الأمم المتحدة

HSP/OEWG-H.2024/5

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

Distr.: General
16 September 2024

Arabic
Original: English

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بتوفير السكن اللائق للجميع
الدورة الأولى
نيروبي، 9–11 كانون الأول/ديسمبر 2024
البند 5 من جدول الأعمال المؤقت

التقدم المحرز في تنفيذ برنامج عمل موئل الأمم المتحدة المتعلق بالسكن اللائق، بما في ذلك معالجة التشرد وتحسين أوضاع الأحياء الفقيرة

التقدم المحرز في تنفيذ برنامج عمل موئل الأمم المتحدة المتعلق بالسكن اللائق، بما في ذلك معالجة التشرد وتحسين أوضاع الأحياء الفقيرة

تقرير المديرة التنفيذية

أولاً- مقدمة

1- أُعد هذا التقرير عملاً بقرار جمعية موئل الأمم المتحدة 7/2 بشأن السكن اللائق للجميع، الذي اعتمدته الجمعية في دورتها الثانية في حزيران/يونيه 2023. وفي الفقرة 1 (د) من ذلك القرار، طلبت الجمعية العامة إلى فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية أن ينظر في التقدم المحرز في تنفيذ برنامج عمل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) المتعلق بالسكن اللائق.

2- ويقدم التقرير: (أ) ملخصاً توليفيا لبرنامج عمل موئل الأمم المتحدة؛ (ب) نظرة عامة على المشاريع وفقاً لنوع التدخل؛ و(ج) تأملات في البرمجة في المستقبل، ولاسيما البرمجة لتي تستهدف أدنى 40 في المائة من سكان الحضر.

3- ويستند التقرير إلى 138 مشروعا من مشاريع الإسكان في فترة التخطيط الاستراتيجي الحالية (2019–2023) وإلى تقييم أثر نهج الإسكان لموئل الأمم المتحدة خلال الفترة 2008–2019.

4- وركزت مشاريع موئل الأمم المتحدة إلى حد كبير على التدخلات المتصلة بالإسكان في حالات الطوارئ (التعافي والإعمار بعد الأزمات). وشملت المجالات المهمة الأخرى المشاريع التيسيرية والتمكينية في مجال بناء المساكن وتمويلها ومشاريع المساعدة الذاتية المعانة في مجال الإسكان (تحسين أوضاع الأحياء الفقيرة والتدخلات الوقائية). وكان النهج المعياري لموئل الأمم المتحدة موجهاً نحو تنفيذ أطر سياسات الإسكان واستراتيجياته التي اعتدنها بلدان كثيرة بناء على المشورة المقدمة من موئل الأمم المتحدة في مجال السياسات.

ثانيا- الولاية والخلفية

5- يدعم موئل الأمم المتحدة الدول الأعضاء في تنمية المدن والمستوطنات البشرية المستدامة من خلال عمله المعياري والتشغيلي على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية. ويتولى موئل الأمم المتحدة أيضاً تنسيق ورصد التقدم المحرز على المستوى العالمي في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة والهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة. وتستمد الولاية من الأولويات التي حددتها الجمعية العامة في قراراتها ومقرراتها، بما في ذلك القرارات 3327 (د-29) و162/32 و206/56. ويهدف دعم البرنامج إلى تنمية القدرات، على جميع المستويات الحكومية وبين أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، لصياغة السياسات والخطط والأنشطة الملموسة للتنمية الحضرية المستدامة وتنفيذها. ويقدم هذا الدعم أيضاً من خلال تنفيذ المشاريع في إطار البرنامج العادي للتعاون التقني وحساب التنمية.

