

التخطيط ونظام الإسكان

PLANNING AND THE HOUSING SYSTEM

كولن جونز وكرايغ واتكر

Colin Jones and Craig Watkins

مقدمة

منذ عام ١٩٧٩م سيطرت أيديولوجية قوية موجهة بعوامل السوق على سياسة التخطيط والإسكان. ففي فترة الثمانينيات الميلادية تم التأكيد على أهمية السوق على نظام التخطيط من خلال الأسلوب (الموجه بالمشروعات) حيث قلّ التحكم السياسي المحلي من خلال مناطق المشروعات، وشركات التنمية العمرانية ومناطق التخطيط المبسطة (ثورنلي، ١٩٩٦م). وفي الآونة الأخيرة، على الرغم من أن القضايا البيئية والاجتماعية قد حظيت باهتمام متزايد لتحتل مرتبة متقدمة في الأجندة مع التحرك نحو أسلوب ذي توجه محلي "يقوده مخطط"، استمر إخضاع سياسة التخطيط لتوجه واضح مرتبط بخصائص السوق (الليندينجر وتودور جونز، ١٩٩٧م). وفي الوقت نفسه سيطرت على سياسة الإسكان سلسلة من المبادرات المصممة لزيادة تملك المساكن وإزالة القيود عن قطاع التأجير الخاص (لاستعراض ذلك انظر، وايتهيد ١٩٩٧م). على سبيل المثال، آلية تخصيص المساكن لم يتم جعلها كمنتج وكمية يمكن المتاجرة بها

إلا في الآونة الأخيرة. وفي حالة استمرار التوسع في سياسة جعلها كمنتجات ذات قابلية تجارية (تسويقها كسلع)، فمن الواضح أنه سيكون هناك تغيرات هيكلية ومكانية في نظام الإسكان (انظر، فورريست و موري ١٩٩٥م، باوسن و واتكنز ١٩٩٨م). تمثل إجراءات السياسة المعتمدة على السوق المعمول بها في سياسة التخطيط والإسكان مع بعضهما مساحة واسعة من الطرق التي كانت تنتهجها الدولة في التأثير على نظام الإسكان. وتشير الدلائل الأخيرة إلى أنه من غير المحتمل أن تترك حكومة حزب العمال الجديدة بقيادة توني بليز التوجه نحو السوق الذي ساد خلال الأعوام الأخيرة (وزارة البيئة والنقل والأقاليم، ١٩٩٨م). مدفوعة بالاتجاهات المستجدة في السياسة. نسعى في هذه الفصل إلى استعراض العلاقة بين التخطيط ونظام الإسكان. ونحن نرى أنه على الرغم أن أهم تحدٍ يواجه نظام التخطيط يتمثل في الحاجة إلى حل معضلة أين وكيف سيتم إسكان ما بين ٤.٤ و ٥.٥ مليون أسرة جديدة بحلول عام ٢٠١٦م، إلا أن هذه التوقعات المنشورة تمثل جزءاً من المشكلة. فالزيادة في تملك الوحدات السكنية، والتغيرات الجذرية في هيكل التملك، و التغيرات في العلاقات المكانية، والتي ستكون أمراً واقعاً في ظل استمرار لامركزية التنمية في المدن سوف تتضافر لتمثل تحدياً هائلاً في الجزء الأول من الألفية الجديدة. علاوة على ذلك، فعلى الرغم من قدرة القطاع الخاص على توفير معظم الحجم الإسكاني المطلوب، فإنه يبدو من غير الواضح كيف يمكن لنظام التخطيط تسهيل توفير ٤٠٪ على الأقل من الوحدات السكنية المخصصة للإسكان الاجتماعي.

وكما ذكر كلينجورث (١٩٩٧م: ٩٤٦):

... لم يصمم نظام استخدامات الأراضي أبداً للتعامل مع النمو والتغيير بنفس القدر الذي شهدناه طوال الخمسين عاماً الأخيرة.

ومع الإقرار بصحة وجهة نظر ألييندينجر القائلة بأن العبء الرئيس من التغيير قد تم التعامل معه في الواقع عن طريق إجراء تغييرات في عملية التخطيط (ألييندينجر ، ١٩٩٨م) ، إلا أنه من الواضح كي يتم التكيف مع الخمسين عاماً القادمة ، فإن نظام تخصيص الأراضي لأغراض الإسكان يحتاج إلى تغيير شامل. ومن وجهة نظرنا فإنه توجد مشكلات أساسية في النظام الحالي. وأهمها يتمثل في أنه إذا كان التخطيط للإسكان بمثابة ممارسة فنية وتقنية كما يجب أن يزعم المخططون ، فإن هناك حاجة إلى تجهيز المشاركين جيداً لهذه المهمة. وللأسف الشديد ، وكما ذكر كلينجورث (١٩٩٧م) فإن هناك غياباً كاملاً للتحليل الاقتصادي في التخطيط ، وهو واضح على الأخص في جانب تخصيص الأراضي لأغراض الإسكان. وهذه هي المسألة التي سنتناولها أثناء سير المناقشة. وتتمثل نقطة البداية لهذا الفصل في محاولة لوضع نظام تخطيط الإسكان الحالي في سياق التغيير الجذري لنظام الإسكان والهيكل الاقتصادي الحضري منذ بدء النظام. ويتضح من هذا التحليل ، أن الأسلوب السلبي الحالي الذي يعتمد على ردة الفعل ويفتقر للمبادرة غير مجهز لتحديات الوقت الراهن ، والذي تسيطر عليه مجموعات فعالة ذات اهتمامات بيئية ، ومجموعات هامة منتخبة على مستوى الضواحي والمقاطعات ، والتي تسعى إلى رفض قوى السوق.

وهذا النقاش يسبق ملخصاً عن النظام الحالي ، ومعالجة لاحتياجات الإسكان وتوفير السكن الميسر ، والإجراءات التي تهيمن على تخصيص أراض سكنية لسوق الإسكان الخاص. وسوف ينبثق عن هذا التحليل قضيتان. أولهما ، أننا نرى أن النظام من شأنه أن يتحسن عن طريق تعزيز أساليب التخطيط الحالية. وبصورة خاصة فنحن نقترح أن التحسينات في فعالية تخصيص الأراضي لبناء مساكن خاصة سيتحقق من خلال الفهم الجيد لاقتصاديات أسواق الإسكان المحلية. وحيث إن موضع الخلاف اقتصادياً بالنسبة للتخطيط يستند إلى التحكم في العوامل الخارجية ، وتخفيف آثار

السوق، وتوفير المنافع (شبه) العامة، مثل المناطق المفتوحة، وتمكين عملية (إعادة) تنمية سريعة، ومن خلال أهمية تأكيد التنسيق في استخدامات الأراضي ووسائل المواصلات لتحقيق أنشطة اقتصادية تتسم بنمط ناجح وذو كفاءة. فنحن لا ننكر الدور الحالي لمؤشرات السوق في عملية التخطيط، ولكن من شأن الفهم الواضح لهيكل وعملية أسواق الإسكان أن يساعد المخططين في عمل ملائمة أفضل للسوق. فالحاجة إلى تحسينات في هذه المنطقة واضحة في المناقشة المستمرة بشأن ملائمة مواقع الأراضي التي حددت لتلبي متطلبات الإسكان. ثانياً: نعتقد أن التوفير الرمزي الحالي للإسكان الميسر في الخطط المحلية (بارلو وآخرون، ١٩٩٤م) في حاجة إلى إعادة النظر في ضوء النقص الكبير المتوقع حالياً في الإسكان الاجتماعي والميسر.

التخطيط للإسكان

التغيير المكاني والإسكان والتخطيط

إن نمو وتدهور المدن البريطانية متداخلان على نحو لا يثير الدهشة في تاريخ التخطيط. فقد لعبت الكثافات العالية والأحوال السكنية المروعة في المدن في أواخر القرن التاسع عشر دور العامل المساعد الأكبر في نمو الأفكار الأولى للتخطيط، حيث رأت نزعة المدينة الحدائقية (Garden City) الحل في اللامركزية المخططة لنموذج الأحياء السكنية (هال، ١٩٨٩م). وبالفعل فقد بدأت لامركزية السكان في المناطق الحضرية في أواخر القرن التاسع عشر مع إدخال خطوط الترام في فترة السبعينيات الميلادية من ذلك القرن (١٨٧٠م) (جونز، ١٩٧٩م). وشهد الجزء الأول من القرن العشرين بدايات الانتشار والزحف العمراني (الناتج عن ازدياد البناء في الضواحي) المدعوم بالحافلات وبخطوط السكك الحديدية التي تربط الضواحي، حيث تمددت المدن خارج المناطق الداخلية المحصورة منذ العهد الفيكتوري. وكانت ردة الفعل من الناحية الفكرية ضد ذلك الوضع الشائك هي تأسيس معهد تخطيط المدن في عام ١٩١٤م، وتشكيل مجلس

لحماية ريف إنجلترا (Council for the Protection of Rural England: CPRE) في عام ١٩٢٥ م، وإصدار سلسلة من قوانين التخطيط أثناء فترة الحرب مصممة للتحكم في التنمية الشريطية (والتي لم يتم تفعيلها حتى صدور قانون العام ١٩٣٥ م).

