الأمم المتحدة

HSP/OEWG-H.2025/INF/4

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

برنامج الموئل

Distr.: General
25 November 2025

Arabic
Original: English

فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالسكن اللائق للجميع
الدورة الثانية
نيروبي، 22 و23 تشرين الأول/أكتوبر 2025
البند 3 من جدول الأعمال المؤقت*

النظر في نتائج الاجتماعات التحضيرية لما بين الدورات، بما في ذلك مشاريع التوصيات

توصيات مقترحة بشأن المستوطنات العشوائية**

مذكرة من الأمانة

1- استنادًا إلى المناقشات التي دارت في الدورة الأولى لفريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بتوفير السكن اللائق للجميع، حُدِّد الإسراع بخطى تحويل المستوطنات العشوائية والأحياء الفقيرة بحلول عام 2030، على النحو المنصوص عليه في القرار 2/2، موضوعاً ذا أولوية وأدرجه الرئيسان المشاركان للفريق العامل في خريطة الطريق التي وُضعت لفترة رئاستهما بعد تعيينهما في كانون الأول/ديسمبر 2024. وعملاً بهذا القرار، عُقد اجتماع لفريق الخبراء في 10 حزيران/يونيه 2025 وشارك فيه 51 خبيراً تقنياً لتحديد أشد التحديات إلحاحاً والاتجاهات الرئيسية السائدة في المستوطنات العشوائية وصياغة مشاريع توصيات. وأعقب ذلك تنظيم اجتماعين بين الدورات في 26 حزيران/يونيه 2025 التقى فيهما 130 مشاركًا استعرضوا الوثائق الأساسية وقدموا مساهمات جوهرية وأسهموا في تنقيح مشاريع التوصيات وإجازتها. وأتاحت هذه العملية تمثيلاً واسعاً النطاق شمل كلاً من الخبرة التقنية والمنظورات المؤسسية.

* HSP/OEWG-H.2025/1.

** لم تخضع النسخة الأصلية باللغة الإنكليزية لهذه المذكرة لتحرير رسمي.

أولاً- معلومات أساسية

ألف- الإطار المفاهيمي

2- تستند هذه الوثيقة إلى تعريفات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) المعتمدة التي طالما استرشدت بها الأبحاث والممارسات على حدٍ سواء[1]. ومع الإقرار بأنَّ الدول الأعضاء والمجتمعات المحلية والمنظمات الخارجية قد يكون لديها أشكال مكمِّلة من الفهم، تُستخدم هذه التعريفات لإرساء أساس مشترك يستند إليه الفهم والتحليل.

3- ويشير السكن العشوائي إلى المفهوم الأعم لإنشاء المساكن وشغلها على نحو لا يتوافق مع أُطر التخطيط الرسمية. ويتخذ السكن العشوائي أشكالاً شتى، من بينها المستوطنات العشوائية والبناء غير المرخص له والمساكن المبنية على أراضٍ تفتقر إلى الحيازة القانونية. ومن ناحية أخرى، يشير السكن العشوائي إلى المساكن الفردية والمباني المشيَّدة – بشكل متدَّرج في غالب الأحوال – في سياق غير رسمي وإلى الوحدات السكنية المقسَّمة وترتيبات الإيجار غير المسجلة، أو الهشة.

4- وفي سياق التوسع الحضري المتسارع الخُطى وإخفاق نظم الأراضي والإسكان الرسمية، يبرز السكن العشوائي بحسبانه وسيلة لتوفير سكن ملائم للفقراء. ويشمل إنشاء المساكن عشوائياً السبل التي تموِّل بها الأسر بناء مساكنها وصيانتها وإصلاحها، فضلاً عن الآليات التي تستخدمها للحصول على الأراضي بغرض البناء. وعادةً ما تفتقر المساكن العشوائية إلى التوثيق القانوني لحيازة الأرض، أو الإيجار، وهي لا تمتثل لأنظمة البناء والتخطيط والحصول على الخدمات الأساسية من خلال النظم الرسمية.

5- وتتألف المستوطنات العشوائية، التي تُعرَّف على صعيد الحي أو المستوطنة، من مجموعات من المساكن العشوائية. وتتسم هذه المستوطنات بظروف جماعية تتمثل في إنشاء مساكن غير خاضعة للنظم ومفتقرة للتخطيط، وإلى حيازة الأراضي بصفة غير رسمية وتوفير الخدمات بشكل غير رسمي، تؤثر مجتمعة في سكان تلك المناطق. وتُلاحظ السمات التالية بشكل شائع في هذه المستوطنات:

(أ) القصور في توفير البنية التحتية، ومن بينها المياه والصرف الصحي والكهرباء؛

(ب) مساكن لا تتوافق مع لوائح التخطيط والبناء؛

(ج) ظروف معيشية بيئية مادية سيئة وخطرة؛

(د) أسعار مرتفعة تُدفع للضروريات بسبب تعذر الحصول على الخدمات البلدية،

(هـ) الاستبعاد من السياسات الحضرية وعمليات صنع القرار بصفة متكررة.

6- ورغم أوجه الحرمان المرئية، تمتلك المستوطنات العشوائية أصولاً قيّمة يمكن الاستفادة منها للنهوض بالسكن اللائق والميسور التكلفة، فهذه المناطق غالباً ما تتيح القرب من الفرص الاقتصادية، بينما تتسم نظم سبل العيش وأساليب البناء غير الرسمية فيها بالمرونة والتكاليف المنخفضة. وتساهم شبكات المجتمع المحلي ونظم الدعم القائمة على القرابة وسلاسل الإمداد المحلية في تعزيز القدرة على الصمود وتوطيد عُرى التماسك الاجتماعي. ويُظهِر استخدام المواد المحلية والتقليدية والقدرة على التكيف السريع مع الصدمات قدرة المستوطنات العشوائية على تلبية الاحتياجات المتطورة تلبية فعَّالة. وتتيح هذه الخصائص للسياسات مداخل ملموسة لإيجاد حلول إسكان شاملة ومحددة السياق.

---

(1) UN-Habitat (2006). Slums: Some Definitions. Backgrounder: State of the World's Cities 2006/7. يجري تناول مسألة تعريف الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية بمزيد من التعمق، جنبا إلى جنب مع الأطر المفاهيمية اللازمة لفهمها فهماً شاملاً، في مذكرة تقنية مخصصة للتعاريف، على النحو المطلوب بموجب قرار جمعية الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل 2/7): السكن اللائق للجميع (HSP/HA.2/Res.7). وتهدف هذه المذكرة إلى وضع مصطلحات ومرجعية مشتركة بين الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة يُبتغى منها المساهمة في إعداد سياسات أكثر اتساقاً وتنسيقاً وفعالية وتنفيذها، دعماً للتحول الحضري الشامل والمستدام.

7- وفضلاً عن ذلك، يؤدي القطاع غير الرسمي دورًا حاسماً في سلاسل القيمة الحضرية، لا سيما في السياقات التي يكون فيها الدخل منخفضاً، فالجهات الفاعلة غير الرسمية، مثل البائعين والناقلين ومقدمي الخدمات على نطاق ضيّق، تتولي تزويد المناطق التي تعاني من قصور الخدمات بالسلع والخدمات الأساسية دون انقطاع وتمكّنها قدرتها على التكيف ومعرفتها المحلية العميقة ونظمها القائمة على الثقة من أن تعمل بفعالية في الحالات التي لا توجد فيها آليات رسمية. وبدلاً من النظر إلى هذا القطاع بحسبانه عائقاً، ينبغي أن يُرى فيه مورداً حيوياً للتنمية الاقتصادية وتنمية المدن بوجه أعم يعزّز القدرة الحضرية على الصمود والإدماج الاقتصادي والاستدامة الاجتماعية.

باء- دوافع السكن العشوائي

8- على الصعيد العالمي، يسد السكن العشوائي الذي يوفر المأوى والسكن والخدمات والعمالة للأسر المعيشية والمجتمعات المحلية التي لا تحظى بالدعم الكافي الفجوة الناشئة عن الافتقار إلى السكن اللائق. وتترابط العوامل المؤدية إلى السكن العشوائي ترابطًا عميقًا، فالمصاعب الاقتصادية تفضي إلى العمالة غير الرسمية التي تجّد بدورها من إمكانية الحصول على سكن رسمي، فتنشأ بذلك دورة من العشوائية. ويعزز تجمُّع المستوطنات العشوائية مكانياً الممارسات المشتركة واستراتيجيات التكيُّف التي يمكن أن تعزز أنماط الإسكان القائمة وترتيباته. ويكتسي فهم آليات هذه العوامل الرافدة أهمية بالغة لوضع سياسات تستهدف أسباب السكن العشوائي الجذرية، لا نتائجه الظاهرة للعيان فحسب.

9- ويعزى نمو السكن العشوائي، في المقام الأول، إلى تفاعل العوامل التالية:

1- الحضرنة السريعة ونمو السكان

10- يندرج النمو الحضري السريع الخُطى والهجرة الداخلية في عداد العوامل الرئيسية التي تساهم في انتشار السكن العشوائي. فمع انتقال سكان الريف إلى المدن بحثًا عن فرص اقتصادية، تعجز البنية التحتية السكنية القائمة عن تلبية الاحتياجات. وفي بعض البلدان، تؤدي النظم التقييدية لتسجيل الأسر المعيشية والقرى إلى ازدياد الأشخاص المهاجرين من المناطق الريفية وهناً على وهن، بإقامة حواجز إدارية إضافية تحول بينهم وبين الحصول على الخدمات والسكن اللائق. ولأنَّ فرص الحصول على سكن رسمي محدودة، يستقر سكان المناطق الحضرية الجدد، في أغلب الأحيان، في أطراف المدن المفتقرة إلى البنية التحتية والخدمات الكافية والتي تكون فيها الأراضي أرخص ولكنها لا تخضع للنظم والقواعد.

2- النقص في المساكن الميسورة التكلفة وتعذر الحصول على الأراضي

11- في العديد من المدن، يعجز سوق الإسكان الرسمي عن تلبية احتياجات السكان ذوي الدخل المنخفض والمتوسط، فيدفع انعدام خيارات مناسبة حجماً وتكلفةً وجودةً وموقعاً الأسر المعيشية نحو حلول عشوائية في أغلب الأحيان. ويميط هذا الوضع اللثام عن فجوة هيكلية: فظروف الأحياء الفقيرة في المستوطنات العشوائية ليست نتيجة للفقر وحده، بل وللاستبعاد من نظم الإسكان الرسمية استبعاداً يؤثر حتى في ذوي الدخل المعتدل. وتعزّز هذا الاستبعاد لوائح تقسيم المناطق وقوانين البناء وسياسات استخدام الأراضي التي لا تتسق، في غالب الأحيان، مع واقع السكان ذوي الدخل المنخفض الاجتماعي والاقتصادي، تاركةً إياهم أمام خيارات سكنية قانونية قليلة، فتلجأ أسر معيشية عديدة إلى استراتيجيات عشوائية، مثل البناء غير المرخص له وتوسعة المنازل وإشغال الأراضي، تساهم في ازدياد المستوطنات العشوائية عدداً. ويقع الكثير من هذه الأنشطة على أراضٍ شديدة الانحدار، أو على ضفاف الأنهار، أو غير ذلك من المناطق المعرضة لمخاطر بيئية، تكون أرخص سعراً، أو يسهل الحصول عليها لأنها مستبعدة من التنمية الرسمية. زد عل ذلك، أنَّ هذه الأراضي تُستثني، للسبب نفسه، أيضًا من إعادة التطوير ومن الاستثمارات في البنية التحتية، فتصبح خيارات الإسكان الإضافية المتاحة للأسر المعيشية الفقيرة وللوافدين الجدد والنازحين محدودة النطاق وتغدو دورات الإقصاء والظروف المعيشية غير الملائمة أكثر رسوخاً.