6- ويشكّل الإسكان حجر الزاوية في عمل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، مع التركيز على الحق في السكن اللائق للجميع. واتفقت المؤتمرات الدولية، ولا سيما مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) ومؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)، على الحاجة إلى سياسات ولوائح تنظيمية تدعم نظم الإسكان الفعالة، بما في ذلك إصلاحات تيسر عملية تطوير الأراضي ونقل ملكيتها، وتوسيع نطاق تمويل الإسكان وتوفير استراتيجيات في جانب العرض تدعم بناء المساكن الجديدة وإدارتها، وحوافز في جانب الطلب مثل الإعانات. وعلى الرغم من جميع هذه المبادرات، كان من الصعب الوصول إلى الفقراء المدقعين لأن هذه المبادرات تتطلب استقراراً في سبل العيش وفعالية في الاستهداف.

7- وشكلت مؤتمرات الموئل التي تعقد كل 20 عاماً منذ عام 1976 برنامج عمل موئل الأمم المتحدة. وقد عالج الموئل الأول، الذي عقد في فانكوفر، كندا، في عام 1976، تحديات الحضرنة السريعة، وعلى الأخص النمو الواسع النطاق للمستوطنات العشوائية المنخفضة الدخل في جنوب الكرة الأرضية. وتناول الموئل الثاني، الذي عقد في اسطنبول في عام 1996، الحاجة إلى ضمان توفير المأوى الملائم للجميع وجدول أعمال لدعم المجتمعات المحلية المستدامة. ومؤخراً، تناول الموئل الثالث، الذي عُقد في عام 2016 في كيتو، هدف الدفع قدما نحو "خطة حضرية جديدة"، مع تسليط الضوء على الإسكان بوصفه محور التنمية الحضرية المستدامة.

8- وتتضمن الخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للفترة 2020-2025 هدفاً يتمثل في زيادة فرص الحصول على السكن اللائق والميسور التكلفة. وفي عام 2019، أشارت تقديرات الخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة إلى أن عدد السكان الذين يمكنهم الحصول على سكن لائق في المدن الشريكة يبلغ 22,5 مليون نسمة، مع استهداف نمو تدريجي ليصل العدد إلى 30 مليون نسمة بحلول عام 2023. وفي الوقت نفسه، أشارت التقديرات إلى أن نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة أو المستوطنات العشوائية أو المساكن غير اللائقة في المدن الشريكة تبلغ 23,3 في المائة، مع استهداف خفضها إلى 22,5 في المائة بحلول عام 2023.

9- وسعيا إلى تحقيق هذه الولاية، يتناول النهج القائم على المشاريع الذي ينتهجه البرنامج في مجال الإسكان مجموعة من التدخلات الإسكانية بما في ذلك من خلال سياسة الإسكان؛ والمشاريع التيسيرية أو التمكينية (التي تشمل إما صناعة البناء أو تمويل الإسكان)؛ ومشاريع الأشغال العامة ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص لإنتاج أو بيع منازل بأسعار السوق أو بأسعار معقولة؛ والمساعدة الذاتية المعانة (مثل الموقع والخدمات، والتعاونيات، والمساعدة التقنية وإعانات البناء، سواء كانت عينية أو نقدية)؛ وإعادة التأهيل وتحسين أوضاع الأحياء الفقيرة؛ والإسكان العام أو الاجتماعي؛ والإسكان في حالات الطوارئ وإعادة الإعمار، بما في ذلك لمن يعانون من التشرد والنازحين داخليا واللاجئين. وتهدف هذه المشاريع إلى بناء قدرات المؤسسات المحلية متبعةً في ذلك نهجا شاملاً لتحسين النظم الحكومية ومواءمتها مع السياقات المحلية لرفع كفاءة قطاع الإسكان، بما في ذلك من خلال السياسات والتخطيط والتنظيم؛ وبناء القدرات؛ وتعزيز ممارسات البناء؛ وتحسين نظم ومواقع وخدمات الصمود مع

مراعاة احتياجات جميع القطاعات الفرعية في المجتمعات المحلية التي توجد فيها، بما في ذلك النساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة والنازحين داخلياً والمهاجرين العائدين وجميع الفئات العرقية الممثلة.