وفي عام ١٩٤٠ م تقريباً، بلغ عدد سكان معظم الحواضر والمدن الرئيسة إلى حده الأقصى. فقد انتشروا بعيداً عن المركز، وحدث النمو من خلال ضم الأراضي. ولذا فلم تتغير الأجزاء الداخلية من المدن الصناعية كثيراً عما كانت عليه في منتصف القرن التاسع عشر. فقد كان هناك إجماع على أن الحل لمشكلات الازدحام والإسكان في هذه المناطق الحضرية الداخلية يتمثل في اللامركزية المخططة. فعلى سبيل المثال توقعت خطة أبيركرومبي (Abercrombie) لمدينة لندن الكبرى في العام ١٩٤٤ م لامركزية مخططة لأكثر من مليون نسمة في مدينة مزدحمة، وإنشاء أحياء مخططة جديدة (مع ٢٥٠,٠٠٠ عبر الهجرة التلقائية ذات دافع طبيعى).

تضمن قانون المدن الجديدة لعام ١٩٤٦ م ثماني مدن جديدة لخدمة الهجرة السكانية إلى مدينة لندن الكبرى كما خطط أبيركرومبي لذلك، كما أن قانون ١٩٥٢ م قدم آلية للهجرة السكانية المخططة من كل المدن الرئيسة. وبشكل عام فقد اتبعت تلك الخطة كثيراً من رؤى ومخططات (برامج العمل المفصلة) المخططين الأصليين - المدن الجديدة كمدن حدائقية. وهذه المدن الجديدة هي حلول مادية مقدمة من قبل الدولة، ومن خلالها فكل برامج الإسكان الأساسية مقدمة من قبل هيئة عامة أو مؤسسة مدينة جديدة. واستمر إنشاء المدن الجديدة في فترة الخمسينيات والستينيات الميلادية. وكان عنصر أساسي في هذه الإستراتيجية هو إنشاء أحزمة خضراء تحيط بالمدن وتحد من نموها. وأصبح هذا ممكناً من خلال قانون تخطيط المدن والريف للعام ١٩٤٧ م والذي كان له آثار سلبية قوية على التحكم في التنمية.

كان المكون الأخير لإستراتيجية التخطيط هو إعادة بناء المدن. فبمجرد التخفيف من النقص في الإسكان الذي حدث في أعقاب الحرب العالمية الثانية، بدأت عملية التخلص من الأحياء الفقيرة في الستينيات من القرن العشرين، وكشفت عن قوة

مدمرة وشاملة، وصلت ذروتها في أوائل السبعينيات الميلادية. فقد كان انقلاباً فريداً وشاملاً للمدن انطوى على عمليات نزوح كبيرة لقاطني الأحياء السكنية. ولكن للأسف الشديد، فإن إعادة بناء المدن والتي اتخذت شكل إسكان حكومي تم توفيره على نطاق واسع لم تلب تطلعات وطموح السكان. وأسدل الستار على هذه الفترة من خلال قانون الإسكان للعام ١٩٧٤م، والذي حوّل السعي الخاص بتجديد الإسكان من إزالة الأحياء الفقيرة إلى (دعم مادي) لتحسين الوحدات السكنية. ولكن بقيت هناك أزمة في التخطيط: فشل المطالب المهنية بالتحديث الشامل للبيئة المبنية للمدن والمؤيدة بحماس منذ الأربعينيات من القرن العشرين (بريندلي وآخرون، ١٩٨٩م). كما لم يعد هناك إجماع على التخطيط في فترة ما بعد الحرب العالمية.

خلال إعادة تشكيل المدن من قبل المخططين، استمرت الضغوط الكبيرة الداعية إلى اللامركزية في التأثير على الشكل العمراني. وبدأ بعد عام ١٩٦١م انخفاض في سكان المدن والمناطق العمرانية الداخلية؛ لعدم مواكبة النمو السكاني في مناطق الضواحي المحيطة مع النقص في أعداد السكان في المركز. وكما علمنا، فإن ذلك كان جزئياً مخططاً له، لكن وتيرة اللامركزية قد زادت في فترتي السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين. وكانت القوة الدافعة الأساسية وراء ذلك الاتجاه طويل المدى هي الانخفاض في تكاليف الانتقال داخل المدن ومستويات الدخل العالية. وهذا أدى أساساً إلى الانتقال إلى الضواحي، ومع الزيادة المستمرة في تملك السيارات، زادت المسافات التي يقطعها العاملون لرحلة العمل. كما حدث، على الأقل، ركود في عدد وأحجام السكان في أجزاء من الضواحي في الثمانينيات الميلادية، حيث إن اللامركزية تجاوزت حدودهم فيما يتعلق بالتنمية.

يوجد عامل رئيس آخر وراء الاتجاهات العمرانية تلك، هو تغيير مواقع الصناعة. فقد أدى الانخفاض المستمر في قاعدة التصنيع بالدولة إلى معاناة كل المراكز تقريباً من فقد وظائف في القطاع الصناعي. وتعكس الإحصائيات استمرارية عملية فقد القدرات الصناعية، والتي بدأت في فترة الخمسينيات الميلادية. وكان أثر ذلك كبيراً

على المدن الرئيسية التي تعتمد على الصناعات التقليدية الثقيلة. ويعكس نمط التغيير بعض الشيء ضغوطاً من اللامركزية، والتي سرّعت من وتيرتها أساليب الإنتاج الجديدة، والشحن في الحاويات، والتطور الملحوظ في شبكات الطرق داخل المناطق الحضرية. ونتيجة لذلك يقول بار و جونز (١٩٨٣م): إن النظام العمراني انتقل إلى مرحلة التشتت الحضري. كما أن التدهور الذي حدث للمدن الرئيسية التقليدية كمراكز للتصنيع قد صاحبه اتزان بسبب نشوء مراكز صغيرة مستقلة.

وقد تسببت اللامركزية في قطاع التوظيف والمرونة المتزايدة التي أحدثتها السيارات إلى زيادة كبيرة في طول ومدى رحلة العمل، والانتقال فيما بين مناطق الإسكان الجديدة. وفي عام ١٩٧٧م أقر وللمرة الأولى التقرير الحكومي، سياسة وسط المدن، بالتدهور الاقتصادي للمدن الرئيسية. وكان ذلك بمثابة البداية لسياسات مصممة للارتقاء بالمدن، وهي السياسات التي عزّزها الالتزام بالصارم بالحزام الأخضر المحيط. في الوقت نفسه، وضع ذلك التقرير نهاية للمدن الجديدة، حيث تم توجيه الموارد إلى أواسط المدن.

وقد خلف انتقال الصناعة من المدن مساحة كبيرة مهجورة وخالية وراءه. وأتاحت هذه المناطق المهجورة (التي سُميت بالحقول البنية) الفرصة لبناء مساكن جديدة، وخاصة لغرض البيع. وقد قامت السلطات المحلية بترويج تلك المواقع لمطوري المساكن والمتاجرين بها، كوسيلة لتعويض "الاختلال" في العقارات المحلية، ولأنها تعتبر هي الاستخدام الأكثر قابلية للتطبيق للأرض. وشملت هذه المبادرات تحويل المباني المهجورة الفائضة للمستودعات على سبيل المثال، وقد قامت الحكومة المركزية بدعم ذلك من خلال تقديم منح للمطورين عند الضرورة. هذا، وقد لاقت هذه السياسة نجاحاً كبيراً، حيث إن ما يقارب من نصف كل المساكن الجديدة تم إنشاؤه في الحقول البنية بحلول عام ١٩٩٥م (على الرغم أن هذا الرقم يختلف اختلافاً كبيراً بحسب الأقليم). ومع ذلك، ما زالت تثار شكوك حول مدى استمرارية ذلك، خاصة في

بعض المناطق والأقاليم على الأقل: فقد ذكر بعض المعلقين بوجود نقص في بعض المناطق وأن التنمية ستوجه إلى المواقع السهلة أي الأرخص مما سيجعل المناطق الأكثر ثلوثاً هي المواقع المتبقية (بريهيني و هال، ١٩٩٦م). ويبدو أن هذه الآراء مفرطة في التشاؤم دون مبرر فيما يخص مناطق واسعة من الدولة، بالنظر إلى المستوى الحالي من المباني الإدارية والمكتبية المهجورة.

