الأمم المتحدة

A/CONF.226/5

الجمعية العامة

Distr.: General
5 January 2017

Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)
كيتو، ١٧-٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦
البند ٨ من جدول الأعمال المؤقت
المناقشة العامة

التقرير الإقليمي لأفريقيا الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث): الإسكان المحدث للتحول والتنمية الحضرية المستدامة في أفريقيا

مذكرة من الأمانة

أعدت هذا التقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والمكتب الإقليمي لأفريقيا التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) بالتعاون مع أمانة الموئل الثالث. وأسهم في إعداد هذا التقرير عدد كبير من الخبراء من مختلف بلدان المنطقة يمثلون مختلف الفئات المعنية، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ووكالات وبرامج الأمم المتحدة والمؤسسات الحكومية.

المحتويات

موجز تنفيذي ٤

أولاً– مقدمة: نبذة عن السياق ٦

ثانياً – التوسع الحضري والتنمية ٨
ألف – الاتجاهات الديمغرافية ومحركات التوسع الحضري ١٠
باء – أنماط التوسع الحضري والنمو الحضري ١٠
جيم – التنوع القاري ١١
دال – التنوع داخل الأمم والمدن ١٤
هاء – أفضلية المناطق الحضرية ١٥
واو– من طفرة أعداد الشباب إلى تسخير عوائد الطاقة الإنتاجية للشباب ١٥
١ – تنامي البصمة المكانية الحضرية ١٧
٢ – الآثار المترتبة على التوسع الحضري بالنسبة للتنمية المستدامة ١٧
٣ – المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات ١٨

ثالثاً – التوسع الحضري والاقتصاد ١٩
ألف – مساعي أفريقيا نحو تحقيق التحول الاقتصادي الهيكلي ١٩
باء – الاتجاهات والمحركات ٢١
جيم – الفرص المحتملة والضائعة ٢٢
دال – إضفاء الطابع الصناعي على الزراعة والروابط بين الريف والحضر ٢٣
هاء – ثغرات في الهياكل الأساسية أفريقيا – قارة منعدمة الطاقة ٢٥
واو– اقتصادات التسرب وحتمية تعبئة الموارد المحلية ٢٥
زاي – الاقتصاد غير الرسمي، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وإيجاد فرص العمل ٢٨
حاء – المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات ٢٩

رابعاً – التوسع الحضري والإسكان والإدماج الاجتماعي والإنصاف ٣٠
ألف – مدن أفريقية خالية من الأحياء الفقيرة ٣٢
باء – الاتجاهات السائدة فيما يتعلق بسكان أفريقيا الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة ٣٣
جيم – تحسين ظروف الأحياء الفقيرة ٣٣
دال – توفير المياه والصرف الصحي ٣٧
هاء — توفير الأراضي والمساكن بشكل مستدام: ٣٩
واو– تمويل الإسكان ٤٠
زاي– درجة الضمان ٤١
حاء– الإسكان وتيسره من حيث التكلفة: أبرز البرامج والممارسات والتحديات ٤٢
طاء– النهج القطاعي الشامل من أجل توفير الأراضي والمساكن ٤٢
١– معالجة الإقصاء واللامساواة ٤٣
٢– الجرائم والعنف في المناطق الحضرية ٤٤
٣– التجزؤ المكاني والاجتماعي والاقتصادي وحدود الخصخصة ٤٥
٤– الأشكال الجديدة لانعدام الأمن في المناطق الحضرية ٤٥
ياء– المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات ٤٦

خامساً- التوسع الحضري والبيئة ٤٧
ألف- الاتجاهات والدوافع ٤٧
باء- التنقل المكاني والاجتماعي والنقل..... ٤٨
جيم- أبرز البرامج والمشاريع..... ٤٨
دال- المباني والطاقة ٤٩
هاء- غازات الاحتباس الحراري وتغير المناخ..... ٤٩
واو- ندرة المياه في المناطق الحضرية..... ٥٠
زاي- المدن الواقعة في المناطق الساحلية المنخفضة ٥١
حاء- عصر النفايات ٥١
طاء- تمويل الاقتصاد المنخفض الكربون..... ٥٢
ياء- المسائل والتوجيهات في مجال السياسات..... ٥٢
سادساً- التوسع الحضري والإدارة..... ٥٣
ألف- الإدارة السليمة: محرك عام للتنمية التحويلية ٥٣
باء- الاتجاهات والعوامل الدافعة - اللامركزية والإدارة..... ٥٤
جيم- مركزية الموارد المحلية وتمويل الحكومة المحلية ٥٤
دال- الحكومات المحلية المثقلة بالديون ٥٤
هاء- المحسوبية السياسية والفساد ٥٥
واو- المصادر البديلة للتمويل..... ٥٥
زاي- أبرز التجارب مع القروض القائمة على الأداء ٥٥
حاء- الولايات غير الممولة..... ٥٦
طاء- الاقتراض ٥٦
ياء- الاستغلال التجاري والخصخصة..... ٥٧
كاف-الإدارة القائمة على الابتكار ٥٧
لام- الإدارة وسيادة حكم القانون..... ٥٨
ميم- الشراكات المحلية والإقليمية والدولية. ٥٨
نون- النطاق المحدود للقدرات ٥٨
سين- القيود المتعلقة بالبيانات والمعارف ٥٨
عين- التعاون والتآزر بين المستويات المختلفة للحكومة..... ٥٨
فاء- الهياكل الإدارية لم تهيأ للتوافق مع التنمية ٥٩
صاد- عدم وضع التخطيط المحلي في سياقه داخل التخطيط الوطني..... ٥٩
قاف- المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات ٥٩
سابعاً- الخلاصات والتوصيات ٦٠
ألف- التوسع الحضري من أجل التحول الهيكلي..... ٦٠
باء- الاتجاهات الديمغرافية وإجراءات السياسة العامة..... ٦١
جيم- الإنتاجية الاقتصادية عن طريق التوسع الحضري..... ٦١
دال- التوسع الحضري الشامل للجميع من أجل بناء مجتمعات شاملة ٦٢
هاء- الإدارة اللامركزية، وتمكين المواطنين، وتعبئة الموارد. ٦٢
واو- البيئة والتصاميم المكانية والبنى التحتية الشاملة للجميع ٦٣
زاي - مستقبل الاقتصادات الحضرية الخضراء..... ٦٣
حاء- الإجراءات الشاملة..... ٦٣

التقرير الإقليمي للموئل الثالث عن أفريقيا: الإسكان المحدث للتحول والتنمية الحضرية المستدامة في أفريقيا

موجز تنفيذي

١- في السنوات الأخيرة، سجلت أفريقيا نمواً اقتصادياً مثيراً للإعجاب يعتمد على تحسين السياسات والأمن والإدارة، وعلى النمو في قطاعات الخدمات والأسعار وإنتاج السلع الأساسية. وفي العام ٢٠١٦، يتوقع أن تحقق أفريقيا نمواً حقيقياً في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٣,٤ في المائة، وهذا أعلى بشكل ملحوظ من معدل النمو العالمي البالغ ٢,٩ في المائة. غير أن هذا النمو الاقتصادي لم يقترن بعد بتحول نحو التصنيع والعمالة المنتجة وتحسين مستويات المعيشة. ولم يكن النمو شاملاً للجميع، إذ لم يستفد منه معظم الأفريقيين.

٢- وإدراكاً لضرورة النمو الشامل والمستدام، عرف القادة الأفارقة، من خلال خطة عام ٢٠٦٣: أفريقيا التي نصبو إليها، رؤية طويلة الأمد واستراتيجية من أجل التحول الهيكلي لاقتصاداتها. ويمثل التحول الهيكلي للقارة عن طريق التصنيع والخدمات ذات القيمة المضافة المرتفعة، وزيادة الإنتاجية الزراعية والانتقال من العمالة غير الرسمية إلى العمالة الرسمية أموراً لا غنى عنها لكفالة ترجمة النمو الاقتصادي لأفريقيا إلى تنمية أكثر شمولاً عن طريق زيادة فرص العمل اللائق وتعزيز الحيز المالي.

٣- وفي الوقت نفسه، تشهد القارة تحولاً كبيراً يدفعه النمو الحضري السريع ويؤثر بشكل كبير على خطة التحول الهيكلي. وتمثل أفريقيا أسرع مناطق العالم في التوسع الحضري ويتوقع أن يغلب عليها الطابع الحضري بحلول العام ٢٠٣٥. ولأن معظم التوسع الحضري لم يتحقق بعد على القارة، تتمتع البلدان الأفريقية بفرصة فريدة محدودة المدة يمكن خلالها وضع أولويات التوسع الحضري المخطط له وتعزيزه لجني مكسبين حرجين في نفس الوقت، وهما:

(أ) تبديل النتائج الحالية الموهنة/الضارة الناشئة عن العمليات غير المخططة للتنمية الحضرية وإنشاء المستوطنات البشرية، بما في ذلك النمو السريع للمستوطنات العشوائية، وتزايد الطابع غير الرسمي، والنمو الاقتصادي الذي لا ينشئ العمالة، والتوسع الحضري، وزيادة التشتت والإقصاء واللامساواة، وانخفاض الإنتاجية؛

(ب) تسخير الإمكانات الكاملة للنمو الحضري في أفريقيا وتطوير المستوطنات البشرية لتكون قوة تحويلية للتنمية الشاملة والمستدامة على الصعد المحلية ودون الوطنية والوطنية والإقليمية والعالمية وفي المجالات الرئيسية للتنويع الاقتصادي، وإضافة القيمة، وإيجاد فرص العمل، وإضفاء طابع التصنيع على قطاع الزراعة، وتعبئة الموارد المحلية، والاقتصادات المنخفضة الكربون، والهياكل الأساسية الخضراء (المراعية للبيئة).

٤- ويتيح النمو الحضري السريع والتوسع الحضري فرصاً غير مسبوقة لتسريع التحول وبناء القدرات من أجل الاستجابة للتحديات الإنمائية في أفريقيا. ويتطلب تسخير التوسع الحضري لنمو أفريقيا وتحولها النظر في خمسة مجالات ذات أولوية:

(أ) *التصنيع والإنتاجية والعمالة*. وتوفر المدن والمستوطنات البشرية الأفريقية، في حالة حسن تخطيطها وإدارتها، ميزة فريدة لتحقيق التنويع الاقتصادي والتصنيع، وزيادة الإنتاجية وإيجاد فرص العمل ودفع عجلة النمو على الصعد دون الوطني والوطني والإقليمي. ولذلك، من المهم تسخير التوسع الحضري من أجل التحول الهيكلي لأفريقيا، باعتباره أهم الأولويات للمنطقة. ولكن التوسع الحضري في أفريقيا يحدث حتى الآن في

غياب التصنيع، مما يؤدي إلى ضياع فرص الانتقال من الأنشطة الاقتصادية ذات الإنتاجية المنخفضة إلى تلك ذات الإنتاجية المرتفعة عن طريق المزايا المرتبطة بالتوسع الحضري؛

(ب) *الإسكان والخدمات الأساسية*. على الرغم من أن معظم البلدان الأفريقية قد أحرزت تقدماً منذ العام ١٩٩٦ في تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة، تمشياً مع الأهداف الإنمائية للألفية، لا تزال التحديات طويلة الأمد ماثلة في مجال توفير الأراضي والمساكن، من حيث الكمية والنوعية على حد سواء، وكذلك التحديات المتعلقة بتوفيرها بتكاليف معقولة وضمان الحيازة والإدماج الاجتماعي. ولا تزال هناك ثغرات خطيرة في توفير الخدمات الأساسية والهياكل الأساسية، مع التوجه المتزايد نحو الاستغلال التجاري والخصخصة مما يؤدي إلى نشوء تحديات في إمكانية تحمل التكاليف، ويزيد من استبعاد الغالبية الفقيرة، وتشتت المستوطنات البشرية. وفي نفس الوقت، يتيح تزايد الطلب في المناطق الحضرية على المساكن والخدمات الأساسية والهياكل الأساسية فرصاً كبيرة لحفز التصنيع المحلي، وإيجاد فرص العمل وتحسين الإنتاجية. ولا يزال توفير الخدمات الأساسية للجميع يتسم بالأهمية الحرجة من أجل تحقيق التنمية الحضرية وتنمية المستوطنات البشرية على نحو عادل وشامل للجميع؛

(ج) *الديناميات الديمغرافية*. ترتبط الاتجاهات السكانية في أفريقيا ارتباطاً وثيقاً بأنماط النمو والتحول في المناطق الحضرية. وعلى وجه الخصوص يلاحظ انخفاض كبير في نسبة الإعالة لدى سكان المناطق الحضرية بالنسبة إلى سكان المناطق الريفية وكذلك هجرة نسبة مرتفعة من الشباب إلى المناطق الحضرية. ويطرح المجتمع الفتي في أفريقيا فرصاً وتحديات كبيرة للتوسع الحضري المستدام. بالمقابل، يؤثر النمو الحضري السريع أيضاً على التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي تكمن وراء العائد الديمغرافي، بما في ذلك زيادة العمالة المنتجة والتعليم والتمكين وما إلى ذلك. وينبغي أن تراعي الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بالتوسع الحضري زيادة الإمكانات والاحتياجات لسكان المناطق الحضرية من الشباب وكيفية تسخير هذه الجوانب كموارد؛

(د) *تغير المناخ والكوارث والبيئة*. تقوم المناطق الحضرية والحكومات المحلية الحضرية بدور مركزي بعملها كدوافع رئيسية نحو اقتصادات منخفضة الكربون في أفريقيا، بطرق مستدامة تعكس توجه الارتهان إلى أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة المعتمدة على الوقود الأحفوري. وتقوم المناطق الحضرية بدور هام في خضرنة التنوع الاقتصادي لأفريقيا عن طريق التصنيع. غير أن جدول أعمال تغير المناخ في أفريقيا لا يزال موجهاً بشكل كبير إلى البيئات الريفية والزراعة والسياحة، بينما يكون هناك تقدير أقل للمساهمات والفرص الناتجة عن المناطق الحضرية. ويمثل ربط التنمية المستدامة للمناطق الحضرية والمستوطنات البشرية مع قدرة الصمود أولوية حاسمة للمنطقة؛

(هـ) *النظم والسياسات والمؤسسات الحضرية*. يشكل التخطيط والإدارة على نحو فعّال عنصرين رئيسيين للمدن والمستوطنات البشرية الشاملة للجميع والمستدامة. ويشكل التخطيط الاستباقي والمتكامل للتنمية على الصُعد دون الوطني والوطني والإقليمي والمحلي إطاراً هاماً لكفالة استدامة المدن والمستوطنات البشرية. ويلزم التخطيط والإدارة في المجال الحضري المدعومان بالموارد البشرية والمالية الكافية، وكذلك البيانات للاستجابات القائمة على الأدلة من أجل التصدي للتحديات والفرص الناشئة. ولا يزال من المهم تحقيق اللامركزية الفعالة لتعزيز صلاحيات صنع القرار وقدرات السلطات المحلية على توليد الإيرادات والاستثمار. وتنفيذ التنمية الحضرية التي محورها الإنسان عن طريق النهج التشاركية المجتمعية وتعزيز الأطر الاستشارية الضرورية يتسم بأهمية بالغة للحوكمة الشاملة للجميع.

٥- وينبغي للجهود الرامية إلى ترشيد دور التوسع الحضري في نمو أفريقيا وتحولها أن تراعي الاتجاهات التي تخص المنطقة. وفي هذا الصدد، تبرز ثلاث من خصائص النمو الحضري في أفريقيا وثيقة الصلة بذلك:

(أ) *المدن والمستوطنات البشرية المتوسطة*. تحدث أسرع معدلات النمو السكاني الحضري في أفريقيا في المدن المتوسطة والبلدات الصغيرة، التي تعاني من جوانب عجز كبيرة في الهياكل الأساسية والإدارة والمالية مما يتطلب استجابات عاجلة. بيد أن هذا الاتجاه يتيح الفرص للتدخلات المبكرة عن طريق العمليات المخطط لها في مجال التنمية والهياكل الأساسية والتصنيع التي تستغل الروابط الريفية - الحضرية، والتحديث الزراعي المتوخى والضروري، ولا سيما فيما يتعلق بوضعها على مسارات النمو المنخفض الكربون في مجالات التصميم المكاني والطاقة والمباني والخدمات والنقل؛

(ب) *نمو السكان في المناطق الحضرية والريفية*. في أفريقيا، يتزايد نمو السكان الريفيين على نحو متواز مع تزايد أعداد سكان المناطق الحضرية. وتمثل الزيادة السكانية الطبيعية عاملاً مهيمناً في المناطق الحضرية والريفية على السواء. وعلى الرغم من أن معدل نمو سكان الأرياف سيستمر في الانخفاض في أفريقيا، فإن العدد المطلق للسكان الذين يعيشون في المناطق الريفية سيواصل الارتفاع إلى أكثر من بليون واحد بحلول العام ٢٠٥٠. ويتطلب هذا فهماً أعمق للروابط الريفية-الحضرية واستمرار الاستثمار في الزراعة والتنمية الريفية؛

(ج) *مدن الاستهلاك ومستوطناته البشرية*. يصاحب التوسع الحضري في أفريقيا نمو مدن الاستهلاك، حيث يتراجع التحول الصناعي والصناعات التحويلية أو لا تزال هذه المجالات تنتظر تطويرها. والتوسع الحضري السريع في أفريقيا منفصل عن النمو الاقتصادي والتصنيع، خلافا لتجربة مناطق أخرى من العالم. ولذلك يحدث التوسع الحضري السريع وسط ارتفاع البطالة واللامساواة.

٦- ويمثل الموئل الثالث فرصة حاسمة لكي تعيد أفريقيا تنشيط التزاماتها المتعلقة بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة. وستمثل الوثيقة الختامية للموئل الثالث علامة بارزة في تعزيز استجابة أفريقيا للتوسع الحضري السريع تمشياً مع خطة عام ٢٠٦٣، التي تعترف بالفعل بضرورة تحويل المدن والمستوطنات البشرية لكي تكون منتجة وشاملة للجميع ومنصفة.

٧- وبالنظر إلى حجم النمو الحضري وسرعته في أفريقيا والآثار ذات الصلة المترتبة عليه، لا يمكن أن يعتبر التوسع الحضري مجرد مسألة تتعلق بالتنمية المحلية أو مسألة قطاعية حصراً. فهو مسألة إنمائية واستراتيجية على الصعيد الوطني تتطلب نهجاً متعدد القطاعات. وبهذا المعنى، يمكن لتعميم التوسع الحضري في الخطط الإنمائية الوطنية أن يوفر إطار التكامل اللازم لتسخير إمكانياته كمحرك للتنمية على مستويات مختلفة.

٨- وبينما يجري التقدم نحو نتائج جديدة لتوجيه السياسات والتدخلات المتعلقة بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة، تظل المعايير والالتزامات التي وضعت في الموئل الثاني صالحة ومهمة، ولا سيما بالنسبة لأفريقيا. وتبرز الدروس المستخلصة في هذا التقرير ضرورة كفالة التركيز على إطار مفاهيمي واسع للمستوطنات البشرية والموئل يراعي جملة أمور منها المأوى، والسلسلة الريفية الحضرية المتصلة، والابتكارات المحلية، بقدر مراعاته للتحول الاقتصادي.

أولاً- مقدمة: نبذة عن السياق

٩- منذ انعقاد الموئل الثاني في عام ١٩٩٦، شهدت أفريقيا نمواً اقتصادياً وتوسعاً حضرياً على نحو مطّرد بالمقارنة مع عقدي ثمانينات وتسعينات القرن العشرين. وأدى هذا التحسن في الأداء الاقتصادي إلى الثقة

والتفاؤل، لكن لا تزال هناك تحديات قائمة، بما في ذلك زيادة البطالة والفقر واللامساواة والطابع غير الرسمي. ونتج عن هذه الدينامية تزايد الطلب على المزيد من الاستثمارات والإصلاحات السياسية من أجل كفالة تحقيق النمو والتحول على نحو يشمل الجميع.

١٠- وعلى مدى العقدين الماضيين، ضاعفت البلدان الأفريقية التزامها بالتنمية من خلال البرامج الإقليمية المتعلقة بالزراعة والهياكل الأساسية وتوليد المعارف. واسترشدت خطة العام ٢٠٦٣، التي تمثل في جوهرها التزاماً بتحقيق التحول الهيكلي، بالخبرة المكتسبة من هذه البرامج، إلى جانب الالتزامات العالمية بالتنمية المستدامة من خلال الأهداف الإنمائية للألفية. ويتيح النمو الحضري السريع والتوسع الحضري فرصاً غير مسبوقة لتسريع التحول وبناء القدرات من أجل الاستجابة للتحديات الإنمائية في أفريقيا. وكذلك يتيح الموئل الثالث والاستعراض الإقليمي المتعلق به فرصة لأفريقيا من أجل النظر في كيفية تقديم روابط التوسع الحضري لمسارات نحو تحقيق أولويات أفريقيا للنمو الشامل والمستدام والتحول على جميع مستويات مساعي التنمية.

