

A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/10/7
4 February 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة العاشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، راكيل رولنيك*

* قُدِّم هذا التقرير بعد الموعد المحدد.

(A) GE.09-10630 310309 020409

موجز

هذا أول تقرير تقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان صاحبة الولاية الجديدة، السيدة راكيل رولنيك، التي تولت منصبها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨. وبالنظر إلى الأزمة الحالية التي يمر بها قطاع السكن والمال، قررت المقررة الخاصة أن تركز هذا التقرير المواضيعي لعرض آثار بعض السياسات والنهج الاقتصادية والمالية والإسكانية التي كان لها بالغ الأثر على الحق في السكن اللائق في العقود الأخيرة وساهمت في حدوث الأزمة الحالية.

ويناقش الجزء الأول من هذا التقرير الأزمة التي تمس قطاع السكن/الرهون والأزمة المالية. ويربط الجزء الثاني من التقرير هاتين الأزميتين بالنهج السائدة في السياسات الاقتصادية والمالية والإسكانية وما لها من أثر على الحق في السكن اللائق.

وفي ظل عوامة أسواق السكن وتمويل العقارات وسياسات التكيف الاقتصادي، أصبح السكن في المدن يفوق إمكانيات فئات السكان ذات الدخل المنخفض - وكذا إمكانيات عدد متزايد من السكان متوسطي الدخل. وقد صارت السوق، في غالبية البلدان، المؤسسة المنظمة التي تحدد معايير أسعار المساكن والأراضي ومواقعها وتوفرها، إلى جانب أسعار الإيجارات، في الوقت الذي تقلص فيه على العموم دور الدولة في إدارة السكن العام. وقد ساهم هذا الأمر في ترسيخ النظرة إلى السكن بوصفه مجرد سلعة وأصلاً من الأصول المالية، التي تهمل أبعاداً أخرى للحق في السكن اللائق وتضر بتمتع جميع الناس بحقوق الإنسان.

وتعتقد المقررة الخاصة أن هاتين الأزميتين تتيحان فرصة للتفكير في نظام السكن كما هو حالياً ولاعتماد نهج قائم على أساس حقوق الإنسان، بغية إجراء تغييرات تجعله مستداماً وتمكّن من توفير السكن اللائق للجميع. وتدعو المقررة الخاصة المجلس إلى النظر في مختلف القضايا التي يتناولها هذا التقرير وتقدم عدداً من التوصيات الأولية ومن بينها أنه ينبغي الاعتراف بما للسكن من أبعاد متعددة؛ وأنه لا ينبغي اعتباره مجرد سلعة من السلع أو أصلاً من الأصول المالية. ويدفع التقرير بأن الأسواق وحدها لا تستطيع توفير السكن اللائق للجميع وبأن تدخل الدولة لازمٌ في بعض الظروف.

وتدعو المقررة الخاصة إلى اعتماد سياسات قائمة على أساس حقوق الإنسان في مجال السكن العام تدعم الحصول على سكن لائق بأساليب شتى منها تقديم بدائل عن نظامي رهون المصارف الخاصة والإسكان القائم على التملك، واستحداث آليات مالية وترتيبات حيازة جديدة. كما تدعو المقررة الخاصة إلى زيادة تمويل السكن من المال العام وإلى بناء مساكن عامة من أجل التصدي لآثار الأزمة على المستوطنات البشرية والتمتع بحقوق الإنسان.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	٤-١ مقدمة
٥	١٨-٥ أولاً - الأزمة الحالية الإسكانية والمالية والاقتصادية
	ثانياً - السياسات والنهج السائدة في مجالي الاقتصاد والإسكان وأثرها على الحق
٩	٧٣-١٩ في السكن اللائق
١٠	٣٠-٢٣ ألف - إعادة تعريف دور الدولة
١٣	٣٤-٣١ باء - التكييفات الهيكلية
١٤	٤٢-٣٥ جيم - ملكية المسكن كهدف وحيد وتأثيرها على سائر الخيارات السكنية
١٦	٥٠-٤٣ دال - إضفاء الطابع السلعي على الإسكان
١٨	٥٤-٥١ هاء - تمويل تملك المساكن
١٩	٥٩-٥٥ واو - سندات تملك الأراضي والمساكن
٢٠	٦٦-٦٠ زاي - التمييز في الحصول على المسكن
٢٢	٧٣-٦٧ حاء - أمن الحيازة، والإخلاء، والتشرد
٢٤	٩١-٧٤ ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

١- يقدم هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراره ٢٧/٦ المتعلق بالسكن اللائق كعنصر من العناصر المكونة للحق في مستوى معيشي مناسب.

٢- وباشرت المقررة الخاصة الجديدة المعنية بالحق في السكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب، راكيل رولنيك، الاضطلاع بولايتها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨. وفي الفترة الممتدة ما بين شهري أيار/مايو وحزيران/يونيه، عقدت المقررة الخاصة مشاورات موسعة وفي تموز/يوليه ٢٠٠٨، قدمت تقريراً أولياً إلى الجمعية العامة (A/63/275)، عرضت فيه بإيجاز النهج الذي تعتمزم اتباعه في الاضطلاع بولايتها. وشاركت المقررة الخاصة، في الفترة من ٣ إلى ٦ تشرين الثاني/نوفمبر، في المنتدى الحضري العالمي في نانجينغ، وساهمت كمتكلمة رئيسية في عدة أفرقة بما في ذلك في جلسة علنية خصصت لموضوع "الإنصاف في المدن"، واتخذت شكل حوار تناول تشجيع الإنصاف الاجتماعي وشمول جميع السكان، وشاركت في اجتماعات مائدة مستديرة مختلفة تناولت إحداها مسألة المرأة والسكن، وأخرى مسألة إسكان السكان الأصليين. وقد بدأت المقررة الخاصة متابعة البعثات القطرية التي أجراها سلفها؛ وهي تعد تقريراً ستقدمه إلى المجلس عن تنفيذ التوصيات التي وجهها إلى المكسيك وبيرو ورومانيا وأفغانستان^(١). كما تعد تقريراً عن الرسائل التي أرسلتها إلى الحكومات^(٢) وتلققتها هذه الأخيرة وتقدم تقرير سلفها عن الزيارة التي قام بها إلى كندا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧^(٣). وقد اتصلت المقررة الخاصة بعدد من الدول بشأن إمكانية إجراء زيارات قطرية. وهي تتطلع إلى ردود إيجابية وتعاون من تلك الدول.

٣- وقد استحوذت الأزمة التي عرفها مؤخراً قطاع السكن والرهون وما نجم عنها من أزمة مالية على الاهتمام الإعلامي والعالمي. لكن لم يُذكر إلا القليل عن الأثر الذي خلفته هاتان الأزميتان على الحق في السكن اللائق على الصعيد العالمي. ففي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، أطلعت المقررة الخاصة الجمعية العامة على أسباب قلقها. وقررت، بتشجيع من عدد من الوفود، أن تخصص لهذه القضية التقرير الأول الذي تقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان.

٤- ويناقش الجزء الأول من التقرير أزمة السكن/الرهون والأزمة المالية. بينما يربط الجزء الثاني منه هاتين الأزميتين بالسياسات والنهج الاقتصادية والمالية والإسكانية التي ساد اتباعها وما خلفته من أثر على الحق في السكن اللائق. وينتهي التقرير بمجموعة من التوصيات الأولية لمعالجة الوضع الحالي بما في ذلك نظر مجلس حقوق الإنسان في هذه المسألة.

(١) A/HRC/10/7/Add.2

(٢) A/HRC/10/7/Add.1

(٣) A/HRC/10/7/Add.3

أولاً - الأزمة الحالية الإسكانية والمالية والاقتصادية

٥- تعتقد المقررة الخاصة أنه من المهم، لأغراض فهم الأزمة وأثرها على الحق في السكن اللائق وتقديم توصيات مفيدة، أن يتم تحليل القرارات والنهج الاقتصادية والمالية التي أدت إلى نشوء الحالة الراهنة.

٦- ومن المقبول عموماً أن يكون انحسار الائتمان على الصعيد العالمي الناتج عن أزمة الرهون العقارية عالية المخاطر من الأسباب الرئيسية التي أدت إلى الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة. ويُستخدم مصطلح الرهون العقارية "عالية المخاطر" للإشارة إلى القروض "التي تُمنح للمقترضين الذين لا يكفي دخلهم أو درجات ملاءتهم أو الذين لا تكفي قيمة عقارهم لتبرير تقديم رهن تقليدي بسعر الفائدة السائد وبالشروط السائدة. بل إن الرهون العقارية عالية المخاطر تقتزن بسعر فائدة أعلى وتُعتبر أكثر عرضة للاحتجاز بسبب عدم السداد"^(٤). وفي هذا السياق، توفر أيضاً رهون بأسعار فائدة قابلة للتعديل؛ أي قروض بسعر فائدة يمكن أن يتغير بشكل كبير على مدى فترة الرهن. وكان المقرضون يبيعون الرهون العقارية عالية المخاطر (بالأساس عن طريق حافظات سندات أو سندات معززة بضمانات) للمستثمرين على الصعيد العالمي. وعلى مدى العقد الماضي، وتقدر قيمة تلك العمليات على الصعيد العالمي بمبلغ ١,٣ ترليون دولار حتى آذار/مارس ٢٠٠٧^(٥).

٧- وكان يروّج للرهن العقاري عالية المخاطر في البداية في بعض البلدان المتقدمة بوصفها وسيلة لتمكين عدد أكبر من الأسر المعرضة لخطر عدم السداد، والتي كثيراً ما يكون دخلها متدنياً، من امتلاك منازلها^(٦). وتم ذلك في سياق اتسم بوفرة السيولة مما أدى إلى ازدهار الائتمان بسرعة في العديد من البلدان المتقدمة والناشئة^(٧). فصار تمويل السكن المعتمد على السوق نشاطاً متزايد الأهمية في القطاع المالي وساهم في خلق فقاعة كبيرة في أسعار العقارات^(٨). وشجع تحرير أسواق الرهون بواسطة طائفة من السياسات والتغييرات المعيارية. فعلى صعيد

(٤) P. Marcuse, "Subprime housing crisis", November 2008, available at <http://www.hic-net.org/articles.asp?PID=911>

(٥) Associated Press, "Will subprime mess ripple through economy? Q & A: Looking at the impact of the mortgage meltdown", 13 March 2007

(٦) غير أن دراسة أجراها البنك الدولي مؤخراً تشير إلى أن أكثر من نصف القروض العقارية عالية المخاطر قد خصص لإعادة تمويل رهون عقارية موجودة عوض أن يُستخدم لشراء منازل وتشير الدراسة أيضاً إلى أن الإقراض عالي المخاطر لم يكن كله مخصصاً للأسر المعيشية المنخفضة الدخل، إذ قُدم العديد من القروض لأشخاص يحققون دخلاً أكبر ولهم سجل ائتماني سيئ". W. B. Gwinner and A. Sanders, *The Sub Prime Crisis: Implications for Emerging Markets*, World Bank Policy Research Working Paper 4726, September 2008

(٧) لم تسجل البلدان الناشئة أي رهون عقارية عالية المخاطر أو سجلت عدداً قليلاً جداً منها، إذ يتم الإقراض عادةً بشروط تقليدية لفائدة أسر معيشية متوسطة أو عالية الدخل مستخدمة في القطاع الرسمي. المرجع أعلاه.