12- وتوجد المساكن العشوائية أيضاً في المناطق الريفية، وهي تنشأ، في أغلب الأحيان، في مناطق نائية، أو شبه زراعية، أو معرضة للمخاطر تكون فيها الاستفادة من البنية التحتية والخدمات محدودة النطاق. وعادة ما تُبنى هذه المساكن بالجهد الذاتي دون الحصول على موافقة رسمية، وذلك بسبب الغموض الذي يكتنف حقوق الأراضي وضعف اللوائح التنظيمية والافتقار إلى بدائل سكنية بأسعار ميسورة. وعلى نقيض الأحياء الحضرية الفقيرة، تكون المستوطنات الريفية العشوائية أكثر تشتتاً وأقل ظهوراً، فيصعُب بذلك رصدها ودعمها من خلال الآليات الرسمية، وتظل، مع ذلك، عرضة للمخاطر، مثل المخاطر البيئية والظروف المعيشية السيئة والاستبعاد من برامج التنمية. وتقتضي معالجة السكن العشوائي الريفي أسلوباً يجمع بين الاعتراف بالحيازة ودعم البناء المناسب وتوفير الخدمات الأساسية يُصمَّم خصيصاً للسياقات المحلية ويتسق، على نحو غالب، مع التنمية الريفية الأعم، أو مع استراتيجيات التكيف مع المناخ.

3- ازدياد تسليع قطاع الإسكان

13- اتخذ الإسكان تدريجياً دور الأصل المالي في اقتصادات عديدة يُنظر فيها إليه بحسبانه استثماراً مأمون العواقب. ومع تصاعد الأسعار والإيجارات بوتيرة أسرع من الدخل، تُقصى العديد من الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والمتوسط من السوق الرسمي، فيزداد الطلب على المساكن العشوائية الأرخص في المستوطنات شبه الحضرية التي تفتقر إلى البنية التحتية البلدية أيضًا. وعادةً ما تركز الاستثمارات غير المنظمة على أكثر المناطق ثراءً، لا على تلبية الاحتياجات المحلية، فتتضخم أسعار الأراضي. ويلغي تسليع الأراضي غير المنظم قيمتها الاجتماعية التي تعزز التماسك الاجتماعي والشمول، فتزداد، عوضاً عن ذلك، الفجوة بين الأحياء المسيَّجة والمستوطنات العشوائية اتساعاً وتقِلّ فعالية الاستثمارات في البنية التحتية للنقل والمرافق العامة.

4- ضعف الحوكمة الحضرية وانعدام أمن حيازة الأراضي

14- يمثل انعدام تأمين الحيازة عاملاً حاسماً في استمرار أوضاع الأحياء الفقيرة في المستوطنات العشوائية، جاعلاً الأسر المعيشية عرضة للإخلاء. ويؤثر ذلك في شعور هذه الأسر بالاستقرار وفي قرارها بشأن الاستثمار في الإسكان، فمعظم السلطات القانونية تمنح تصاريح البناء للأراضي المسجلة التي تتسق مع خطط استخدام الأراضي المحلية. ويعني انعدام حيازة قانونية أنَّ المساكن تُبنى، في أغلب الأحيان، بشكل غير رسمي دون موافقة فتكون عرضة للهدم. ومع مرور الوقت، تتوسع هذه المستوطنات دون تخطيط رسمي، أو استثمار عام في البنية التحتية والخدمات. ويحِدّ انعدام تأمين حيازة الأراضي من الجدارة الائتمانية للمناطق، واضعاً عائقاً أمام المؤسسات المالية والسلطات المحلية للاستثمار في الإسكان وتحسين البنية التحتية. ويزعزع التهديد بالإخلاء استقرار الأسر المعيشية اجتماعياً واقتصادياً ويزيدها استبعاداً من عمليات صنع السياسات والقرارات، إذ يُتصوَّر أنها غير دائمة. وتكبد عمليات الإخلاء التي تُشرِّد سكان المستوطنات العشوائية هؤلاء السكان خسارة مالية وتضعف سبل عيشهم، في كثير من الأحيان، وتزيد الفقر رسوخا. ويساهم ذلك في استمرار السكن العشوائي لأنَّ النازحين يقيمون ملاجئ في أماكن أخرى متاحة. ويُعزى السكن العشوائي أيضاً إلى سوء الحوكمة، لا سيما في إدارة الأراضي والتخطيط الحضري، ففي سياقات نامية عديدة تكون نظم حيازة الأراضي مبهمة، أو يتسم تنفيذها بالضعف، فيصعُب على الأفراد الحصول على سندات ملكية قانونية مأمونة.

5- الهجرة والنزوح

15- يجعل تغير المناخ والكوارث ذات الصلة به (مثل الفيضانات والجفاف وموجات الحر) وغيرها من الصدمات الاقتصادات الريفية غير قابلة للاستمرار بشكل متزايد ويُدمِّر سبل عيش العديد من السكان الضعفاء. ويهاجر اللاجئون بسبب المناخ الباحثون عن سبل عيش بديلة إلى المناطق الحضرية نشداناً للعمل والأمان ويستقرون، في غالب الأحيان، في مناطق حضرية هامشية يمكنهم فيها الحصول على سكن بأسعار ميسورة والمشاركة في اقتصاد غير رسمي تنخفض فيه حواجز الدخول. وتمثل النزاعات المسلحة دافعاً رئيسياً لحالات نزوح السكان في المناطق المتضررة. وغالباً ما تهاجر المجتمعات النازحة إلى مدن وبلدات ومراكز تشعر فيها

بالأمان وتستطيع فيها الحصول على الدعم الإنساني. ولئن كان الهدف من تكوُّن بعض مخيمات النازحين عفوياً ويتمثل في الإقامة لفترات قصيرة، فإنَّ هذه المخيمات غالباً ما تتطور إلى بلدات ومستوطنات غير مخططة تفتقر إلى نية رسمية لإنشاء مساكن محسَّنة، أو تنظيم حيازة الأراضي، أو توفير إمدادات الخدمات الأساسية بشكل دائم، فتزداد العشوائية نمواً.

6- الإقصاء القانوني والسياسي والتمييز

16- جرت العادة على أن تستبعد نظم الإسكان والأراضي الرسمية الفئات المهمشة ومن يعيشون في مستوطنات عشوائية. ويحدث أن تهمل الأنظمة القانونية والسياسية فئات سكانية معينة، أو توصمها، أو تميز ضدها بشكل فعلي، حارمةً إيَّاها من الحصول على سكن آمن. ويتفاقم هذا الاستبعاد بسبب سياسات التخطيط الحضري التي تُخفق في اصطحاب احتياجات المجتمعات العشوائية وتطلعاتها ومعارفها إخفاقاً يؤدي إلى إهمال هذه المجتمعات إهمالاً ممنهجاً، أو إلى تهديدها تهديداً صريحاً بالإخلاء.

7- انعدام الاعتراف بالممارسات الثقافية والاجتماعية

17- تشكِّل الثقافة والممارسات الاجتماعية الكيفية التي تبني بها المجتمعات المحلية مساكنها وتعيش فيها وموقعها والأسباب التي تدفعها لذلك، خاصة عندما يكون لهذه المجتمعات تقاليد عريقة في البناء بالجهد الذاتي باستخدام المواد والعمارة المحلية. وفي غالب الأحيان، لا تلقي السياسات ولا التخطيط بالاً لهذه التفضيلات التي قد تكون على طرفي نقيض مع قوانين البناء الرسمية، فتُصنَّف على أنها عشوائية، حتى وإن كانت آمنة ومستدامة ومقبولة اجتماعيًا. وفي بعض الثقافات، تحظى الأسر المعيشية المتعددة الأجيال بالأفضلية، بيد أنَّ الإسكان الرسمي غالباً ما يلبي احتياجات الأسر النواة، فيكون بذلك غير مناسب لشبكات القرابة الممتدة، أو يتعذر على هذه الشبكات تحمل تكلفته. وقد يكون لمجتمعات السكان الأصليين روابط بالأرض التي تشغلها تتعلق بالأسلاف وروابط ثقافية وروحية، حتى وإن كانت هذه المجتمعات تشغل تلك الأرض عشوائياً. وبالإضافة إلى ذلك، تُسهِّل الشبكات الاجتماعية والعمل الجماعي إنشاء المساكن، إذ يتشارك الجيران الموارد والعمالة والمعرفة لبناء المنازل بطريقة عشوائية.

جيم- الأنماط العالمية والإقليمية

18- تُعدُّ المستوطنات العشوائية ظاهرة عالمية تتسم بأنماط ودوافع نمو تتفاوت من منطقة إلى أخرى، بغض النظر عن توصيفها. وقد أقرت المناقشات التي سبقت الموئل الثالث بأن ما يقدر بنحو 70 في المائة من البيئة المعمورة يتشكل عبر عمليات غير رسمية وأنَّ جميع المساكن على وجه التقريب تُقام وفق عملية متدرِّجة تستغرق فترة زمنية طويلة نسبياً.

	سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة أو المستوطنات العشوائية(بالآلاف)		نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في أحياء مستوطنات فقيرة أو غير رسمية (بالنسبة المئوية)	
مناطق الأمم المتحدة	2010	2022	2010	2022
أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	174,946	265,385	57,3	53,6
وسط وجنوب آسيا	302,697	334,418	51,7	42,9
شرق وجنوب شرق آسيا	326,680	362,630	28,8	24,8
أمريكا اللاتينية والكاريبي	102,279	93,416	21,8	16,9
غرب آسيا وشمال أفريقيا	65,881	61,727	25,2	17,8
أوقيانوسيا	362	358	15,5	12,2
أمريكا الشمالية وأوروبا	7,651	5,759	0,9	0,7

0,0	0,1	8	16	*أستراليا ونيوزيلندا*
24,8	27,3	1,123,702	980,512	***العالم***
46,6	50,4	73,828	55,425	***البلدان النامية غير الساحلية***
60,9	63,9	244,383	159,657	***أقل البلدان نمواً***
19,9	20,1	8,923	7,569	***الدول الجزرية الصغيرة النامية***

المصدر: موئل الأمم المتحدة، الهدف 11-1 من أهداف التنمية المستدامة

19- وفي الوقت الحالي، يقيم 1,1 بليون شخص في أحياء فقيرة حضرية وفي مستوطنات عشوائية، ويقدَّر عدد الأطفال من بين هؤلاء السكان بما يتراوح بين 350 إلى 500 مليون نسمة[2]. وفي العقد الماضي، شهدت معظم المناطق انخفاضاً في نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في أحياء فقيرة، وإن ظلت أعلى المستويات في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وفي أقل البلدان نمواً. ولئن كانت نسب الأحياء الفقيرة تتناقص، فإنَّ النمو الحضري السريع يعني أنَّ عدد سكان الأحياء الفقيرة المطلق ما برح يزداد، خاصة في أفريقيا وآسيا[3].

20- واليوم، يعيش زهاء 57 في المائة من سكان العالم في المناطق الحضرية، وهو رقم يُتوقَّع أن يصل إلى قرابة 70 في المائة[4] وأن يؤدي إلى زيادة متوقعة تبلغ بليوني شخص إضافي يعيشون في أحياء فقيرة خلال السنوات الثلاثين المقبلة[5]. وأشد ما يكون هذا الاتجاه تجلياً في أقل البلدان نمواً التي يقيم فيها أكثر من 60 في المائة من سكان المناطق الحضرية في مستوطنات عشوائية. وقد ازداد عدد سكان الأحياء الفقيرة بنسبة 50 في المائة في العقد الماضي، وذلك بفعل النمو الحضري السريع الخُطى في المقام الأول[6].

