

Distr.: General
9 December 2004
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الدورة الثالثة عشرة

١١-٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٥

البند ٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*

المجموعة المواضيعية لدورة التنفيذ ٢٠٠٤/٢٠٠٥

(فرع السياسات): المستوطنات البشرية

المستوطنات البشرية: الخيارات المتعلقة بالسياسات وما يمكن اتخاذه من

إجراءات للإسراع بالتنفيذ

تقرير الأمين العام

موجز

تتطلب استدامة تنمية المستوطنات البشرية نهجا متماسكا واستباقيا للسياسات العامة إزاء استخدام الأراضي، والسكن، والخدمات الحضرية، والهياكل الأساسية والبيئة. ورغم وجود عدة أمثلة على النطاق العالمي تدل على أثر السياسات والبرامج المحلية في الحد من الفقر في المناطق الحضرية، يتمثل التحدي، أمام إمكانية تواصل نمو الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية، في إيجاد حلول مجدية على صعيد المدن وعلى الصعيد الوطني على السواء. ولا يمكن الفصل، في المناطق التي تؤوي فيها الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية معظم السكان الحضرين الآخذ عددهم في الارتفاع بسرعة، بين التنمية الحضرية المستدامة وتحسين أحوال الأحياء الفقيرة وإدماجها في الاقتصاد الحضري ككل. ويتطلب الترابط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية نهجا متوازنا ومتداعما في الوقت نفسه إزاء تنمية المستوطنات البشرية بطريقة مستدامة.

* E/CN.17/2005/1

المحتويات

الفقرات الصفحة

أولا -	مقدمة	.....	٤-١	٣
ثانيا -	السكن وضمان الحيازة وإدارة الأراضي الحضرية	.....	٣٦-٥	٤
ألف -	إسكان الفقراء الحضريين	.....	١٧-٥	٤
باء -	ضمان الحيازة والحصول على أراض	.....	٢٣-١٨	٨
جيم -	استغلال الأراضي والتخطيط الحضري والنقل	.....	٣١-٢٤	١٠
دال -	المشاركة والشراكة في الإسكان وتوفير الخدمات الحضرية	.....	٣٦-٣٢	١٢
ثالثا -	تهيئة بيئة داعمة من السياسات العامة الموجهة إلى فتح أبواب العمل وتنمية المشاريع	.....	٥٢-٣٧	١٤
ألف -	العمل في مجال التشييد	.....	٤١-٣٨	١٤
باء -	تعزيز تنمية المشاريع الصغيرة	.....	٤٦-٤٢	١٥
جيم -	معالجة احتياجات الفئات الخاصة من العمالة	.....	٥٢-٤٧	١٧
رابعا -	حشد الموارد المالية	.....	٧٥-٥٣	١٨
ألف -	تعزيز اتباع النهج التي تتمحور حول المجتمعات المحلية في تمويل البنى التحتية والسكن	.....	٦٢-٥٧	١٩
باء -	تعزيز برامج تقديم التمويل الصغير وتوسيع نطاقها	.....	٦٧-٦٣	٢١
جيم -	استحداث الآليات والمؤسسات المالية التي تتمحور حول السوق	.....	٧٣-٦٨	٢٢
دال -	المساعدة الفنية والمالية	.....	٧٥-٧٤	٢٣
خامسا -	المضي قدما: صوب وضع إطار للعمل	.....	٨٠-٧٦	٢٤

أولا - مقدمة

١ - استعرضت لجنة التنمية المستدامة في دورتها الثانية عشرة، حالة تنفيذ الأهداف والغايات في المجالات المواضيعية المتعلقة بالمستوطنات البشرية، والمياه، والصرف الصحي، وفقا لما يرد في جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وخطة تنفيذ مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (خطة تنفيذ جوهانسبرغ). وحدد موجز الرئيس في الدورة الثانية عشرة للجنة التنمية المستدامة القيود والعراقيل والتحديات المستمرة أمام تنفيذ هذه الأهداف والغايات، بما فيها الغاية الإنمائية للألفية المتعلقة بالأحياء الفقيرة. ويركز هذا التقرير محور اهتمامه على المستوطنات البشرية.

٢ - ويقدم هذا التقرير استنادا إلى نتائج الدورة الثانية عشرة للجنة التنمية المستدامة، الخيارات المتعلقة بالسياسات وما يمكن اتخاذه من إجراءات لتذليل القيود والعقبات من أجل إحراز تقدم في تنفيذ الأهداف والغايات المتصلة بالمستوطنات البشرية، مع مراعاة الالتزامات الحكومية الدولية التي تم التعهد بها على الصعيد العالمي. وسيتعين على كل بلد تحديد الخيارات المتعلقة بالسياسات والإجراءات الممكن اتخاذهما بما يساعده على المضي قدما في التنفيذ، استنادا إلى أوضاعه واحتياجاته الخاصة. ويقدم التقرير نقطة انطلاق للمناقشات في الاجتماع التحضيري الحكومي الدولي، الذي ستعقد لجنة التنمية المستدامة في نتائجه خلال دورتها الثالثة عشرة.

٣ - ويستند هذا التقرير إلى بيانات ومعلومات مستقاة من مختلف المصادر، بما فيها، على سبيل المثال لا الحصر، منظومة الأمم المتحدة، والمعلومات الوطنية والإقليمية، ومنظمات دولية أخرى وفئات رئيسية ومصادر أخرى وفقا لما يرد في التقرير. وقُدمت مساهمات جوهرية على وجه الخصوص من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة العمل الدولية، فضلا عن البنك الدولي واللجان الإقليمية للأمم المتحدة.

٤ - وينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع تقرير الأمين العام الآخرين عن المياه العذبة، والصرف الصحي، المقدمين إلى لجنة التنمية المستدامة في دورتها الثالثة عشرة، بالنظر إلى الصلات المترابطة القائمة فيما بين هذه المواضيع الرئيسية والمسائل المتداخلة التي تشكل قاسما مشتركا لها جميعا.

ثانيا - السكن وضمان الحيازة وإدارة الأراضي الحضرية

ألف - إسكان الفقراء الحضريين

٥ - لا تلي سوق السكن النظامية في العديد من البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والتي غالبا ما تنهج سياسات سكنية ضعيفة، احتياجات الفقراء الحضريين من السكن على العموم، مما يضطرهم إلى اللجوء إلى مستويات عشوائية تنتهك ظروفها الإيوائية أنظمة تنمية الأراضي وقوانين تشييد المساكن. وقد أدى التحضر السريع والنمو الاقتصادي وفي بعض الحالات العولمة المالية إلى فحش تكاليف شراء الأراضي في كثير من المدن لبناء مساكن ميسورة التكلفة بالنسبة للفقراء الحضريين من غير ملاك الأراضي، بمن فيهم المهاجرون الجدد من مناطق ريفية أكثر فقرا.

٦ - وإذا كانت شركات البناء التابعة للقطاع العام ببعض البلدان ما زالت تبني مساكن منخفضة التكاليف، فإن هذا القطاع قد ترك ميدان تشييد المساكن للشركات الخاصة في معظم البلدان. والسكن ليس سلعة عامة؛ ولا يتمتع بناؤه بوفورات الحجم. وتشتد المنافسة في قطاع تشييد المساكن في معظم البلدان. وأنسب دور تؤديه الحكومات في هذا القطاع هو تيسير حصول الأسر المعيشية المنخفضة الدخل على السكن، لا سيما عن طريق دعم تنمية المؤسسات المالية التي توفر تمويلا سكنيا ميسورا. وهناك خيار يتمثل في اللجوء إلى مقرضي الرهونات العقارية الحكومية؛ ومن الخيارات الأخرى المنح السهمية الجزئية من حقوق الملكية أو الإعانات المستهدفة لأسعار الفائدة المتعلقة بقروض المساكن التجارية، المقدمة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. وتؤدي الحكومة أيضا دورا حاسما في تمويل الاستثمار في الهياكل الأساسية العامة (الطرق، والكهرباء، والغاز، والمياه والصرف الصحي) لدعم تنمية السكن المنخفض الدخل.

٧ - ولدى الحكومات عدد من الأدوات المتعلقة بالسياسات العامة لرفع القيود عن جانبي الطلب والعرض التي تحد من الحصول على سكن لائق وتعيق تحسين أحوال السكن. ففيما يتعلق بجانب الطلب، تشمل تلك الأدوات الأحكام المتعلقة بضمان الحيازة؛ والقوانين والأنظمة التي تحمي الملكية وحقوق الإرث، ولا سيما بالنسبة للمرأة؛ وخططا محكمة الهدف وشفافة للإعانات تكون ميسورة التكلفة؛ وزيادة عدد مؤسسات الإقراض السليمة والتنافسية في مجال الرهونات العقارية؛ وإنشاء أو تعزيز ترتيبات مبتكرة لزيادة فرص حصول الفقراء الحضريين على التمويل. ومن حيث جانب العرض، قد تشمل الأدوات: إزالة الأنظمة شديدة التقييد في مجالي تنمية

الأراضي وبناء المساكن؛ وتحسين معايير التشييد وقوانين البناء؛ وتعزيز إنتاج واستخدام تكنولوجيات التشييد ومواد البناء المحلية؛ وإيجاد بيئة تنافسية في قطاع تشييد المساكن.

٨ - وستختلف الأولويات فيما بين أدوات السياسة العامة المتاحة للحكومات حسب البلدان باختلاف الظروف الخاصة بكل منها والفئات المستهدفة. غير أن التجارب تؤكد نجاعة المزج بين أدوات السياسة العامة التي تعالج القيود على جانبي العرض والطلب في الوقت ذاته. ففي الصين مثلاً، قامت السلطات، تيسيراً لحصول الأسر ذات الدخل والادخار المحدودين على سكن ميسور التكلفة، بالمزج بين تقديم حوافز مالية لأصحاب مشاريع الإسكان في شكل تخفيضات أو إعفاءات ضريبية لتوفير السكن في نطاق سعر متفاوض بشأنه، وتقديم منح سهمية من حقوق الملكية مرة في العمر للأسر التي تعيش في مساكن لا تستوفي المعايير من أجل تيسير ملكية المنازل. ويستند تقديم المنح إلى القيمة السوقية للمساكن الحالية لهؤلاء الأسر^(١).

٩ - وتشير الدلائل أيضاً إلى أن أدوات السياسة العامة تكون أكثر فعالية في حالة دعمها بإطار مؤسسي يوجه أداء قطاع السكن ككل ويشرف عليه، ويتيح منبراً للتفاعل الفعال بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص والمنظمات القائمة على مستوى المجتمعات المحلية العاملة في مجال تلبية الاحتياجات السكنية، ويكفل استفادة الفقراء الحضريين من السياسات والبرامج السكنية وحفزهم على المشاركة^(٢).