10- وأظهر تقييم لأثر نهج موئل الأمم المتحدة في مجال الإسكان الملائم والميسور التكلفة والحد من الفقر للفترة 2008-2019 أن مساهمات البرنامج في قطاع الإسكان من خلال نهجه الإسكاني على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية تحظى بتقدير واسع بين أصحاب المصلحة في مجال الإسكان. ويُنظر إلى البرنامج باعتباره رائداً في إنتاج ونشر المعرفة حول قضايا الإسكان، ومدافعاً قوياً عن حق السكن اللائق، ومروجاً لتغيير حياة سكان الأحياء الفقيرة. وخلص التقييم إلى وجود اختلافات كبيرة بين الأقاليم وداخلها وتفاوتات بين البلدان فيما يتعلق بكيفية تطبيق نهج الإسكان وطريقة تناول استراتيجيات الإسكان. وحدد التقييم أيضاً عدداً من التحديات التي أثرت على عمل البرنامج في مجال الإسكان. ومن هذه التحديات الحاسمة الأهمية قدرة البرنامج المحدودة على ضمان متابعة الحكومات التزاماتها التي تعهدت بها في المناسبات العالمية وفي الإعلانات والاتفاقات الموقعة، ودعمه المحدود لبرامج الإسكان الوطنية بسبب ضعف إمكاناته، وقدرته المحدودة على دعم وتنفيذ برامج الإسكان على نطاق واسع. ويعتقد أيضاً أن موئل الأمم المتحدة قد قلص دوره السابق كمروج قوي للحق في السكن. ويرى بعض أصحاب المصلحة أن روابط البرنامج السابقة مع المجتمع المدني قد أصابها الوهن.

11- وتشمل الإنجازات فيما يتعلق بنهج الإسكان الذي يتبعه موئل الأمم المتحدة خلال فترة التقييم (2008-2019) ما يلي:

(أ) *إدارة المعرفة:* أكثر من 100 تقرير مواضيعي على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، و52 منشوراً عن حقوق الإسكان و30 موجزاً وطنياً عن الإسكان؛

(ب) *الدعوة:* اجتذبت المنتديات الحضرية العالمية آلاف المشاركين، في حين اعتمد 167 بلدا الخطة الحضرية الجديدة، واستفاد من البرنامج التشاركي لتحسين الأحياء الفقيرة ما يقرب من 10,5 مليون شخص يعيشون في 39 بلدا أفريقيا ومنطقة البحر الكاريبي والمحيط الهادئ و190 مدينة؛

(ج) *المشورة في مجال السياسات:* وضع ما مجموعه 34 سياسة إسكان وطنية، و21 سياسة و/أو استراتيجية وطنية لتحسين أوضاع الأحياء الفقيرة ومنع نشوئها، و32 استراتيجية لتحسين الأحياء الفقيرة ومنع نشوئها على مستوى المدن؛

(د) *المساعدة التقنية وبناء القدرات:* ستقوم جامعة الدول العربية بوضع الاستراتيجية العربية للإسكان والتنمية الحضرية المستدامة 2030، وتم تدريب 200 وزارة وحكومة محلية ومنظمة غير حكومية ومنظمة مجتمعية وجهة فاعلة في القطاع الخاص، على نهج البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة؛

(هـ) *التنفيذ:* أنشئ ما مجموعه مليون وحدة سكنية وفقا للتقييم السابع لأثر نهج الإسكان الذي يتبعه موئل الأمم المتحدة في مجال الإسكان في توفير السكن اللائق والميسور التكلفة والحد من الفقر للفترة 2008-2019 في بلدان آسيا والمحيط الهادئ من خلال "العملية الشعبية"، وأدخلت تحسينات على أمن الحيازة لأكثر من 000 800 من سكان الأحياء الفقيرة، وجرى الارتقاء بالظروف المعيشية لأكثر من 000 500 من سكان الأحياء الفقيرة من خلال البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة.