١١- ويهدف هذا التقرير الإقليمي إلى تقديم معلومات للعملية العالمية للموئل الثالث عن التقدم المحرز في تنفيذ التزامات الموئل الثاني (١٩٩٦) الموجهة نحو تحديد الاتجاهات والفرص والتحديات والأولويات في مجال الإسكان والتنمية الحضرية المستدامة عبر الامتداد والتنوع الكاملين لمنطقة أفريقيا للسنوات العشرين القادمة. ويبرز التقرير ما هو ممكن من التدخلات في مجال السياسات والبرامج اللازمة وموقع هذه التدخلات والبرامج وكيفية إنجازها من أجل تحقيق التنمية الحضرية المستدامة دعماً لخطة التحول الهيكلي لأفريقيا التي تغطي المناطق الفرعية الخمس للقارة: شمال أفريقيا وغربها ووسطها وشرقها والجنوب الأفريقي.

١٢- ويستند التقرير إلى التقارير الوطنية المعدة للموئل الثالث والتي وردت في إطار العملية التحضيرية. ويستفيد أيضاً من البيانات والمعارف المستمدة من منظومة الأمم المتحدة؛ والمنظمات الإنمائية الدولية والإقليمية ودون الإقليمية؛ ومن الرؤى والالتزامات الإقليمية والعالمية، مثل خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والموقف الأفريقي الموحد المتعلق بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، وخطة عام ٢٠٦٣، والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، وغير ذلك من القرارات التي اتخذت في إطار مؤتمر الوزراء الأفارقة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية، واللجنة الفنية التابعة للاتحاد الأفريقي والمخصصة لشؤون الخدمات العامة والحكومات المحلية والتنمية الحضرية واللامركزية. وجرت أيضاً المشاورات مع الخبراء الوطنيين والإقليميين. وبالتالي، يتطلع التقرير، مع تقييمه للتقدم المحرز في تنفيذ نتائج الموئل الثاني، إلى الأولويات المستقبلية في مجال الإسكان والمستوطنات البشرية والتوسع الحضري في أفريقيا، تمشياً مع الرؤية القارية للتحول الهيكلي، على النحو الذي تبلور أساساً في خطة عام ٢٠٦٣.

١٣- ويتألف التقرير من سبعة فروع. ويقدم الفرع الثاني لمحة عامة عن الصلة بين التوسع الحضري والتنمية في أفريقيا. وهو يبين الملامح العامة لاتجاهات النمو والتوسع الحضريين في أفريقيا من منظور ديموغرافي، مع الإشارة إلى الصلات القائمة مع التنمية المستدامة من وجهة النظر الاجتماعية والبيئية والاقتصادية. وتوفر المناقشة سياقاً للقضايا التي تُبحث بمزيد من التفصيل في الفروع اللاحقة من التقرير.

١٤- ويوضح الفرع الثالث البعد الاقتصادي للتوسع الحضري في أفريقيا. ويبحث الروابط بين التوسع الحضري والتحول الهيكلي الاجتماعي – الاقتصادي لأفريقيا، واقتصادات التكتل، والتصنيع والتنويع، والتكامل الإقليمي، والفرص التي يتيحها الطلب المرتفع على السلع الحضرية، والروابط الريفية–الحضرية، والوظائف المتاحة ونوعيتها، والاقتصاد غير الرسمي. ويؤكد أن على أفريقيا أن تطور شكلاً متميزاً من التوسع الحضري، الذي ينطوي على أوجه للتآزر والتكامل بين التنمية الحضرية والريفية.

١٥- ويركز الفرع الرابع على الإنصاف الاجتماعي والتحديات التي تطرحها الأحياء العشوائية وتوافر المساكن وتيسر كلفتها؛ وتوفير الخدمات الأساسية (المياه والصرف الصحي والطاقة والنقل والأماكن العامة، والسلامة والأمن)؛ والتكاليف البيئية والاقتصادية للزحف الحضري العشوائي. وكذلك يبحث الحاجة الملحة إلى زيادة الكثافة واتباع النهج القطاعي الشامل لزيادة الإمداد وتيسير الكلفة في مجال الإسكان والخدمات عن طريق النهج التشاركية والشراكات الرامية إلى تعزيز المدن الشاملة للجميع.

١٦- وينظر الفرع الخامس في البعد البيئي للتوسع الحضري في أفريقيا. ويركز على التحديات والفرص التي تنشأ من أجل الاستدامة البيئية في ضوء النمو الحضري السريع، بما في ذلك الاحتياجات من الموارد، والصلة بين الاقتصاد الحضري والبيئة، والأثر الإيكولوجي، وضرورة التخطيط لتغير المناخ، وضرورة اغتنام أفريقيا لفرص الاقتصاد الأخضر والاقتصاد الأزرق المنخفضي الكربون.

١٧- ويؤكد الفرع السادس أهمية وجود مؤسسات قوية وخاضعة للمساءلة، والدور الرئيسي الذي تؤديه النهج التشاركية، وضرورة اتخاذ إجراءات عاجلة لتعبئة الموارد الوطنية والمحلية من أجل تطوير المستوطنات والمدن الشاملة للجميع والمستدامة.

١٨- ويبين الفرع السابع الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية التي تكفل أن تؤدي التنمية في مدن أفريقيا ومستوطناتها البشرية إلى الازدهار الشامل للجميع، وتعزز الرؤية الطويلة الأجل للنمو والتحول في المنطقة.

١٩- وتبرز في نهاية كل فرع بعض المسائل الرئيسية المتعلقة بالسياسات والتوجيهات. ومن المهم أن تحليل وموجز التدخلات السياساتية يعكس أيضاً المسائل الشاملة مثل الشؤون الجنسانية والإدارة وبناء القدرات.

ثانياً – التوسع الحضري والتنمية

٢٠- شهدت أفريقيا، منذ اعتماد جدول أعمال الموئل وخطة عمل إسطنبول في عام ١٩٩٦، تحولات عميقة. فما فتئت تسجل نمواً اقتصادياً مستداماً؛ وأصبحت أكثر استقراراً وسلماً من الناحية السياسية؛ وارتفع عدد سكانها وتغيرت أنماط تكوينها؛ وبلغ كل من النمو الحضري والتوسع الحضري في المدن الكبرى والمدن المتوسطة والصغيرة كتلة حرجة؛ وأصبح دور التنمية الاقتصادية وأنظمتها أكثر كفاءة واتساقاً مع الاحتياجات المحلية؛ وأسهمت الشراكات الجديدة، ولا سيما مع الاقتصادات الناشئة، في زيادة الاستثمارات في الهياكل الأساسية والنمو الاقتصادي.

٢١- وعلى وجه الخصوص، شكل نشاط أفريقيا والتزامها بالتحول الهيكلي أحد التحولات الرئيسية منذ عام ١٩٩٦. فتنص خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣ بوضوح على رؤية أفريقيا واستراتيجيتها على المدى الطويل من أجل التعجيل بالتنمية الشاملة المتمحورة حول الإنسان. ووفقاً لما حدده كل من مصرف التنمية الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ينبغي أن تتمثل العناصر الرئيسية للتحول الهيكلي لأفريقيا فيما يلي:

إعادة تخصيص الموارد من القطاعات والأنشطة الأقل إنتاجية إلى تلك الأكثر إنتاجية؛ وزيادة المساهمة النسبية للصناعات التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي؛ وتخفيض حصة العمالة الزراعية من إجمالي العمالة؛ وتحول النشاط الاقتصادي من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية؛ ونشأة اقتصاد صناعي وخدمي عصري؛ والتحول الديمغرافي من المعدلات العالية للولادات والوفيات (المنتشرة في المناطق المتخلفة والريفية) إلى معدلات الولادات والوفيات المنخفضة (المرتبطة بالمعايير الصحية الأفضل في المناطق المتقدمة والحضرية)؛ وزيادة التوسع الحضري. ويرتبط ذلك بتغير جوهري في هيكل الاقتصاد وما يتصل به من محركات للنمو والتنمية.

٢٢- ومع ذلك، توحي الأدلة التجريبية الأخيرة بأن التحول الهيكلي قد يتحقق دون تغيير كبير في إنتاجية العمل، كما كان الحال في العديد من البلدان الأفريقية.

٢٣- وتشجع خطة عام ٢٠٦٣ على تحقيق تحول هيكلي يعيد تعريف المدن والمستوطنات البشرية الأفريقية باعتبارها عوامل تغيير حاسمة. ويمثل هذا أساساً لإدراك ضرورة تحويل المناطق الحضرية لتعمل بمثابة النوى الوطنية والإقليمية التي تدفع التكامل والتصنيع لتعزيز الإنتاجية وتوسع فرص العمل على نحو تنافسي وتحسِّن مستويات المعيشة. وقد أقرّ قادة أفريقيا على أعلى المستويات (الإطار ١) بدور التوسع الحضري بوصفه محركاً للتنمية المستدامة.

الإطار ١

الاعتراف بالتوسع الحضري كأحد عوامل التنمية في أفريقيا

فيما يلي بعض الملاحظات التي أدلى بها القادة الأفريقيون بشأن التوسع الحضري في أفريقيا:

(أ) ”تمثل المدن والمستوطنات الأخرى مراكز للأنشطة الثقافية والاقتصادية مزودة ببنية تحتية حديثة وتتوفر للناس إمكانية الوصول إلى جميع ضروريات الحياة الأساسية بما في ذلك المأوى والمياه والصرف الصحي والطاقة وخدمات النقل العام وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ونحن ندرك معدلات التوسع الحضري السريعة في أفريقيا وأهمية وجود الهياكل الأساسية والمرافق اللازمة لتحسين نوعية الحياة. ولذلك، فإننا ملتزمون بتوسيع الهياكل الأساسية الحضرية ووضع نهج مخطط للتوسع الحضري السريع وظهور مدن جديدة، فضلاً عن تعزيز التخطيط الحضري والريفي. ويشمل ذلك زيادة توفير السكن اللائق والميسور، وتحسين خدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، وتعزيز إمكانية الوصول إلى المرافق الاجتماعية والاقتصادية في المستوطنات البشرية وزيادة كفاءة تقديم المرافق والمنافع المادية واستخدامها، بما في ذلك إدارة النفايات والنقل والطاقة“.

(ب) ”نتعهد بتوسيع وتطوير الهياكل الأساسية الحضرية وتطوير نهج خاضعة للتخطيط في مجال التوسع الحضري السريع وظهور المدن الجديدة“.

(ج) ”ونعقد العزم على الاستفادة من المزايا المحتملة للمدن والبلدات بوصفها مراكز للنمو الاقتصادي وأماكن لتوفير الفرص والرخاء لجميع سكان أفريقيا في سياق تحقيق التنمية الاقتصادية والتحول الهيكلي.“

٢٤- وحتى في ظل التوسع الحضري البالغ ٤٠ في المائة، بلغ سكان الحضر في أفريقيا كتلة حرجة يمكن، بل وينبغي، استغلالها لتحفيز التحول الهيكلي الاجتماعي والاقتصادي. وعند هذا المستوى من التوسع الحضري، تسهم المدن الأفريقية بنسبة تتراوح بين ٥٠ و٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للقارة. وعلى الرغم من أن النمو الحضري يتسم حالياً بمدن الاستهلاك، والعشوائية، والزحف الحضري العشوائي، وزيادة أوجه عدم المساواة، وتشكّل الأحياء الفقيرة بشكل مطرد، تتسنى لأفريقيا فرصة فريدة للتدخل وعكس هذه التوجهات. ويمكن لأفريقيا، بل ينبغي لها، أن تطور نماذج للمستوطنات البشرية والمدن تكون أنماط الإنتاج والاستهلاك فيها أقل اعتماداً على الموارد من النماذج الحالية، وتتسم بإدماج الجميع وتحقق أقصى استفادة ممكنة من الشباب والنساء القادرين على العمل في القارة والذين أثبتوا قدرتهم على الابتكار من خلال مساعيهم ومواقفهم القيادية داخل الاقتصاد غير الرسمي كلما تسنت لهم الفرصة.

٢٥- وإذا أريد تسخير إمكانات التوسع الحضري باعتباره أحد محركات التحول في أفريقيا، فينبغي أن يخطط له تخطيطاً جيداً وأن يتسم بالاستدامة. ويتطلب ذلك تحولاً في المشاهد الريفية والحضرية ينظم هيكل

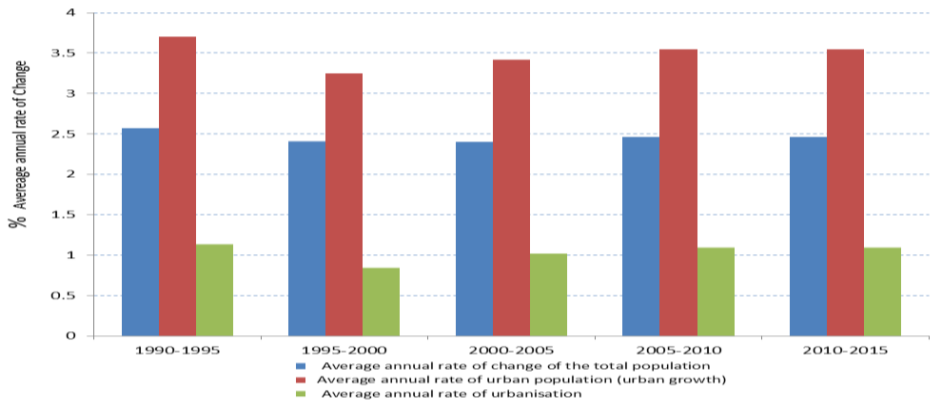
الاقتصاد والبيئة والمجتمع في كل من المناطق الريفية والحضرية، وذلك بوسائل تكافئ الجيل الحالي بنوعية حياة أفضل، دون تهديد أو تقويض مستويات معيشة الأجيال المقبلة. ووفقاً لتقرير صدر مؤخراً، ”يرتكز هذا التحول الهيكلي على التخطيط السليم، المدعوم بالقوانين القابلة للتنفيذ التي تحقق تقدماً اقتصادياً سريعاً وتنمية منصفة للمواطنين. وإذا أدير التحول الريفي – الحضري بشكل سليم جنباً إلى جنب مع التصنيع والمساحات الحضرية المخطط لها، فهو يؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة الإنتاجية، ورفع مستويات المعيشة وتحسين نوعية الحياة“.

ألف – الاتجاهات الديمغرافية ومحركات التوسع الحضري

٢٦- على مدى فترة الخمس وعشرين سنة المبينة في الشكل ١، ظل النمو الحضري في أفريقيا مرتفعاً على نحو مستمر، بمعدل ٣,٤٩ في المائة في المتوسط، مقارنة بمتوسط النمو السكاني الإجمالي البالغ ٢,٤٦ في المائة. وبالتالي، ارتفع التوسع الحضري عموماً في المتوسط بمعدل ١,٠٣ في المائة سنوياً منذ الموئل الثاني في عام ١٩٩٦. وانخفضت مساهمة الهجرة من الريف إلى الحضر في النمو الحضري، وإن كانت لا تزال مرتفعة جداً، من ٤٠ في المائة في السبعينات إلى أقل من ٣٠ في المائة منذ أواخر التسعينات. وتشهد أفريقيا تزايد سكان الأرياف بالتزامن مع سكان الحضر، وبالتالي تعد الزيادة السكانية الطبيعية عاملاً مهيمناً في كل من المناطق الحضرية والريفية. ويتمثل المحرك الثالث للنمو الحضري والتوسع الحضري في إعادة التصنيف الإداري للمناطق شبه الحضرية والمستوطنات الريفية لتصبح مناطق حضرية.

الشكل ١

اتجاهات النمو الحضري مقابل التوسع الحضري في أفريقيا: من الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥ إلى الفترة ٢٠١٠-٢٠١٥



% Average annual rate of Change	النسبة المئوية لمتوسط المعدل السنوي للتغيير
Average annual rate of change of the total population	متوسط المعدل السنوي للتغيير في إجمالي عدد السكان
Average annual rate of urban population (urban growth)	متوسط المعدل السنوي لسكان الحضر (النمو الحضري)
Average annual rate of urbanisation	متوسط المعدل السنوي للتوسع الحضري

المصدر: يستند الرسم إلى بيانات مستخلصة من توقعات الأمم المتحدة بشأن التوسع الحضري في العالم (٢٠١٤)

باء – أنماط التوسع الحضري والنمو الحضري

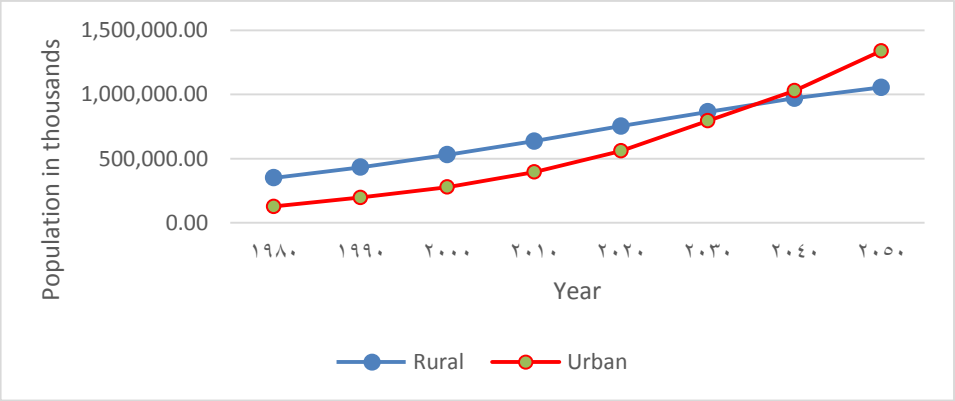
٢٧- يتوقع أن يصل عدد سكان أفريقيا البالغ حالياً ١,١٨٦ بليون نسمة إلى ١,٦٧٩ بليون (أي ١٦ في المائة من إجمالي سكان العالم) بحلول عام ٢٠٣٠، مع افتراض معدل نمو يتراوح ما بين ٢ و٢,٥ في المائة. ويتوقع أن يقيم نحو ٥٥ في المائة من سكان أفريقيا في المناطق الحضرية بحلول عام ٢٠٥٠، مع ارتفاع عدد

المقيمين في المناطق الحضرية من ٤٧١ مليوناً في عام ٢٠١٥ إلى حوالي ١,٣٤ بليون في عام ٢٠٥٠ (الشكل ٢). وبحلول عام ٢٠٣٥ تقريباً، سيقيم معظم سكان أفريقيا في المناطق الحضرية، أي سيعيش أكثر من ٥٠ في المائة من سكانها في المناطق الحضرية (الشكل ٢).

٢٨- والنمو الحضري هو الزيادة في عدد سكان الحضر التي تحدث نتيجة لأحد عوامل الهجرة من الريف إلى الحضر أو الزيادات الطبيعية أو تغيرات الحدود أو إعادة تصنيف القرى/الأراضي الريفية وإدراجها ضمن المناطق الحضرية أو باقتران مجموعة من تلك العوامل. ومن ناحية أخرى، فالتوسع الحضري هو نسبة السكان على المستوى الوطني المقيمين في المناطق الحضرية. وترتفع هذه النسبة عندما يتفوق المعدل الإجمالي للتغير السكاني في المناطق الحضرية على المعدل الوطني العام للتغير السكاني؛ فإذا كان سكان الحضر والريف ينمون بنفس المعدل، فلا تكون هناك زيادة في التوسع الحضري - بل مجرد نمو حضري. وكما هو مبين في الشكل ١، فإن معدلات النمو الحضري تفوق معدلات التوسع الحضري في أفريقيا. ويعزى ذلك إلى النمو الموازي في عدد سكان المناطق الريفية.

الشكل ٢

التحول الحضري في أفريقيا: الاتجاهات السكانية الريفية والحضرية، ١٩٨٠-٢٠٥٠



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٤

Population in thousands	السكان بالآلاف
Year	السنة
Rural	الريف
Urban	الحضر

٢٩- وسيكون محرك الزيادة القارية هو الخصوبة المرتفعة في البلدان الكبيرة - وهي بصفة رئيسية إثيوبيا وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة وجمهورية الكونغو الديمقراطية ونيجيريا - التي ستؤدي مساهمتها في النمو الإجمالي إلى دفع التوسع الحضري في أفريقيا قدماً. وبصورة عامة، يسهم الانخفاض السريع في معدلات الوفيات في المناطق الحضرية وزيادة متوسط العمر المتوقع في تعزيز النمو الحضري.