ومن ثم، فقد تمخض عن تطوير النظام العمراني ومشكلات الإسكان قوة دافعة لصياغة أفكار وهايكل للتخطيط. وقد ركزت المناقشة السابقة على السياسات، لكن التغيير العمراني قد حفز وضع تخطيط إستراتيجي مع تأسيس آلية المخططات الهيكلية في ١٩٦٨م. يقترح التحليل الموضح أعلاه أنه لا يمكن للتخطيط بناءً على السياسات والهايكل أن يتجاهل القوى الاقتصادية المكانية الأساسية، خاصة مع استمرار الانتشار العمراني. ولا يمكن التأكيد على أن التخطيط سيتضمن كل الأحياء الداخلية الفقيرة من المدن، عندئذ يجب قبول فكرة نقل الاستخدام الصناعي إلى المواقع الأمثل، فعلى سبيل المثال، يتطلب الاستثمار الموجه للمداخل مواقع حقول خضراء متفاوتة. وبالمثل سيستمر استخدام السيارات في دعم اللامركزية السكانية. وستوجد أيضاً بعض القيود المادية والمالية لإعادة تنمية المدن من خلال تحويل الحقول البنية إلى مناطق سكنية على الرغم من أن المقترحات الأخيرة لفرض ضرائب على المواقع الخضراء أقرت بذلك إلى حد ما.

زيادة معدل تملك المساكن والانخفاض في الإسكان الحكومي

في عام ١٩٤٥م بلغت نسبة تملك المساكن ٢٦٪ من إجمالي عدد الأسر في بريطانيا العظمى، وكانت الوحدات السكنية المستأجرة من القطاع الخاص هي السائدة في نظام الإسكان بنسبة ٦٢٪، بينما كانت نسبة المستأجرين من القطاع العام قليلة جداً بنسبة ١٢٪ من المجموع الإجمالي (مالباس وموري، ١٩٩٤م). في حين شهدت العقود

الثلاثة التالية نمواً في كل من إسكان القطاع الحكومي العام والوحدات المشغولة بملاكها. وبحلول عام ١٩٧٩م كانت نسبة المستأجرين في القطاع العام تمثل ٣٢٪ من النسبة الإجمالية، وزادت نسبة الوحدات السكنية المشغولة بملاكها لتصل إلى ٥٥٪ من مجمل الأسر، أو ما يعرف بالوحدات المنزلية (Households). ومن المحفزات التي زادت من نسبة تملك المساكن في ذلك الوقت هو استحداث حق المستأجرين في الإسكان الحكومي من أن يشتروا المساكن التي يقطنون، وذلك في عام ١٩٨٠م. وبدأت نهاية إسكان القطاع العام، حيث لم يتم بناء مساكن حكومية للاحتياجات العامة منذ ذلك التاريخ، وأدت سياسة حق المستأجر في شراء وحدته السكنية التي يقطنها إلى شراء ٢.٧ مليون وحدة سكنية بحلول عام ١٩٩٧م، أكثر من ٣٠٪ من إجمالي وحدات ١٩٧٩م. بلغت في عام ١٩٨٩م نسبة تملك المساكن ٦٦٪. وعلى الرغم من انخفاض المعدلات القياسية لعمليات استرداد ملكية العقارات بسبب التعثر في دفع الأقساط المستحقة والافتكاك السلبي للرهن^(٧) في فترة الركود في أوائل الثمانينيات الميلادية. ويوجد دليل مستمر قائم على استقصاء يوحى بأن الغالبية العظمى من الأسر (الوحدات المنزلية) تطمح في تملك مساكنها. وربما كانت النتيجة الوحيدة لذلك الركود الاقتصادي هو تأخير شراء الوحدات السكنية حتى مرحلة متأخرة من العمر، وهذا الاتجاه عزّزه تزايد معدلات الديون التي تكبدها الخريجون الجدد مع التحول من المنح الطلابية إلى القروض.

تدل كل الدراسات إلى أن مستوى تملك المساكن قريب من الحد الأقصى له وأن مقدار النمو في ملكية الوحدات السكنية بدأ في التباطؤ. وتوقعت الحكومة (وزارة البيئة، ١٩٩٥م) أن تصل نسبة الوحدات السكنية المشغولة بملاكها إلى ٧٠٪ بحلول عام ٢٠٠٥م. لكن ميبين وآخرون (١٩٩٧م) نظروا إلى أبعد من ذلك، حيث قدرُوا أن

(٧) يعرف على أنه حق الشخص الذي رهن ملكاً أو عقاراً بتخليصه عن طريق دفع دفعة مالية محددة من المبلغ في وقت مسموح به بعد انتهاء فترة الاستحقاق. (المترجم)

تملك الوحدات السكنية سينمو بنسبة ٠,٣٪ سنوياً لتصل إلى ٧٢٪ تقريباً بحلول عام ٢٠١٦م مع بقاء وجود الفوارق في الملكية.

ومن ضمن الأسباب التي تجعل تملك المساكن أمراً جذاباً هي البدائل. فقد زادت أسعار إيجار المساكن في مناطق الإسكان العام منذ إعادة صياغة التوازن المالي بين التملك والإيجار في عام ١٩٨٠م. كما أن فرص استئجار وحدة سكنية في مناطق الإسكان العام الحكومي أصبحت محدودة، حيث تعاني أحياء سكنية حكومية كثيرة من مشكلات كبرى، وعدم صلاحيتها للإيجار. وأصبح الحل لهذه العقارات "الفائضة" أن يتم إزالتها جزئياً أو كلياً؛ لتصبح أرضاً خالية، ثم عرضها على مطوري المساكن من القطاع الخاص. وقد تم تقليل عدد المساكن في مناطق الإسكان العام الحكومي منذ ١٩٨٠م لتصل لنسبة قليلة نتيجة لتقليل الحكومة المركزية للمخصصات المالية لقطاع الإسكان.

تعارض التنمية العقارية للمساكن مع المفهوم المتأصل أثناء صدور قانون تخطيط المدن والريف في ١٩٤٧م، والذي يعتبر أساس نظام التخطيط الحالي. وكان من المعتقد أن عهد المطور الخاص المهتم ببناء المساكن قد ولى، وأن نشاط البناء الجديد سيتولى تنفيذه القطاع العام في إطار عمل تخطيطي منظم. وكان من المقرر أن تجرى موازنة للطبيعة السلبية لضوابط التخطيط في ذلك القانون بواسطة التنمية الإيجابية المكانية التي ستنفذها الوكالات العامة. وبالفعل فخلال الفترة من ١٩٤٦م و١٩٥٠م قام القطاع العام والسلطات المحلية وشركات تنمية المدن الجديدة ببناء أربعة من كل خمسة مساكن جديدة (هال، ١٩٨٩م).

وقد اعتمدت حكومات المحافظين في فترة الخمسينيات الميلادية على القطاع الخاص اعتماداً كبيراً، حيث قام كل من القطاعين العام والخاص ببناء المساكن بالتساوي بينهما أثناء تلك الفترة. كما صادق حزب العمال على هذا الوضع عند رجوعه إلى السلطة في عام ١٩٦٤م، واستمر هذا الوضع بدون تغيير تقريباً حتى نهاية

السبعينيات الميلادية، فخلال فترة العشر سنوات التي سبقت عام ١٩٨٠م ساهم القطاع العام ببناء ٤٧٪ من المباني الجديدة. ويدل الانخفاض في بناء المشروعات الإسكانية الحكومية، واستبداله جزئياً ببرامج البناء الخاصة بجمعيات الإسكان، أن أربعاً من بين كل خمس وحدات سكنية في العقد السابق لعام ١٩٩٤م قام بإنائها القطاع الخاص بغرض عرضها للبيع.

وتصدر حكومة حزب العمال الجديدة بياناً بالإيرادات من مبيعات مساكن القطاع العام الحكومي لانفاقها على إسكان القطاع العام، لكن معظم هذه الإيرادات سيتم صرفها لتجديد الوحدات السكنية الموجودة في الوقت الحالي. وبينما يوجد احتمال وجود بعض التحديث في الوحدات السكنية المبنية لتأجيرها من قبل القطاع العام، فمن المحتمل أن يكون لمطوري المساكن المهتمين الدور الرئيس في توفير الوحدات السكنية في المستقبل القريب. وسيتم بناء الوحدات السكنية لتأجيرها من قبل القطاع العام من قبل جمعيات الإسكان مع تمويل مختلط من القطاعين العام والخاص. وسيتحول دور السلطات المحلية من توفير ودعم المساكن مالياً، وبشكل مباشر، إلى التخطيط الاستراتيجي للإسكان، والمساعدة في تسهيل الحصول عليه.

ولهذا؛ فإن الأدوار الرئيسة لمطوري المساكن من القطاع الخاص والسلطات المحلية تبدو مغايرة لما كان متوقفاً حين وضع تصور لنظام التخطيط منذ خمسين سنة. ويجب على نظام التخطيط أن يتعامل مع مطالب مقاولي البناء من القطاع الخاص وكذلك المستخدمين. علاوة على ذلك، فمع الزيادة الملحوظة في الدخل وامتلاك السيارات فإن طالبي تملك المساكن يقطعون مسافات أطول للعمل، كما أنهم يصرون ويطمحون إلى بيئات ذات جودة عالية.

