على المنميين من القطاع الخاص².

والإسكان الميسر مصطلح يرتبط بالعلاقة بين تكلفة المسكن وإجمالي دخل الأسرة³. ويعتبر الإسكان ميسر إذا تمكنت الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط من إنفاق ما لا يزيد عن نسبة

¹ Hui, E.C., & Ho, V.S. (1997). Relationship between the land-use planning system, land supply and housing prices in Hong Kong. Retrieved from: www.prrs.net/.../Hui; NSW Local Government Housing Kit (2012). Planning mechanisms for affordable housing. Retrieved from: www.housing.nsw.gov.au ; White, M. & Allmendinger, P. (2003). Land-use planning and the housing market: A comparative review of the UK and the USA. *Urban Studies*, October, vol. 40, nos. 5–6, pp.953–972. Retrieved from: usj.sagepub.com

² Gurrán, N., Phibbs, P., Bramley, G., Gilbert, C. & Austin, T. (2012). Quantifying planning system performance and Australia's housing reform agenda: an Investigative Panel. *AHURI Final Report No. 191*. Retrieved from: www.ahuri.edu.au; Whitehead, C. (2007). Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?. *Housing Studies*, vol. 22, no. 1, pp.25–44, January. Retrieved from: www.researchgate.net ; Wiener, R.J. & Barton, S.E. (2013). The underpinnings of inclusionary housing in California: current practice and emerging market and legal Challenges. *J Hous and the Built Environ, Policy and Practice*, May. Retrieved from: link.springer.com/

³ Western Australian Planning Commission (2013). Planning provisions for affordable housing. *Department of Planning. Discussion Paper*, October. Retrieved from: www.planning.wa.gov.au

محددة من الدخل على إيجار المسكن أو أقساط القرض العقاري⁴. أما تخطيطيا، فهو حيث تطبق آليات تضمن تمكن غير القادرين من الحصول على مسكن بسعر ملائم من خلال سوق الإسكان⁵. إلا أنه يلزم الإشارة إلى أن هذه الآليات التخطيطية تتباين مدى فاعليتها في سياقات الأسواق المختلفة⁶.

وهذا البحث يستكشف دور الآليات التخطيطية في تحقيق مخرجات الإسكان الميسر المستهدفة. وهو يركز على تنظيم الإستعمالات التضميني *inclusionary zoning*، وهي آلية تخطيطية حديثة مرتبطة باستعمالات الأراضي، تهدف إلى توفير الإسكان الميسر وتعزيز الاندماج الإجتماعي باستغلال الموارد التي يوجد لها سوق الإسكان. وهذا المدخل، الذي نشأ في أوائل السبعينيات، يناقض ويصحح أطروحة تنظيم الإستعمالات الإقصائي *exclusionary zoning* التي تمثل عائق رئيسي لإنتاج الإسكان الميسر⁷. والجزء الأول من البحث يلقي الضوء على مبادئ التطبيق الفعال للآليات التخطيطية لتعزيز بناء الإسكان الميسر. والجزء الثاني يوجز أهم ملامح آلية تنظيم الإستعمالات التضميني، نشأتها، وأهدافها، ومبادئها وسماتها الرئيسية. وحيث أن هذه الآلية لا زالت مثيرة لبعض الجدل، فإن الجزء الثالث من البحث يمثل محاولة لاستنتاج نتائج رائده من الجدل القائم حولها عن طريق طرح الجدليات الرئيسية للمؤيدين مدعمة بالدلائل من التجارب السابقة الناجحة والدراسات التقييمية لهذه التجارب، في مقابل جدليات المنتقدين. وقد تم تصنيف هذه الجدليات وفقا للمبدأ الأساسي للآلية إلى مجموعتين أساسيتين، (1) الجدليات المرتبطة بإنتاجية الإسكان (الميسر وبسعر السوق)، و(2) الجدليات المرتبطة بالاندماج الإجتماعي. أما الجزء الخامس من البحث، فهو يتناول بالتحليل أهم التحديات لنجاح هذه الآلية، كما يتناول الجزء السادس التحقق من مدى فاعليتها وتأثيراتها المختلفة العمرانية والإجتماعية. وتوجز الخلاصة أهمية الآلية التخطيطية "تنظيم الإستعمالات التضميني" والإعتبارات الأساسية للتطبيق الفعال.

⁴ Read, D. (2009). The structure and potential economic effects of inclusionary zoning ordinances. *The Counselors of Real Estate* 3, vol.34, No.2. Retrieved from: www.cre.org/memberdata/

⁵ Planning Policy Wales (2006). Technical advice note2: Planning and affordable housing. *The Publications Centre. National Assembly for Wales*, June. Retrieved from: www.disabilitywales.org/

⁶ Gurran, N. (2008). International Practice in Planning for Affordable Housing: Implications for Australia. *Australasian Housing Researchers' Conference*

⁷ Barbara, E.K. (2002). In defense of inclusionary zoning: successfully creating affordable housing. *University of San Francisco Law Review*, Vol. 36, No. 4, pp. 971-1017. Retrieved from: <http://www.goldfarbblipman.com>

2. العلاقة بين المنظومة التخطيطية ومخرجات الإسكان الميسر

شهدت العقود الأخيرة، فى معظم دول العالم، إعادة توجيه لسياسات توفير الإسكان الميسر بعيدا عن الإمداد الحكومى المباشر، نحو منظومة أكثر تنوعا يلعب فيها التخطيط دور أكبر فى ضمان إنتاج عملية التنمية العمرانية لكميات من الإسكان الميسر تكفى حجم الطلب للفئات الإجتماعية منخفضة ومتوسطة الدخل⁸. وقد أكد كالافيتا، وموريسون، ووايتهد، ومونك، ووايت⁹ والعديد غيرهم على الارتباط الوثيق بين توفير الإسكان وتخطيط إستعمالات الأراضى، مع تباين مدى الارتباط فى أسواق الإسكان المختلفة، وذلك نظرا لأن الدور الرئيسى للتخطيط هو تحقيق توزيع للإستعمالات (ومنها الإسكان) يتسم بالعدالة والكفاءة الإجتماعية (شكل 1). وقد أكد مونك¹⁰ على قيام التخطيط بهذا الدور بنجاح فى سياقات متباينة فى العديد من الدول. ومع هذا، وكما يوضح شكل (2)، فإن هناك عدة عوامل جوهرية لتعزيز فرص توفير الإسكان الميسر من خلال العملية التخطيطية، منها ما أبرزه جوران¹¹ بناء على تحليل لأبحاث وممارسات دولية، أن تكون العمليات التخطيطية مساندة من الحكومة المركزية، ومرتبطة بالسياسات الأخرى ذات الصلة وينظم التمويل والحوافز، ومتوافقة مع خصائص سوق الإسكان. وقد أبرز كوران¹² كذلك حتمية وجود إستراتيجية محلية شاملة للإسكان الميسر مصممة خصيصا لسوق الإسكان المحلى.

