

Distr.: General  
10 February 2004  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة الثانية عشرة

١٤-٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت\*

## المستوطنات البشرية

التقدم المحرز في تحقيق أهداف وغايات والتزامات جدول أعمال القرن ٢١،  
وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسنبرغ للتنفيذ  
تقرير الأمين العام

موجز

في خطة التنفيذ لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (خطة جوهانسنبرغ للتنفيذ) وعملية ريو، ينصب التركيز عند تناول المستوطنات البشرية على تحسين الأحياء الفقيرة، وتحسين إمكانية الحصول على المأوى والخدمات العامة، ونظم إدارة النفايات البلدية، وتحسين أحوال الصحة البيئية، وتطوير نظم النقل المستدام وتحسين الفرص الاقتصادية، ولا سيما لفقرات المناطق الحضرية. وفي العقود المقبلة، سيحدث كل النمو تقريبا في سكان العالم في مدن العالم النامي، وما لم تتخذ الحكومات إجراء حاسما لتشجيع التوسع في الإسكان الرسمي المنخفض التكلفة، فإن معظم ذلك النمو سيكون في مناطق الأحياء الفقيرة. وقد ركزت السياسات المتعلقة بالمستوطنات غير الرسمية وغيرها من الأحياء الفقيرة، في السنوات الأخيرة، تركيزا متزايدا على النهوض بالأحياء الفقيرة، مع دعم تنظيم ملكية الأراضي وزيادة ضمان الحياة.

\* E/CN.17/2004/1



وتوفير إمكانية الحصول على أرض ميسورة التكلفة يمكن أن يشكل عقبة جسيمة أمام توفير المأوى للفقراء. ويمكن لشركات التعمير العامة أن تؤدي دورا نافعا في التخطيط مسبقا لشراء الأراضي من أجل بناء مساكن منخفضة التكلفة. ويمكن أيضا للإسكان التأجيري أن يكون عنصرا هاما مكملا للمساكن التي يشغلها الملاك، لا سيما للأسر المعيشية المنخفضة الدخل في مراحل معينة من دورات حياتها. وستواصل إعانات الإسكان الحكومية أيضا أداء دورها، وإن كان تأثيرها عادة ما يكون محدودا. وبالنسبة إلى الفقراء، الذين يستبعدون أساسا من أسواق الائتمان الرسمية، يمكن للتمويل المتناهي الصغر أن يؤدي دورا - يؤديه بالفعل إلى حد ما - في دعم التحسينات التدريجية في مساكنهم، بما في ذلك عن طريق الاستثمار في المياه والإصحاح.

وتعد إتاحة فرصة الحصول على الكهرباء الرخيصة والاتصالات والنقل العام ودعم المشاريع الصغيرة ذات أهمية حيوية في تحسين الفرص الاقتصادية وإدماج سكان الأحياء الفقيرة في الاقتصاد الحضري الأوسع نطاقا. وثمة حاجة إلى توفير مناولة النفايات الصلبة والتخلص منها و/أو إعادة تدويرها، بما في ذلك النفايات الخطرة، من أجل التقليل إلى أدنى حد من خطر الأمراض والحوادث الخطيرة، التي عادة ما تكون مجتمعات الأحياء الفقيرة الأكثر تعرضا لها. كما أنها تكون عرضة بصفة خاصة للإصابة بالكوارث الطبيعية.

ويبقى ثمة تحد مزدوج: لتحسين ظروف معيشة ما يقدر بـ ٩٠٠ مليون شخص يعيشون حاليا في الأحياء الفقيرة، وفي نفس الوقت توقع نشوء الحاجة إلى توفير المأوى الملائمة للملايين الكثيرة من الأسر المعيشية ذات الدخل الأكثر انخفاضا التي سوف تتكون في المدن أو تنتقل إليها وإلى الحد الحضري الخارجي للعالم النامي إبان العقود القلائل المقبلة.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٣-١	..... معلومات أساسية . . . . .
٥	٨-٤	..... مقدمة . . . . .
٦	٥٣-٩	..... التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية . . . . .
٦	١٣-٩	..... ألف - تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة . . . . .
٩	٢٣-١٤	..... باء - توفير المأوى الملائم للجميع . . . . .
١٣	٣٠-٢٤	..... جيم - فرصة الحصول على الأرض وتخطيط استخدام الأراضي . . . . .
١٦	٤٦-٣١	..... دال - توفير الخدمات والبنية التحتية . . . . .
١٧	٣٤-٣٣	..... ١ - فرصة الحصول على الطاقة . . . . .
١٧	٤١-٣٥	..... ٢ - إدارة النفايات الصلبة . . . . .
٢٠	٤٦-٤٢	..... ٣ - تنفيذ حلول النقل المستدام . . . . .
٢٢	٤٩-٤٧	..... هاء - إيجاد فرص العمالة وتشجيع المشاريع الخاصة . . . . .
٢٣	٥٣-٥٠	..... واو - تنمية المستوطنات البشرية في المناطق المعرضة للكوارث . . . . .
٢٤	٧٠-٥٤	..... رابعا - وسائل التنفيذ . . . . .
٢٤	٦٥-٥٤	..... ألف - التمويل . . . . .
٢٩	٧٠-٦٦	..... باء - اللامركزية في اتخاذ القرارات، والمشاركة وبناء القدرات . . . . .
٣٠	٨٥-٧١	..... خامسا - الدروس المستخلصة والتحديات المستمرة . . . . .

## أولا - معلومات أساسية

١ - يستعرض هذا التقرير حالة تنفيذ الأهداف والغايات المتعلقة بالمستوطنات البشرية في جدول أعمال القرن ٢١<sup>(١)</sup> وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١<sup>(٢)</sup> وخطة التنفيذ لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (خطة جوهانسبرغ للتنفيذ)<sup>(٣)</sup>. ويحلل التقرير القيود والعوائق التي جوبهت في تنفيذ هذه الأهداف والغايات في أوضاع خاصة بالمناطق، ويحدد التحديات المستمرة. ويركز التقرير، بوجه خاص، على التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف والغايات والالتزامات التالية:

(أ) تحقيق تحسن ملموس في حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون من ساكني الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠ (هدف من الأهداف الإنمائية للألفية أعيد تأكيده في جوهانسبرغ)؛

(ب) تحسين إمكانية الحصول على المآوي والخدمات الملائمة، بما في ذلك المياه والإصحاح، فضلا عن الأرض والممتلكات؛

(ج) تشجيع اتباع نهج متكامل إزاء خدمات النقل ونظمه؛

(د) تطوير نظم إدارة النفايات، مع إيلاء الأولوية العليا إلى خفض النفايات وإعادة استخدامها وتدويرها؛

(هـ) الإقلال من أمراض الجهاز التنفسي وغيرها من الآثار الصحية الناجمة عن تلوث الهواء؛

(و) زيادة العمالة الكريمة والائتمان والدخل لفقراء الحضر؛

(ز) تعزيز التنفيذ عن طريق حشد الموارد المالية والقدرات البشرية واستخدامها على نحو فعال؛

(ح) تقوية الترتيبات والإدارة المؤسسية.

٢ - وقد استخدمت في إعداد هذا التقرير بيانات ومعلومات من المصادر التالية:

(أ) التقارير القطرية والتقييمات الوطنية المقدمة من الحكومات إلى أمانة لجنة التنمية المستدامة؛

(ب) التقارير التي أعدها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة)؛

(ج) المساهمات الواردة من منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية وأمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث؛

(د) التقارير الإقليمية التي قدمتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية لأوروبا؛

(هـ) التقرير التجميعي للاجتماعات الإقليمية الثلاثة بشأن الدول الجزرية الصغيرة النامية استعدادا لاستعراض برنامج عمل بربادوس الذي يجري بعد عشر سنوات<sup>(4)</sup>.

٣ - ومع أن التقرير يتضمن الإشارة إلى إمكانية الحصول على المياه والإصحاح، فإن هذه المسائل لم تستعرض فيه بالتفصيل حيث أنها تعالج في تقارير الأمين العام عن المياه والإصحاح المقدمة إلى الدورة الثانية عشرة للجنة. كذلك فإنه في حين أن القسم المتعلق بإدارة النفايات الصلبة يشير إلى المواد الكيماوية السامة والفضلات الخطرة، فقد استعرضت هذه المسائل على نحو أكثر تفصيلا في التقرير الذي أعد للجنة ويتضمن عرضا عاما.

## ثانياً - مقدمة

٤ - تمس المسائل المتعلقة بالتنمية المستدامة للمستوطنات البشرية النطاق الكامل للمسائل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية للتنمية المستدامة. وتحسين المستوطنات البشرية وتوفير المأوى الملائم والبنية التحتية والخدمات للجميع، مع إيلاء اهتمام خاص لتحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة، يتطلب اتباع نهج متكامل. ذلك أن إدخال تحسينات على المستوطنات البشرية يتوقف على إحراز تقدم في الحد من الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي المستدام وحماية البيئة، كما يرتكز بدعمها. وتبرز هذه الأوجه للتلاحم والترابط الحاجة إلى اتباع استراتيجيات للمأوى وسياسات للنهوض بالأحياء الفقيرة في الإطار الشامل للتنمية المستدامة.

٥ - وتؤكد الاتجاهات الراهنة في التحضر ونمو الأحياء الفقيرة ما للتنمية الحضرية من أهمية حيوية في التنمية المستدامة والحد من الفقر في العقود المقبلة. ومن المتوقع أن يزيد تعداد سكان العالم بمقدار بليونين من البشر إبان الأعوام الثلاثين المقبلة، وسوف يحدث كل هذا النمو السكاني في المناطق الحضرية في البلدان النامية<sup>(5)</sup>. وما لم تحدث تغييرات كبرى في الاتجاهات الحالية، فإن حوالي نصف النمو الإضافي للسكان سيحدث في الأحياء الفقيرة الحضرية في العالم النامي، فيزيد بذلك تعداد سكانها إلى حوالي بليونين. وفي جنوب آسيا

وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تعيش غالبية السكان الحضريين حالياً في الأحياء الفقيرة<sup>(٦)</sup>. وفي غضون الأعوام الثلاثة الماضية فحسب، زاد عدد سكان الأحياء الفقيرة في العالم النامي بحوالي ٧٠ مليون نسمة.

٦ - وتعزى الزيادة السريعة في عدد سكان الأحياء الفقيرة في العالم النامي إلى ارتفاع نمو السكان الطبيعي والهجرة من الريف إلى الحضر، وكانت القوة الدافعة إلى ذلك مزيجاً من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. وتقدم المدن لفقراء الريف فرصاً للحصول على وظائف أعلى أجراً، وخدمات أفضل، ومخرجاً من الفقر الريفي. وفي بعض أجزاء العالم، وخاصة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تشكل الصراعات المسلحة وتدهور الأرض ونضوب الموارد الطبيعية عوامل مساهمة هامة<sup>(٧)</sup>.

٧ - وقد أدت الزيادة في سكان الأحياء الفقيرة إلى وضع الموارد الشحيحة للحكومات البلدية تحت مزيد من الضغط. ذلك أن الهياكل الأساسية والخدمات الحضرية لم تساير الزيادة في السكان، مما أدى إلى إلقاء عبء إضافي شامل على الهياكل الأساسية الحالية. وقد صحب الانتشار السريع للمستوطنات غير الرسمية، التي تقع عادة على الحد الخارجي للمناطق الحضرية، مجموعة من المشاكل الاجتماعية الحضرية، بما في ذلك تزايد البطالة والجريمة والعنف المترلي.

٨ - ويتطلب تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة الأخذ بنهج متكامل للتصدي للفقر الريفي والحضري فضلاً عن العوامل المساهمة المتشابكة. ولا يزال الفقر الرابض في المناطق الريفية يدفع إلى الهجرة من الريف إلى الحضر، مما يدل على أن ظروف الحياة في المجتمعات الريفية والروابط بين السكان الحضريين والريفيين ينبغي أن تعالج أيضاً كجزء من الاستراتيجيات الرامية إلى تنمية المستوطنات البشرية.

### ثالثاً - التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية

#### ألف - تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة

٩ - تتميز الأحياء الفقيرة، سواء كانت أحياء متهدمة في قلب المدينة أو مستوطنات في تخوم المدن أو في ضواحي الأحياء، بالمساكن المتهدمة والاكتظاظ وعدم ضمان حياة الأراضي والافتقار إلى الخدمات الأساسية مثل مياه الشرب المأمونة والنظم المحسنة للإصحاح والنقل والكهرباء<sup>(٨)</sup>. وتشكل هذه الأحياء الفقيرة مظاهر ملموسة للفقر في المناطق الحضرية وللاستبعاد الاجتماعي. وطبقاً لتقديرات موئل الأمم المتحدة، فإن ٣٢ في المائة من سكان العالم الحضريين يعيشون حالياً في الأحياء الفقيرة - يبلغ مجموعهم ٩٢٤ مليون نسمة (انظر

الجدول أدناه). وفي حين أن سكان الأحياء الفقيرة يشكلون ٦ في المائة من السكان الحضريين في المناطق المتقدمة النمو، فإنهم يشكلون ٤٣ في المائة في المناطق النامية و ٧٨ في المائة في البلدان الأقل نمواً. ومن المتوقع أن يزيد عدد سكان الأحياء الفقيرة في سائر أنحاء العالم، مع افتراض عدم حدوث تغير رئيسي في الاتجاهات التي برزت في الآونة الأخيرة، إلى حوالي ٢ بليون نسمة إبان الأعوام الثلاثين المقبلة<sup>(٩)</sup>. واستناداً إلى ذلك، فإن من الجلي أن هدف تحقيق تحسُّن ملموس في حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون من ساكني الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠، برغم كونه جديراً بالثناء، هو هدف غير كافٍ.