وقد تغيرت طبيعة العمل أيضاً. فالاعتماد المتزايد على عقود العمل المتعاقبة قصيرة الأجل في الألفية الجديدة يعني أن الناس يعتمدون بشكل أكبر على السيارات، ولا ينتقلون مع تغيير الوظائف، ويقطعون مسافات كبيرة من أجل العمل. وهذا سيعزز من ضغوط اللامركزية، حيث إن المواقع الإقليمية المركزية التي يسهل الوصول إليها من شبكات الطرق الرئيسة ستصبح أكثر جاذبية.

نظام التخطيط الحالي

استمر نظام التخطيط المكوّن من طبقتين الذي وضع في إنجلترا وويلز بواسطة قانون تخطيط المدن والريف لعام ١٩٦٨ م دون تغيير على الرغم من الاتجاهات سالفة الذكر، وكذلك مقترحات حكومة المحافظين لتوحيدهما في الثمانينيات الميلادية (موور، ١٩٩٥ م). ويوجد في التجمعات الحضرية الرئيسة فقط (حتى الآن) خطط متكاملة تغطي مجالس الدوائر الانتخابية. وحتى وقت إعادة تنظيم الحكومات المحلية التي جاءت مؤخراً في أماكن أخرى، كانت المخططات الهيكلية معدة على أساس المقاطعة الإقليمية (county)، وتضع خطوطاً عامة للتنمية والسياسات التي ستطبق. بينما المخططات المحلية تغطي المساحة الإدارية لمجالس المناطق، والتي يتعين عليها إنتاج مخططات تتماشى مع المخططات الهيكلية. تعتبر هذه المخططات المحلية أكثر تفصيلاً، ومهتمة اهتماماً واضحاً باستخدامات الأراضي وتخصيص المواقع لأغراض معينة، وتشكل الأساس الذي ستم عليه إعادة التنمية في المنطقة.

تتمثل إحدى الوظائف المهمة لنظام التخطيط في ضمان التوفير الكافي للأرض من أجل التنمية الجديدة. ومن أهم المدخلات في هذا الشأن هو تقييم المتطلبات الخاصة بأراضي مشروعات الإسكان المحلية. والأسلوب المستخدم لهذه المهمة هو أسلوب

توجيه القرار المتداني "من أعلى لأسفل" ويتم تزويد النتائج في النظام التشريعي لخطة التنمية، وعلى السلطات المحلية أن تضع في اعتبارها النتائج في مخططات التنمية الهيكلية/الأحادية المتكاملة. ومن متطلبات الحكومة أن تقدم سياسات المخططات المحلية برنامجاً لتوفير أراضٍ للإسكان على مدى خمس سنوات متضمناً نصيباً محدداً للسنتين الأوليين تكون جاهزة للتنمية الوشيكَة.

وهذا التوفير للأراضي الذي سيستمر لخمس سنوات يشكل جزءاً من مخطط هيكلي، أو مخطط أحادي متكامل. وستكون الخطوة الأولى في العملية هي خطوة فنية تنطوي على استقراء مبسط للماضي. ويتم تقدير التوقعات الخاصة بالأسر (الوحدات المنزلية) وأنواعها على المستوى الوطني، مع الوضع في الحسبان الهيكل الديموغرافي (المتغير) للسكان. يتم نشر النتائج للأقاليم، والمقاطعات الإدارية، والمناطق الحضرية الكبرى، والمناطق في أسكتلندا والمجالس التابعة لمدينة لندن. وهذه التوقعات المحلية التي تعتمد بشكل كبير على أنماط هجرة محددة وسابقة، هي قائمة أساساً على الاتجاهات المعاصرة في التنمية.

في إنجلترا، تتمثل المرحلة التالية في إعداد وزير الدولة لبيان دليل التخطيط الإقليمي (Regional Planning Guidance: RPG) والذي سيضع في اعتباره، عقب إجراء مشاورات مع الهيئات المحلية، اعتبارات سياسية، مثل القيود البيئية، وحالة الوحدات السكنية، والنقص/الزيادة السابقة، ومدى توفر الأرض. ويكون الناتج متمثلاً في متطلبات الإسكان المحلي لسلطة محلية فيما يتعلق بمتوسط توفير الإسكان سنوياً، مع عدم الإشارة إلى حجم أو كثافة أو نوع الوحدة السكنية أو ملكيتها. إن متطلبات الإسكان هذه ستوضع في اعتبار المخططات الهيكلية. وهذا الإجراء عرضة للمناقشة والنقد على مستوى فني (بايكر و وونج، ١٩٩٧م). وقد انصب ذلك على أسلوب التوقعات، والتقديرات، ومصادر البيانات.

ومع إصدار دليل التخطيط الإقليمي، تتبنى مجالس المقاطعات الإنجليزية مخططاتها الهيكلية أو الموحدة دون الحاجة إلى موافقة صريحة من وزير الدولة المختص (والذي يمكن أن يعترض على المخطط من خلال طلب المخطط المقترح قبل إقراره رسمياً). وفي أسكتلندا، فإن إعداد المخطط الهيكلي يسير على نفس النهج، حيث يقوم وزير الدولة بنشر التوقعات السكانية المحلية لتقدم خطأً إرشادياً للسلطات المحلية، لكن لا يوجد دليل تخطيط إقليمي وما زالت المخططات تخضع للموافقة الرسمية من قبل وزير الدولة. ويعكس غياب دليل التخطيط الإقليمي الطلب المتدني على الأرض: فالسكان الأسكتلنديون مستقرون في الفترات الأخيرة، على الرغم من وجود زيادة في عدد الأسر. ويوجد فرق آخر في أسكتلندا، وهو استخدام المخططات المحلية على مستوى المناطق الفرعية. وهذا مماثل لما يحدث في ويلز.

إجمالاً، فإن عملية إعداد المخطط الهيكلي في إنجلترا وويلز، والتي تتم من خلال "فرض" تقييد دليل تخطيط إقليمي ينطوي على نهج "التداني" من الأعلى للأسفل لترجم فيه توقعات السكان إلى مخصصات أراض لكل مجلس منطقة. وعلى الجانب الآخر، تنتهج أسكتلندا نفس المهمة ولكن من أسفل دون محاولة رسمية من المكتب الأسكتلندي أو المكتب المعني بويلز لضمان تنفيذ شكل التحكم الشامل. وبالنسبة لأيرلندا الشمالية فلا يوجد بها بعد تخطيط إستراتيجي رسمي لاستخدامات الأراضي لكن بعد انتقاد اللجنة المختصة بمجلس العموم لها، تقوم أيرلندا الشمالية الآن بالإعداد لإطار عمل بهذا الشأن.

يعتمد النظام، بغض النظر ما إن كان الأسلوب المطبق هو أسلوب "التداني" من أعلى لأسفل أو "التراقي" من أسفل لأعلى، بدرجة كبيرة على دقة التوقعات، والتي بدورها تعتمد على فهم الاتجاهات في السوق والاحتياجات الاجتماعية. سنتناول في

الجزء القادم العلاقة بين نظام التخطيط وتقديرات الاحتياجات الإسكانية، وندرس كفاءة الأساليب الحالية في ربط توفير أراضي الإسكان بالسوق المحلية.

الاحتياج السكاني وسياسة الإسكان والتخطيط

في عام ١٩٥١م كان عدد الأسر يزيد عن عدد الوحدات السكنية بـ ٦,٥٪ ويعيش ثلاثة أرباع السكان في ظروف سكنية دون الحد القياسي أو تعاني من معدل عالٍ من التزاحم. وكان الحل واضحاً جداً: بناء المزيد من المساكن. لذا اعتادت الحكومة حتى نهاية الستينيات الميلادية على المنافسة من أجل بناء غالبية الوحدات السكنية (وايتهيد، ١٩٩٧م). وبحلول الستينيات الميلادية كان هناك فائض أولي من الوحدات السكنية على المستوى الوطني، ولكن كانت المساكن الخالية غالباً موجودة في أماكن خاطئة. كما أنه لم تكن هناك تقديرات حكومية إحصائية على المستوى الوطني حول الحاجة إلى المساكن للفترة من ١٩٧٧م حتى ١٩٩٤م نظراً؛ لأن الحكومة كانت متيقنة من وجود فائض أولي من المساكن، أو لأنها لم تعد مفتتنة "بلعبة الأرقام".