21- وإن لم تُتخذ تدابير في هذا الصدد، فيُتوقع أن يرتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية ارتفاعاً شديداً ليصل إلى 2,9 بليون نسمة بحلول عام 2050. ويتركز هؤلاء الأشخاص، في المقام الأول، في ثلاث مناطق هي: وسط وجنوب آسيا: 1,52 بليون شخص (52,4 في المائة من سكان الأحياء الفقيرة في العالم)؛ وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى: 922,6 مليون (31,8 في المائة)؛ وشرق وجنوب شرق آسيا: 465,4 مليون (16,0 في المائة). وستمثل هذه المناطق الثلاث مجتمعة أكثر من 84 في المائة من سكان الأحياء الفقيرة في العالم بحلول عام 2050.

22- وعلى الرغم من أنَّ السكن العشوائي ظاهرة عالمية، فإنَّ أنماطه ودوافعه تختلف اختلافاً شديداً من منطقة إلى أخرى. ويعزى ذلك إلى تفاعل معقَّد بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والمكانية التي تختلف باختلاف المناطق وهيكل الحكم ومستوى الحضرنة وأنماط التنمية. ويكتسي فهم الاختلافات بين المناطق والبلدان والمدن أهمية بالغة لتصميم استراتيجيات التحسين المراعية للسياق وتنفيذها ولكي تجسد السياسات الهياكل المحلية والقدرات التنظيمية والاحتياجات الاجتماعية وتتكيف معها[7]. ورغم أنه لا توجد منطقة متجانسة، فمن الممكن ملاحظة اتجاهات عامة في المناطق التالية.

23- في أوروبا وأمريكا الشمالية، غالباً ما تظهر الممارسات غير الرسمية في هيئة تكثيف عمراني غير منظَّم، مثل عمليات التوسع غير المنظَّمة والشقق المقسَّمة والإيجارات غير الرسمية، فضلاً عن الترتيبات الهشة والمؤقتة،

(2) UN-Habitat (2024). *Annual Report: Adequate Housing for All*; UN-Habitat (2022). Children, Cities and Housing: Rights and Priorities.

(3) UN-Habitat (2022). *Global Action Plan: Accelerating the Transformation of Informal Settlements and Slums by 2030*.

(4) World Bank (2025) *Urban Development*. Accessed 2025.

(5) UN-Habitat (2022). *World Cities Report: Envisaging the Future of Cities*.

(6) United Nations (2022). SDG Sustainable Development Goals Report 2022.

(7) *أنظر HSP/OEWG-H.2024/INF/2 و HSP/OEWG-H.2024/INF/5*.

مثل حراسة الممتلكات. ويتجلى ذلك أيضًا في شكل مخيمات وظروف سكن غير ملائمة للمهاجرين غير النظاميين والسكان المفتقرين إلى مساكن والفئات المهمشة تاريخيًا (مثل الروما). وتصب عمليات التصدي بوجه عام اهتمامها على تنظيم الوحدات السكنية المتدنية المستوى وزيادة حماية المستأجرين والتصدي للإيجارات غير المستقرة والمؤقتة وتوفير السكن الاجتماعي، فعلى سبيل المثال، استثمرت ألمانيا في تحديث المساكن القديمة القائمة للتصدي لمشكلة الاكتظاظ الخفي. ونفذَّت كل من إسبانيا والبرتغال وأيرلندا وفرنسا والمملكة المتحدة إصلاحات تستهدف أسواق الإيجار غير الرسمية.

24- وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يرتبط السكن العشوائي ارتباطاً شديداً بالمساكن التي تُبنى بالجهد الذاتي على أراضٍ غير منظمة وتفضي، في كثير من الأحيان، إلى مستوطنات عشوائية طويلة الأمد. ومع ذلك، وضعت بلدان عديدة سياسات متينة تهدف إلى التحسين المتدرّج، ففي البرازيل، يهدف برنامج "PAC Favelas"، وبرنامج "Periferia Viva" في الآونة الأخيرة إلى دمج المستوطنات العشوائية في المدينة الرسمية بتحسين البنية التحتية والخدمات دون تشريد السكان. وعلى المنوال نفسه، يدعم الإطار القانوني الوطني في كولومبيا تنظيم الحيازة وتوفير الخدمات الأساسية في الأحياء العشوائية.

25- وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ينتشر السكن العشوائي انتشاراً واسع النطاق، وهو يتضمن، في غالب الأحيان، مستوطنات مبنيّة بالجهد الذاتي على أراضٍ تفتقر إلى سند ملكية قانوني وإلى المياه والصرف الصحي والخدمات الأساسية الأخرى بوجه عام. وكثيراً ما يفوق النمو الحضري قدرة الدولة على الاستيعاب، فيحدث توسع سريع وغير منظم. ولمواجهة ذلك، عمدت عدة بلدان إلى تجريب استراتيجيات تشاركية في الموقع للارتقاء بمستوى المعيشة، فعلى سبيل المثال، نفَّذت كينيا، بدعم من البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة، عملية تحسين يقودها المجتمع المحلي في مناطق مثل كيبيرا جمعت بين البنية التحتية الأساسية وتأمين الحيازة وتعزيز الحوكمة المحلية.

26- وفي آسيا والمحيط الهادئ، تتنوع المستوطنات العشوائية ويتفاوت حجمها بشكل هائل، فهي تتراوح بين الأحياء الحضرية الفقيرة الكثيفة والنمو العشوائي في المناطق شبه الحضرية. وفي الهند، تستوعب المساكن العشوائية نسبة كبيرة من فقراء المناطق الحضرية. وشكَّل ذلك الوضع حافزاً لوضع خطط واسعة النطاق لتحسين المساكن، مثل برنامج "برادهان مانتري أواس يوجانا" (PMAY) الذي يدعم إعادة التأهيل في الموقع والمساكن الجديدة الميسورة التكلفة. وفي تايلند، يبرز برنامج بان مانكونغ كنموذج ناجح يقوده المجتمع المحلي لتحسين الأحوال في الأحياء الفقيرة، بدعم من الحكومة لحيازة الأراضي والبنية التحتية وعمليات تحسين المساكن.

27- وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، تختلف الأنماط، ففي بلدان مثل مصر والمغرب، تتخذ الممارسات العشوائية، في أغلب الأحيان، شكل التوسع الحضري غير المخطط له والتقسيمات الفرعية غير القانونية في أطراف المدن. وتصدت الحكومات لذلك الوضع بسياسات تنظيمية واستثمارات في البنية التحتية الأساسية. أمَّا في دول الخليج، مثل قطر والإمارات العربية المتحدة، فالسكن العشوائي أقل وضوحًا من حيث حيازة الأراضي، ولكنه يتجلى في هيئة مساكن العمال المكتظة والإيجارات غير الرسمية للعمال المهاجرين ذوي الدخل المنخفض. وفي هذه السياقات، تركز الجهود التنظيمية على الحد الأدنى من معايير الإسكان وإصلاحات مساكن العمال.

دال- الاتجاهات السائدة في تدخلات المستوطنات العشوائية

28- في جميع المناطق، يزداد الإقرار بأنَّ معالجة السكن العشوائي يجب ألا تكون بالإخلاء، أو الإهمال، وإنَّما باتباع نُهج تشاركية شاملة وقائمة على الحقوق تدعمها سياسات وتشريعات جامعة. وتُظهر التجارب الناجحة أهمية الجمع بين تأمين الحيازة وتوفير البنية التحتية والمشاركة المجتمعية ومعالجة القضايا الهيكلية الأعم، مثل الحصول على التمويل والحوكمة الشاملة والإصلاح القانوني. وأشارت لمحة عامة عن الأطر القانونية الحضرية الوطنية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى الجهود المتزايدة التي تهدف إلى إضفاء الطابع المؤسسي

على الحق في المدن ومبادئ الإصلاح الحضري بشأن تحسين المستوطنات العشوائية[8]. ويُعدَّ تكييف التدخلات مع الواقع المحلي أمراً لا غنى عنه لكي تكون الجهود المبذولة لتحسين المستوطنات العشوائية مستدامة ومنصفة وداعمة للقدرة على الصمود الحضري في الأجل الطويل. وأعدت البلدان والمدن في جميع أنحاء العالم مجموعة من الاستراتيجيات لإيجاد حل لمشكلة المستوطنات العشوائية يتجلى فيها اختلاف الأولويات السياسية والسياقات الحضرية والديناميات الاجتماعية.

29- وخلال العقدين الماضيين، حدث تحول يستلفت الأنظار نحو اتباع نهج ثنائي المسار في التصدي للممارسات العشوائية الحضرية يجمع بين تحسين الأحوال في الأحياء الفقيرة القائمة وإنشاء مساكن بأسعار ميسورة وإتاحة أراضٍ مزودة بالخدمات. ويجسِّد هذا النهج الدروس المستخلصة من عقود من التدخلات المتناثرة التي انحصر اهتمامها في التدابير العلاجية، أو حاولت الوقاية دون تلبية احتياجات السكان الحاليين. وأضفت بلدان مثل البرازيل (من خلال برنامجي Minha Casa Minha Vida وPeriferia Viva) والهند (من خلال آلية الحد من الفقر في المناطق الحضرية المشتركة) وجنوب أفريقيا (من خلال برنامج تحسين المستوطنات العشوائية)، والمغرب (برنامج مدن بلا أحياء عشوائية) الطابع المؤسسي على هذه الاستراتيجية المزدوجة، مما يدل على قدرتها على تحسين الظروف المعيشية في المستوطنات العشوائية وإنشاء رصيد من المساكن الجديدة. وأقرت الخطة الحضرية الجديدة والهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة النهج ذي المسارين، فأصبح يُعدُّ مساراً حاسماً ومستداماً للتنمية الحضرية الشاملة والقادرة على الصمود والمنصفة[9].

(أ) **التحسين في الموقع** – يركز هذا النهج على تحسين الظروف في المستوطنات العشوائية القائمة دون نقل السكان إلى موقع آخر، وهو يتضمن تحسين البنية التحتية، مثل إمدادات المياه والصرف الصحي والكهرباء، وزيادة جودة المساكن، فضلاً عن معالجة مسائل من قبيل حيازة الأراضي والحصول على الخدمات العامة. ويكمن الهدف الأساسي في استبقاء الروابط المجتمعية وسبل العيش والشبكات الاجتماعية مع دمج هذه الأحياء شيئاً فشيئاً في النظام الحضري الرسمي. ومن الأمثلة الرئيسية على ذلك البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة الذي يقوده برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والاتحاد الأوروبي ويدعم تحسين أحوال الأحياء الفقيرة في الموقع في أكثر من 40 بلداً و190 مدينة وينتفع منه أكثر من 4 ملايين شخص. ويركز هذا البرنامج التشاركي على التخطيط الذي يقوده المجتمع المحلي وتأمين الحيازة وتحسين البنية التحتية الشاملة للجميع وتعزيز الحوكمة المحلية وأُطر السياسات. وبمواءمة جهود التحسين مع الأهداف الإنمائية الوطنية وأهداف التنمية على صعيد المدينة، يجسد هذا البرنامج التشاركي قدرة التحسين في الموقع التحويلية بحسبانه مساراً يفضي إلى مدن أكثر استدامة وشمولاً وقدرة على الصمود. ويُعدُّ برنامج تحسين كامبونغ في إندونيسيا مثالاً آخر على برنامج وطني ناجح واسع النطاق للتحسين يقوده المجتمع المحلي صبَّ اهتمامه على التحسين في الموقع بدلاً من نقل السكان إلى موقع آخر، وأبرز نهجاً ناجحاً للتحسين المتدرّج والميسور التكلفة. ويندرج دمج البرنامج في تخطيط التنمية الوطنية والمشاركة المجتمعية وتكامل النظم الحضرية في عداد عوامل النجاح الرئيسية.