### سكان مناطق الأحياء الفقيرة في المناطق النامية، في منتصف عام ٢٠٠١

المنطقة	مجموع السكان (بالملايين)	مجموع السكان الحضريين (بالملايين)	السكان الحضريون كنسبة مئوية من مجموع السكان	سكان الأحياء الفقيرة كنسبة مئوية من السكان الحضريين	سكان الأحياء الفقيرة الحضرية (بالملايين)
العالم	٦ ١٣٤	٢ ٩٢٣	٤٧,٧	٣١,٦	٩٢٤
المناطق النامية	٤ ٩٤٠	٢ ٠٢٢	٤٠,٩	٤٣,٠	٨٧٤
أفريقيا	٦٨٣	٣٠٧	٤٤,٩	٦٠,٩	١٨٧
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٥٢٧	٣٩٩	٧٥,٨	٣١,٩	١٢٨
آسيا	٣ ٥٩٣	١ ٣١٣	٣٦,٥	٤٢,١	٥٥٤
أوقيانوسيا	٨	٢	٢٦,٧	٢٤,١	٥
أقل البلدان نمواً	٦٨٥	١٧٩	٢٦,٢	٧٨,٢	١٤٠

المصدر: المرصد الحضري العالمي، تحسُّن حياة ١٠٠ مليون من ساكني الأحياء الفقيرة: دليل لرصد الهدف ١١ (منشورات موئل الأمم المتحدة)، أيار/مايو ٢٠٠٣، الصفحة ٦ من النص الانكليزي.

١٠ - وتبين الدراسات الأخيرة أن الأحياء الفقيرة ينتظر أن تواصل النمو في جميع المناطق تقريبا في العالم. وتشير الاتجاهات الإقليمية إلى أن أفريقيا، لا سيما أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ووسط آسيا، لا سيما الجمهوريات السوفياتية السابقة في وسط آسيا، وبعض البلدان في أمريكا اللاتينية، ينتظر أن تشهد على الأرجح نمواً في الأحياء الفقيرة. ومن ناحية أخرى، فإن منطقة شرق آسيا تحرز تقدماً يبعث على الإعجاب في الإقلال من الأحياء الفقيرة، بفضل مزيج من النمو الاقتصادي وبرامج موجهة إلى النهوض بالأحياء الفقيرة وتوفير المأوى، وسياسة للحد من الفقر<sup>(١٠)</sup>.

١١ - وأدركت كثير من الحكومات، حين واجهت احتمال زيادة التوسع في الأحياء الفقيرة، الحاجة إلى إحداث تغييرات في السياسة والأخذ بنهج استراتيجية مبتكرة من أجل

توفير المأوى. فمن ناحية، هناك حاجة إلى سياسات وبرامج استباقية لتوفير المأوى وتسعى إلى تفادي زيادة نمو الأحياء الفقيرة عن طريق تشجيع التوسع في الإسكان المنخفض التكلفة وما يصحبه من هياكل أساسية، توقعا لنمو متسارع في الطلب. وتعتبر شيلي وكوستاريكا مثالين على البلدان التي أوقفت بالفعل نمو الأحياء الفقيرة عن طريق دعم توفير القطاع الرسمي للإسكان المنخفض التكلفة بمعدل يقرب من معدل إنشاء المساكن الجديدة<sup>(١١)</sup>. وإلى جانب مشكلة توفر الأرض اللازمة لتنمية الإسكان المنخفض التكلفة (التي تُعالج أدناه)، تشير دراسات عديدة إلى ما يُحدثه إطار مثقل بالأنظمة - لا سيما أنظمة التخطيط والبناء، والقيود على التقسيم إلى مناطق (بما في ذلك القيود المفروضة على الارتفاع)، والمعايير والإجراءات الإدارية - من أثر معاكس على تكلفة وسرعة التوسع في الإسكان الرسمي المنخفض التكلفة<sup>(١٢)</sup>.

١٢ - ومن ناحية أخرى، فإن النهوض بالأحياء الفقيرة وإدماجها قد حل محل القضاء على الأحياء الفقيرة ونقل ساكنيها، الأمر الذي يؤدي عادة إلى تدمير أعداد كبيرة من المساكن الرخيصة ولا يتعدى نقل ساكني الأحياء الفقيرة من مستوطنة غير رسمية إلى أخرى. وتعتمد برامج النهوض بالأحياء الفقيرة وتنظيمها في كثير من البلدان النامية اعتمادا أساسيا على الاستثمار في المأوى والبنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه والإصحاح، مقترنة بتدابير لضمان حيازة الأراضي والمساكن لقاطني الأحياء الفقيرة. وفي عدد من الحالات، اقترن النهوض بالأحياء الفقيرة وتنظيم الحيازة اقترانا ناجحا بمشاريع الحد من الفقر، مثل إيجاد فرص العمالة وتحسين إمكانية الحصول على الائتمان ومبادرات الإسكان في المجتمعات المحلية.

١٣ - وقد سُجل عدد من قصص النجاح: مثل التقدم المحرز في معظم بلدان شمال أفريقيا تجاه تحسين الأحياء الفقيرة؛ ومشروع التنمية الحضرية لتونكو في الفلبين الذي حوّل أكبر حي من الأحياء الفقيرة في مانيل (وهو من أكبر الأحياء في آسيا) خلال فترة عشر سنوات إلى حي راق؛ وبرامج النهوض بالأحياء الفقيرة في عدة مئات من البلديات في البرازيل (انظر الإطار ١)؛ والنهوض بالأحياء الفقيرة في اليمن والأردن، على سبيل المثال فحسب.

## الإطار ١

## النهوض بالأحياء الفقيرة في البرازيل

في البرازيل، تنفذ عدة مئات من البلديات برامج للنهوض بالأحياء الفقيرة، يصحبها غالبا شكل ما من تنظيم حيازة الأراضي، وتركيز قوي على الميزنة القائمة على المشاركة وتخطيط الاستثمار. وفيما يتعلق بتنظيم الحيازة، استخدمت بعض البلديات صكا قانونيا مبتكرا يدعى "امتياز حق الاستخدام". وقد حققت المستوطنات التي منحت تلك الحقوق إمكانية أفضل للحصول على الاستثمار الخاص والعام في الإسكان والبنية التحتية، وأصبحت أفضل اندماجا مع المناطق المتاخمة.

المصدر: تقرير عن تنمية وإدارة المستوطنات البشرية المستدامة أعد للدورة الثانية عشرة للجنة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، الصفحة ٩ من النص الانكليزي.

## باء - توفير المأوى الملائم للجميع

١٤ - تشكل الجهود المبذولة لتحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة جزءا من الجهود الأوسع نطاقا الرامية إلى توفير المأوى الملائم للجميع، الذي سُلّم به بوصفه حقا من حقوق الإنسان الأساسية. وقد اتخذ عدد متزايد من البلدان خطوات في هذا الاتجاه، فنقحت تشريعاتها الوطنية كي تشمل أحكاما تتعلق بالحق في الإسكان، وترجمة تلك الأحكام إلى استراتيجيات وبرامج عملية. وقد شهدت السنوات الأخيرة وضع عدد كبير من الاستراتيجيات والبرامج الوطنية لتوفير المأوى، مع التركيز على ترقية الأحياء الفقيرة، وضمان الحيازة، وتوفير الخدمات والبنية التحتية بصورة متكاملة.

١٥ - وخلص تقرير صدر مؤخرا عن موئل الأمم المتحدة<sup>(١٣)</sup> إلى أن سياسات الإسكان الوطنية وبرامج الإسكان التي يدعمها المانحون تغفل عموما الدور الذي يمكن أن يؤديه الإسكان التاجيري كشكل من أشكال المأوى الميسورة للفقراء. وثمة تركيز شديد في معظم السياسات على تيسير امتلاك البيوت، على الرغم من أن كثيرا من الأسر والأفراد يستفيد (أو يشاء الاستفادة) من الإسكان التاجيري أثناء جزء ما من دورة حياتهم. ولعل الإسكان التاجيري يناسب بصورة خاصة احتياجات الأسر المعيشية المنشأة حديثا والتي لديها أطفال صغار، ويمكن أن تكون مدخراتها المتجمعة وقدرتها الحالية على الادخار محدودة. وتبين البيانات التي جمعها موئل الأمم المتحدة أن إيجار المساكن يمثل أكثر من نصف ترتيبات الحيازة في عدد من المدن الرئيسية في شمال وشرق أفريقيا، وثلثي هذه الترتيبات أو أكثر في

عدة مدن آسيوية، والخمس إلى الربع في عدة مدن كبرى في أمريكا اللاتينية؛ وعادة ما يمثل حوالي نصف ترتيبات الحيازة في المدن الرئيسية في البلدان المتقدمة النمو. وستعني سياسة توسيع النطاق التسليم، مثلاً، بأن المستأجرين، بجانب المقيمين في المستوطنات غير الرسمية، قد يواجهون أيضاً عدم ضمان الحيازة.

١٦ - وفي البلدان الأفريقية، يتجلى الحق في الإسكان في أشكال شتى من سياسات أو تشريعات الإسكان. ففي جنوب أفريقيا (انظر الإطار ٢) وناميبيا، أدرج الإسكان الملائم في الدستور بوصفه حقاً من حقوق الإنسان. وقامت مصر مؤخراً بدعم حقوق الأفراد والأسر في الإسكان الملائم، وضمان الحيازة والبنية التحتية والخدمات. وفي مالي، تُكفل حماية المستأجرين من الإخلاء القسري بمرسوم حكومي. وإضافة إلى ذلك، فقد قام كثير من الحكومات بوضع استراتيجيات وطنية شاملة للمأوى أو بتنقيح وتعزيز تلك الاستراتيجيات. وعالجت سياسات الإسكان في بعض البلدان الأفريقية مسألة المساواة بين الجنسين أيضاً. ومثال ذلك أن سياسة الإسكان الوطنية في تشاد قد حددت حصة تبلغ ٥٠ في المائة من الأراضي المزودة بالخدمات للأسر المعيشية التي ترأسها إناث.

#### الإطار ٢

#### تلبية احتياجات الإسكان في جنوب أفريقيا

يكفل دستور جنوب أفريقيا الإسكان بوصفه حقاً. واستراتيجية في البلد الوطنية للمأوى تستهدف بالتحديد الأسر المعيشية المنخفضة الدخل عن طريق تقديم إعانات من أجل شراء قطع أرض مضمونة، وإنشاء خدمات المياه والإصحاح، وتشديد مأوى أساسي. وقد أسفرت هذه الاستراتيجية عن تشييد ١,٥ مليون وحدة سكنية جديدة بين عام ١٩٩٤ ومنتصف عام ٢٠٠٣، في الوقت الذي يجري فيه حالياً بناء ٣٠٠.٠٠٠ وحدة سكنية أخرى.

المصدر: تقرير عن تنمية وإدارة المستوطنات البشرية المستدامة أعد للدورة الثانية عشرة للجنة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، الصفحة ٩ من النص الانكليزي.

١٧ - ومع ذلك، فإن قلة من البلدان في أفريقيا فحسب هي التي تمكنت من تنفيذ استراتيجياتها للمأوى تنفيذاً كاملاً عن النحو المخطط بسبب الافتقار إلى الموارد والقدرات، لا سيما على المستوى المحلي، والافتقار إلى التنسيق بين شتى المؤسسات المسؤولة عن المأوى.

وقد شكلت الزيادات في الأسعار في قطاع البناء أيضا إحدى العقبات، حيث ظلت إمكانية الحصول على الإسكان في القطاع الرسمي، حتى للطبقة المتوسطة، تشكل شاغلا رئيسيا.

١٨ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، أصبح الحق في الإسكان الملائم مجسدا في الكثير من الدساتير الوطنية، مما يكفل الأساس والإطار القانونيين لمعالجة هذه المسألة عن طريق استراتيجيات المأوى الوطنية. وتتضمن سياسات الإسكان الوطنية في المنطقة نطاقا عريضا من التدخلات التي تتراوح بين تقنين الحيازة ومشاريع تحسين الإسكان المتكامل، وتكفل في أغلب الأحوال توفير إعانات خاصة للأسر المنخفضة الدخل. وتنفذ معظم البلدان أيضا تشريعات جديدة لتحسين حالة المشردين. ويكفل الضمان القانوني للمستأجرين في جميع البلدان في المنطقة تقريبا، على الرغم من أن المستأجرين "غير الرسميين" يظلون معرضين بشدة لخطر الطرد.

١٩ - وعلى الرغم من هذه الجهود، لا تزال ثمة مشاكل إسكان خطيرة قائمة في المنطقة، لا سيما فيما بين الفقراء. ولم يحدث توسع في توفير الإسكان العام والخاص بصورة كبيرة إلا في التسعينات. وقد قدرت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي الاحتياجات الجديدة في مجال الإسكان بحوالي ٣٨ مليون وحدة سكنية. وهناك أيضا مطالبة باستبدال المساكن الحالية، لا سيما مساكن الأسر المنخفضة الدخل. ولوحظ أن المشاكل الأكثر انتشارا بين الأسر الفقيرة هي الافتقار إلى إمكانية الحصول على شبكات الإصحاح ومياه الشرب وعدم ضمان الحيازة<sup>(١٠)</sup>.

٢٠ - وتدرك معظم الحكومات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ أن الإسكان يمثل حقا أساسيا، وتطبق مجموعة متنوعة من استراتيجيات المأوى. وقد شهدت المنطقة بعض التحول في سياسة الإسكان الاجتماعي صوب توفير القطاع الخاص لإسكان منخفض التكلفة، مع تحول الحكومات إلى القيام بدور التمكين، بتعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتشجيع إشراك جماعات المجتمع المدني. وقد زادت بشدة الفلبين والهند وسري لانكا وجمهورية كوريا وبنغلاديش، بصفة خاصة، تركيزها على جهود القطاع الخاص اللامركزية في هذا المجال. وتنفرد سنغافورة بما حققتة من نجاح في استخدام شركة تملكها الدولة في توفير الإسكان الميسور لمعظم فئات السكان (انظر الإطار ٣). وفي بعض البلدان، مثل ماليزيا وإندونيسيا، يجري توفير الإسكان عن طريق تنظيم التخطيط، الذي يتطلب من أصحاب مشاريع الإسكان تخصيص نسبة من الوحدات السكنية للسكان ذوي الدخل المنخفض. وقد أسفرت سياسة المأوى في الصين، التي تقوم على إصلاح سوق المساكن والإسكان الاجتماعي، عن تحسين في مستويات المعيشة لكثير من الناس في معظم فئات الدخل. وفي

الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، أدت الأزمة الاقتصادية إلى إبطاء خطى التقدم القوي الذي حدث في آسيا في السنوات السابقة.