يقوم أسلوب الحكومة في حساب احتياجات الإسكان على المستوى الوطني على الاستعانة بنموذج أساسي. ويعمل ذلك النموذج على حساب الاحتياج الإسكاني من خلال طرح الزيادة في عدد المساكن المتوقع أن يوفرها القطاع الخاص من الزيادة المتوقعة في عدد الأسر. ومن ثم، فإن الاحتياج الإسكاني هو المتبقي، ويمثل ذلك عدد الأسر التي لا تمتلك القدرة المالية للحصول على المساكن الموجودة في السوق.

وباستخدام هذا النموذج البسيط المعتمد على صافي التدفق، وبناء على توقعات الأسر المينة أعلاه، فإن الحكومة قدرت أنها بحاجة إلى بناء مساكن تؤجر من قبل القطاع العام لفئات اجتماعية حتى عام ٢٠٠١م تتراوح وفق أقل تقدير ما بين ٦٠٠٠٠

إلى ١٠٠٠٠٠ وحدة سكنية في كل عام (وزارة البيشة، ١٩٩٥م). وقد توقعت الدراسات المستقلة المقدمة إلى اللجنة المختصة التابعة لمجلس العموم والمعنية بالتحقق من الاحتياجات الإسكانية التي أظهرت تفاوتاً في التوقعات وأرقاماً مختلفة إلى حد ما حيث قدرت منظمة شيلتر (Shelter) المعنية بتوفير السكن للمحتاجين والمشردين أن الاحتياج يمكن أن يكون من (٨٥٠٠٠ إلى ٩٠٠٠٠ وحدة سكنية) بينما أشارت هولمانز (Holmans) إحدى دور التأمين العريقة إلى أن الاحتياج يبلغ (٩٠٠٠٠ وحدة سكنية) في حين أن معهد الإسكان (Chartered Institute of Housing) يقدر الاحتياج عند (١٢٠٠٠٠ وحدة سكنية). وتتبع الاختلافات من الافتراضات الأساسية والاستعانة بمتغير في النموذج الأساسي (اللجنة المختصة بالبيشة التابعة لمجلس العموم البريطاني [HoCSCE]، ١٩٩٥م).

وقد انتقد النموذج الأساسي في عدد من النقاط. انتقد لعدم أخذ الاعتبارات الاقتصادية في حسابه (براملي و واتكنز، ١٩٩٥م). وتبنى هذا الرأي مالباس (١٩٩٦م) الذي يري أنه مع الدور المحدود الذي قام به إسكان القطاع العام في أواخر التسعينيات الميلادية، إلا أن الحاجة إلى المساكن تعتمد اعتماداً كبيراً على حالة الاقتصاد. توجد مشكلة أخرى، هي الرؤية أحادية البعد للاحتياجات الإسكانية فيما يتعلق بالافتقار إلى مرجعية تتعلق بجودة الإسكان. (معهد الإسكان، ١٩٩٥م).

والنقد الذي يثار دائماً ضد اللجنة هو تراكم الاحتياجات إلى الوحدات السكنية التي سببتها المستويات المتدنية من مباني الإسكان العام في الثمانينيات الميلادية، في الوقت الذي سجل فيه معدل تكون الأسر مستويات قياسية. وذكرت دار هولمانز أن تلك التراكمات حدثت نتيجة للحاجة إلى ٤٨٠٠٠٠ وحدة سكنية تتمثل مكوناتها الرئيسية في ١١٠٠٠٠ أسرة غير محددة، و ١٤٠٠٠٠ أسرة مشتركة في السكن

و ١٠٠٠٠٠٠ فرد بدون مأوى (متشرد) أو مقيم في مساكن للرعاية سيكونون أفضل حالاً إذا ما حصلوا على شقة سكنية. ويزعم اتحاد مطوري المساكن أن التراكمات أكبر من ذلك.

وتثار إحدى النقاط الرئيسة ضد منهجية البحث المستخدمة في هذه التقييمات للمتطلبات الإسكانية. وكما أسلفنا من قبل، فإن هذا المنهج يعطي الأولوية لتوقعات واتجاهات النمو السكاني على المستوى الوطني عوضاً عن العوامل الاقتصادية. وهو أيضاً متصل بالتغيرات للمجموعات العريضة على المستوى الوطني، مع تجاهل الاحتياج الإسكاني على المستوى المحلي. ومثلما أخفى فائض الإسكان الوطني خلال الستينيات الميلادية العجز على المستوى المحلي، فإن دراسة الاحتياجات الوطنية من الإسكان تعاني من غياب أسلوب "التراقي" من أسفل لأعلى.

حدد التقرير الحكومي الخاص بالإسكان (Housing Green Paper) المصادر في عام ١٩٧٧ م (وزارة البيثة ١٩٧٧ م، المكتب الأسكتلندي ١٩٧٧ م) تقديرات للاحتياجات المحلية على أنها القاعدة المناسبة لحساب حجم المشكلة الإسكانية (داخل إطار عمل سياسات الإسكان الوطنية). وتضع مثل هذه الدراسات في اعتبارها طبيعة وأحوال مخزون الإسكان المحلي، وحجم التشرد والتزاحم السكني، ومجموعات أسرية معينة، وأوضاع سوق الإسكان وتوفر الأراضي. وللأسف الشديد، فإن خطط الاستثمار في مجال الإسكان التي تم إقرارها (خطط الإسكان في أسكتلندا) لتقييم الاحتياجات المحلية عقب صدور التقرير الحكومي الخاص بالإسكان تم تطويعها؛ لتشكّل عطاءات السلطة المحلية للحكومة المركزية من أجل الحصول على مخصصات مالية (مالباس و موري، ١٩٩٤ م).

ويظهر النقاش السابق حجم الحاجة إلى الإسكان الذي يجب الوفاء به من خلال برامج الإسكان العام. وفي الواقع، فإن لذلك تأثيرات خاصة على تخطيط استخدامات الأراضي. لكن من الممكن أن تكون قيود التخطيط مصدراً أو مسبباً لاحتياجات الإسكان المحلية. فعلى وجه الخصوص، فإن وضع قيود معينة على الأراضي المتاحة للتنمية، لأسباب بيئية على سبيل المثال، لا تقلل من فرص تطوير الإسكان العام فحسب، بل إن مثل تلك القيود على مبادرات القطاع الخاص في التنمية سيزيد من أسعار الوحدات السكنية والأراضي على حد سواء (هانكوك وآخرون ١٩٩١م، مونك و وايتهد ١٩٩٦م، براملي و واتكنز ١٩٩٦م). وزادت شدة هذه القضية جداً في المناطق الريفية، وذكرت هيئة التنمية الريفية في توضيحها لإثبات ذلك إلى اللجنة المختصة بالبيئة التابعة لمجلس العموم البريطاني (١٩٩٥م: ٣٠٩) عن الاحتياج الإسكاني أنه:

... بدون توفير المقدار الكافي من الإسكان، فإن السكان من ذوي الدخل المنخفضة أو المتواضعة سوف يجرمون من فرصة الإقامة أو البقاء في المناطق الريفية...

وذكر هول (١٩٩٧م) أنه يوجد لغط تاريخي بشأن المسؤولية حول حجم الاحتياج من الإسكان بين المخططين والإدارات الحكومية المعنية بالإسكان. واقترح بعض المختصين على اللجنة المختصة بالبيئة التابعة لمجلس العموم البريطاني حول الاحتياجات الإسكانية أنه ينبغي أن يضطلع التخطيط العمراني بدور واضح في عملية إيجاد حل للاحتياجات الإسكانية من خلال تحديد وحجز أراضٍ تخصص للإسكان الميسر". ويمكن تحقيق ذلك بواسطة إيجاد تصنيف فرعي جديد لاستخدامات الأراضي يوضع

لهذا الغرض فقط. ولكن رفضت الحكومة ذلك لأنه ضد مبدأ تحقيق التنمية المختلطة الاستخدامات. واقترحت الحكومة بدلاً عن ذلك في الدليل رقم ٣ لسياسة التخطيط الوطني (National Planning Policy Guideline: NPPG 3) الصادر في عام ١٩٩٢م أن تضع هيئات التخطيط في اعتبارها الحاجة للإسكان الميسر عند صياغتهم لسياسة التطوير والتنمية. إلا أن تعريف الحكومة للإسكان الميسر تأخر حتى عام ١٩٩٦م وعرفته في نهاية المطاف على أنه:

... لكي يتم احتواء مجال كل من الإسكان المدعوم من الحكومة والمساكن في سوق الإسكان المصمم لأصحاب الدخل الذين لا تتسنى لهم الفرصة غالباً للشراء في السوق المفتوحة نتيجة للعلاقة المحلية بين الدخل وسعر السوق. (وزارة البيئة، ١٩٩٦م: ٤).