(ب) **التنمية الحضرية المتكاملة في السياسات والتشريعات** – اعتمدت بعض البلدان والمدن نُهجاً شاملة تجمع بين الإسكان والنقل والبيئة والخدمات والاندماج الاجتماعي. وتتعامل هذه البرامج مع المستوطنات العشوائية بصفتها جزءاً من نظام المدينة الأوسع نطاقاً وتهدف إلى بناء مستقبل حضري منصف وقادر على الصمود. ومن الأمثلة على ذلك مشاريع ميديلين الحضرية المتكاملة في كولومبيا ومبادرة مدن بلا أحياء فقيرة في

(8) Rossbach, A., Scholz, B., Krause, C., Montandon, D. T., Haddad, F., Pinzón Bermúdez, J. A., Morales, J., Costa, M. A., Zabala Corredor, S. K., Castro Tuirán, S., Hernández, V., & Cobbett, W. (2017). *An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: Case studies from Brazil, Colombia and Ecuador*. São Paulo: Publisher Brasil. Cities Alliance. ISBN 978-85-85938-90-1

(9) Cities Alliance (2021) "Systematic approaches to slums – A review of national and city-wide approaches", Cities Alliance, Brussels

المغرب. ولئن كانت هذه النُهج واعدة، فإنَّها تقتضي التزاماً سياسياً متيناً وتستلزم إدراجها في السياسات الحضرية الشاملة وتستدعي التنسيق بين الوكالات واستثماراً طويل الأجل. وتُعدَّ السياسات والتشريعات الحضرية عاملاً أساسياً في تعزيز تحوُّل المستوطنات العشوائية تحولاً مستداماً بتمكين المؤسسات وإنشاء آليات تتيح للمدن توفير الأموال للخدمات والبنية التحتية في المناطق المحرومة، فعلى سبيل المثال، أتاحت المناطق الخاصة ذات الأهمية الاجتماعية التي أنشأها قانون المدينة، القانون الاتحادي في البرازيل، الاعتراف بعمليات شغل الأراضي الذي شكَّل مدخلاً رئيسيًا لتنظيم الأراضي وتكييف معايير التخطيط والبنية التحتية مع أنماط الاستيطان القائمة التي تتفادى النزوح الجماعي[10]. وأتاح قانون نظام الإدماج الاجتماعي الحضري للأحياء الشعبية في الأرجنتين لعام 2018 إطارًا قانونيًا لدمج الأحياء العشوائية بإعادة الهيكلة الحضرية لتحسين البنية التحتية والخدمات للأحياء المستهدفة[11]. وصُمم القانون الكولومبي رقم 388 لعام 1997، المعروف أيضًا باسم قانون التنمية الإقليمية، لتوجيه التنمية الإقليمية المستدامة والعادلة. وفي الصين، أدمجت القرى الحضرية (Chengzhongcun) توفير البنية التحتية والخدمات بإعادة التطوير في الموقع التي يقودها المجتمع المحلي والاعتراف بحقوق الحيازة الجماعية ودمج المستوطنات في النسيج الحضري.

(ج) **النُهج التي يقودها المجتمع المحلي** – ترى هذه الاستراتيجيات في المجتمعات المحلية جهات فاعلة مركزية في التخطيط والتنفيذ، فالسكان يتولون تحديد الأولويات وتصميم الحلول وإدارة المشاريع، ويحدث ذلك، في غالب الأحيان، بدعم من منظمات غير حكومية، أو من السلطات المحلية. ويعزِّز هذا النهج الحوكمة المحلية ويوطد عُرى التماسك الاجتماعي والاستدامة. ومن الأمثلة على ذلك اتحادات سكان الأحياء الفقيرة في جنوب أفريقيا والفلبين. بيد أنَّ التحسين الذي تقوده المجتمعات المحلية، وإن كان يمثل عاملاً تمكينياً، فإنَّه يتطلب دعمًا مؤسسيًا طويل الأجل وتدريبًا وإتاحة التمويل على نحو فعال. ومن الأمثلة على ذلك اتحادات سكان الأحياء الفقيرة في جنوب أفريقيا والفلبين. ويُعدُّ برنامج بان مانكونغ في تايلاند مثالاً لبرنامج وطني واسع النطاق يشجع على التحسين التشاركي للمستوطنات العشوائية، فتشارك المجتمعات الحضرية بهمة ونشاط في تصميم الحلول والحصول على إعانات البنية التحتية، أو القروض، لتحسين مساكنها بشكل جماعي.

(د) **الموقع والخدمات** – في هذا النموذج، توفر الحكومات قطع أراضٍ أساسية مجهزة بالخدمات (مزودة بالطرق والصرف الصحي والمرافق) يمكن للسكان بناء منازلهم فيها شيئاً فشيئا. ويشجع هذا النموذج البناء المتدرِّج القائم على الجهد الذاتي في إطار تخطيط حضري منظم. وطُبِّق هذا النهج في بلدان مثل كينيا والهند وزامبيا، وهو يستلزم إدارة الأراضي إدارة فعالة ومشاركة عامة مستدامة حتى يُكلَّل بالنجاح. وتشير إعادة النظر في هذا النموذج، بعد رفض أولي له في الثمانينيات، إلى اتجاه أكبر للاعتراف الواضح بالتدرج في السياسة والممارسة.

(هـ) **تحسين المساكن** – يشير تحسين المساكن إلى عملية الارتقاء بجودة المساكن المادية والوظيفية والبيئية في المستوطنات العشوائية، بإحداث تغييرات ضيقة النطاق وتدريجية في أغلب الأحيان. وتشمل هذه التغييرات إصلاح الأسقف، أو تحسين العزل، أو إضافة مرافق التهوية، أو الصرف الصحي، أو جعل المنازل أكثر كفاءة في استخدام الطاقة. ولئن كانت هذه التدخلات متواضعة، فإنَّها قد تفضي إلى تحسينات ملموسة في حياة السكان اليومية، ففضلاً عن إتاحة مأوى أفضل، يساهم تحسين المساكن في تعزيز الصحة البدنية والعقلية وزيادة الأمان والراحة وتقليل الوصمة الاجتماعية وتوطيد الروابط المجتمعية. وهو يتيح أيضاً فرصًا اقتصادية بتمكين الأنشطة المدرة للدخل من المنزل وتقليل تكاليف المرافق. وفي حالة النساء على وجه التخصيص، يزيد تحسين السكن الخصوصية والأمن والمشاركة في صنع القرار على صعيدي الأسرة المعيشية والمجتمع المحلي. وبوجه عام، يُعدُّ

(10) Cities Alliance (2016): Rossbach, A., Bruno, A. P., Carvalho, C. S., Fernandes, E., Magalhães, I., Montandon, .D., & Saule Júnior, N. (eds). *City statute: The old and the new urban agenda: An analysis of 15 years of the law*

(11) Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana. Ley 27453 https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/actualizacion

تحسين المساكن أداة حيوية في الارتقاء بالمستوطنات العشوائية، فهو يحفِّز الاندماج الاجتماعي والتمكين الاقتصادي والقدرة الحضرية على الصمود في الأجل الطويل.

(و) **الترحيل وإعادة التوطين** – يُستخدم الترحيل عندما توجد المستوطنات في مناطق خطرة أو تحتاج إليها مشاريع البنية التحتية، وهو يتضمن نقل السكان إلى مساكن جديدة، غالباً ما تكون في مناطق حضرية طرفية. ولئن كانت إعادة التوطين تتيح منازل مبنية بشكل أفضل، فإنها غالباً ما تُحدث اضطراباً اجتماعياً واقتصادياً يشمل فقدان سبل العيش وإضعاف الروابط المجتمعية وتقليل فرص الحصول على خدمات المدن. وقد أخفق العديد من هذه المبادرات عندما تبيَّن أنَّ المساكن الجديدة غير ميسورة التكلفة، أو غير ملائمة من حيث الموقع، على نحو يدفع الناس إلى العودة إلى العيش في المساكن العشوائية.

(ز) **الإخلاء والإزالة** – على الرغم من الاعتراف المتزايد بالحاجة إلى التنمية الحضرية الشاملة، لا تزال بعض المدن تمارس الإخلاء والإزالة. وعادة ما يتضمن هذا النهج الإزالة القسرية وهدم المستوطنات العشوائية، وتُتخذ مبادرات التجديد الحضري، أو جهود التجميل، أو التحضير لأحداث واسعة النطاق، ذريعة لذلك، في أغلب الأحيان. وفي كثير من الحالات، تُنفَّذ هذه الإجراءات دون استشارة كافية، أو إعادة توطين ملائم، أو تعويض كافٍ، فتُنتهك حقوق الإنسان ويتفاقم الفقر وتزداد الهشاشة. فبدلاً من معالجة أسباب هذه الممارسات العشوائية الجذرية، يميل هذا النهج إلى إحالة المشكلة إلى مكان آخر، محدثاً مزيداً من التهميش في كثير من الأحيان. ومن المسلم به على نطاق واسع بين ممارسي التنمية الحضرية وهيئات حقوق الإنسان أنَّ هذا النهج غير مستدام ويفضي إلى نتائج عكسية.

هاء – التحديات المشتركة

30- على الرغم من إحراز نذر من التقدم في معالجة المستوطنات العشوائية طوال العقد الماضي، لا تزال هناك أوجه قصور أساسية. ويتمثل أحد أهم التحديات في تشتت التدخلات المحلية وافتقارها إلى الاتساق[12]، فبينما تشارك بعض البلديات بهمة ونشاط في دعم السكان، مستعينةً في ذلك ببرامج الإسكان، أو الوساطة، تركز بلديات أخرى، في المقام الأول، على الإخلاء، أو تظل غير عابئة البتة. وينتج عن ذلك خليط من المعاملة غير المتكافئة بين الأقاليم، فترتهن النتائج إلى حد كبير بالإرادة السياسية وبقدرات الجهات الفاعلة المحلية، لا باستراتيجية تشمل المدينة برمتها، أو بسياسة وطنية متماسكة.

31- ويزيد خفاء المساكن العشوائية وتناثرها الأمر صعوبة. فعندما تُفكَّك المستوطنات الكبيرة، ينتقل السكان، في غالب الأحوال، إلى مواقع أصغر متناثرة يصعب الوصول إليها ورصدها، مما يضعف الشبكات المجتمعية ويعقد عملية التواصل.

32- ويندرج في عداد المعوقات الرئيسية الأخرى انعدام تمويل مستقر وطويل الأجل، فالعديد من المبادرات يعتمد على تمويل مشاريع قصيرة الأجل، وهو أمر يعيق بناء الثقة والمشاركة المجتمعية وعمليات الدمج المتدَرِّج.

33- ويحد انعدام الحيازة القانونية للأراضي بشكل مباشر من حصول السكان على الخدمات الأساسية والأدوات المالية، فهم يظلون، بدون سندات ملكية رسمية، يفتقرون دوماً للأمان ولا يستطيعون الاستثمار في منازلهم، أو تحسينها بثقة. وعلاوة على ذلك، يجعل الافتقار إلى الحيازة المأمونة السكان عرضة للاستغلال ولمخاطر صحية وللاستبعاد من الخدمات العامة، أو الأنظمة المالية.

34- وتُعد القدرة المالية المحدودة عائقاً آخر، فالدخول المنخفضة وغير المنتظمة تحد من قدرة الأسر على تحمل تكاليف التحسينات، بينما يظل تمويل الإسكان الميسور التكلفة والذي يسهل الحصول عليه غير متاح إلى

(12) Agence Française de Développement (2023). Dix ans de résorption de bidonvilles… et de recherches. *Géocarrefour*, Volume 97/2.