١٠ - وقد اعترفت العديد من الحكومات، أمام إمكانية النمو المتواصل للأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية، بضرورة وضع نهج استراتيجية متكاملة إزاء توفير مأوى ميسور التكلفة وآمن وصحي، مع وضع سياسات وبرامج سكنية استباقية لتلافي النمو المتواصل للأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية، ووضع سياسات لتحسين حالة الإيواء في الأحياء الفقيرة الحالية، بما في ذلك في سياق برامج تحسين الأحوال في الأحياء الفقيرة.

١١ - ومن الخيارات التي قد ترغب الحكومات في النظر فيها سياسة استباقية تتمثل في شراء أراض منخفضة التكلفة في المناطق المحيطة بالمدن من أجل تخصيصها لبناء مساكن ميسورة التكلفة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. وفي حال بناء المساكن للفئات المنخفضة الدخل في المناطق المحيطة بالمدن، من الجوهري أن يُكفل تزويد المقيمين في المجتمعات المحلية في المناطق المذكورة بالهياكل الأساسية للمياه والصرف الصحي والطاقة، وأن يوفر لهم نظام واف لجمع النفايات الصلبة والتخلص من النفايات بصورة

مأمونة وصحية، وأن توفر لهم روابط كافية للنقل العمومي تيسيرا لوصولهم إلى أماكن العمل وتمكنهم من التفاعل الاجتماعي.

١٢ - وتعد الحكومات والبلديات من كبار ملاك الأراضي في العديد من المدن. ومن الممكن أن يساعد التخطيط الطويل الأجل على تحديد المساحات التي تصبح خالية في مراكز المدن مثل المناطق الصناعية القديمة والمرافق العسكرية وأحواض السفن. ويمكن استخدام هذه المناطق بعد استصلاحها لبناء مساكن، مع تخصيص بعض قطع الأراضي أو جميعها لمساكن الفئات المنخفضة الدخل.

١٣ - ويمكن تأمين الأراضي المزودة بمرافق والمخصصة لإيواء الفقراء الحضريين من أسواق الأراضي في القطاع الخاص، بطرق من بينها مثلا تقاسم الأراضي واستخدامها المشترك وصيرفتها. فأما تقاسم الأراضي فممارسة تسمح لملاك الأراضي بتنمية قطعة من الأرض بصورة أكثر كثافة مما تسمح به الأنظمة العادية مقابل تخصيص قطع أخرى من الأرض لإيواء سكان الأحياء الفقيرة المقيمين فعلا في المنطقة. وأما الاستخدام المشترك للأراضي فيعني الشراكة بين عدد من ملاك الأراضي في القطاع الخاص في منطقة حضرية على هامش المدن لتنمية أراضيهم وتزويدها بمرافق بصورة متكاملة، وبالتالي تقليص تكاليف البناء التي يتكبدها. ويمكن تمويل بناء البنية التحتية الأساسية وتوفير الخدمات الحضرية الأساسية لهذه المنطقة من خلال بيع بعض قطع الأراضي، التي يمكن أن تشتريها الحكومة وتخصصها لتشييد مساكن للفئات منخفضة الدخل. وفيما يتعلق بصيرفة الأراضي، تشتري الحكومات أراضي مطروحة للبيع من سوق الأراضي قبل وقت طويل من نشوء الطلبات المقيمة على السكن في المستقبل، وبالتالي فإنها تدفع سعرا منخفضا نسبيا وتحتفظ بها لبناء مساكن للفئات المنخفضة الدخل في حين يزيد فيه الطلب.

١٤ - ويتعين على السلطات الحكومية القائمة بهذه الأنشطة، سواء كانت عبارة عن استخدام مشترك للأراضي، أو تقاسمها أو صيرفتها، أن تكون على معرفة جيدة بكيفية عمل أسواق الأراضي وأن تكون قادرة على اتخاذ قرارات مدروسة وإدارة العمليات التنفيذية. وينبغي اتخاذ القرارات بناء على استراتيجيات أو خطط التنمية المستدامة للمدن التي تحدد الاحتياجات المتوسطة والطويلة الأجل من حيث استخدام الأراضي والسكن.

١٥ - ويعد تحسين حالة المأوى بالاعتماد على الذات خيارا هاما في الأحياء الفقيرة يمكن المقيمين فيها من تلبية ما يحتاجونه وما يفضلونه من حيث السكن، في حدود

مواردهم المالية. وقد أحرزت المبادرات السكنية المتخذة على مستوى المجتمعات المحلية، والتي غالبا ما تنظمها رابطات المقيمين في الأحياء الفقيرة، نجاحا كبيرا في حال اعتراف الحكومات والبلديات الوطنية بها صراحة في برامجها الخاصة بتحسين أحوال الأحياء الفقيرة وخططها للحد من الفقر ودعمها عن طريق الاستثمار في الهياكل الأساسية وتقديم الخدمات الأساسية، بما في ذلك المياه والصرف الصحي، بالاقتران مع تدابير لتأمين حيازة الأراضي والمساكن للمقيمين في الأحياء الفقيرة وإيجاد فرص للعمل. وتشير التجارب أيضا إلى أن الحكومات قد تنظر في اتباع نهج متساهل إزاء التقسيمات غير الرسمية للأراضي، والمعايير والشروط المتعلقة بإنشاء الهياكل الأساسية، وتقبل مبدأ السكن التدريجي وتحسين أحوال المجتمعات المحلية. ويمكن لاعتراف أقوى من القطاع المصرفي الرسمي بالمجتمعات المحلية للأحياء الفقيرة كعميلة محتملة أن يتيح للمقيمين في تلك الأحياء وسائل جديدة للحصول على الائتمان. ومن الخيارات الأخرى إحداث منتجات مالية تلبى الاحتياجات السكنية لمجتمعات الأحياء الفقيرة، وتكون ذات صلة بإنشاء آليات مناسبة لتقاسم المخاطر تسمح بتخفيض تكلفة الإقراض. (يتناول الجزء الخامس من هذا التقرير، وكذلك الجزء المتعلق بالتمويل من التقريرين المرفقين له عن المياه (E/CN.17/2005/2) والصرف الصحي (E/CN.17/2005/3)، المسائل المتعلقة بتمويل السكن والهياكل الأساسية).

١٦ - وتؤدي مصارف المجتمعات المحلية لمواد البناء دورا مفيدا في تحسين حالة الإيواء بالاعتماد على الذات على مستوى المجتمعات المحلية، وذلك في بعض بلدان أمريكا اللاتينية على سبيل المثال. ويمكن شراء مواد البناء محليا، ومن الممكن شراؤها مباشرة بالجملة من المصنعين والموزعين. ويمكن لهذه المرافق أن تتيح أيضا فرصا لمقايضة العمل بمواد البناء وقد تكون وسيلة لبناء القدرات والتدريب الفني. وقد تبين أيضا أن مراكز المساعدة الفنية المنشأة على الصعيد المحلي مفيدة من حيث تلبية احتياجات المقيمين في الأحياء الفقيرة في مختلف مراحل عمليتي تحسين أحوال المساكن ورفع مستوى المجتمعات المحلية. وتشير تجربة البنك الدولي إلى أن هذه المراكز يمكن أن تساعد في الحصول على مواد بناء متينة، واستخدام تقنيات البناء، والمسائل المتصلة بالإدارة المالية، ووضع خطط للادخار في المجتمعات المحلية^(٣).

١٧ - وللسكن التأجيري دور هام بوصفه شكلا من أشكال السكن الميسور التكلفة للفئات الفقيرة ويمكن أن يلبي على وجه الخصوص احتياجات الأسر المعيشية المكونة حديثا والتي لديها أطفال صغار، وقدر ضئيل من المدخرات، وقدرتها الحالية على الادخار محدودة. وقد تتطلب زيادة العرض من المساكن التأجيرية الميسورة التكلفة

استثمارات كبيرة، مما يشير إلى ضرورة حشد استثمارات القطاع الخاص. ويتطلب ذلك بدوره إدراكاً للمبادئ المالية الأساسية التي تدفع بالقطاع الخاص إلى الاستثمار في السكن التآجيري وللعقبات التي يجب تذليلها لزيادة الاستثمار. ويتمثل التحدي الجوهري من حيث السياسات العامة في التوفيق بين هدفين أساسيين هما: توفير معدل عائد معقول للمستثمرين ومستوى تآجيري ميسر للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. فإذا قرر مستثمرون من القطاع الخاص مثلاً تحمل مخاطر السوق المتصلة بالتغيرات في القيمة الرأسمالية للمساكن والتغيرات اللاحقة في مردود الإيجار، فسيطالبون بتعويضهم عن ذلك من خلال تكييف معدل العائد مع المخاطر. وقد يتطلب ذلك بدوره تقديم إعانات إيجار حكومية للمستأجرين ذوي الدخل المنخفض حتى تبقى المساكن المستأجرة في متناولهم^(٤).

باء - ضمان الحياة والحصول على أراض

١٨ - تترتب على عدم ضمان حياة مكان الإقامة العديد من العواقب الوخيمة. فالعيش في سكن غير نظامي على أرض محتلة بغير حق، سواء كانت خاصة أو عامة، يعرض المقيمين في الأحياء الفقيرة بشدة لخطر الإخلاء. كما أن المستوطنات غير الرسمية ليست على العموم صالحة لإقامة هياكل أساسية أو خدمات عامة مثل الإمداد بالمياه، والمجاري، والكهرباء والنقل العام. وكثيراً ما يحرم المقيمون في الأحياء الفقيرة والمستوطنات غير الرسمية من الحق في المشاركة في عمليات اتخاذ القرارات العامة التي لها تأثير مباشر عليهم. وينبغي إيلاء اهتمام خاص، لدى معالجة ضمان حياة الأراضي والحصول عليها، بحالة المقيمين في المستوطنات غير الرسمية الواقعة على ضفاف الأنهار أو الأراضي الرطبة، أو قرب المصانع أو مقابل النفايات، أو في مناطق أخرى غير مستغلة بسبب قلة مناعتها إزاء الكوارث الطبيعية أو المخاطر الصحية أو عوامل تهدد السلامة.

١٩ - وربما كانت تدخلات السلطات العامة في مجال السياسات العامة لضمان الحياة والهياكل الأساسية والخدمات في الأراضي المحتلة بغير حق أمراً حساساً من الناحية السياسية لأنه قد يُؤوّل كاعتراف فعلي بالوضع القانوني للمقيمين فيها. وهذا الاعتراف قد يشجع بدوره الاحتلال غير المشروع لمزيد من الأراضي. لكن عدم تسوية وضع المقيمين في الأحياء الفقيرة يجعلهم راغبين عن الاستثمار في تحسين ظروفهم المعيشية، كما لا يشجع مقدمي الخدمات على تحمل خطر الاستثمار في الهياكل

الأساسية. ولا يمكن معالجة هذه المسائل إلا بدراسة كل حالة على حدة حسب السياق السياسي والاقتصادي.