ثالثا- توزيع تدخلات مشاريع الإسكان في دورة التخطيط الاستراتيجي الحالية

12- استأثرت الدول العربية وأمريكا اللاتينية بأكبر عدد من مشاريع الإسكان من بين 138 مشروع إسكان مدرج في دورة التخطيط الاستراتيجي الحالية. ونفذ المكتب الإقليمي للدول العربية معظم التدخلات الناجحة في سياقات الطوارئ واللجوء، حيث عالجت حالات النزوح الناجمة عن النزاعات والمناخ بالترافق مع توعية واسعة النطاق نسبياً بشأن حلول الإسكان المؤقت التي تتميز بديناميات مختلفة وتؤثر تأثيراً مباشراً على نظام الإسكان السائد في حدود ضيقة فقط. ومن ناحية أخرى، ينفذ المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي كثيراً

من تدخلاته على نطاق ضيق نسبياً ويدعم من خلالها سياسات الإسكان التي تهدف إلى معالجة الصيانة والنمو الداخلي والإنصاف، ولا تصل هذه التدخلات في كثير من الأحيان إلا إلى بضعة آلاف من الأسر المعيشية وتصحبها بعد التحسينات في البنية التحتية.

13- وفيما يتعلق بالتمويل، تتصدر الدول العربية وأفريقيا قائمة الدول العشر الأكثر تمويلاً في مجال الإسكان. وتبلغ مخصصات العراق وموزامبيق 144 298 126 دولاراً و920 004 48 دولاراً على التوالي، وتختتم القائمة بالجمهورية العربية السورية، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسري لانكا، وغانا، والفلبين، وكينيا، ولبنان، ومصر. وفي المنطقة التي يغطيها المكتب الإقليمي لأفريقيا، يبدو أن معظم تركيز التمويل موجه نحو تعزيز سياسات الإسكان، والتي من شأنها أن تعالج بعض التحديات المرتبطة بالحضرنة الشريعة، ولا سيما فيما يتعلق ببناء القدرات وتوافر البيانات وأطر الحوكمة الشاملة. وفي المنطقة التي يغطيها المكتب الإقليمي للدول العربية، ينصب تركيز التمويل على الصلة بين المساعدة الإنسانية والتنمية، ومعالجة الإسكان في حالات الطوارئ أو إعادة الإعمار.

رابعا- توزيع أنواع التدخلات في مجال الإسكان في دورة التخطيط الاستراتيجي الحالية

14- من بين 138 مشروعاً مدرجاً في القائمة، يتصدر الإسكان في حالات الطوارئ (42)، وسياسات الإسكان (37)، والإسكان بالمساعدة الذاتية المعانة (24)، قائمة أنواع التدخلات في مجال الإسكان.

15- وعلى المستوى العالمي، تتصدر المنطقة العربية تدخلات الإسكان في حالات الطوارئ، بينما تحتل أمريكا اللاتينية موقع الصدارة في سياسات الإسكان. وتتألف حافظة الإسكان في أفريقيا إلى حد كبير من المشاريع التيسيرية والتمكينية (سبعة مشاريع إجمالاً)، في حين تتألف حافظتا الدول العربية وآسيا والمحيط الهادئ في معظمها من مشاريع الإسكان في حالات الطوارئ، وتتألف حافظتا أوروبا وأمريكا اللاتينية من تدخلات في مجال سياسات الإسكان. أما المشاريع العالمية والمتعددة الأقاليم فهي تتمحور إلى حد كبير حول سياسات الإسكان ومبادرات المساعدة الذاتية المعانة.

16- ومن حيث تخصيص التمويل حسب نوع التدخل، يتصدر الإسكان في حالات الطوارئ القائمة بمبلغ 778 907 129 دولاراً . وتتلقى المشاريع التيسيرية 788 944 96 دولاراً، وتتلقى مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص 066 346 33 دولاراً، وتتلقى سياسات الإسكان 266 733 32 دولاراً، وتتلقى مشاريع المساعدة الذاتية المعانة 936 547 29 دولاراً.