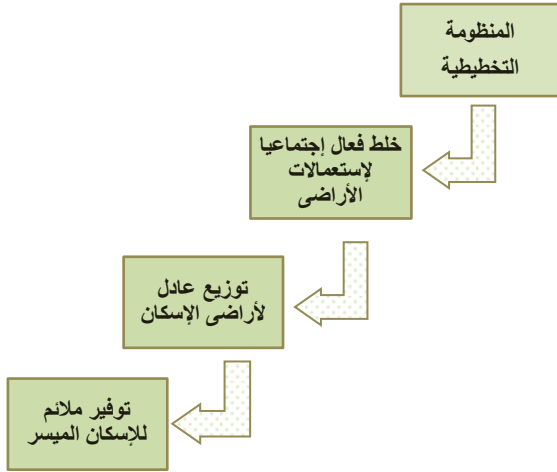
⁸ Gurrán, N., Milligan, V., Baker, D., Bugg, L.B., & Christensen, S. (2008-b). New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications. *AHURI Final Report no. 120*. Australian Housing and Urban Research Institute. Sydney Research Centre, June

⁹ Calavita, N. & Mallach, A. eds. (2010). Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture. *Lincoln Institute of Land Policy*; Morrison, N. & Burgess, G. (2013). Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106. *J Hous and the Built Environ, Policy and Practice*, May; Whitehead, C. (2011). Housing and planning policy: Making housing affordable. *CASE Themed Series, The Coalition's Social Policies: Early Directions & Distributional Impacts*. 9th February; Monk, S., Crook, T., Lister, D., Rowley, S., Short, C & Whitehead, C. (2005). Land and finance for affordable Housing - The complementary roles of social housing grant and the provision of affordable housing through the planning system. *Joseph Rowntree Foundation, Housing Corporation*; White, M. & Allmendinger, P. (2003). Land-use planning and the housing market: A comparative review of the UK and the USA. *Urban Studies*, October, vol. 40, nos. 5-6, pp.953-972. Retrieved from: usj.sagepub.com

¹⁰ Monk, S., Crook, T., Lister, D., Lovatt, R., Luanaigh, A., Rowley, S. & Whitehead, C. (2006). Delivering affordable housing through Section 106: Outputs and outcomes. Retrieved from: www.jrf.org.uk

¹¹ Gurrán, N. & Milligan, V. (2007). Planning for affordable housing in Australia's metropolitan regions. Retrieved from: soac.fbe.unsw.edu.au/2007

¹² Curran, D., & Wake, T. (2008). Creating market and non-market affordable housing- A smart growth toolkit for BC municipalities. Retrieved from: www.smartgrowth.bc.ca/portals/0/sgbc_affordable_housing



شكل (1): دور الآليات التخطيطية فى توفير الإسكان الميسر

وبالإضافة إلى أهمية إلتزام الحكومة المركزية ودورها الحيوى فى دعم السلطات المحلية، أكد أوستن¹³ على أهمية توفير إطار تشريعى ملائم. وقد أثبتت التجربة أن ظروف السوق هى العامل الأكثر تأثيرا. وتشمل خصائص السوق المؤثرة قيمته الكلية ومدى مرونته، ومدى توافر الأراضى للإسكان، وحجم فرص التنمية السكنية. وكذلك سمات قطاع الإسكان الميسر، وتوافر المعلومات الواضحة عن إحتياجاته المحلية. كما

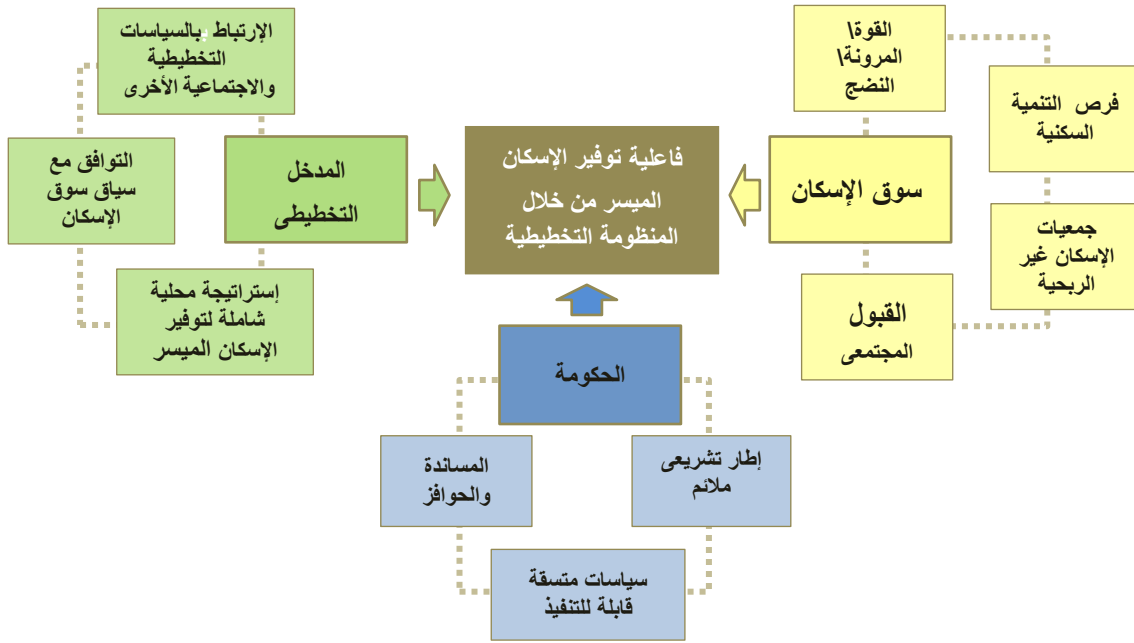
لا يقل عن ذلك تأثيرا التقبل المجتمعى ووجود جمعيات إسكان قوية غير مستهدفة للربح، نظرا لأنها لعبت دور هام فى توفير وإدارة الإسكان الميسر من خلال العملية التخطيطية فى العديد من الدول مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وهولندا¹⁴.

وهكذا نخلص إلى أن تخطيط إستثمارات الأراضى يمكن أن يستخدم للتحكم فى توفير الإسكان الميسر من خلال التقسيم zoning وإشتراطاته، والذى يمثل الآلية التخطيطية الرئيسية للتحكم فى نمط تنمية الأراضى، إما للحد من الإسكان الميسر من خلال توزيع وتخصيص الأراضى الإقصائى exclusionary zoning وأو الإشتراطات البنائية المتشددة ، أو تشجيعه من خلال آلية تخطيطية حديثة وهى تنظيم الإستثمارات التضمينى inclusionary zoning¹⁵.

¹³ Austin, P.M., Gurran, N. & Whitehead, C.M. (2013). Planning and affordable housing in Australia, New Zealand and England: common culture, different mechanisms. *Journal of Housing and the Built Environment*, June. Retrieved from: link.springer.com/article/10.1007/s10901-013-9356-3

¹⁴ Gurran et al., 2008 – b, ibid; Whitehead, 2007, ibid

¹⁵ Gilmour, T and Czyz, S. (2011). Can planning deliver affordable housing? *Housing Works*, vol. 9, no.3/4, October. Retrieved from: tonygilmour.com/; Lerman, B.R. (2006). Mandatory inclusionary zoning-The answer to the affordable housing problem. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 33, Article 5, January. Retrieved from: <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/>; Gurran et al., 2008-b, ibid



شكل (2) : العوامل الرئيسية المؤثرة على فاعلية توفير الإسكان الميسر من خلال المنظومة التخطيطية

وتنظيم الإستعمالات التضميني inclusionary zoning هي آلية ناشئة لتوفير الإسكان الميسر من خلال منظومة تخطيط إستعمالات الأراضي¹⁶. وهي تمثل أكثر الأدوات التخطيطية فاعلية، حيث تستطيع الحكومات، من خلالها، أن تفرض متطلبات الإسكان الميسر على المنميين من القطاع الخاص عن طريق إشتراطات تقسيم الأراضي¹⁷.

3. تنظيم الإستعمالات التضميني

1.3. المبادئ والأهداف الرئيسية

تنظيم الإستعمالات التضميني، والذي يطلق عليه أحيانا الإسكان التضميني، هو آلية تخطيطية تهدف إلى توفير الإسكان الميسر وتعزيز الإندماج الإجتماعي باستغلال الموارد المولدة من السوق¹⁸. والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه هو الدعم المتبادل الضمني implicit cross-subsidy.