### الإطار ٣

#### الإسكان العام في سنغافورة

حققت سنغافورة نجاحا خاصا في توفير إسكان عام ميسور لعامة الناس. وقد عهدت سنغافورة لمجلس لتنمية الإسكان بسلطات واسعة بالنسبة إلى جميع مناحي برنامجها للإسكان العام، بما في ذلك حيازة الأرض، وإعادة التوطين، والتصميم المعماري للبلدات، والعمل الهندسي وإنتاج مواد البناء، فيما عدا تحديد أسعار البيع والإيجار للوحدات السكنية، الأمر الذي تضطلع به وزارة التنمية الوطنية. وعملا على إبقاء أسعار الوحدات السكنية دون أسعار السوق بكثير، يحصل مجلس تنمية الإسكان على دعم بأموال عامة، إلا أنه يعمل أساسا كهيئة خاصة لبناء المساكن. ويعيش اليوم ٥٨ في المائة من السكان في مساكن أقامها القطاع الخاص، وهي نسبة تزيد بنسبة ٢٠ في المائة عما كانت عليه في الستينات، ويمتلك ٥٩ في المائة من سكان سنغافورة مساكنهم.

المصدر: <http://tcdc.undp.org/tcdeweb/experiences/vo14/Public%20housing.pdf>.

٢١ - وعلى الرغم من أن هناك إدراكا متناميا في منطقة غرب آسيا لأن الإسكان يمثل حقا أساسيا، فإن هذا الحق لم يترجم بعد إلى إجراءات ملموسة في معظم البلدان، ولا يزال ضعف ضمان الحيازة فيما بين السكان الحضريين المستضعفين يشكل مشكلة في كثير من البلدان. وقد أجرت بعض الحكومات استعراضات تشريعية وعدلت التشريعات القائمة أو سنت تشريعات جديدة لصالح الفقراء. وفي منطقة مجلس التعاون لدول الخليج العربي، على سبيل المثال، تضمنت التشريعات الآن الإسكان لجميع المواطنين فضلا عن إمكانية الحصول على قروض بأسعار فائدة منخفضة ومنح لتشييد المساكن<sup>(١٤)</sup>.

٢٢ - ويسلم بالحق في الإسكان في كثير من بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ويعالج في معظم الحالات بموجب تشريع يشمل العقارات والممتلكات وقروض الإسكان. وقد شددت إصلاحات الإسكان في العقد الأخير على قوى السوق وقللت من تدخل الدولة مما أسفر عن زيادة الملكية الخاصة للمنازل. وعلى الرغم من أن الإسكان الإيجاري الذي تقدم له الدولة إعانات مالية ما برح ينخفض، فإنه يواصل أداء دور هام في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا فيما يتعلق بتوفير إمكانية الحصول على إسكان ذي أسعار معقولة لذوي

الدخل المنخفض أو للأسر المحتاجة، عن طريق أشكال شتى من مشاريع دعم الإيجارات. وبتزايد التسليم في التشريعات المتصلة بالإسكان بدور المجتمع المدني، الذي يعد قويا عادة في كثير من بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

٢٣ - وتكافح البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية لجعل أسواق الإسكان تعمل بصورة أكثر فعالية وإنصافا. ذلك أن أسواق الإسكان في هذه البلدان يتزايد اتسامها بالطابع التجاري في الوقت الذي انخفضت فيه الحماية الاجتماعية. ونظرا إلى الافتقار إلى ضمان الحيابة والمتأخرات على قروض الإسكان، يواجه عدد متزايد من الأسر المعيشية في عدة بلدان في أوروبا الشرقية التهديد بالحجز أو الطرد<sup>(١٥)</sup>. ولذلك فإن القضية الملحة في هذه المنطقة هي وضع سياسات حكومية تكفل أن يسد القطاع الخاص الطلب على المساكن الجديدة المحسنة، دون أن يعرض للخطر حقوق الإسكان ورفاه الفقراء والمستضعفين، ودون أن يوجد طبقة جديدة من ساكني الأحياء الفقيرة.

### جيم - فرصة الحصول على الأرض وتخطيط استخدام الأراضي

٢٤ - يقتضي إعمال الحق في الإسكان أساسا تحسين إمكانية الحصول على الأراضي من أجل تنمية الإسكان الميسور. وغالبا ما تكون تكاليف حيازة الأراضي اللازمة لبناء المساكن باهظة للغاية بالنسبة إلى الفقراء من غير مالكي الأراضي، لا سيما في المدن الآخذة في النمو بسرعة. وفي كثير من الحالات، تتركز ملكية الأراضي بدرجة كبيرة في أصحاب الملكية الخاصة، وكثيرا ما تستهدف مشاريع تنمية الممتلكات الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع والمتوسط، لا سيما في المواقع التي يعد الوصول إليها أيسر. وعادة ما تكون الأراضي الميسورة التكلفة حيث يمكن بناء مساكن ذات تكلفة منخفضة ومعتدلة بعيدة عن مراكز المدن، ويواجه المقيمون في مثل هذه المجتمعات الواقعة على تخوم المدن مشقة الرحلات الطويلة إلى وظائفهم ذهابا وإيابا. وغالبا ما تكون الصلة منقطعة أيضا بينهم وبين البنية التحتية الحضرية. ولقد يتعذر أيضا استخدام الأراضي المملوكة ملكية عامة والواقعة في مراكز المدن أو قربها في الإسكان المنخفض التكلفة حين توازن الحكومات - أو وزارات أو شركات عامة معينة تسيطر على تلك الأراضي - بين هذا الاستخدام الممكن وبين السبل البديلة الأكثر ربحية. وقد أدت المضاربات في سوق العقارات - التي يؤججها التحضر والنمو الاقتصادي السريع، وفي بعض الحالات العولمة المالية - إلى تكثيف الضغوط في بعض المدن من أجل طرد المستقطنين من الأراضي ذات المواقع الجيدة التي كانت قيمتها ضئيلة من قبل<sup>(١٦)</sup>. ولا يمكن سوى لحكومة ملتزمة التزاما قويا بسياسة توفير المأوى للجميع أن تغض الطرف عن استخدامات ذات عائد مرتفع كيما توفر إسكنا منخفض التكلفة على مثل هذه

الأرض ذات القيمة المرتفعة. وأحد الخيارات التي يمكن للحكومات أن تنظر فيها يتمثل في انتهاج سياسة استباقية تقضي بجيازة الأراضي المنخفضة التكلفة على حدود المناطق الحضرية، وتنحيتها جانبا من أجل بناء مساكن منخفضة التكلفة مستقبلا.

٢٥ - وكثيرا ما تقوم سياسات استخدام الأراضي الوطنية في البلدان النامية على هدفين توأم: هما تعزيز التحضر المتوازن جغرافيا وتقليل الهجرة من الريف إلى الحضر وما يترتب على ذلك من زيادة في سكان الأحياء الفقيرة عن طريق تحسين ظروف المعيشة في الريف والنهوض بالتنمية الريفية. وتشمل المبادرات الواعدة تنظيم حيازة الأرض بتوفير إمكانية وصول الأسر الريفية الآمن إلى الأرض المنتجة، وبرامج النهوض بالمدن الصغيرة مثل مشروع تحسين القرى في بوتسوانا، والتوسع المخطط في المناطق الواقعة في تخوم المدن ومن ثم تشجيع نمو مدن تابعة فيما وراء حدود المدن التقليدية، على غرار ما جرى في بعض المدن الهندية. وقد أنشأت معظم البلدان هيئات مركزية ومحلية لإدارة الأراضي في المناطق الريفية والحضرية على السواء من أجل الاضطلاع بالمسؤوليات والوظائف المتصلة بتخطيط استخدام الأراضي وتنفيذ التدابير المتعلقة بسندات ملكية الأراضي وبامتلاك الأراضي. ولم يؤد تحديث نظم إدارة الأراضي دائما إلى مزيد من الشفافية، ولا يزال الكثير من البلدان النامية يفتقر إلى إمكانية الحصول على التكنولوجيا الحديثة كأداة لتحسين تخطيط استخدام الأراضي وإدراجها، لا سيما على الصعيد المحلي. وما انفكت عمليات تنمية الأراضي تتزع إلى خدمة الطبقات ذات الدخل المتوسطة والعالية، مما يرغم الفقراء على الاستيطان في الأراضي الهامشية، التي كثيرا ما تقع في مناطق معرضة لأخطار بيئية وتفتقر إلى إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية.

٢٦ - وقد اضطلع عدد من البلدان في أفريقيا، بهدف التصدي لمشاكل الحصول على الأرض وضمان الحيازة، بمشاريع رسمية لإعطاء الحق في ملكية الأراضي من أجل تحسين إمكانية حصول الفقراء على الأراضي وحماية مستخدمي الأراضي من الإخلاء غير المشروع. ومثال ذلك أن موزامبيق نفذت قانونا جديدا يحمي المجتمعات المحلية من نزع ملكيتها للأراضي التي تمتعت بحق استخدامها بصورة تقليدية عرفية. وفي بنن، تم تكييف نظام دينامي للحيازة العرفية مع التوسع الحضري وأصبح يشكل جزئيا إجراء رسميا. وتمنح بعض البلدان الاعتراف القانوني بنظم الحيازة العرفية وبسيطرة المؤسسات العرفية على فرصة الحصول على الأرض. ومن ناحية أخرى، تنشأ المصاعب في تنظيم حيازة الأراضي في بعض الحالات حين تتعايش النظم القانونية الرسمية، وحين تتعارض أحيانا، مع النظم العرفية لملكية الأرض - وهي حالة شائعة في أفريقيا<sup>(١٠)</sup>.

٢٧ - وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي هي أكثر مناطق العالم اتساما بالطابع الحضري بعد أمريكا الشمالية. ويجري تناول مسألة إمكانية الحصول على الأرض وتخطيط استخدام الأراضي كجزء من إصلاحات رئيسية في سياسة التنمية الحضرية الرامية إلى تعزيز الروابط بين التخطيط الحضري وتنظيم الأراضي على مستوى المقاطعات، بإدماج احتياجات الإسكان، واستخدام الأراضي، وتنمية البنية التحتية. وقد تُرجمت الجهود الإصلاحية في المنطقة إلى اتباع نهج وممارسات مبتكرة لإدارة على نطاق أوسع، بما في ذلك المشاريع الحضرية الاستراتيجية، والشراكات بين القطاعين العام والخاص، والميزنة القائمة على المشاركة والأدوات الاقتصادية. وقد استحدثت بعض البلدان تشريعات لتحسين ضمان حيازة الأراضي. ومثال ذلك أن بوليفيا قد أرست أساسا قانونيا جديدا للملكية الأراضي وتوزيعها، وأن شيلي قد سنت قانونا جديدا بشأن حقوق ملكية الأراضي. على أن تُدره الأراضي الحضرية وطابع المضاربة الذي تتسم به أسواق الأراضي قد زاد إلى حد كبير من أسعار الأراضي في المدن الكبيرة. فضلا عن ذلك، فإن أوجه التباين المرتفعة والمتزايدة في الدخول قد أدت إلى تفاقم أوجه عدم المساواة في فرص الحصول على الأرض، مما زاد من تهميش الفقراء في أسواق الأراضي الحضرية وقضى عليهم فعليا بأن يكونوا من ساكني الأحياء الفقيرة الدائمين<sup>(١٧)</sup>.

٢٨ - وما فتئت إتاحة فرصة الحصول على الأرض للجميع تشكل هدفا أساسيا في معظم البلدان في آسيا والمحيط الهادئ. وتعالج بعض الحكومات هذه المسألة بوصفها إحدى الأولويات في السياسات والتشريعات المتعلقة بإدارة الأراضي والتخطيط الحضري. ومثال ذلك أن تايلند وسري لانكا قد نفذتا مشاريع لتمليك الأراضي وتسجيلها؛ واستخدمت نيال ترتيبات الإيجار لتوفير فرصة الحصول على الأرض للفقراء، ومن لا يملكون الأرض، والنساء والقبليين؛ ونقحت جمهورية كوريا قانون الإرث فيها لتمكين المرأة من التمتع على قدم المساواة بالحق في وراثة الأرض. وفي بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية في المنطقة، يجري التسليم بالطابع العرفي للسيطرة على الأرض وملكيتهما والدور الحيوي الذي تؤديه نظم الحيازة التقليدية في حفظ الأرض والموارد، كما يراعى ذلك في تخطيط وإدارة استخدام الأراضي.

٢٩ - وعبر منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، قامت الحكومات بتحسين إدارة الأرض عن طريق إنشاء أسواق فعالة، ومتكاملة من حيث المساحات، للإسكان والأرض والنقل العام. واشتملت الاستراتيجيات الفعالة لإحياء المناطق الحضرية من أجل إيجاد فرص العمل وإعادة تدوير مواقع الأراضي الجذباء وتحسين البنية التحتية على نماذج وأدوات تخطيط جديدة تعالج قضايا الحرمان المادي والاستبعاد الاجتماعي والتدهور البيئي سويا<sup>(١٥)</sup>.

٣٠ - وفي معظم البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية اضطلعت الحكومات بعمليات واسعة النطاق لخصخصة الأراضي. ففي الاتحاد الروسي، مثلاً، حصل ما يزيد على ٥٠ مليون شخص وكيان قانوني على ملكية خاصة للأراضي. واتبعت بلدان وسط وشرق أوروبا أساليب تخطيط استراتيجية إقليمية، بدرجات متفاوتة من النجاح. وكما حدث في المناطق الأخرى، فإن الضغط على الأراضي بسبب ندرة الأراضي الحضرية وطابع المضاربة الذي تتسم به أسواق الأراضي أدى إلى حدوث ارتفاع كبير في أسعار الأراضي في كبريات المدن.