(٨) "أدى الحصول على التمويل دوراً مهماً لسنوات عدة في بلدان كالدايمرك، والولايات المتحدة الأمريكية (التي سجلت ما تزيد قيمته عن ٦ تريليونات من الدولارات من الأصول الرهنية المستحقة)، والمملكة المتحدة، وهو يعرف ازدهاراً متزايداً في بلدان أخرى في الوقت الحاضر. وفي بلدان أوروبا الغربية، يشهد تمويل المساكن زيادة بمعدل يفوق ٨ في المائة سنوياً، أي ما يزيد عن ضعف معدل نمو الناتج القومي الإجمالي للعقد الماضي"، R.M. Buckley and J. Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, World Bank, 2006

الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، أُنخذت قرارات لإلغاء الحدود القصوى لأسعار الفائدة، وتخفيف ضوابط الائتمان، ورفع القيود المفروضة على الدخول إلى أسواق الرهون^(٩). وفي الولايات المتحدة الأمريكية، مكن إلغاء قانون غلاس - ستيفال في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ المصارف التجارية من التعاون مع شركات السمسرة التي تقدم خدمات كاملة ومن المشاركة في المعاملات المصرفية الاستثمارية.

٨- وفي الولايات المتحدة، بدأ الإقراض عالي المخاطر يحقق طفرةً في منتصف التسعينات من القرن الماضي. ومثلت تلك القروض ٨,٦ في المائة من جميع الرهون في عام ٢٠٠١، وقفزت تلك النسبة إلى ٢٠,١ في المائة بحلول عام ٢٠٠٦. ومنذ عام ٢٠٠٤، عُرض أكثر من ٩٠ في المائة من الرهون عالية المخاطر بأسعار فائدة قابلة للتعديل ترتفع بجدّة بعد فترة أولى يطبّق فيها سعر فائدة منخفض^(١٠). وفي السنوات الأخيرة، كانت المؤسسات غير الإيداعية من قدّم غالبية القروض العقارية عالية المخاطر، واصطُلح على تسمية تلك المؤسسات "مؤسسات منشئة للرهون". واقترضت تلك المؤسسات ملايين الدولارات لإنشاء وتمويل الرهون. ولم تبق تلك القروض في حيازة المؤسسات المنشئة إلاّ فترة وجيزة (عادةً لمدة تتراوح بين ٦٠ و ٩٠ يوماً) قبل أن تُجمع مع قروض أخرى ثم تُباع إلى مستثمري السوق الثانوية في إطار عملية تسمى التوريق، تتيح للمؤسسات المنشئة للرهون تسديد ما عليها لدائنيها^(١١).

٩- ورافق ازدهار تجارة الرهون العقارية عالية المخاطر سوء تقدير للمخاطر من جانب المستثمرين، وعدم توخي الحيطة الوافية من جانب المنظمين والمراقبين، ومراكمة المؤسسات المالية لنسبة استئانة مفرطة، ومضاربة في سوق السكن وبناء أكثر مما يلزم من مساكن أثناء فترة الازدهار^(١٢) ولم تتوفر للمستهلكين الحماية الكافية ووقعوا في كثير من الأحيان ضحية ممارسات تعسفية. ولم تعد الكثير من المؤسسات المنشئة للرهون عالية المخاطر منشغلة بشروط القرض أو بقدرة المقرض في نهاية الأمر على سداد القرض. بل كان الباعث لدى المؤسسات المنشئة، عوض ذلك، هو إقفال القرض في أسرع وقت ممكن لكي تتقاضى ما لها من رسوم إنشاء، ثم تبيع القرض في السوق الثانوية. وازدادت المشكلة سوءاً لأن سمسرة الرهون ذوي الرساميل الضئيلة الذين أنشأوا ٦٣,٣ في المائة من حجم القروض عالية المخاطر في عام ٢٠٠٦ لم يكن لديهم رهان كبير في ما ستؤول إليه القروض.

١٠- وفي الولايات المتحدة، كانت بعض المؤسسات الوطنية الكبرى التي تقدم رهوناً عالية المخاطر تتمتع بكفاءة أساسية في التسويق والمبيعات، لكن ليس في الإقراض المسؤول^(١٣). وفي بلدان أخرى، كالسبانيا، كانت

(٩) M. Ball, *RICS European Housing Review 2005*, Royal Institute of Chartered Surveyors, 2005

(١٠) J. Atlas and P. Dreier, "The conservative origins of the sub-prime mortgage crisis",

The American Prospect, 18 December 2007

(١١) P. Madigan, "Overview of the subprime foreclosure crisis", Iowa Office of the

Attorney General, September 2007 available at

http://www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf

(١٢) انظر الحاشية ٦ أعلاه.

(١٣) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

تمارس، على الرغم من الاختلاف الشديد في الآليات وفي نظام الائتمان، أنواعاً أخرى من الإفراض عالي المخاطر: تمويل ١٠٠ في المائة من أسعار المنازل، رهون عقارية معفية من الفائدة في مرحلة أولى لصالح الشباب، إلخ.^(١٤).

١١ - وترتبط قيمة العقار إلى حد ما بتوافر الائتمان، وهكذا فإن الارتفاع الشديد في قيمته قد حرّكته إلى حد ما الرهون المسماة الرهون "الميسرة". وعوض أن يسترشد المقرضون والمستثمرون بضمانات مسؤولة وأن يرفضوا بعض طلبات القروض، اعتمدوا مقاييس زائفة لتحديد "الأهلية" الائتمانية للمقترضين. وانتهى الأمر إلى تراكم شديد في المخاطر نتيجة تعدد عوامل الخطر في نفس القرض. ومهما تجاوز سعر المساكن الدخل الحقيقي للمقترضين، واصلت أسعار المساكن ارتفاعها ما دام المقرض يستوفي شروط الأهلية. لذلك، فإن الإفراض المطلق العنان والفاقد لحس المسؤولية قد ساهم في ارتفاع أسعار المساكن بشكل غير معقول وأفضى إلى هذا الارتفاع مع أنه ليس السبب الوحيد في ذلك^(١٥).

١٢ - ولوحظ أن تجارة الرهون العقارية عالية المخاطر ونتائجها تقوم على أساس نظام اقتصادي "مبني على الاندفاع نحو مراكمة الأرباح بشكل مطرد وعلى ضرورة تحقيق نمو ثابت يُولد تلك الأرباح. ... ونشوء سوق السكن الممولة بواسطة القروض عالية المخاطر هو أحد النتائج الناجمة عن ذلك: فقد ظهرت طبقة جديدة تماماً من مشتري المنازل، وعرفت سوقها نمواً حاداً، ولما كانت الأسعار في ارتفاع متواصل ... فقد تم التكتّم على كون ذلك النمو يعتمد على شراء المنازل من قبل من ليس في مقدورهم شراؤها"^(١٦).

١٣ - وقد عمل النظام بنجاح ما دامت سوق السكن تنمو والمقترضون يسددون أقساط الرهون شهرياً. وتوقفت سوق السكن عن النمو ما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ في عدد من البلدان، وأعيد تقييم الائتمانات، وفي عام ٢٠٠٧ بدأ عدد كبير من المقترضين يتخلفون عن سداد قروضهم الرهنية. وفي الولايات المتحدة، ارتفع عدد حالات الإعسار الخطيرة (التخلف عن سداد القروض الرهنية لمدة تسعين يوماً أو أكثر أو احتجاز العقارات المرهونة) بالنسبة إلى مجموع القروض العقارية عالية المخاطر من ٥,٦٨ في المائة خلال الربع الثالث من عام ٢٠٠٥ إلى ١٤,٤٤ في المائة في نهاية عام ٢٠٠٧. وخلال الفترة نفسها، تضاعفت حالات الإعسار الخطيرة بالنسبة للرهون العقارية عالية المخاطر المترنة بأسعار فائدة قابلة للتعديل أربع مرات، من ٥,١٥ في المائة إلى ٢٠,٤٣ في المائة^(١٧).

١٤ - وفي الفترة الممتدة ما بين صيف وخريف عام ٢٠٠٧، بدأ انهيار سوق الرهون العقارية عالية المخاطر يؤثر على المصارف في الولايات المتحدة وأوروبا التي استثمرت في تلك السوق. وتدخلت الحكومات بطرق شتى، عن طريق ضخ أموال من البنوك المركزية بالأساس، داعمةً مصارف وشركات بعينها، حتى أنها، في بعض الحالات،

El cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística, (١٤)
(Spain, Edicions Bellaterra, 2006).

(١٥) انظر الحاشية ١١ أعلاه.

(١٦) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

(١٧) انظر الحاشية ٦ أعلاه.

أمّمت مؤسسات بعينها (بدءاً بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨). وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، اقترح رئيس الولايات المتحدة مبادرات لمساعدة ضحايا الأزمة كذلك، أي أصحاب المنازل المعرضة للاحتجاز، والذين قدّر عددهم في نهاية عام ٢٠٠٧ بنحو ١,٧ مليون شخص. وابتداءً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، بدأت أسواق المال تتكبد خسائر هامة على صعيد العالم وتنبأ البنك الدولي بالأثر الذي ستخلفه الأزمة على "الاقتصاد الحقيقي". وخلال تلك السنة، وفي الوقت الذي تواصل فيه انحدار أسعار المنازل وتراجع عدد القروض الرهون الموافق عليها، واستمر فيه انهيار عدد متزايد من المصارف، تكاثرت المبادرات الرامية إلى التصدي للأزمة، وتضمنت برامج وطنية لإنقاذ التّظم المصرفية وتخفيضات في أسعار فائدة البنوك المركزية. وبحلول خريف عام ٢٠٠٨، شملت عمليات التسريح عدداً متزايداً من الأشخاص في العديد من البلدان الغربية والولايات المتحدة.

١٥ - وفي وجه كارثة محدقة، صار حتى أعنى منتقدي "تدخل" الدولة في الاقتصاد يتغاضون عن هذا التدخل الشديد لإنقاذ الكيانات الخاصة والأسواق. وتدخلت بعض البلدان عن طريق شراء أصول هالكة، خاصة الأوراق المالية المضمونة برهون عقارية، وعن طريق ضخ الأموال في المصارف. ويعتبر بعض المراقبين هذه العملية المسماة "إنقاذ"^(١٨) فرصة لإعادة النظر في نظام يرى البعض أن السكان والسلطات أصبحوا فيه "رهائن" بين أيدي أفراد وكيانات خاصة نظراً للأثار البليغة الناجمة عن أنشطتهم. وقد أقر بأن القطاع المالي في حاجة إلى إصلاح وإعادة هيكلة شاملين؛ وبأن النفقات العامة الهائلة التي تُصرف لأجل إنقاذ القطاع المالي تتطلب مساءلة جميع الفاعلين وضمان عدم تأثير أنشطتهم سلباً على حقوق الإنسان.