¹⁶ Calavita et al., 2010, ibid

¹⁷ Wiener et al., 2013, ibid; JG Consulting Services. (2010). A guide to tools available to support the development of affordable housing in the Trust Area. *Islands Trust Community Housing*, January

¹⁸ Turk, S. & Altes, W. (2013). The applicability of inclusionary housing (IH) in Turkey J Hous and the Built Environ; Hickey, R. (2013). After the downturn: New challenges and opportunities for inclusionary housing. Inclusionary Housing-A Series of Research & Policy Briefs. February. Retrieved from: www.nhc.org/; Murphy, L. & Rehm, M.(2013). Inclusionary zoning and Greenfield residential development: A feasibility study. Retrieved from: www.aucklandcouncil.govt.nz/; Mah, J. (2009). Can inclusionary zoning help address the shortage of affordable housing in Toronto? Canadian Policy research report. December. Retrieved from: www.cprn.ca

وتجعلها طبيعتها التي يحركها السوق مختلفة عن المداخل الأخرى التي تتطلب دعم مباشر¹⁹. وكما يوضح جدول (1)، فإن هذا المدخل الإستباقي يعزز إنتاجية الإسكان الميسر من خلال مطالبة أو تحفيز المنميين على دمج نسبة معينة من الوحدات السكنية الميسرة للفئات منخفضة ومتوسطة الدخل مع مشروعات الإسكان بسعر السوق. وتشمل الحوافز المقدمة للمنمى التسهيلات فى الإشتراطات البنائية كالكتافة والإرتفاعات وغيرها، وتسهيل الإجراءات وتخفيض الرسوم. ومع هذا، فإن بعض برامج تنظيم الإستعمالات التضمينى تسمح للمنمى ببناء الوحدات الميسرة فى موقع آخر قريب. كما تسمح برامج أخرى للمنمى بالمساهمة بقطعة أرض أو تمويل لدعم صندوق إسكان إئتمانى لتمويل مشروعات إسكان ميسر مستقبلية، وذلك كبديل للإنشاء فى نفس موقع مشروع الإسكان بسعر السوق²⁰.

جدول (1): تنظيم الإستعمالات التضمينى : الأهداف والأسس

الآلية	المبدأ الأساسى	الهدف	المدخل
مطالبة أو تحفيز المنمى على إستقطاع جزء من الأرض المنماه للإسكان بسعر السوق لتخصيصها للإسكان الميسر للفئات منخفضة ومتوسطة الدخل	توفير الإسكان الميسر وتعزيز الإندماج الإجتماعى من خلال موارد السوق (دعم متبادل ضمنى Implicit (cross-subsidy	توفير الإسكان الميسر للفئات المحرومة بمواقع ملائمة	الإسكان الميسر يصبح جزء متكامل لا يتجزأ من أى عملية تنمية
		الإندماج الإجتماعى (مجتمعات متكاملة)	النقيض لتنظيم الإستعمالات الإقصائى exclusionary

¹⁹ Schwartz, H., Ecola, L., Leuschner, K., & Kofner, A. (2012). Is inclusionary zoning inclusionary? A guide for practitioners, environment, energy, and economic development. A RAND Infrastructure, safety, and environment program. Retrieved from: www.rand.org

²⁰ Schuetz, J., & Meltzer, R. (2012). Inclusionary zoning to support affordable housing. International Encyclopedia of Housing and Home; Schwartz et al., 2012, ibid; Gilmour et al., 2011, ibid; Curran et al., 2008, ibid; Division of Planning, Rhode Island Department of Administration (2006). Handbook on: Developing inclusionary zoning for the comprehensive housing production and rehabilitation act of 2004. Retrieved from: www.planning.ri.gov; Conlan, J. (nd). Mandatory inclusionary zoning and density bonuses at Arden-Macaulay. Retrieved from: www.abp.unimelb.edu.au

وقد أشار بيرشل²¹ إلى أن الهدف الجوهري لتنظيم الإستعمالات التضميني هو: "السماح بأن تصبح تنمية الإسكان الميسر جزء متكامل من أنواع التنمية السكنية الأخرى". وأضاف ماكارثي²² أنها "تسخر قوى السوق لتحفيز إنتاج الإسكان الميسر". وحيث أن الجدلية النمطية التي تبرر عدم قيام القطاع الخاص ببناء الإسكان الميسر هي عدم الجدوى الإقتصادية، فإن هذه الآلية تعمل على التغلب على هذا العائق الإقتصادي وعلى إيجاد منظومة تحفيزية تجعل تنمية الإسكان الميسر أكثر جدوى إقتصاديا للمنى. كما أن لها القدرة على تجنب إنعزالية الإسكان الميسر، بما يسمح برصيد سكنى أكثر تنوعا وفاعلية بأقل تكلفه عامه، وبأساليب مفيدة إجتماعيا²³. وكذلك فإن التوزيع الجغرافى المحتمل للإسكان الميسر يقوى التكامل الإجتماعى، ويحسن فرص الفئات المنخفضة والمتوسطة الدخل فى إيجاد فرص عمل. وهكذا فإن هذه الآلية تخدم هدفين مجتمعيين هامين هما "توفير الإسكان الميسر فى مواقع جيدة بالنسبة لفرص العمل والمواصلات والخدمات، وتعزيز الإندماج الإجتماعى من خلال إيجاد مجتمعات متكاملة إجتماعيا وإقتصاديا"²⁴.

وبرامج تنظيم الإستعمالات التضميني عادة ما تسن بواسطة السلطات المحلية اعتمادا على مجموعة من الأطر القانونية والحوافز الإقتصادية. وهى تتنوع فى الهيكل والذى يشمل مكونين رئيسيين هما مرسوم تشريعى تضميني *inclusionary ordinance*، ونظام حوافز للمنى *developer incentive scheme*، ينعكسا على أحجام ومواقع الإسكان الميسر²⁵.

²¹ Burchell, R., Conine, C.K., Dubin, R., Flanagan, D., Galley, C.C., Larsen, E., Rusk, D., Schnare, A.B., Tetreault, B. & Tustian, R. (2000). Inclusionary zoning: A viable solution to the affordable housing crisis? *New Century Housing*, vol. 1, Issue 2. October. The Center for Housing Policy. Retrieved from: <http://www.nhc.org/>, p.3

²² McCarthy, D. (nd). On Inclusionary zoning: the economics. Retrieved from: www.design.upenn.edu/, p.29

²³ Williams, E., McMillan, B., Russell, C., & Gruttemeyer, P. eds. (2008). Innovative land use planning techniques: Handbook for sustainable development. Retrieved from: www.des.nh.gov/

²⁴ Chang, N. (2009). Inclusionary zoning for the provision of affordable housing: A comparative analysis of Vancouver and San Francisco. *Symposium on Affordable and Sustainable Housing*. The University of British Columbia, October, p.3

²⁵ Huguen, W.K. & Read, D. (2013). Inclusionary Housing Policies: Stigma Effects and Strategic Production Decisions. Retrieved from: link.springer.com/; Read, D. (2008). Inclusionary zoning- A framework for assessing advantages and disadvantages. *Homes for working Families*, May. Retrieved from: <http://www.housingalliancepa.org/>; Burchell et al., 2000, ibid

2.3. النشأة والتطور

بدأ تطبيق تنظيم الإستعمالات التضميني في واشنطن في أوائل السبعينيات، ثم إنتشر تدريجيا ليصبح أداءه هامة لتوفير الإسكان الميسر في العديد من الدول. فمنذ التسعينيات إنتشر هذا المدخل في غرب أوروبا وكندا متخذا عدة أشكال تعكس التنوع في سياسات الإسكان الإجتماعي، وتشريعات إستعمالات الأراضي، ودور القطاع العام. ومنذ بداية هذا القرن، إنتشرت الآلية في دول شديدة التباين في المداخل التخطيطية وظروف سوق الإسكان شملت جنوب إفريقيا، وإسرائيل، والهند، ونيوزلندا، وكولومبيا، وماليزيا. وأخيرا، إنتقل إلى هولندا منذ 2008 على الرغم من وجود نظام إسكان إجتماعي قوى، والمعارضة المبدئية للمنميين²⁶. وكما أشار كالافيتا²⁷، فإن هذا الإنتشار حدث أساسا نتيجة للتصاعد السريع لأسعار الإسكان، وإنخفاض التمويل السكنى العام، وتزايد الإهتمام بتعزيز الإندماج الإجتماعي للسكان منخفضى الدخل. والآلية حاليا تتطبق على نطاق واسع في ولايات متباينة الأطر التشريعية بالولايات المتحدة الأمريكية، وفي إنجلترا وكندا، ودول أخرى²⁸. ومع هذا، فإن تطبيقها في الدول النامية لازال غير شائع، وقد يعزى هذا للدور المحدود للقطاع الخاص، والتباينات الكبيرة في دخول الفئات مرتفعة ومنخفضة الدخل في هذه الدول. إلا أن عدد محدود من الدول ذات الإقتصاد المتنامى بسرعة كماليزيا والهند وجنوب إفريقيا شهدت تطبيق الآلية²⁹.