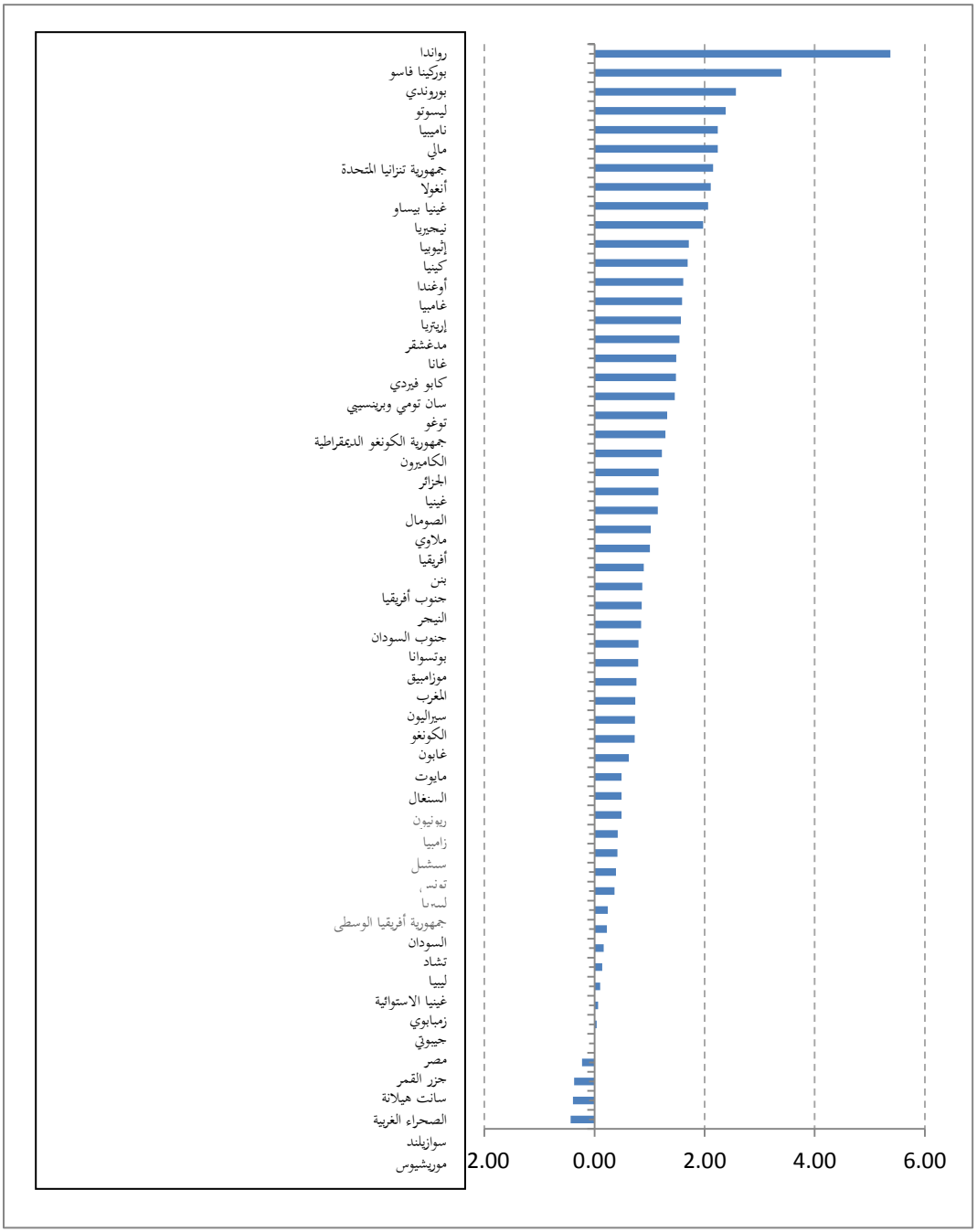
جيم - التنوع القاري

٣٠- هناك قدر كبير من التنوع والتفاوت الزمني والمكاني في معدلات التوسع الحضري والنمو الحضري عبر الأقاليم، وداخل البلدان وفيما بينها وكذلك داخل المناطق الحضرية. وكما يبين الشكل ٣، شهدت غالبية البلدان توسعاً سريعاً في عدد سكان الحضر، في حين شهدت بلدان قليلة تباطؤاً وركوداً بل انخفاضاً في معدلات التوسع الحضري. ومن بين البلدان التي سجلت نمواً حضرياً مرتفعاً ومعدلات توسع حضري مرتفعة ومجموعاً سكانياً كلّياً كبيراً إثيوبيا (١,٧٣ في المائة) وأنغولا (٢,١٧ في المائة) وأوغندا (١,٥٠ في المائة) وجمهورية تنزانيا

المتحدة (٢,٠٧ في المائة) وغانا (١,٥٨ في المائة) وكينيا (١,٧٠ في المائة) ومالي (٢,١٥ في المائة) ونيجيريا (معدل التوسع الحضري ١,٩٠ في المائة). وتكتسب هذه المجموعة من البلدان أهمية كبيرة في التوسع الحضري المستقبلي لأفريقيا لأنها بلدان يرتفع فيها إجمالي عدد السكان وكذلك عدد سكان الحضر، وتتسم بمعدلات خصوبة عالية، مما يعني أن كلاً من معدلات النمو السكاني وعدد السكان فيها سينمو بشكل ملحوظ في الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٣٠ (UN DESA, 2015). وهناك أيضاً بلدان ذات معدلات توسع حضري مرتفعة، ولكن إجمالي عدد سكانها منخفض مثل بوركينا فاسو (٣,٠٨ في المائة) ورواندا (٦,٦٨ في المائة). ويكون للتوسع الحضري السريع في هذه البلدان أثر كبير على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي، ولكن أثر أقل على المستوى القاري الكلي.

الشكل ٣

متوسط المعدل السنوي للتغيير في سكان الحضر (١٩٩٥ – ٢٠١٥)



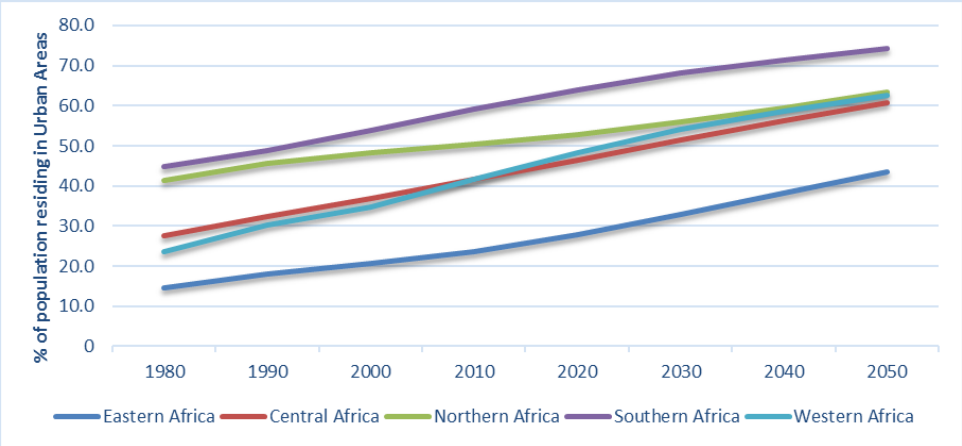
إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٤ (UN DESA, 2014)

٣١- وشهدت مجموعة ثالثة من البلدان نسبة تقل عن ١ في المائة من معدلات التوسع الحضري. وهي تشمل تشاد وتونس وجمهورية أفريقيا الوسطى وجيبوتي وزامبيا وزمبابوي والسنغال والسودان وسيراليون وليبيا ومصر والنيجر. وهناك مجموعة رابعة سجلت فيها البلدان معدلات سلبية لمتوسط التوسع الحضري منذ الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥. فمنذ التسعينات، لوحظ هذا الاتجاه في الجنوب الأفريقي، ولا سيما في موريشيوس وسوازيلند. وتشمل المحركات الرئيسية وراء هذا الاتجاه (الركود في التوسع الحضري وتراجعه) التدهور الاقتصادي الحضري وفقدان الوظائف؛ وارتفاع تكاليف المعيشة في المناطق الحضرية مقارنة بالمناطق الريفية؛ وتفوق نوعية التعليم والخدمات الصحية والغذاء أو مجانيتها في المناطق الريفية مقارنة بالمناطق الحضرية؛ وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. غير أن هذا الاتجاه قد انعكس منذ الألفية الجديدة، بسبب إحياء بلدات تعدين النحاس في زامبيا، وتدفق المهاجرين الدوليين في حالة مدن الجنوب الأفريقي، وفي ليسوتو مع إنشاء صناعة النسيج في ماسيرو، عاصمة ليسوتو.

٣٢- وتبين مقارنة الاتجاهات على الصعيد دون الإقليمي المزيد من التنوع. ففي عام ٢٠١٥، استأثر الجنوب الأفريقي بإقامة أعلى نسبة من سكانه في المناطق الحضرية (٦١,٦ في المائة)، ويليه في ذلك شمال أفريقيا (٥١,٦ في المائة)، وغرب أفريقيا (٤٥,١ في المائة)، ووسط أفريقيا (٤٤ في المائة)، وشرق أفريقيا (٢٥,٦ في المائة). وفي الفترة ما بين عامي ١٩٨٠ و٢٠٥٠، ظلت نسبة السكان المقيمين في المناطق الحضرية أعلى في الجنوب الأفريقي، ثم في شمال أفريقيا، وكان أقلها في شرق أفريقيا، وسيظل الأمر كذلك في المستقبل (الشكل ٤). وبحلول عام ٢٠٢٥، ستصبح نسبة سكان المناطق الحضرية في غرب ووسط أفريقيا مماثلة لنسبتهم من سكان شمال أفريقيا.

الشكل ٤

نسبة السكان المقيمين في المناطق الحضرية، حسب المنطقة دون الإقليمية



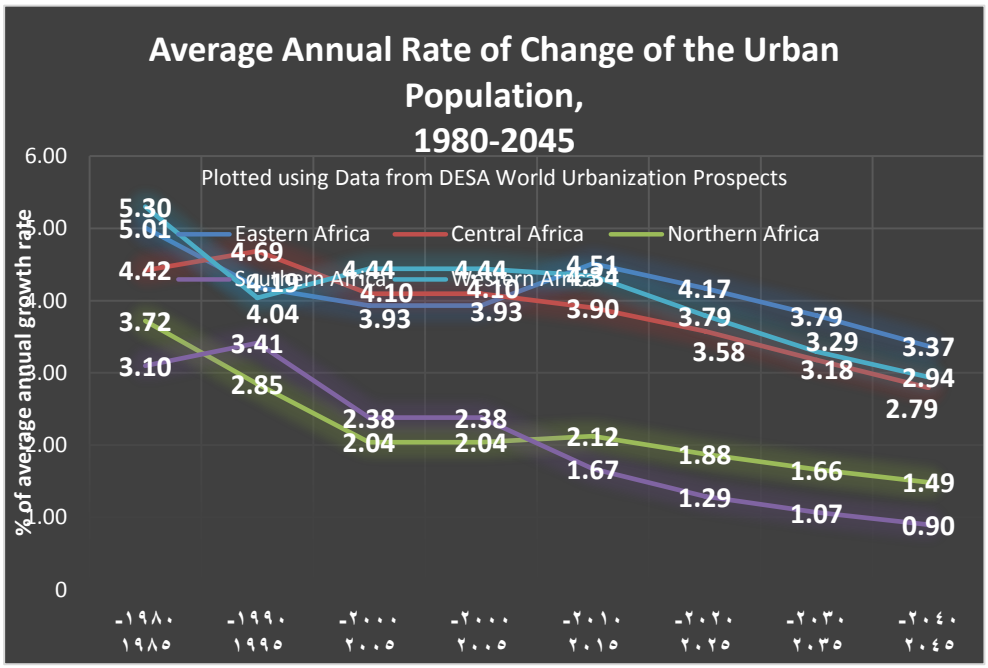
% of population residing in Urban Areas	النسبة المئوية للسكان المقيمين في المناطق الحضرية
Eastern Africa	شرق أفريقيا
Central Africa	وسط أفريقيا
Northern Africa	شمال أفريقيا
Northern Africa	الجنوب الأفريقي
Western Africa	غرب أفريقيا

المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٤ (UN DESA, 2014).

٣٣- تلاحظ أنماط عكسية عند النظر في معدل التوسع الحضري أو متوسط المعدل السنوي للتغير في عدد سكان الحضر (الشكل ٥). والمناطق دون الإقليمية التي تتميز بأدنى نسب عدد سكان الحضر تسجل حالياً معدلات أعلى للتوسع الحضري. وعلى الرغم من أن شرق أفريقيا يتميز حالياً بأدنى نسبة من سكان الحضر، فهو يسجل أعلى معدل سنوي للتغير في النسبة المئوية لسكان الحضر.

الشكل ٥

متوسط المعدل السنوي للتغير في عدد سكان الحضر (١٩٨٠ – ٢٠٤٥)



المصدر: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٤.

Average Annual Rate of Change of the Urban Population, **1980-2045** Plotted using Data from DESA World Urbanization Prospects	**متوسط المعدل السنوي للتغير في عدد سكان الحضر** **١٩٨٠ – ٢٠٤٥** استند الرسم إلى بيانات مستخلصة من توقعات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة بشأن التوسع الحضري في العالم
% of average annual growth rate	**النسبة المئوية لمتوسط معدل النمو السنوي**
Eastern Africa	شرق أفريقيا
Central Africa	وسط أفريقيا
Northern Africa	شمال أفريقيا
Southern Africa	الجنوب الأفريقي
Western Africa	غرب أفريقيا

دال – التنوع داخل الأمم والمدن

٣٤- تتجلى هذه التنوعات والتفاوتات بشكل أكثر وضوحاً على المستويين دون الوطني والوطني عند النظر إلى المستوطنات الحضرية المختلفة. فالنمو داخل المدن لا يكون موحداً عبر المناطق المكانية، لأن المناطق شبه الحضرية تنمو عادة بشكل أسرع. وتهيمن المدن الكبرى الساحلية التي تتمتع بروابط عالمية قوية على التجمعات الحضرية الكبرى في القارة. أما المدن الكبرى في أفريقيا، فهي آخذة في النمو. وتدير المدن الكبرى في أفريقيا، وهي القاهرة ولاغوس وكينشاسا أعداد سكان تفوق أعداد سكان البلدان الأقل كثافة سكانية في القارة والبالغ

عددها ٣٦ بلداً. ومع ذلك، فإن مساهمتها الإجمالية في التوسع الحضري آخذة في التراجع. وعوضاً عن ذلك، يتحقق النمو الحضري والتوسع الحضري السريعان في البلدات الصغيرة والمدن المتوسطة والمناطق شبه الحضرية المجاورة للمدن الكبيرة (الإطار ٢). ومن المرجح أن ينتقل التوسع الحضري في المستقبل من المدن الكبرى إلى المدن المتوسطة والبلدات الصغيرة، ويستوعَب الجزء الأكبر من النمو في المستوطنات العشوائية والاقتصادات غير الرسمية.

الإطار ٢

مساهمة المدن المتوسطة والبلدات الصغيرة

يتحقق التوسع الحضري السريع حالياً في أفريقيا في البلدات الصغيرة والمدن المتوسطة. وهذا ما توضحه وتؤكده بيانات التعداد، الصادرة من ملاوي على سبيل المثال، وبيانات تعداد عام ٢٠١٠ الصادرة مؤخراً من غانا. فقد انخفضت مساهمة مدينة أكرا الكبرى في النمو الحضري، وهي أكبر منطقة حضرية، من ٢٣,٦ في المائة في الفترة ١٩٧٠-١٩٨٤ إلى ٩,٦ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠١٠، بينما ارتفعت مساهمة مدينة كوماسي المتوسطة من ١٠,٣ في المائة إلى ٢٠,٢ في المائة. وانخفضت مساهمة أكبر ١٥ مستوطنة حضرية في النمو الحضري من ٥٢,٧ في المائة في الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٤، إلى ٤٥,٩ في المائة في الفترة من ٢٠٠٠ إلى ٢٠١٠. وسيأتي النمو المستقبلي من المستوطنات الصغيرة التي يقل عدد سكانها حالياً عن ربع مليون نسمة. ومن ثم، وكما هو مبين في تقارير حالة المدن الأفريقية الصادرة عن موئل الأمم المتحدة (٢٠٠٨، ٢٠١٠)، تلزم استثمارات كبيرة في الهياكل الأساسية والإسكان والمياه والصرف الصحي فضلاً عن القدرات المؤسسية في تلك البلدات الصغيرة وفي المدن الكبرى على حد سواء.

المصادر: المكتب الإحصائي في غانا، ٢٠١٠، موئل الأمم المتحدة، ٢٠٠٨ - ٢٠١٠.

هاء - أفضلية المناطق الحضرية

٣٥- من السمات المشتركة في البلدان الأفريقية هيمنة مدينة كبيرة واحدة (الأفضلية). فعلى سبيل المثال، يسكن ٣٥ في المائة من سكان رواندا الحضريين في كيغالي، العاصمة، علماً بأن البلد يتسم بمستوى توسع حضري منخفض يبلغ ٢٨ في المائة. وفي إثيوبيا التي تبلغ نسبة التوسع الحضري فيها ٢٠ في المائة، يعيش ١٧ في المائة من سكان الحضر في أديس أبابا العاصمة - ولو كان ذلك يشكل انخفاضاً بالمقارنة مع عام ١٩٩٦ عندما كان مستوى التوسع الحضري يبلغ ١٤ في المائة وكانت أديس أبابا تضم ٢٧ في المائة من مجموع سكان الحضر. ومن الممكن أن ينعكس توجه الأفضلية إذا تغيرت الظروف الاقتصادية تغيراً جذرياً، كما يتضح من حالة ماسيرو التي انخفضت حصتها من سكان الحضر من ٦٠ في المائة في عام ١٩٨٦ إلى ٤٤ في المائة في عام ١٩٩٦، ولكنها ارتفعت إلى ٤٦ في المائة بحلول عام ٢٠٠٦ بعد تأسيس صناعة النسيج التي اجتذبت المزيد من المهاجرين الريفيين إلى المدينة.

واو- من طفرة أعداد الشباب إلى تسخير عوائد الطاقة الإنتاجية للشباب

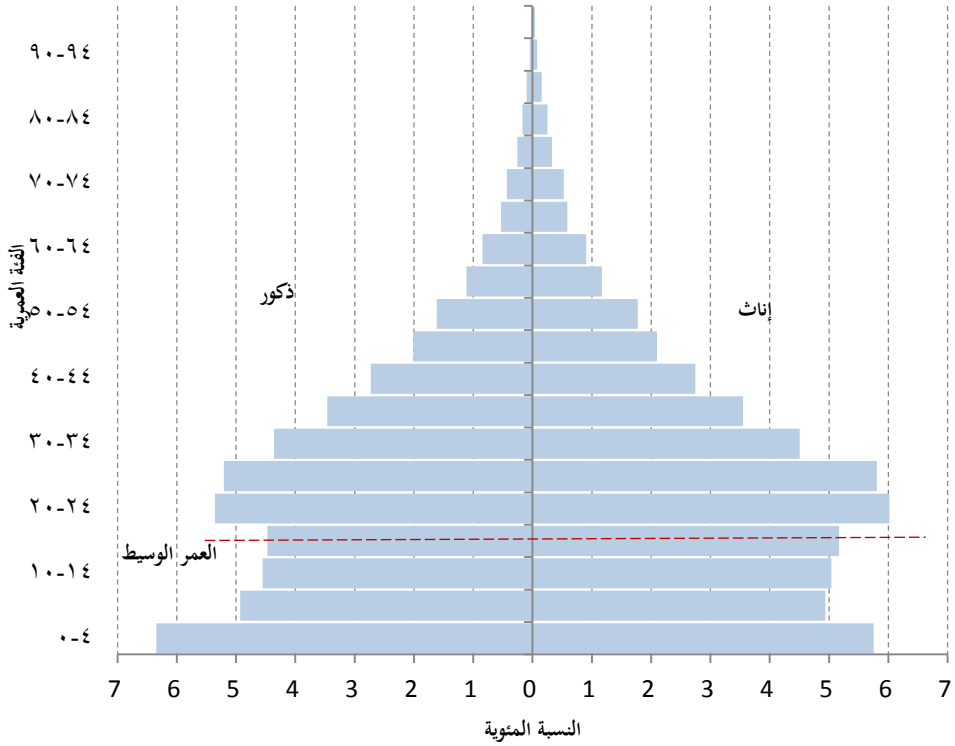
٣٦- تترتب على العائد الديمغرافي في أفريقيا آثار حاسمة بالنسبة للتوسع الحضري المستدام. ويجدر على وجه الخصوص ملاحظة الانخفاض الكبير لنسبة الإعالة بين سكان الحضر بالمقارنة مع سكان الريف، وهجرة الشباب غير المتناسبة إلى المناطق الحضرية، وأهمية التحول الحضري من أجل تحقيق التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها العائد الديمغرافي، بما في ذلك زيادة العمالة المنتجة والتعليم والتمكين. وترد الروابط بين ديناميات السكان والتوسع الحضري بوضوح في إعلان أديس أبابا المتعلق بالسكان والتنمية في أفريقيا إلى ما بعد عام ٢٠١٤ (ECA/ICPD/MIN/2013/4).

٣٧- وبوجه خاص، شهدت أفريقيا انخفاضاً مطرداً في معدلات الخصوبة. ومع ذلك، يظل النمو السكاني كبيراً، ويهيمن الشباب على أعداد السكان، حيث يقل العمر الوسيط في المناطق الحضرية عن ٢٥ عاماً – وهو ما يسمى بـ ''طفرة أعداد الشباب''، كما هو موضح في حالات مثل غانا وزامبيا (الشكلان ٦ و٧). ويزيد الانخفاض في معدلات الخصوبة في المناطق الحضرية مقارنة بالمناطق الريفية. وتسجل المناطق الحضرية أيضاً عمراً وسيطاً أعلى منه في المناطق الريفية.