17- بالنظر إلى أن نهج الإسكان العالمي لموئل الأمم المتحدة يركز إلى حد كبير على الإسكان في حالات الطوارئ، ومشاريع الإسكان التيسيرية والتمكينية، ومشاريع الإسكان بالمساعدة الذاتية المعانة، سيكون من المهم ليس فقط تحليل آثار وإنجازات النهج في تحسين فرص الحصول على السكن اللائق، بل أيضاً لفهم الآثار المترتبة على تخصيص الحصة الأكبر من المشاريع والتمويل لتدخلات الإسكان في حالات الطوارئ، ولا سيما في الدول العربية في سياقات النزوح الناجمة عن النزاعات والمناخ، في مقابل تخصيص تمويل ضئيل للغاية لتدخلات الإسكان العام أو الاجتماعي. وفي ضوء الاستراتيجيات المختلفة المتبعة في كل منطقة، من المهم تحليل اختلال التوازن الجغرافي لمشاريع الإسكان، وتحديد النهج الأكثر فعالية في توفير السكن اللائق للجميع في ظل السياقات الشديدة التباين وديناميات سوق الإسكان، ولا سيما للأسر المعيشية الأكثر ضعفاً.

خامساً- استنتاجات

18- يكشف برنامج العمل عن تركيز على الإسكان في حالات الطوارئ والمشاريع التيسيرية، مع حاجة أكبر إلى تنويع الحافظة فيما يتصل بمخالف أنواع التدخلات مع زيادة التركيز على الشريحة الأقل دخلاً من سكان الحضر الذين هم في العادة الأكثر استفادةً من برامج المساعدة الذاتية المعانة وبرامج الإسكان العام.

19- وعلى الرغم من تبني العديد من وثائق مشاريع موئل الأمم المتحدة لهدف الأول من أهداف التنمية المستدامة المتعلق ببناء مساكن آمنة وميسورة التكلفة (الغاية 1 للهدف 11) فإن الكثير من هذه المشاريع لا يحقق أثراً مباشراً في قطاع الإسكان بحد ذاته.

20- ولا يزال التوزيع الجغرافي للمشاريع غير متوازن، وتتركز في المنطقة العربية مشاريع ينصب الاهتمام فيها على الإسكان في حالات الطوارئ، مما يبرز الحاجة الواضحة إلى إيلاء اهتمام أكبر لمسائل التنمية المتوسطة والطويلة الأجل الناشئة عن الحضرنة السريعة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وأنحاء من آسيا والمحيط الهادئ.

21- وهناك فرصة واضحة أمام موئل الأمم المتحدة لتعزيز دوره المتخصص في مجال الإسكان في إطار النهج الترابطي بين العمل الإنساني والتنمية والسلام.

22- وهناك حاجة واضحة لتوسيع نطاق عمل موئل الأمم المتحدة في مجال الإسكان وتغير المناخ، في مجالي التخفيف والتكيف على حد سواء.

23- ويمكن لموئل الأمم المتحدة تكوين شراكات وإقامة تعاون مع المؤسسات المالية الدولية، وكذلك مع شركاء الآخرين في مجال التنمية، والمنظمات الدولية غير الحكومية والمنظمات الخيرية الدولية، لزيادة المساهمات والتغطية الجغرافية إلى أقصى حد كمجموعة، بما في ذلك من خلال التقارب حول المعايير الأساسية للسكن اللائق للجميع، والاتفاق على استراتيجية مشتركة لمواجهة التحديات التي يواجهها الأربعون في المائة من السكان في الشريحة المنخفضة الدخل.

24- وفي حين أن موئل الأمم المتحدة يتمتع بخبرة واسعة ومعترف بها في معظم جوانب استراتيجيات الإسكان وسياساته وبرامجه، فإن موارده المحدودة نسبياً تعني أن العديد من تدخلاته، رغم نجاحها من الناحية التقنية، تكون على نطاق ضيق نسبيا، وغالبا ما تصل إلى بضعة آلاف من الأسر المعيشية. وارتبطت معظم التدخلات الناجحة بسياقات الطوارئ واللاجئين، وهي سياقات تتميز بديناميات مختلفة وليس لها سوى تأثير مباشر محدود على نظام الإسكان السائد.