حد كبير. وعلى الرغم من أنَّ القروض المجتمعية، أو دعم المنظمات غير الحكومية يتيحان إغاثة مؤقتة، فإنهما غالباً ما يعجزان عن تلبية الاحتياجات الفعلية.

35- ويعيق ضعف الدعم المؤسسي التقدم المستدام، فالسلطات المحلية قد تفتقر إلى الموارد، أو الموظفين، أو الالتزام السياسي اللازم لتنفيذ استراتيجيات طويلة الأجل. ونتيجة لذلك، تُهمَّش المناطق العشوائية في أغلب الأحيان، فيقِلّ الاستثمار العام، أو التنسيق العام.

36- وفي الختام،، يكمن تحدٍ آخر في الطريقة التي يُؤطر بها العجز في المساكن في أغلب الأحيان، فالعديد من مناهج السياسات يجعل سكان المستوطنات العشوائية عرضة للإخفاء بمساواة أوجه القصور النوعية بالنقص في عدد الوحدات السكنية. وعلى غرار ما أوضحه بنك التنمية الأفريقي، يتبيَّن من النظر فقط إلى النسبة المئوية الـــ 40 الأدنى من سكان الحضر في نيجيريا والكاميرون وزامبيا أنَّ جميع الأسر على وجه التقريب تعيش في ظروف غير ملائمة على النحو الذي حدده الهدف 11-1-1 من أهداف التنمية المســـتدامة[13]. ومع ذلك يقيم أقل من نصف هذه الأسر في هياكل عشوائية. وتعزى أوجه القصور الرئيسية التي يواجهونها إلى الحصول على الخدمات والاكتظاظ.

37- وتحدث هذه التحديات القانونية والاقتصادية وذات الصلة بالحوكمة مجتمعةً اختناقاً منهجيا يظل يعرقل إجراء تحسينات شاملة ودائمة في المساكن في المستوطنات العشوائية. ويقتضي التصدي لتلك التحديات استجابة شاملة ومتعددة المستويات.

ثانياً- مشاريع التوصيات المقترحة

38- يستدعي التحدي المتزايد المتمثل في السكن العشوائي – الذي يتخذ أشد أشكاله حدة في المستوطنات العشوائية – تدخلات متكاملة تعالج أسبابه الجذرية وتتيح بدائل للسكن العشوائي.

ألف- تحسين المستوطنات العشوائية وتحويلها

39- يقتضي التصدي للسكن العشوائي في المستوطنات العشوائية اتباع نهج مزدوج يتمثل في مايلي: تحسين ظروف السكن الفردي وإحداث تحوُّل في النظم القانونية والتخطيطية والخدمية الأساسية التي تستديم الممارسات العشوائية. ويشمل ذلك إصلاح أطر التخطيط الحضري وتوسيع البنية التحتية والخدمات الأساسية وتأمين الحيازة. ومن الضروري جمع البيانات الاجتماعية والاقتصادية وتحليلها بانتظام بالاستعانة بالتعداد ورسم الخرائط المكانية على مستوى المدن والصعيد الوطني لتسترشد بها استراتيجيات الإسكان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية الشاملة.

40- ويجب إعطاء الأولوية للتحسين في الموقع، ودمج التحسينات المكانية والسكنية مع تقليل النزوح والحفاظ على سبل العيش. وتشمل التدخلات الرئيسية لتحسين السكن العشوائي ما يلي:

1- إنشاء بنية تحتية وتقديم خدمات أساسية محسَّنة للمستوطنات العشوائية

41- في العديد من السياقات الحضرية، يقتضي تحويل المساكن العشوائية إلى ظروف معيشية ملائمة تأمين الحصول على الخدمات الحضرية الأساسية، فتوسيع نطاق الحصول على الخدمات الأساسية، مثل الصرف الصحي والمياه والكهرباء والنقل والبنية التحتية الأساسية الأخرى، يعزّز بشكل مباشر قابلية العيش في المساكن القائمة ويقلّل من ضغوط الاكتظاظ ويدعم التحسينات السكنية المتدرّجة. وغالبًا ما تُحدث هذه الجهود تأثيرات في جودة المساكن أسرع وأوسع نطاقًا من بناء وحدات جديدة فقط، لا سيما بالنسبة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض.

42- ولتحقيق الفعالية، يجب إعطاء الأولوية لتحديثات البنية التحتية وتنفيذها قبل تحسينات المساكن، أو على الأقل جنباً إلى جنب معها، فعندما يتأخر توفير الخدمات، تصبح المناطق العشوائية عرضة لمزيد من التدهور وقد

(13) African Development Bank (2022). *Promoting affordable housing in African Cities*.

تتصاعد تكاليف التحسين، خاصة إذا أصبحت إعادة التخطيط ضرورية بعد أن تكون الأسر المعيشية قد استثمرت قبلاً استثمارات كبيرة في مساكنها.

43- ويجب أن يكون التنفيذ مبكرًا ومنسقًا ومتسقًا مع إطار التخطيط الأعم. وفي العديد من المستوطنات العشوائية، تُوفر المجتمعات المحلية، أو الجهات الفاعلة غير الرسمية، الخدمات الرئيسية التي لا تكون متصلة بشبكات البنية التحتية على صعيد المدينة، في أغلب الأحيان.

44- وينبغي أيضاً إعطاء الأولوية لتحسين الأماكن العامة، فتعزيز المناطق المشتركة يوطد عُرى التماسك الاجتماعي ويساهم في رفاهية السكان، خاصةً عندما يكون حيز المعيشة الخاص محدوداً.

45- ولتعزيز المستوطنات العشوائية مادياً واجتماعياً، ينبغي اعتماد نهج قائم على الشوارع ومرتكز على المناطق، فالشوارع تُعدُّ أساس التحسين المنسَّق الذي يتيح مواءمة إنشاء البنية التحتية مع المخططات الحضرية المقررة. ويجب أن تحدد المخططات التشاركية القائمة على أساس المناطق شبكات الشوارع ومسارات البنية التحتية والأماكن العامة قبل التنفيذ. ويحقق مدّ البنية التحتية، مثل المياه والصرف الصحي والطاقة، عبر شوارع مخططة، تقديم خدمات حضرية فعالة من حيث التكلفة وقابلة للتطوير. ويجب أن يسترشد اختيار تقديم الخدمات وتسلسلها بالأولويات المحلية واحتياجات البنية التحتية الخاصة بالسياق. ويشمل ذلك، في أغلب الأحيان، الحصول على إمدادات المياه المأمونة والموثوقة والصرف الصحي وإدارة النفايات والكهرباء والإنارة والطرق التي تيسِّر التنقل وشبكات الاتصالات والمرافق الصحية والتعليمية.

46- وينبغي أن تعزِز المبادئ التوجيهية الوطنية والبلدية النُهج المتكاملة والقائمة على المناطق وأن تُفعِّل آليات التمويل لدعم السلطات المحلية والشركاء. وتشمل النُهج الفعالة التحسينات التي يقودها المجتمع المحلي والشراكات بين القطاعين العام والخاص وخطط تقاسم التكاليف ونظم البنية التحتية المعيارية التي يمكن توسيع نطاقها بمرور الوقت. وتعزز هذه الاستراتيجيات الاستدامة وتلبية الاحتياجات المحلية المتطورة.

47- وفي الختام، يجب ربط تحسين البنية التحتية بالنظم الحضرية الأعم، فربط تقديم الخدمات بالأدوات القانونية يدعم تنظيم الحيازة المتدَّرج ويعزِّز أمن السكان، كما أنَّ ربط التحسينات بالنظم الاقتصادية المحلية، مثل سلاسل القيمة في توزيع المواد الغذائية ومواد البناء وتوفير الخدمات الأساسية، يعزِّز أيضاً القدرة على الصمود وسبل العيش. ويكفل تضمين استراتيجيات البنية التحتية في أُطر عمل طويلة الأجل على صعيد المدينة بشأن التنقل والإسكان والتوظيف والاستدامة تحويل المستوطنات العشوائية إلى أحياء شاملة وقادرة على الصمود ومزدهرة.

2- إضفاء الطابع المؤسسي على دعم تحسين الإسكان المتدرِّج القائم على المساعدة الذاتية بقيادة المجتمع المحلي.

48- ينبغي أن تستند التدخلات الساعية لتحسين الهياكل السكنية العشوائية على ما بذله السكان قبلاً من جهود واستثمارات، بدلاً من تهجيرهم، أو استبدال هذه الهياكل، فقد بنت أسر معيشية عديدة مساكنها شيئاً فشيئاً باستخدام موارد محدودة ودون الحصول على دعم رسمي، في أغلب الأحيان. ولذلك، ينبغي أن تركز برامج التحسين العامة على جعل المساكن أكثر متانة وقدرة على التصدي للمخاطر المناخية والبيئية وإتاحة حيز معيشي كافٍ وتيسير الحصول على هذه المساكن للجميع.

49- ويتيح التحسين المتدرِّج مساراً عملياً ومنصفاً نحو تحسين السكن، فهو يتيح للعائلات تحسين مساكنها شيئاً فشيئاً حسب قدراتها المالية وتطور احتياجاتها ويحِدّ في الآن ذاته من مخاطر الترقية الحضرية للأحياء الفقيرة وعمليات الإخلاء القسري. ويعزِّز هذا النهج ملكية المجتمع المحلي والاستقرار في الأجل الطويل. ولكي يُكلل هذا النهج بالنجاح، يجب إتاحة المساعدة التقنية على الصعيد المحلي والاستناد إلى المعرفة والممارسات المجتمعية وتشجيع أساليب البناء التشاركية. وينبغي أن تكون معايير البناء واقعية ومكيَّفة مع السياقات المحلية ويشمل ذلك مستويات الدخل والتفضيلات الثقافية والمواد المتاحة.

50- ولتحقيق هذه التحسينات، ينبغي توسيع نطاق أدوات التمويل الشامل، ومن بينها مخططات التمويل البالغ الصغر ومجموعات الادخار والصناديق المجتمعية المتجددة. وينبغي أن تكون هذه الآليات متاحة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض وأن تُستكمل بإعانات تستهدف أشد الفئات ضعفاً، ومن بينها الأسر المعيشية التي تعيلها نساء وكبار السن والأشخاص ذوو الإعاقة. وينبغي مراجعة الأطر القانونية لتأمين الحيازة تأميناً متدرجاً، بدءاً من الترتيبات الوسيطة، مثل شهادات الإشغال، والمضي قُدما نحو التمليك الكامل، عند الاقتضاء. وينبغي أن توفر هذه الإصلاحات أيضًا الحماية من المضاربة والاستغلال في الإيجارات، لا سيما في سياق المستوطنات المحسَّنة.

51- وينبغي ألاَّ تحدث تحسينات الإسكان بمعزل عن غيرها، وأن ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاستثمارات في الخدمات الحضرية الأساسية، مثل المياه والصرف الصحي والكهرباء والبنية التحتية للنقل والتنقل، فضلاً عن الأماكن العامة. وبذلك تكون المستوطنات آمنة وتؤدي وظائفها ومندمجة اندماجاً أفضل في النسيج الحضري. وينبغي أن تتبع التحسينات عمليات تخطيط تشاركية قائمة على المنطقة تُحدِّد تخطيط الشوارع ومسارات البنية التحتية والأماكن المشتركة قبل إجراء استثمارات كبيرة. ويتيح إنشاء بنية تحتية منسَّقة من خلال شبكات الشوارع المخططة تقديم خدمات فعَّالة من حيث التكلفة وقابلة للتطوير.

52- ويجب أن تأخذ عمليات التحسين في الحسبان أيضًا المخاطر البيئية والمناخية، فالمستوطنات تقع، في أغلب الأحيان، في مناطق معرضة للمخاطر. وتتيح عملية التحسين فرصة لإدخال تدابير القدرة على الصمود وتمتين القدرة على التكيُّف. وينبغي أن تعزِّز التدخلات ممارسات البناء المراعية للمناخ وأن تقلِّل التعرض للمخاطر وتحسِّن التأهب للطوارئ، لا سيما في حالة أكثر السكان عرضة للمخاطر.