4. الجدل حول تنظيم الإستعمالات التضميني

أكد شويتز³⁰ أنه على الرغم من التوسع المتزايد في تطبيق الآلية خلال العقود الأخيرة، إلا أنها لازالت مثيرة للجدل بين المؤيدين في جانب، والمنتقدين والمعارضين على الجانب الآخر. وعلى الرغم من أن هناك تجارب ناجحة في دول عديدة، وأن الكثيرين يجادلون أنها آلية تخطيطية فعالة

²⁶ De Kam, G., Needham, B. & Buitelaar, E. (2013). The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: Insights from an international comparison. *J Hous and the Built Environ*. Retrieved from: link.springer.com/

²⁷ Calavita et al, 2010, ibid

²⁸ Murphy et al., 2013, ibid ; Schwartz et al., 2012, ibid

²⁹ Klug, N., Rubin, M. & Todes, A. (2013). Inclusionary housing policy: a tool for re-shaping South Africa's spatial legacy? *J Hous and the Built Environ*, 28. Retrieved from: link.springer.com/

³⁰ Schuetz, J., Meltzer, R. & Been, V. (2011). Silver bullet or Trojan horse? The effects of inclusionary zoning on local housing markets in the United States. *Urban Studies*, 48(2), February

لمقابلة الإحتياجات السكنية لمنخفضى الدخل ولزيادة إندماجهم مع ذوى الدخل الأعلى، إلا أن بعض المنتقدين يشككوا فى مدى فاعليتها³¹.

وهذا الجزء من البحث يتم فيه مواجهة الجدليات الرئيسية للمنتقدين للآليه بالدلالات المستنبطة من التجارب السابقة والدراسات التحليلية التى قامت بتقييمها. وكما يوضح شكل (3)، تم تجميع هذه الجدليات، وفقا للمبدأ الذى تبنى عليه الآلية، إلى مجموعتين أساسيتين، جدليات مرتبطة بإنتاجية الإسكان، وجدليات مرتبطة بالإندماج الإجتماعى.



شكل (3): الجدل حول تنظيم الإستعمالات التضمينى

³¹ Bento, A. Lowe, S., Knaap, G., & Chakraborty, A. (2009). Housing market effects of inclusionary zoning. *Cityscape*, vol. 11, no. 2. US Department of Housing and Urban Development, Retrieved from: <http://ssrn.com/>; Joseph Rowntree Foundation (2001). The effectiveness of planning policies for affordable housing, November. Retrieved from: www.jrf.org.uk ; Calavita, N. & Grimes, K. & Mallach, A. (1997). Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis. *Housing Policy Debate*, vol.8, issue1. Retrieved from: content.knowledgeplex.org/

1.4. الجدليات المرتبطة بإنتاجية الإسكان

تتمركز الجدليات المرتبطة بإنتاجية الإسكان حول تأثير الآلية على حجم إنتاج وأسعار الإسكان بسعر السوق، وإنتاجية وملائمة الإسكان الميسر للفئات المستهدفة ومدى إستدامة التيسير.

1.1.4. الجدليات المرتبطة بالإسكان بسعر السوق

أشار كونلان إلى أن إلكسون وعدد محدود من الإقتصاديين فسروا الآلية كضريبة على التنمية (بناء على النظرية الإقتصادية الكلاسيكية) مما يؤدي إلى خفض إنتاجية الإسكان. ومن منظور مماثل، أبرز تالبرت و باول وبييرشل³² بعض جدليات المنتقدين ومنها إنتقال عبء توفير الإسكان الميسر إلى المنمى الذى يمرره بدوره إلى المستهلكين خاصة إذا اتسم الطلب على الإسكان بالمرونة، حيث يرتفع سعر الإسكان بسعر السوق، ويحجم القطاع الخاص عن البناء، فيقل العرض. ويذهب المروجون لجدلية "إرتفاع أسعار الإسكان" إلى أن حدوثه أرجح فى الأسواق القوية حيث لا تعطى تسهيلات فى الكثافات المسموح بها density bonuses لتعويض المنمى عن تكلفة إنشاء وحدات الإسكان الميسر. وهم يجادلون أن الأسعار قد تزيد أيضا زيادة محدودة فى الأسواق الضعيفة عندما يخفض المنميين إنتاجية الإسكان للحفاظ على هامش الربح³³. كما يعزى منتقدون آخرون إرتفاع أسعار الإسكان فى السوق إلى عدم التصدى للعوامل التى تساهم فى ذلك ومنها تقييد الأراضى وإرتفاع أسعارها، وبطء وتكاليف إجراءات التصاريح³⁴. أما إذا كان الطلب على الإسكان غير مرن، قد ينقل المنميين المحليين نشاطهم إلى محليات لا يطبق فيها تنظيم الإستعمالات التضمينى، مما يترتب عليه إنخفاض معدلات إنشاء الإسكان بسعر السوق³⁵. وعلى الجانب الآخر، أكد ميوهيجا³⁶ أن أفضل الأدلة المتاحة من الدراسات والتجارب السابقة تتناقض مع هذه الجدليات وتشير إلى أن الآلية لا تضعف معدلات تنمية الإسكان إذا تم تصميم

³² Burchell et al., 2000, ibid; Powell, B. & Stringham, E. (2004). Housing Supply and Affordability-Do Affordable Housing Mandates Work? Retrieved from: reason.org/; Talbert, C.T., Costa, N.L. & Krumbein, A.L, (2006). Recent Developments in Inclusionary Zoning .*The Urban Lawyer*, Vol. 38, No.3, Summer, pp. 701-712.

³³ Murphy et al., 2013, ibid

³⁴ Douglas, M. (2000). Local government and community involvement in management and ownership of social housing. A report for: Local Government New Zealand and the Ministry of Social Policy. Retrieved from: www.mdl.co.nz

³⁵ Mccarthy, nd , ibid

³⁶ Mukhija, V., Regus, L., Slovin, S., & Das, A. (2010). Can inclusionary zoning be an effective and efficient housing policy? Evidence from Los Angeles and Orange Counties. *Journal of urban Affairs*, vol. 32, issue 2. Retrieved from: onlinelibrary.wiley.com

البرامج بدقة وإستخدام المحفزات الملائمة بأنواعها. وهم يرجعوا ذلك أيضا لأن معدلات التنمية يحددها قوى سوق أكبر يمكنها تحسين المناخ للمنى وتعويض تكلفة التنمية. وكذلك فإنه إرتكازا على الأدبيات الإقتصادية النظرية عن تنظيم الإستعمالات التضمينى، وعلى نتائج التجارب التى تمت فى مجتمعات متباينة، بالإضافة إلى دراسات إختبرت إيجابيات وسلبيات وردود أفعال المنميين فى التجارب فى أنحاء العالم، إنتهى كالافيتا وبرونيك³⁷ إلى أنه من غير المرجح أن تؤدى هذه الآليه إلى إبطاء التنمية السكنية، وعلى العكس فإنها قد تؤدى إلى تسارعها فى بعض الحالات إعتقادا بدرجة كبيرة على قوة سوق الإسكان المحلى، والتوجهات الإقتصادية للدولة، والمتطلبات الخاصة ببرنامج تنظيم الإستعمالات التضمينى نفسه. ومن الدراسات التى بنوا عليها هذه النتائج دراسة قام بها دافيد بول روسن وشركاؤه فى 2004، إختبروا فيها تأثير برامج تنظيم الإستعمالات التضمينى على سرعة تنمية الإسكان خلال 20 سنة فى 28 مدينة بولاية كاليفورنيا الأمريكية. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن البرامج لم يكن لها تأثير سلبى على الإنتاج الكلى للإسكان، وعلى النقيض، زادت الإنتاجية بشكل كبير فى بعض الحالات. وبالمثل، خلص تحليل شامل قام به المركز القومى لأبحاث النمو الذكى والتعليم إلى أن البرامج لم تحد من العرض السكنى³⁸. وكذلك أكد كوران³⁹، على أن النمو القوى إستمر فى المحليات التى تطبق سياسات التضمين الأكثر تقييدا. أما بالنسبة لنظرية إليكسون، فقد أكد كونلان⁴⁰ على أن النظرية مبنية على حالة نادرة من التطبيق الإلزامى لتنظيم الإستعمالات التضمينى حيث لا توجد حوافز ملائمة للمنى للتعويض عن التكلفة. وهو يضيف أن الآلية أقرب قانونيا إلى التسهيل الضريبي منها إلى فرض الضرائب⁴¹. كما أكد العديدون على أن البرامج يمكن أن تصمم بحيث لا تؤدى إلى خفض