١٦ - وجاء في مشروع الوثيقة الختامية لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتييري أن "الأزمة المالية الراهنة، واستمرار مواطن الضعف في النظام المالي الدولي يؤكدان أيضاً الحاجة إلى تعزيز الهيكل المالي الدولي"^(١٩) غير أن تلك الوثيقة لا تعترف، للأسف، بلزوم اتباع نهج قائم على أساس حقوق الإنسان في إنجاز هذه العملية. وتهدد الأزمة الحالية أعمال الحق في السكن - فضلاً عن حقوق الإنسان الأخرى - إذا كان المال العام يُستخدم لتغطية خسائر المصارف على حساب برامج الدولة والمعونة الإنمائية المتعلقة بالسكن وغيره من المجالات الاجتماعية. وبالتالي فإنها قد تفاقم الأزمة الراهنة التي يمر بها قطاع السكن وظروف العيش.

١٧ - وهناك عنصر إضافي آخر مهم يجب وضعه في الاعتبار في سياق هذا التقرير وهو الأثر الذي تخلفه الأزمة على الدول وسياسات الإسكان والمسائل ذات الصلة من قبيل تسريع الترابط والتفاعل والاندماج على الصعيد العالمي. وفي حين أنه كان يُنظر إلى الأزمة المالية في البداية على أنها تخص البلدان المتقدمة، فإن تأثيرها ما فتئ ينتشر أكثر فأكثر لكي يعم أيضاً بلداناً نامية. فالأزمة المالية وأثرها على الاقتصاد العالمي تخلق مشاكل إضافية للعديد من البلدان التي تعاني بالفعل من وطأة ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة. ويُتوقع أن يتباين تأثير الأزمة على

(١٨) يُستخدم مصطلح "إنقاذ" (Bail-out) في مجال الاقتصاد والمال لوصف الحالة التي يتم فيها ضخ كمية جديدة من السيولة في حساب كيان مفلس أو أوشك على الإفلاس، كشركة أو مصرف مثلاً، لكي يستطيع الوفاء بالتزاماته القصيرة الأجل.

البلدان النامية بحسب مدى ارتباطها بالنظام المالي العالمي. ففي أفريقيا جنوب الصحراء، مثلاً، سيكون أثر الأزمة محدوداً أكثر منه في مناطق أخرى من العالم بسبب عدم ارتباط تلك المنطقة بالمؤسسات المالية الغربية^(٢٠). ورغم تلك التباينات، هناك أربعة اتجاهات سيكون لها تأثير سلبي على أغلب البلدان النامية وهي تراجع الصادرات من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة (بسبب الركود الذي تعرفه هذه الأخيرة)، وإمكانية تضائل المعونة الإنمائية الدولية، وتناقص التحويلات النقدية من المهاجرين، وتراجع الاستثمار الأجنبي المباشر. وبالإضافة إلى ذلك، ستتأثر بالأزمة جميع الدول في حال حدوث ركود عالمي.

١٨- وتعتقد المقررة الخاصة أن الأزمة، ونشأتها في سوق المساكن، تدل على وجود أوجه خلل أساسية في السياسات الاقتصادية والإسكانية المتبعة حالياً، وهو الأمر الذي كشف عجز آليات السوق على توفير السكن اللائق بتكلفة معقولة للجميع. وتجب دراسة الأسباب الكامنة وراء أزمة الرهون العقارية والأزمة المالية العالمية الناجمة عنها من أجل تقييم أثرها على الحق في السكن اللائق.

ثانياً - السياسات والنهج السائدة في مجالي الاقتصاد والإسكان وأثرها على الحق في السكن اللائق

١٩- وسواء قررت الحكومات بملء إرادتها انسحاب الدول من قطاع الإسكان أو فرضت عليها ذلك الانسحاب، في بعض الحالات، مؤسسات مالية دولية وفاعلون آخرون كشرط من شروط الإقراض، فإن ذلك الانسحاب، فضلاً عن تحويل المساكن إلى سلع وزيادة استخدامها كأصل من الأصول الاستثمارية، داخل سوق مالية معولة، قد خلف أثراً عميقاً على التمتع بالحق في السكن اللائق.

٢٠- وقد لاحظ بعض المراقبين أثر العولمة والنماذج الاقتصادية السائدة في العقود الأخيرة على السكن اللائق ونُظم الإسكان، بما فيها القوانين والسياسات. وأشار أحدهم إلى أن: "نمو الشركات المعولة الناشطة في مجال الإسكان ونفوذها؛ وعولمة حقوق الملكية، وأسواق تمويل الإسكان، والتشجيع على امتلاك المنازل من قبل ساكنيها؛ والاستثمار العقاري المعولم في الإسكان؛ وإعادة ترتيب المدن والأحياء الفقيرة؛ والأدوار الجديدة التي تضطلع بها الدولة فيما يتعلق بالإسكان؛ وأثر التدفقات المعولة للمهاجرين واللاجئين؛ تشكل جميعها تحديات جديدة وغير محددة"^(٢١). وإن الاعتقاد أنه باستطاعة الأسواق أن تنظّم إنتاج المساكن بوصف ذلك الأداة الأكثر عقلانية لتخصيص الموارد فضلاً عن الدور المتعاضم للاستثمار في الإسكان في ظل نظام مالي متكامل عالمياً، قد وجه السياسات العامة نحو تزايد انسحاب الدولة من الميدان الاجتماعي.

٢١- ويتأثر الإسكان، كما تتأثر ميادين اجتماعية أخرى، بالصراع المستمر بين من يؤمنون بالمسؤولية الجماعية، بما في ذلك - على سبيل الذكر لا الحصر - دور الحكومة في تعزيز الرفاه العام، ومن يرون أن أفضل

(٢٠) "Africa's prospects - opportunity knocks", *The Economist*, 9 October 2008

(٢١) P. Kenna, "Globalization and housing rights", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol.

.15, No.2 (July 2008), pp. 397-469

سبيل لتحقيق الرفاه العام هو سعي الجميع لتحقيق مصالحهم الخاصة من خلال السوق، مع الحد من تدخل الحكومة قدر الامكان^(٢٢). ويمكن اعتبار أن الرأي الأول كان سائداً في النصف الأول من القرن العشرين، بينما برز الرأي الثاني شيئاً فشيئاً في العقود الأخيرة. ويزعم البعض أن "هذا التحول كان الأشد في قطاع الإسكان وسياساته أكثر من أي قطاع آخر"^(٢٣).

٢٢- وقد شهد العالم، على مدى عقود، "ترجيح الحاجة إلى جذب رأس المال الدولي على تحقيق غايات اجتماعية أخرى"^(٢٤). فسرعان ما أقرت الحكومات عبر العالم الأولويات الليبرالية الجديدة، كالقيود المالية، والتجارة الحرة، وتراجع الإنفاق على الرفاه وتخفيض الضرائب. ونتيجة لذلك، شهد العالم في نهاية التسعينات من القرن الماضي تحولاً "من منظور يركز على قيام الدولة بتدبير شؤون الاقتصاد وتوفير الخدمات، نحو منظور يقوم على أساس روح الخصوصية" في تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية وتدبيرها"^(٢٥).

ألف - إعادة تعريف دور الدولة

٢٣- عندما بدأ المصلحون الاجتماعيون في أوروبا والولايات المتحدة يميظون اللثام عن البؤس الشديد الذي كان يعيش فيه فقراء الحواضر في نهاية القرن التاسع عشر، أخذت الحكومات تعمل على مساعدة الأفراد والأسر المعيشية في الحصول على مساكن وتوفير المساكن بشكل مباشر^(٢٦). وتطلب هذا النوع من التدخل إنشاء مؤسسات بيروقراطية كبرى ومبالغ طائلة من الأموال العامة. وفي الولايات المتحدة، مثلاً، عجز الكثير من أصحاب المنازل، نتيجة الكساد الكبير، عن دفع أقساط رهونهم الشهرية وهو ما تسبب في عمليات احتجاز واسعة النطاق وفي انهيار قطاع الإسكان برمته. ورداً على ذلك، أحدثت إدارة روزفلت برامج ومؤسسات "مهتدت الطريق أمام تحقيق زيادة لافتة في نسبة امتلاك المنازل في البلد ما بين عقدي الأربعينات والستينات من القرن الماضي وأنشأت نظاماً مستقراً جديداً لتمويل الإسكان ظل وافقاً على قدميه لأكثر من أربعين عاماً"^(٢٧). وشمل النهج القائم على أساس "العقد الجديد" (نيو ديل) في قطاع السكن بناء مساكن شعبية زهيدة الثمن لفائدة الفقراء وإحداث هيئة الإسكان التي قدمت إعانات في شكل إيجارات مدعومة ومنخفضة لفائدة الأسر ذات الدخل

R. G. Bratt, M. E. Stone and C. Hartman, eds., *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*, (Philadelphia, Temple University Press, 2006) (٢٢)

(٢٣) نفس المرجع أعلاه.

G. Soros, *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power* (New York, PublicAffairs, 2003) (٢٤)

G. W. Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, (Oxford, Hart Publishing, 2005) (٢٥)

M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, (Hoboken, Wiley-Blackwell, 1995) (٢٦)

A. F. Schwartz, *Housing Policy in the United States: An Introduction*, (London, CRC Press, 2006) (٢٧)

المنخفض ومنحت قروضاً طويلة الأجل للوكالات المحلية التي تحملت قسطاً من تكاليف إزالة الأحياء الفقيرة وبناء وصيانة المساكن الشعبية^(٢٨).

٢٤ - وإثر انتهاء الحرب العالمية الثانية، كان عدد ضخم من الأسر والجماعات بلا مأوى في أوروبا. وشهدت إعادة إعمار المدن وبناء المساكن الاجتماعية نمواً سريعاً تواصل بشكل دائم لمدة عقدين على الأقل. وفي أواخر السبعينات من القرن العشرين، عرف الطلب على السكن استقراراً نسبياً في المنطقة وتواصل ارتفاع تكاليف برامج الإسكان العامة الكبرى. ومع تباطؤ الاقتصاد في نهاية الستينات من القرن الماضي، أخذ يُنظر أكثر فأكثر إلى كلفة دولة الرفاه على أنها استنزاف مفرط للمال العام. وبدأ النقاد يحتجون بأن تلك السياسات لم تعد قابلة للاستدامة ولا ضرورية من الناحيتين المالية والاجتماعية^(٢٩).