### دال - توفير الخدمات والبنية التحتية

٣١ - لن يؤدي الاعتراف بالحق في الإسكان والحصول على الأراضي في حد ذاته، رغم أهميته الأساسية، إلى تحسين حياة ساكني الأحياء الفقيرة. وإذا أريد تخفيف وطأة الأثر المدمر للفقر والاستبعاد الاجتماعي وظروف المعيشة غير الصحية في الأحياء الفقيرة يجب توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية، سواء عن طريق النهوض بأحياء فقيرة مستهدفة وبرامج للمأوى أو كجزء من عملية إحياء المناطق الحضرية وتنميتها. وتقترب هذه العمليات عادة بتوفير الاتصالات مع مرافق المياه والصرف الصحي، والكهرباء، والنقل، والهاتف، والصحة والتعليم. على أن الحكومات في البلدان النامية تواجه عقبات جسيمة في توفير هذه الخدمات والبنية التحتية بسبب الافتقار إلى الموارد. وتنفق المدن في البلدان المتقدمة النمو، في المتوسط، على البنية التحتية والخدمات الحضرية ما يزيد ٣٢ مرة على ما تنفقه المدن للشخص الواحد في البلدان الأقل نمواً. وفي مناطق الأحياء الفقيرة في البلدان النامية، تغطي الوصلات بشبكة البنية التحتية والخدمات عموماً نصف المدينة في المتوسط، وهو معدل غير كاف كبداية للتحسين. وكثيراً ما يثني الجهات الخاصة التي يمكن أن تقدم البنية التحتية عدم ضمان حقوق الملكية للسكان ومشاكل تحصيل الرسوم. وتنخفض نسبة تغطية شبكات المجاري بصفة خاصة، حيث لا تزيد نسبة الأسر المعيشية المتصلة بنظام المجاري في المستوطنات غير الرسمية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وآسيا والمحيط الهادئ على حوالي ٧ في المائة. وتبلغ نسبة تغطية المجاري في المستوطنات غير الرسمية في شمال أفريقيا والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حوالي ٢٢ في المائة و ٣٠ في المائة على التوالي<sup>(١)</sup>.

٣٢ - والنسبة المئوية للأسر المعيشية التي تصلها المياه الجارية في مواسير في المستوطنات غير الرسمية أفضل قليلاً وإن ظلت منخفضة، حيث تتراوح ارتفاعاً من نسبة ٨٥ في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وانخفاضاً إلى نسبة ١٩ في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وتقع بين هذين المعدلين آسيا والمحيط الهادئ وشمال أفريقيا والشرق الأوسط حيث تبلغ النسبة ٣٨ في المائة و ٣٦ في المائة على التوالي<sup>(١)</sup>. ونظراً لأن

الاستعراضات المتعمقة للمياه والتصحاح ترد في تقارير مستقلة، فإن هذا القسم يركز على توفير الطاقة وإدارة النفايات وخدمات النقل.

## ١ - فرصة الحصول على الطاقة

٣٣ - ستتولى اللجنة استعراض التقدم المحرز في مجال تنمية الطاقة استعراضا تفصيليا في دورتها الرابعة عشرة، ومن ثم فإن هذا القسم لا يقدم سوى عرضا عاما للحالة فيما يتعلق بإمكانية الحصول على الطاقة في المستوطنات البشرية، ولا سيما في المجتمعات الفقيرة. وتبذل الجهود في سائر أرجاء العالم النامي من أجل التوسع في شبكات الكهرباء وتحسين إمكانية الحصول على خدمات الطاقة الحديثة، بما في ذلك في مناطق الأحياء الفقيرة. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فإن نسبة الأسر المعيشية في مناطق الأحياء الفقيرة التي تتاح لها فرصة الحصول على الكهرباء لا تزيد على ٢٠ في المائة، في حين أن الرقم المقابل في شمال أفريقيا والشرق الأوسط هو ٣٠ في المائة. وفي آسيا والمحيط الهادئ وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تتوفر للأسر المعيشية في المستوطنات غير الرسمية فرصة أفضل للحصول على الكهرباء، حيث يتاح لنسبة ٧٦ في المائة و ٨٥ في المائة منها، على التوالي، الاتصال بالشبكات الكهربائية.

٣٤ - وبوجه عام، فإن حوالي ١,٦ بليون شخص في العالم النامي لا يزالون محرومين من الحصول على الكهرباء، ولا يزال حوالي ٢,٤ بليون شخص - أكثر من نصف سكان البلدان النامية - يعتمدون على وقود الكتلة الأحيائية التقليدي (الأخشاب، والفحم، وروث البهائم، ونفايات المحاصيل) في الطهي والتسخين، الذي يجري عادة في نيران في الهواء الطلق أو مواقد منخفضة الكفاءة، مع تهوية غير كافية. وغالبا ما تؤدي الآثار الصحية المترتبة على فقراء الريف وساكني الأحياء الفقيرة إلى تعقيد حياتهم اليومية. ويزيد التعرض لدخان الكتلة الأحيائية من خطر الإصابة بطائفة من الأمراض الشائعة والخطيرة، أهمها التهابات الجهاز التنفسي الحادة، مثل الالتهاب الرئوي. ووفقا لبيانات منظمة الصحة العالمية، فإن حوالي ٤ ملايين من الأشخاص يموتون سنويا من جراء التهابات الجهاز التنفسي الحادة، ويحدث أكثر من ٩٠ في المائة من الحالات في البلدان النامية. وعلى الرغم من أنه لم يحدث تقييم منهجي للآثار الصحية المترتبة على استخدام مواقد الطهي المحسنة، فإن الأدلة المتوفرة من عدة مئات من برامج مواقد الطهي المحسنة في أكثر من ٥٠ بلدا ناميا تدفع إلى الاعتقاد بأنها تحسن الصحة وفعالة من حيث التكلفة على حد سواء<sup>(١٨)</sup>.

## ٢ - إدارة النفايات الصلبة

٣٥ - زاد حجم النفايات الصلبة زيادة ذات شأن في جميع المناطق كما تغير تكوينها، فزادت النفايات غير القابلة للتحلل الأحيائي بجانب تزايد كمية النفايات السمية. وإدارة النفايات الصلبة على نحو غير سليم يمكن أن يشكل خطرا على الصحة، لا سيما في المناطق

الحضرية، كبيئة خصبة لتوالد الأمراض ومصدر لتلوث إمدادات المياه. وغالبا ما يجري التخلص من القمامة التي لم تجمع، مع الإفرازات، في مصارف المياه التي يمكن أن تنسد. وحين يتعذر تصريف المياه العادمة ومياه العواصف، فإن فيضها ينشر النفايات والإفرازات في المنطقة المحيطة. وغالبا ما تلوث الموارد المائية بالجراثيم والكيماويات حين يكون تصريف النفايات الصلبة غير كاف.

٣٦ - وتبين دراسة استقصائية لموئل الأمم المتحدة مؤخرا للمدن الكبرى<sup>(٦)</sup> أن فئات كبيرة من السكان الحضريين في البلدان النامية، ولا سيما أولئك الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية، يفتقرون إلى إمكانية الوصول إلى شبكة عامة لإزالة النفايات الصلبة تفي بالغرض. وتبين هذه الدراسة أيضا أن المدن الكبيرة، أكثر منها المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم، هي التي يرحح أن تكون مجهزة بمرافق جمع القمامة وتصريفها.

٣٧ - وفي معظم المدن الأفريقية، فإن ١٠ إلى ٣٠ في المائة فقط من جميع النفايات الصلبة للأسر المعيشية هي التي تجمع بانتظام، وأنه لا مندوحة عن أن تكون الخدمات أشد قصورا بالنسبة إلى ساكني الأحياء الفقيرة. وفي غيبة شبكات الإدارة المنظمة للنفايات، فإن الفقراء والمؤسسات غير الرسمية يتولون جزءا من عملية جمع القمامة وإعادة تدويرها حين تنطوي على فرصة اقتصادية. وتنظيم هذه الأنشطة غير الرسمية لتحسين الفرص الاقتصادية، والتوسع في جمع القمامة وإعادة تدويرها، والإقلال من الأخطار التي تهدد الصحة والسلامة، أضحي يمثل استراتيجية يتزايد انتهاجها كجزء من برامج إدارة النفايات البلدية، وتطبق عادة بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية وأحيانا مع تمويل من الجهات المانحة (انظر الإطار ٤).

#### الإطار ٤

##### جمع القمامة في دار السلام

في مواجهة التحدي المتمثل في توفير الخدمات الأساسية لسكان يتزايدون بسرعة، قرر مجلس مدينة دار السلام في جمهورية تنزانيا المتحدة إشراك الجماعات المحلية والمؤسسات الصغيرة في جمع النفايات الصلبة على صعيد المدينة. وأنشئ نظام شفاف للحيازة وشنت حملات لحشد المجتمعات المحلية، وزودت جماعات وشركات مختارة بالتدريب التقني وفي مجال إدارة الأعمال. ونتيجة لذلك، أصبحت المدينة نظيفة وأنشئت الآلاف من الوظائف.

المصدر: مساهمة منظمة العمل الدولية في الدورة الثانية عشرة للجنة.

٣٨ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، تستخدم المدن مدافن قمامة صحية ومزابل في الهواء الطلق للتخلص من النفايات الصلبة. ولم تحقق سوى قلة من البلدان في المنطقة، لا سيما البرازيل، أوجه تقدم في إعادة استخدام وتدوير النفايات، واستعادة الطاقة من إحراق النفايات. ويفتقر معظم البلدان في المنطقة إلى البنية التحتية اللازمة للتخلص السليم بيئياً من النفايات الصلبة، فضلاً عن القدرة الإدارية للتصدي على نحو فعال لإدارة النفايات الصلبة. ولا يزال عدم فصل نفايات المستشفيات والنفايات الصناعية عن نفايات الأسر المعيشية يشكل مشكلة خطيرة. وفي حين أن بعض البلدان في المنطقة قد اعتمدت قوانين بشأن مراقبة النفايات الخطرة والتخلص منها، فإنها لا تمتلك المرافق اللازمة لمعالجتها أو إعادة تدويرها أو التخلص منها؛ كما أنها تفتقر إلى الموارد اللازمة لإنفاذ أنظمة قانونية. ونتيجة لذلك، يجري التخلص بصورة غير مشروعة من نسبة كبيرة من النفايات الخطرة، في أغلب الأحوال قرب الأحياء الفقيرة أو في أماكن تهدد فيها بخطر تلويث إمدادات المياه<sup>(١٧)</sup>.

٣٩ - وتستخدم المدن في آسيا بدرجة أكبر شبكات سليمة بيئياً للتخلص من النفايات الصلبة، لا سيما في البلدان الأكثر تقدماً في المنطقة مثل اليابان وسنغافورة. ويعد التخلص من النفايات بإحراقها في الهواء الطلق أقل شيوعاً منه في المدن الأفريقية. وفي بعض بلدان غرب آسيا، اقترن إضفاء الطابع المؤسسي تدريجياً على أنشطة القطاع غير الرسمي في مجال جمع النفايات الصلبة وإعادة تدويرها بخصخصة متزايدة لخدمات إدارة النفايات الصلبة. بيد أن الموارد المخصصة لإدارة النفايات الصلبة لا تزال غير كافية، حسبما يتضح من التقارير القطرية الواردة من منطقة غرب آسيا، كما أن ثمة حاجة لتحسين القوانين والأنظمة والمعايير الوطنية المتعلقة بالإدارة المستدامة للنفايات الصلبة<sup>(١٨)</sup>.

٤٠ - وفي الوقت الذي أحرزت فيه بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية تقدماً في تحسين سياسات وممارسات إدارة النفايات الصلبة، ما فتئ الكثير منها يجابه مصاعب ذات شأن فيما يتعلق بالقدرة المالية والتقنية، يضاعف منها الافتقار إلى الحيز المتاح لمدافن القمامة. ولذا فإن الإقلال من النفايات إلى الحد الأدنى وإعادة تدويرها واستخدامها يمثل استراتيجيات مناسبة بصفة خاصة لظروفها المحددة. وقد أخذ القلق يتزايد فيما يتعلق بالآثار الأمنية والبيئية المترتبة على التخلص من المواد المشعة ونقلها في مناطق الدول الجزرية الصغيرة النامية وعبر مياهاها الإقليمية، وبالافتقار إلى نظم للمسؤولية والتعويض<sup>(١٩)</sup>.

٤١ - وتملك بلدان أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، عموماً، نظماً لإدارة النفايات الصلبة تتسم بالكفاءة وفعالية التكلفة مع التشديد المتزايد على العمليات الثلاث - الإقلال وإعادة الاستخدام وإعادة التدوير. وتستخدم بعض بلدان أوروبا الغربية حوافز اقتصادية مثل الرسوم

على حاويات المشروبات وأكياس المشتريات التي تستخدم مرة واحدة، فضلا عن شروط استرداد المنتجين للمنتجات التي انقضت أجلها، وأنظمة التعبئة. وما برحت إدارة النفايات الصلبة في بلدان أوروبا الشرقية تنطوي على مشاكل. ذلك أن ممارسات إعادة التدوير لا تزال في مرحلة أولية، ويعتمد كثير من المدن بشدة على مدافن القمامة في الهواء الطلق، التي عادة ما تكون صيانتها ضعيفة.

### ٣ - تنفيذ حلول النقل المستدام

٤٢ - تتزايد ملكية المركبات الخاصة بسرعة في البلدان النامية التي تنمو بمعدل سريع، مما يطرح تحديات رئيسية أمام مخططي النقل الحضري ويشير مشكلات جسيمة فيما يتعلق بالتلوث والاحتفاظ. وقد شهدت السنوات الأخيرة جهودا نشطة في وضع استراتيجيات لإدماج تخطيط النقل مع تخطيط استخدام الأراضي وتنمية المستوطنات البشرية. وقد تحسنت فرصة حصول ساكني الأحياء الفقيرة على خدمات النقل في بعض البلدان النامية، مما ييسر فرصة الحصول على العمل والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات الأساسية، فضلا عن تعزيز التفاعل الاجتماعي.