٣٨- وكذلك يدل الهيكل العمري في المناطق الحضرية في أفريقيا على إمكانية ظهور طبقة جديدة منتجة ومبتكِرة وعاملة ومستهلكة. وتظهر الدراسات أن عدداً كبيراً من البلدان الأفريقية شهد نمو طبقة وسطى ناشئة من شأنها أن تعزز الطلب على الصناعات والخدمات المحلية، ولا سيما في مجالات الأغذية والملابس والتمويل والاتصالات السلكية واللاسلكية والعقارات. وبحسب مجموعة ماكنزي وشركاؤها (McKinsey and Company (2012, p. 2))، من المتوقع أن تزداد الأسر المعيشية ذات الدخل التقديري من ٨٥ مليوناً في عام ٢٠١٢ إلى ١٣٠ مليوناً في عام ٢٠٢٠، مع تواجد معظمها في المناطق الحضرية. ومن المتوقع أن يزداد الإنفاق الاستهلاكي في المناطق الحضرية بأكثر من ثلاثة أضعاف ليصل إلى ٢,٢ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية.

الشكل ٦

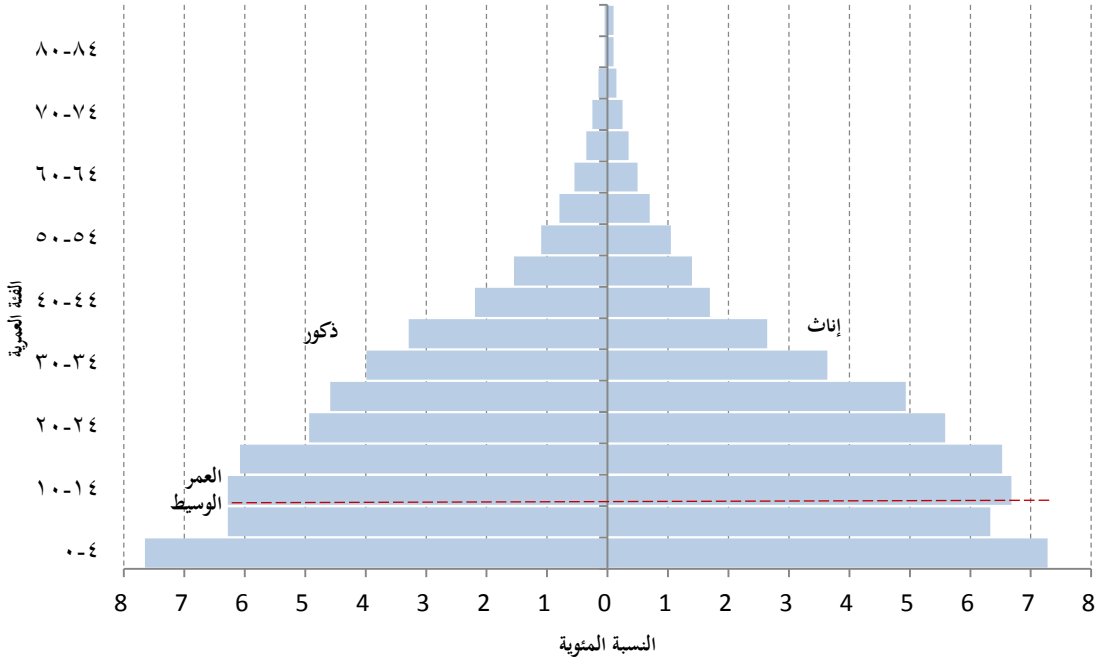
الهيكل العمري – الجنساني لسكان أكرا الكبرى، ٢٠١٠



المصدر: المكتب الاحصائي في غانا، ٢٠١٠. (Ghana Statistical Office, 2010)

الشكل ٧

الهيكل العمري–الجنساني لسكان الحضر في زامبيا، ٢٠١٠



المصدر: تعداد السكان والمساكن في زامبيا لعام ٢٠١٠ (Zambia 2010 Census of Population and Housing)

١ – تنامي البصمة المكانية الحضرية

٣٩- يشكل تغير نصيب الفرد من استخدام الأراضي في المناطق الحضرية مع مرور الوقت مؤشراً هاماً لكفاءة استخدام الأراضي وأحد المدخلات الحيوية في عملية التخطيط المكاني. وتتسع حالياً البصمة المكانية للنمو الحضري في أفريقيا بشكل سريع. ففي جزر القمر، ازدادت مساحة العاصمة موروني بأكثر من خمسة أضعاف، أي من ١٨٥ هكتاراً في عام ١٩٨٢ إلى أكثر من ١٠٠٠ هكتار في عام ٢٠٠٧. وتضطلع حالياً دراسة أعدها موئل الأمم المتحدة وجامعة نيويورك ومعهد لينكولن لسياسات الأراضي بجمع معلومات عن هذا المؤشر من خلال عينة عالمية شرائحية من ٢٠٠ مدينة. وجرى تحليل ١٩٤ مدينة حتى الآن باستخدام صور القمر الصناعي لاندسات (LANDSAT) المتاحة مجاناً في ثلاث فترات زمنية – حوالي ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠١٥. وعلى الصعيد العالمي، يظهر التحليل أن نصيب الفرد من استخدام الأراضي قد ارتفع من ٢٢٠ متراً مربعاً إلى ٢٧٨ متراً مربعاً بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥.

٤٠- ويظهر تحليل المدن الأفريقية التي تضمها هذه العينة أن نصيب الفرد من استخدام الأراضي قد ارتفع من ١٤١ متراً مربعاً إلى ١٦١ متراً مربعاً بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥. وبعبارة أخرى، يبلغ نصيب الفرد من استخدام الأراضي في منطقة أفريقيا في العينة حوالي نصف المتوسط العالمي. وهو آخذ في التزايد، ولكن بمعدل أبطأ من المتوسط العالمي أو متوسط البلدان الأقل نمواً.

٢ – الآثار المترتبة على التوسع الحضري بالنسبة للتنمية المستدامة

٤١- تطرح خطة عام ٢٠٦٣ رؤية لأفريقيا مزدهرة وشاملة للجميع، تسلك مسارات مستدامة بيئياً للنمو والتحول تستند إلى الحكم الرشيد. ويتيح التوسع الحضري السريع فرصاً للتعجيل بالتقدم نحو هذه الرؤية لأفريقيا.

وتشير الأدلة حول العالم إلى أن الاستراتيجيات المتعمدة لربط التنمية الوطنية بالتخطيط الإنمائي الحضري تولد تفاعلات إيجابية أو ''آثار عَرَضية'' تؤدي إلى تحسين الأداء الاقتصادي والرفاه.

٤٢- وعلى وجه التحديد، يشكل النمو الحضري عاملاً هاماً في التحول الهيكلي لأفريقيا من خلال التصنيع، والخدمات ذات القيمة المضافة العالية، وزيادة الإنتاجية الزراعية، وانتقال العمالة غير الرسمية إلى العمالة الرسمية، وهي أمور لا بد منها لضمان ترجمة النمو الاقتصادي إلى تنمية أكثر شمولاً لجميع فئات السكان من خلال زيادة فرص العمل اللائق وتعزيز الحيز المالي. ويوفر النمو الحضري وما يصاحبه من فوائد التكتل مزايا يمكن تسخيرها للنهوض بالتصنيع والإنتاج الصناعي، بما في ذلك فيما يتعلق بالزراعة.

٤٣- ومع ذلك، ففي معظم الحالات يعاني النمو الحضري والتوسع الحضري في أفريقيا من غياب التخطيط وسوء الإدارة، وبالتالي فهما يتسمان بالعشوائية، واللامساواة والفقر، في حين يشكلان مخاطر متزايدة على البيئة. ويتيح التحول الديمغرافي في ظل انخفاض معدلات الخصوبة والوفيات فرصاً، بل أيضاً تحديات مرتبطة بالنمو الحضري. وقد تتسبب قابلية التأثر بتغير المناخ في عرقلة المكاسب الإنمائية التي حققتها أفريقيا مؤخراً، نظراً إلى ضعف القدرة على التكيف والاعتماد على القطاعات الحساسة مناخياً مثل الزراعة والموارد الطبيعية. ولا تزال الأطر والقدرات المؤسسية اللازمة للتخطيط للتوسع الحضري وإدارته محدودة أو غائبة، ولا سيما في المدن المتوسطة، التي تستأثر بالحصة الأكبر من النمو الحضري في أفريقيا.

٤٤- ولقد أحرزت الحكومات الأفريقية تقدماً كبيراً في تحسين توافر البيانات السكانية ونوعيتها، بما في ذلك إنتاج التعدادات السكانية في الوقت المناسب؛ فقد أجرى ٢٧ بلداً أفريقيا تعدادات ذات مصداقية منذ عام ١٩٩٦. وفي السنوات الأخيرة، تحسنت إمكانية الحصول على هذه البيانات من خلال مستودعات وقواعد البيانات الشبكية التي تيسر استخدام البيانات والتحقق من صحتها. بيد أن الحكومات الأفريقية أبلغت عن قدرتها المحدودة على توسيع نطاق الزخم والحفاظ عليه. فعلى الصعيد الوطني، تتسم التعدادات بالجمود وتدني الجودة من حيث قدرتها على تقديم بيانات دقيقة عن طبيعة وحجم بعض الجوانب مثل الهجرة الدائرية. وتفشل أيضاً في رسم صورة كاملة للمساهمات الاقتصادية التي يقدمها الاقتصاد غير الرسمي.

٤٥- ويلزم سجل وطني/بيانات إدارية أقوى - لرصد تحركات السكان الداخلية في أقصر وقت ممكن، والتعرف على الاحتياجات المقابلة للخدمات والهياكل الأساسية العامة. وقد تكون مثل تلك البيانات مفيدة أيضاً، عندما تكملها دراسات استقصائية دورية وموجهة لتحديد الفئات الضعيفة من السكان في إطار ''الميزة الحضرية'' الإجمالية التي تظهر في كثير من الأحيان في التصنيف الحضري - الريفي. وقد تعزز التوقعات السكانية على المستوى دون الوطني وعلى مستوى المدن رصد الاتجاهات والظروف الحضرية، بما في ذلك تنفيذ خطة عام ٢٠٦٣ وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٤٦- وينمو عدد السكان الأفريقيين في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. وهذا يعني ضرورة الاستثمار في كلا المجالين: فلا يمكن اختيار مجال دون الآخر. وتعدّ الحاجة إلى نهج تكميلي للتنمية الحضرية والريفية على مستوى المستوطنات البشرية أمراً بالغ الأهمية بالنسبة لأفريقيا.

٣ - المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات

٤٧- أفريقيا هي المنطقة الأسرع من حيث التوسع الحضري في العالم، وستدخل في العصر الحضري بعد حوالي ٢٠ عاماً، عندما يصبح ٥٠ في المائة من سكانها من سكان الحضر، مما يتيح فرصاً وتحديات ضخمة

أمام خطة النمو والتحول في المنطقة، على النحو المبين في خطة عام ٢٠٦٣. وسيتحقق الجزء الأكبر من النمو الحضري في أفريقيا في المدن والبلدات المتوسطة، حيث قد تخضع القدرة على التخطيط للتوسع الحضري وإدارته لقيود أكثر نسبياً.

٤٨- وتلزم استثمارات كبرى للتصدي للتحديات الحادة المصاحبة في مجال الهياكل الأساسية الحضرية، وكذلك في الإسكان، والمياه والصرف الصحي، فضلاً عن القدرات المؤسسية في البلدات الصغيرة والمتوسطة الحجم، كما هو الحال في المدن الكبرى. وعلى الرغم من أن ذلك أمر مكلف إلا أنه ضروري للحد من تكاليف المعاملات وتحسين مناخ الاستثمار وتعزيز التنقل وسبل العيش وتشجيع المزيد من الإدماج.

٤٩- ولكي يتحقق التغيير الهيكلي، يلزم وضع سياسات ولوائح واستراتيجيات من شأنها أن تجعل المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في أفريقيا تتجاوز كونها مجرد مجموعة من الأسواق الاستهلاكية الجديدة للسلع العالمية ومصادر العمالة الرخيصة الماهرة، بل مكاناً للابتكارات وللآلاف من الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التنافسية والتوزيعية الجديدة.

٥٠- وسيؤدي التحول الحضري، إذا صاحبه نمو اقتصادي مستمر، إلى خلق طبقة متوسطة متنامية. ويعتبر ذلك فرصة للنمو والتحول. ويتمثل التحدي الذي يواجه مقرري السياسات في صياغة استراتيجيات من شأنها تعزيز الإنتاج المحلي (إيجاد فرص العمل اللائقة وما يلزم من الخدمات) وإعادة توزيع هذا الإنتاج على المدن الصغيرة والمتوسطة الناشئة.

٥١- ويتسم النمو الحضري في أفريقيا بارتباطه بتوسّع القوة العاملة الفتية المترابطة عالمياً والمتمتعة بتعليم أفضل، وسيظل هذا الارتباط قائماً. ويتمثل التحدي الذي يواجه مقرري السياسات في ضمان امتلاك هذه القوة العاملة للمهارات المناسبة للتنافس وجذب الاستثمارات إلى أفريقيا؛ وتحويل طفرة أعداد الشباب إلى تسخير عوائد الطاقة الإنتاجية للشباب عن طريق الاستثمار في رأس المال البشري والمهارات في مجال العلم والتكنولوجيا اللازمة للتحول الهيكلي. ومن شأن هذه الاستراتيجيات أن تجعل السكان الشباب في أفريقيا منتجين اقتصاديين للسلع ذات القيمة المضافة على الصعيد العالمي بالإضافة إلى كونهم مستهلكين.

٥٢- ولا تزال تحركات سكان أفريقيا تتسم بالدائرية، على النحو التالي: الريف-الحضر، والحضر-الريف، والحضر-الحضر، والريف - الريف، وعبر الحدود. وعلى الرغم من اعتراف سياسات التنمية بهذا الواقع، فهي تحتاج إلى تعزيز ترجمة هذه المعرفة إلى برامج عمل تشمل قدراً أكبر من التنسيق والتعاون بشأن التخطيط الاقتصادي الإقليمي العابر للحدود.

٥٣- وينبغي تعزيز إنتاج الإحصاءات والبحوث ذات النوعية الجيدة فيما يتعلق بالمستوطنات البشرية والتنمية المستدامة من أجل توفير الدقة في جمع البيانات، وفي توسيع وتعميق نطاق التحليل والبيانات المتاحة بطريقة قابلة للاستعمال لجمهور أوسع من أصحاب المصلحة في مجال السياسات، ولرصد وتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وأهداف التنمية المستدامة، والتقدم نحو تحقيق خطة عام ٢٠٦٣.

ثالثاً - التوسع الحضري والاقتصاد

ألف - مساعي أفريقيا نحو تحقيق التحول الاقتصادي الهيكلي

٥٤- أكد جدول أعمال الموئل أن الاقتصادات الحضرية المتنوعة التي توفر العمالة اللائقة وتدعمها هي شرط مسبق للتنمية الاجتماعية والاقتصادية الفعالة، والإسكان المتكامل الذي يعمل بشكل جيد، ولتحسين

مستوى المعيشة. ويتيح إطار الموئل الثالث الفرصة لأفريقيا لكي توضح كيف يمكن لاستراتيجيات التوسع الحضري وللنمو الحضري المخطط له أن يكونا حافزاً للتحول الهيكلي الاقتصادي من أجل تحقيق التنمية الشاملة المتمحورة حول الإنسان. ويمثل التحول الاقتصادي الهيكلي والنمو الشامل للجميع أول ركيزة من الركائز الست في أولويات خطة أفريقيا لعام ٢٠٦٣. ويتمثل جوهره في السعي إلى التنويع الاقتصادي والتصنيع وإضافة القيمة وتطوير الهياكل الأساسية وتحديث الزراعة والأمن الغذائي والابتكارات والتكنولوجيا المحلية. ويتوخى أن يمثل النساء والشباب أهم العناصر الفاعلة في هذا التحول وأهم المستفيدين منه.

٥٥- وعلى المدى الطويل، يوجد ارتباط إيجابي قوي بين مستويات التوسع الحضري والنمو الاقتصادي. فالتوسع الحضري – الذي يؤدي، من خلال التكتل، إلى تحفيز المنافسة والتخصص وزيادة الإنتاجية — يرتبط أيضاً بتحسين تقديم الخدمات الأساسية (المياه والصرف الصحي، والرعاية الصحية، والتعليم، والنقل، وما إلى ذلك)، فضلاً عن المعلومات، وتبادل المعارف، والمشاركة. ويؤدي النمو الاقتصادي، إذا كان مدفوعاً بالتصنيع، إلى تحفيز الطلب على الهياكل الأساسية والتكتل المكاني للأشخاص، وأنشطة الإنتاج والاستهلاك (الشكل ٨).

الشكل ٨

التوسع الحضري ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا، ٢٠١٤

Source: Plotted Using GDP Data from the World Bank Data Portal

GDP Per Capita, PPP (constant 2011 US$	نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حسب تعادل القوة الشرائية (بالأسعار الثابتة لعام ٢٠١١ وبدولارات الولايات المتحدة الأمريكية)
% Urban Population, 2014	النسبة المئوية من سكان الحضر، ٢٠١٤
Source: Plotted using GDP Data from the World Bank Portal	المصدر: استند الرسم إلى بيانات الناتج المحلي الإجمالي المستخلصة من بوابة البنك الدولي

٥٦- تظهر المدن الأفريقية إمكاناتها بوصفها المحركات المستقبلية للنمو والتحول المستمرين، حيث بلغت نسبة التوسع الحضري فيها ٤٠ في المائة في عام ٢٠١٥ ويسير نموها الاقتصادي بشكل مطرد منذ التسعينات. ففي كينيا، تولّد خمس من أكبر المدن – إلدوريت وكيسومو ومومباسا وناكورو ونيروبي – ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. وفي بوتسوانا، تولّد المدن في المتوسط ٧٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد.

٥٧- ووفقاً للدراسات التي أجريت مؤخراً، بلغ الإنفاق الاستهلاكي للأسر المعيشية الحضرية في أفريقيا البالغ ٨٦٠ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٨ فكان أعلى من نظيره في الهند

أو الاتحاد الروسي، ويتوقع أن ينمو إلى ١,٤ تريليون دولار بحلول عام ٢٠٢٠. والأسواق الاستهلاكية الأكبر في القارة، والتي يتعدى حجم كل منها ٢٥ مليار دولار، هي الإسكندرية والقاهرة وكيب تاون وجوهانسبرغ ولاغوس. وتعدّ ديربان، والخرطوم، ولواندا، وبريتوريا من بين الأسواق التي تتراوح قيمتها بين ١٥ و٢٥ مليار دولار، بينما تشمل مجموعة الأسواق الحضرية الناشئة التي تصل قيمتها إلى نحو ١٠ مليارات دولار سنوياً أديس أبابا وداكار وإيبادان وكانو ونيروبي والرباط. وسيحفِّز التحول الهيكلي المتوافق مع هذه الأسواق الحضرية بظهور شركات محلية المنشأ قادرة على المنافسة محلياً وفي الأسواق العالمية.

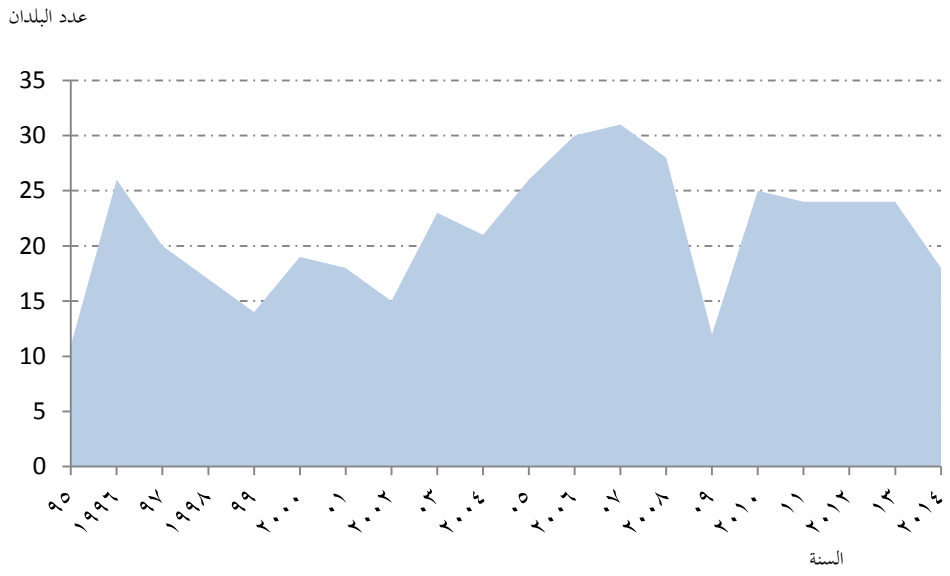
٥٨- وفي ضوء الوعي بتنوع أفريقيا من حيث الديمغرافيا والتوسع الحضري والاقتصاد وتنوعها المناخي-الزراعي، ستلزم استراتيجيات دينامية وأطر سياساتية لتحقيق التحول الهيكلي. وينبغي أن تتمثل هذه في استراتيجيات نمو تركز على الداخل لإضفاء الطابع الصناعي على الزراعة من أجل تلبية احتياجات الأسواق الحضرية من الغذاء والسلع الأساسية واستغلال الروابط بين الريف والحضر؛ وفي الوقت ذاته استراتيجيات نمو تركّز على القيمة المضافة ومنفتحة خارجياً لتعزيز التكامل الإقليمي واستغلال الأسواق العالمية الآخذة في التوسع.