٢٥ - بيد أن بعض البلدان النامية، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، شهدت خلال الفترة نفسها طلباً شديداً على المساكن بسبب أثر التنمية الصناعية على الحواضر وهو ما جعل المهاجرين يتدفقون من الأرياف إلى المدن. وأدى انعدام سياسات التخطيط الحضري والإسكان، فضلاً عن عدم وجود سياسات لاستخدام الأراضي لتمكين السكان الحضريين الجدد، وأغلبهم من الفقراء، من الحصول على أراضٍ في المناطق الحضرية، إلى استقرار أغلبية هؤلاء السكان الحضريين الجدد في مستوطنات عشوائية بنوها بأنفسهم ضعيفة البنية وتعوزها بشكل حاد الخدمات الأساسية والبنى التحتية.

٢٦ - وأخذ يحدث تحول مهم حركته مجموعة من النظريات الاقتصادية دعت إلى نقل الأنشطة الاقتصادية من قبضة الدولة إلى القطاع الخاص ونادت بإنشاء أسواق حرة غير مقيّدة والتجارة الحرة. وصار هذا الرأي هو المذهب الاقتصادي السائد الذي يشكل سياسات الدول والمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية. واختلفت أيضاً آثار هيمنة هذه النهج الاقتصادية الجديدة على مختلف الدول باختلاف السياق القانوني والسياسي والمؤسسي الخاص بكل دولة^(٣٠).

٢٧ - وعلى العموم، شوهد تحول في دور الحكومات في مجال الإسكان في تلك البلدان من دور المؤفر إلى دور الميسر^(٣١). وبالتالي فقد حدث تراجع كبير في بناء مساكن لائقة للفقراء - والمجموعات الأشد ضعفاً - بالتزامن مع الانخفاض في الميزانيات الوطنية ونقصان الأموال العامة المتاحة. وقد أعطت الدول، عوض ذلك، الامتياز

D. J. Russo, *American History from a Global Perspective: An Interpretation*, (Praeger Publishers, 2000) (٢٨)

J. Dodson, *Rolling the State: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four* (٢٩) *Advanced Economies*, research paper, Griffith University Urban Research Program, 2006)

N. Brenner and N. Theodore, "From the 'new localism' to the spaces of neoliberalism", (٣٠) *Antipode*, vol. 34, No. 3, 2002

J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal* (٣١) *Era*, European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005

لدورها في تشجيع وتهيئة مناخ تمكيني لجذب رأس المال الدولي والاستثمار الأجنبي لتمويل المشاريع العقارية. وليس هذا الدور الجديد بأي حال دوراً سلبياً بل إنه دور نشيط يقتضي استحداث الظروف والمؤسسات واللوائح التنظيمية لدعم الأنشطة المالية^(٣٢).

٢٨- ولما كانت الحكومات مقتنعة بأن عليها الحد من تدخلها، فإنها بدأت تكيف ميزانيتها وتحد من التمويل المقدم للسكن العام والإعانات. ويقال إنه يمكن عزو جزء من المشاكل التي تواجهها فرنسا حالياً في مجال الإسكان إلى عدم كفاية عدد المساكن التي بُنيت على مدى العقد الماضي. ففي حين أن امتلاك المنازل من قبل ساكنيها عرف نمواً مطرداً في فرنسا منذ عام ١٩٥٤، فإن ذلك النمو تباطأ في الفترة ما بين عامي ١٩٨٩ و ١٩٩٥ بسبب تقليص الإعانات الحكومية^(٣٣). وكذلك الحال في بولندا حيث خُفضت مجموعة من الإعانات التي كانت تقدمها الحكومة المركزية للإسكان على مدى العقود الأخيرة حتى أنها صارت في الفترة ما بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٤ أقل عشر مرات مما كانت عليه من قبل^(٣٤).

٢٩- وفي أغلب البلدان النامية، خاصة منها تلك التي شهدت عمليات تحضر كثيفة خلال الستينات والسبعينات من القرن الماضي (كالبرازيل وغيرها من بلدان أمريكا اللاتينية)، وضع تراجع دور الدولة حاداً للمحاولات الواهنة الرامية إلى إقامة أنظمة تحقق الرفاه. وكانت النتيجة، في أغلب الحالات، تفاقم الفقر واللجوء إلى الترتيبات غير الرسمية وتدهور مستويات معيشة الفقراء^(٣٥).

٣٠- غير أنه تجدر الإشارة إلى أن الدول واصلت تيسير امتلاك المنازل من قبل ساكنيها في صفوف الأسر المعيشية المنخفضة الدخل^(٣٦) على الرغم من الحد من توفير المساكن العامة في جميع أنحاء أوروبا بالإضافة إلى التغييرات التي طرأت على نظم الإسكان وتطبيق سياساته.

(٣٢) نفس المرجع أعلاه.

(٣٣) D. Czischke and A. Pittini, *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007, p. 49

(٣٤) نفس المرجع أعلاه، ص ٧٢.

(٣٥) Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en America Latina y el Caribe, Sustainable Development and Human Settlements Division, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, XV General Assembly, MINURVI, 2006

(٣٦) استناداً إلى استراتيجيات ومبادرات سياساتية تخص ١٢ بلداً، ورد شرح تلك السمات في J. Lawson and V. Milligan, *International Trends in Housing and Policy Responses*, Final Report No. 110, Australian Housing and Urban Research Institute, December 2007، وهو متاح على الموقع: http://www.ahuri.edu.au/publications/download/60323_fr

باء - التكيفات الهيكلية

٣١- انتشرت تدريجياً نفس السياسات المفضلة الداعية إلى الحد من تدخل الدولة التي كانت البلدان المتقدمة أول من اعتمدها من خلال عمل المنظمات الدولية والجهات المانحة وغيرها من الفاعلين المؤثرين على سياسات البلدان النامية. وهكذا، سواء كان الأمر ناجماً عن تقليد أو فرض فرضاً من خلال الشروط المحددة للحصول على إعانات أو قروض، خاصة في سياق برامج التكيف الهيكلي، فإن المنتقدين يحتجون بأن نماذج التنمية التي وُضعت في العديد من البلدان النامية جعلت الحكومات تبذل جهداً أقل فيما يتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في السكن^(٣٧). ففي غانا، مثلاً، اعتُبر أن برامج التكيف الهيكلي المدعومة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي جعلت أسعار العقارات ترتفع إلى حد جعلها تفوق إمكانيات نسبة مهمة من السكان^(٣٨).

٣٢- وكان عقد الثمانينات من القرن العشرين، عندما حشد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي طاقتهما للمساعدة في إعادة هيكلة اقتصادات العديد من البلدان النامية بغرض تقليص ديونها، هو العقد الذي شهد استئراء الأحياء الفقيرة على نحو فجائي التي لم تعد تجذب المهاجرين القرويين الفقراء فقط، وإنما الملايين من سكان المدن الذي هُجروا أو فقروا بسبب تأثير تلك التكيفات^(٣٩).

٣٣- وفي أمريكا اللاتينية، تضرر قطاع بناء المساكن العامة من تخفيضات حادة في إنفاق الدولة. فقد زاد حجم العجز الإسكاني في المنطقة في الفترة ما بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، مثلاً، من ٣٨ إلى ٥٢ مليون وحدة سكنية ويعود السبب في ذلك إلى حد ما إلى تقلص النفقات العامة في مجال السكن الاجتماعي في عدد من بلدان المنطقة. وفي البرازيل، على سبيل المثال، شكّلت نسبة النفقات المتعلقة بالبرامج السكنية العامة والإصحاح ٤,٤ في المائة من مجموع النفقات العامة لعام ١٩٩٠، في حين تراجمت تلك النسبة إلى ٠,٨ في المائة في عام ٢٠٠١. وكذلك الحال في باراغواي حيث تراجع الاستثمار العام في البرامج السكنية والإصحاح من ٥,٦ إلى ١ في المائة من مجموع النفقات العامة خلال نفس الفترة بينما خُفضت النفقات بنسبة ٧٥ في المائة في الجمهورية الدومينيكية، فتراجعت من ١٣,٦ إلى ٣,٤ في المائة من مجموع النفقات العامة^(٤٠).

٣٤- وهناك ارتباط واضح بين ارتفاع أسعار المساكن - وما ينجم عنه من مشاكل في المقدرة على شرائها - وبين الطلب على المساكن العامة المتاحة بتكلفة معقولة. ولاحظ المقرر الخاص السابق، من خلال زيارته القطرية، تقلص الأرصد من المساكن العامة وأثره على الشرائح السكانية الأضعف حالاً. وقد نتج عن تقليص عدد

M. Rodwan Abouharb and D. Cingraneli, *Human Rights and Structural Adjustment*, (٣٧)
(Cambridge University Press, 2007).

K. Konadu-Agyemang, "Structural adjustment programs and housing affordability (٣٨)
in Accra, Ghana", *Canadian Geographer*, vol. 45, No. 4, 2008, p. 528

(٣٩) انظر الحاشية ٢١، ص ٤٠٤.

(٤٠) انظر الحاشية ٣٥ أعلاه.

المساكن العامة باستمرار وضع قوائم انتظار طويلة، مما اضطر عدداً كبيراً من السكان على البقاء في ظروف سكنية غير لائقة أو أثر على نفقاتهم في نواحي أخرى من الحياة، كالمأكل والملبس والصحة.

جيم - ملكية المسكن كهدف وحيد وتأثيرها على سائر الخيارات السكنية

٣٥- اقترن نقل مسؤولية توفير المسكن إلى السوق بالرأي القائل بأن ملكية المسكن هي أفضل خيار للجميع. ومن ثم، وضعت معظم البلدان هذا الشكل من أشكال الحيازة في صميم جميع سياسات الإسكان. وبرغم أن هذا الهدف حقق نتائج جيدة لبعض السكان، كانت له أيضاً آثار جانبية سلبية.

٣٦- واعتُبر الإسكان العام جزءاً لا يتجزأ من ثقافة الاعتماد على الإعانات الاجتماعية، واعتُبر كذلك أنه يمثل أسوأ مشكلات التخطيط العمراني المعاصر^(٤١). فالإسكان العام يُفهم في هذه الأيام على أنه إسكان الفقراء ومن يُطلق عليهم اسم الجماعات المهمشة. ولهذا المفهوم آثار على تخطيط برامج السياسات العامة، وعلى خيارات الإسكان الحكومي، وكذلك على المواقف الاجتماعية إزاء الإسكان العام.

٣٧- واعتُبر بيع المنازل المملوكة للدولة إلى مستأجريها، في بعض البلدان، وسيلة لزيادة ملكية المساكن، وهو في نفس الوقت يقلل من إنفاق الدولة، ولا سيما على صيانة هذه المساكن. وأخذت عملية خصخصة الإسكان العام أشكالاً متنوعة، شملت بيع المساكن المؤجرة للجمهور باتباع سياسة تركز على المستأجر المقيم في الشراء (كما في المملكة المتحدة)، ونقل الملكية إلى الجهات الفاعلة التي لا تستهدف الربح (كما في هولندا والمملكة المتحدة) وفي بعض الحالات إلى الجهات التي تسعى إلى تحقيق أقصى ما يمكن من الربح (كما في ألمانيا)^(٤٢).