³⁷ Calavita, N., Collins, D., Rawson, M., Rosen, D. (2004). Inclusionary zoning: The California experience. NHC Affordable Housing Policy Review, Volume 3, Issue 1, February. National Housing Conference. Retrieved from: <http://www.nhc.org>; Brunick, N. (nd). The impact of inclusionary zoning on development. *People for the Public Interest*. Retrieved from: www.bpichicago.org/

³⁸ Read, D. (2009). The structure and potential economic effects of inclusionary zoning ordinances. *The Counselors of Real Estate* 3, vol. 34, No.2. Retrieved from: www.cre.org/memberdata/

³⁹ Curran et al., 2008, ibid

⁴⁰ Conlan, nd, ibid

⁴¹ SGS Economics and Planning (2007). Levers to promote affordable housing in the Northern Territory. Retrieved from: www.sgsep.com.au; Schuetz, J., Meltzer, R., & Been, V. (2007). The Effects of Inclusionary Zoning on Local Housing Markets: Lessons from the San Francisco, Washington DC and Suburban Boston areas, Furman Center for Real Estate and Urban Policy, New York University. November

ربح المنمى، وذلك عن طريق إشتغالها على حوافز إقتصادية cost offsets توفرها الحكومة⁴². كما أن نظرية السوق تؤكد على أن المنميين سوف يستفيدوا من هذه الحوافز الإقتصادية، وأو يطالبوا بخفض سعر الأرض قبل توفير المكون المطلوب من الإسكان الميسر فى أى مشروع⁴³. بالإضافة إلى ذلك، فإن معظم برامج تنظيم الإستعمالات التضمينى تعطى المنمى مرونة فى الإلتزام بالمتطلبات بوسائل بديلة إذا كان توفير الإسكان الميسر فى موقع التنمية السكنية غير ملائم إقتصاديا أو إجتماعيا، وبالتالي فإنه من الأرجح أن يتقبل المنمى تكلفة البرنامج إذا كان سوق الإسكان المحلى قوى⁴⁴.

أما بالنسبة لزيادة الأسعار، فقد أكد كالافيتا⁴⁵ على أن أسعار الإسكان ليست إنعكاسا لتكلفة التنمية، بقدر ماهى نتيجة لحجم ونوعية الطلب على الإسكان فى السوق، ويعزى هذا إلى أن خفض هامش ربح المنمى لايؤدى بالضرورة إلى عدم جدوى المشروع إقتصاديا، وأنه فى بعض الأسواق، يكون المنمى راغب فى البناء، والمقرض والمستثمر راغبون فى تمويل التنمية بناء على "القيمة المستقبلية future value" المتوقعه فى أسواق الإسكان الواعدة. وقد توصلت الدراسة السابق الإشارة إليها والتي قام بها دافيد بول روسن وشركاؤه، أن ثمن المسكن لم يتأثر بالتكلفة المضافة لتنمية وحدات الإسكان الميسر فى التجارب السابقة التى تمت دراستها⁴⁶.

2.1.4. الجدليات المرتبطة بالإسكان الميسر

يجادل المنتقدين لآلية تنظيم الإستعمالات التضمينى أنها ليست مدخل فعال لتوفير الإسكان الميسر. بل ويذهب البعض إلى أنها قد تؤدى إلى تفاقم النقص فى الإسكان الميسر نتيجة لإجبار المنميين على رفع أسعار المساكن فى السوق أو خفض معدلات التنمية السكنية⁴⁷.

⁴² Huguen et al. (2013), ibid; Schuetz et al. (2007), ibid; Read (2009), ibid; Read (2008), ibid

⁴³ Middleton, B.R. (2011). Trust in the land; new directions in tribal conservation. Tucson: The University of Arizona Press; Katz, B., Turner, M.A., Brown, K.D., Cunningham, M. & Sawyer, N. (2003). Rethinking local affordable housing strategies: Lessons from 70 years of policy and practice. The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy. December. Retrieved from: www.brookings.edu/

⁴⁴ Mccarthy, nd, ibid; Mukhija et al., 2010, ibid

⁴⁵ Calavita et al., 2004, ibid

⁴⁶ Los Angeles County Department of Regional Planning (2012). Inclusionary housing report. General Plan Development / Housing Section .July. Retrieved from: planning.lacounty.gov/housing/initiatives

⁴⁷ Talbert et al., 2006, ibid

وعلى الجانب الآخر، تعارض العديد من الأدبيات ودراسات الحالة التفصيلية لتجارب سابقة هذه الجدلية. حيث يؤكد مونك⁴⁸ أن تنظيم الإستعمالات الإقصائية exclusionary، وليس التضميني، هو العائق الرئيسى لإنتاج الإسكان الميسر. وقد أثبت العديدون أن برامج تنظيم الإستعمالات التضميني المصممة بدقة والمطبقة فى السياق الملائم تؤدي إلى إنتاج حجم ملموس من الإسكان الميسر بدون إحتياج إلى دعم عام⁴⁹. فقد أيد كالافيتا⁵⁰ مفهوم أن تنظيم الإستعمالات التضميني هو أفضل مدخل لمواجهة الإحتياجات للإسكان الميسر حول العالم فى ظل المناخ الإقتصادى والسياسى الحالى. وذلك بناء على دراسات حالة فى أمريكا وكندا وإنجلترا وأيرلندا وفرنسا وأسبانيا وإيطاليا، وعلى مسح موجز لسياسات تنظيم الإستعمالات التضميني فى جنوب إفريقيا وأستراليا ونيوزلندا وماليزيا وإسرائيل وكولومبيا. كما أيد ليرمان⁵¹ هذه النتيجة بعد مراجعته لبرامج تنظيم الإستعمالات الإلزامى mandatory فى الولايات المتحدة الأمريكية. وكذلك تجدها باربرا⁵² آلية قوية لزيادة العرض من كل من الإسكان الميسر والإسكان بسعر السوق خاصة عندما تتضمن برامجها تسهيلات ملموسة فى الكثافة density bonus. وأيدها فى الرأى كل من موخيجا وكالافيتا⁵³ حيث ألقيا الضوء على عدة تجارب أمريكية أثبتت أنها إستراتيجية حيوية لزيادة العرض من الإسكان الميسر ولتكامل السكان، حيث ثبت هذا عند مقارنتها ببرامج الإسكان الميسر الأخرى. ومن أمثلة هذه التجارب البرامج التى طبقت فى كاليفورنيا وكانت تضم حوافز للمنى مثل سرعة إجراءات التصاريح fast-tracking، والتسهيلات فى الإجراءات، والمرونة فى إشتراطات التنمية reduced/flexible development standards والكثافات density bonuses، وإن كانت لم تعطى للمنى بعض الأنواع الأخرى من الحوافز التى قد تتضمنها برامج تنظيم الإستعمالات التضميني مثل الإعفاءات من الرسوم fee waivers، والإعفاءات الضريبية tax abatements. وقد أنتجت هذه البرامج 34,000 وحدة إسكان ميسر فى ثلاثة عقود. وكذلك فى واشنطن حيث أنتجت برامج