53- وخاتمة القول إنَّ برامج التحسين ينبغي أن تعزِّز التنمية الاقتصادية المحلية بتمتين سلاسل القيمة في قطاعي البناء والخدمات. وينبغي إشراك المهنيين المحليين، مثل البنائين والمهندسين وموردي المواد، لكي تساهم التحسينات السكنية في سبل العيش وقدرة الاقتصاد المحلي على الصمود. وسيكفل الاعتراف بدور الاقتصادات غير الرسمية وترسيخ جهود التحسين في الاستراتيجيات الحضرية الأعم أن تعزِّز الاستثمارات في الإسكان أيضاً العدالة الاجتماعية والاستدامة والاندماج الحضري في الأجل الطويل.

3- التمكين لتأمين الحيازة ولتدخلات إعادة تكييف الأراضي

54- يُعدُّ تأمين الحيازة أمراً بالغ الأهمية لإجراء تحسينات مستدامة في المستوطنات العشوائية، فبدون الاعتراف الرسمي، يواجه السكان، في أغلب الأحيان، تهديدًا مستمرًا بالإخلاء ويُستبعدون من الخدمات العامة واستثمارات البنية التحتية وتمويل الإسكان. ويمثل تأمين الحيازة وتفعيل إعادة تهيئة الأراضي أداتين أساسيتين لعكس مسار هذا الاستبعاد وتعزيز الاستثمار الطويل الأجل في الإسكان والخدمات الحضرية.

55- ولكي تكون هذه العمليات فعَّالة، يجب أن تقوم على أُطر عمل شاملة ومدعومة رسميًا تتسم بالشفافية وتراعي الفقراء وتتواءم مع واقع الحيازة المتنوع. وينبغي أن تعترف الأطر القانونية بوظيفة الأرض الاجتماعية والبيئية بحسبانها مبدأً حاسماً، على نحو ما هو مبيَّن في الخطة الحضرية الجديدة. وحريّ بالحكومات الوطنية والمحلية أن تشجع مسارات واضحة ورسمية تعترف بمجموعة متنوعة من أنواع حيازة الأراضي، من بينها الترتيبات العرفية والمجتمعية والجماعية وغير الرسمية، وأن تحرص على حماية هذه الحقوق من المضاربة والتهجير القسري.

56- وفي السياقات التي تكون فيها القدرات الإدارية محدودة، يمكن اعتماد نهج متدرّج يبدأ بأشكال وسيطة من الحيازة، مثل شهادات الإشغال، أو التصاريح المؤقتة، بغية المضي قُدماً شيئاً فشيئاً نحو التمليك الكامل كلما جرى تمتين المؤسسات. ومن شأن هذه الحلول المؤقتة أن تتيح فعلاً حماية مهمة وتهيئ الظروف الملائمة للاستثمار.

57- ولدرء الضرر غير المتعمد، لا سيما عن الفئات الضعيفة، مثل المستأجرين، أو من يخضعون لترتيبات إيجار غير رسمية، يجب أن يقترن تنظيم الحيازة بضمانات اجتماعية وآليات مساءلة متينة. وثمة حاجة إلى توجيهات واضحة لمنع الإخلاء، أو تضخم الإيجارات، أو الاستبعاد أثناء عملية إضفاء الطابع الرسمي. ويجب

إيلاء اهتمام خاص لحماية حقوق النساء والشباب والفئات السكانية المهمشة. وتستطيع نماذج، مثل الصناديق الاستئمانية لأراضي المشاع، أن تؤدي دوراً رئيسياً في هذا الصدد، بحماية الأراضي من ضغوط المضاربة والحفاظ على يُسر التكلفة بمرور الوقت وجعل السكان يوجهون دفة عملية التطوير بأنفسهم.

58- وبالاقتران مع ذلك، تتيح إعادة تهيئة الأراضي استخدام الأراضي استخداماً أكفأ وأنصف بتمكين أصحاب المصلحة المحليين من إعادة تنظيم قطع الأراضي لاستيعاب البنية التحتية العامة الأساسية والحفاظ على العدالة في الحصول على الأراضي والمساكن في الآن ذاته.

59- ويجب أيضاً دمج تأمين الحيازة وإعادة التكيف في أُطر التخطيط الحضري الأعم. ويشمل ذلك توسيع البنية التحتية الأساسية وإدماجها في النظم البلدية ومواءمتها مع استراتيجيات التنمية المكانية في الأجل الطويل. ولا غنى عن التخطيط التشاركي لكي تجسِّد التدخلات احتياجات السكان وتطلعاتهم وتساهم في تحقيق تنمية حضرية شاملة وقادرة على الصمود.

4- سن أطر قانونية لتضمين نظم تقسيم المناطق والأراضي والتخطيط المرنة في المستوطنات العشوائية

60- ينبغي أن يُيسِّر سن تشريعات التخطيط على الصعيد الوطني وعلى مستوى المدينة وتعديلها تعيين مناطق تخطيط خاصة في المستوطنات العشوائية ذات الاحتياجات التنموية الفريدة التخطيط المكاني القابل للتكيف والحماية من عمليات الإخلاء الجماعي. وتتيح منطقة التخطيط الخاصة فرصاً لإطلاق العنان لوظيفة الأراضي المخصصة للاستخدام العام والاستثمار الخاص الاجتماعية والبيئية على نحوٍ يُفضي، في نهاية المطاف، إلى إحداث تحويل واسع النطاق في المستوطنات العشوائية. وينبغي أن ترتكز مناطق التخطيط الخاصة على الحوكمة الشاملة التي تشارك فيها المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة الآخرون في تصميم البنية التحتية والخدمات وحلول الحيازة. وينبغي أن يتيح هذا النهج أيضاً إمكانية التحسين المتدرِّج المتسِّق مع الحد الأدنى من معايير سلامة المباني.

61- ويستطيع واضعو السياسات أيضًا إعداد نظم تخطيط أكثر مرونة وشمولاً لاستيعاب ممارسات الإسكان المتنوعة، لا سيما في المستوطنات العشوائية. وبالإضافة إلى نُهج المناطق الخاصة ذات الأهمية الاجتماعية في البرازيل، تقدم منطقة التخطيط الخاصة في موكورو في نيروبي بكينيا مثالاً قيماً آخر على كيف يتيح تعليق لوائح التخطيط التقليدية إيجاد حلول مبتكرة مصمَّمة خصيصاً لمواجهة التحديات المحلية، فبإشراك السكان وعقد شراكات متعددة التخصصات بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، أثبتت منطقة التخطيط الخاصة في موكورو أنَّ التخطيط التشاركي يعزِّز التنمية الشاملة التي يقودها المجتمع المحلي وتلبي احتياجات الإسكان ويعزِّز العدالة الاجتماعية والاستدامة في الوقت ذاته.

62- ويُعدَّ الاعتراف بالمستوطنات العشوائية في التشريعات الوطنية ودون الوطنية بصفتها أحيازاً حضرية مشروعة يلزم تنميتها تنمية متكاملة في إطار المدينة أمراً بالغ الأهمية. ويشمل ذلك تضمين الحق في المدن ووظيفة الأرض الاجتماعية والبيئية في القانون، تعزيزاً لحقوق الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في الأرض والسكن.

63- ويمكن أن تتطور خيارات الحيازة التدريجية والقابلة للتكيف، ومن بينها تصاريح الإشغال المؤقتة والصناديق الاستئمانية لأراضي المشاع وسندات الملكية الجماعية، من خلال عملية حيازة متدرِّجة، باستحداث نماذج حيازة مناصرة لحقوق الفقراء تساعد على اتقاء التهجير الناشئ عن المضاربة والترقية الحضرية للأحياء الفقيرة.

باء- حلول سكنية ملائمة وميسورة التكلفة تكون بدائل للمستوطنات العشوائية

64- يُتوقع أن يظلَّ الطلب على المساكن الميسورة التكلفة يزداد بفعل النمو السكاني السريع الخُطى والتوسع الحضري والتغيرات التي تحدث في تركيبة الأسر المعيشية السكانية. وتتمثل أكثر الطرق نجاعة وفعالية من حيث التكلفة للحد من توسع أوضاع الأحياء الفقيرة السائدة في السكن العشوائي في توفير مزيد من خيارات السكن الميسور التكلفة والملائم بشكل ملموس.

1- زيادة خيارات الإسكان الميسور التكلفة بالاستفادة من موارد القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى المساهمات المجتمعية ومساهمات المساعدة الذاتية التي تلبي احتياجات الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض وممارساتها التشغيلية؛ ويشمل ذلك الإيجارات والتعاونيات والمساكن التي يقودها المجتمع المحلي والمبنية بالجهد الذاتي والمحسَّنة تدريجيا

65- تستلزم نُهج توفير المساكن على نطاق واسع اعتماد مزيج من السياسات والتمويل والأراضي والتخطيط الحضري والإصلاحات المؤسسية لزيادة فرص حصول الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على مساكن ملائمة وبأسعار ميسورة. ويجدر بالحكومات أن تضع سياسات متنوعة لتوفير المساكن تشمل مجموعة من الخيارات، من بينها نماذج الإسكان التعاوني وإنشاء وحدات سكنية أساسية مناسبة للممارسات التدريجية.

66- وينبغي دمج المساكن المستأجرة في هذه السياسات بتطوير المساكن المستأجرة الاجتماعية وتعزيز سوق الإيجار الثانوي. ويشمل ذلك تقديم الدعم على جانب الطلب، مثل الإعانات التي يُبتغى منها زيادة القدرة على تحمل التكاليف، وعلى جانب العرض، بما في ذلك تقديم حوافز لزيادة رصيد المساكن المستأجرة وتحديثه. وفي الوقت نفسه، يُعدُّ تنظيم زيادة الإيجارات ومعايير الجودة الدنيا وحماية المستأجرين تنظيماً متيناً أمراً ضرورياً لكي تساهم المساكن المستأجرة في التنمية الحضرية الشاملة والمنصفة.

67- وينبغي توفير الخدمات الاستشارية التقنية لدعم التحسين المتدرّج للمساكن المبنية بالجهد الذاتي، استيفاءً للحد الأدنى من مقتضيات السلامة والتخطيط. وينبغي أن تقترن هذه الأدوات بأدوات دعم مالي تُيسِّر بناء المساكن المتدرّجة بالعون الذاتي، فيُتاح بذلك تزويد الأسر المعيشية بمنازل أولية، أو بمواد، أو منح صغيرة، لدعم جهودها.

68- ويستطيع القطاع الخاص أن يساهم في تطوير الإسكان الميسور التكلفة بتقديم حوافز له من قبيل الأراضي والإعفاءات الضريبية وإعانات البنية التحتية. بيد أنَّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص أثبتت فعاليتها القصوى في الحالات التي تُحدد فيها الأدوار والمسؤوليات تحديداً بيّناً، خاصة في حالة مشاريع المساكن المستأجرة والمساكن المخصصة لمتعددي الدخل.

69- ويجب إتاحة مساكن ميسورة التكلفة ومأمونة وصالحة للعيش بإجراء مزيج من التحسينات في الموقع وتطوير المواقع المهملة وخيارات الإسكان الاجتماعي التي تستهدف أشد الفئات ضعفاً. وينبغي أن تكون هذه الجهود الإسكانية جزءاً لا ينفصم عن المناطق الحضرية المزدهرة التي تتيح الحصول على التعليم والرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية، فضلاً عن الأماكن العامة العالية الجودة وشبكات النقل والتنقل الشاملة الميسورة الاستخدام.