٣٨- وشهدت بلدان أخرى، تمر بمرحلة انتقالية من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، عملية خصخصة واسعة النطاق للإسكان العام. وتشير تقارير البنك الدولي إلى أنه في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، تحول قدر كبير من الممتلكات السكنية، قد تبلغ قيمتها تريليون دولار أمريكي، من يد القطاع العام إلى يد القطاع الخاص^(٤٣). وقد اختلف تأثير خصخصة الإسكان على السكان من بلد إلى آخر^(٤٤)، ولكن ثمة قلق يساور جهات عديدة من أن الخصخصة السريعة الخطى نُفذت دون أن يؤخذ في الاعتبار بشكل كافٍ تأثيرها على الفئات السكنية الأشد

(٤١) انظر الحاشية ٢٦ أعلاه.

(٤٢) انظر الحاشية ٣٣ أعلاه، ص ٢٣.

(٤٣) انظر الحاشية ٨ أعلاه.

(٤٤) انظر R. Yemtsov, *Housing Privatization and Household Wealth in Transition*, United Nations

. University-World Institute for Development Economic Research, Research Paper No. 2007/02, January 2007

ضعفاً^(٤٥). وفي نفس البلدان، أدت زيادة القيود المفروضة على تمويل الإسكان العام، وخصخصة الإسكان، وتحرير أسعار البناء والمرافق، إلى تقليل القدرة على الحصول على المسكن وانخفاض بناء المساكن الجديدة^(٤٦).

٣٩- ولوحظ أيضاً في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تزايد الطابع التجاري لجمعيات الإسكان وشركات الإسكان. وكان لاتجاه هذه الشركات والجمعيات نحو تبني استراتيجيات تجنب المخاطرة المالية تأثير في انصراف الإسكان الاجتماعي عن التركيز على الفئات الأكثر حرماناً والأسر المعرضة لمخاطر؛ وقد اتسمت هذه العملية بفرز المستأجرين لمعرفة مدى موثوقيتهم، وتنفيذ أوامر الإخلاء^(٤٧).

٤٠- وقد اقترنت عملية تحرير النظام المالي بتزايد أهمية تمويل الإسكان في البلدان النامية، حيث تزيد السديون الرهنية غير المسددة على ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (ولكنها أقل من ٢٠ في المائة، وهي نسبة لا تزال منخفضة بالمقارنة مع ١٠٠ في المائة في الدانمرك أو ٧٥ في المائة في الولايات المتحدة)^(٤٨). وفي وقت قريب لا يتجاوز عام ٢٠٠٦، كان البنك الدولي لا يزال متفائلاً إزاء هذا التطور في تمويل الإسكان في البلدان النامية. فكان البنك الدولي يعتقد أنه "لكي يتم تمويل الإسكان في البلدان النامية، لا بد من مزيد من التحرير والتوسع. فلقد خرج الجني من القمقم، وإذا أمكن إدارته بحكمة، يمكن تحقيق منافع هائلة"^(٤٩).

٤١- ولكن البنك الدولي أعاد النظر في هذا التفاؤل، آخذاً في الاعتبار تضرر الأسواق المالية الجديدة من خسائر الكيانات غير المدرجة في الميزانية التي تتسم بانعدام الشفافية، ومعاناة الاقتصادات الصغيرة من عبء الائتمان الدولي نظراً لاعتمادها أيضاً على رأس المال الأجنبي في تمويل النمو في الأسواق المالية المحلية^(٥٠). ولا يجذب البنك الدولي الآن أن تركز سياسات الإسكان التي تستهدف الفئات ذات الدخل المنخفض والدخل المتوسط، في البلدان النامية، على الحلول الممتثلة في تملك المساكن لمن يقطنها، وأنه "قد يكون من الأفضل للأسر ذات الدخل المنخفض والدخل غير المؤكد أن تستأجر مساكن تتوافر فيها معايير الصحة والسلامة لا أن تملك. فإذا قُدمت إعانات، يجب أن تُقدم إما للتمليك (بالمساعدة مثلاً على دفع مقدم الشراء) أو للاستئجار (بقسيمة دفع الإيجار مثلاً)، وتكون في الحالتين للوحدات السكنية الجديدة أو المستخدمة. وينبغي أن يوفر القانون حماية متوازنة لكل

(٤٥) "بما أن الإسكان العام هو عادة النمط الوحيد الذي يمكن تحمل تكاليفه في سوق الإسكان، كان لجهود الحكومات المركزية أو المحلية في بيع معظم رصيد الإسكان العام عواقب ملموسة على الأسر الفقيرة". (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، أنظمة تمويل الإسكان للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، مبادئ وأمثلة، ٢٠٠٥، ص ٤).

(٤٦) المرجع السابق.

(٤٧) انظر الحاشية ٣٧ أعلاه.

(٤٨) انظر الحاشية ٦ أعلاه، الصفحتان ٣٢ و ٣٣.

(٤٩) انظر الحاشية ٨ أعلاه، ص ٤١.

(٥٠) انظر الحاشية ٦ أعلاه، ص ٣٢.

من المقرضين والمقرضين في نظام الرهن العقاري، وكذلك ملاك الوحدات المؤجرة والمستأجرها. كما ينبغي ألا تحابي المعاملة الضريبية التملك أو الاستئجار دون مرير^(٥١).

٤٢ - وقد اقترن الانخفاض في عدد المساكن العامة مراجعة التشريع الخاص بحماية المستأجر في بعض البلدان المتقدمة والنامية. ففي كندا، مثلاً، أُنهي العمل بقانون حماية المستأجر وتنظيم الاستئجار في أونتاريو في عام ١٩٩٨، وهو ما أدى إلى زيادة حالات الإخلاء^(٥٢). وفي إسبانيا، بدأ تحرير عقود الإيجار في عام ١٩٨٥. بموجب قانون بوير، واستمر ذلك في عام ١٩٩٤. بموجب قانون الإيجار الحضري، الذي استهدف تيسير تأجير المنازل من قبل الملاك. ولكن يبدو أن هذا الإجراء لم يكن مثمراً بشكل كامل، ولم يحفز سوق الإيجارات، بل ربما كان له تأثير سلبي على أمن الحيازة^(٥٣).

دال - إضفاء الطابع السلعي على الإسكان

٤٣ - أدى الحد من دور الدولة في إدارة شؤون الإسكان العام، وتحول عملية توفير المساكن إلى القطاع الخاص وحده، إلى النظر إلى الإسكان على أنه سلعة استهلاكية تباع وتشتري كالعديد من السلع الأخرى. ونتيجة لاعتبار الإسكان سلعة وأصلاً مالياً، أُهملت تماماً أبعاد أخرى للحق في السكن اللائق، مما أدى إلى عواقب ملموسة على تمتع الجميع بحقوق الإنسان. وقد أشار الخبراء إلى أن العولمة أبرزت عملية إضفاء الطابع السلعي على الإسكان^(٥٤).

٤٤ - وكان ارتفاع أسعار المساكن والإيجارات هو رد الفعل العادي للسوق إزاء عدم توازن العرض والطلب. ومن الناحية النظرية، ينبغي ضبط السوق بزيادة العرض ومن ثم انخفاض الأسعار. ومن المؤسف أن هناك فجوة عريضة بين النظرية والتطبيق.

٤٥ - فعندما تتوافر القروض ويزداد رأس المال المخصص للاستثمار، يزداد التنافس على الأراضي الحضرية، وترتفع قيمة الأراضي، فلا تتاح القدرة على الشراء إلا للأسر ذات الدخل المرتفع.

٤٦ - ويُعزى الارتفاع في أسعار الإسكان عادة إلى عدد من العوامل، هي: المضاربة في الأراضي والمساكن، وتجميل المدن، وإنشاء ما يُطلق عليه مدن من الطراز العالمي، وهو ما يؤثر تأثيراً مباشراً على القدرة على تحمل تكاليف المساكن في المدن. ويؤدي ذلك إلى إنشاء مناطق معينة في المدينة للأغنياء، تتوافر بها جميع الخدمات وسبل الراحة المطلوبة. ومن الناحية الأخرى، يُضطر من يعجزون عن العيش في هذه المناطق إلى العيش في الأحياء الفقيرة

(٥١) انظر الحاشية ٦ أعلاه، ص ٣٣.

(٥٢) في أونتاريو، طُردت ٦٦ ٧٤٦ أسرة مستأجرة في عام ٢٠٠٦، بزيادة نسبتها ٢١ في المائة عن عام ١٩٩٨ (معهد ويلسلي، تقرير مقدم إلى الاستعراض الدوري الشامل، آب/أغسطس ٢٠٠٨).

(٥٣) A/HRC/7/16/Add.2، الفقرة ٢٩.

(٥٤) P. Marcuse، "Neo-liberal globalization and national housing policy" ورقة مقدمة في مؤتمر

الشبكة الأوروبية لبحوث الإسكان، ٢٠٠٢.

أو في مساكن غير لائقة، فيعيشون في مناطق تفتقر إلى الخدمات الأساسية أو بها خدمات ضعيفة، وتبعد كثيراً عن مصادر كسب العيش. ويُعتبر أفراد الفئات الضعيفة، ولا سيما النساء، الأكثر تضرراً من غياب الحلول، وهم في العادة الأكثر معاناة من التأثير الطارد الذي يدفع بهم من المركز إلى أطراف المدن، وإلى الضواحي والأحياء الفقيرة المفتقرة إلى البنية التحتية والخدمات الأساسية. وتنجم هذه الهجرة من وسط المدن، إلى حد كبير، عن انعدام القدرة على تحمل تكاليف المساكن والخدمات وسائر السلع، وكذلك عن نقص السياسات المناسبة.

٤٧- ومن ثم، فقد أدى تزايد دور الأسواق المالية في إنشاء المساكن وإقامة البنية التحتية، في مناطق حضرية مختلفة في مدن مثل مدريد أو مكسيكو سيتي أو سانتياغو، إلى حدوث شكل جديد من التمييز القائم على الحالة الاقتصادية أو الطبقة الاجتماعية^(٥٥). ففي شيلي، تعترف الحكومة بأن سياساتها الاجتماعية المتعلقة بالإسكان لم تكن في الواقع سياسة إسكان، وإنما سياسات لتمويل بناء المنازل الرخيصة. فقد كان يُظن أن رصيد المساكن الجديدة سيكون جزءاً من الجهود الرامية إلى زيادة فرص الحصول على المساكن، إذ وُضعت السياسات وسُوِّغت للحد من العجز في المساكن وتحسين نوعية حياة الأسر الفقيرة بمساعدتها على الانتقال من مستويات تتسم بعدم الاستقرار إلى مساكن جديدة. وبرغم ذلك، كشفت الدراسات التي أُجريت منذ منتصف تسعينات القرن الماضي نتيجة عكسية: فلم يكن الإسكان الاجتماعي الجديد جزءاً من الحل، وإنما تسبب في مشكلة جديدة، هي الأحياء الحضرية الفقيرة^(٥٦).