باء - الاتجاهات والمحركات

٥٩- تشير البيانات الواردة من مصرف التنمية الأفريقي أن متوسط النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي السنوي في أفريقيا والذي بلغ ٥ في المائة تقريباً خلال الفترة ١٩٩٦ - ٢٠١٥، كان أعلى من نظيره في سبعينات وثمانينات القرن الماضي. وعلى مدى فترة العشرين عاماً، ارتفع عدد البلدان ذات النمو المرتفع في أفريقيا (التي تحقق نمواً أعلى من ٣ في المائة سنوياً) من ١١ بلداً في عام ١٩٩٥ بالغاً ذروته عند حوالي ٣١ بلداً في عام ٢٠٠٧ (الشكل ٩).

الشكل ٩

البلدان التي يفوق فيها معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الإجمالي نسبة ٣ في المائة



المصدر: جرى الحساب والرسم البياني باستخدام الإحصاءات الصادرة عن بوابة تحليل البيانات التابعة لمصرف التنمية الأفريقي.

٦٠- ساهم إنتاج السلع الأساسية وثبات أسعارها خلال هذه الفترة بنحو ٢٥ في المائة في النمو الذي كان مدفوعاً في البداية بالطلب من جانب بلدان مجموعة بريكس (BRICS) (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا). وقد تحقق النمو الاقتصادي القوي بفضل الاستقرار السياسي، وتحسن الحوكمة، وتراجع التضخم، والطلب القوي المائل إلى الثبات على السلع والخدمات من المستهلك المحلي وبين الأعمال التجارية (السياحة والتمويل والاتصالات السلكية واللاسلكية وتجارة التجزئة والتعليم). وكذلك أدى البناء والاستثمار في مشاريع الهياكل الأساسية الكبيرة إلى تعزيز النمو.

٦١- والأهم من ذلك أن معدل النمو الاقتصادي في أفريقيا تجاوز منذ عام ١٩٩٦ متوسط معدل نمو السكان، وهو توجه يتناقض بشكل ملحوظ مع العقدين الماضيين. وكان متوسط النمو الحقيقي لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي البالغ ٢,٤ في المائة سنوياً أعلى من متوسط معدل التوسع الحضري (١,١ في المائة) في عدد كبير من البلدان. ولكنه ظل أدنى من متوسط معدل النمو الحضري البالغ ٣,٤٩ في المائة. وبين عقدي الستينات والتسعينات من القرن الماضي ترافقت معدلات التوسع الحضري في أفريقيا بمستويات للدخل والنمو الاقتصادي أدنى بكثير من تلك المسجلة في القارات الأخرى. ونتيجة لذلك، وجدت الحكومات أنفسها غير قادرة على تمويل الاستثمارات الرأسمالية في الهياكل الأساسية الحضرية وفي الإسكان والخدمات. ومن ناحية أخرى، تشير الاتجاهات من العشرين سنة الماضية إلى احتمال تحقق تحول نحو النمو الاقتصادي والتنويع في أفريقيا، يكون للتوسع الحضري دور استراتيجي فيه.

جيم - الفرص المحتملة والضائعة

٦٢- إن مفوضية الاتحاد الأفريقي (2014, p. 7) محقة في إبداء قلقها من استمرار عزلة اقتصادات أفريقيا مكانياً وتركيزها الخارجي، حيث يجري تداول ما يصل إلى ٨٠ في المائة من الصادرات والواردات مع بقية العالم وليس داخل منطقة أفريقيا. وعلى الرغم من الترحيب بتنويع الشركاء التجاريين ليشملوا بلدان مجموعة بريكس وغيرها من الأقاليم الناشئة، يلزم المزيد من التحول في إعادة توجيه اقتصادات المدن وإدماجها على المستوى الإقليمي كوسيلة للإسهام في تحقيق هدف أفريقيا المتمثل في التحول الاقتصادي.

٦٣- ويمثل التنويع عنصراً رئيسياً من عناصر خطة عام ٢٠٦٣. وقد تنوع النمو الاقتصادي في أفريقيا متجاوزاً النفط والمعادن والسلع الأساسية إلى مجالات الزراعة وتجارة التجزئة والنقل والسياحة والقطاع المالي والاتصالات السلكية واللاسلكية والخدمات. وفي بعض البلدان، تستأثر الخدمات حالياً (بما فيها السياحة) بنسبة تصل إلى ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتوسعت مجموعة المستثمرين الأجانب أيضاً متجاوزة المستثمرين التقليديين لتشمل بلدان مجموعة بريكس. وهناك أيضاً اتجاه قوي يتمثل في قيام المستثمرين الأفريقيين والأفريقيين في المهجر بالاستثمار في أفريقيا، ولا سيما في مصر وإثيوبيا وغانا ونيجيريا. ومن المرجح أن يستمر هذا الاتجاه بالنظر إلى أن أفريقيا على الرغم من التحديات العديدة التي تمثلها للمستثمرين، تقدم عائدات استثمار أعلى بكثير من تلك المتاحة في الأسواق الناضجة.

٦٤- وفي العديد من البلدان، ينجم التنويع والنمو الصناعي أيضاً عن السياسات الصريحة للتحول إلى التصنيع التي تجمع بين المناطق الصناعية، وممرات التنمية، والقطاعات ذات الأولوية مثل تجهيز المنتجات الزراعية والتكنولوجيا الزراعية، والآليات الرامية إلى جذب كل من الاستثمارات المحلية والأجنبية. وبهذه العناصر، شهدت خطة إثيوبيا لتحقيق النمو والتحول بلوغ متوسط معدلات النمو نسبة ١٢ في المائة للصناعة والخدمات بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٣.

٦٥- ويتميز التوسع الحضري والنمو الحضري في أفريقيا بمدن الاستهلاك التي يتراجع فيها التصنيع والصناعات التحويلية (على سبيل المثال الجنوب الأفريقي) أو لا تزال هذه مجالات تنتظر تطويرها. وكما أقرّت الحكومات الأفريقية، فإن إزالة هذا الضعف الهيكلي مسألة ذات أولوية نظراً لأن النمو الاقتصادي منذ عام ١٩٩٦ كان ''نمواً غير منشئ للعمالة'' أو نمواً صحبته فرص عمل نشأت في القطاعات غير الرسمية وقطاعات الخدمات المنخفضة الإنتاجية، ومعظمها في المناطق الحضرية.

٦٦- وقد أقر كل من موئل الأمم المتحدة ومصرف التنمية الأفريقي بأن مراكز الأنشطة الاقتصادية الأفريقية قد تحولت بشكل كبير وأخذت في التركز بشكل متزايد في المناطق الحضرية خلال الخمسين سنة الماضية. وتستأثر المدن اليوم في المتوسط بحوالي ٥٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للاقتصادات الأفريقية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تولد البلدات أكثر من ٨٠ في المائة من النمو الاقتصادي. وفي بعض البلدان الأفريقية، يشكل التحول من العمالة الريفية إلى العمالة الحضرية نسبة تتراوح بين ٢٠ و٥٠ في المائة من نمو الإنتاجية. ومن أمثلة هذه الروابط القاهرة (مصر)، وإقليم خاوتنغ (جنوب أفريقيا)، ولاغوس (نيجيريا)، وهي تمثل المراكز الاقتصادية لبلدانها. وعلى الرغم من أن خاوتنغ هي أصغر مقاطعات جنوب أفريقيا، ولا تشغل سوى ١,٤ في المائة من مساحة البلد، فهي تستأثر بنسبة ٤٠,٦ في المائة من نواتج الصناعات التحويلية وأكثر من ثلث الناتج المحلي الإجمالي لجنوب أفريقيا. ويمكن للتركيز الاقتصادي أن يكون أيضاً عاملاً أساسياً في تنمية المناطق الريفية. فعلى سبيل المثال، يصل الاستهلاك الغذائي عادة إلى ٢٥,٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية سنوياً في مدن غرب أفريقيا التي يبلغ عدد سكانها ١٠٠ ٠٠٠ نسمة و١٧٤ مليون دولاراً سنوياً في المدن التي يبلغ عدد سكانها ٥٠٠ ٠٠٠ نسمة، مما يوفر سوقاً أكبر للإنتاج الزراعي.

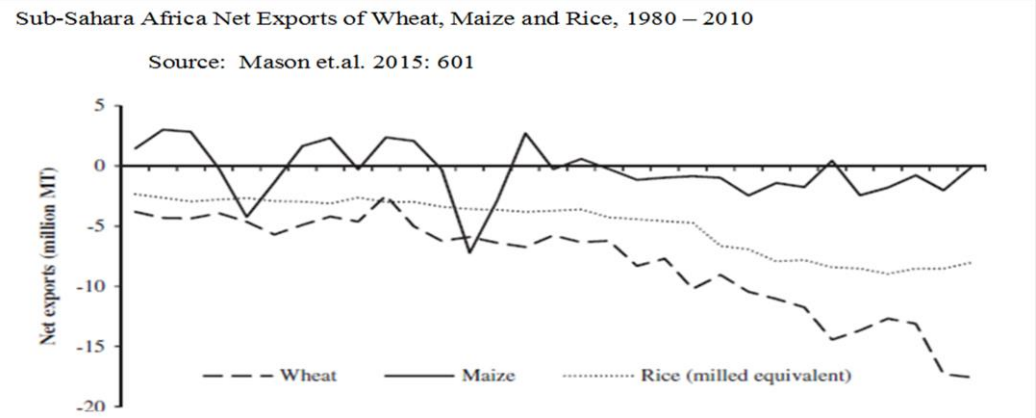
دال - إضفاء الطابع الصناعي على الزراعة والروابط بين الريف والحضر

٦٧- منذ عام ١٩٩٦، قابل انخفاض حصة قطاع الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي توسع قطاع الخدمات (الذي أصبح الآن يشكل ٥٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) بدلاً من توسع التصنيع على النحو الذي شهدته بقية أنحاء العالم في الماضي. ويؤدي تزايد عدد سكان الحضر في أفريقيا إلى زيادة الطلب على المنتجات الزراعية ويتيح الفرص للتحولات الهيكلية في مجال إضافة القيمة. ولكن المنتجات التي تلبي هذا الطلب لا تزال تقتصر إلى حد كبير على الواردات. ولم يعزز التوسع الحضري في أفريقيا ''أوجه التآزر الاقتصادي بين المزارع وغير المزارع التي تحفز التنمية الواسعة النطاق''، تمشياً مع خطة أفريقيا لعام ٢٠٦٣ (الإطار ٣).

الإطار ٣

فرص التحول الذي يقوده التوسع الحضري الزراعي

يؤدي تزايد عدد سكان الحضر في أفريقيا إلى زيادة الطلب على المنتجات الزراعية ويتيح الفرص للتحولات الهيكلية في مجال إضافة القيمة. ولكن في حال استيراد المنتجات التي تلبي هذا الطلب، فستوجد بالكاد ''أوجه للتآزر بين المزارع وغير المزارع وآفاق ضئيلة لحفز التنمية الواسعة النطاق'' تمشياً مع خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣. وتستورد أفريقيا أغذية أساسية سنوياً بقيمة ٢٥ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية (World Bank, 2015a)، بما في ذلك واردات من الحبوب الغذائية الأساسية التي يمكن إنتاجها في القارة. وتوفر اتجاهات استهلاك الحبوب والقمح بشكل خاص نظرة ثاقبة إلى هذا الضعف الهيكلي والفرصة الضائعة في مجال التحول الهيكلي المرتبط بالتوسع الحضري. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٩، نما إجمالي استهلاك القمح في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بمقدار ٦٥٠ ٠٠٠ طن متري سنوياً أو ٤,٢ في المائة سنوياً، وسبق بذلك استهلاك الذرة والأرز (Mason and others, 2015). وفي معظم المدن الأفريقية، يتجاوز الإنفاق على القمح غيره من النفقات على الحبوب الغذائية الأساسية الأخرى (الذرة والأرز) على مستوى جميع الأسر المعيشية، ولكن ذلك ينطبق بوجه خاص على الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع، حتى في الجنوب الأفريقي، حيث تمثل الذرة الغذاء الأساسي السائد.



Sub-Sahara Africa Net Exports of Wheat, Maize and Rice, 1980 - 2010	صافي صادرات أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من القمح والذرة والأرز، ١٩٨٠ – ٢٠١٠
Source: Mason et.al. 2015: 601	المصدر: Mason et.al. 2015: 601
Net exports (million MT)	صافي الصادرات (ملايين الأطنان المترية)
Wheat	قمح
Maize	ذرة
Rice (milled equivalent)	أرز (بما يعادله من الأرز المبيَّض)

ومع ذلك، يكمن التحدي في أن معدل استهلاك الفرد من الحبوب وإنفاق الفرد على الحبوب آخذان في الارتفاع في الوقت الذي يتزايد فيه اعتماد القارة على الأغذية الأساسية المستوردة. وإنتاج غرب ووسط أفريقيا من القمح شبه معدوم، في حين تسجل القارة صافياً سالباً لصادرات القمح والذرة والأرز. وفي العام ٢٠١٠ وحده، استوردت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قمحاً بقيمة ٥,١ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية. وقد استأثرت نيجيريا وإثيوبيا والسودان وكينيا وجنوب أفريقيا بنسبة ٥٤ في المائة من هذه الواردات و٦٣,٨ في المائة من إجمالي استهلاك القمح. ومثلت تلك البلدان معاً نحو ٤٥ في المائة من السكان خلال الفترة ٢٠٠٠–٢٠١٠.

ويستهلك سكان الحضر، ولا سيما الفئات ذات الدخل المتوسط والمرتفع، معظم القمح المستورد. وإحصائياً، ليس التوسع الحضري وحده الذي يؤدي إلى زيادة استهلاك القمح. بل هي التغيرات الديمغرافية والاقتصادية المرتبطة بالتوسع الحضري، ولا سيما زيادة الدخل بين الطبقات الوسطى، فضلاً عن زيادة مشاركة المرأة في القوة العاملة وما يرتبط بذلك من تكلفة فرصة الوقت المستهلك. وعلى الرغم من وجود اختلافات بين البلدان وداخلها فيما يتعلق بأماكن حدوث التغيير وحجمه، إلا أن الاتجاهات غالباً ما تظل دون تغيير.

هاء – ثغرات الهياكل الأساسية: أفريقيا – قارة بدون طاقة

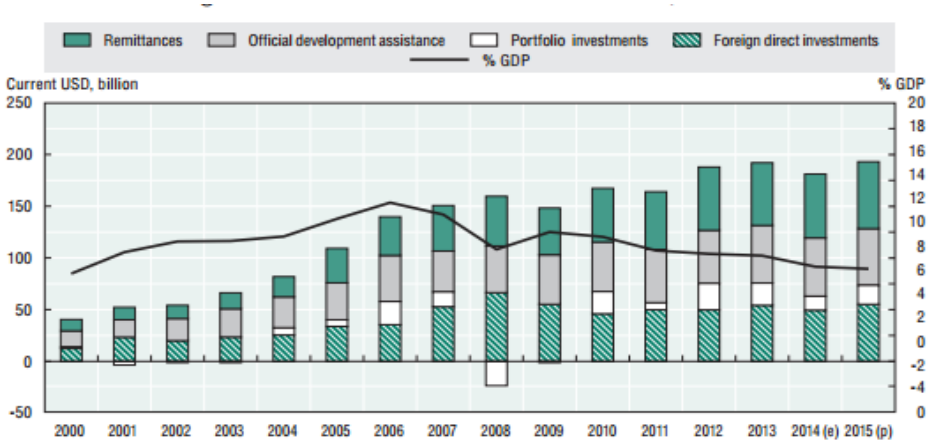
٦٨- تفاقمت، في جميع أنحاء أفريقيا، حالات العجز في الطاقة، مما أدى إلى انقطاعات التيار الكهربائي وتقنين الإنتاج الصناعي والحياة اليومية وتعطلهما. وعلى الرغم من الاستثمارات الكبرى الأخيرة في الهياكل الأساسية في بعض البلدان الأفريقية، لا تزال أنشطة الاستثمار والبناء في المدن أو البيئات المعمورة التي تشكل محركات رئيسية للتحول في أماكن أخرى من العالم، تسهم إسهاماً هامشياً في اقتصادات أفريقيا، ويعزى ذلك بشكل أساسي إلى نقص إمدادات الطاقة الملائمة.

واو– اقتصادات التسرب وحتمية تعبئة الموارد المحلية

٦٩- لن يتحقق التحول الهيكلي في أفريقيا دون أن تتولى القارة تمويل تنميتها. ومع ذلك، فإن عبء الديون في أفريقيا مستمر، وعندما يقترن ذلك بالتدفقات المالية غير القانونية المتجهة إلى الخارج والتي تجري بصورة منهجية ومستدامة، نجد أن القارة دائن صافي لبقية العالم. ولقد حسبت ''التوقعات الاقتصادية لأفريقيا'' أن أفريقيا قد فقدت في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٢، متوسطاً سنوياً قدره ٦٠,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية (نحو ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) من خلال التدفقات المالية غير المشروعة إلى الخارج والتي تعتبر الشركات الكبرى أكبر الجناة فيها، وييسرها الفساد وضعف الحوكمة (ECA, 2015). ويمكن مقارنة ذلك مع متوسط الاستثمار الأجنبي المباشر السنوي البالغ ٤٢ مليار دولار. وتمثل هذه التدفقات المالية غير المشروعة إلى الخارج موارد من شأنها أن تسهم إسهاما كبيراً في تنمية أفريقيا. وبالإضافة إلى سد التسربات، تحتاج أفريقيا إلى تعزيز السياسات والممارسات التي تشجع وتطمئن شعوبها للاستثمار بشكل أكبر في أفريقيا، بوسائل منها الادخار لدى المصارف المحلية، والاستثمار في الفرص الناشئة في مشاريع الهياكل الأساسية الحضرية. والتدفقات المالية غير المشروعة إلى الخارج مقترنة مع التحويلات المالية للمغتربين التي ازدادت ثباتاً على مدى السنوات العشرين الماضية (٦٤,٦ مليار دولار في عام ٢٠١٥)، تبين أن الأفريقيين قادرين تماماً على تمويل تنميتهم بأنفسهم. وعلى نحو ما أكدته مفوضية الاتحاد الأفريقي، ''إنها لعنة للقيادة المالية لأفريقيا أن تكون أفريقيا غنية بينما الأفريقيون فقراء''. ومع ذلك، لا يزال الأفريقيون المغتربون يدفعون في المتوسط ١٢ في المائة على شكل رسوم تحويل الأموال (هي الأعلى في العالم) ويبلغ مجموعها حوالي ١,٨ مليار دولار سنوياً – وهو مبلغ يكفي لتعليم ١٤ مليون طفل (ODI, 2014). وبالتالي، ينبغي أن تواصل أفريقيا ممارسة الضغط على المؤسسات المالية والحكومات الأخرى لمضاعفة الجهود الرامية إلى تخفيض رسوم تحويل الأموال إلى أفريقيا لتصل إلى ٥ في المائة على الأكثر، ولتكون على قدم المساواة مع بقية العالم (الشكل ١٠).

الشكل ١٠

التدفقات المالية إلى أفريقيا، ٢٠٠٠-٢٠١٥



المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (٢٠١٥)، (ECA (2015), p. 45)، متاح على الرابط التالي:
.http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/

Remittances	التحويلات المالية
Official development assistance	المساعدة الإنمائية الرسمية
Portfolio investments	استثمارات الحافظات
Foreign direct investments	الاستثمارات المباشرة الأجنبية
% GDP	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي
Current USD, billion	القيمة الحالية ببلايين دولارات الولايات المتحدة الأمريكية
% GDP	النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي

٧٠- لوحظت على مستوى المدن الجهود الرامية إلى تحسين تمويل البلديات والقدرات والأداء في مجال توليد الإيرادات المحلية. وساعد ذلك في بعض الحالات على تمويل الاستثمارات في الهياكل الأساسية والخدمات. ولكنه لم يصل إلى مستوى الاستثمارات المطلوبة للاستجابة للنمو الحضري السريع في المدن الأفريقية. ولم تُستغل الإيرادات المحتملة استغلالاً كاملاً في حالة العديد من المراكز الحضرية. وعلاوة على ذلك، لا يزال يتعين على السلطات المحلية والوطنية أن تسلك شوطاً طويلاً من حيث تحقيق الاستفادة القصوى من الحفاظ على قيمة الأراضي الحضرية عن طريق وضع السياسات والتشريعات المناسبة (الإطار ٤). ويعني تغير مناخ الاستثمار وضعفه (بالنسبة للمستثمرين الدوليين والمحليين على حد سواء) وارتفاع تكاليف مزاولة الأعمال التجارية أن الاستثمارات في المناطق الحضرية ستظل محدودة، ولا سيما من حيث الاستثمار الأجنبي المباشر. وكثيراً ما ينسى المعنيون بالتخطيط الاقتصادي أن عدم توافر الأراضي الحضرية الخاضعة للتخطيط والمسح والمزودة بالخدمات سواء للإيجار أو للشراء يشكل عائقاً رئيسياً يحول دون الاستثمارات. ولا يمكن معالجة هذا العائق إلا من خلال التخطيط الطويل الأجل في إطار حكومة محلية لامركزية ذات قدرات وسياسات وطنية يمكن التنبؤ بها. ويمكن أن يقوم القطاع الخاص بدور في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، خصصت حكومة بوتسوانا بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٠ مساحة ٨٦٥ ٥٨٠ متراً مربعاً من المربعات السكنية غير المزودة بالخدمات في غابورون للقطاع الخاص من خلال العطاءات المفتوحة. وشارك القطاع الخاص أيضاً في تزويد الأراضي الصناعية بالخدمات في غابورون وكذلك مربعات سكنية أخرى في غابورون وجوانغ.