⁴⁸ Monk et al. , 2005, ibid

⁴⁹ The Urban Institute (2012). Expanding housing opportunities through inclusionary zoning: lessons from two counties. U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research. Retrieved from: www.huduser.org; Middleton , 2011, ibid ; Katz et al. , 2003 , ibid

⁵⁰ Calavita et al.,2010, ibid

⁵¹ Lerman , 2006, ibid

⁵² Barbara, 2002, ibid

⁵³ Mukhija et al.,2010, ibid; Calavita et al.,2004, ibid

تنظيم الإستعمالات التضميني 29,000 وحدة إسكان ميسر⁵⁴. كذلك تشهد إيطاليا توسعا في تطبيق هذه الآلية مبنيا على التعاون بين القطاعين الخاص والعام ونظام من الحوافز⁵⁵. وبالمثل، فقد تم إستخدام الآلية بنجاح في جنوب أستراليا حيث تم عمل التعديلات الضرورية في السياسات والتشريعات على مستوى الدولة، ونتج عن هذا إنتاج 2248 وحدة إسكان ميسر من إجمالي 12790 وحدة (2005-2011)⁵⁶. أما في إنجلترا، فقد أدى التطبيق الموسع للآلية إلى تحول كبير في طبيعة توفير الإسكان الميسر، حيث يتم الآن توفير معظم الإسكان الميسر من خلال سياسات تنظيم الإستعمالات التضميني. وقد أنتجت تجربة عشرون عام إنجازات كبيرة من الإسكان الميسر مبنية على طلب متزايد في سوق الإسكان. وقد توصلت دراسة لإختبار مدى فاعلية الآلية في تورنتو بكندا إلى أنها لديها القدرة على إيجاد إسكان ميسر بشرط أن تكون جزء من إستراتيجية إسكان شاملة⁵⁷. كما أثبت بنك التنمية الآسيوي أنها تعد إستراتيجية ملائمة لزيادة الرصيد من الإسكان الميسر في الصين، بشرط وجود حوافز ملائمة⁵⁸.

وكما أوضح كالافيتا⁵⁹، فإن المنتقدين يجادلون أيضا أن المنميين سوف يحاولوا تعظيم عوائدهم من خلال طرح الإسكان الميسر بنظام التمليك وليس الإيجار مما يقلل من فرص الفئات المستهدفة من الحصول على المسكن. ومع هذا، فإن مثل هذه الإنحرافات يمكن أن توازن من خلال تشريعات عامة صارمة، كما يمكن للإدارات المحلية أو لبرامج الشراكة بينها وبين المنظمات غير المستهدفة للربح ومنظمات المجتمع المدني *public-private partnership schemes* أن تلعب دور هام بشراء وحدات الإسكان الميسر ثم تأجيرها للأسر منخفضة الدخل. وقد تم هذا بنجاح في بعض التجارب.

⁵⁴ Curtin, D.J. & Costa, N.L. (2003). Recent Developments in Land Use, Planning and Zoning, Inclusionary Zoning Update. *The Urban Lawyer*, Vol. 35, No. 4, Fall, pp. 739-747. American Bar Association. Retrieved from: <http://www.jstor.org/>; Brunick, nd, ibid

⁵⁵ De Kam, G. (2013). Inclusionary housing in the Netherlands: breaking the institutional path? *J Hous and the Built Environ. Policy and practice*. Springer Science; Pogliani, L. (2013). Expanding inclusionary housing in Italy. *J Hous and the Built Environ- Policy and practice*. June. Retrieved from: link.springer.com/

⁵⁶ Conlan, nd, ibid

⁵⁷ Mah, 2009, ibid

⁵⁸ Asian Development Bank (2009). Low-income housing policies: lessons from international experience. *Resident Mission in the PRC*. February. Retrieved from: www.adb.org

⁵⁹ Calavita et al., 2010, ibid

وأخيراً، ذهب بعض المنتقدين إلى أن هناك تحديات لاستدامة التيسير sustainability of affordability على المدى البعيد. ويشير كاتز⁶⁰ إلى أنه على الرغم من أن بعض البرامج تفرض قيود على أسعار الوحدات لعدة سنوات deed restrictions، إلا أن هذا المدى الزمني ينتهي. والجدلية المضادة هي أن تطبيق آليات متعددة للتحكم الجيد يضمن استمرار التيسير على المدى البعيد لكل من الوحدات بالإيجار والتملك.

2.4. الجدليات المرتبطة بالاندماج الإجتماعي

تنقسم الجدليات المرتبطة بالاندماج الإجتماعي إلى مجموعتين، الأولى تذهب إلى عدم فاعلية تحقيق الاندماج الإجتماعي، والثانية إلى إنعزال الفئات الأقل دخلاً.

1.2.4. عدم فاعلية تحقيق الاندماج الإجتماعي

يجادل المنتقدين أن تنظيم الإستعمالات التضميني ليس مدخل فعال لتحقيق الاندماج الإجتماعي خاصة عندما تطبق بدائل لبناء وحدات الإسكان الميسر داخل الموقع⁶¹. وفي المقابل، يذهب شوارتز⁶² إلى أنه "حيث أن تنظيم الإستعمالات الإقصائي يزيد من احتمال إستبعاد الأسر منخفضة الدخل من مناطق إسكان ذوي الدخل المرتفعة لارتفاع الأسعار، فإن تنظيم الإستعمالات التضميني يمكنه أن يخفف هذا الإتجاه". وقد أكد ماكارثي⁶³ والمعهد الحضري⁶⁴ أن برامج تنظيم الإستعمالات التضميني تحقق ضمناً أهداف التكامل الإقتصادي الإجتماعي التي يصعب تحقيقها بوسائل أخرى، حيث أنها تعطي الفئات منخفضة ومتوسطة الدخل فرصة للمعيشة في إسكان جديد ذو جودة عالية، في مجاورات مستقرة لها إتصالية أعلى بالخدمات المجتمعية ومراكز العمل، بعيداً عن مناطق تركيز الفقر. وقد أكد على ذلك كالافيتا⁶⁵ الذي توصل إلى أن "تنظيم الإستعمالات التضميني يمثل أفضل وسيلة متاحة لربط توفير الإسكان الميسر بهدف هام هو تحقيق الاندماج الإجتماعي، حيث يصبح الاندماج الإجتماعي والإقتصادي جزءاً لا يتجزأ من توفير الإسكان الميسر". كما أكد جوران⁶⁶ أنه "أياً كان السوق، إذا تم توفير الإسكان الميسر في نفس الموقع، يتم تحقيق هدف الدمج الإجتماعي". وهذه الحجج المضادة تؤكد الأداة من

⁶⁰ Katz et al., 2003, ibid

⁶¹ Calavita et al., 2010, ibid ; Katz et al., 2003, ibid

⁶² Schwartz et al., 2012, ibid, p. xi

⁶³ Mccarthy , nd, ibid

⁶⁴ The Urban Institute , 2012, ibid

⁶⁵ Calavita et al., 2010, ibid, p.384

⁶⁶ Gurran, 2008, ibid, p.12

التجارب السابقة التي أثبتت أن هذه الآلية تعزز الإندماج الإجتماعى، إعتقادا على تصميم البرنامج وخصائص مكوناته⁶⁷. كما أكد كاتز⁶⁸ على أنها قد ساعدت فى بعض الدول، مثل فرنسا، على إيجاد مجتمعات مختلطة الدخل، وعلى حل مشكلة عدم التوافق المكانى بين العمال منخفضى الدخل وفرص العمل. وكذلك أوضحت دراسة حديثة لبرامج تنظيم الإستعمالات التضمينى فى إحدى عشر مدينة بالولايات المتحدة الأمريكية أن البرامج أعطت فرصة إسكان للأسر منخفضة الدخل فى مجاورات أقل فقرا⁶⁹. كما أوضحت مراجعة لبعض البرامج فى واشنطن أنها نجحت فى إيجاد مناطق سكنية متكاملة إجتماعيا حيث يسكن ذوى الدخل المختلفة فى نفس المنطقة⁷⁰.