٢٠ - ويعد قانون الأراضي لصالح الفقراء المعتمد في بيلو هوريزونتي في البرازيل مثلاً عن كيفية سعي إحدى البلديات إلى معالجة هذا الوضع الصعب. فبناءً على قانون تمكيني على الصعيد الاتحادي، علقت السلطة المحلية وخففت مؤقتاً القوانين والقوانين المحلية والمعايير ذات الصلة من أجل تيسير إدخال تحسينات وتسوية الوضع القانوني لحيازة الأراضي. ويمكن ذلك من إجراء مفاوضات فيما بين السلطات العامة، ومقدمي الخدمات والمقيمين في الأحياء الفقيرة لوضع خطة من أجل تحسين أحوال المستوطنات وتسوية وضعها القانوني. وبعد الموافقة على الخطة، قد تصبح أداة قانونية تمكن من تدخل القطاع العام. كما أنها تمكن المقيمين في الأحياء الفقيرة من الاستثمار في التحسينات، والامتثال للقوانين والمعايير المتفق عليها والحصول، في نهاية المطاف، على الاعتراف القانوني وسندات الملكية^(٥). ومن الأمثلة الأخرى في هذا الصدد جنوب أفريقيا والفلبين والهند، التي اعتمدت تشريعات لا تحمي الأشخاص من الإخلاء القسري فحسب، بل تكفل أيضاً عدم نقلهم إلى مكان ثانٍ إلا كحل أخير وتوفير مأوى ميسور التكلفة وخدمات أساسية لهم في تلك الحالة. وفي أفريقيا، يعترف عدد من البلدان قانونياً بنظم الحيازة العرفية القائمة فعلاً وتُنقل سلطة الرقابة على الحصول على أراضٍ إلى المؤسسات العرفية.

٢١ - ومن الخيارات الأخرى التي طبقت بنجاح تعزيز ترتيبات مرنة لحيازة الأراضي. فسري لانكا وناميبيا مثلاً تستخدمان سندات جماعية للملكية في أجزاء كاملة من المستوطنات غير الرسمية. وتمكن هذه السندات سلطات المدن من إدماج أجزاء من المدينة كانت مستثناة من قبل والشروع في عملية تسجيل فرادى ملاك الأراضي داخل هذه الأجزاء وإصدار سندات الملكية لهم في نهاية المطاف. ومن الخيارات الأخرى التي يمكن للحكومات النظر فيها أيضاً لتحسين ضمان الحيازة والحصول على أراضٍ وضع تشريعات بشأن بدائل مرنة أخرى مثل حقوق الشغل الدائمة أو المؤقتة، أو اتفاقات الإيجار، أو استئمانات الأراضي المجتمعية، أو الحماية من الإخلاء غير الشرعي. وتعتبر هذه الترتيبات جذابة لأنها لا تلقي عبئاً مالياً ثقيلاً على عاتق السلطات الحكومية المحلية^(٦).

٢٢ - وينبغي دعم التشريعات بتدابير مثل حملات للدعوة والتوعية لتثقيف المسؤولين الحكوميين والمحاكم ومتعهدي البناء في القطاع الخاص بمسألة الإخلاء. وينبغي التأكيد

بأنه لا ينبغي اللجوء إلى الإخلاء إلا عند الضرورة القصوى، حين يقيم سكان الأحياء الفقيرة مثلاً في أماكن خطرة أو غير صحية، ومنها على سبيل المثال المناطق المعرضة لخطر الكوارث، أو على طرفي السكك الحديدية، أو على مقابل القمامة، وحين يمكن وضع ترتيبات سكنية بديلة. وقد تسفر تلك التدابير عن أفضل النتائج إذا أبدت السلطات الحكومية روحاً قيادية وعزماً شديدين، بمساندة من منظمات غير حكومية وحركات منظمة للفقراء الحضريين. ومن الضروري أيضاً، كما تبين في مختلف البلدان، التوعية بأهمية ضمان الحياة. فالأشخاص الذين يعيشون في أحياء فقيرة قد لا يبالون بخطر الإخلاء أو يشعرون بأن الفوائد من تلك المستندات ليست حافزاً كافياً للوفاء بمتطلبات تستغرق وقتاً طويلاً وغالباً ما تكون بيروقراطية.

٢٣ - ومن المهم، عند صياغة أو تنفيذ سياسة حضرية لحياة الأراضي، أن تعتبر الحكومات بأن المسائل المتعلقة بالحياة لا يمكن أن تعالج بمعزل عن السياسات ذات الصلة بإدارة الأراضي الحضرية وتنمية المدن. وينبغي أن تعد الحياة جزءاً من مجموعة تدابير للسياسة العامة الغرض منها تحسين استخدام الأراضي الحضرية بكفاءة وإنصاف وتحسين الظروف المعيشية للفقراء الحضريين. ومما يكتسي أهمية حيوية الاستفادة من الخيارات المتعلقة بالحياة التي حققت نجاحاً وتبين أنها حافز للناس لاستثمار عملهم ومدخراتهم الخاصة. ومن المهم أيضاً عرض طائفة من الخيارات المتعلقة بالحياة، بما فيها خياراً الملكية والاستئجار، لتلبية الاحتياجات المتنوعة والمتغيرة للمجتمعات المحلية والأسر المعيشية لأجل طويل^(٧). وينبغي للسياسات التي تستهدف تحسين ضمان الحياة والحصول على أراضٍ التركيز على الحقوق المتساوية للمرأة من حيث الملكية والإرث، وفقاً لما يرد في الحملة العالمية لضمان الحياة التي يتولاها موئل الأمم المتحدة.

جيم - استغلال الأراضي والتخطيط الحضري والنقل

٢٤ - يعتبر تنظيم الأراضي والتخطيط الحضري على نحو استباقي من الأدوات الجوهرية للتنمية المستدامة للمدن. وهي تنمية تتطلب اتباع نهج من السياسات المترابطة في استغلال الأراضي والإسكان والبيئة والمواصلات وتقضي كذلك تعاوناً بين المؤسسات المعنية. كما أنها توحى بضرورة دمج الروابط الحضرية الريفية في عمليات التخطيط الوطنية والحضرية.

٢٥ - ويتطلب تخطيط مستقبل المدن إدارة شؤون الأراضي بكفاءة قادرة على التوفيق بين المصالح المتبارية على حياة الأراضي الحضرية والبت على بيئة في كيفية استغلالها. ويمكن أن تتطلب التكنولوجيا والمعدات والموارد البشرية الماهرة المطلوبة لتسيير إدارة شؤون الأراضي بكفاءة تكاليف باهظة. وللحكومات أو السلطات المحلية التي تعمل بميزانيات محدودة أن تنظر

في توسيع قدراتها على إدارة شؤون الأراضي تدريجياً بالاطراد مع اقتناء التكنولوجيا والمعدات اللازمة وتدريب الموارد البشرية المطلوبة.

٢٦ - وجودة عمليات التخطيط مرهونة إلى حد بعيد بتوافر بيانات دقيقة مستكملة وقدرة خبراء التخطيط وصانعي القرار على الاستفادة منها في حل المسائل بطريقة مستنيرة. وهذا يقتضي إمكانية الاستعانة بأدوات حديثة لمعالجة البيانات، من ضمنها إقامة شبكات تربط بين نظم وموارد البيانات والمعلومات الوطنية والدولية.

٢٧ - وقد عمدت البلديات في بعض الأحيان إلى تجربة أدوات جديدة في تخطيط الأراضي وتنظيمها، مثل تقسيم الأراضي على نحو يسمح باستخدامها في خليط من الأغراض، والتنوع في نسب مساحات الأراضي المزودة بالمرافق والخدمات، ونقل حقوق البناء على الأرض دون نقل الحق في ملكيتها، وتخصيص مناطق لحماية البيئة^{(٣)(٨)}. وإقامة مجمعات إدارية من نوع "المراكز الإدارية المتكاملة"، التي يمكن فيها إنهاء جميع الإجراءات الإدارية اللازمة، من شأنه المساعدة في احتزال ما يتطلبه إنهاء الإجراءات الإدارية المتعلقة بتطوير استغلال الأراضي من تكلفة ووقت.

٢٨ - والتنسيق بين استغلال الأراضي وتخطيط النقل لتشجيع أنماط من الاستيطان الرحب تيسر الوصول إلى أماكن العمل والخدمات الحضرية والمدارس ومرافق الرعاية الصحية وتعزز من الاندماج الاجتماعي، مما يقلل من الحاجة إلى السفر، ركن هام في خطط التنمية المستدامة للمدن. وقد أوضحت التجربة أن من الممكن تحقيق نتائج طيبة بالاستعانة بخطة رئيسية مرنة تشجع استخدام مجموعة مثلى من وسائل النقل، تشمل وسائل المواصلات العامة، والسيارات الخاصة، والدراجات، والسير على الأقدام، وذلك من خلال تحديد أسعار مناسبة وانتهاج سياسات لإقامة مستوطنات رحيبة ووضع تدابير تنظيمية.

٢٩ - وتوضح مدن كوريتابا في البرازيل، وكوينكا في إكوادور، وبوغوتا في كولومبيا على سبيل المثال أن اتباع تصميم في التخطيط الحضري ينحو إلى تشجيع استخدام النقل العام والدراجات والسير على الأقدام مع توفير بنية تحتية للنقل العام ونظام لتنظيم أوجه استغلال الأراضي يعملان بكفاءة يُمكن عملية التحول من وسائل المواصلات الآلية الخاصة إلى وسائل المواصلات البديلة، مما يقلل من تلوث الهواء والاكتظاظ والحوادث^(٩). والشراكة العالمية من أجل وقود نظيف ومركبات نظيفة ومركز تبادل المعلومات الخاصة بما الموجود في مقر برنامج الأمم المتحدة للبيئة يدعمان بخطوات نشطة البلدان النامية في التحول إلى استخدام أنواع أنظف من الوقود والسيارات من خلال تبادل التكنولوجيا ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات.