٤٣ - وتركز كثير من المدن في أفريقيا على وسائل النقل الميسورة التكلفة والأكثر ملاءمة للبيئة. ومثال ذلك أن مصر استثمرت استثمارات كبيرة في شبكتها العامة للسكك الحديدية تحت الأرض والحافلات، مما عاد بالفائدة على ساكني الأحياء الفقيرة، كما أنها انتقلت إلى استخدام البترين الخالي من الرصاص. وتحدد بلدان أخرى في المنطقة أسعارا منخفضة للمواصلات تيسيرا لإمكانية استخدام الفقراء للنقل العام. غير أن تداخل مسؤوليات الاختصاص فيما بين الوكالات المعنية بتخطيط النقل والتنمية الحضرية ما فتئ يثقل كاهل هذا القطاع. ويتفاقم الموقف من جراء نهج قطاعي يتبعه كثير من المخططين والمديرين في المدن، حيث يعامل النقل كمسألة مستقلة وليس كجزء لا يتجزأ من تخطيط المناطق الحضرية وإدارتها.

٤٤ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، أنشأت بعض المدن، مثل بوغوتا (انظر الإطار ٥)، شبكات لحافلات النقل العابر السريع مقترنة ببنية تحتية لتيسير النقل بوسائل غير آلية. وشجعت البرازيل استخدام الكحول المشتق من قصب السكر كوقود للنقل، مما يسهم في خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. بما يقرب من ١٦ في المائة. ولدى جميع بلدان أمريكا اللاتينية تقريبا خطط لإزالة الرصاص من البترين، غير أن نسبة الكبريت والجسيمات وغيرها من ملوثات الهواء في المناطق الحضرية لا تزال مرتفعة في كثير من البلدان.

## الإطار ٥

## حلول النقل المستدامة في بوغوتا

عقب إعادة تنظيم شبكة بالية وملوثة وفوضوية لحافلات تديرها هيئة خاصة وتحويلها إلى شبكة انسيابية من مركبات تعمل بوقود الديزل امتثالا للمعايير الأوروبية الثانية، بدأ تشغيل نظام النقل العام الجديد في بوغوتا "ترانس ميلينيو" في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، الذي يشمل طرقا قاصرة على الحافلات ويتسم تصميمها بسماوات مماثلة لشبكة حضرية للسكك الحديدية. وبحلول عام ٢٠٠٣، كان نظام "ترانس ميلينيو" - الذي يعمل بالتعاون مع مقاولين للحافلات الخاصة - يوفر أكثر من ٥٤٠.٠٠٠ رحلة يوميا في بوغوتا، ٩ في المائة منها رحلات كانت تجري سابقا بالسيارات. وساعد فرض ضريبة إضافية على البترين بنسبة ٢٠ في المائة المدينة على تمويل الاستثمار في البنية التحتية، في الوقت الذي أنشئ فيه نظام لعلامات السيارات من أجل الحد من سفر السيارات الخاصة أثناء ساعات الذروة. وأنشأت بوغوتا أيضا ممرات محمية للدراجات تزيد على ٣٠٠ كيلومتر، وشنت حملة لإبعاد السيارات عن الأرصفة، وإعادة تلك المساحة للمشاة والجماعات الضعيفة والأسر المعيشية المنخفضة الدخل، التي تعتمد على هذه الأماكن لمزاولة الرياضة وقضاء أوقات الفراغ.

المصدر: تقرير كولومبيا القطري المقدم إلى الأمم المتحدة، ٢٠٠٣.

٤٥ - وقد طبقت بلدان آسيوية كثيرة تدابير لخفض تلوث الهواء المرتبط بالنقل في المناطق الحضرية، إلا أن المشاكل لا تزال ماثلة فيما يتعلق بأساطيل المركبات القديمة، وأنواع الوقود غير النقي واكتظاظ حركة المرور، فضلا عن الضوضاء. وقد أجريت استثمارات كبيرة في النقل العام، وبدأ تشغيل أو تشييد شبكات جديدة أو موسعة للنقل الجماعي، على سبيل المثال في كوالالمبور ونيودلهي ومانيبلا وجاكرتا، توفر وسائل نقل ميسورة التكلفة لذوي الدخل المنخفض. وقد طبقت بعض البلدان في آسيا معايير بيئية أكثر صرامة للسيارات الجديدة فضلا عن أنواع وقود أنظف. ومثال ذلك أن الصين تطبق معايير صارمة للاقتصاد في استخدام وقود المركبات توفيراً للطاقة وتشجيعاً على التحول إلى مركبات هجينة. كما بدأت الصين تطبيق برنامج ناجح لفحص المركبات عملا على الإقلال من الآثار البيئية الناجمة عن النقل<sup>(١٠)</sup>.

٤٦ - وتملك البلدان المصنعة في منطقة اللحنة الاقتصادية لأوروبا شبكات متطورة للنقل العام كما يتزايد استخدام الوقود الأنظف في النقل العام. ويقدم كثير من بلدان أوروبا الغربية إعانات مالية دعما لأجور وسائل النقل العام، لا سيما للطلبة والمسنين والمعوقين.

واتخذت تدابير على جميع مستويات الحكومة تستهدف ربط تخطيط استخدام الأراضي بتخطيط النقل. وشهدت أوروبا الشرقية نمواً ذا شأن في استخدام السيارات الخاصة، الأمر الذي يعزى من ناحية إلى ضعف وانخفاض مستويات النقل في البلديات، ومن ناحية أخرى إلى ارتفاع الدخول.

## هاء - إيجاد فرص العمالة وتشجيع المشاريع الخاصة

٤٧ - إن توفير الخدمات الأساسية والبنية التحتية للمستوطنات غير الرسمية - وإدماج سكانها في الاقتصاد الحضري على نحو أكمل - أمر ضروري لتحسين مستويات معيشة ساكني الأحياء الفقيرة. ويتوقف التحسين المستدام على المدى الطويل في ظروف الأحياء الفقيرة على معالجة الفقر. وهذا يتطلب بدوره إنشاء وظائف مربحة للعمال ذوي المهارات المنخفضة وإيجاد بيئة مواتية لمباشرة الأعمال الحرة. وتجاهه الحكومات في البلدان النامية مجموعة متنوعة من العوائق التي تعترض سبيل إنشاء الوظائف وتوليد الدخل. وما برح الافتقار إلى مهارات تنظيم المشاريع والقدرة على الإدارة في المشاريع التجارية - الذي يضاعف منه عدم كفاية البنية التحتية واتسام بيئة الأعمال التجارية بعدم اليقين والإفراط في البيروقراطية - يحد من نمو الاستثمار والإنتاجية في كثير من البلدان.

٤٨ - واستجابة لذلك، ركز الكثير من الحكومات على دور المؤسسات الصغيرة والمتناهية الصغر في سياساتها الخاصة بالعمالة. وسيواصل تشجيع العمل الحر والقطاع غير الرسمي أداء دور هام في إيجاد فرص العمل، حيث لا يُتوقع أن يضاهاه النمو في فرص الوظائف في القطاع الرسمي نموَّ السكان الحضريين<sup>(٢٠)</sup>. ويُعد تنفيذ مشاريع الائتمان، بما في ذلك الائتمان المتناهي الصغر، للمنشآت التجارية والتعاونيات المحلية الصغيرة عنصراً رئيسياً في هذا الصدد. وبالنسبة إلى الحكومات، فإن إنشاء الظروف المتعلقة بالاقتصاد الكلي وبالأظمة والتي من شأنها أن تشجع نشوء قطاع رسمي ودينامي للمشاريع التجارية سيظل يشكل أولوية عليا، إن لم يكن لشيء فلأن على الحكومات أن تولد عوائد ضريبية لتمويل البنية التحتية والخدمات العامة الأساسية.

٤٩ - وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، اضطلعت الحكومات ببرامج وطنية لتوفير الائتمان والتدريب والدعم التقني للمنشآت التجارية الصغيرة، التي كثيراً ما تعد ساكني الأحياء الفقيرة من بين موظفيها. على أن نطاق هذه البرامج ما انفك يقتصر على نسبة صغيرة من المستفيدين المرتقبين، وسيطلب الأمر موارد إضافية لتغطية مزيد من المنشآت التجارية. وقد عزز هذا الدعم وضع هذه المؤسسات كمصدِّ محجّز عن العمل والإنتاج الأثر الاجتماعي والاقتصادي للتكيفات الهيكلية والأزمات المالية، وإن لم يؤدّ دائماً إلى

مساعدة الفقراء على أن يصبحوا مشاركين ومتنافسين ناجحين في الاقتصاد الرسمي. وقد اضطلعت بعض البلدان في غرب آسيا بمبادرات لدعم المؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم عن طريق بناء قدرات تنظيم المشاريع وبرامج احتضان المشاريع. وتقوم عدة حكومات في أفريقيا، بما فيها كينيا وأنغولا وغينيا والمغرب، بوضع أو تنفيذ سياسات مماثلة لدعم المؤسسات المتناهية الصغر، يستهدف بعضها المرأة تحديدا. وفي فييت نام، أصبح تشجيع تكامل المؤسسات الصغيرة يمثل الاستراتيجية الرئيسية التي تعالج بواسطتها حكومات المقاطعات البطالة والحد من الفقر. وتشمل التدابير المتخذة التدريب على مباشرة الأعمال الحرة، والنهوض بنوعية الوظائف، وبناء الروابط، وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق.

### واو - تنمية المستوطنات البشرية في المناطق المعرضة للكوارث

٥٠ - خلال العقد المنصرم، تأثر ما يقرب من ٢٠٠ مليون شخص سنويا بالكوارث الطبيعية، ولا تني آثارها عن التزايد. وفي التسعينات، زادت التكاليف الاقتصادية للكوارث الطبيعية ١٤ ضعفا عما كانت عليه في الخمسينات. وفي عام ٢٠٠٢ وحده، أُفيد عن حدوث ما يزيد على ٥٠٠ كارثة، وعن مقتل ٢٥ ٠٠٠ شخص، وتأثر ٦٠٨ ملايين شخص، كما أُفيد بأن تكاليف الأضرار الكلية بلغت نحو ٢٧ بليون دولار<sup>(٢١)</sup>. ووقوع كثير من المستوطنات البشرية قرب السواحل أو على الأنهار الرئيسية يجعلها معرضة للكوارث. وداخل المدن، فإن الإسكان دون المستوى والاكتظاظ وموقع المستوطنات غير الرسمية على الأراضي الهامشية يجعل سكان الأحياء الفقيرة معرضين بصفة خاصة للتأثر بالكوارث<sup>(٢٢)</sup>.

٥١ - وتصميم وبناء مبانٍ ومنشآت أخرى مقاومة للأخطار هو من أكثر سبل تقليل الأخطار اتساما بفعالية التكلفة. غير أن المباني والهياكل الأساسية كثيرا ما لا تُبنى وفقا للأنظمة الرامية إلى تقليل الضرر الناجم عن الظاهر المناخية أو الطبيعية الجارحة إلى الحد الأدنى<sup>(٢٣)</sup>، وذلك بسبب التكاليف الإضافية التي يتطلبها ذلك. ولا يُنتظر أن يكون إنفاذ أنظمة البناء وقوانين التقسيم إلى مناطق فعلا في المستوطنات غير الرسمية، خصوصا في غيبة ترتيبات ضمان الحيابة. ويكمن الحل السليم لإدارة الكوارث، في المدى الطويل، في جعل خفض أخطار الكوارث جزءا لا يتجزأ من تخطيط المآوي المستدامة وتنمية المستوطنات البشرية. ولا تفتأ لا مركزية السلطة والموارد تتزايد وتنتقل من المستويات المركزية إلى المستويات البلدية والمحلية، كما شرعت البلديات في أداء دور أكثر إيجابية يجعل إدارة المخاطر مسألة ذات أولوية في الخطط المحلية المتعلقة بالمستوطنات البشرية.

٥٢ - ويمكن لعملية التخفيف من وطأة الكوارث وإدارتها أن تفيده من التكنولوجيات الجديدة للمعلومات والاتصالات التي زادت كثيرا من توافر المعلومات عن الكوارث الطبيعية. وقد جعلت التحسينات التي أُدخلت على نظم الرصد العالمي من الممكن التنبؤ باكتشاف أحوال مناخية مثل إعصار النينيو، كما أنها تساهم في الإنذار المبكر بظواهر أخرى، بما في ذلك تلك المتصلة بالتغير المناخي. وهي توفر أيضا أدوات أفضل للتنبؤ والتوقع في الأمد القصير، بما في ذلك التنبؤات الموسمية، كما تكفل رصد أدق للعوامل المتصلة بالكوارث ووضع نماذج أفضل لها.

٥٣ - وما برحت الدول الجزرية الصغيرة النامية معرضة بدرجة قصوى للتأثر بالكوارث الطبيعية والناجمة عن النشاط البشري، ولا تزال الموارد الشحيحة تحوّل عن برامج الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية من أجل التصدي لهذه الكوارث. وقد أصبح لدى معظم الدول الجزرية الصغيرة النامية الآن مشاريع سياسات وبرامج لإدارة الكوارث، وقد وضع بعضها نظم إنذار مبكر وسياسات للتخفيف من وطأة الأخطار، بما في ذلك خطط الطوارئ الوطنية والإقليمية لمكافحة الانسكابات النفطية. غير أن القدرات الوطنية قد لا يكون بوسعها مواكبة تزايد وتيرة الظواهر الجوية البالغة الخطورة ومواجهة التكاليف المتصلة بعملية إعادة التشييد، رغم وجود الصناديق الخاصة في بعض البلدان. وهناك حاجة إلى توفير المزيد من الموارد لتنمية القدرات الوطنية على التخفيف من حدة الكوارث ووضع خطط مناسبة للتأمين وإعادة التأمين من أجل الدول الجزرية الصغيرة النامية. وتتضمن مبادرات التأهب للكوارث والإقلال من أخطارها على الصعيد الإقليمي إنشاء وكالة الاستجابة الطارئة في حالات الكوارث في منطقة البحر الكاريبي ومركز تنسيق الوقاية من الكوارث الطبيعية في أمريكا الوسطى. وسيتولى الاستعراض المقبل لتنفيذ برنامج عمل بربادوس من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية بعد عشر سنوات استعراض هذه المسائل تفصيلا.