الإطار ٤

التمويل القائم على الأراضي في المناطق الحضرية

من الأنماط الهامة بين البلدان المتفوقة في مجال التوسع الحضري أنها تميل إلى الاعتماد بشكل أكبر على الضرائب المتأتية من الأراضي. ويتبين من استعراض ٦٤ بلداً ما بين عضو وغير عضو في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وجود علاقة إيجابية قوية بين النسبة المئوية لسكان الحضر والضرائب المتأتية من الأراضي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي.

التوسع الحضري والاعتماد على الضرائب المتأتية من الأراضي

(الضرائب المتكررة على الممتلكات الثابتة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

سكان المناطق الحضرية (نسبة مئوية من الإجمالي)	مستوى الدخل وفقاً للبنك الدولي				عدد البلدان
	الدخل المنخفض والشريحة الدنيا من الدخل المتوسط	الشريحة العليا من الدخل المتوسط	مرتفع	الإجمالي	
أقل من ٦٠ في المائة	٠,٢٧٧	٠,٤٦٠	٠,٣٥٨	٠,٣٤٧	١٥
من ٦١ في المائة إلى ٧٩ في المائة	٠,٤١٥	٠,٤٣٠	٠,٦٥٣	٠,٥٣١	٢٨
٨٠ في المائة أو أكثر		٠,٤٤٣	١,٥٤٣	١,٣٣٠	٢١
الإجمالي	٠,٣٢٧	٠,٤٣٩	١,٠٦٣	٠,٧٥١	٦٤
عدد البلدان	١١	١٩	٣٤	٦٤	

المصدر: بيانات البنك الدولي بشأن التوسع الحضري، متاحة على رابط:
http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS.

ويوضح الجدول أعلاه هذه النقطة. ففي حين يبلغ متوسط الإيرادات الضريبية المتأتية من الأراضي لهذه البلدان نحو ٠,٧٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن المتوسط بين البلدان ذات الدخل المرتفع المتفوقة في مجال التوسع الحضري يزيد على ١,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ويشير الجدول إلى أنه بازدياد التوسع الحضري في بلد ما، ولا سيما في حال ارتفاع مستويات الدخل، تكتسب الأراضي أهمية متزايدة في تمويل التنمية الحضرية المستدامة.

وفي ظل معدل التوسع الحضري السريع في أفريقيا، ستزداد بشكل كبير المنافسة المتعلقة بالأراضي بين الريف والحضر وبين الاستخدامات المختلفة للأراضي. وخلال المؤتمر الوزاري الأفريقي المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المعقود في باماكو في عام ٢٠١٠، أقر الوزراء الأفريقيون بضرورة معالجة قضايا الأراضي في خضم عملية التوسع الحضري السريع في أفريقيا. وبسبب سياسات الأراضي والإدارة والتنظيم غير الملائمة أو غير الكافية، يعيش أكثر من ٦٠ في المائة من سكان المدن الأفريقية في الأحياء الفقيرة وفي مناطق التعمير العشوائي. وتزداد هذه النسبة في البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع. واعتُرف بأن سياسات الأراضي تحتاج إلى تطوير لتيسير حوكمة الأراضي التي تعزز المساواة بين الجنسين والإدارة اللامركزية للأراضي والمشاركة الشعبية، والإنصاف الحضري، والكفاءة والاستدامة. وتحتاج مدن أفريقيا المتنامية بسرعة إلى توجيه استراتيجي لتحقيق الاستدامة للأجل الطويل.

زاي – الاقتصاد غير الرسمي، والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وإيجاد فرص العمل

٧١- على الرغم من النمو الاقتصادي، فإن قدرة المدن الأفريقية على إيجاد كمية ونوعية كافية من الوظائف تمثل تحدياً للحاضر أو المستقبل على حد سواء. ويسهم العمل وسبل كسب العيش داخل الاقتصادين الرسمي وغير الرسمي مساهمة قوية في نمو المدن واستدامتها الاقتصادية. ولم يقترن النمو الاقتصادي الإيجابي في أفريقيا بإنتاجية عالية وأنشطة كثيفة العمالة، بما في ذلك الصناعات التحويلية. ومن ثم، يتحقق التوسع الحضري السريع حالياً في ظل ارتفاع معدلات البطالة ونقص فرص العمل، والوظائف غير الآمنة وغير الصحية، والفقر، وتزايد اللامساواة.

٧٢- وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تشكل العمالة غير الرسمية ٦٦ في المائة من مجموع العمالة غير الزراعية. ففي كينيا، على سبيل المثال، أصبح ما يصل إلى ٧٦ في المائة من القوة العاملة تحت مظلة الاقتصاد غير الرسمي بوصفهم ''مشاريع تعمل لحسابها الخاص''. وفي جميع أنحاء القارة، يعمل عمال الاقتصاد غير الرسمي في التجارة والصناعات التحويلية والنقل والبناء، فضلاً عن القطاع الخاص للخدمات المنزلية وغير المنزلية. ولذلك، تدل الإحصاءات على أن القوى العاملة والمشاريع في الاقتصاد غير الرسمي تمثل نسبة كبيرة من الكتلة الأساسية للعمال والمشاريع في المدن الأفريقية، وتشارك في بعض القطاعات الأكثر أهمية، وليست مجرد أنشطة قائمة على هامش الأنشطة الاقتصادية في المناطق الحضرية.

٧٣- وتتبع بعض البلديات مثل أكرا وديربان وكوماسي ونيروبي سياسات للاقتصاد غير الرسمي تعود بالنفع على العمال والسلطات المحلية. فيدفع التجار غير الرسميون مبلغاً مالياً لتصاريح التشغيل ولتأجير المساحات التي يستخدمونها. وفي السنة المالية ٢٠١٣/٢٠١٤، جمعت بلدية ديربان مبلغ ٦ ملايين راند من الإيجارات و١٠ ملايين راند من المدفوعات الشهرية الواردة من التجار. وبالتالي، فعلى الرغم من أن الاقتصاد غير الرسمي قد لا يساهم مباشرة في الخزانة الوطنية، فإنه يساهم مباشرة في تمويل السلطة المحلية. ولكن البلديات تواجه ضغوطاً من المصالح الاقتصادية والسياسية ذات النفوذ التي ترى الاقتصاد غير الرسمي مشكلة وتتجاهل الوظائف وموارد الدخل التي ينتجها.

٧٤- ووفقاً لبحث أجرته منظمة ''النساء في قطاع العمل غير الرسمي يحققن العولمة والتنظيم'' (Women in Informal Employment Globalizing and) مع منظمة العمل الدولية، أُحرزت تطورات منذ عام ١٩٩٦ في جمع البيانات عن الاقتصاد غير الرسمي وتحليله. ولكن يلزم إضفاء قدر أكبر من الطابع المؤسسي على هذه التطورات داخل الإحصاءات الرسمية على مستوى المدينة والوطن والإقليم. وعلى وجه الخصوص، يلزم إدماج هذه التطورات في جمع البيانات عن القطاع غير الرسمي في الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية والقوى العاملة التي تجرى في معظم البلدان. وتشجَّع الحكومات والسلطات المحلية على استخدام البيانات المتعلقة بالاقتصاد غير الرسمي في إعداد الحسابات القومية من أجل تحسين إظهار المساهمة الحقيقية للقطاع غير الرسمي في الناتج المحلي الإجمالي. وبالإضافة إلى الدعم الذي توفره السلطات المحلية للاقتصاد غير المنظم من حيث الهياكل الأساسية، ينبغي أن تستثمر الحكومات في برامج تعزز الإنتاجية والتنويع والقيمة المضافة في الاقتصاد غير الرسمي، بما في ذلك قطاع خدماته، لتشجيع إيجاد العمل اللائق وتسهيل التنقل للعاملين بالتجارة عبر الحدود.

٧٥- ونفذت معظم البلدان الأفريقية التنمية الاقتصادية المحلية على مستوى المدينة أو تضطلع حالياً بصياغتها، ومن أهمها البرامج الوطنية لإيجاد فرص العمل والعمالة التي تركز على الشباب وتراعي للاعتبارات الجنسانية، مع التركيز على تعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، والتدريب المهني وتنمية المهارات. وفي

كيغالي، أدت البرامج التي تسمى محلياً ''أغاكايريرو'' و''هانغا أوموريرو'' أي ''أَوْجِدْ وظائفك بنفسك'' – إلى إيجاد ٠٠٠ ١١٥ وظيفة غير زراعية بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٤. وتتبع عدة بلدان – بما في ذلك إثيوبيا وكينيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي – سياسات للعمل الإيجابي فيما يتعلق بالمشتريات والائتمان وتخصيص الأراضي لتشجيع مشاركة النساء والشباب والفقراء في التنمية الاقتصادية المحلية.

٧٦- ولا تزال البلدان تواجه قيوداً من قبيل ضعف استدامة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم، ومحدودية فرص العمل اللائق، وعدم الحصول على الائتمان/التمويل لصغار المستثمرين في الأعمال الحرة، والمنافسة من المنتجات المستوردة. وكثيراً ما تكون برامج الاقتصاد الحضري مهددة بسبب ضعف التمويل والتجزؤ والافتقار إلى التنسيق والازدواجية في الجهود المبذولة عبر القطاعات. ويوفر التحول الهيكلي الشامل للاقتصادات الأفريقية سبيلاً للمضي قدماً لدعم النمو الاقتصادي والاستدامة والتنمية الشاملة للجميع. ويوفر معيار منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٤ (٢٠١٥) بشأن الانتقال من الاقتصاد غير الرسمي إلى الاقتصاد الرسمي خريطة طريق للسياسات، بغية الحفاظ على سبل العيش القائمة وتعزيزها من أجل زيادة الإنتاجية وأمن سبل العيش. والاستراتيجيات الحكومية والأطر التنظيمية المناسبة لجعل سبل العيش القائمة أكثر إنتاجية، والتنسيق بين مختلف المستويات الحكومية ومع هيئات أصحاب المصلحة المعنية، وتوفير وسائل تمكّن العمال أو الوحدات الاقتصادية داخل القطاع غير الرسمي من الحصول على الاعتراف بالحقوق القائمة المتعلقة بالممتلكات والمشاريع وإمكانية الاستفادة من الأراضي/المساحات الحضرية، والسياسات الوطنية المعنية بالعمالة، تمثل جميعها جزءاً من عملية متكاملة لإضفاء الطابع الرسمي على القطاع.

حاء – المسائل المتعلقة بالسياسات واتجاهاتها

٧٧- من المرجح جداً أن يستمر التوسع الحضري والنمو الحضري السريع في أفريقيا طوال السنوات الخمسين المقبلة. وفي الوقت الراهن، لا يتحقق التوسع الحضري في معظم البلدان بالتزامن مع التحول إلى التصنيع، على الرغم من أن التجمعات الحضرية توفر فرصاً ومزايا كبيرة لزيادة الإنتاجية والتحول الصناعي. ويكمن التحدي في إيلاء مزيد من الاهتمام للدور الاقتصادي الذي تضطلع به المدن من أجل تحقيق النمو، وإيجاد فرص العمل اللائق، وتحسين الإنتاجية، والابتكار، والقدرة التنافسية، فضلاً عن التنمية الريفية والزراعية. وتحتاج البلدان إلى التخطيط للتوسع الحضري وتحديد أولوياته وإدارته، لتحويله إلى محرك فعال للعمل التحويلي، وخلق نمو اقتصادي منصف. ولهذا الغرض، تحتاج الدول الأعضاء إلى إدماج التوسع الحضري في عمليات وأطر التخطيط الإنمائي الوطني، وكذلك في السياسات القطاعية، بما في ذلك التنمية الصناعية والزراعية والريفية، وسياسات الاستثمار.

٧٨- وعلى الرغم من أن التوسع الحضري في أفريقيا يشكل مَوْرداً بالغ الأهمية للتنمية، فمن غير الممكن تسخيره إلا إذا خُططت المدن تخطيطاً صحيحاً وزودت بالخدمات الكافية. وستتوقف الآثار العَرَضية لاقتصادات التجمع على قدرة الحكومات الوطنية والمحلية على اعتماد السياسات الصحيحة وتنفيذها، وإنشاء المؤسسات والأطر القانونية المناسبة، فضلاً عن الهياكل الأساسية والخدمات اللازمة. ويتطلب تحرير إمكانات التوسع الحضري أن يتم تعميمه في عمليات التخطيط الإنمائي الوطني، من أجل توفير رؤية وإطار شاملين للتوسع الحضري لتعزيز التحول باعتباره توجهاً كاسحاً مستعرضاً. ولما كان التوسع الحضري أحد محددات الأبعاد المكانية للنمو والتحول، فإن الحاجة إليه ليست مجرد مسألة قطاعية بل هي عامل أساسي في جميع قطاعات التنمية. ولذلك، ينبغي أن تقع في صلب الرؤية والتخطيط الوطنيين. وعلاوة على ذلك، يلزم جمع الأدلة وإجراء

تحليل للدور الذي يمكن أن تقوم به المدن في دعم وتسريع وتيرة النمو الاقتصادي للدول الأعضاء، بوسائل منها تطوير البحث والأدوات لتحسين قياس قدرة المدن على توليد الثروة.

٧٩- وتحتاج البلدان الأفريقية إلى تخطيط حضري وإقليمي استباقي لتسخير التوسع الحضري بوصفه محركاً للنمو والتحول الهيكلي. وبدلاً من الاستمرار في النفور من التوسع الحضري، يتعين على صانعي القرارات تشجيع الاستثمارات اللازمة في الخدمات والهياكل الأساسية المُنتجة والعامة من أجل زيادة الاستثمارات، وتعزيز إيجاد فرص العمل، وتحسين الإنتاجية، وتنويع الاقتصادات، واستمرار الابتكار التكنولوجي.

٨٠- ولتسريع التصنيع بالتزامن مع تلبية الطلب المتزايد في المناطق الحضرية على المنتجات الزراعية، ينبغي للحكومات الأفريقية تكثيف السياسات التي تشجع إضافة القيمة الزراعية والإنتاج المحلي، مع الاستفادة من التوسع الحضري والأسواق الحضرية ووفورات الحجم لإيجاد فرص عمل لائقة واستغلال الروابط بين الريف والحضر لتحقيق التحول في اقتصادات الأرياف وسبل معيشتها.

٨١- وينبغي أن تركز الحكومات الأفريقية على زيادة إنتاجية المدن عن طريق جملة أمور منها الصناعات التحويلية والصناعات الزراعية، وذلك من أجل إضافة القيمة وإيجاد فرص العمل. وينبغي تعزيز نظم المدن على الصعيدين دون الوطني والوطني من أجل بلوغ الحد الأمثل من المزايا التنافسية للنمو والتحول. وينبغي أيضاً بلوغ الحد الأمثل من القدرة التنافسية الحضرية لجذب الاستثمارات، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر. ويلزم أيضاً تنمية الاقتصادات الحضرية للاستفادة من الاقتصادات الخضراء والتحسينات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي معظم البلدان، هناك وجود قوي للمؤسسات المحلية للمعاشات التقاعدية والتأمين والبنوك، التي لم يخضع دورها في دعم إيجاد فرص العمل لبحث كاف.

٨٢- ولا بد من تعزيز تعبئة الموارد، ولا سيما توليد الإيرادات المالية للبلديات وسياساتها وقدراتها في مجال الاستثمار، بحيث تتمكن الحكومات المحلية ودون الوطنية والوطنية من الاستفادة الكاملة من الإيرادات والاستثمارات المحتملة في المناطق الحضرية. وينبغي تسخير إمكانات الحفاظ على قيمة الأراضي - فضلاً عن النظم المالية الفعالة والعمليات ذات الكفاءة المتعلقة بالميزانية والضرائب.

٨٣- ولا بد من معالجة العشوائية المستمرة والمتزايدة في المناطق الحضرية الأفريقية عن طريق تحسين الوعي بالدور الذي يقوم به الاقتصاد غير الرسمي واعتماد سياسات تربط القطاع غير الرسمي بسلاسل القيمة المحلية ودون الوطنية والوطنية والإقليمية. وستسهم هذه السياسات في تحويل أنشطة القطاع غير الرسمي المنخفضة الإنتاجية إلى منتجات وخدمات ذات قيمة مضافة أعلى.

٨٤- وينبغي استغلال إمكانات قطاع الإسكان كمحرك اقتصادي في تشكيل المدن وإيجاد فرص العمل وتشجيع الصناعات المحلية والاستجابة للطلب الهائل.

رابعاً - التوسع الحضري والإسكان والإدماج والإنصاف الاجتماعيان

٨٥- حدد جدول أعمال الموئل (١٩٩٦) المبادئ التي يمكن أن تعالج أسباب الفقر في المناطق الحضرية، التي أدت إلى محدودية فرص الاستفادة من السكن والمياه المأمونة ومرافق الصرف الصحي، وعدم كفاية نظم التصرف في النفايات، وانتشار تلوث الهواء والضجيج، ونقص الخدمات الصحية. ولقد أُخذت هذه المبادئ والغايات في الاعتبار أيضاً بوصفها مسائل إنمائية يتعين معالجتها في الأهداف الإنمائية للألفية، ولا سيما غايات الهدف ٧ والأهداف ٩ و١٠ و١١. وعلى الرغم من أن جدول أعمال الموئل وأطر الأهداف الإنمائية للألفية

مكَّنت العديد من البلدان الأفريقية من إقامة شراكات محلية ودولية للاستثمار في تحسين الإسكان في المناطق الحضرية، والمياه والصرف الصحي، إلا أن النسب والأعداد المرتفعة من السكان الذين يعيشون في مستوطنات عشوائية لا تزال تشكل مصدر قلق بسبب تجسيدها الفادح للإقصاء المتعدد الأبعاد في المدن الأفريقية.

٨٦- ووفقاً لمصرف التنمية الأفريقي، يعيش ٨١,٧ في المائة من الأفريقيين على أقل من ٤ دولارات أمريكية في اليوم، وتقع نسبة ٦٠,٨ في المائة تحت خط دخل دولارين في اليوم. ولذلك، تنشأ حلقة مفرغة بين الدخل وظروف المعيشة، إذ لا يستطيع الأفراد توفير مساكن لائقة وذات نوعية جيدة، يمكن أن تؤدي بدورها إلى نتائج إيجابية في مجال الصحة وإمكانية الحصول على التعليم وفرص العمل. وهذه الحلقة المفرغة من العوامل المسبقة تعمق الإقصاء الاجتماعي، ويعتقد أنها تؤثر على ملايين الشباب الذين سيدخلون القوة العاملة في العقود المقبلة. ومع ذلك، لا تقتصر دوافع الإقصاء واللامساواة في المدن الأفريقية على الدخل أو العمل وحدهما. فاللامساواة تتفاقم بسبب عوامل أخرى مثل عدم الإنصاف في الاستفادة من الهياكل الأساسية القوية أو الآمنة والموارد الطبيعية.

٨٧- وجرى تحديد إمكانية الوصول إلى وسائل النقل العام والمساحات العامة (الإطار ٥) كعامل حاسم للإدماج الاجتماعي، حيث تلزم المساحة والأرض للزراعة الحضرية وشبه الحضرية من أجل تعزيز الأمن الغذائي الحضري، على النحو الذي بينه مثال مدينة ماسيرو.

٨٨- وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدم كفاية الإسكان، والفقر في المناطق الحضرية، وزيادة الطابع العشوائي، والزحف الحضري العشوائي، والتجزؤ، واللامساواة كلها عناصر تقوض تقدم رأس المال البشري، الذي يشكل عاملاً بالغ الأهمية لتحقيق التحول الهيكلي. واستجابة لذلك، اتفقت الدول الأفريقية على التركيز على المستوطنات الحضرية والمستوطنات البشرية المتمحورة حول الإنسان، التي أعطيت الأولوية أيضاً باعتبارها الركيزة الثالثة من خطة عام ٢٠٦٣. ولذلك، سيبرز هذا الفرع من التقرير الاتجاهات السائدة في انتشار الأحياء الفقيرة، وسيحدد الممارسات البارزة في تقديم السكن للفئات ذات الدخل المنخفض، ويوضح الأولويات في مجال الإسكان والتنمية الحضرية المستدامة.