2.2.4. إنعزال الفئات الأقل دخلا

وبالنسبة للفئات المستفيدة من برامج تنظيم الإستعمالات التضمينى، عارض شوارتز⁷¹ والعديدون جدلية بعض المنتقدين الذين يذهبوا إلى أن البرامج لا تخدم الفئات الأقل دخلا لما يتطلبه ذلك من حجم دعم كبير، ونتيجة لأن نمط الحياة الغالب فى هذه البرامج هو التمليك. وبنى إعتراضه على أن البرامج قد تتضمن، وتم ذلك بالفعل، وسائل لإحتواء الفئات ذات الدخل شديد الإنخفاض، ومنها على سبيل المثال ما طبق بنجاح فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تسمح البرامج للسلطة المحلية بشراء وتشغيل بعض الوحدات لتأجيرها للأسر ذات الدخل شديد الإنخفاض.

ولإيجاز، وكما أكد برشل⁷² فإن هذه الإنتقادات لبرامج تنظيم الإستعمالات التضمينى، وإن كانت أحيانا مبررة وموضوعية خاصة عند تطبيق الآلية فى سوق غير ملائم، تتلاشى بالمقارنة بالإنجازات والفوائد. فالآلية، وفقا لملاخ⁷³، تعالج الآثار الإقتصادية للإستخدام التنظيمى التقليدي للتقسيم وضوابط إستخدامات الأراضى الأخرى التى تقصى أنواع الإسكان أو السكان التى تعتبر

⁶⁷ HUD GOV (2013). Evidence matters: Inclusionary zoning and mixed-income communities. Retrieved from: www.huduser.org/; Schwartz et al., 2012, ibid

⁶⁸ Katz et al., 2003, ibid

⁶⁹ HUD GOV, 2013, ibid

⁷⁰ Brown, K.D. (2001). Affordable housing through inclusionary zoning: lessons from the Washington metropolitan area. The Brookings institution center on urban and metropolitan policy. *Discussion Paper*, October. Retrieved from: www.brookings.edu/

⁷¹ Schwartz et al., 2012, ibid

⁷² Burchell et al. , 2000, ibid

⁷³ Mallach, A. (2012). Exclusionary Zoning. *International Encyclopedia of Housing and Home*

أحيانا غير مرغوب فيها إجتماعيا أو إقتصاديا. وهى توجه حلول ملائمة ماليا لمشكلة الإسكان الميسر عن طريق تسخير قوى السوق لإنتاجه بتكلفة محدودة أو بدون تكلفة مالية مباشرة للحكومات، حيث أنها لا تتطلب نفقات كبيرة من الأموال العامة. ومع هذا، فإن تصميم أى برنامج لتنظيم إستعمالات تضمينى يجب أن يأخذ هذه النقاط فى الإعتبار الشديد نظرا لأنها تمثل تحديات كامنة لنجاحه.

5.التحديات الكامنة لنجاح تنظيم الإستعمالات التضمينى

تنظيم الإستعمالات التضمينى آلية سهلة فى الفهم والتطبيق. وكما يتضح من القسم السابق، فإن فهم التحديات والقيود والتنبه للعواقب الإقتصادية غير المخططة ضرورى للمساعدة فى تصميم برامج تعزز من فرص توفير الإسكان الميسر والإندماج الإجتماعى⁷⁴. ويوجز شكل (4) التحديات المحتملة لنجاح الآلية، وقد يكون أهمها هو أن إنتاج الإسكان الميسر من خلال هذه البرامج يعتمد على ظروف سوق الإسكان المحلى⁷⁵. فهى تقوم على معادلة سوق العرض market-supply equation التى تعتمد أساسا على قدرة المنمى على بيع الوحدات بسعر السوق. فإذا تم التطبيق فى سياق غير ملائم، قد يكون للبرنامج تأثير سلبى على سوق الإسكان المحلى يتمثل فى رفع أسعار وخفض العرض من الإسكان بسعر السوق، وزيادة الإحتياج للإسكان الميسر⁷⁶. ومن التحديات أيضا إحتمال الإحتياج لمستوى عالى من الدعم لتحفيز المنميين، مما يتعارض مع الفكر الرئيسى للسياسة⁷⁷، وكذلك العوائق التشريعية الممكنة⁷⁸، والمعارضة المحتملة من المنميين وإحجامهم عن التنمية فى المناطق التى تطبق فيها الآلية. وإن كان هذا يمكن تفاديه من خلال التصميم الجيد للبرامج وإجراء التعديلات التشريعية الملائمة وتعميم تطبيق السياسة⁷⁹. كما أنه إتضح من العديد من التجارب العالمية السابقة أن هذه المعارضة تكون فقط فى بداية التطبيق، وأن هؤلاء المنميين المعارضين أصبحوا داعمين

⁷⁴ Read, 2009 , ibid

⁷⁵ Schwartz et al., 2012, ibid

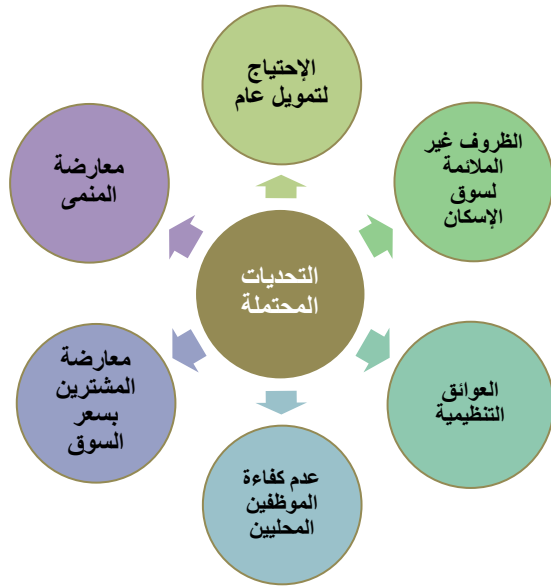
⁷⁶ Mccarthy, nd, ibid

⁷⁷ Conlan, nd

⁷⁸ Schuetz et al., 2011, ibid; Read, 2009, ibid

⁷⁹ Read, 2008, ibid

للبرامج فيما بعد⁸⁰، وأنهم كثيرا ما يختاروا أن ينتجوا الإسكان الميسر عن التوقف عن الإنتاج كليا⁸¹، حتى في بعض الأسواق الضعيفة، مثل إيطاليا، حيث مكنتهم هذه البرامج من مشاركة



شكل (4) التحديات المحتملة لنجاح برامج تنظيم الإستعمالات التضميني

مخاطر التنمية مع جهات توفير الإسكان الميسر الإجتماعي، ومن الإسراع في التنمية وزيادة الإنتاجية والمبيعات⁸². وهناك تحدى آخر هو المعارضة المحتملة من المشترين للوحدات بسعر السوق على السكن بجوار منخفضى الدخل. وهناك كذلك تحدى صعوبة توفير الموظفين ذوى الخبرة المطلوبة لتطبيق وإدارة هذه البرامج بكفاءة في بعض الحالات⁸³.