## رابعاً - وسائل التنفيذ

### ألف - التمويل

٥٤ - من شأن تحسين حياة ساكني الأحياء الفقيرة أن يساهم في التقدم في بلوغ أهداف أخرى إنمائية للألفية وغايات والتزامات محددة التوقيت لجدول أعمال القرن ٢١ ومؤتمر قمة جوهانسبرغ. وتواجه الحكومات تحدياً رهيباً: لأن مجرد تحسين أحوال ١٠٠ مليون من ساكني الأحياء الفقيرة لن يعدو أن يكون "تراجعا منظماً"<sup>(٢٣)</sup>. ونظراً إلى النمو المتوقع في سكان الأحياء الفقيرة الحضرية إبان العقود القلائل المقبلة، فإن تحقيق تقدم حقيقي

صوب مستوطنات بشرية مستدامة يتطلب ما هو أكثر كثيرا. والتحدي المزدوج الذي تواجهه الحكومات يتمثل في تشجيع حدوث توسع سريع بقدر كاف في المساكن الرسمية المنخفضة التكلفة من أجل إبطاء التوسع في الأحياء الفقيرة ووقفه في نهاية المطاف - وقد حققت شيلي وكوستاريكا والسلفادور تقدما كبيرا في هذا الصدد - في الوقت الذي تيسر فيه أيضا النهوض بالأحياء الفقيرة القائمة<sup>(٢٤)</sup>.

٥٥ - وفي الوقت الذي يلزم فيه بذل كل الجهود لزيادة كفاءة استخدام الموارد إلى أقصى حد، فإن الموارد المالية اللازمة من الحتم أن تكون جدًّا كبيرة. ذلك أن توفير المياه والإصحاح والكهرباء والرعاية الصحية والنقل والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية والبنية التحتية لساكنتي الأحياء الفقيرة، وغيرهم من السكان الحضريين الذين يتزايد عددهم بسرعة، سوف ينطوي على استثمارات رأسمالية كبيرة. ويشير أحد التقديرات التي وضعها البنك الدولي استنادا إلى الحالة السائدة منذ عقد مضى إلى أن مجموع الاستثمارات المطلوبة من المصادر العامة والخاصة للبنية التحتية الحضرية يبلغ حوالي ١٥٠ بليون دولار سنويا<sup>(٢٥)</sup>. وسيلزم تدفق مساعدة إئتمانية رسمية إضافية في مجال تنمية المستوطنات البشرية إذا أُريد أن يكون هناك أي احتمال لمواجهة هذا التحدي المزدوج.

٥٦ - على أن حالة التمويل المحلي لا تبعث على الاطمئنان كلية. فالحكومات لا تزال مسؤولة عن الجزء الأكبر من الاستثمارات في البنية التحتية الحضرية. وفي الوقت الذي ظلت فيه إيرادات الضرائب مستقرة بصورة عامة كحصّة من الناتج المحلي الإجمالي في المناطق النامية الرئيسية، فإن الناتج المحلي الإجمالي نفسه لم ينمُ إلا ببطء في كثير من البلدان - إن كان قد نما على الإطلاق - والصين والهند وتشكلان استثناءين رئيسيين. ولم تؤدِّ اللامركزية دوماً إلى تحويل الإيرادات - أو سلطات جمع الإيرادات - إلى المستويات الأدنى للحكومة كيما تؤدي مسؤولياتها الجديدة على نحو فعال. وفضلا عن ذلك، وعلى الرغم من الاحتياجات الشديدة للاستثمار في البنية التحتية، لم تُتَّح للحكومات البلدية إمكانية الوصول السهل إلى الأسواق المالية. وبجانب تخلف أسواق رأس المال المحلية، تشمل العقبات الأخرى ما يلي: افتقار الحكومات البلدية إلى سجل مالي؛ إجحام المستثمرين عن الاستثمار في المدى الطويل حين يواجهون دورات انتخابية قصيرة؛ وعدم كفاية المبادئ التوجيهية للكشف العام عن المعلومات؛ والاعتقاد بعدم تمتع الحكومة البلدية بالسلطة الذاتية لجمع الإيرادات. وعلى الرغم من هذه العوامل، فقد تطورت أسواق السندات البلدية بنشاط خلال التسعينات في بعض بلدان أمريكا اللاتينية وآسيا، وكذا في بعض الاقتصادات الأوروبية التي تمر بمرحلة انتقالية. وتشير التقديرات، على سبيل المثال، إلى أن حوالي ٥٢ من البلديات والمقاطعات في أمريكا اللاتينية أثناء التسعينات أُتيحت لها فرصة الوصول

إلى أسواق رؤوس الأموال، وأن سوق السندات المحلية الآسيوية في أواخر التسعينات قُدرت قيمتها بما يقرب من نصف تريليون من الدولارات<sup>(٢٥)</sup>. على أن اهتمام المستثمر الدولي بهذه الأسواق لا يزال ضعيفا.

٥٧ - ومع الركود الذي طرأ على المساعدة الإنمائية الرسمية الفعلية وبطء النمو في الإيرادات المحلية إبان التسعينات، تطلعت حكومات كثيرة إلى المستثمرين في القطاع الخاص لسد جزء من الفجوة في تمويل البنية التحتية الحضرية. غير أن تجربة توفير القطاع الخاص لتلك الخدمات، كما تبين الورقات المصاحبة بشأن المياه والإصحاح، لم تواكب التوقعات عموما، حيث ظلت حصة الممولين الخاصين في المجموع الكلي صغيرة، كما أخذ الاستثمار الخاص ينحسر منذ أواخر التسعينات. وسعى عدد من البلدان أيضا إلى اجتذاب الاستثمار الخاص في هياكل أساسية أخرى، لا سيما الطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل. وهنا، مرة أخرى، كانت التجربة مختلطة. ففي المجالين الأولين، أدى التغير التكنولوجي إلى خفض التكاليف الثابتة وأهمية وفورات الحجم خفضا كبيرا، فجعل التنافس على تقديم الإمدادات ممكنا. على أنه يلزم إيجاد أطر تنظيمية قوية لجعل المنافسة فعالة. وفي الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٢، اجتذب قطاع الطاقة أكبر قدر من الاستثمار الذي شمل شركاء من القطاع الخاص - حوالي ١١٨ بليون دولار قيمة الاستثمارات في المرافق - في حين جاءت الاتصالات السلكية واللاسلكية في المرتبة الثانية حيث بلغت ١٠٩ بلايين دولار، واجتذب قطاع النقل ٧٥ بليون دولار في مشاريع انطوت على مشاركة القطاع الخاص (معظمها موانئ بحرية وطرق خاضعة لرسوم المرور، في الوقت الذي ظلت فيه أنواع أخرى من الطرق تعتمد أساسا على الاستثمارات من القطاع العام)<sup>(٢٦)</sup>.

٥٨ - وفيما يتعلق بتمويل الإسكان، يمكن تقسيم سوق الإسكان بصورة جدّ عمومية إلى ثلاثة أجزاء: نسبة من الأسر المعيشية تستطيع الوصول إلى سوق الرهون العقارية و/أو الاعتماد على مدخرات كبيرة لشراء منازلها الخاصة؛ ونسبة أخرى - أكبر حجما بصفة عامة في البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط - يمكن أن تكون قادرة على تمويل شراء المنازل ولكن بشرط توفر عنصر الإعانة الحكومية، سواء كمنحة إجمالية لدفع عربون أو كإعانة لسعر الفائدة؛ ومجموعة ثالثة من الأسر المعيشية، الفقيرة عموما والتي تعيش عادة في مستوطنات غير رسمية، تستعد أساسا من أسواق الائتمانات السكانية الرسمية ويجب أن تعتمد على الائتمان الصغير النطاق من مصادر غير رسمية و/أو مؤسسات التمويل الصغير في إجراء توسعات أو تحسينات تدريجية لمساكنها. ويقدر أحد البحوث التي أجريت بشأن سوق الإسكان في ثلاث مدن برازيلية رئيسية<sup>(٢٧)</sup> أنه بين الأسر المعيشية التي تدخل سوق المأوى كل عام والبالغ عددها مليون أسرة، لا يمتلك سوى ٢٠ في المائة منها فقط القدرة على

تمويل العربون من مدخراتها وأخذ الرهن العقاري بشروط تجارية (تقدر المدفوعات الشهرية بمبلغ يزيد عشر مرات على الأجر الأدنى)؛ وهناك نسبة تتراوح بين ١٠ و ٢٠ في المائة تتمتع بفرصة الوصول إلى سوق الرهون العقارية بإعانة حكومية لسعر الفائدة؛ أما النسبة المتبقية والتي تتراوح بين ٦٠ و ٧٠ في المائة فلا تتمتع بإعانات ولا تستطيع ببساطة أن تدفع العربون والأقساط الشهرية في السوق الرسمية.

٥٩ - وتمول معظم الاستثمارات في قطاع الإسكان تمويلاً خاصاً<sup>(٢٨)</sup> على الرغم من أن الحكومات تقوم بدور هام في بعض البلدان في توفير مساكن ميسورة التكلفة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. وبجانب حقوق الملكية غير المضمونة في كثير من المستوطنات غير الرسمية، هناك عوامل أخرى تحد من القدرة على امتلاك المساكن من بينها انخفاض الدخل بالنسبة إلى تكلفة الأرض والبناء؛ وارتفاع المعايير والتكاليف الإدارية لتقسيم الأراضي وبناء المساكن في القطاع الرسمي؛ وارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية في بعض البلدان نتيجة لظروف معاكسة للاقتصاد الكلي؛ وافتقار القطاعات المالية إلى المنافسة فلا تواجه بالتالي ضغطاً يذكر لإقراض المقترضين ذوي الدخل المنخفض<sup>(١١)</sup>.

٦٠ - وتعتمد الأسر المعيشية المنخفضة الدخل إلى حد كبير على مصادر الائتمان الرسمية، التي عادة ما تكون باهظة التكلفة وقصيرة الأجل<sup>(٢٩)</sup>. وتؤدي القيود المفروضة على فرصة حصول المرأة على الأرض وحققها في الإرث إلى استبعادها في أغلب الأحوال من فرصة الحصول على الائتمان<sup>(٣٠)</sup>. ويتزايد إقراض مؤسسات الائتمانات الصغيرة - بل وبعض المصارف التجارية - للمقترضين منخفضي الدخل، عادة في شرائح ائتمانية صغيرة متعددة، لإجراء تحسينات في المساكن (تنطوي في كثير من الأحوال على تحسين إمدادات المياه والإصحاح)، عادة ما تكون تدريجية في المجتمعات المنخفضة الدخل وتمتد على مدى أعوام كثيرة عن طريق الإقراض المتكرر<sup>(٣١)</sup>. وتنحو قروض المنازل إلى أن تكون أكبر بعض الشيء في المتوسط من قروض المؤسسات الصغيرة وإلى أن تكون أسعار الفائدة التي تفرضها أقل.

٦١ - وقد حاولت بعض البلدان الأفريقية تحسين تمويل الإسكان للفقراء عن طريق برامج الرهونات الأهلية والتمويل من القطاع الخاص. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، استندت مشاريع تمويل الإسكان إلى مزيج من الإعانات المالية والمدخرات الخاصة وقروض الرهونات. وقد زادت هذه المشاريع من إمكانية حصول الفئات المنخفضة الدخل على الإسكان، لا سيما في البلدان ذات الاقتصادات المستقرة نسبياً، إلا أنها لم تصل في الغالب إلى أفقر الفئات، بمن فيها سكان الأحياء الفقيرة. وقد ركزت مدينة ريو دي جانيرو، البرازيل، تركيزاً شديداً على النهوض بالأحياء الفقيرة، إلا أن ضخامة حجم المشكلة يطرح في حد

ذاته تحدياً رئيسياً أمام تعبئة الموارد. وحتى الآن، أفاد نصف مليون من مجموع سكان الأحياء الفقيرة في المدينة، الذي يقدر عددهم بـ ١,٧ مليون نسمة، من برنامج الارتقاء بحي فافيليا - بايرو، بتكلفة بلغت ٦٠٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة، مول أكثر من نصفها بقرض من مصرف إثمائي إقليمي. وتعتمد المدينة استثمار مبلغ آخر قدره ٤٠٠ مليون من دولارات الولايات المتحدة لتغطية ٣٣٠ حياً إضافياً<sup>(٣٢)</sup>.

٦٢ - وفي آسيا والمحيط الهادئ، يُركز على تمويل الإسكان بوصفه أحد العناصر الأساسية لبرامج تنمية المناطق الحضرية. ومثال ذلك أن حكومة الصين تستثمر ٢٠ بليون دولار سنوياً تقريباً في بناء مساكن لأصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة، وإن كانت قد ثارت شواغل لأن أصحاب الدخل العالية يمكن أن يكونوا من المستفيدين أيضاً إلى حد ما من الإسكان المدعم. ونظراً لأن مؤسسات تمويل الإسكان العام تصادف عقبات من جراء هزالة المبالغ المسددة، شجعت بعض الحكومات في المنطقة تنفيذ مشاريع مبتكرة كما اتخذت المنظمات غير الحكومية ومؤسسات التمويل الصغير أيضاً زمام المبادرة. وعلى سبيل المثال، أقامت المنظمات غير الحكومية، في الهند، برامج ضمان مع المصارف التجارية من أجل تمويل الإسكان في المجتمعات الفقيرة. وذكر أن مصرف "غرامين" في بنغلاديش قد دفع في الفترة من ١٩٨٤ (حين بدأ الإقراض المتري) حتى نهاية عام ٢٠٠٢، ٦٠٠ ٥٥٦ قرض متري. وفي جمهورية كوريا، أقامت الحكومة إطاراً لأسواق الرهونات الثانوية لتعزيز نظام الرهونات التجارية<sup>(٣١)</sup>.

٦٣ - وقد خصصت بعض البلدان في غربي آسيا موارد مالية عامة لتحسين الإسكان والهياكل الأساسية، في الوقت الذي تلتزم فيه تدريجياً ولكن بصورة متزايدة استثمارات خاصة لإكمال الموارد المالية العامة المحدودة. وتشمل الأدوات والآليات المالية التي استخدمتها البلدان في المنطقة القروض ذات سعر الفائدة المنخفض، والتمويل المتناهي الصغر والإصلاحات الضريبية.