وذكر مجلس الإسكان الوطني وتخطيط المدن (National Housing and Town Planning: NHTPC) في عام ١٩٩٥م أن الدليل رقم ٣ لسياسة التخطيط الوطنية الصادر في عام ١٩٩٢م قد شكل نقطة تحول في الجمع بين توفير إسكان اجتماعي عام/وميسر التكلفة ونظام التخطيط. ومع ذلك، فعلى الرغم من أن هذا الدليل حث على منهج مشترك داخل السلطات المحلية، فلا تزال هناك عقبات ضخمة تواجه هذا الأسلوب المتكامل. وبينما يعمل نظام تخطيط استخدامات الأراضي في إطار زمني من ٥ إلى ١٥ عاماً يتعلق بتحديد وتخصيص أراضي الإسكان، فإن لسياسة الإسكان، كما أشير إليه سابقاً، أفق قصير المدى مخصص لعطاءتها للحكومة الوطنية للمخصصات المالية الموجهة للاستثمار. وهذا يعني في الوقت الحالي أنه من الممكن أن تبقى الأرض المحددة

للإسكان - مع توقع أن يتم بناء الإسكان العام الاجتماعي عليها - خاليةً وغير مطورة على الرغم من وجود المخصصات المالية. إجمالاً، فإنه توجد حاجة قوية لبرنامج إسكان عام اجتماعي كبير يكون له تأثيرات مباشرة على نظام التخطيط. في بعض المواقع تسببت معوقات التخطيط في تفاقم الاحتياج للإسكان. وهناك ما يدعو إلى دمج نظام تخطيط استخدامات الأراضي مع سياسة الإسكان، ولكن الأمر لم يتجاوز في الوقت الحالي المرحلة الأولية. وتتمثل العقبات الرئيسة في الاختلاف بين الآفاق الزمنية لكلا النظامين، وفي عدم تمييز نظام التخطيط في واقع الأمر بين حيازات وتملك الأرض عند تخصيصها للإسكان. علاوة على هذا، سوف يؤدي انسحاب السلطات المحلية من التوفير المباشر للإسكان الاجتماعي إلى تحويل سياسة الإسكان المحلية تجاه منهج سلبي شبيه بنظام التخطيط الحالي.

أساليب وإجراءات التخطيط

شهدت ستينيات القرن العشرين تطوير أساليب وإجراءات نمذجة أنظمة معقدة رياضياً، لكن فرط الاعتماد على تنبؤات هذه الأساليب تسبب في التخلص من الأوهام في منتصف السبعينيات الميلادية. وغالباً ما تحفي تعقيدات الرياضيات نواحي القصور النظرية للنماذج (فيلد و ماكجريجور، ١٩٨٧ م). وتتسم أساليب التخطيط الحديثة بنقص في الطموح لكنها لا تزال تعاني في جوانب كثيرة نقاط ضعف نظرية في الاقتصاديات إلى جانب قصور في البيانات.

غالباً، ما تكون أساليب التنبؤ الحالية للتخطيط والإسكان مكونة من استخلاص الاتجاهات، والاستعانة بافتراضات عن المستقبل داخل إطار عمل مادي يعتمد التسجيل والتصنيف. وهذا واضح جداً من توقعات السكان المحليين المذكورة

سابقاً، والتي تعتمد أساساً على أنماط هجرة محددة سابقة. واعتمدت توقعات السكان عادة على بيانات الخدمات الصحية الوطنية الخاصة بانتقال الأسر لطبيب جديد في منطقة هيئة خدمات صحية أسرية أخرى. وهذا يؤدي إلى العديد من الانتقادات للاقتصاديات الأساسية (بيكر و وونج، ١٩٩٧م). وشأنها شأن معظم التوقعات الخاصة بالتخطيط، فإن هذه التوقعات مرتبطة بالحدود الإدارية للسلطات المحلية والتي بدورها لا تعترف بهياكل سوق الإسكان المحلية، التي تم تناولها بالنقاش أدناه، وربما فالأهم من ذلك أنه لا توجد إشارة إلى حيازة أو تملك الأرض.

واستفسر براملي و واتكنز (١٩٩٥م) عن الأساسيات الاقتصادية الأخرى للتوقعات السكانية. وأضافا أن النتيجة هي أن التوقعات السكانية دورية إلى حد ما: حيث تحدد التوقعات الخاصة بالأسر عملية تخصيص الأراضي، والتي بدورها تحدد أعداد الأسر التي ستقطن منطقة ما. إلا أن غياب الإشارة إلى القوى الاقتصادية قد يؤدي إلى توقعات تقلل من أهمية النتائج الفعلية المقدرة. وعلى وجه الخصوص، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت أي من هذه التوقعات تمثل الطلب الحقيقي أو مجرد مقاييس معيارية "للاحتياج". وقام براملي (١٩٩٦م) في ورقة علمية لاحقة بإعادة النظر في توقعات الأسر السابقة بمزيد من التروي للتأكيد على صحة ما ذهب إليه.

وتقترح هذه الانتقادات أن إعادة التفكير في التوقعات الإسكانية/السكانية أمر مطلوب. وتتطلب الأساليب منا أن نضع في اعتبارنا منهجاً سلوكياً لتحليل والتوقع لسوق الإسكان. وتوصي اللجنة المختصة بالبيئة التابعة لمجلس العموم البريطاني (١٩٩٥م) بمزيد من التطوير لأساليب قائمة على السلوك والتجربة من أجل تقييم الطلب والاحتياج الإسكاني على المستوى الوطني. وفي الواقع، فإن نقطة البداية المنطقية لهذا البحث توجد على المستوى المحلي. بإمكان دراسات سوق الإسكان المحلي دراسة

وتحليل حجم وخصائص تدفقات عرض وطلب معينة ضرورية لتوقعات الاحتياجات الإسكانية والقدر المطلوب من الأراضي. فعلى سبيل المثال بهذه الطريقة سيكون من الممكن قياس حجم المساكن المطلوبة جراء الزيادة الكبيرة المتوقعة في الأسر الصغيرة.

هياكل سوق الإسكان المحلي والتخطيط

نقطة البدء المنطقية لتحليل هياكل الإسكان المحلية هي تعريف منطقة سوق الإسكان المحلية (housing market area: HMA). يقصد بمنطقة الإسكان المحلية تلك المنطقة الأكثر ملائمة لخاصيتها المعينة وليست الحدود الإدارية للسلطة المحلية. وفي أسكتلندا فقط يتوقع من السلطات المحلية القيام بتخصيص الأراضي داخل نطاق عمل منطقة الإسكان المحلية. وبكل أسف، لم يصدر المكتب الأسكتلندي في المشورة التي صدرت عنه في مذكرة توجيهه التخطيط رقم ٣٨ (المكتب الأسكتلندي، ١٩٩٦م b) حول متطلبات أراضي الإسكان أي تعريف لمنطقة الإسكان المحلية. بل نصت على:

تعد هذه المناطق مثالية، وفيها يعمل سوق إسكان مستقل. والاختبار العملي هو في انتقال الغالبية العظمى من السكان واستقرارهم في منطقة سيبحثون عن مسكن فقط في مثل هذه المنطقة (المكتب الأسكتلندي، ١٩٩٦م b:٩).

توحي هذه المشورة باحتمالية تداخل مناطق سوق الإسكان عبر حدود مجالس المنطقة الإدارية وحول المناطق الحضرية التي تشمل مدناً وضواحي، كما ينصح المجالس المحلية بالرجوع إلى الكتيب البحثي الأخير الصادر عن وكالة المساكن الأسكتلندية (١٩٩٣م). يذكر هذا الكتيب أن سوق العمل وهيكله الموقعي داخل الأقليم مهم جداً في تشكيل

مناطق سوق الإسكان ، ومع ذلك يعترف أنه ليس هو العامل الوحيد لذلك. ويخلص التقرير بالقول :

لذلك ؛ فإنه فيما يتعلق بأسواق الإسكان والعمل ، سيكون سوق الإسكان المستقل في منطقة يقيم فيها غالبية من ينتقلون من مناطق سكنهم (عن طريق الهجرة) ، دون تغيير وظائفهم ، وهي منطقة يقطن ويعمل بها غالبية السكان العاملين. (وكالة المساكن الاسكتلندية ، ١٩٩٣م : ٢٠).

يرجع السبب المنطقي وراء هذا التحليل إلى أن الأسر ستتقلل لكي تفي بمتطلباتها الشخصية العائلية مع تغير الدخل ، أو أثناء مرورهم بدورة حياة الأسرة دون تغيير الوظيفة. وتعاني كل من مذكرة المكتب الأستلندي ودليل وكالة المساكن الأستلندي من غموض في التعريف واقتراح الوحدة الأساسية للتحليل كالسلطة محلية.