٤٨- ونظراً لأن قطاع الإسكان والأراضي هو أحد القطاعات التي تحقق نسباً عالية من الأرباح، فقد كان مجالاً للمضاربة في كل مكان في العالم^(٥٧). وأسهمت المضاربة في ارتفاع الأسعار وزيادة القدرة على تحمل التكاليف.

٤٩- وتؤدي الأزمة الحالية إلى تفاقم مشكلات القدرة على تحمل تكاليف الإسكان والأراضي في العالم. كما أنها تذكير صريح بأن القلق بشأن القدرة على تحمل التكاليف لا يؤثر فقط على الفقراء، وإنما أيضاً على الفئات ذات الدخل المنخفض، ويؤثر بشكل متزايد على الفئات ذات الدخل المتوسط. ويُعتبر التفاوت بين ارتفاع مستويات الدخل وأسعار المساكن والإيجارات أمراً مهماً في هذا السياق، إذ يبعث لدى الأسر خوفاً مستديماً من فقدان مساكنها إذا انقطعت عن دفع أقساط الإيجار أو الرهن العقاري.

٥٠- ولا يخفى أنه في سياق التفاوت بين المطلوب والمتاح، وانعدام القدرة على تحمل التكاليف، يعجز الكثيرون عن المنافسة على السكن اللائق بسبب حالتهم الاقتصادية. بل إن اندماج الأسواق المالية للإسكان مع الدوائر

Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, (٥٥)
(Madrid, Traficantes de Sueños, 2007)

A. Rodriguez and A. Sugranyes, "The Emperor's New Clothes: Social Housing Financing Policies in Santiago, Chile", *Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America*, A. Domike, ed. (Washington D.C., Inter-American Development Bank, Special Publications on Development, No. 5, 2008)

(٥٧) انظر الحاشية ٢١، ص ٤١٧.

المالية العامة يعني أن الملاك الأفراد يتنافسون مع شركات متعددة الجنسيات على رأس المال والائتمان. ولا يمكن اعتبار المنافسة القائمة على الدخل هي الأساس في الحصول على السكن اللائق، لأن هذه المنافسة، من منظور حقوق الإنسان، هي ضرب من التمييز غير المقبول.

هاء - تمويل تملك المساكن

٥١ - شجعت الحكومات تملك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض للمساكن، بغرض زيادة الأصول المالية لهذه الأسر والحد من اعتمادها على المساعدة الحكومية. وبرغم أن هذا الخيار نجح في توفير مزيد من أمن الحياة لعديد الأسر المعيشية، إلا أنه انطوى أيضاً على تأثير جانبي: فقد مُنحت القروض من القطاع الخاص إلى أسر لم تكن، في الظروف العادية، جديرة بالحصول على القروض. ولا يعني ذلك ازدياد المخاطر التي قد تتعرض لها الشركات الخاصة فحسب، وإنما يعني أيضاً زيادة تعريض الأسر ذات الدخل المنخفض لتغيرات اقتصادية ومالية.

٥٢ - ومع استمرار ارتفاع أسعار المساكن، كان ثمة توقع بأن الزيادة في الأسعار ستكون أكبر من التفاوت بين تكاليف الإسكان والدخل، مما بعث السعادة في قلوب الجميع. وثمة أثر آخر من آثار العولة يتعلق بفقاعة أسعار المساكن، أدى إلى إصدار مجلة الإيكونوميست في عام ٢٠٠٢ مؤشرها العالمي لأسعار المساكن، الذي يغطي الأسعار في عشرين بلداً. ويقدر بعض المراقبين الزيادة في القيمة الكلية للممتلكات السكنية في الاقتصادات المتقدمة بنحو ٢٠ تريليون دولار (لتصل إلى أكثر من ٦٠ تريليون دولار) في الفترة من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٣. وتشير حسابات مجلة الإيكونوميست إلى أن أسعار المساكن حققت مستوى قياسياً بالمقارنة مع مستوى الدخل في كل من إسبانيا وأستراليا وآيرلندا وفرنسا والمملكة المتحدة ونيوزيلندا وهولندا والولايات المتحدة^(٥٨).

٥٣ - وكما كان متوقعاً، لم يستمر ارتفاع الأسعار إلى ما لا نهاية. فلقد كانت "أكبر فقاعة في التاريخ" متوقعة، ولكن لم تتخذ الحكومات أي إجراء، أو ربما اتخذت إجراءات محدودة، لمنع وقوع الأزمة^(٥٩). وبمجرد توقف ارتفاع الأسعار، بدأت المشاكل في التصاعد، مؤدية إلى ما نشاهده الآن من أزمة مالية واحتجاز للرهن^(٦٠).

٥٤ - وبرغم تفضيل الدول اقتناء المساكن بنظام الرهن العقاري، وُضعت أشكال أخرى لتملك المساكن على المستوى الشعبي. فعلى سبيل المثال، يمكن لمصارف التنمية المجتمعية، والاتحادات الائتمانية، وبرامج التمويل الصغيرة، وغيرها من أشكال الإقراض التي تراعي الجوانب الأخلاقية، أن تُقرض الأسر ذات الدخل المنخفض لتحسين مأواها، بإعانتها على شراء أو بناء مسكن جديد. فيمكن لهذه البرامج أن تسهم إسهاماً مهماً في تحسين

(٥٨) "The global housing boom", *The Economist*, 16 June 2005

(٥٩) المرجع السابق.

(٦٠) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

استراتيجيات المأوى وكسب الرزق^(٦١). ولا ينظر هذا النهج مطلقاً إلى الإسكان على أنه مجرد وسيلة لزيادة القيمة بالنسبة إلى المستثمرين والسماسة العالميين.

واو - سندات تمليك الأراضي والمساكن

٥٥ - يمثل انتشار البرامج غير المنظمة لتمليك الأراضي بُعداً آخر للمكانة المركزية التي تتبوؤها الأسواق المالية في سياسات الإسكان. ويشير فيرناندو دي سوتو، الذي روَّج بنشاط لهذه البرامج، إلى أن أحد الأسباب الرئيسية للقصور هو عدم وجود نظام لتسجيل الممتلكات ييسر الإقراض العقاري، مما يمنع نمو رأس المال الشخصي والمساواة في حيازة الأراضي والإسكان^(٦٢).

٥٦ - ووفقاً للافتراضات المذكورة أعلاه، اعتُبرت البرامج الشاملة لتمليك الأراضي هي الخيار المفضل لمساعدة سكان الأحياء الفقيرة. وبموجب هذا الافتراض صُدِّرت النُظم القانونية ونُهج قوانين التملك الغربية إلى أماكن أخرى في العالم. وقد أسهم ذلك في تعزيز آثار العولة، وفي إضفاء الشرعية على الممارسات التي تؤدي إلى تسجيل الموارد المادية والبشرية، ومراقبتها، واعتمادها، وإضفاء الطابع السلعي عليها في جميع أنحاء العالم. وفي ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، روَّجت بعض البلدان - بدعم من المؤسسات المالية الدولية - لبرامج استهدفت منح سندات ملكية لقاطني الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية، لتمكينهم من دخول السوق العقاري. وفي هذا السياق، روَّجت مؤسسات الإقراض لنظام الرهن العقاري على نطاق واسع^(٦٣).

٥٧ - ويرى البعض أن إنشاء وتشغيل أسواق عادلة للإسكان يستلزمان صكوكاً قانونية ومشاركة من الدولة، حتى يمكن ضمان وجود نظام لحقوق التملك، ونظام لتمويل الإسكان، ونظام للبنية الأساسية السكنية، وإطار تنظيمي، ونظام للدعم المالي للإسكان. وينبغي أن ينطوي أي نظام فعال لحقوق التملك على مجموعة من القواعد الثابتة التي تتسم بالشفافية وإمكانية التنبؤ بها وعدم التمييز والاستقرار، والتي تكفل حقوق الأفراد في استخدام أراضيهم ومساكنهم، واستثمارها، والحفاظة عليها، وتأجيرها، ورهنها، وبيعها دون عقبات، وبحماية كاملة من أي إجراء تعسفي من جانب السلطات^(٦٤). ويرى آخرون عملية استحداث حقوق تملك الأراضي والمساكن على

D. Mitlin, Finance for low-income housing and community development, International Institute for Environment and Development (IIED), Environment & Urbanization Brief, No. 16, June 2008

H. De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York, Basic Books, 2000)

See H. De Soto, "La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil", *La Economía Política de la Reforma Judicial*, E. Jarquin y F. Carrillo-Florez. (eds.), (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1997); H. de Soto, *The Other Path* (New York, Basic Books, 2002)

S. Angel, *Housing Policy Matters: a Global Analysis*, (Oxford University Press, 2000) (٦٤)

أنها مجرد عملية إعادة استعمار جديدة تؤدي إلى إعادة تملك الأراضي والممتلكات من خلال السبل القانونية الرسمية، بحيث تسيطر شركات ومصارف البلدان المتقدمة على أراضي البلدان النامية^(٦٥).

٥٨ - وقد لاحظ المقرر الخاص السابق، خلال البعثة التي قام بها إلى بيرو في عام ٢٠٠٣، طريقة عمل برامج تملك الأراضي. وخلص إلى أن عملية منح سندات التملك من قبل هيئة تسجيل الممتلكات غير الرسمية، التي تسترشد بأعمال هرناندو دي سوتو والمدعومة من البنك الدولي، تشوبها أوجه قصور عندما يُنظر إليها في سياق التزامات بيرو بصكوك حقوق الإنسان. ودعا المقرر الخاص السابق إلى مراجعة هذه السياسة ومراجعة أداء مؤسسات مثل هيئة تسجيل الممتلكات غير الرسمية، لضمان التزامها بحقوق الإنسان. كما لاحظ أن هذه السياسة تمنح سندات تملك لأسر دون أن تضمن حصولها على الماء والصرف الصحي والكهرباء وأمن المنزل والأفراد، أو تمنح حقوقاً متساوية للمرأة. ويرى المقرر الخاص السابق أن من شأن هذه السياسة أن تؤدي فحسب إلى مفهوم غير سليم للأمن، وأنها تناولت الحق في الإسكان بوصفه حقاً ضيقاً وفردياً في التملك^(٦٦).