٣٠ - ويوفر قطاع المواصلات غير الرسمي في معظم المدن الكبرى ببلدان العالم النامية خدمات معقولة للنقل والإيصال معول عليها وميسورة الأجر، ولا سيما لدى المستوطنات غير الرسمية. وهو مصدر هام لتوفير العمل وإدراك الدخل، ولا سيما للوافدين الجدد على المدن. ومن ناحية أخرى، يفرض قطاع النقل غير الرسمي تحديات كبرى تجاه التنمية المستدامة للمدن، فكثيرا ما تكون السيارات المستخدمة عتيقة وتحدث تلوثا كبيرا وغير مأمونة، ولا يوجد في العادة لدى مشغليها تأمين يغطي الإصابات أو الأضرار. وقد يؤدي احتدام المنافسة في قطاع النقل غير المنظم وغير الرسمي إلى التهور في السواقة وإلى التنافس مع نظام النقل العام الأمر الذي يُضعف من جدواه الاقتصادية. وتعالج بعض المدن هذه المشاكل بترخيص قطاع النقل غير الرسمي، وتنظيمه، ووضع معايير للمركبات، واشترطات للتأمين، وإبعاد دراجات الأجرة المركبة (pedi-cab) وغيرها من المركبات البطيئة عن الشوارع الرئيسية، وتحديد أعداد المركبات، وتعيين محطات انتظار وتحميل خارج الشوارع المكتظة^(١٠).

٣١ - ويبدو أن القرارات المتعلقة بالتكامل بين استغلال الأراضي وتنمية النقل تتمم خير نتائجها إذا ما جرى التخطيط لها بمشاركة نشطة من البلديات والمنظمات المحلية وإذا ما نفذت على مستوى البلديات. ويتبين من تجربة الكثير من البلدان الأوروبية أن إيكال مسؤوليات النقل الحضري إلى البلديات وتحويلها صلاحية زيادة الإيرادات في إطار بعيد عن المركزية مجال أثبت نجاح هذه السياسات في إقامة نُظم للنقل تساهم في التنمية المستدامة للمدن. وتدخل الحكومات الوطنية أو السلطات الحكومية في الولايات/المقاطعات بوضع سياسات عامة مقوم حاسم لتوفير إطار موات للبلديات لممارسة العمل، بما يشمل تفويض السلطة فيما يتعلق بالقوانين والأنشطة الاستثمارية وضرائب الممتلكات والعقارات^(١١).

دال - المشاركة والشاركة في الإسكان وتوفير الخدمات الحضرية

٣٢ - أدركت الكثير من سلطات المدن أهمية إشراك المنظمات المحلية بصورة مباشرة في عمليات التخطيط وإشراك القطاع الخاص وغيره من الجهات غير الحكومية صاحبة المصلحة في برامج تقديم الخدمات. وأحيانا تعمد البلديات إلى طرح عقود توريد الخدمات في مناقصات عامة تدعو إليها المنظمات المحلية والمنظمات غير الحكومية إدراكا منها أن هذه القنوات أقدر على توصيل الخدمات إلى فقراء الحضر. وحيثما نهض قطاع الأعمال الرسمي بخدمات المياه والصرف الصحي وغيرها من خدمات البنية التحتية، يمكن للسلطات البلدية أن تدعم الخدمات الموجهة إلى الأسر المعيشية الفقيرة أو تلزم المورد الخاص للخدمات بانتهاج أسلوب الإعانات التبادلية الذي يدعم به المنتفع القادر المنتفع الفقير.

٣٣ - والتوسع في تقديم الخدمات إلى فقراء الحضر وترقيتها بالاعتماد على صغار موردي الخدمات خيار هام آخر جدير بالاتباع، ولا سيما في تقديم خدمات المياه والصرف الصحي للأسر المعيشية الحضرية المحدودة الدخل التي تعيش في مناطق يصعب خدمتها بشبكات توزيع المياه والجاري التقليدية. ولا يتقاضى هؤلاء الموردون بوجه عام دعماً، ويقدمون خدمات جيدة بأسعار حسنة بالمقارنة بالموردين الرسميين. وتوحي أدلة متزايدة بأن التعامل مع هؤلاء الموردين ومن خلالهم يتيح في الكثير من المناطق، ولا سيما المستوطنات الصغيرة وأطراف المدن، تحسين خدمات المياه والصرف الصحي وتوسيع نطاقها بتكلفة أقل وبأسلوب أنجع من الحصول عليها من الشبكات التقليدية للقطاع العام أو بالاعتماد على شركات القطاع الخاص الكبيرة^(١٢). (يورد تقرير الأمين العام عن المياه (E/CN.17/2005/2)، والصرف الصحي (E/CN.17/2005/3) خيارات لوضع سياسات عامة وإجراءات يمكن الاستعانة بها من أجل تحسين إمكانيات الانتفاع من خدمات المياه والصرف الصحي).

٣٤ - ويمكن بإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص توفير أداة واعدة للوفاء باحتياجات فقراء الحضر من الإسكان والنقل العام والمياه والصرف الصحي وسائر الخدمات الحضرية. ومن الملاحظ الهامة لهذا النوع من الشراكة أنها في حين قد تتطلب من الشركاء في القطاع الخاص قبول المسؤولية الاجتماعية بالعمل في مناطق توفر هامش ربح ضئيل، فهي تتطلب من وكالات القطاع العام المشمولة بها أن تستجيب بصورة أكبر لحركة السوق وأن تنمي معرفتها بآليات عمل أسواق الأراضي والإسكان وبمفهوم تشاطر المخاطر.

٣٥ - ولكي يغدو عمل الشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص فعالاً، يلزم وضع إطار تنظيمي يتسم بالشفافية والإنصاف والمرونة، ويتضمن حوافز للقطاع الخاص. ومن بين ما توضحه التجربة على سبيل المثال أن لرسوم الخدمات وتقديم الإعانات وقع يمكن أن يكون حاسماً على قدرة موردي الخدمات في القطاع الخاص على الوصول بخدماتهم إلى الفقراء. وتقديم إعانات على أساس الأداء أمر من شأنه تحفيز الشركات الخاصة على تمويل استثمارات مبدئية وله تأثير إيجابي على تقديم الخدمات بتوصيلها إلى عدد أكبر من الفقراء^(١٣). ويمكن بتقديم حوافز ضريبية تشجيع مؤسسات تمويل الرهونات في القطاع الخاص على توفير خدماتها إلى هذه الفئة الاجتماعية. وبسبب تنوع الجهات الفاعلة من القطاع الخاص في تقديم الخدمات الحضرية، بدءاً من صغار الباعة إلى الشركات الكبرى، وإزاء تباين احتياجات المنتفعين من الخدمات، ينبغي إرساء الشراكات على فهم حقيقي للسياق المحلي حتى تستطيع بحق أن تساهم في الوفاء باحتياجات فقراء الحضر.

٣٦ - ومن المفيد بشدة في مجال تقديم الخدمات إلى الفقراء إشراك تنظيمات المجتمع المدني والمنظمات المحلية في الشراكات القائمة بين القطاعين العام والخاص، فهي تتمتع في العادة بحصيلة قيمة من الخبرات المكتسبة في مجال تقديم الخدمات إلى الشرائح المحدودة الدخل في المجتمع وتتوافر لديها معلومات يعول عليها عن أوضاعهم واحتياجاتهم الحقيقية من الإسكان والخدمات المرتبطة به.

ثالثاً - تهيئة بيئة داعمة من السياسات العامة الموجهة إلى فتح أبواب العمل وتنمية المشاريع

٣٧ - تواجه الكثير من المدن في البلدان النامية تحدياً صعباً، فهي تبغي وضع استراتيجيات وسياسات تزيد من إنتاجية المناطق الحضرية وتدعم في الوقت نفسه النمو الاقتصادي الذي يعود بالنفع على الفقراء. وهذا يقتضي في أساسه دمج عدد من العناصر الرئيسية في الخطط الاستراتيجية التي تضعها هذه المدن للتنمية الاقتصادية والحد من الفقر، ومن بينها وضع إطار مترابط من السياسات العامة يتضمن سياسات وصكوكاً تنظيمية تساعد على زيادة إنتاجية المشاريع القائمة وتوفر فرصاً استثمارية جديدة وتفتح أبواباً من العمل تتطلب عمالة كثيفة وتحسن من إمكانيات انتفاع فقراء الحضر بالموارد الإنتاجية وفرص السوق. وتتطلب استراتيجيات النمو الاقتصادي الحضري الذي يخدم مصالح الفقراء الاعتراف بمساهمة القطاع غير الرسمي في التنمية الاقتصادية والعمالة.

ألف - العمل في مجال التشييد

٣٨ - يمكن تبني أساليب العمل التي تتطلب عمالة كثيفة في مجالي التشييد وتنمية البنية التحتية المساهمة في توفير الخدمات اللازمة بشدة مع تهيئة فرص عمل أمام المتعطلين من العمال الحضريين المحدودي المهارة وبناء قدراتهم ومهاراتهم. ويمكن تطبيق أساليب العمل التي تتطلب عمالة كثيفة وتعتمد على الموارد المحلية على مجموعة واسعة من أعمال البنية التحتية، من بينها شق الطرق وتزويد الشوارع بالأرصفة، وتشبيد الجسور الصغيرة وشبكات الصرف، وإقامة شبكات محلية للمرافق الصحية والمياه والمجاري، وتنمية الأراضي ومد شبكات الكهرباء وجمع النفايات الصلبة، وغيرها من الإنشاءات.

٣٩ - وتظهر التجربة في الكثير من البلدان أن النهج التي تسعى صراحة إلى تنشيط العمالة يمكن أن تحقق مردوداً عالياً بتكلفة مماثلة، ويشمل ذلك فتح أبواب كثيرة للعمل وتنمية المهارات المحلية وخلق فئة من صغار المقاولين، والاستعاضة عن الاستيراد باستخدام الموارد المحلية، وتبسيط الصيانة. والأساليب المعتمدة على كثافة العمالة مناسبة بوجه خاص لحل

مشاكل البنية التحتية في المناطق المكتظة في الأحياء الفقيرة. والتحدي هنا هو الوصول بها إلى الحجم المناسب مع اتجاه السلطات الوطنية وسلطات المدن بصورة اعتيادية إلى تفضيل الاستعانة بالتكنولوجيات القائمة على العمالة وعلى استغلال الموارد المحلية كلما كانت مجدية من ناحية التكلفة والكفاءة التكنولوجية. ومن شأن نقل التكنولوجيا في مجالات تقنيات ومواد ومعايير التشييد، من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية وفيما بين البلدان النامية على السواء، أن يشجع ممارسات معمارية تزيد إلى أقصى حد من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمنشآت الجديدة.