استمد جونز و ميلز (١٩٩٦م) نظام مناطق سوق الإسكان لمنطقة ستراتكلاید (Strathclyde) السابقة بناء على معيار الاحتواء المكاني للمشتريين ، ويقاس من خلال الرجوع إلى أنماط الهجرة. طبق جونز و ميلز معادلة حسابية تجمع المستوطنات السكنية في مناطق سوق الإسكان حتى تتوفر غالبية من المشتريين الذين سينتقلون من أماكن سكنهم ، ولكن داخل الحدود الموضوعية. واستخرج هذا المعيار الذي بلغ (٥٠٪) ٢٣ منطقة سوق إسكان محلية. كما أن زيادة معيار الاحتواء إلى ٦٠٪ من شأنه أن يقلل عدد مناطق سوق الإسكان إلى ١٥ وأن يزيل كل مناطق سوق الإسكان ما عدا منطقة واحدة صغيرة. توضح هذه النتائج أن هذه المنطقة تسيطر عليها منطقة سوق إسكان مقرها جلاسجو (Glasgow) ، وتضم عدداً كبيراً من المدن الصغيرة والضواحي. ومع ذلك توجد أيضاً تجمعات صغيرة نسبياً (داخل حدود مجالس المناطق الإدارية)

في المناطق الريفية ، وحتى في بعض المناطق الحضرية التي أغلقت مناطق سوق الإسكان نسبياً.

ويكمن مغزى نتائجهم بالنسبة لسياسة التخطيط في أن أي تقييم للطلب بناء على الحدود الإدارية للسلطة المحلية ربما يكون غير دقيق. ولا تتطابق مناطق سوق الإسكان المحددة لمنطقة سترانكلايد مع هذه المناطق. وفي كثير من الأحوال تكون مناطق السلطة المحلية الفردية إما كبيرة جداً أو صغيرة جداً. وعلى الرغم من أن مناطق سوق الإسكان هي كيانات غير مغلقة تماماً فمن الممكن أن تقوم بتطوير نظام وطني لمناطق سوق الإسكان شأنها شأن مناطق الانتقال لمناطق العمل (travel-to-work areas: TTWAs). كما أن وضع إطار عمل لمناطق سوق الإسكان (بدلاً من أقاليم) يعد طريقة مناسبة بشكل أكبر لتفسير الانتقالات البعيدة كتلك الخاضعة للدورة الاقتصادية أو عن طريق التقاعد من العمل. وبكل منطقة من مناطق سوق الإسكان سيكون هناك نظام قادر على التحكم في العرض والطلب.

توحي طبيعة الحجم الكبير لبعض مناطق سوق الإسكان أن مثل هذا التحكم (يفضل) أن يتعين عليه الأخذ في الاعتبار طبيعة الطلب الخاص على الإسكان بالمجاورات السكنية (ماكلينان ، ١٩٩٢م) ، خاصة فيما يتعلق بالمخططات المحلية. وأينما توجد مناطق سوق إسكان متوسطة ، فإن إجراء تقييم شامل للطلب المحلي يتطلب تحليلاً للأسواق الفرعية داخل منطقة سوق الإسكان أو تحليلاً لطلب الإسكان في مستوطنة سكنية معينة واقعة داخل محيط أوسع. وهذا الاستنتاج يعكس النقاش المثار في الفترة الأخيرة حول فائدة الانتقال لمناطق العمل على أنها مستوى التحليل المناسب لتقييم البطالة المحلية. (توروك ، ١٩٩٧م). في كل من أسواق العمل والإسكان ، يمثل تعريف نطاق السوق المكاني المتطلب الأساسي الأول فقط لمزيد من تحليل السياسة.

تنشأ الأسواق الفرعية للإسكان من الطبيعة غير الكفؤة لسوق الإسكان. ويصف ماكلينان و تو (١٩٩٦م: ٣٩٠) الأسواق الفرعية على أنها:

... خطوط متصدعة معينة تتعرض الأسواق فيها إلى الكسر، أو قد تعاني من الانفصال.

تنشأ هذه الأسواق الفرعية حيثما يكون طلب مجموعة من الأسر مقصوراً على طلب إسكان بخصائص محددة، مثل المجاورة السكنية أو نوع المنزل. علاوة على هذا، فإن النقص في البدائل القريبة ومعوقات توفير الإسكان طويلة الأجل يعني أن اختيارهم مقيد، ولذلك فإن الطلب المتزايد في أي سوق فرعية سيؤدي إلى فرق سعر في هذه السوق الفرعية.

ظل استخدام الأسواق الفرعية كأساس لتحليل المخططات المحلية ملزماً بكثير من المحددات في معرفتنا لهياكل سوق الإسكان. يمكن تعريف الأسواق الفرعية على أنها أنواع من الأحياء السكنية، أو المنازل، أو خليط منهما. وقد وضعت بعض الأساليب في الاعتبار من أجل تعريف الأسواق الفرعية (انظر على سبيل المثال: بال وكيروان ١٩٧٧م، ماكلينان وآخرون ١٩٨٩م، أداير وآخرون ١٩٩٦م، واتكنز ١٩٩٨م)، لكن لا توجد طريقة مقبولة عالمياً أو طريقة بسيطة. فعلى سبيل المثال، وضع ماكلينان و تو (١٩٩٦م) عملية من ثلاث مراحل تبدأ بتجميع المعلومات عن خصائص الوحدات السكنية منفردة، ثم تخضع هذه المجموعة من البيانات لتحليل عنقودي، ثم يتم اختبار هذه التحليل العنقودية لمعرفة فروق الأسعار باستخدام تحليل الانحدار المتعدد. وتتسم متطلبات البيانات وحدها في هذه العملية بأنها ضخمة جداً خاصة خارج أسكتلندا حيث لا يوجد معلومات عن أسعار الصفقات العقارية المنفردة للمساكن. وتمثل البدائل "الأكثر عملية" في الاستعانة باستقصاءات

ومسوحات لأنماط البحث الذي تقوم به الأسر عند انتقالها من مناطق سكنها أو استشارة وكلاء الإسكان المحليين.

التحديات السكانية للتخطيط في الألفية القادمة

من الظاهر أن الجدل الذي احتدم في أواخر السبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين حول أهمية التخطيط في مقابل السوق (انظر: بريندلي وآخرون، ١٩٨٩م) قد تم حله، ومع ذلك فمهمة التخطيط ليست بالسهلة. فلم يبق السؤال في أن التخطيط تابع للسوق، بل من الواضح أنه لا يمكن للتخطيط أن يتجنب تأثيرات السوق الأساسية على نمط استخدامات الأراضي. وبشكل خاص، مع استمرار الانتشار العمراني المدفوع بالإسكان والمستويات العالية من إشغال الملاك للمساكن.

لم يعد أسلوب الحل الذي يقدمه التخطيط المكاني الأصلي ممكناً في عصر أصبحت فيه ٧ من بين كل ١٠ أسر مالكين للمساكن التي يعيشون فيها، و٤ من كل ٥ منازل جديدة معروضة للبيع. ومن المتوقع أن يكون نظام التخطيط مستجيباً للوفاء بالطلب على مساكن يمتلكها ساكنوها في بيئات مبنية عالية الجودة، وفي مواقع نتجت عن لامركزية التنمية والتطوير.

ومما يزيد في هذا التحدي الزيادة المتوقعة بنسبة ٢٣٪ للأسر بحلول عام ٢٠١٦م خاصة في المناطق ذات الطلب العالي من جنوب غرب إنجلترا، وشرق ميدلاندز وشرق أنجيا.

وفي الوقت نفسه هناك إجماع على ضرورة أن يتدخل التخطيط العمراني، أو أن يقوم على تنظيم السوق لحماية البيئة والحفاظ عليها، وأن يدعم برامج التجديد العمراني. وكان التخطيط التنظيمي في قلب نظام التخطيط - فهو يوجد في التقديم على المشروع، وضع مخطط للتنمية المستقبلية واستخدامات الأراضي، ثم منح أو رفض

رخصة التخطيط للوفاء بالخطط - لكن التخطيط يواجه الآن إمكانية الانصهار. أما الاتجاه الشائع للتخطيط ستكون إمكانيته أقل وأقل، في المناطق التي يزيد فيها الطلب من الدولة. وعلى التخطيط التنظيمي أن يجدد من نفسه.

والسؤال هو كيف سيتعامل نظام التخطيط مع ما يزيد عن ٤.٤ مليون أسرة جديدة (في إنجلترا) من المتوقع تكوينها بحلول عام ٢٠١٦م؟ فقد رأينا جزءاً من الانخفاض الممكن في أواخر عام ١٩٩٧م ومطلع ١٩٩٨م. وقد زادت معوقات التخطيط في المناطق عالية الطلب من المشكلات الإسكانية، وأدت إلى تفاقمها من خلال إبعاد السكان المحليين خارج سوق الإسكان. وتحت سطح هذا الإجماع الواضح فيما يخص التخطيط، هناك قضايا هامة تتعلق بالعدالة. إن أنظمة التخطيط السلبي الذي يعتمد على ردة الفعل ويفتقر للمبادرة بالحل تتدخل بين المصالح المتنافسة من أجل الخير للجميع، لكن عند تطبيق هذه الأنظمة لوقف انتقال جماعي ضخم محتمل إلى المناطق الريفية الأمر الذي أصبح سهلاً باستخدام وسائل المواصلات الحديثة كالسيارات، فسيعود ذلك بالخسارة على سكان المناطق الريفية الذين لا يملكون مساكن.