٦٤ - وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، يواجه القائمون على برامج الإسكان الخاصة مصاعب مالية وتضخماً مرتفعاً وافتقاراً إلى إمكانية الحصول على الائتمان. ولئن كان ارتفاع أسعار الفائدة في فترة الإصلاح الأولى قد وضع الطلب على الإسكان في وضع حرج، فإن حجم قروض الرهونات قد زاد في الآونة الأخيرة في بعض بلدان أوروبا الشرقية<sup>(٣٣)</sup>.

٦٥ - وفي البلدان المتقدمة النمو، طبقت مشاريع للحوافز من أجل دعم الإسكان العام. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً، تقدم الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات مجموعة

منوعة من الائتمانات الضريبية وغيرها من الحوافز المالية لجعل الإسكان المنخفض التكلفة ميسورا بدرجة أكبر. وفي كندا، هناك دعم مالي عام للمقترضين الذين لا يستهدفون الربح لوضع مقترحات بمشاريع إسكان ميسورة التكلفة.

## باء - اللامركزية في اتخاذ القرارات، والمشاركة وبناء القدرات

٦٦ - إن بناء القدرات يعد أساسا لا غنى عنه، بالإضافة إلى الموارد المالية، من أجل النجاح في تنفيذ سياسات وبرامج المستوطنات البشرية. وهناك حاجة إلى بناء القدرات، لا سيما في البلدان النامية، على مستويات ثلاثة تتساوى في أهميتها ويعزز بعضها بعضا - الأفراد، والمؤسسات المحلية والحكومة.

٦٧ - وفي أفريقيا، اتبعت معظم البلدان سياسات وطبقت تشريعات لزيادة الاستقلال المحلي في صنع السياسات وتنفيذها. وفي كثير من الحالات، اتخذت تدابير لتعزيز إشراك شركاء المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتنفيذها وتعبئة الموارد، وذلك مثلا عن طريق الاعتراف القانوني بالمنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية وإنشاء آليات استشارية بشأن سياسات وبرامج التنمية الحضرية. على أن تنفيذ هذه السياسات والتشريعات عادة ما يكون بطيئا بسبب إحجام الإدارات المركزية عن إحالة الوظائف إلى المستوى المحلي. ومن ناحية أخرى، فإن اللامركزية كثيرا ما تحدث دون توفير الموارد المالية الكافية واللازمة لأداء الوظائف المنوط بها حديثا على الصعيد المحلي.

٦٨ - وقد مضى تحويل المهام إلى الكيانات الحكومية دون الوطنية بخطى أسرع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على الرغم من وجود فروق هامة فيما بين البلدان في درجة اللامركزية. كما أن تقسيم سلطة اتخاذ القرارات ينحو إلى أن يكون أمرا مركبا، وغالبا ما يكون مبهما. وعادة ما تحتفظ الحكومات المركزية بالسيطرة على تخصيص الموارد للخدمات الأساسية، في حين تسند سلطة توفير هذه الخدمات إلى المستويات الأدنى في الحكومة. وتنزع الحكومات البلدية والسلطات المحلية إلى الاعتماد بشدة على تحويلات الحكومة المركزية في تمويل المهام المسندة إليها، حيث أن الأموال المولدة محليا محدودة للغاية.

٦٩ - وفي آسيا والمحيط الهادئ، أدرجت في التشريعات الوطنية التغييرات التي أدخلت على السياسة من أجل تحويل سلطة التخطيط واتخاذ القرارات والسلطة الإدارية إلى المستويات المحلية. واعتمدت قوانين وأنظمة تحكم تقسيم المسؤوليات والمهام فيما بين هيئات الإدارة المركزية والمحلية في مجالات من قبيل تخطيط استخدام الأراضي وإدارتها، والتنمية الحضرية، وتنمية الهياكل الأساسية، وتوفير المأوى والخدمات. وتكتسب اللامركزية زحما أيضا في بعض بلدان غرب آسيا، لا سيما المملكة العربية السعودية والجمهورية العربية السورية،

حيث تعزز مسؤولية السلطات المحلية عن تخطيط التنمية وتنفيذها. على أنه في الوقت الذي يكتسب فيه الاطار القانوني والمؤسسي القوة تدريجيا، فإن التنفيذ والإنفاذ يتخلفان عن الركب<sup>(٤)</sup>.

## الإطار ٦

### مشاركة المجتمع المدني في الهند

في الهند، يتزايد دور الجماعات غير الحكومية في توفير المأوى وتطوير الهياكل الأساسية المجتمعية، بما في ذلك عن طريق مشاريع الائتمان الصغير لبناء المساكن. وتركز البرامج الحكومية مثل "البرنامج الوطني لتطوير الأحياء الفقيرة" و "سوارن جاياتي شاهري روز جار يوجانا" على الجمعيات الأهلية للادخار والائتمان. المصدر: تقرير عن تنمية وإدارة المستوطنات البشرية المستدامة أعد للدورة الثانية عشرة للجنة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ص ١٠ من النص الانكليزي.

٧٠ - وجميع البلدان المتقدمة النمو لديها هيئات إدارية مركزية قوية، مثل وزارات الإسكان، تتولى المسؤولية عن ضمان اتساق سياسات الاسكان والتنمية الحضرية مع غيرها من السياسات الوطنية في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وأيضا عن تخصيص الموارد المالية وغيرها للسلطات المحلية. واستنادا إلى هيكل إداري لا مركزي، تقع المسؤوليات والمهام الرئيسية فيما يتعلق بتخطيط المستوطنات البشرية وتنميتها وإدارتها على عاتق حكومات المقاطعات والسلطات المحلية. وفي وسط وشرق أوروبا، ولت معظم البلدان وجهها شطر الأخذ بلا مركزية السلطة السياسية والإدارية، بينما اتسم التقدم المحرز في التكيف الهيكلي والإصلاح السياسي في بلدان رابطة الدول المستقلة بالبطء والتباين.

## خامسا - الدروس المستخلصة والتحديات المستمرة

٧١ - يقضي الفقر على مئات الملايين من الناس في العالم النامي بالحياة في ظل ظروف معيشة قاسية في الأحياء الفقيرة الحضرية، في ظل عدم كفاية المأوى، وسوء المياه والإصحاح وغيرها من الهياكل الأساسية، وارتفاع معدلات البطالة وانتشار الأمراض وانعدام الأمن الشخصي. وفي كثير من هذه المجتمعات، يحد عدم ضمان ملكية الأراضي من القدرة على تمويل النهوض بالمساكن المتاحة والبنية الأساسية على السواء. وفي الوقت الذي تسعى فيه الحكومات إلى تحسين ظروف معيشة نحو ٩٠٠ مليون شخص يقدر أنهم يقيمون بالفعل في أحياء فقيرة، فإنها تواجه تحديا آخر يتمثل في تأمين توفير مأوى ميسور وكرام للملايين عديدة

من الأسر المعيشية ذات الدخل الأكثر انخفاضا والتي ستتكون في المناطق الحضرية على مدى العقود المقبلة. ومختصر القول إن الحكومات تحتاج إلى وضع سياسات وإقامة بيئة مؤسسية مواتية لتوفير المأوى الملائم، والبنية الأساسية والخدمات لما يبلغ في المتوسط ٧٠ مليون من السكان الحضريين الجدد في أنحاء العالم كل سنة على مدى السنوات الـ ١٥ المقبلة - أي في جميع البلدان النامية تقريبا<sup>(٣٤)</sup>.

إمكانية الحصول على الأرض، وتخطيط استخدام الأراضي، وضمان الحيازة

٧٢ - وي طرح تأمين الحصول على الأرض لتوفير إسكان ميسور تحديا رئيسيا في كثير من المدن الكبرى في العالم النامي. ويمكن أن تكون العقارات من بين قلة من الاستثمارات المحلية عالية الغلة، كما يمكن للتوقعات بشأن تضخم أسعار الأرض مستقبلا أن توهن بشدة من دوران سوق الأرض، خاصة حيثما تكون الأسواق المالية متخلفة وإن لم يكن بصفة حضرية، وبالنسبة للأسر المعيشية الحضرية الفقيرة التي لا تملك أرضا بعد، فإن تحقيق إمكانية الحصول عليها بصورة مشروعة قد يتكشف عن كونه أمرا غير ميسور. وحين لا تملك الحكومة ذاتها السيطرة على مساحة كبيرة من الأراضي يمكن استخدامها في تنمية الإسكان، فإن ارتفاع تكلفة حيازة الأراضي يحد أيضا من قدرتها على توفير إسكان منخفض التكلفة. ولا يعالج إصلاح حيازة الأراضي الحضرية، عموما، بوصفه عنصرا لا يتجزأ من التدابير الحكومية الرامية إلى تعزيز إمكانية الحصول على الأرض من أجل تنمية المستوطنات البشرية. وفي الوقت نفسه، يمكن للافراط في تنظيم استخدام الأراضي أن يثير عقبة أمام تنمية الإسكان المنخفض التكلفة.

٧٣ - ويعد الافتقار إلى ملكية الأراضي وعدم ضمان حيازة الأراضي، بالنسبة إلى من يعيشون في المستوطنات الحضرية أو القريية من المناطق الحضرية، بمثابة عقبات كؤود أمام تمويل إجراء تحسينات سواء في المساكن المتاحة في حد ذاتها أو في الهياكل الأساسية الداعمة. ولهذا فقد أولي اهتمام كبير في السنوات الأخيرة إلى تنظيم سندات الملكية كجزء من برامج النهوض بالأحياء الفقيرة.

توفير المأوى، والبنية الأساسية المرتبطة به، وفرصة الحصول على العمل

٧٤ - يتطلب تكامل توفير الإسكان والبنية الأساسية والخدمات، مع إيلاء اهتمام خاص إلى ساكني الأحياء الفقيرة، التزاما قويا من جانب الحكومات المركزية والسلطات المحلية بالمشاركة المجتمعية القوية. ولئن كان من المرجح أن يكون التركيز الأساسي للاستراتيجيات هو مناصرة ملكية المنازل، فإن البحث الذي أجري مؤخرا يبرز الدور الداعم الهام الذي

يمكن أن يؤديه التوسع في وحدات المساكن الإيجارية الميسورة في إشباع الطلب المتزايد على الإسكان. ولقد حدث اتجاه ملحوظ صوب خصخصة الموجود من المساكن، لا سيما في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وذلك أساسا عن طريق بيع الوحدات الإيجارية إلى شاغليها. وقد عزز هذا بقوة ملكية المنازل في المدى القصير، إلا أنه لم يجر بعد بحث دقيق لآثار الخصخصة على سوق الإسكان في المدى الطويل، ولا سيما على فرصة حصول الفقراء على المساكن.

٧٥ - وإذا أريد تحسين الأحوال السائدة في الأحياء الفقيرة الحالية، يلزم أن تصحب عمليات التحسين في البنية الأساسية والخدمات في الوضع الأصلي تقوية الصلات التي تربط مجتمعات الأحياء الفقيرة - لا سيما عن طريق وسائل النقل الجماعي الكفؤة - بالاقتصاد الحضري الأوسع نطاقا، وخاصة بمراكز النشاط التجاري والصناعي. وبدون استقرار الوظائف والدخل على نحو معقول، سيجد المقيمون في تلك المجتمعات أن التحسينات المستدامة في ظروف معيشتهم خادعة.

٧٦ - ومن شأن اتباع سياسة مناسبة وإيجاد بيئة مؤسسية مواتية لإنشاء أعمال تجارية جديدة، بما في ذلك إيجاد سوق ائتمانية مرضية وخفض المتطلبات الدنيا لرؤوس الأموال وتيسير التسجيل، أن تسهم مساهمة كبرى في توليد العمالة وتساعد على انتشار ساكني الأحياء الفقيرة من وهدة الفقر. وسيؤدي ارتفاع الإيرادات الحقيقية بدوره إلى إيجاد بيئة مواتية لتمويل الاستثمارات المتوسطة الأجل، في إدخال تحسينات كبرى على المساكن مثلا. وضمان استمرار القدرة على التكيف في أسواق المنتجات، عن طريق القدرة على الاستفادة من التكنولوجيات الجديدة على سبيل المثال لا الحصر، يتطلب التزاما بالتعليم والتدريب.

٧٧ - ولئن كان المقيمون في المناطق الحضرية يتمتعون بإمكانية للحصول على الكهرباء وغيرها من خدمات الطاقة الحديثة أيسر كثيرا من تلك المتاحة للسكان الريفيين، فلا يزال استخدام الكتلة الأحيائية في الطهي والتسخين شائعا في كثير من مدن العالم النامي. وتكفل كثافة السكان العالية أن تتحول مشاكل التلوث الحاد للهواء في الأماكن المغلقة والمرتبطة بهذا النوع من الوقود إلى تلوث حاد للهواء في المحيط الخارجي أيضا، مع ما يترتب على ذلك من آثار صحية واسعة الانتشار، لا سيما بالنسبة للفقراء الذين لا يعيشون أو يسافرون أو يعملون في بيئة مكيفة الهواء.

٧٨ - ونظرا لأهمية النقل كعنصر حيوي في قيام المستوطنات البشرية بوظيفتها على نحو فعال وكفؤ، واستنادا إلى التجارب الكثيرة المشار إليها، يتمثل أحد التحديات المستمرة التي

تواجه المخططين في اتباع نهج أكثر تكاملا عن ذي قبل إزاء تخطيط النقل وتخطيط استخدام الأراضي وتنمية المستوطنات البشرية. وفي حين أن نطاق البنية الأساسية للنقل وحجمها وتكلفتها يتطلب تخطيطا ودعما ماليا على الصعيد الوطني، فإن الاستدامة الاقتصادية تستوجب تشغيل النقل الحضري وإدارته وتنظيمه على الصعيد المحلي، وأن يكون هناك اشتراك على الصعيد المحلي، في اتخاذ القرارات المتعلقة بتخطيط النقل. ولا تزال إحدى المسائل الباعثة على الانشغال الشديد في المستقبل المنظور النمو المتسارع في استخدام المركبات الخاصة فيما بين الفئات ذات الدخل المتوسط والعالي في البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية بوصفها وسيلة النقل المحلي المفضلة، مع ما يصحب ذلك من زيادة في تلوث الهواء، والضجة، واكتظاظ حركة المرور والحوادث المتصلة بالمرور.