٤٠ - ونظام المشتريات أداة عملية يمكن للبلديات أن تستغلها لتنشيط العمالة في ظل ظروف عمل لائقة فضلا عن تعزيز الأهداف الاجتماعية والبيئية الأخرى. ويمكن للسلطات المحلية أن تعطي الأولوية للشركات المحلية الصغيرة في عقود توريد الخدمات الحضرية الأساسية. وتظهر التجربة أن تنظيم مناقصات لتنفيذ الأشغال العامة وتوريد الخدمات العامة من شأنه التشجيع على إقامة المزيد من المشاريع إذا جرت في صورة سلسلة من العقود الصغيرة مع هيئة الإمكانية للمقاولين المحليين للحصول عليها من خلال تبسيط إجراءات المناقصات.

٤١ - وقد استخدم نظام التعاقد مع الجماعات المحلية كشكل من أشكال المشتريات التي تعود بالنفع على الفقراء، حيث تدخل جماعة محلية في اتفاق تعاقد مع الحكومة المحلية للقيام بأشغال تحسن من الأوضاع المعيشية المحلية. والجمع بين العقود المبرمة مع الجماعات المحلية والنهج القائمة على العمالة يوفر بخاصة مزايا كثيرة من حيث تمكين المجتمعات المحلية وفتح أبواب العمل وإدراك الدخل، وكذلك بناء القدرات وتنمية الشراكات^(١٤). وتخلق هذه الترتيبات أيضا الإحساس بالملكية لدى أفراد المجتمع المحلي وتجعلهم يشعرون بالفخر لانتمائهم له وتبقي على الأرباح داخل دائرة المجتمع المحلي وتحسن من الشفافية في استخدام موارد البلديات.

باء - تعزيز تنمية المشاريع الصغيرة

٤٢ - يمكن للسلطات المحلية أن تنهض بدور جوهري في صياغة سياسات مناسبة تدعم تنمية المشاريع الصغيرة بوسائل من بينها وضع إطار تنظيمي يتميز بحسن الإعداد والشفافية، وتيسير إمكانيات الاستفادة من الأصول الإنتاجية والمرافق، وتحويل العمالة غير الرسمية إلى عمالة رسمية. ويمكن بوجه خاص للسلطات المحلية أن تلعب دورا هاما في تشجيع المشاريع الصغيرة على التقيد بقوانين العمل ومعايير السلامة. وقد أظهرت البحوث التي أجرتها مؤخرا منظمة العمل الدولية أن المشاريع الصغيرة التي تتقيد بمتطلبات التسجيل توفر وظائف أكثر

بمرور الوقت من المشاريع التي لا تتقيد بها. غير أن تكلفة تحويل العمالة إلى عمالة رسمية وأعباء الضرائب المحلية كثيرا ما تشكل عوائق كأداء أمام عدد كبير من أصحاب المشاريع الجديدة. وقد أدى تبسيط إجراءات التسجيل في بلدية مدينة ليما، إلى زيادة عدد المشاريع المسجلة بأكثر من ثلاثة أضعاف، حيث ارتفع من ١ ١٠٠ إلى ٤ ٠٠٠ مشروع فيما بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٠. وقد اختزلت البلدية حوالي ٤٥ خطوة إدارية إلى ١٢ خطوة، مما قلل من الوقت المطلوب للانتهاء من الإجراءات من ٧٠ يوما إلى يوم واحد فقط. وعلاوة على ذلك، فقد أسست البلدية مكتبا لاستشارات الأعمال التجارية يساعد ٢ ٥٠٠ عميل في المتوسط في الشهر^(١٥).

٤٣ - ويمكن لدعم تنمية المشاريع الصغيرة زيادة الاهتمام بالتوعية بفوائد الامتثال للقوانين واللوائح وتقديم مساعدات تقنية عوضا عن توقيع الغرامات على عدم التقيد بها. فالامتثال يحقق فوائد عملية للمشاريع الصغيرة حيث يزيد من إمكانياتها في الحصول على الدعم والخدمات. وإشراك العناصر المتأثرة مباشرة بالسياسات العامة إشراكا إيجابيا في استعراض أو إصلاح هذه السياسات من شأنه أن يحشد التأييد لهذه السياسات ويرفع من معدلات الامتثال لها.

٤٤ - ومن التحديات الكبرى التي تواجه المشاريع التجارية الجزئية والصغيرة إمكانية الحصول على قروض من الأسواق الائتمانية الرسمية لتجنب دفع أسعار الفائدة الباهظة الشائعة في الأسواق غير الرسمية. وبوجه عام، يتسم سوق تمويل المشاريع الجزئية والصغيرة بالارتفاع النسبي في التكاليف الإدارية، وهو أمر يمكن تداركه باستحداث أساليب مبتكرة لتسيير الخدمات المالية، وتعديل البنى التحتية المؤسسية، وإصلاح السياسات المتبعة في هذا الشأن. ويمكن لصناع السياسات معالجة النقص في الخدمات المالية المحدودة النطاق بإقامة مصارف مشتركة بين القطاعين الخاص والعام في المجتمعات المحلية، وتخفيف الضمانات المطلوبة، وتقديم ضمانات للقروض أو إعانات لتخفيض أسعار الفائدة.

٤٥ - وإلى جانب تيسير إمكانيات الاقتراض، يمكن أيضا للمشاريع الصغيرة أن تنتفع، من حيث الكفاءة والإنتاجية، من تحسين قدراتها على الاستفادة من التكنولوجيا والتدريب والمرافق العامة، بما في ذلك الكهرباء والماء والصرف الصحي والاتصالات السلكية واللاسلكية. وبالنظر إلى طابع "المنفعة العامة" الذي تتسم به المعلومات الكثيرة المتوافرة عن التكنولوجيات والأسواق، قد تود الحكومات والسلطات المحلية تدعيم سبل الحصول على المعلومات ونشرها لصالح المشاريع الصغيرة. ويمكن للإنترنت أن تيسر هذا المسعى إلى حد بعيد.

٤٦ - وكثيراً ما تمثل المشاريع الجزئية التي تدار من المنزل مصدر الدخل الوحيد للعمال في القطاع غير الرسمي. وينتفع العاملون في هذه المشاريع من خدمات الرعاية الصحية والتوعية بالتدابير الصحية وتدابير السلامة التي تقدمها السلطات العامة. وبالإضافة إلى ذلك يمكن وضع سياسات تسمح بتجارة الشوارع مع ضمان السلامة العامة وعدم عرقلة حركة السير أو المرور. وينبغي كمبدأ عام الاسترشاد عند وضع السياسات العامة بإدراك قيمة تجارة الشوارع للفقراء باعتبارها مصدراً للدخل وفرصة لشراء السلع بأسعار زهيدة على السواء.

جيم - معالجة احتياجات الفئات الخاصة من العمالة

٤٧ - ما برحت الكثير من مدن البلدان النامية تعاني من ارتفاع معدلات البطالة لدى شباب الحضر، وهي مشكلة تتفاقم بفعل استمرار الهجرة من الريف إلى المدن. وشباب الحضر بحاجة إلى الانخراط بصورة نشطة مباشرة وإيجابية في الحياة في المدينة. وفتح أبواب التعليم والتدريب المهني على المهارات اللازمة للأعمال التجارية والتمهن على أيدي الحرفيين، وتوفير التوجيه كلها أساليب مفيدة تزيد من فرص العمل أمام شباب الحضر وتوفر أساساً لتوفيق مهاراتهم مع المهارات المطلوبة في أسواق العمل الحضرية.

٤٨ - ومساعدة الشباب، ذكورا وإناثا، على بدء مشاريع جديدة استثمار حسن في المستقبل. وتوفير الدعم المالي والإداري والتقني مقوم بالغ الأهمية في السنوات الأولى من عمر المشاريع الجديدة. وكلما زاد الدعم المقدم إلى أصحاب المشاريع من الشباب في السنوات الأولى، زادت فرصتهم في إقامة مشاريع قادرة على الاستمرار والازدهار في السنوات التالية.

٤٩ - والنوجه إلى المرأة الشابة ومعالجة احتياجاتها وأحوالها الخاصة أمراً جديراً بالاهتمام البالغ. وقد يلزم تنظيم برامج خاصة للمساعدة لتيسير بناء قاعدة محلية من الأعمال الحرة بين صفوف النساء الفقيرات العاملات في القطاع غير الرسمي ممن يجدن باب الفرصة لإقامة مشاريع خاصة بهن ضيقاً. ويمكن أن تتضمن هذه البرامج توفير إمكانيات للحصول على قروض صغيرة بشروط مواتية وبرامج تدريب خاصة على الوصول إلى الأسواق وتقديم استشارات في مجال الأعمال التجارية. ويمكن أن يكون من المفيد في هذا السياق تكوين نقابات للمرأة العاملة في القطاع غير الرسمي لتمثيلها في المشاورات أو المفاوضات مع السلطات المحلية.

٥٠ - وقد اتبعت مدينة كوتونو نهجاً متكاملًا يجمع بين تقديم المساعدات المالية وغير المالية. وبالاعتماد على أنظمة الادخار والائتمان القائمة، تأسس صندوق للضمانات المتبادلة يقدم تسهيلات ائتمانية لمجموعات من ربات المشاريع. وعماد هذا النهج بناء القدرة على تكوين الجمعيات وتنظيم المبادرات الجماعية. وتأسس مركز ذاتي الإدارة للمرافق المشتركة

بدعم من البلدية تستفيد منه مباشرة أكثر من ٢٠٠٠ امرأة. ولدى هذه المجموعات الآن علاقات عمل جيدة بالمصارف المحلية والسلطات البلدية. وقد دفع نجاح هذه المجموعات وذيوع أمرها إلى تكرار هذا النهج في مدن أخرى في بنن^(١٦).

٥١ - وقدمت منطقة أمهرا الإدارية في إثيوبيا نموذجا طيبا آخر، حيث نظمت جمعيات ربات المشاريع الجزئية معرضا تجاريا رائدا عرضت فيه منتجاتها في قلب المدينة. وعلى إثر النجاح التجاري الذي حققته ربات المشاريع - حيث زادت حصيلة اليوم الواحد من مبيعاتهن عن عائدهن الشهري الاعتيادي - تسارع الإقبال على الانضمام إلى تلك الجمعيات وارتفعت مساهمات العضوات. وبالتشاور مع سلطات المدينة، اختير الآن أحد مفارق الطرق المركزية لتنظيم معارض تجارية بصفة منتظمة^(١٧).

٥٢ - وفي بعض بلدان أمريكا اللاتينية، زاد الإقبال العام على برامج رعاية الأطفال المحلية بين الآباء والأمهات العاملات، ولا سيما غير المتزوجات^(١٨). وتتولى نساء من أفراد تلك المجتمعات المحلية رعاية عدد من أطفال الجيران في منازلهن. ويتشارك آباء وأمّهات الأطفال مع السلطات المحلية في تحمل تكلفة اللوازم المطلوبة وسداد رواتب المشرفات على أعمال الحضانة النهارية هذه. ويقبل كثيرون على التبرع بأغذية لإطعام الأطفال. والتنوعية بالمبادئ الأساسية للصحة العامة جزء لا يتجزأ من جدول النشاط اليومي للأطفال.