ولن يستطيع النهج السلبي الحالي في ظل الزيادة المتوقعة في الأسر أن يفرض قيوداً على التنمية الريفية دون تنمية عالية الكثافة وحشو وتكديس غير مقبول في بعض المدن، خاصة المدن التي تنخفض فيها المواقع العمرانية التي يمكن إعادة استخدامها أي ما يعرف بالحقول البنية الآن، وفي ظل الزيادة في مشكلات الإسكان لسكان الريف المحليين. سيكون الحفاظ على ميزات الراحة الريفية مكلفاً للمجموعات المحرومة بالفعل في المناطق العمرانية والريفية. ومن ثم، ففكرة مجلس حماية ريف إنجلترا الخاص بـ "السعة البيئية" للحد من التنمية الإسكانية في المناطق الريفية يمثل وجهة نظر متحيزة جداً (Green Balance، ١٩٩٤م). لمناقشة الصورة الكلية، ينبغي على التخطيط تبني أسلوب أكثر إيجابية، والتكامل مع سياسات الإسكان.

وذكر بريهيني وهال (١٩٩٦م) أنه سيتم الوفاء بـ ٥٠٪ على الأقل من المطالب الناتجة عن تشكيل الأسر، وذلك في مواقع الحقول الخضراء خارج حدود التجمعات العمرانية الكبرى والضواحي. وفي حالة غياب التخطيط الإيجابي، فمن المحتمل أن تسود قوى السوق، وتحدث تنمية لامركزية تتجه فيها تطورات الإسكان نحو الريف. على أنه لتحقيق أهدافهم الشخصية، فإن حجم التنمية سيدمر بيئة الريف التي سعوا خلفها بشدة. ويذكر بريهيني وهال (١٩٩٦م) أن ذلك سيؤدي أيضاً إلى قطع مسافات طويلة تتعلق برحلة العمل، وذلك منافع لكفاءة التنمية. واشتمل حلها على إنشاء تجمعات عمرانية سكنية جديدة مع الأخذ في الاعتبار توسعة الأحزمة الخضراء حول المدن التي تم نقلها لخارج المدن. كذلك فإن أي إحياء لفكرة المدن الجديدة، وعلى خلاف الأجيال السابقة، سيحتتم أن تقوده متطلبات تطوير القطاع الخاص.

وفي ظل ارتفاع معدل تملك السكان وحداتهم السكنية التي يعيشون فيها والزيادة المثيرة في عدد الأسر، فإنه لكي يحقق التخطيط أهدافه المجمع عليها، فإنه يحتاج إلى تواصل فعال مع قوى السوق. وإذا أراد التخطيط التحكم في السوق، يتعين عليه فهم السوق والعمل في إطار القيود التي يضعها. فعلى سبيل المثال، سيكون من الممكن تغيير الطلب في منطقة سوق إسكان محلية، ولكن للقيام بذلك، فإن الأمر يقتضي التعرف على الحدود. وبالمثل فإن الهجرة ليست لإقليم بل لمواقع محددة داخل الإقليم. ومن ثم، يوجد ما يدعو لتطوير سياسات التخطيط الاستراتيجي المدعومة ببحوث ومراقبة سوق الإسكان داخل إطار عمل للنظام الوطني لمناطق سوق الإسكان المحلية. وسيتصل مثل هذا النظام مع الشبكة الوطنية الحالية لأماكن الانتقال لمناطق العمل.

وفي إحدى مناطق سوق الإسكان المحلية، توجد حجج مماثلة تدور حول ضرورة الاهتمام بتفضيلات السكان لدى التحكم في الطلب. وهذا أمر صحيح في الحقيقة، خاصة في المدن الراقبة في الحفاظ على سكانها وجذب الهجرة الداخلية. إذاً

تحتاج المخططات المحلية أن تصاغ آخذة في الاعتبار هيكل الأسواق الفرعية للإسكان المحلي. وهذا من شأنه تفادي المعوقات غير الضرورية بالإضافة إلى تقديم تحليل أوضح للمفاضلة السلبية لقرارات تخطيط خاصة.

ينبغي في حالة الوفاء بمطالب مالكي المساكن، ألا يشرف نظام التخطيط على معظم الحيازات، ولا دور الإسكان الاجتماعي العام، والاحتياجات الإسكانية. فقد ذكرت دار هولمانز (١٩٩٦م)، على سبيل المثال، أن التراكم في الاحتياجات الإسكانية سيضاف إليه أكثر من ٤.٤ مليون أسرة متوقعة بحلول عام ٢٠١٦م سيصبح المجموع عندئذ ٥ ملايين أسرة. وهذه قضية صحيحة في الواقع، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أن سياسات التخطيط يمكن أن تمثل جزءاً من المشكلة. ومع الزيادة المسلم بها في عدد الأسر، فإن الضغوط على التخطيط يمكن بسهولة أن تزيد من سوء الموقف. كما أن أي فشل في نظام التخطيط في حل مشكلة زيادة الأسر ستأثر به مجموعات الدخل المنخفض.

يوجد متطلب واضح لضرورة إعادة التفكير في إدارة وتشكيل سياسة للتخطيط والإسكان ليس فقط في إطار نهج مشترك فيما يتعلق بالبحث والتنفيذ لكن أيضاً على المستوى الإستراتيجي. إذا كنا سنتعامل في المستقبل القريب مع انفجار في زيادة أعداد الأسر، فإن هناك ما يدعو للتخطيط الإيجابي. ومع ذلك تعمل كثير من السلطات المحلية من خلال خطة عمل ضد الهجرة الداخلية من خلال المنهج السلبي "ليس في فنائي". وفي الوقت نفسه تقل مسئولية السلطات المحلية للإسكان الاجتماعي العام من خلال نقل المخزون الحالي لجمعيات الإسكان، وأيضاً من خلال سيطرة جمعيات الإسكان على معظم المباني الجديدة. ويجب الأخذ في الاعتبار مع التحرك للأقلية في المملكة المتحدة، فإنه يجب الأخذ في الاعتبار الإسكان الإقليمي/ وإستراتيجية التخطيط

ربما من خلال الوكالات العامة اعتماداً على خبرة وكالة المساكن الأسكتلندية ونماذج مساكن تاي كمر و (Tai Cymru).

وفي الختام ، سيستمر تعرض نظام التخطيط للضغط في الألفية الجديدة. أما أساليب وإجراءات نظام التخطيط المتوقعة فستقودها الاتجاهات والاحتياجات الديموغرافية السكانية. ولقد تم تطوير هذه الأساليب عندما كان التخطيط يشتمل على حلول مادية مكانية. لكن التخطيط للاحتياجات الإسكانية يحتاج في الوقت الحالي إلى أن يعيد تقييم نفسه آخذاً في الاعتبار عمل نظام الإسكان ، والتغير الجذري في هيكل الحيازات والملكيات ، ويجب على الأخص وضع تفضيلات مالكي المساكن في الاعتبار. وللتقييم بهذا بفعالية ، فإن هناك حاجة إلى تنمية نماذج السلوك الاقتصادي ، والتي تشتمل على الحيازة وهياكل أنظمة الإسكان المحلية. توجد ضرورة ملحة حالية تتعلق بالصراع بين التشتت العمراني المستمر وسياسات التخطيط الهادفة إلى الحفاظ على البيئات الريفية وإحياء المدن. ويتضح هذا التضارب جلياً في منطقة جنوب غرب إنجلترا ، وشرق ميدلاندز وشرق إنجلترا. وفي كل من قطاع السوق والقطاع الاجتماعي من نظام الإسكان هناك ما يدعو لمنهج إيجابي متحد ، وأسلوب مكاني إستراتيجي ؛ لمعالجة تلك القضايا.

في الحقيقة ، يعترف أحد تقارير السياسة الذي صدر حديثاً من قبل الحكومة بوجود قصور في نظام التخطيط السلبي الحالي الذي يعتمد على ردة الفعل ، ويفتقر للمبادرة بالحلول (وزارة البيئة والنقل والأقاليم ، ١٩٩٨م). ويبين وجود النية على اعتبار الأدوات الاقتصادية كجزء من التخطيط الإيجابي التوقعي. وهذا يوحي بوجود بنية فوقية للحوافز المالية ، والضرائب تعمل على أساس نظام تخطيط خضع للإصلاح يتم فيه استبدال النظام القديم "توقع ووفر". إن الأفكار ما زالت في مهدها ، ولكي تتسم بالفعالية ، ستحتاج إلى تطويرها في إطار عمل محدد بوضوح.