٥٩ - وقد بينت عدة دراسات لتقييم برامج التملك الجماعي، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، أن التملك بدون التكامل الاجتماعي الاقتصادي والتحصن يمكن الأسواق من العمل، ولكنه لا يحسن حياة سكان الأحياء الفقيرة^(٦٧). وتمثل القضية الرئيسية فيما يتعلق بالخدمات المالية في أن "تصميم هذه الخدمات ينبغي أن يضع في الاعتبار الخيارات الصعبة التي تواجهها الأسر ذات الدخل المنخفض في تحقيق وفورات، إذ تكافح هذه الأسر من أجل تحقيق التوازن بين المكاسب المحتملة للدخل (القروض البالغة الصغر)، والتوفير في النفقات، والاستثمار في القدرات والعلاقات (التعليم والزواج)، والاستثمار في الأصول (بما فيها الإسكان)". وبدلاً من عدم تشجيع القروض التي تستهدف القطاعات المنخفضة الدخل، ينبغي أن توفر الخدمات المالية مزيداً من "المرونة لدعم هذا التعهد"؛ بل ينبغي أن تركز هذه القروض على تلبية الاحتياجات الخاصة للسكان المعنيين^(٦٨).

زاي - التمييز في الحصول على المسكن

٦٠ - قد ينجم التمييز المتعلق بالسكن اللائق عن القوانين والسياسات والتدابير المنطوية على تمييز؛ أو عدم كفاية أنظمة تقسيم الأراضي؛ أو وضع سياسات تقوم على الاستبعاد؛ أو الاستبعاد من استحقاقات السكن؛

S. Andreasson, "Stand and deliver: private property and the politics of global dispossession", (٦٥)

.*Political Studies*, vol. 54. No. 1 (March 2006), p. 3

.E/CN.4/2004/48/Add.1, box 3 (٦٦)

G. Riofrio, "Why have families mortgaged so little?", paper presented at Lincoln Institute of (٦٧)

Land Policy workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe, July 1998; J. Calderón Cockburn, *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización*, Informe de investigación, Instituto Nacional de Estadística y Informática, Peru, 2001

(٦٨) انظر الحاشية ٦١ أعلاه.

أو الحرمان من أمن الحياة؛ أو انعدام فرص الحصول على القروض؛ أو المشاركة المحدودة في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالإسكان؛ أو نقص الحماية من الممارسات التمييزية لجهات فاعلة خاصة. وقد تنطوي عمليات الإقراض على التمييز ضد فئات معينة، مثل البدو والمهاجرين والنساء.

٦١- وقد يواجه أعضاء جماعات الأقليات، الراغبين في شراء منازل، تمييزاً من قبل مؤسسات الإقراض العقاري مثلاً. فقد تُحرم هذه الجماعات من الحصول العادل على رأس المال (إذ يقل احتمال حصولها على التمويل العقاري) أو قد تحصل على القروض العقارية بشروط أقل مواتاة إن حصلت على مثل هذه القروض.

٦٢- وقد بيّن عدد من الدراسات التي أُجريت في الولايات المتحدة اختلافات في أسباب رفض منح القروض، ذات علاقة بالعرق. وبالنسبة للتمييز في شروط القرض، كما سبق مناقشته في شرح نظم الرهون العقارية عالية المخاطر، عادة ما كان المقرضون يستهدفون أفراد الجماعات المنخفضة الدخل وجماعات الأقليات، وأي الجماعات التي ينطوي إقراضها قرصاً عادياً على مخاطرة شديدة. ونظراً لضعف قدرتهم على الوفاء، فإنهم يُمنحون قروضاً بفائدة عالية. وتشير بيانات الاحتياطي الاتحادي إلى أن نحو ٤٦ في المائة من الأمريكيين من أصل إسباني، و٥٥ في المائة من الأمريكيين من أصل أفريقي، الذين حصلوا على قروض عقارية في عام ٢٠٠٥، تحملوا فوائد أعلى بالمقارنة مع نحو ١٧ في المائة من البيض والآسيويين. فقد تحدد لمقترض في إطار نظام الرهون العقارية عالية المخاطر أن يدفع زيادة قدرها ٢٢٢ ٥ دولاراً في السنوات الأربع الأولى لقرض قيمته ١٦٦ ٠٠٠ دولار، بالمقارنة مع مقترض مماثل في إطار نظام الرهن العقاري العادي. أي أنه على مدى ثلاثين عاماً، سيدفع المقترض الأول زيادة مقدارها ٨٧٤ ٣٥ دولاراً في أقساط الفائدة^(٦٩).

٦٣- وبينما يمكن تفسير هذه البيانات، جزئياً على الأقل، بالتفاوت في مستوى دخل الجماعات العرقية المختلفة، تؤكد مصادر أخرى أن الأمريكيين من أصل أفريقي تزيد احتمالات حصولهم على قرض ينطوي على مخاطر عالية بمقدار خمسة أضعاف بالمقارنة مع البيض، حتى وإن كانوا مؤهلين للحصول على قرض بسعر الفائدة الأساسي المنخفض^(٧٠). وكانت نسبة القروض المترتبة عالية المخاطر المقدمة، بحسب العرق، ٥٢,٤٤ في المائة للأسر الأمريكية من أصل أفريقي، و٤٠,٦٦ في المائة للأسر من أصل إسباني، و٢٢,٢٠ في المائة للأسر البيض من غير الأصل الإسباني^(٧١). ويتضح بجلاء أن هذه الفروق تضع هذه الفئات في مركز أشد ضعفاً في حالة حدوث أزمة كالأزمة الحالية.

K. Ernst, D. Bocian and W. Li, *Steered Wrong: Brokers, Borrowers, and Subprime Loans*, (٦٩)
.Center for Responsible Lending, 2008

E. Warren, and A. Warren Tyagi, *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are Going Broke* (New York, Basic Books, 2003) (٧٠)

Center for Responsible Lending, *Updated Projections of Subprime Foreclosures in the United States and Their Impact on Home Values and Communities*, CRL Issue Brief, August 2008 (٧١)

٦٤ - وفي إسبانيا تشير المعلومات المقدمة من المجلس القضائي العام إلى أن النسبة المئوية التقديرية لاحتجاز الرهن سترتفع في عام ٢٠٠٩ بنسبة ١٩٤ في المائة بالمقارنة مع عام ٢٠٠٧^(٧٢)، مع تأثر المهاجرين من أمريكا اللاتينية بشكل خاص بالأزمة. كما تشير التقديرات إلى ١٨٠ ٠٠٠ أسرة، منشؤها من أمريكا اللاتينية، معرضة لخطر الإعسار بسبب عجزها عن دفع أقساط فوائد القروض السكنية^(٧٣).

٦٥ - وفي هذا السياق، أدى ما يُطلق عليه الإقراض المجحف إلى آثار متفاوتة على بعض الفئات السكنية^(٧٤). وتتسم القروض المجحفة بارتفاع الرسوم أو أسعار الفائدة بشكل مبالغ فيه، وبالشروط المجحفة أو غير الضرورية التي لا تفيد المقترض، بما في ذلك تسديد قسط أخير تكون قيمته مرتفعة، والتأمين على الائتمان بقسط وحيد، والجزاءات الكبيرة المدفوعة مقدماً، والتأمين الذي يغفل قدرة المقترض على السداد^(٧٥).

٦٦ - وقد وُصفت ممارسات الإقراض المجحفة بأنها تنطوي على شروط إقراض غير معقولة وغير عادلة، وتتسم بسلوك احتيالي صريح يُضخم التأثير المالي المدمر للاستراتيجيات التسويقية غير السليمة وشروط الإقراض على المستهلكين. كما يشمل الإقراض المجحف التسويق الذي يستهدف الأسر المعيشية على أساس العرق، والأصل الإثني، والعمر أو الجنس أو خصائص شخصية أخرى لا تتعلق بالجدارة الائتمانية^(٧٦). ومن ثم، فإن الإقراض المجحف يشمل الإقراض القائم بطبيعته على التمييز ويجب حظره.

حاء - أمن الحيازة، والإخلاء، والتشرد

٦٧ - تأثر أمن الحيازة، للملاك والمقترضين على السواء، تأثراً شديداً بالأزمة. ففي عدد من الحالات، كان احتجاز الرهن يتعلق بأماكن الإقامة الثانية، ولكن في معظم الحالات كان هذا الاحتجاز يعني فقدان المسكن الوحيد للأسرة المعيشية، مما يُسفر عادة عن التشرد أو عن أوضاع معيشية غير مناسبة. ولوحظ تزايد عدد "المدن الخيمية" والمخيمات في بعض الحالات، وهي نتيجة مباشرة لاحتجاز الرهن^(٧٧).

El Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento, (٧٢)

.Información.es, 7 December 2008

Imigrantes protestam em Madri, Ultime Segundo, Brazil, available at (٧٣)

http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html

.J. H. Carr. and L. Kolluri, "Predatory lending: an overview", Fannie Mae Foundation, 2001 (٧٤)

المرجع السابق. (٧٥)

المرجع السابق. (٧٦)

CBS News has reported tent cities in Seattle, Portland, Fresno, Columbus, and Chattanooga. (٧٧)

There are also reports of encampments in Seattle, San Diego, and Columbus, Ohio, Santa Barbara and Fresno .California. See also <http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>

٦٨- وقد شمل احتجاز الرهن أيضاً الوحدات السكنية المستأجرة. ففي بعض الحالات لم يكن المستأجرون يُدركون أن مالك الأرض معرّض لإجراء الاحتجاز، وطُردوا من مساكنهم دون إخطار أو بعد إخطار قصير المدة.

٦٩- ومن المهم فهم تأثير احتجاز الرهن، أو الإخلاء، على الأسرة المعيشية. إنه يدفع بالسكان إلى أوضاع أشد صعوبة وإلى ظروف معيشية غير مناسبة، ويؤثر في قدرتهم على التعامل مع مزيد من المصاعب، ولا سيما إذا آلت بهم إلى التشرّد. ويواجه هؤلاء صعوبة أشد في المحافظة على وظائفهم في الوقت الذي يجدون فيه صعوبة في الحصول على الماء والصرف الصحي والخدمات الأساسية. فالأمر يستلزم الكثير من الجهد للتعلّب على التغيرات المناخية والمتطلبات الإدارية، ولنقل الممتلكات، والإبقاء على عنوان يمكن الوصول إليهم فيه. وفي بعض الحالات يؤدي عدم وجود عنوان دائم إلى استبعادهم من أنماط معينة من المساعدة، وقد يُسفر عن حرمانهم من الحقوق المدنية والسياسية، بما فيها حق الانتخاب.

٧٠- ومن عواقب احتجاز الرهن ضياع مدّخرات العديد من الأسر، فتعجز عن دفع مبلغ تأمين الإيجار المقدم. وحتى لو استطاعت دفع هذا التأمين، فهي تعتبر أقل قدرة على الوفاء بالتزاماتها بدفع الدين أو القرض العقاري، ومن ثم لا تعتبر مؤهلة لعقد إيجاري جديد^(٧٨).