2- زيادة المعروض من الأراضي الميسورة التكلفة والمزودة بالخدمات وذات الموقع الجيد للإسكان بإدارة الأراضي والتخطيط المكاني بشكل جيد

70- تُعد الأرض عاملاً رئيسيًا في تحديد مدى ملاءمة المساكن. ويعزى ذلك إلى عوامل مثل موقع الأرض ويُسر تكلفتها والخدمات المقدمة فيها. وتُقام معظم المساكن العشوائية على أراضٍ لا تُتاح فيها الخدمات تقع في مناطق شبه حضرية، في غالب الأحيان. وفي إطار التوسع الحضري المقرر على وجه الخصوص، ينبغي للحكومات النظر في تنفيذ مخططات المواقع والخدمات التي تتيح الأراضي داخل المستوطنات المعتزم إنشاؤها والمتصلة بالبنية التحتية الحضرية الأساسية، مثل المياه والصرف الصحي والطرق والكهرباء. وعندما تقترن هذه المخططات بإتاحة فرص العمل، فإنَّها تمكِّن الأسر المعيشية من بناء مساكنها بالتدرّج وبطريقة مأمونة وكريمة.

71- وتؤمن هذه المخططات الحيازة وتكفل يُسر التكلفة بالاستعانة بالتمويل العام. ويجب أن تقترن هذه المخططات بمساعدة تقنية تعين المجتمعات المحلية، وهي تُشيِّد مساكنها، على استيفاء الحد الأدنى من معايير التخطيط والبناء.

72- وينبغي الجمع بين نهج المواقع والخدمات وأدوات إعادة تهيئة الأراضي وتسوية أوضاعها القانونية حتى يتسنى الحصول على الأراضي في المستوطنات العشوائية دون اللجوء إلى عمليات الإخلاء. ولجعل تكلفة حلول

الإسكان والشمول في التنمية الحضرية أيسر، تستطيع الحكومات المحلية أيضًا إنشاء بنوك أراضٍ حضرية للحصول على أراضٍ وحجزها للاستخدامات غير السوقية، مثل المساكن الاجتماعية والميسورة التكلفة.

3- تنفيذ سياسات إسكان وسياسات حضرية متكاملة تعزز النمو الحضري الشامل والمدمج وتمنع انتشار المناطق الناقصة الخدمات والعشوائية

73- ينبغي أن تنفذ الحكومات سياسات إسكان تتواءم مع النقل والتوظيف والخدمات الاجتماعية والبنية التحتية والاستدامة البيئية. ومن شأن هذا النهج المتكامل أن يعزِّز التنمية الحضرية الشاملة والمدمجة ويساعد في الحؤول دون ظهور مستوطنات عشوائية هامشية تعاني من قصور الخدمات وتتوسع توسعاً غير مستدام يزيد تكاليف النقل التي تتكبدها الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض.

74- وينبغي أن يقترن تخطيط المناطق الصناعية والمناطق الاقتصادية الخاصة بانتظام باستراتيجيات إسكان ميسور التكلفة وببرامج تنفيذية. وحرِيّ بسياسات تقسيم المناطق الحضرية أن تشجع على إعداد مشاريع مختلطة الدخل ومختلطة الاستخدامات وذات كثافة عالية تشجع التنوع الاجتماعي والاندماج المكاني.

75- ويجدر بخطط توسعة المدن أن تتبنى ممارسات إدماجيه فتدمج المساكن الاجتماعية والميسورة التكلفة في أطر التنمية الحضرية الأعم إدماجاً يجعل المدن تنمو نمواً متوازنا ومنصفاً.

76- ويقتضي تعزيز العدالة المكانية والحد من عدم المساواة المكانية اتباع نُهج إدارة حضرية تعترف بمجموعة واسعة النطاق من الحقوق في الأراضي وتؤمنها. ومن الضروري تطبيق آليات توثّق الحيازة وتحافظ على وظيفة الأرض الاجتماعية والبيئية وتسعى بهمة ونشاط لتجنب عمليات الإخلاء القسري وتوفير الضمانات المناسبة في الحالات التي يكون فيها النقل إلى موقع آخر ضرورياً. وينبغي إنشاء نظم لإدارة الأراضي إدارة فعالة تتيح أراضٍ ذات موقع جيد تحسباً للنمو الحضري، لا كتدبير يمليه رد الفعل.

77- ويؤدي التخطيط الاستراتيجي دوراً حاسماً في توجيه التنمية الحضرية الشاملة. ويتضمن ذلك تصميم تدخلات فعالة من حيث الموارد ومتوازنة تحدث تحويلاً في المستوطنات العشوائية على صعيد الأحياء والمدينة بأسرها ووطنياً وإقليمياً. ويجب أن يتخذ هذا التخطيط الناس محوراً له وأن يكون مدفوعًا بالاستدامة، على نحو يكفل توزيع فوائد التحضر توزيعاً منصفاً.

جيم- العوامل التمكينية لنهج ثنائي المسار حيال المستوطنات العشوائية: التحسين وإيجاد البدائل

78- يقتضي اتباع نهج متَّسق ثنائي المسار يجمع بين التحسين وإيجاد بدائل ظروفاً تمكينية، مثل البيانات الموثوقة والحوكمة الشاملة والالتزام السياسي المستدام والتمويل الميسور. وتدعم هذه العناصر التدخلات المنصفة والمحددة السياق التي تراعي واقع المستوطنات العشوائية وتعزِّز، في آنٍ واحد، الإدماج الحضري والقدرة على الصمود في الأجل الطويل.

1- إعداد نظم البيانات وتعزيز المعرفة المحلية بالاحتياجات السكنية ومستويات الدخل واستراتيجيات التكيف، سعياً لوضع سياسات وبرامج إسكان شاملة ومحددة السياق ورصد تحقيق الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة

79- يمثل تعزيز نظم البيانات القادرة على الإحاطة بتنوع المستوطنات العشوائية وتعقيداتها على جميع الصُعد مطلباً تقنياً وأولوية سياسية في آنٍ واحد يتيح وضع سياسة إسكان عادلة وشاملة وقائمة على الأدلة. وينبغي أن تشمل هذه النظم أنماط الإسكان وحيازة الأراضي (العامة والخاصة والمؤسسية) ومستويات توفير الخدمات ودرجات الحرمان. ويتيح هذا التفصيل تحديد الاحتياجات ومواطن الضعف تحديداً أفضل ويسلِّط الضوء في الوقت نفسه على الثغرات التي تشوب البنية التحتية الحضرية وتقديم الخدمات. ويجب أن تسترشد جميع التدخلات بالبيانات المتينة التي تم التحقق منها؛ فالافتراضات القائمة على معلومات ناقصة تعزِّز الاستجابات غير الفعالة، أو حتى الضارة.

80- وثمة حاجة أيضًا إلى البيانات لرصد فعالية البرامج والسياسات المنفَّذة وإعمال الحق في السكن اللائق وتحقيق الهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة. ومن شأن إنشاء تحالفات البيانات التي تجمع بين الحكومات والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية والشركاء الآخرين لإنتاج بيانات موثوقة وتشاركها في إطار بروتوكولات مفتوحة وموحَّدة أن يعزِّز الشفافية وفعالية التكلفة والإنصاف بتمثيل الأصوات المهمشة.

81- ويجب أن تعترف البيانات بالجهود القائمة التي يقودها المجتمع المحلي وترتقي بها، فبدلاً من فرض حلول فوقية، ينبغي على الجهات الفاعلة الخارجية أن تبني على ما هو موجود قبلاً في المستوطنات العشوائية من مرونة ومبادرة ومعرفة. ويُتوخى في نظم جمع البيانات على صعيد المجتمع المحلي أن تكون رافدا لمنصات معلومات متكاملة تشمل المدينة بأسرها وتتيح اتخاذ إجراءات محلية. وجنباً إلى جنب مع ذلك، يُعدُّ تجميع البيانات الوطنية والعالمية ضرورياً للمناصرة وتحديد أولويات السياسات وتعبئة الموارد.

82- ويؤدي تصنيف المستوطنات العشوائية في أصناف تجمع بينها سمات مشتركة إلى تعزيز مناهج التحسين المناسبة والمحددة السياق، فعلى سبيل المثال، تصمِّم بلدان مثل الهند الإجراءات الحكومية وفقًا لنوع ملكية الأراضي (مثل المستوطنات العشوائية المبنية على أراضٍ خاصة والمستوطنات العشوائية المبنية على أراضٍ عامة). وحريّ بأصحاب المصلحة أن يدعموا التأملات القائمة على دراسة الحالة التي تمثل الديناميات المحلية وتتجنب الافتراضات المعمَّمة.

83- وبالإضافة إلى تحسين الاستهداف والتخطيط، تُبرز البيانات مساهمات نظم الإسكان العشوائية الاقتصادية والاجتماعية، فالمستوطنات العشوائية تُعدُّ جزءًا لا ينفصم من الأسواق الحضرية الأوسع نطاقًا، وهي تتفاعل مع الخدمات والبنية التحتية الرسمية. وغالباً ما تساهم الجهات الفاعلة المعنية – السكان والبناؤون ومقدمو الخدمات – مساهمة فعّالة في نسيج المدينة الاقتصادي. ويمكن أن يقدم إظهار حجم هذه الأسواق غير الرسمية وقيمتها حجة مقنعة للاستثمار العام واستراتيجيات التحسين الطويلة الأجل وأن يبيِّن، في الوقت نفسه، مغبة التقاعس عن العمل.

84- ويتطلب إعداد بدائل فعالة للسكن العشوائي فهم واقع الأسر المعيشية ومساراتها فهماً مفصلاً، لا يشمل ظروف السكن الحالية واستراتيجيات التكيف فحسب، بل ومستويات الدخل ونفقات السكن وكيفية دعم المنازل لسبل العيش، من خلال الأنشطة المدرة للدخل من المنزل، على سبيل المثال. وبالإضافة إلى الاحتياجات الحالية، من الأهمية بمكان توقُّع الطلب على المساكن في المستقبل: أين ستكون هناك حاجة إلى مساكن، وما هي أنواع المساكن التي ستحتاجها الفئات الاجتماعية والاقتصادية المختلفة وكيف يمكن أن تتطور أحجام الأسر المعيشية وأنماط الدخل. وبفضل هذا التحليل الاستشرافي تتمكَّن الاستراتيجيات من مواكبة النمو الحضري، بدلاً من التصدي له بعد حدوثه.

85- ولا يقل أهمية عن ذلك إدراك التداخل بين الأسواق الرسمية وغير الرسمية، فسكان المناطق العشوائية يكسبون دخلهم وينفقونه في إطار الاقتصاد الرسمي في أغلب الأحيان، بينما توفر جهات فاعلة رسمية السلع، أو الخدمات، أو المساكن المستأجرة في المستوطنات العشوائية. وينبغي الاعتراف بهذه الديناميات ودعمها بشفافية وتنظيم، بدلاً من استبعادها. ولتجنب الممارسات التمييزية، يجب دمج هذه البيانات في قواعد بيانات التعداد السكاني والإسكان الأعم وعدم التعامل معها بصفتها بيانات معزولة، أو استثنائية. وينبغي أن يجسِّد التخطيط واقع المستوطنات العشوائية بصفتها جزءً من النسيج الحضري، لا بحسبانها كيانات منفصلة، أو مؤقتة.

86- وفي نهاية المطاف، تبدأ معالجة الممارسات العشوائية بالاعتراف بأنها نتاج ظروف هيكلية لا تجسيداً لفشل فردي. وينبغي أن تُستخدم البيانات لتوجيه الاستجابات الشاملة والقائمة على الحقوق، لا لوصم الفئات السكانية الضعيفة أصلاً.