الإطار ٥

المساحات العامة في المدن الأفريقية

في أفريقيا اليوم، توجد حاجة ملحة إلى توفير المساحات العامة في المدن. وتتخذ الأماكن العامة أشكالاً عديدة، من الشوارع إلى المتنزهات والملاعب مروراً بالأسواق. وكثيراً ما يشار إليها باسم ''غرفة معيشة الرجل الفقير''، مما يشير إلى أهميتها الخاصة بالنسبة للفئات المهمشة. وبالتالي، تعد الأماكن العامة المصممة والمدارة جيداً مكونات حيوية لأي مدينة مزدهرة، فهي من الأصول الرئيسية لكفاءة أداء المدينة. وذلك لأن لها تأثيراً إيجابياً على اقتصادها وبيئتها وسلامتها وصحتها وتكاملها وترابطها. ولقد بينت الدراسات المستمدة من صور الأقمار الصناعية أن متوسط توفير المساحة العامة المخصصة لنسيج الشوارع في أفريقيا يتراوح ما بين ١٠ و١٥ في المائة من الأراضي الحضرية، مقارنة بالمعيار الاحترازي الذي يتراوح ما بين ٣٠ و٣٥ في المائة. وبالتالي، هناك حاجة ملحة إلى أسلوب منهجي لمعالجة هذا القصور، بما في ذلك التوسعات المخطط لها في المدن. ومن التحديات الأخرى المرتبطة بذلك، تخصيص الأراضي للهياكل الأساسية العامة وغيرها من الخدمات، وكثيراً ما يتم ذلك بالاستحواذ الإجباري المقترن بمقاومة أصحاب حقوق الأراضي، مما قد يؤدي إلى رفع دعاوى مطولة وتقديم تعويضات غير كافية للهيئات العامة. واستخدمت بعض البلدان التي شهدت

توسعاً حضرياً سريعاً – مثل كولومبيا والهند وجمهورية كوريا وتايلند وتركيا – آليات لتعديل الأراضي لمعالجة هذه المسائل. ومع ذلك، سيلزم تصميم مثل هذه المبادرات وفقاً للسياق المحلي، لكي تكون تشاركية وتضمن نتائج شاملة للجميع.

المصدر: تقرير ليسوتو الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٥ (Lesotho Habitat III National Report, 2015).

ألف – مدن أفريقية خالية من الأحياء الفقيرة

٨٩- يعيش عدد كبير من سكان المناطق الحضرية الأفريقية في أحياء فقيرة، مما يضعف النظم الحضرية والمساحات العامة التي يمكن في غياب تلك الأحياء تحقيق الاستفادة المثلى منها باعتبارها مساحات اجتماعية أو استخدامها للأنشطة الاقتصادية والهياكل الأساسية العامة.

٩٠- ومن أجل رصد التقدم المحرز في تحقيق الهدف المتمثل في عالم خالٍ من الأحياء الفقيرة، وضعت الأمم المتحدة، أي موئل الأمم المتحدة وشركاؤه، تعريفاً للأحياء الفقيرة ومؤشرات ضمان حيازة الأراضي التي اعتُمدت فيما بعد بوصفها مؤشرات رئيسية للأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالفقر والحرمان في المناطق الحضرية. فالأسر المعيشية التي تعيش في الأحياء الفقيرة، هي أسر من فرد أو مجموعة من الأفراد يعيشون تحت سقف واحد في منطقة حضرية ويفتقرون إلى شرط أو أكثر من الشروط الخمسة التالية (UN-Habitat, 2006, p. 31):

السكن الدائم: يعتبر المنزل ''دائماً'' إذا بني على موقع غير خطر وإذا كانت بنيته دائمة وكان ملائماً بما فيه الكفاية لحماية سكانه من الظروف الجوية القصوى مثل المطر والحرارة والبرد والرطوبة.

كفاية المساحة المعيشية: يعتبر المنزل يوفر مساحة معيشية كافية لأفراد الأسرة المعيشية إذا كان *لا يشترك فيه أكثر من ثلاثة أشخاص* في حجرة واحدة.

إمكانية الحصول على المياه المحسنة: يعتبر المنزل يوفر إمكانية الحصول على مرافق المياه المحسنة إذا توفرت فيه لأفراد الأسرة المعيشية *كمية كافية من المياه* لاستخدام الأسرة، *بسعر ميسور* ودون بذل *جهود قصوى*، لا سيما من جانب النساء والأطفال.

إمكانية الاستفادة من الصرف الصحي: يعتبر أن الأسرة المعيشية قادرة على الاستفادة من خدمات الصرف الصحي إذا أتيح لها نظام تخلص من فضلات الجسم سواء على شكل *مرحاض خاص أو مرحاض عام مشترك مع عدد معقول من الأفراد*.

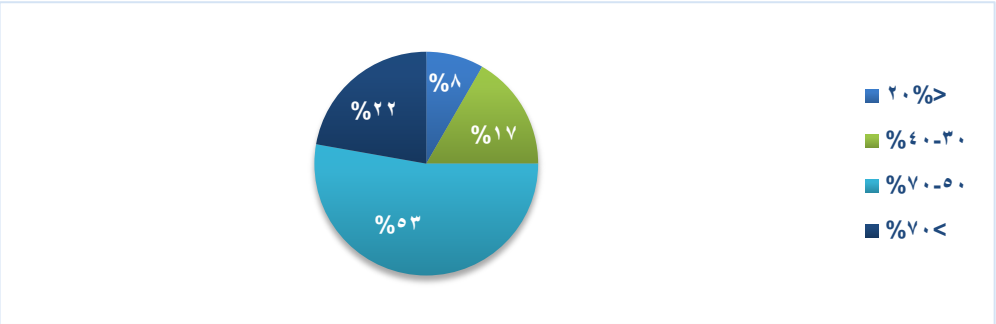
ضمان الحيازة: ضمان الحيازة هو حق كافة الأفراد والجماعات في الحماية الفعالة من الإخلاء التعسفي. ويُعتبر الشخص متمتعاً بضمان الحيازة عند وجود *أدلة وثائقية* يمكن استخدامها لإثبات حالة ضمان الحيازة؛ أو عندما توجد *حماية فعلية* أو *متصورة من الإخلاء القسري*.

باء – الاتجاهات السائدة فيما يتعلق بسكان أفريقيا الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة

٩١- منذ التسعينات، تحسن توافر البيانات بشأن الأحياء الفقيرة. وفي ٥٣ في المائة من البلدان التي توفرت البيانات بشأنها، كانت نسبة تتراوح من ٥٠ إلى ٧٠ في المائة من السكان يعيشون في الأحياء الفقيرة في عام ٢٠١٤ (الشكل ١١). ولقد انخفضت نسبة سكان الحضر الأفريقيين الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة: ففي أفريقيا باستثناء شمال أفريقيا، انخفضت النسبة من ٦٧,٦ في المائة في عام ١٩٩٥ إلى ٥٥,٩ في المائة في عام ٢٠١٤، بينما انخفضت نسبة الأحياء الفقيرة في شمال أفريقيا من ٢٨,٣ في المائة إلى ١١,٩ في المائة. وقد يعزى ذلك إلى الاستراتيجيات وبرامج الإسكان على الصعيد الوطني، التي أدت إلى تخفيف النقص الحاد في السكن في بعض البلدان، مثل مصر وإثيوبيا والمغرب.

الشكل ١١

نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، ٢٠١٤



المصدر: برنامج الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية (موئل الأمم المتحدة)، تقرير حالة مدن العالم، ٢٠١٥ (UN-Habitat, *World Cities Report, 2015*).

٩٢- ومع ذلك، فهذه الاتجاهات الإجمالية تميل إلى إخفاء اختلافات إقليمية ووطنية هامة. وتبرز التقارير الوطنية للموئل الثالث التباينات في أزمات الإسكان التي تتضح أيضاً من خلال النسبة المرتفعة التي يسجلها سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة: على سبيل المثال، إثيوبيا (٧٣,٩ في المائة) وجمهورية الكونغو الديمقراطية (٥٨ في المائة) ورواندا (٦٣ في المائة) وزامبيا (٦٥ في المائة) ومدغشقر (٧٢ في المائة) ومصر (٣٨ في المائة) وملاوي (٦٥ في المائة). ولقد ازدادت أيضاً الأعداد المطلقة للذين يعيشون في الأحياء الفقيرة بسبب ازدياد مجموع السكان الذين يعيشون في أفريقيا. ومن بين البلدان التي شهدت زيادة في مجموع السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة وفقاً للتقارير الوطنية للموئل الثالث، نيجيريا وجنوب أفريقيا. وعلاوة على ذلك، تتجلى تباينات بين البلدان في نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة داخل المدن. وتشمل التباينات بين البلدان انخفاضاً كبيراً في نسب الأحياء الفقيرة نتيجة تحسن الظروف وركود نسب سكان الأحياء الفقيرة وزيادة نسب المقيمين في الأحياء الفقيرة – أي بعبارة أخرى، تدهور الظروف في الأحياء الفقيرة.

جيم – تحسين ظروف الأحياء الفقيرة

٩٣- انخفضت نسبة سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية انخفاضاً كبيراً نتيجة تحسن الظروف في بعض البلدان الأفريقية، في حين كان مثل هذا التقدم أضعف في أماكن أخرى. ولكن ضمن هذه الفئات الواسعة، هناك نطاق من المجموعات الفرعية:

(أ) أولاً، حدثت انخفاضات كبيرة في نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في البلدان التي تتسم بأعداد سكانية كبيرة ويتوقع أن يزيد عدد سكانها عن ٩٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠، مثل مصر التي شهدت انخفاضاً في نسبة سكان الأحياء الفقيرة من ٥٠,٢ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٠,٦ في المائة في عام ٢٠١٥؛ ونيجيريا من ٧٧,٣ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٥٠,٢ في المائة في عام ٢٠١٥؛ وإثيوبيا (انخفاض من ٩٥,٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٧٣,٩ في المائة في عام ٢٠١٥). وبينما تتميز مصر بالفعل بدرجة عالية من التنمية الحضرية، فإن إثيوبيا ونيجيريا ليستا كذلك. وبالنسبة لهذين البلدين، لا تزال الأرقام المطلقة لمن يعيشون في الأحياء الفقيرة في تزايد بسبب الزيادة السكانية الطبيعية، على الرغم من انخفاض نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة؛

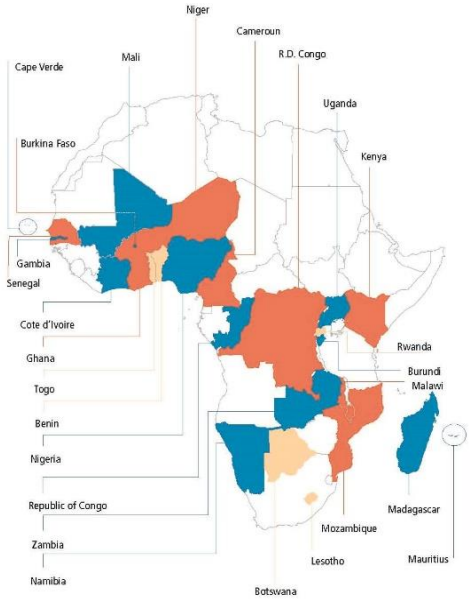
(ب) ثانياً، التحسينات في البلدان ذات التعداد السكاني الوطني الكبير والتي يتوقع أن يبلغ ٤٥ مليون – ٥٥ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠، مثل جنوب أفريقيا، التي انخفضت نسبة سكان الأحياء الفقيرة فيها من ٤٦ في المائة إلى ٢٣ في المائة؛ وأوغندا، من ٧٥ في المائة إلى ٥٣,٦ في المائة؛ وجمهورية تنزانيا المتحدة، من ٧٧,٤ في المائة إلى ٥٠,٧ في المائة. وعلى غرار مصر، تتمتع جنوب أفريقيا بمعدل مرتفع للتنمية الحضرية مقارنة بأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة، حيث يتوقع حدوث نمو مستقبلي في الأحياء الفقيرة. ولذلك، وعلى الرغم من أن أوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة سجلتا انخفاضاً في نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، فإن نسب سكان الأحياء الفقيرة لا تزال تبلغ أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع السكان؛

(ج) تتألف المجموعة الفرعية الثالثة من البلدان ذات التعداد السكاني المتوسط المتوقع أن يبلغ عدد سكانها ما بين ٢٠ مليون و٤٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٢٠.وتشمل هذه البلدان مدغشقر والنيجر وغانا – التي انخفضت نسبة عدد سكان الأحياء الفقيرة فيها من ٦٥,٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٣٧,٩ في المائة في عام ٢٠١٥ – وأنغولا والمغرب، من ٣٧,٤ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ١٣,١ في المائة في عام ٢٠١٥. بيد أن أكثر من ٧٠ في المائة من سكان مدغشقر لا يزالون يعيشون في الأحياء الفقيرة. وقد أسفرت الحرب الأهلية الطويلة الأمد في أنغولا، والتي انتهت في عام ٢٠٠٢، عن توطين الملايين من اللاجئين في المستوطنات العشوائية شبه الحضرية المحرومة من الخدمات. وبفضل الاستقرار الاجتماعي السياسي والنمو الاقتصادي المعتمد على النفط في العقد الأخير تمكنت الحكومة من تنفيذ برامج التنمية الحضرية والإسكان وتوفير خدمات مجتمعية محسنة في مجالي المياه والصرف الصحي. ومع ذلك، تتسم برامج الإسكان بدرجة عالية من المركزية وتوفر منازل يصعب تحمل تكاليفها. ولقد خرجت غانا كذلك من عقود من الاضطرابات السياسية والاقتصادية التي جعلت من الهياكل الأساسية والخدمات الحضرية مجالاً مهملاً. وقد سمح الاستقرار السياسي والحوكمة المتطورة، بالاستثمارات التدريجية في استراتيجيات التنمية الحضرية وبرامج الإسكان، رغم أنه لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به.

(د) تتمثل المجموعة الفرعية الرابعة في حالات تحسن الظروف في البلدان ذات التعداد السكاني الصغير. وتشمل هذه المجموعة البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع مثل رواندا التي انخفضت نسبة سكان الأحياء الفقيرة فيها من ٧٧,٣ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٥٣,٢ في المائة في عام ٢٠١٥، وغينيا ومالي والسنغال وسيراليون، على الرغم من أن نسب سكان الأحياء الفقيرة فيها لا تزال تتجاوز ٥٠ في المائة من مجموع السكان.

الإطار ٦

البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة في أفريقيا



في عام ٢٠٠٨، أطلق موئل الأمم المتحدة البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة، بالتعاون مع مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ، والذي مولته المفوضية الأوروبية.

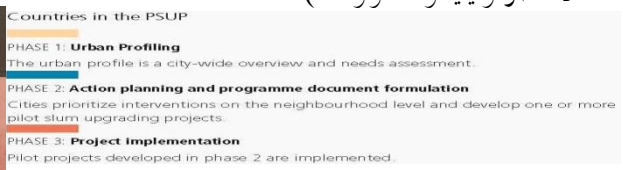
ويهدف نهج البرنامج إلى إيجاد حل مستدام لمشكلة الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٣٠، بما يتماشى مع التنمية الحضرية المستدامة وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

ويؤدي هذا البرنامج إلى تحويل حياة سكان الأحياء الفقيرة من خلال الدعوة والعمل الميداني بتنفيذ تحسين أحوال الأحياء الفقيرة في مواقعها، وبشكل تدريجي ومتوافق مع المناخ ومبني على حقوق الإنسان ومتكامل وشامل للمدينة بأكملها ويتبع النهج التشاركي، مما يؤدي إلى إعمال الحق في السكن اللائق للجميع وضمان استدامة الاستجابات.

وفي الوقت الحاضر يُنفذ هذا البرنامج في ٣٥ بلداً في إقليم مجموعة دول أفريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ، - منها ٢٥ بلداً في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (انظر الخريطة). وتتباين أنشطة البرنامج من حيث التركيز البرنامجي والسياسي، مما يدل على الطابع المتدرج لمستويات النتائج في مراحل التنفيذ المتتالية الثلاثة. وتشمل الإنجازات الرئيسية للبرنامج في أفريقيا ما يلي:

Kenya	كينيا
Uganda	أوغندا
R.D. Congo	جمهورية الكونغو الديمقراطية
Cameroun	الكاميرون
Niger	النيجر
Mali	مالي
ape Verde	كابو فيردي
Burkina Faso	بوركينا فاسو
Gambia	غامبيا
Senegal	السنغال
Cote d'I	كوت ديفوار
Ghana	غانا
Tog	توغو
Benin	بنن
Nigeria	نيجيريا
Republic of Congo	جمهورية الكونغو
Zambia	زامبيا
Namibia	ناميبيا
Botswana	بوتسوانا
Lesotho	ليسوتو
Mozambique	موزامبيق
Madagascar	مدغشقر
Maurit us	موريشيوس
Malawi	ملاوي
Burun	بوروندي
wanda	رواندا

- وضع ٦ سياسات وطنية للتنمية الحضرية وتحسين أحوال الأحياء الفقيرة والتصديق عليها (بوركينا فاسو والكاميرون والرأس الأخضر وكينيا وغانا وأوغندا)؛



- اعتمد ٢٥ بلداً نهج عدم الإخلاء في الأحياء الفقيرة بعد توقيع مذكرات تفاهم مع موئل الأمم المتحدة والالتزام بنُهج شاملة للجميع قائمة على الحقوق تتصدى لتحديات الأحياء الفقيرة؛

واستُهدفت ٠٠٠ ٦٨ أسرة معيشية فقيرة في تسعة بلدان لتحقيق ظروف معيشية محسنة عن طريق مشاريع التنفيذ المادية في إطار فترة البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة الممتدة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٦؛
ولقد استخدم أكثر من ثلث أموال البرنامج لصالح الأسر المعيشية في الأحياء الفقيرة من خلال المشاريع التي تديرها المجتمعات المحلية؛
وقامت ١٢٠ مدينة في أفريقيا بتوثيق وتحليل التحديات الحضرية، مع التركيز بوجه خاص على الأحياء الفقيرة، من خلال نهج متكامل على نطاق المدينة؛
وشارك ٠٠٠ ١ من الحكومات المحلية والوطنية والمجتمع المدني وأعضاء المجتمع المحلي وممثلو تلك الجهات في أنشطة تنمية القدرات المتعلقة بنُهج تحسين أحوال الأحياء الفقيرة على نطاق المدينة. ويدعم البرنامج التطوير التشاركي التدريجي للأحياء الفقيرة في مواقعها باعتباره أداة مناسبة لتوفير السكن الملائم لسكان الحضر ذوي الدخل المنخفض.

البلدان المشاركة في البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة	Countries in the PSUP
المرحلة الأولى: تحديد ملامح المجال الحضري الملامح الحضرية هي لمحة عامة وتقييم للاحتياجات على مستوى المدينة	PHASE 1: Urban Profiling The urban profile is a city-wide overview d ds assessment
المرحلة الثانية: تخطيط العمل وصياغة وثيقة البرنامج تحدد المدن الأولويات بشأن التدخلات على مستوى الأحياء، وتطور مشروعاً واحداً أو أكثر من مشاريع تحسين أحوال الأحياء الفقيرة	PHASE 2: Action planning and programme document formulation Cities prioritize interventions on the neighbourhood level and deve op or more pilot slum upgrad ng projects
المرحلة ٣: تنفيذ المشروع تنفيذ المشاريع النموذجية التي وضعت في المرحلة ٢	PHASE 3: Project implementation Pilot projects developed in phase 2 are implemented

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة).

٩٤- هناك أيضاً مجموعات فرعية في فئة البلدان التي سجلت استمراراً أو تفاقماً في أحوال الأحياء الفقيرة. وتشمل هذه المجموعات الفرعية ما يلي:

(أ) جمهورية الكونغو الديمقراطية، التي بلغت نسبة سكان الأحياء الفقيرة فيها ٧٦,٤ في المائة في عام ٢٠٠٥ و٧٤,٨ في المائة في عام ٢٠١٥ وهي بلد كبير جداً يتوقع أن يبلغ التعداد الوطني لسكانه أكثر من ٩٠ مليون نسمة في عام ٢٠٢٠. ولقد أدت النزاعات وعدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي فيه إلى إعاقة الاستثمار في التنمية الحضرية والإسكان؛

(ب) كينيا، وهي أيضاً بلد يتسم بتعداد سكاني كبير ولا تزال نسبة سكان الأحياء الفقيرة فيه تتجاوز ٥٠ في المائة. ولقد سجل تدنياً طفيفاً في أوضاع الأحياء الفقيرة، ويرجع ذلك جزئياً إلى التدفق السريع للاجئين النازحين داخلياً من المناطق الريفية بعد العنف الذي أعقب الانتخابات في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨؛

(ج) تميزت بلدان الجنوب الأفريقي التي سجلت زيادات في نسبة سكان الأحياء الفقيرة بعوامل متنوعة أدت إلى تدهور أحوال الأحياء الفقيرة في تلك البلدان. فبالنسبة لموزامبيق، وهي بلد شهد نمواً اقتصادياً مرتفعاً ومستمراً في السنوات الأخيرة، فإن هذا التدهور يدل على أن النمو الاقتصادي وحده ليس شرطاً كافياً للقضاء على الفقر في المناطق الحضرية. ولقد كان تدهور أحوال الأحياء الفقيرة كبيراً في زمبابوي، وهي بلد كانت نسبة سكان الأحياء الفقيرة من مجموع سكانه منخفضة لدرجة أنها لم تكن تتعدى ٤ في المائة في مطلع القرن. وكان تدهور الأحوال المعيشية في الأحياء الفقيرة في زمبابوي نتيجة للاكتظاظ الذي تفاقم بسبب اقتران هدم المساكن المبنية بصورة عشوائية مع التدهور في توفير بعض الخدمات العامة مثل المياه والصرف الصحي.