رابعا - حشد الموارد المالية

٥٣ - وفقا لموئل الأمم المتحدة، تقل المساعدات المالية الدولية المتعددة الأطراف والثنائية التي تخصص سنويا للسكن والبنى التحتية في المناطق الحضرية عن ٥ بلايين دولار، وتنفق نسبة أقل من ٢٠ في المائة من هذا المبلغ على تحسين أحياء الفقراء. وفي حين أن استثمارات قطاع الشركات التجارية في البنى التحتية ارتفع بخطى سريعة أثناء التسعينات إذ تجاوز ما مجموعه ٧٥٠ بليون دولار على امتداد الفترة من ١٩٩٠ إلى ٢٠٠١، فإن نسبة لا تتجاوز ٥ في المائة من هذا المبلغ خصصت لأحياء الفقراء وغيرها من المستوطنات البشرية غير الرسمية. ويقدر بأن تكلفة تحقيق الهدف - ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية، ألا وهو تحسين حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون نسمة من سكان هذه الأحياء بحلول عام ٢٠٢٠، بما يتراوح بين ٧٠ و ١٠٠ بليون دولار^(١٨).

٥٤ - غير أن التمويل الخارجي لا يمكن أن يوفر في أحسن الأحوال سوى جزء صغير من الموارد المالية المطلوبة لتلبية احتياجات فقراء المناطق الحضرية من حيث السكن والبنى التحتية والخدمات الحضرية. كما يمكن أن تشكل التحويلات المالية التي ترد من العاملين في الخارج

مصدرا هاما من مصادر تمويل الإسكان^(١٩). ومع ذلك، فإن رأس المال المحلي، العام منه أو الخاص، ما برح يمثل مصدر التمويل الرئيسي الممكن، على الرغم من المشاكل المتواصلة التي تعترض حشد مثل هذه الموارد في البلدان الفقيرة.

٥٥ - وللفقراء مجموعة متنوعة من الاحتياجات، تشمل رأس المال العامل اللازم للمشاريع الصغرى وخدمات التحويل المالي والدفع والتأمين والقروض لشراء المساكن والرسوم المدرسية والطوارئ، ويتعذر تلبية هذه الطائفة الواسعة من الاحتياجات بسهولة عن طريق نوع واحد من المؤسسات المالية. وعليه، فإن على السياسات العامة أن تستهدف، من ضمن الأمور الهامة التي تستهدفها، تشجيع الأنشطة المالية التي لا تستثني أحدا عبر تطوير المؤسسات المالية والمنتجات المالية التي تلي احتياجات الفقراء.

٥٦ - وعادة، تشكل مصارف التنمية والمصارف البريدية والمصارف الزراعية والمؤسسات المصرفية العامة الأخرى مصدرا هاما من مصادر تزويد الفقراء بقروض. وهي تقوم في العديد من الحالات، مقام الوسيط الذي ينقل القروض من مصارف التنمية المتعددة الأطراف أو الجهات المانحة إلى برامج ومشاريع التنمية التي يستفيد منها الفقراء. ومؤخرا، أدت المنظمات المحلية والمؤسسات المالية الصغرى دورا أكثر بروزا في تزويد الفقراء بالخدمات المالية.

ألف - تعزيز اتباع النهج التي تتمحور حول المجتمعات المحلية في تمويل البنى التحتية والسكن

٥٧ - حققت المنظمات المحلية نجاحا ملحوظا في مجالات بناء المساكن والخدمات من مثل الصحة والمياه والصرف الصحي. ومن المهام المركزية التي تتولاها هذه المنظمات الاضطلاع بأنشطة في مجالي الادخار والإقراض، فتجمع الناس بشكل منتظم ومتواصل لاتخاذ قرارات بشأن الإقراض بحيث تلي ما لدى أفراد هذه المجتمعات من احتياجات فردية أو جماعية. وتعلم هذه العملية المشاركين فيها أصول إدارة استثمارات المجتمع المحلي وكيفية النفاذ إلى مصادر التمويل الخارجية. ويمكن أن تكون هذه الأنشطة في مجالي الادخار والحصول على القروض ضرورية لتلبية احتياجات المجتمعات المحلية على مستوى تحسين المساكن وتوليد الدخل والرعاية الاجتماعية والحصول على قرض عاجل وتحسين الظروف البيئية^(٢٠).

٥٨ - وإن إقامة المنظمات المحلية شبكات في ما بينها يمكن أن ييسر عليها تبادل الخبرات وزيادة إمكانية الحصول على المزيد من الموارد المالية مع ازدياد الفرص التي تتيح جمع المخاطر لاحتوائها، وتعزيز القدرة على التفاوض مع الوكالات الخارجية. كما يمكن أن تؤدي هذه الشبكات إلى تشكيل صندوق مشترك، على نحو ما تشير إليه التجارب في عدة بلدان آسيوية منها تايلند وكمبوديا. وبدأت هذه الشبكات تعمل مع البلديات وغيرها من المنظمات المحلية

على مسائل حاسمة في حياة الأفراد، من مثل حقوق المواطنين والسكن والرعاية الاجتماعية ومؤسسات المجتمعات المحلية وبيئتها وصحة أعضائها.

٥٩ - وفي ما يتعلق بقروض الإسكان، وعلى الرغم من بلوغ مستوى معين في توفيرها عبر تشكيل شبكة، فإن هذه الشبكة ما برحت تستدعي في كثير من الأحيان اعتمادات خارجية لتمكينها من تزويد الفقراء بما يكفي من التمويل. وإضافة إلى ذلك، يصعب على العديد من المجتمعات المحلية الفقيرة توفير التكلفة اللازمة لشراء الأرض وبناء المساكن في آن معا. وفي تلك الحالات قد تكون الحكومة قادرة على منح قطع من الأرض إلى مجموعات من هذه المجتمعات، تقوم هي بعدئذ بالاقتراض جماعيا لدفع تكاليف بناء المساكن. وفي بعض البلدان، قدمت صناديق متجددة الموارد دعمها المالي لإجراء تحسينات واسعة النطاق في مساكن فقراء المناطق الحضرية والبنى التحتية المرتبطة بها. ومن الأهمية بمكان أن تدار هذه الصناديق بالتشارك بحيث ترد احتياجات مستخدميه في أحكام وشروط عقد القرض.

٦٠ - واستخدمت برامج الادخار في المجتمعات المحلية والمخصصة للإسكان استخداما مثمرا، إذ جمعت مدخرات الأفراد في شكل ائتمانات قانونية، ما وفر آلية لجذب أموال إضافية والحماية من التخلف عن الدفع، وللحصول عن طريقها على إعانات. ويمكن استخدام الأموال لشراء مواد البناء من الأسواق المحلية ولدفع أجور العمال أو لتأمين الدفعات الأولى لشراء أرض.

٦١ - وترى الجهات المانحة أن تمرير الدعم المالي عبر إحدى المؤسسات المحلية هو إحدى الوسائل التي ترفع من نسبة الأموال التي تصل مباشرة إلى أيدي الفقراء^(٢١). واتضح من التجربة أن إشراك المجتمع المحلي في إدارة مثل هذه المؤسسات تؤدي ثمارا، إذ أنها وزعت الاعتمادات بطريقة عكست احتياجات المجتمعات المحلية^(٢٢). وإن هذا النوع من المؤسسات التي تدار محليا بغية تنفيذ مبادرات المجتمعات المحلية تعمل أفضل في المدن أو المناطق التي تضم منظمات محلية تمثل الجميع أو منظمات غير حكومية محلية عريضة القاعدة.

٦٢ - وتنحو المنظمات المحلية إلى معالجة مشاكل السكن بطريقة متكاملة، فهي تعالج في آن معا مسألتى البنى التحتية والخدمات في المجتمعات المحلية. غير أن الأمر ما زال يستدعي ربط هذه المبادرات بتوفير بنى أساسية وخدمات واسعة النطاق، من مثل شبكات الصرف الصحي على صعيد المدينة ككل أو التخلص من النفايات الصلبة^(٢٣). وفي وسع الجهات المانحة تكملة المساهمات التي تقدمها إلى الصناديق المحلية عبر تغطية تكاليف ربط المجتمعات المحلية بشبكات البنى التحتية والخدمات.

باء - تعزيز برامج تقديم التمويل الصغير وتوسيع نطاقها

٦٣ - على نحو ما تبين في العديد من البلدان، يشكل تقديم تمويل صغير آلية تمويل واعدة تتلاءم وخصائص القطاع غير الرسمي وبرز كمصدر من المصادر المالية التي تساعد المجتمعات ذات الدخل المحدود^(٢٤). وتطورت مؤسسات التمويل الصغير فأصبحت قادرة على تلبية بعض ما لدى الفقراء من احتياجات مالية، لاسيما في مجال منحهم قروضا رأسمالية عاملة قصيرة الأجل إما لبدء أعمال تجارية ضيقة النطاق أو لتوسيعها.

٦٤ - وشهدت السنوات الأخيرة بعض التنوع في مجال التمويل الصغير، إذ اتجه هذا التمويل نحو دعم استثمارات الفقراء المتزايدة في تحسين مساكنهم، ما بين أن العديد من المنازل تستخدم أيضا كأماكن لأعمالهم التجارية في آن معا. وكشفت دراسات مختلفة عن وجود ما يربو على ٤٠ برنامجا من برامج التمويل الصغير في آسيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي وأفريقيا^(٢٥). وفي بعض الحالات، اتسع نطاق هذه البرامج لتقدم تمويلا صغيرا للمشاريع الصغيرة، وهو ما يبين مرة أخرى أن المنازل تستخدم كمنازل وأماكن للعمل في آن معا. وفي حالات أخرى، انبثقت مؤسسات التمويل الصغير من المجموعات المحلية المناصرة لتوفير المساكن^(٢٦).

٦٥ - غير أن ثمة قيودا تحول دون تطور القدرات المالية الفعلية لمؤسسات التمويل الصغير. وربما تحتاج المشاريع الصغيرة التي تنجح في توسيع أعمالها إلى رأسمال يتجاوز مقداره ما يمكن أن توفره لها مؤسسات التمويل الصغير، وقد تواجه صعوبات في الحصول على تمويل من المصارف. ورهنا بمدى تطور المصارف وأسواق رأس المال، في وسع المصارف الإنمائية العامة أو المصارف الخاصة تأدية دور هام في عملية التوسط المالي وتوليد السيولة المالية. وإن اعتمادات الضمان التي تعطي للمشاريع التجارية الصغيرة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تساعد المشاريع الصغيرة والمتوسطة على الحصول على منفذ على التمويل الذي تمنحه المصارف. وتمثل أنظمة تحديد مدى أهلية هذه المشاريع للحصول على قروض بديلا آخر لجعل القروض المصرفية أقل تكلفة عليها وحصولها عليها أكثر يسرا.