6. التحقق من فاعلية تنظيم الإستعمالات التضميني

تعد القدرة على إيجاد مدى واسع من أنواع وأسعار الإسكان في المجتمعات، والجمع بين السكان ذوى الدخل المتنوعة في تفاعل يومي، مفهوم مثالي وأصيل وهدف تخطيطى جوهري تزايدت أهميته مؤخرا⁸⁴. وعلى الرغم من أن تنظيم الإستعمالات التضميني، كأى آلية أخرى، لا يمكنه وحده تحقيق هذا الهدف من خلال حل مشكلات الإسكان الميسر والعدالة الإجتماعية، يؤكد العديدون ومنهم تالبرت وماكارثي⁸⁵ أنه لو تم تصميم هذه البرامج بعناية بالأخذ في الإعتبار السياسات والقوانين والأمور العملية ذات الصلة، يمكنها أن تحقق هذا الهدف بفاعلية كبيرة، تبشر بمستقبل يبدو واعدا. وقد أكد على ذلك موريس⁸⁶ في ضوء دراسة قام بها لعدة تجارب، وكذلك

⁸⁰ Brunick, nd, ibid

⁸¹ Calavita et al., 2004, ibid

⁸² Pogliani, 2013, ibid

⁸³ De Kam et al., 2013

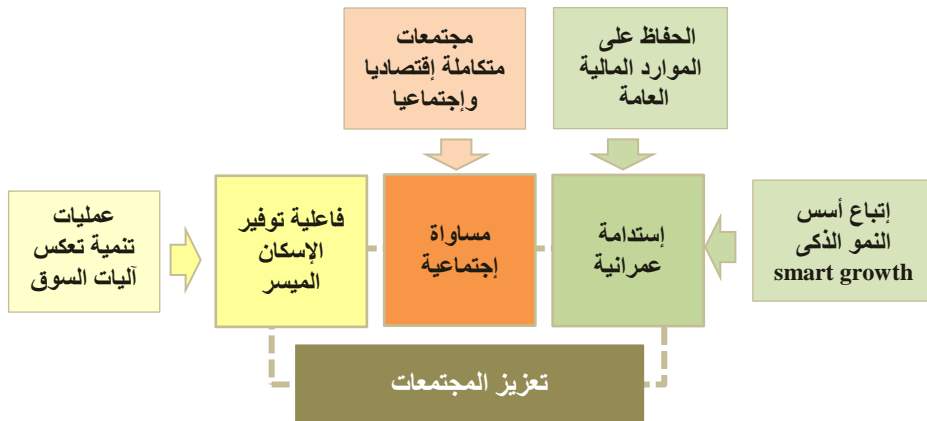
⁸⁴ Talen, E. (2010). Affordability in new urbanist development: Principle, practice, and strategy. *Journal of Urban Affairs*, Volume 32, Number 4. Retrieved from: www.cnu.org/

⁸⁵ Talbert et al. (2006), ibid; Mccarthy, nd, ibid

⁸⁶ Morris, H. (2007). The pros and cons of inclusionary zoning. *On Common Ground magazine*. National Association of Realtors. Housing. United States

تالن⁸⁷ الذي أكد على أنها علاج مبنى على السوق لمشكلة الإقصاء الإجتماعى فى التنمية السكنية، حيث أنها تحقق الخط الإجتماعى وتضمن المزيد من المساواة فى الوصول إلى الموارد. ويؤكد كاتز⁸⁸ كذلك أن البرامج المبنية على بناء وحدات الإسكان الميسر فى نفس موقع الإسكان بسعر السوق هى "أفضل وسيلة وربما الوحيدة المتاحة الآن لتعزيز التكامل الإجتماعى"، مما يؤدي إلى نتائج إجتماعية وإقتصادية إيجابية كتحسين فرص العمل والخدمة، وخفض معدلات الفقر.

وعلاوة على عائدها الإسكانى والإجتماعى، يؤكد العديديون⁸⁹ على أن هذه الآلية لها فوائد متعددة الأبعاد حيث أنها قد تلعب دورا رئيسيا فى تعزيز إستدامة المجتمعات لعدم وجود فصل مكاني لفئات الدخل. وكذلك نتيجة للحفاظ على الموارد العامة لإحتياجات مجتمعية أخرى منها برامج الإسكان لخدمة الفئات الأكثر فقرا الذين يصعب إستيعابهم فى البرامج التضمينية، وتحفيز التنمية الإقتصادية بتوفير الإسكان للقوى العاملة، وأيضا الدعم الممكن لمبادئ النمو الذكى من خلال تمكين توفير الإسكان الميسر فى القلب الحضرى وليس فقط على الأطراف. وكذلك إمكانية السماح بإستعمالات مختلطة وتعظيم دور المواصلات العامة، وبالتالي الحفاظ على الأراضى الفضاء المحيطة. علاوة على ذلك، يساعد تكامل إسكان الفئات المختلفة على تفتادى مشكلات عمرانية عديدة مرتبطة بإنعزالية الإسكان الميسر مثل التكس والعشوائية⁹⁰ (شكل 5).



شكل (5): فاعلية تأثير تنظيم الإستعمالات التضمينية

⁸⁷ Talen, 2010, ibid, p.490

⁸⁸ Katz et al. 2003, ibid, p.78

⁸⁹ Talbert et al., 2006, ibid; Burchell et al. , 2000, ibid; Lerman , 2006, ibid; Brunick, nd, ibid

⁹⁰ Burchell et al., 2000, ibid

7. الخلاصة

تخطيط إستعمالات الأراضي له تأثير بارز على تنمية ومواقع الإسكان الميسر. وفي الحقبة الأخيرة، حقق إستخدامه للتوسع فى إنتاجية الإسكان الميسر للفئات منخفضة ومتوسطة الدخل أهمية متزايدة، إلا أنه يجب أن يقوم بدور أوسع فى هذا السياق، بصفة خاصة فى الدول ذات أسواق الإسكان الملائمة. وتحسين هذا الدور يتطلب أن تكون عمليات تخطيط إستعمالات الأراضي مدعومة من الحكومات المركزية وذات إرتباط مدروس بسياساتها المختلفة ذات الصلة، وأن تكون متوافقة مع سياقات أسواق الإسكان.

ويستخدم تخطيط إستعمالات الاراضى للتحكم فى توفير الإسكان الميسر من خلال التقسيم وإشتراطاته، والذي يمثل الآلية التخطيطية الأساسية للتحكم فى حجم ونمط تنمية الأراضي. وتنظيم الإستعمالات التضمينى هى أحدث الآليات التخطيطية المرتبطة بمنظومة تخطيط إستعمالات الأراضي، لتوفير الإسكان الميسر وتعزيز الإندماج الإجتماعى. وهى تمثل أكثر الأدوات التخطيطية فاعلية، حيث تستطيع الحكومات من خلالها أن تفرض متطلبات الإسكان الميسر على المنميين من القطاع الخاص عن طريق إشرطاطات تقسيم الأراضي. وهى مبنية على تغيير دور الحكومة من الإمداد المباشر إلى دعم آليات السوق وإستنفار إمكانياته وتحفيز القطاع الخاص لتنمية إسكان ميسر متكامل عمرانيا وإجتماعيا وإقتصاديا مع مشروعات الإسكان بسعر السوق.

وقد تم تطبيق آلية تنظيم الإستعمالات التضمينى بنجاح فى دول عديدة، وسوف يستمر إتباعها فى أسواق الإسكان القوية بحثا عن كل من العدالة الإجتماعية والتوازن الإقتصادى. وعلى الرغم من أن الآلية لا زالت مثيرة لبعض الجدل، إلا أن الإنتقادات الرئيسية، وإن كانت أحيانا مبررة عندما تطبق فى سياق سوق إسكان غير ملائم، تخفت بالمقارنة بإنجازاتها وفوائدها المثبتة فى التجارب السابقة والدراسات التى قامت بتقييمها. وهكذا تعد صلاحيتها فى الإستغلال الأمثل لموارد السوق مبرر قوى لتطبيقها. ومع هذا، فإن التطبيق الفعال يجب أن يبنى على إعتبار عميق للتحديات الممكنة، وعلى برامج مصممه ومتابعه بدقة من خلال إستراتيجية شاملة للإسكان، وملائمة لسوق الإسكان المحلى والإحتياجات من الإسكان الميسر. ويفضل التطبيق فى أسواق الإسكان القوية التى تتسم بالنضج وتوافر فرص التنمية السكنية، ومساندة وإلتزام الإدارة المحلية.

كما أن هذه الآليه لها تأثيرات عمرانية هامة أخرى حيث تلعب دورا بارزا فى تعزيز إستدامة المجتمعات العمرانية نتيجة للتكامل المكانى لفئات الدخل، وللحفاظ على الموارد العامة، ولتعزيز التنمية الإقتصادية بتوفير الإسكان للقوى العاملة فى مواقع ملائمة، ولدعم النمو العمرانى الذكى. علاوة على ذلك، يساعد تكامل إسكان الفئات المختلفة على تفتادى مشكلات عمرانية عديدة مرتبطة بإنعزالية الإسكان الميسر، تمثل تحديات للمخطط العمرانى مثل التكس والعشوائية.