٧١- وقد يكون تأثير الإخلاء والتشرّد مدّراً بالنسبة للنساء والأطفال بوجه خاص، مثلما هو الحال مع الحياة في خوف دائم من الإخلاء. وللتشرّد تأثير سلبي بالغ على الفئتين. وقد يؤدي التمييز ضد النساء إلى تفاقم تأثير الإخلاء أو التشرّد عليهن. وقد أجرى المقرر الخاص السابق عدة دراسات على النساء والمسكن اللائق، واستنتج أن النساء يتحملن القسط الأعظم من وطأة الإخلاء الذي يؤدي بالأسر إلى العيش في أماكن بعيدة وفي ظروف غير مناسبة يفتقدون فيها أمن الحياة، والخدمات الأساسية، والوصول إلى المدارس، والخدمات الصحية، والعمل. فعندما تُضطر الأسر إلى الانتقال إلى أماكن لا تتوافر بها أسباب المعيشة، يتجه الرجال إلى الهجرة تاركين النساء وراءهن يُدافعن عن الأسرة. ومن النتائج الأخرى للإخلاء القسري أن تُترك النساء لرعاية شؤون الأسرة في ظروف أشد صعوبة من ذي قبل^(٧٩).

٧٢- وفي حالات الإخلاء تتعرض الممتلكات عادة للتدمير، ويتعرض استقرار الأسرة للخطر، وكذا أسباب المعيشة ونيل التعليم. ويصف الأطفال المتأثرون بهذه الحالات العنف والرعب والاضطراب الناتج عن الإخلاء والتجارب المؤلمة في النوم وتديبر شؤون حياتهم في العراء. ويواجه الأطفال أيضاً صعوبة العودة مرة أخرى إلى حياة مستقرة، والتعامل مع التصدعات المتكررة في العلاقات الأسرية من جرّاء الإجهاد والصعوبات الاقتصادية الناجمة عن التشرّد.

J. Carr, "Understanding the Foreclosure Crisis: Don't Believe the Hype!", address to the (٧٨)
.National Association for the Advancement of Colored People Annual National Convention, 14 July 2008

The former Special Rapporteur conducted regional consultations on women and housing and (٧٩)
presented three documents on this issue: E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43, E/CN.4/2006/118. Further details
.available at <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>

٧٣- وإضافة إلى الإصابات البدنية والصدمات النفسية الناجمة عن الإخلاء والتشرد، تفقد الأسرة المعيشية، ولا سيما النساء والأطفال، نُظْم الدعم التي اعتادت عليها وعلاقتها مع المجتمع. ويؤدي انقطاع هذه الروابط الاجتماعية وفقدان الاستقرار إلى العديد من المشاكل الأخرى.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٤- تخشى المقررة الخاصة، في ضوء ما عُرض من معلومات وتحليل، أن تواصل الأزمة المالية إحداث العديد من المشاكل الاقتصادية والمالية الداخلية والدولية، بما فيها المزيد من حالات الإفلاس والتأثير على قطاعات الإسكان المتأثرة بصناعة الاستثمارات المالية.

٧٥- وتعتقد المقررة الخاصة أن الأزمة الحالية تمثل فرصة للتأمل والنظر في كيفية تحسين نُظْم وسياسات وبرامج الإسكان، بما يضمن توفير المسكن اللائق للجميع. وتأمل في أن ينظر مجلس حقوق الإنسان في المسائل التي طرحت في هذا التقرير.

٧٦- وقد يكون المزيد من النظر في التفريق بين حقوق التملك والحق في السكن اللائق، والتي تشمل جوانب عامة ومستقلة، مفيداً في مساعدة المجلس على النظر في سبل تعزيز التمتع بالحق في السكن اللائق.

٧٧- وسوف تستلزم التحديات التي تطرحها الأزمة، وطائفة القضايا المطروحة في هذا التقرير، مزيداً من التحليل، وسوف تواصل المقررة الخاصة رصد الحالة. ومع ذلك فإنها تود أن تقدم بعض التوصيات المبدئية للنظر فيها من قِبَل مجلس حقوق الإنسان.

٧٨- ينبغي لجميع الجهات الفاعلة في قطاع الإسكان أن تعترف اعترافاً كاملاً بتعدد أبعاد قضية السكن، فهو ليس مجرد أصل مالي، وإنما له آثار كبيرة على الفرد والمجتمع المحلي والمجتمع العام ككل.

٧٩- ينبغي إدماج الحق في السكن اللائق، بشكل كامل، في جميع السياسات والمشاريع والأنشطة المتعلقة بالإسكان، ولا سيما المخطط منها من جانب السلطات الحكومية. وينبغي أن تعترف جميع الجهات العامة والخاصة، المعنية بالإسكان، بالحق في السكن اللائق وأن تُراعي هذا الحق في أعمالها.

٨٠- يجب أن تضمن الدول الاتساق في اتخاذ القرار، على النطاقين الوطني والدولي، وعلى جميع الأصعدة، ولجميع الهيئات والجهات الفاعلة العامة. وينبغي أن تستهدف أنشطة الدولة تحسين سُبُل التمتع بحقوق الإنسان والسكن اللائق. فمثلاً، ينبغي للقرارات المتخذة من قِبَل موئل الأمم المتحدة أو المؤسسات المالية الدولية أن تعترف بالقرارات المتخذة من مجلس حقوق الإنسان بشأن السكن اللائق، وأن تتناسق معها وتدعمها.

٨١- ينبغي أن تعكس الإجراءات المتخذة من الدول الاعتراف بأن قيمة السكن لا تتعلق فقط بالاستثمار الشخصي للأسرة المعيشية، وإنما ترتبط أيضاً بعدد كبير من العوامل الخارجية، تشمل الاستثمار العام في البنية الأساسية، والخدمات الأساسية المتصلة بها، والبيئة والمجتمع والأمن التي يرتبط السكن بها، بما يضمن أن يكون للمجتمع دور يؤديه ومصلحة مشروعة في قيمة السكن، وهو ما يتطلب تنظيمًا سليماً.

٨٢- قد تُسفر الأزمة الاقتصادية العالمية، بل والكساد الاقتصادي في العديد من البلدان، عن انخفاض في الدخل لبعض قطاعات السكان، مما يجعل توفر السكن بتكلفة معقولة أمراً أشد ضرورة. ولذلك ينبغي أن تتخذ الدول فوراً جميع التدابير اللازمة لزيادة توفير خيارات السكن اللائق.

٨٣- ينبغي أن تدعم الدول سُبُل الحصول على السكن اللائق، من خلال تدابير من قبيل تعزيز بدائل نُظُم الرهن العقاري الخاص والسكن القائم على التملك، ووضع آليات مالية جديدة تكفل تحسين أحوال المعيشة والسكن لغالبية سكان العالم الذين لم تخدمهم الآليات الحالية بشكل جيد. ولا ينبغي أن تُخفّض الدول الإنفاق الحكومي على الإسكان، بل ينبغي أن تزيد الإنفاق في هذا القطاع وبناء المساكن العامة، حتى يمكن مواجهة آثار الأزمة المحدقة بالفئات الأشد ضعفاً.

٨٤- وفي بعض البلدان، كان يُنظر عادة إلى ملكية المسكن على أنها الشكل الأكثر أماناً للحيازة وأن الحيازة القائمة على الاستئجار أقل أماناً، حيث تنطوي على احتمالات كبيرة للإخلاء. وتبيّن الأحداث التي وقعت مؤخراً بوضوح أن ملكية المسكن هي الشكل المأمون للحيازة في ظروف معينة فقط، وبخاصة عند توافر السبل المالية للتملك، الكافية والمستدامة والمستقرة. ويمكن زيادة أمن الحيازة القائمة على الاستئجار بسن تشريعات مناسبة لحماية المستأجرين من الإخلاء التعسفي، ولتعزيز سبل الحصول على آليات الاستئجار الميسورة الكلفة والمراقبة والمدعومة مالياً.

٨٥- يجب أن تضمن الدول أن تُراعي المؤسسات والأنظمة المالية أوجه ضعف الأسر المعيشية المنخفضة الدخل وقدرتها المحدودة على التسديد. فيجب تنمية الخدمات المالية التي تستهدف الفئات المنخفضة الدخل، وذلك بالتشاور معها، فهي الأدرى بمحدود قدرتها على التسديد، مع ضمان إنشاء النُظُم المناسبة التي تلبّي احتياجات هذه الفئات.

٨٦- يجب أن تعترف الدول بأن الأسواق وحدها لا يمكنها توفير السكن اللائق للجميع. فلا بد للدول من تنظيم أنشطة القطاع الخاص بشكل فعال، ومراقبتها بشكل دقيق، بما فيها الشركات المالية وشركات البناء.

٨٧- ينبغي للدول في بعض المواقف أن تنظر في التدخل في السوق، وليكن ذلك، مثلاً، بالأخذ بسياسات الإنصاف في استغلال الأراضي، والتمويل الحكومي وتوفير المساكن، وتنظيم الإيجار المناسب، وتعزيز الأمن القانوني للحيازة. كما أن من شأن إدماج الحق في السكن اللائق في التشريعات ذات الصلة أن يساعد على ضمان الدور المناسب للدولة في قطاع الإسكان.

٨٨- ينبغي للدول أن تتخذ تدابير للتخفيف من آثار احتجاز الرهن والأزمة الاقتصادية، وليكن ذلك في حالات طرد المستأجر بسبب احتجاز الرهن أو عدم دفعه الإيجار بسبب الأزمة الاقتصادية. وبوجه خاص، ينبغي للدول أن تبذل كل جهد ممكن لمنع التشرّد الذي يدفع بالأسر المعيشية إلى العيش في ظروف سكنية غير لائقة، والذي له آثار ضارة على تمتع الأفراد والأسر والمجتمعات بحقوق الإنسان الأخرى، بما في ذلك حق الحصول على التعليم والعمل والمستوى المعيشي اللائق.

٨٩- ينبغي للدول أن تضمن التنظيم السليم للأنشطة الاقتصادية الدولية، بغية تجنّب الأزمات الاقتصادية في المستقبل، وتلافي آثارها على حقوق الإنسان والسكن اللائق.

٩٠- ينبغي للدول أن تتخذ تدابير داخلية ودولية لمكافحة المضاربة في السكن والرهن العقاري. فينبغي للدول بوجه خاص أن تحمي حقوق السكان في السكن، وذلك بوضع آليات للمراقبة تستهدف تنظيم أنشطة الشركات الخاصة التي تُفضي إلى الحرمان من الحق في السكن اللائق، وذلك بحظر الإقراض المجحف، والمضايقة، وممارسات الإقراض القائمة على التمييز، وما إلى ذلك.

٩١- وبرغم مخاطر الصعوبات الاقتصادية التي تُثني عن الاستثمار في الإسكان فإن الاستثمار المكثف في الإسكان لا غنى عنه لأسباب اجتماعية واقتصادية. ويجب أن تتصرف الدول فوراً وبكفاءة مثلما فعلت للتدخل في النظام المالي الدولي للتصدي لأزمة الإسكان في العالم، بغية تنفيذ التزامها بحماية حق الجميع في السكن اللائق.