٦٦ - وما برح مقدار الأموال المتوافرة لمنح تمويل صغير يخصص للسكن بعيدا كل البعد عما يلزم توفيره لتلبية طلبات فقراء السكان الذين لا ينفك عددهم يتزايد في المناطق الحضرية. ويلزم توسيع نطاق التمويل الصغير المخصص للإسكان للتمكن من بلوغ شرائح أوسع من السكان الذي يحتاجون إلى هذه الخدمات. وما زالت هذه المؤسسات دون المستوى اللازم لتوفير التمويل الأطول أجلا والأعلى قيمة الذي يستدعيه شراء منزل أو معدات رأسمالية باهظة الثمن، مع أنه يمكن أن تسلك هذا المسلك. ويمكن أيضا للمصارف التجارية

والمؤسسات المالية المعنية بالإسكان أن تساهم مساهمة هامة في تمويل الأسر المعيشية الفقيرة، وذلك بتقديم خدماتها إلى المجتمعات المحلية التي لا تدخل في عداد زبائن المعتادين ذوي الدخل المرتفع والمتوسط إلى من دونهم.

٦٧ - ولكي تنمو مؤسسات التمويل الصغير وتنوع أنشطتها، يلزم تعديل السياسات والنظم لتتلبى احتياجات هذه المؤسسات بطريقة أفضل. وإضافة إلى ذلك، يتعزز توفير التمويل الصغير إلى حد كبير عبر إنشاء نظام إعانات يكون واضحا وشفافا ومنصفا وعبر توطيد الصلات القائمة بين المدخرات والإعانات والقروض. وفي وسع مؤسسات التمويل الصغير أن تشكل، عبر إقامة شبكة من العلاقات بينها، مجموعة ضغط تعمل بشكل فعال لتغيير السياسات العامة من أجل دعم زيادة الخدمات المالية التي تقدم إلى الفقراء^(٢٧).

جيم - استحداث الآليات والمؤسسات المالية التي تتمحور حول السوق

٦٨ - أدت آثار اللامركزية وتوسع المناطق الحضرية السريع مجتمعة إلى جعل المدن حتى أكثر حاجة إلى توفير البنى التحتية وحشد الموارد لتوفيرها. وغالبا ما تواجه الحكومات المحلية نقصا كبيرا في الموارد اللازمة للاستثمار في البنى التحتية، إذ يتعين عليها تدبير أمرها بالتحويلات المالية الضئيلة التي تتلقاها من الحكومة المركزية والطلبات التي تتنافس على الموارد الميزانية الشحيحة.

٦٩ - وفتح العديد من البلدان النامية مصارف إنمائية محلية لمساعدة الحكومات المحلية على تمويل الاستثمارات. وتدير بعض هذه المصارف مجموعات من القروض التي أعطتها مصارف إنمائية متعددة الأطراف ومصادر حكومية، بينما تقوم مصارف أخرى غيرها مقام الجسر مع الأسواق المقرضة الخاصة، فتقترض من الأسواق المحلية أو الأجنبية بضمانات من الحكومة المركزية في أغلب الأحيان. وبنسج القطاع المالي، يمكن جعل هذه المصارف الإنمائية أكثر ارتباطا بالسوق ورفع مقدار الموارد الطويلة الأجل التي تقدمها الأسواق المقرضة الخاصة وتقديم طائفة واسعة من الخدمات التي تنصب على تلبية احتياجات الحكومات المحلية. وفي وسع هذه المصارف التنافس مع المؤسسات المالية الأخرى على أساس ميزات التنافسية المتمثلة في معرفتها للقطاع الحكومي المحلي. ويجوز أن تكون المصارف الإنمائية المحلية قادرة على الاستدانة لآجال طويلة من الأسواق الخاصة ومنح هذه الديون لجهات محلية تستثمرها كأولوية في البنى التحتية المحلية.

٧٠ - وللبلديات التي تمتلك مكانة وسجلات مالية جيدة ورتبة جدارة ائتمانية مرضية وتقترب مشروعا سليما، حظ شديد في تلبية بعض احتياجاتها الاستثمارية عبر الإفادة من أسواق السندات المحلية^(٢٨). ويمكن أن تصدر الحكومات المحلية سندات تقوم على قدرتها على

تسديد ديونها من الضرائب، أو سندات تدر إيرادات من مشاريع محددة، من مثل إمدادات المياه والطرق السريعة التي تصدر بشأنها سندات.

٧١ - أما في ما يتعلق بالتمويل عبر السندات البلدية، فيتمثل التحدي في توسيع مجموعة الأموال المخصصة للحكومات المحلية بالإفادة من مدخرات الأفراد والمؤسسات الخاصة. وينبغي أن يتلائم تطوير أسواق السندات البلدية المحلية مع بذل الجهود اللازمة لتحسين قاعدة إيرادات البلديات والإطار المؤسسي اللذين تقدم في إطارهما الخدمات البلدية. كما يلزم اعتماد آليات فعالة لتنويع المخاطر ونقلها.

٧٢ - يلزم على السلطات البلدية التي تعتزم إصدار سندات أن تحصل على رتبة جدارتها الائتمانية من وكالة مُعترف بها مختصة بهذا الأمر. وإن ضمانات السندات - سواء التي تقدمها الحكومة المركزية أو مؤسسة مالية دولية ما، تزيد من فرصة الحصول على التمويل، لكن لا يلزم اللجوء إليها إلا في ما ندر. ويلزم أن تنصب الجهود المنسقة التي تبذلها المصارف التجارية والجهات التي تضمن الديون والمستثمرون المؤسسيون ومؤمنو السندات ومشغلو المرافق العامة وواضعو النظم والحكومات المركزية والمحلية على خلق الظروف اللازمة لتطوير الأسواق المقرضة المحلية لتمويل البنى التحتية المحلية.

٧٣ - والمصارف الائتمانية المحلية وأسواق السندات لا تنفي إحداها الأخرى؛ فهي بالفعل تؤدي أدورا متكاملة إذ تقدم إلى الحكومات المحلية مختلف الخيارات للتمويل والاستثمار في البنى التحتية وغيرها من الاستثمارات. وفي حين أن الحكومات المحلية التي تمتلك سجلا ماليا جيدا قادرة على الإفادة مباشرة من أسواق السندات البلدية المحلية، يعتمد غيرها على القدرات المؤسسات المالية مجتمعة للحصول على قروض طويلة الأجل^(٢٩).

دال - المساعدة الفنية والمالية

٧٤ - يمكن أن تتعزز الجهود التي تبذلها البلدان النامية لحشد الموارد المالية المحلية عبر الدعم الذي تقدمه الجهات الدولية الشريكة في التنمية. وفي وسع وكالات التنمية الثنائية والمؤسسات المالية الإقليمية والمتعددة الأطراف المساعدة في تطوير القطاع المالي وبناء القدرات على إدارة الشؤون المالية، في حين أن البلديات والسلطات المحلية تحتاج إلى دعم خاص لبناء قدراتها على إدارة الاعتمادات، وجمع الإيرادات، ومنح العقود إلى الجهات التابعة للقطاع الخاص المعنية بتقديم الخدمات. ويمكن أن تؤدي الجهات المتعددة الأطراف الشريكة في التنمية دورا أساسيا للوساطة عبر جمعها الجهات الشريكة في التنمية والجهات الشريكة المالية، واختبارها ميدانيا الآليات المالية التي تحشد رأس المال المحلي للتنمية في المناطق الحضرية.

ويجوز أن تستدعي الحاجة تقديم المساعدة لتعديل الأطر التنظيمية لتبيان أوضاع أسواق رأس المال المحلية والدولية.

٧٥ - ويشكل منح الهبات والاستثمار في الأسهم وتقديم ضمانات للقروض بعض الأشكال الخاصة من أشكال المساعدة المالية التي يمكن، إن نُفذت مجتمعةً وهذا أفضل، أن تحشد رأس المال المحلي في سبيل بناء المستوطنات البشرية وتحسين أوضاع أحياء الفقراء. وتأتي المنظمات غير الحكومية في صدارة الجهات المرشحة لتلقي الهبات، لاسيما تلك التي تدعم أنشطة در الدخل في أوساط سكان أحياء الفقراء ومنظمات فقراء المناطق الحضرية. ويعود الاستثمار المساهم في رأس مال المؤسسات المالية الصغرى عليها بفوائد حمة إذ أنه يعزز قاعدة رأس مالها ويساعدها على إعداد حافظات قروضها غير المدفوعة على امتداد الزمن. ويصح هذا الأمر بصفة خاصة بالنسبة للمؤسسات التي تسعى إلى تنويع حافظات القروض التي تمنحها بحيث تتعدى المؤسسات التجارية الصغيرة لتشمل تحسين المساكن وتنفيذ برامج لدفع المستأجرين إلى شراء مساكنهم. ويمكن لضمانات القروض، من قبيل الاستثمار في الأسهم، أن تحشد رأسمالا إضافيا لبدء أعمال تجارية ضيقة النطاق وتحسين المساكن وأوضاع أحياء الفقراء. وتشكل هذه الضمانات عامل اطمئنان للمؤسسات المقرضة إذ أن الجهة الضامنة تتعهد بالوفاء بالتزاماتها في حال لم يسدد المقرض قروضه. ويمكن لهذا العامل أن يحث المؤسسات المقرضة على منح مزيد من القروض التي ما كانت لتمنحها في حال وجود مخاطر سواء وهمية أو فعلية تبرر ذلك. وفي وسع الجهات الضامنة، من جهتها، أن تضمن السندات التي تصدرها السلطات في المدينة والسلطات المحلية لتمويل البنى التحتية^(٣٠).