الحد من تعرض المستوطنات البشرية للمخاطر البيئية والكوارث الطبيعية

٧٩ - من المشاكل الكبرى والمتنامية في معظم البلدان في المناطق النامية مشكلة الافتقار إلى البنية الأساسية والقدرة المؤسسية على معالجة إدارة النفايات الصلبة بطريقة فعالة وكفؤة وسليمة بيئيا، والتخلص غير السليم من النفايات الصلبة، بما في ذلك النفايات الخطرة. وبينما تأخذ البلدان بأسباب الثراء، يتزايد حجم النفايات الصلبة بصورة مساوية، فتثير مشكلة التخلص منها لا سيما في المناطق التي تشغل فيها مواقع مدافن القمامة أرضا شحيحة. وفي الوقت نفسه، فإن مرافق حرق القمامة بصورة مأمونة تتطلب استثمارات كبرى.

ويتزايد أيضا حجم النفايات الخطرة مع التصنيع. وكثيرا ما تقع مجتمعات الفقراء الحضريين في مناطق يرتفع فيها بصورة نسبية خطر تعرض البشر لمثل هذه النفايات، فضلا عن حوادث تنطوي على انبعاث الكيماويات السامة. ولا تتوفر بعد في كثير من البلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط مقومات أساسية سليمة للتخلص من النفايات الخطرة، كما أن السياسات الرامية إلى تشجيع الإقلال من النفايات إلى الحد الأدنى وإعادة تدوير المواد غالبا ما تكون أولية أيضا.

٨٠ - وكثيرا ما يكون الفقراء الحضريون أشد الفئات تعرضا لخطر الكوارث الطبيعية، حيث يقطنون في أغلب الأحوال أراض يعتبرها المستثمرون التجاريون في إعمار الأراضي هامشية، مثل الهضاب الشديدة الانحدار وضياف الأهمار. ويتطلب التخفيف الفعال من وطأة الكوارث وإدارتها، إدماج الحد من خطر الكوارث، بما في ذلك وضع معايير للبناء تنفذ بفعالية، في استراتيجيات للمأوى المستدامة والتخطيط الحضري، فضلا عن نظم التأهب للكوارث.

٨١ - وتتقاسم حكومات المقاطعات والبلديات مع الحكومات الوطنية جزءاً كبيراً من تمويل الهياكل الأساسية لدعم المستوطنات البشرية المستدامة. وعلى الرغم من أن آليات اقتسام الإيرادات مع الحكومة المركزية في موضعها الصحيح عموماً، فإن زيادة لا مركزية هياكل الإدارة، لم تصحبها دوماً لا مركزية مماثلة في سلطة توليد الإيرادات و/أو زيادة تحويلات الموارد. وقد شرعت الحكومات على الصعيد المحلي في آسيا وأمريكا اللاتينية في استخدام أسواق رأس المال لجمع الإيرادات. غير أن هذا المصدر من مصادر الأموال لا يزال محدوداً نسبياً حتى في هذه المنطقة، وغير موجود على الإطلاق في كثير من البلدان النامية.

٨٢ - وما لم يتحقق نمو اقتصادي وإنشاء للوظائف بصورة قوية على الصعيد المحلي، مقترنين بتدفقات كبيرة للموارد إلى البلدان النامية، ستظل القيود المالية تشكل عقبة كبرى أمام تحسين حياة ساكني الأحياء الفقيرة وتوفير المأوى والخدمات الأساسية للجميع. ويتطلب إجراء تحسينات ذات شأن في عدد الناس الذين تتاح لهم فرصة الحصول على المياه والإصحاح والطاقة وخدمات النقل، استثمارات عامة كبيرة، فضلاً عن استمرار إشراك القطاع الخاص وغيره من الجهات الفاعلة غير الحكومية، لا سيما على الصعيد المحلي.

٨٣ - ولئن كان بناء مساكن جديدة يعد نشاطاً يمكن أن يترك أساساً إلى القطاع الخاص، فلا يزال يتعين على الحكومات أن تولي الاهتمام لتوفير مساكن ميسورة التكلفة للفقراء ولذوي الدخل المتوسطة. ولعل إعانات أسعار فائدة الرهونات العقارية (التي يشيع استخدامها حتى في البلدان المتقدمة النمو) تكون أحد السبل الفعالة لتشجيع امتلاك المنازل على نطاق أوسع. ويمكن أن تشكل المنح الحكومية الإجمالية لتغطية حصة من تكاليف الإسكان للأسر المعيشية المنخفضة الدخل سبيلاً آخر. وثمة حاجة أيضاً إلى اتخاذ تدابير لتشجيع التوسع في توفير المساكن التي تتراوح أسعارها بين الانخفاض والاعتدال، إذا ما أريد كبح جماح الضغوط على أسعار المساكن.

٨٤ - ويحتاج الفقراء إلى أن يجدوا تمويلاً للإسكان يناسب احتياجاتهم المحددة، ولا سيما إجراء تحسينات سكنية تدريجية عن طريق القروض الصغيرة المتكررة. وفي الوقت الذي يتزايد فيه استجابة مؤسسات التمويل الصغير لهذا الطلب، يلزم اتخاذ نهج مبتكرة لحفز المؤسسات المالية الأخرى على تقديم مثل هذه القروض.

٨٥ - وما برح تعزيز قدرات السلطات المحلية وغيرها من أصحاب المصلحة المحليين يشكل تحدياً مستمراً في البلدان النامية، بالنظر إلى تعقيد المهام التي تواجهها البلديات فيما يتعلق بإدارة استخدام الأراضي وتنمية الهياكل الأساسية وتوفير المأوى والخدمات.

## الحواشي

- (١) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتوصيات)، المجلد الأول: القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار الأول، المرفق الثاني.
- (٢) القرار د إ- ٢/١٩، المرفق.
- (٣) تقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، جوهانسبرغ، جنوب أفريقيا، ٢٦ آب/أغسطس - ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.03.II.A.1 والتوصيب)، الفصل الأول، القرار ٢، المرفق.
- (٤) برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية (تقرير المؤتمر العالمي المعني بالتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية، بريدجتاون، بربادوس، ٢٥ نيسان/أبريل - ٦ أيار/مايو ١٩٩٤ منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.94.I.18 والتوصيات)، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الثاني.
- (٥) التوقعات السكانية في العالم: تنقيح عام ٢٠٠٢، صدر في عام ٢٠٠٣، وتوقعات التحضر في العالم: تنقيح عام ٢٠٠١ (منشورات الأمم المتحدة)، ٢٠٠٢.
- (٦) التحدي الذي تمثله الأحياء الفقيرة: التقرير العالمي عن المستوطنات البشرية ٢٠٠٣ (موئل الأمم المتحدة، رقم المبيع (04.III.Q.1)، ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣).
- (٧) التوقعات البيئية العالمية ٣ (منشورات برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ٢٠٠٢، ص ٢٤٠ من النص الانكليزي).
- (٨) على الرغم من أنه ليس هناك بعد تعريف مقبول دوليا للأحياء الفقيرة، فقد وافق اجتماع لفريق من الخبراء في نيروبي، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، على تعريف عام وأوصى باستخدامه في تقييم التقدم المحرز صوب بلوغ الغاية ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية بشأن سكان الأحياء الفقيرة؛ وفي هذا التعريف، تُميز الأحياء الفقيرة بما يلي: عدم أمان وضع الإقامة؛ عدم كفاية فرصة الحصول على المياه؛ عدم كفاية فرصة الحصول على مرافق الصرف الصحي وغيرها من الهياكل الأساسية؛ سوء النوعية الهيكلية للمساكن؛ والاكتظاظ. انظر المرصد الحضري العالمي، تحسين حياة ١٠٠ مليون من سكان الأحياء الفقيرة: دليل لرصد الغاية ١١ (موئل الأمم المتحدة، أيار/مايو ٢٠٠٣، ص ٦ من النص الانكليزي).
- (٩) المرصد الحضري العالمي، الأحياء الفقيرة في العالم: وجه الفقر الحضري في الألفية الجديدة؟ (منشورات موئل الأمم المتحدة، ٢٠٠٣).
- (١٠) تقرير عن تنمية وإدارة المستوطنات البشرية المستدامة، أعد للدورة الثانية عشرة للجنة، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.
- (١١) B. Ferguson and J. Navarette, "A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America", *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development publication), vol. 15, No. 2, October 2003.
- (١٢) See, e.g., Geoffrey Payne, "Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums", paper presented at the Second World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, 15-17 December 2003.
- (١٣) الإسكان الإيجاري: اختيار أساسي لفقر المناطق الحضرية في البلدان النامية (منشورات موئل الأمم المتحدة)، ٢٠٠٣.

(١٤) *Arab Region State of Implementation Report on Human Settlements for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development* (ESCWA publication, October 2003)

(١٥) ورقة معلومات أساسية عن المستوطنات البشرية أعدت للدورة الثانية عشرة للجنة (منشورات اللجنة الاقتصادية لأوروبا)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

(١٦) المدن في عالم يتحول إلى العولمة: التقرير العالمي عن المستوطنات البشرية لعام ٢٠٠١ (منشورات موئل الأمم المتحدة)، ٢٠٠١.

(١٧) *Latin America and the Caribbean Preparatory Process for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development: Sustainable Human Settlements Development*, (ECLAC document LC/IN.139), 4 December 2003

(١٨) ورقة معلومات أساسية عن الصحة والمستوطنات البشرية أعدت للدورة الثانية عشرة للجنة، (منشورات منظمة الصحة العالمية)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

(١٩) مشروع تقرير موجز عن الاجتماعات التحضيرية الإقليمية للدول الجزرية الصغيرة النامية أعد لاستعراض تنفيذ برنامج عمل بربادوس للتنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية، الذي يجري بعد ١٠ سنوات، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

(٢٠) ورقة معلومات أساسية عن العمالة والمستوطنات البشرية أعدت للدورة الثانية عشرة للجنة (منشورات منظمة العمل الدولية)، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

(٢١) *World Disaster Report 2003* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies publication), 2003

(٢٢) من المفارقات أن خطر الكوارث الطبيعية في البلدان ذات الدخل المرتفع يمكن أن يتقاسم على نحو منصف (أو حتى مع التحيز تجاه الأسر المعيشية المرتفعة الدخل) حيث أن الأنواع المماثلة من الممتلكات المعرضة للخطر - على الهضاب الشديدة الانحدار، وضياف الأتجار، وشواطئ البحار - تصبح عقارات سكنية ممتازة بالنسبة للأثرياء. وبطبيعة الحال، فإن ارتفاع مستويات البناء يجد من الأخطار إلى حد ما بالنسبة للأثرياء.

(٢٣) مصدر هذا المصطلح هو Geoffrey Payne، "Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums"، paper presented at the Second World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, 15-17 December 2003.

(٢٤) هناك بعض الأدلة التي تدفع إلى الاعتقاد بأن تشجيع استثمار القطاع الرسمي في بناء مساكن جديدة ميسورة التكلفة يمكن أن يكون أقل تكلفة بكثير للحكومات من العمل على النهوض بالأحياء الفقيرة بعد تكوئها. ومثال ذلك أن وكالة إسكان في مدينة بوغوتا تقدر أن مجموع التكلفة الأساسية للبنية التحتية للنهوض بالمستوطنات غير الرسمية، بعد تكاليف الأرض، تزيد ثلاثة أضعاف على تكلفة إعمار القطاع الرسمي. وبالإضافة إلى تكاليف البنية التحتية، يجب على الحكومة أن تعيد تنظيم المستوطنات بتعبيد الطرق، وترك مساحة للمرافق العامة، ومن ثم نقل جزء من الأسر المعيشية: دراسة أجرتها "بلدية بوغوتا الكبرى" عام ٢٠٠٠، وأشير إليها في B. Ferguson and J. Navarette، "A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America"، *Environment and Urbanization*, (International Institute for Environment and Development publication), vol. 15, No. 2, October 2003.

(٢٥) *World Development Report 1999/2000* (World Bank publication, 1999)

- (٢٦) البيانات مستقاة من: World Bank's Private Participation in Infrastructure Project Database: <http://rru.worldbank.org/PPI/reports/AggregateReport.asp?report=106>
- (٢٧) V. Serra, D. Dowall, and D. Motta, "An Empirical Study of Land Markets and Land Policy in Three Brazilian Metropolitan Areas", presented at the second World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Urban Poverty Reduction, 16 December 2003
- (٢٨) التحويلات من الخارج يمكن أن تكون أيضا مصدرا هاما لتمويل الإسكان في بعض البلدان (وإن لم يكن بالضرورة بالنسبة إلى الفقراء).
- (٢٩) في البلدان التي ترد إليها تحويلات كبيرة من العمال في الخارج يمكن أن تشكل هذه مصدرا منخفض التكلفة لتمويل التحسينات في المساكن.
- (٣٠) *Sustainable Development in a Dynamic World: World Development Report 2003* (World Bank publication), 2003, p.10
- (٣١) See M. Malhotra, "Financing her home, one wall at a time", *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development publication), vol. 15, No. 2, October 2003.
- See also the five case studies of microfinance lending for housing improvements at: [http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/\\$File/Synthesis+CIV.IS+April03.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIV.IS+April03.pdf)
- (٣٢) .See [http://www.citymayors.com/report/rio\\_favelas.html](http://www.citymayors.com/report/rio_favelas.html)
- (٣٣) تقرير معلومات أساسية عن المستوطنات البشرية أعدته اللجنة الاقتصادية لأوروبا للدورة الثانية عشرة للجنة، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.
- (٣٤) استنادا إلى إسقاطات وردت في توقعات التحضر في العالم: تنقيح عام ٢٠٠١ (ESA/P/WP.173).