2- تضمين المشاركة المجتمعية في تصميم مبادرات تحويل المساكن والمستوطنات العشوائية وتنفيذها والإشراف عليها

87- تندرج مشاركة المجتمع المحلي وتمكينه في عداد الركائز الأساسية لتحسين المستوطنات العشوائية تحسيناً مستداماً، فالحرص على مشاركة السكان مشاركة تامة، بدءاً من التخطيط الأولي وحتى التنفيذ والصيانة في الأجل الطويل يفضي إلى تكوُّن الملكية والمساءلة وتحقيق نتائج أكثر فعالية. ويقتضي ذلك إضفاء الطابع المؤسسي على آليات المشاركة الشاملة وترسيخها في برامج الإسكان والتنمية الحضرية وطنياً ومحلياً.

88- ويجب على الحكومات أن تتبنى سياسات حضرية شاملة وأطراً تنظيمية قابلة للتكيف تجسد رؤية مشتركة لاندماج جميع سكان المناطق الحضرية وحمايتهم. وينبغي أن تكون هذه الأطر مرنة مرونة تكفي لاستيعاب واقع المستوطنات العشوائية المتنوع وأن تكفل الاعتراف بحقوق السكان ذوي الدخل المنخفض والمهمشين واحتياجاتهم والاستمساك بهذه الحقوق. وتكتسي عملية صنع القرار الشاملة أهمية بالغة بشكل خاص في سياق تحسين المستوطنات العشوائية حيث تقوم المعرفة المحلية والديناميات الاجتماعية والأولويات المجتمعية بدورٍ حيوي في تشكيل التدخلات الفعالة.

89- ولدعم هذا المسعى، يجب تصميم نظم الحوكمة على أساس التعاون المتعدد المستويات، على نحو يجمع بين المشاركة المجتمعية من القاعدة إلى القمة والدعم المؤسسي من القمة إلى القاعدة. ويجب على الحكومات المحلية أن تقود شراكات منسَّقة وشاملة لعدة قطاعات مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة في القطاع الخاص والمجتمعات المحلية المتضررة. وتكفل هذه الترتيبات الاستماع إلى أصوات جميع أصحاب المصلحة واحترامها في جميع مراحل التخطيط والتنفيذ. ويجب أن تكون التدخلات الملائمة ثقافياً والشاملة اجتماعياً هي القاعدة، لا سيما عند تلبية احتياجات النساء والأطفال والفئات الضعيفة، فمشاركة هؤلاء لا تزيد الحلول جدوى فحسب، بل وتعزِّز القدرة على الصمود في الأجل الطويل.

90- ولا يقِلّ أهمية عن ذلك الاعتراف بالجهات الفاعلة غير الرسمية بصفتها مساهمة أساسية في نظم الحضرية، فالباعة ومقدمو الخدمات ومتعهدو النقل غير الرسميين يتولون التزويد بالسلع والخدمات الحيوية لا في المناطق التي لا تقدم المؤسسات الرسمية لها الخدمات فحسب، بل وفي المدن والمناطق أيضاً. ويجدر الاعتراف بهذه الجهات الفاعلة ودعمها، لا تجريمها، أو تهميشها. وينبغي أن تتيح السياسات ظروف سوق أكثر إنصافًا باستحداث آليات حمائية، مثل نظم التصاريح والضمانات ضد المضايقات، أو الاستغلال. وينبغي أن يسير إضفاء الطابع الرسمي على أدوار هذه الجهات، حيثما أمكن ذلك، جنبًا إلى جنب مع الحفاظ على سبل عيشها وتعزيز تقديم الخدمات وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية.

91- ويجب أن تمتد المشاركة إلى ما بعد جداول المشروع الزمنية، فإنشاء مكاتب محلية للمساعدة التقنية، على نحو ما رأينا في نماذج مثل مكتب المساعدة التقنية في ريو دي جانيرو، يتيح تقديم إرشادات مستمرة للسكان بشأن الحفاظ على المستوطنات المحسَّنة وترقيتها. وتُعدُّ هذه الهياكل اللاحقة للتحسين حيوية لتحقيق الاستدامة الطويلة الأجل والتنمية التي يقودها المجتمع المحلي.

92- ويجب أن تستند المشاركة المجتمعية أيضاً على بيانات متينة وعلى نظم رصد شفافة. ويُعدُّ جمع البيانات المصنَّفة، خاصة في مضمار نوع الجنس والعمر، أمرًا ضروريًا لتتبع التأثيرات وضمان المساءلة وتعديل الاستراتيجيات، عند الاقتضاء. وينبغي أن ترصد جهود التقييم التأثيرات المتعددة الأبعاد التي تُحدثها التدخلات، بدءً من تحسين الظروف المعيشية وانتهاءً بتعزيز التماسك والاندماج الاجتماعيين على صعيد الحي والمدينة ووطنياً.

3- إنشاء جهود لأصحاب المصلحة المتعددين لتحويل المستوطنات العشوائية

93- يقتضي انجاز حلول مستدامة وطويلة الأجل للمستوطنات العشوائية وجود إطار مؤسسي متماسك ومنسَّق تدعمه إرادة سياسية راسخة وقيادة استراتيجية. ويجب على الحكومات الوطنية والمحلية العمل معًا في مختلف

القطاعات – الأراضي والإسكان والبنية التحتية والتخطيط والتمويل – لتقديم استجابات متكاملة وشاملة للجميع تتخذ من الناس محوراً ومن التنمية ركيزة لها.

94- وفي جميع المناطق، ولا سيما في أمريكا اللاتينية، تُظهر الأدلة أنَّ تحسين الأحوال في الأحياء الفقيرة تحسيناً ناجعاً ووضع استراتيجيات بديلة يستغرقان وقتاً طويلاً لإحداث تأثيرات قابلة للقياس، مما يزيد الحاجة إلى استمرارية السياسات والبرامج المتعددة السنوات، على نحو يتيح للمشاريع الانتقال من التخطيط إلى التنفيذ والرصد والتوسع دون أن تخرج عن مسارها بسبب الدورات السياسية القصيرة الأجل.

95- وينبغي أن يترسَّخ تحسين الأحياء الفقيرة رسمياً في سياسات التنمية الوطنية الحضرية والإسكان وأن يقترن بولايات واضحة وخطط طويلة الأجل ومخصصات ثابتة في الميزانية. ويكفل إضفاء الطابع المؤسسي على هذه الاستراتيجيات عدم التعامل معها بصفتها استجابات مخصصة، أو ناشئة عن الأزمات، بل بحسبانها جزءًا أصيلاً من خطط التنمية الأعم.

96- ويجب أن تتسق عملية التحسين مع الاستراتيجيات الاجتماعية والاقتصادية الأوسع نطاقاً، فربط بناء المساكن بإيجاد فرص عمل يؤدي إلى تحفيز الاقتصادات المحلية وبناء سبل العيش وإيجاد دورة حميدة من الاستثمار وإعادة الاستثمار في المجتمعات المحلية. ولا يسفر تدريب العمال المحليين وإشراكهم في عملية التحسين عن تحسين الإسكان فحسب، بل ويعزِّز تنمية المهارات والاندماج الاقتصادي في الأجل الطويل.

97- ونظراً لتنوع المستوطنات العشوائية، لا يوجد حل واحد يناسب الجميع. وينبغي للحكومات أن تروِّج لنظام إيكولوجي متنوع لتوفير المساكن يستوعب مجموعة من الاحتياجات والتفضيلات والسياقات. ويشمل ذلك الاعتراف بالنماذج المتعددة ودعمها، مثل الإسكان القائم على العون الذاتي والمبادرات التعاونية وخيارات الإيجار والشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويحقق وضع حوافز نظم إنجاز مرنة وشاملة ومدفوعة محلياً تأثيراً أوسع نطاقاً ومواءمة أفضل مع واقع المجتمع.

98- وعندما تُنفَّذ هذه الركائز معاً وتستند إلى هياكل مؤسسية متينة والتزام سياسي ومالي طويل الأجل، يصبح تحسين الأحياء الفقيرة ووضع البدائل أكثر استدامة وإنصافًا وإحداثاً للتحويل، فهذه الركائز تعين على إنشاء مدن شاملة وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة، في اتساق مع خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

4- إنشاء آليات تمويل طويلة الأجل لتحسين المستوطنات العشوائية، من بينها التمويل القائم على الأراضي والصناديق التي يديرها المجتمع المحلي والحلول الائتمانية الشاملة لسكان المساكن العشوائية

99- يتطلب التصدي للمستوطنات العشوائية على نطاق واسع من الحكومات وشركائها اعتماد استراتيجيات تمويل مستدامة وشاملة ومراعية للسياق تتضمن إنشاء آليات مالية مبتكرة تشمل معرفة قيمة الأراضي وتشاركها، فضلاً عن نماذج التمويل الأخرى القائمة على الأراضي والصناديق التي يديرها المجتمع المحلي، في اتساق مع واقع الدخل المحلي. ويجب دعم تلك الآليات باعتمادات مخصصة لذلك الغرض في الميزانية الوطنية والمحلية تتيح تحسين المستوطنات العشوائية القائمة وإعداد بدائل قابلة للتطبيق والحرص على أن تكون التدخلات شاملة وجامعة وقابلة للتطوير مع مرور الوقت.

100- ولبناء نظم إيكولوجية مالية شاملة، يلزم توسيع نطاق الاستفادة من أدوات تمويل آمنة ومتنوعة وميسورة التكلفة تمكِّن الأسر المعيشية من الاستثمار في الإسكان والبنية التحتية وأنشطة كسب العيش. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في حالة من يزاولون العمالة غير الرسمية وفي الاقتصادات القائمة على النقد الذين يستبعدون من النظم المصرفية والائتمانية التقليدية في أغلب الأحيان، فيواجهون عقبات متزايدة تعيق تحسين ظروفهم المعيشية. ويجب أن تجسد الأدوات المالية ملامح المجتمعات المحلية المستهدفة الاجتماعية والاقتصادية وأن تميِّز الأطر الوطنية بين ما يمكن تمويله تمويلاً ذاتيًا على الصعيد المحلي وما يتطلب استثمارًا عامًا استراتيجيًا ودعمًا عالميًا.

101- ويجب أن يكون الحد من الفقر وتعزيز الازدهار الاقتصادي هدفين أساسيين لأي استراتيجية للمستوطنات العشوائية. ويتضمن ذلك تنفيذ مبادرات اجتماعية واقتصادية تحويلية تُوجِد فرصاً كريمة وشاملة للجميع، لا سيما للنساء والشباب. ويُعدُّ الاستثمار في التدريب على المهارات، وخاصة في التقنيات ونماذج الأعمال المبتكرة، أمراً أساسياً لتعزيز كلٍ من تقديم الخدمات ورأس المال البشري. ويساعد دعم استراتيجيات سبل العيش المحلية المناصرة للفقراء على دمج الاقتصاد غير الرسمي في النمو الحضري الأعم ويتيح الفرصة للفئات المهمشة لتساهم بفعالية في التنمية الاقتصادية وفي الاستفادة منها.

102- ولتعبئة الموارد في الأجل الطويل، ثمة حاجة ماسة إلى الدعوة المنسَّقة والعمل الاستراتيجي. ومن الأهمية بمكان توثيق كيف تحسِّن تدخلات التحسين الظروف المعيشية وتحفِّز الاقتصادات المحلية والوطنية وتخفِّض تكاليف الأسرة المعيشية (مثل الطاقة والنقل والخدمات) وتقلِّل الإنفاق العام على التدابير القائمة على ردة الفعل. وسيكون إظهار اندماج الاقتصادات غير الرسمية في الأسواق الرسمية – وقدرة هذا الاندماج على تعزيز النظم المالية المحلية – عاملاً أساسياً في تأمين الاستثمار المستدام واستمرارية السياسات.