خامسا - المضي قدما: صوب وضع إطار للعمل

٧٦ - يلزم وضع نهج جديدة في تخطيط المستوطنات البشرية وبنائها. ويجب أن تشمل هذه النهج التخطيط الحضري وبناء المساكن؛ وتوفير المياه الصالحة للشرب وخدمات الصرف الصحي والتخلص من النفايات الصلبة وخدمات التعليم والرعاية الصحية والنقل والعمل وإنشاء المشاريع التجارية. وبينما توجد في سائر أرجاء العالم أمثلة على أثر السياسات والبرامج المحلية في التخفيف من حدة الفقر في المناطق الحضرية، ما زال العالم يواجه تحدي العثور على حلول للحيلولة دون اتساع أحياء الفقراء والمستوطنات غير الرسمية في المدن وعلى صعيد البلد ككل. ويقتضي تكافل المناطق الريفية والحضرية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية اعتماد نهج في المستوطنات البشرية المستدامة يتسم بالتوازن ويجعل كل منطقة من هذه المناطق تدعم الأخرى. وفي أحياء الفقراء والمستوطنات البشرية غير الرسمية التي تقيم فيها أغلبية سكان الحضر السريع التزايد،

يتعذر فصل تنمية المدن بطريقة مستدامة عن تحسين أوضاع أحياء الفقراء وإدماج أولئك الذين يعيشون في تلك المناطق في الاقتصاد الحضري الواسع.

٧٧ - ويبدو أن السياسات النافعة للفقراء التي تضعها الحكومات والبلديات تتسم بفعالية قصوى حينما تقوم بدعم البرامج أو الاستراتيجيات التي تتمحور حول المجتمعات المحلية. واتضح من التجربة أن أبرز الأمثلة على تحسين أوضاع أحياء الفقراء هو ما جرى على صعيد المجتمع المحلي حيث نجحت المنظمات التي ولدت من أوساط سكان أحياء الفقراء، التي اتخذت شكل المجالس القروية أو جمعيات سكان أحياء الفقراء، على سبيل المثال، في بناء قدراتها على تحسين منازلهم وأحيائهم. وتبين أن اعتبار صناع السياسات فقراء المناطق الحضرية عملاء التغيير لا قيمة له في مجال تمكين الفقراء للخروج من الحلقة المفرغة التي توقعهم في شرك الأحياء الفقيرة وإرساء الشراكات مع السلطات المحلية من أجل تنفيذ برامج تناصرهم وتتمحور حول المجتمعات المحلية.

٧٨ - وتقوم إحدى عمليات التعليم الهامة على مشاركة جميع الجهات المعنية مشاركة تامة في صنع القرارات وتنفيذها. وعلى الحكومات والسلطات اأخلية تأدية الدور الطليعي في وضع القواعد التي تمكن مختلف الجهات المعنية من تأدية الأدوار التي تضمن تحقيق الشراكات لأفضل النتائج. ولكي تدوم الشراكات لا بد من تخصيص الوقت الكافي اللازم لتعرف كل جهة على الأخرى وتبني جسور الثقة في ما بينها وتعتاد على العمل سوية^(٣١). وفي سبيل التوصل إلى ذلك، على السلطات الحكومية بناء قدراتها على إطلاع شركائها على المبادئ الرئيسية التي تقوم عليها المشاركة وعدم استثناء أي كان من عملية صنع القرارات. ويمكن لتعزيز التعاون والتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة وبينها وبين غيرها من الوكالات الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف أن يؤدي إلى تشكيل قاعدة صلبة لتزويد الحكومات والسلطات المحلية بمساعدة أكثر فعالية لبناء مثل هذه القدرات.

٧٩ - وما برحت المساواة بين الجنسين تمثل أحد التحديات الخاصة التي تواجهها معظم البلدان. وحتى في البلدان التي تسري فيها قوانين تمكينية متعلقة بالمساواة بين الجنسين، غالبا ما تحول الأوضاع الاجتماعية والثقافية السائدة دون تمتع النساء تمتعا تاما وعلى قدم المساواة مع الرجال باقتناء الأراضي والمساكن والممتلكات.

٨٠ - ولا بد، في سبيل حشد كل ما أمكن من رؤوس الأموال واجتذاب الوسائل المالية من مصادر خارجية للتسريع من عجلة تنفيذ الأهداف المتعلقة بالمستوطنات البشرية والأهداف الواردة في جدول أعمال القرن ٢١ وخطة جوهانسبرغ للتنفيذ، بما فيها الهدف ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية، من وجود إطار سياسي صلب متنسق للاقتصاد

الكلبي وقوانين ونظم تساعد على توافر إدارة مالية سليمة. وعلى الصعيد الدولي، ما زال رفع المساعدة الإنمائية الرسمية لتبلغ المستويات اللازمة لتحسين وضع فقراء المناطق الحضرية من حيث المساكن والخدمات ولتحقيق الهدف ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية يشكل تحدياً ماثلاً لا بد من مواجهته، على غرار البحث عن السبل العملية التي تضمن توصيل المساعدة الإنمائية الرسمية إلى حشد الموارد المالية المحلية لبناء المستوطنات البشرية المستدامة. ويمكن أن تزداد الموارد المخصصة لبناء المستوطنات البشرية المستدامة نتيجة لتعهد الجهات المانحة مؤخراً بزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية، بما فيها التعهدات التي أطلقت في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، والتعهد بدعم البلدان النامية لكي تحقق الأهداف الإنمائية للألفية.

الحواشي

(١) (HSP/WUF/2/7).

(٢) Stephen Mayo، "The Do's and Don'ts of Housing policy"، ملاحظات عن البنية التحتية، نيسان/أبريل ١٩٩٤.

(٣) "Brazil: Progressive low-income Housing-alternatives for the poor" (تقرير البنك الدولي رقم 22032 BR)، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

(٤) The Allen Consulting Group، "Better housing futures: stimulating private investment in affordable housing"، *Report to the Affordable Housing Forum*, 2004; see also: Alain Gilbert، Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries (UN-Habitat publication, 2003).

(٥) HSP/WUF/2/3.

(٦) HSP/WUF/2/6.

(٧) Geoffrey Payne، "Innovative approaches to tenure"، *Habitat Debate*, vol. 7, No. 1, March 2001.

(٨) *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*, Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements (CITYNET), 1995.

(٩) <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LiGorham.pdf>

(١٠) *Informal Transport in the Developing World*, UN-Habitat, Nairobi, 2000.

(١١) *Implementing Sustainable Urban Transport Policies: Moving Ahead: National Policies to Promote Cycling*, European Conference of Ministers of Transport, 2004.

(١٢) HSP/WUF/2/9.

(١٣) "Pro-poor regulation" (Asian Development Bank background paper), prepared for the ADB Conference on Infrastructure Development, 2002.

- (١٤) This has been demonstrated, for example, by the Hanna Nassif community-based upgrading project in the United Republic of Tanzania: see Tournée, J. and van Esch, W., "Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience, ILO, 2001
- (١٥) .*Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local*, PROMDE/ILO, Lima, 2002
- (١٦) .<http://www.ilo.org/seed>
- (١٧) . "What are the Policy Issues?" *Labor Markets & Employment*, World Bank publication, 2001
- (١٨) .HSP/WUF/2/7
- (١٩) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم (منشورات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة) رقم المبيع 04.II.C.1.
- (٢٠) Somsook Boonyabancha, "Savings and loans: Drawing lessons from some experiences in Asia". *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 2, International Institute for Environment and Development, October 2001
- (٢١) يشكل City Community Challenge Fund التابع لوزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة أحد الأمثلة على ذلك؛ تنفذ الوكالة السويدية للتنمية الدولية برامج في أمريكا الوسطى وجنوب أفريقيا؛ قدمت الشركة الداعمة للتنمية ومساعدتها لمشروع أنشطة تنمية المجتمعات المحلية الحضرية في تايلند.
- (٢٢) Jo Beall and Sanjiv Lingayah, "Interim external evaluation report on the City Community Challenge Fund pilot programme", January 2002
- (٢٣) David Satterthwaite, "Reducing Urban Poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change", *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 1, International Institute for Environment and Development, April 2001
- (٢٤) وفقا لحملة مؤتمر القمة المعني بالقروض الصغرى، أبلغت مؤسسات تقدم قروضا صغرى بلغ عددها حتى نهاية عام ٢٠٠٢ ما مجموعه ٥٧٢ مؤسسة أن عدد زبائنها الذين لم يسددوا قروضهم بلغ ٦٧,٦ مليون زبون، اعتبر أن من بينهم ٤١,٦ مليون ينتمون إلى الشرائح الأشد فقرا^(٣٠). وتمثل النساء من أصل العدد الأخير ما نسبته ٣٢,٧ في المائة أي ما يعادل ٣٢,٧ مليون امرأة. ومنذ عام ١٩٩٧ وعدد أفقر السكان الذي شملتهم الحملة يزداد بما معدله ٤٠ في المائة. انظر: Sam Daley-Harris, State of the micro-credit: summit campaign report 2003 Micro-credit Summit campaign, 2004
- (٢٥) على سبيل المثال: كلية علوم التصميم في جامعة هارفارد/الشركة المعنية ببدائل التنمية/وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، "housing micro-finance initiatives: Synthesis and regional summary, 2000"؛ المعهد الدولي للبيئة والتنمية (HiFi News. No 9) أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ تحالف المدن، "Shelter finance for the poor series, 2003"
- (٢٦) على سبيل المثال، إن المنظمات والاتحادات التي شكلها الفقراء والذين لا مسكن لهم الذين يقيمون في المناطق الحضرية في كمبوديا وتايلند والهند والفلبين وناميبيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي انبثقت من داخل المجموعات المعنية بالمدخرات. ولا توفر هذه المنظمات المساكن والقروض المدرة للدخل فحسب، بل تمارس الضغط على الحكومات لجعل السياسات المتعلقة بالأراضي والبنى التحتية والمباني أكثر مناصرة للفقراء. انظر: Celine d'Cruz and david Satterthwaite, "The current and potential role of community-driven initiatives to significantly improve the lives of "slum" dwellers at local, city-wide and national levels", August 2004

(٢٧) الفريق الاستشاري لمساعدة الفقراء، "استراتيجية المرحلة الثالثة للفريق، ٢٠٠٣-٢٠٠٨"، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣.

(٢٨) من الأمثلة الناجحة على سد الثغرات نتيجة الإفادة، جزئيا، من أسواق السندات البلدية، سندات تنمية المناطق الحضرية في أحمد آباد وتاميل نادو، وعدة بلدات في الفلبين، وبلدة تالانتيانتي في المكسيك. كما أن للبلديات والمرافق العامة في جنوب أفريقيا سجل طويل في إصدار السندات. ويعمل عدد من البلدان في أوروبا الشرقية أيضا على دخول أسواق السندات البلدية.

(٢٩) Samir El Daher, "Specialized financial intermediaries for local governments: a market-based tool for local infrastructure finance" (World Bank infrastructure notes), 2000.

(٣٠) (HSP/WUF/2/7).

(٣١) Rosanna Nitti and Shyamai Sarkar, "Reaching the poor through sustainable partnerships: the slum sanitation program in Mumbai, India" (World Bank Urban Notes, No. 7), 2003.