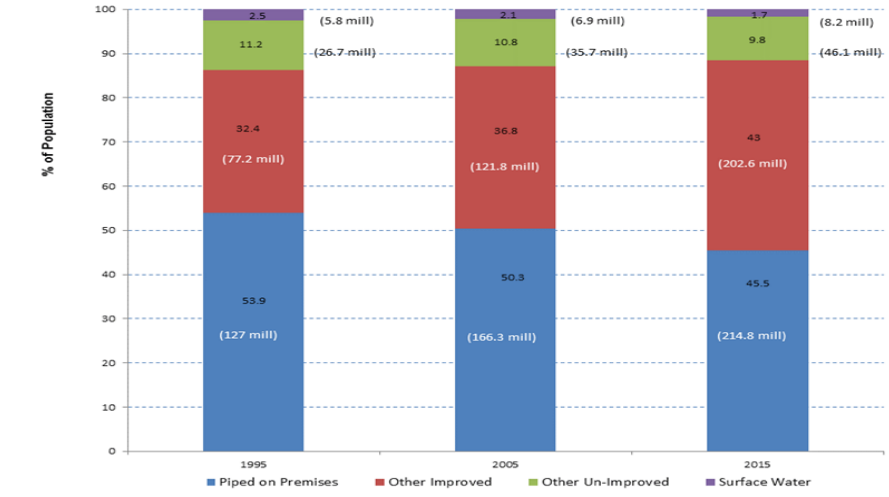
٩٥- ومن ثم، توحي هذه السيناريوهات بأنه في الوقت الذي يُحتفل فيه بالنجاحات، من الأهمية بمكان الإشارة إلى أن إخفاقات السياسات والتغيرات في الظروف السياسية والاقتصادية قد تؤدي بسرعة إلى خسارة المكاسب التي تحققت بشق الأنفس في مجال التنمية. وتنشأ النتائج المتباينة بشأن الأحياء الفقيرة عن عمليات أساسية لا تقل عنها تبايناً. وستركز الفروع التالية على المياه والصرف الصحي، وضمان الحيازة، وتوفير الأراضي والإسكان، وتمويل الإسكان، في حين سيجري تناول الزحف الحضري العشوائي في الفرع الخامس والحوكمة والصحة المالية للسلطات المحلية في الفرع السادس.

دال – توفير المياه والصرف الصحي

٩٦- إن استخدام الأراضي والإدارة الحضرية وتنظيم الموارد الطبيعية بشكل ملائم أمر حيوي في تقليل المخاطر المرتبطة بتلويث الهواء والمياه والتربة. ولطالما شكلت المياه النظيفة والصرف الصحي خدمات أساسية حيوية يؤدي توفيرها إلى تحسين نوعية الحياة والحد من انتشار الظروف الشبيهة بالأحياء الفقيرة. ولقد أبلغت البلدان عن تحقق بعض التقدم في مجال الحصول على مياه الشرب المأمونة وتقديم خدمات الصرف الصحي. ففي السودان، على سبيل المثال، كان ٨٢ في المائة من سكان ولاية الخرطوم يحصلون على مياه الشرب المأمونة و٩٠,٦ في المائة منهم يستفيدون من وسائل ملائمة للصرف الصحي في عام ٢٠٠٨. غير أن الأدلة المتاحة تبين أن حجم سكان المناطق الحضرية في أفريقيا الذين يحصلون على خدمات محسنة في مجالي المياه النظيفة والصرف الصحي قد ارتفع بشكل إجمالي ولكنه انخفض من حيث النسبة منذ عام ١٩٩٦. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية/منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، انخفضت نسبة سكان الحضر الذين يحصلون على مياه صالحة للشرب من ٥٣,٩ في المائة (١٢٧ مليون نسمة) في عام ١٩٩٥ إلى ٥٠,٣ في المائة (١٦٦ مليون نسمة) في عام ٢٠٠٥ وبلغت حوالي ٤٥,٥ في المائة (٢١٥ مليون نسمة) في عام ٢٠١٥، وهذا يقل كثيراً عن غاية الهدف الإنمائي للألفية المتمثلة في بلوغ التزويد بمياه الشرب نسبة ٩٠ في المائة بحلول عام ٢٠١٥. وعلى الرغم من أن نسبة سكان الحضر في أفريقيا الذين يمارسون التغوط في العراء انخفضت انخفاضاً طفيفاً من ٧,٦ في المائة إلى ٦,٣ في المائة بين عامي ١٩٩٥ و٢٠١٥، إلا أن العدد المطلق للسكان الذين يمارسون التغوط في العراء قد ارتفع من ١٧,٩ مليون إلى ٢٩,٧ مليون، أي بزيادة قدرها ١١,٨ مليون (الشكل ١٢).

الشكل ١٢

نسبة السكان في المناطق الحضرية الذين يستخدمون المياه المنقولة بالأنابيب إلى أماكن إقامتهم، ١٩٩٥-٢٠١٥



المصدر: منظمة الصحة العالمية/اليونيسيف، ٢٠١٥.

% of Population	النسبة المئوية من السكان
Piped on Premises	المياه المنقولة بالأنابيب في مكان الإقامة
Other Improved	مياه أخرى محسنة
Other Un-Improved	مياه أخرى غير محسنة
Surface Water	مياه سطحية
*** mill	*** مليون/ملايين

٩٧- يعزى الانخفاض في نسبة سكان المناطق الحضرية الذين يحصلون على المياه المنقولة في أنابيب إلى أماكن إقامتهم، إلى حد كبير، إلى الزحف الحضري العشوائي السريع، الذي أدى إلى استقرار بعض السكان في مستوطنات عشوائية شبه حضرية خالية من الهياكل الأساسية للمياه والصرف الصحي. وهناك عامل آخر يتمثل في تراجع القدرة على تقديم الخدمات في بعض البلدان – كالجزائر وكينيا وناميبيا وزامبيا وزمبابوي وجمهورية تنزانيا المتحدة – التي شهدت انخفاضاً في نسبة الأشخاص الذين يحصلون على مياه صالحة للشرب. وعلى الرغم من أن ارتفاع النسبة الإجمالية للأشخاص الذين يستفيدون من إمدادات محسنة بالمياه في المناطق الحضرية بل تجاوزها لغاية التسعين في المائة المنصوص عليها في الأهداف الإنمائية للألفية، فقد عجزت بعض البلدان الأفريقية عن الحفاظ على معدل توفير المياه الصالحة للشرب أو تحسين فرص الحصول عليها. وفي سيناريوهات أخرى، ففي البلدان التي ينخفض الإمداد فيها كثيراً عن غاية الأهداف الإنمائية للألفية، التي تبلغ ٨٠ في المائة، تحققت مكاسب تزيد عن ٢٥ في المائة في مجال توسيع نطاق تحسين إمكانية الحصول على إمدادات المياه في المناطق الحضرية. وتشمل هذه البلدان أنغولا وإثيوبيا وليبيريا ومالي. ويجدر بالذكر أن التباينات الكبيرة، على المستوى الإقليمي وعلى مستويي البلدان والمدن، تحول دون أي تصنيفات إقليمية بسيطة.

٩٨- وفي كثير من البلدان، تعمل السلطات المحلية أو الإدارات الوطنية في شراكة مع غيرها من الجهات صاحبة المصلحة كالقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل تحقيق التآزر وطرح برامج ومشاريع للهياكل الأساسية العامة. ومع ذلك، تظهر حالات متباينة في تنفيذ هذه البرامج والمشاريع، كما يوضح الإطار ٧.

الإطار ٧:

حالات التباين في تقديم الخدمات والحرمان المتعدد على المستوى المحلي – حالة كوكواكو، لواندا.

لم يستفد من وصلات المياه العامة سوى ٢٠ في المائة فقط من سكان كوكواكو البالغ عددهم ٠٠٠ ٩٧٠ نسمة، وقضت نسبة ٣٧ في المائة من السكان نصف ساعة على الأقل كل يوم في جلب المياه. وتشغل إدارة البلدية شاحنات مزودة بصهاريج لنقل المياه إلا أنها كثيرة التعطل، مما يضطر السكان إلى الاعتماد على استخدام المياه السطحية أو شراء المياه من موردي القطاع الخاص بأسعار تزيد عن أسعار المياه العامة. ولم يكن الحصول على المياه يمثل التحدي الوحيد لتلك الأسر:

(أ) تترك نسبة ٦٧ في المائة من الأطفال التعليم الابتدائي لارتفاع تكلفة التعليم في المدارس (٣١ في المائة من الأسر المعيشية)؛ أو بسبب البعد المكاني عن المدارس أو لأن الأسر لا تعتبر التعليم مهماً.

(ب) تستفيد نسبة ٧١ في المائة فقط من السكان من الربط بنظام الصرف الصحي، مقابل ٢٩ في المائة في مدينة لواندا ككل.

(ج) تعاني نسبة ٧٠ في المائة من الأسر المعيشية من انعدام خدمات الجمع الأسبوعي للنفايات الصلبة بالمقارنة بنسبة ٩ في المائة بالنسبة للمدينة ككل.

المصدر: معلومات مجمعة من حلقة عمل التنمية (٢٠١٤).

الإطار ٨:

اتجاهات الصحة في المناطق الحضرية

عند مطابقة مؤشرات الصحة للفئات ذات الدخل المنخفض في كل من المناطق الحضرية والمناطق الريفية، يلاحظ أن سكان المناطق الحضرية الفقراء يسجلون غالباً مؤشرات مكافئة لنظرائهم في المناطق الريفية أو أدنى منها، وهي تقل كثيراً عن المؤشرات التي تسجلها الفئات الحضرية ذات الدخل المتوسط أو المرتفع. وكشف استعراض للرعاية الصحية للأمهات في المناطق الحضرية والريفية شمل ٢٣ بلداً أفريقياً في التسعينات، أنه على الرغم من أن الأمهات في المناطق الحضرية الفقيرة يحصلن على رعاية أفضل أثناء الحمل وعند الولادة مقارنة بالأمهات من المناطق الريفية، فإن الأمهات الفقيرات في المناطق الحضرية يعانين من أوجه حرمان أكبر في البلدان التي تقدم خدمات محسنة في مجال الرعاية الصحية للأمهات. ويعني ذلك أنه عندما تكون قطاعات الرعاية الصحية أقل فعالية، يتساوى طالبو الرعاية الصحية في المناطق الريفية والحضرية في الحرمان. ولكن في الظروف التي تتاح فيها نظم رعاية صحية كافية تتمتع الفئات الوسطى والعليا في المناطق الحضرية بحالة أفضل.

وبالنسبة لفقراء الحضر، تكون الخدمات الصحية مكتظة عادة ويديرها في الغالب طاقم صحي يعمل فوق طاقته. ومع ارتفاع عدد مقدمي الخدمات من القطاع الخاص غير المنظم في المناطق الحضرية، يضطر فقراء المناطق الحضرية، بشكل متزايد، إلى دفع الأموال مقابل خدمات تقدم مجاناً في المناطق الريفية لدى مراكز الصحة العامة. أما بالنسبة لسكان الأحياء الفقيرة، فقد يتطلب تلقي الرعاية الصحية سفراً طويلاً إلى مرافق تقع على مشارف الأحياء الفقيرة، وقد يمثل الانتقال والتكلفة عائقاً يحول دون الحصول على الرعاية. وغالباً ما يتلقى فقراء الحضر خدمات أقل جودة، في المرافق الصحية العامة أو الخاصة على حد سواء، مقارنة بما يحصل عليه ميسورو الحال في المناطق الحضرية. ويواجه فقراء الحضر أيضاً ظروفاً معيشية غير صحية وغالباً ما تكون محفوفة بالمخاطر مما قد يسهم في سوء النتائج الصحية. وفي نهاية المطاف، تخفي ''الميزة الصحية للمناطق الحضرية''، الفروقات بين الفئات المنخفضة الدخل وتلك الميسورة الحال في المناطق الحضرية.

وفي معظم البلدان، يتركز العاملون في مجال الرعاية الصحية على نحو غير متناسب في المناطق الحضرية، ولكنهم لا يخدمون بالضرورة الفقراء هناك. ولتجنب إهمال المناطق الريفية، هناك حاجة إلى ابتكارات تضمن استفادة المناطق الريفية أيضاً من الاستثمارات الحضرية، مثلاً عن طريق تناوب مقدمي الرعاية الصحية، وتطبيق استخدامات جديدة لتكنولوجيا الهواتف المحمولة وغير ذلك من الروابط لنظام تقديم الخدمات الصحية بين المناطق الريفية والحضرية. وتحتاج هذه الابتكارات أيضاً إلى الانتقال خارج الحدود التقليدية لنظام تقديم الرعاية الصحية، وتطوير روابط للنقل وللموارد وللشؤون المالية بين المناطق الريفية والحضرية من شأنها تيسير الربط وتخفيف اللامساواة عبر الفجوة المكانية. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية خلال العقود القادمة في إنشاء وتقييم مثل هذه الهياكل المبتكرة لنظام الخدمات الصحية، والاستجابة للنمو الحضري على نحو يجذب الاستثمارات في مجال الرعاية الصحية بالمناطق الريفية.

المصدر: مستخلص من إطار الأعمال لمتابعة برنامج عمل المؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية لما بعد عام ٢٠١٤ (Framework of Actions for the Follow-Up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development beyond 2014).

هاء – توفير الأراضي والمساكن بشكل مستدام

٩٩- لا تزال حكومات أفريقية كثيرة تواجه تحديات بشأن الضمان القانوني للحيازة، وتوفير فرص متكافئة للجميع من حيث الحصول على الأراضي والمسكن، والحماية من عمليات الإخلاء التعسفي. وفي كثير من البلدان، يشغل غالبية سكان الحضر من المناطق الفقيرة أو يحوزون الأراضي بحقوق وسجلات تضمنها في الغالب نظم غير رسمية لا تعترف بها الحكومات المركزية. ولذلك، من الضروري أن تكون القوانين المحلية المتعلقة بحقوق الملكية، وإدارة الأراضي، والعلاقات الزوجية، والميراث متسقة مع قوانين الحكومة المركزية، وأن تعزز لكي تعترف بحق ضمان الحيازة والسكن الملائم، من أجل تأكيد المساواة في الحقوق للرجال والنساء على حد سواء.

١٠٠- والديناميات المتعددة للسلطة غير الرسمية في كثير من المدن الأفريقية تحدد حالياً كيفية استخدام الأراضي أو تزويدها بالخدمات (أو عدم تزويدها بها) أو تأجيرها أو إتاحتها للتخطيط والتنظيم بشكل متسق وممنهج، وقد أدى غياب الجمعيات المحلية الديمقراطية القوية إلى تمادي تسلط قوة نظم الملكية والسلع الأساسية هذه المفروضة بحكم الأمر الواقع على حساب عموم السكان.

١٠١- وتعد الفئات الضعيفة، لا سيما النساء والشباب، هي الأكثر تأثراً، لأنها غالباً محدودة المعرفة بالنظم القانونية أو غير قادرة على تفسير الوثائق القانونية مثل سندات ملكية الأراضي أو كشوف المساحة أو حتى عقود الإيجار. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تكون قدرة هذه الفئات على الحصول على الانتصاف القانوني أو الوصول إلى القنوات القانونية لتسوية المنازعات محدودة بسبب التكلفة والقدرات المحدودة للنظام القضائي، وربما أيضاً التحيز الجنساني في القوانين و/أو الممارسات. وهذا يجعل الفقراء عرضة لعمليات الإخلاء والاستيلاء على الأراضي من قبل أباطرة الأراضي ومتعهدي المشاريع والمستثمرين من القطاع الخاص. ووفقاً لموئل الأمم المتحدة، لا تزال ممارسة عمليات الإخلاء القسري قائمة بكل ما تتضمنه من انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان المتعلقة بالخصوصية والممتلكات وسبل العيش والسكن. وتتمثل العقبات الرئيسية التي تحول دون تأمين الأراضي والمساكن في النظم التقليدية لتسجيل وإدارة الأراضي التي تتسم بقدر كبير من التعقيد التقني والتكلفة ، المقترنة بضعف القدرات والمشاركة المحدودة من المستفيدين من مثل هذه الخدمات.

١٠٢- وعدم توافر الموظفين بالأعداد والقدرات الملائمة يلحق الضرر بديناميات التخطيط والإدارة على المستويات الحكومية الوطنية والمحلية على حد سواء في كثير من البلدان. وتظهر مجالات رئيسية للاحتياجات إلى تخصصات مثل مخططي المناطق الحضرية؛ والمهندسين المعماريين؛ ومتخصصي إدارة الممتلكات والمرور والنقل؛ والاقتصاديين الحضريين؛ والأخصائيين في مجال البيئة. ولقد اتخذت عدة بلدان – مثل بوتسوانا وإثيوبيا وأوغندا– نهجاً محلياً منخفض التكلفة للتدريب والنهوض بالخبرات من أجل تقليل هجرة العقول إلى أدنى حد ممكن.

واو- تمويل الإسكان

١٠٣- وعلاوة على ذلك، تُبين الأبحاث أن الأسر المعيشية في كل أفريقيا تمول وتشيد الجزء الأكبر من منازلها، بغض النظر عن مستويات دخلها. وعلى الرغم من تطور أسواق الإسكان، فإن متعهدي المشاريع من القطاع الخاص يتركزون في القطاع التجاري، مع هيمنة الطابع غير الرسمي على قطاع الإسكان الميسور التكلفة على وجه الخصوص. وباستثناء الجنوب الأفريقي، فإن نسبة الأسر التي تستخدم الرهون العقارية كمصدر للتمويل ضئيلة جداً. وهذا يدعو الحكومات والسلطات المحلية إلى زيادة مساهماتها في توفير الإسكان الميسور التكلفة في المناطق الحضرية، ولا سيما للفئات المستبعدة مثل النساء والمسنين والشباب، خاصةً الأعداد المتزايدة من طلاب الجامعات. وتمثل الرهون العقارية في أفريقيا أقل من ١ في المائة فقط من أصول البنوك التجارية و٣,١ في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي، ويستثنى من ذلك ناميبيا وجنوب أفريقيا، حيث تكون هذه النسبة أعلى قليلاً. ولكن يجدر بالملاحظة أن سياق النمو السكاني السريع في المناطق الحضرية (خاصةً الطبقة المتوسطة المتنامية) والنمو الاقتصادي، قد أسهما منذ عام ٢٠٠٠ في بروز سوق رهون عقارية في بلدانٍ مثل كينيا، والمغرب، ونيجيريا، ورواندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة.

زاي- درجة الضمان

١٠٤- تمثل سندات الملكية ضماناً مهماً للأسر ذات الدخل المنخفض. إلا أنه في إطار النظام غير الرسمي، تنال الأسر الملكية على أساس فهم ضمان يحدده المجتمع ويعتمده. وفي مابوتو أفاد السكان أنهم يعرفون عن برنامج لمنح سندات ملكية الأراضي يموله البنك الدولي، لكنهم لم يحاولوا تسوية وضع أراضيهم. فهؤلاء السكان يشعرون بالأمان في إقامتهم على الأرض ويستثمرون في الإسكان، بل حتى بدون سندات قانونية. وأدى هذا الفهم إلى ظهور أشكال وسيطة لتطوير الأراضي والإسكان، بما في ذلك الارتقاء بالمستوطنات العشوائية وغير الرسمية في مواقعها في بوتسوانا، وموريشيوس، والمغرب، وجنوب أفريقيا، وأوغندا. وقدمت الحكومات أيضاً الدعم المالي للإسكان الذي يمكِّن الأسر من تطوير منازلها، على النحو الموضح في حالة جنوب أفريقيا. وتبرز تحولات سياسة الإسكان في جنوب أفريقيا ضرورة التعلم المستمر، واتباع نهج نظام متكامل، وإشراك المجتمع.

١٠٥- وفي معظم الحالات، لا تعترف الحكومات بشرعية المناسبة محلياً للسلسلة المتكاملة من أنواع حيازة الأراضي وحقوق الأراضي المناسبة محلياً والسائدة بين ملكيات الأفراد في النظم الرسمية وفي النظم غير الرسمية ولم تعطها شكلاً قانونياً. ولكن الأبحاث التي أجريت على المستوى المحلي تشير إلى ضرورة اعتراف الحكومات والجهات المقرضة بالتعددية القانونية للحيازة والحقوق والأسواق. وقد أثبتت تجارب النماذج والأدوات في مجال الحيازة الاجتماعية التي طُورت منذ عام ٢٠٠٠ (Global Land Tool Network, 2014) أنها فعَّالة من حيث الكلفة ومرنة، وميسورة التكلفة ومراعية لمصالح الفقراء، وللاعتبارات الجنسانية، وتستند إلى النُهج والتقنيات التشاركية في جمع معلومات الأراضي وإدارة السجلات. وقد بينت هذه النماذج أيضاً أنها أسلوب مراع للسياق لإضفاء الطابع النظامي على الحقوق في الأراضي والنظم غير الرسمية ويرجح أن يحظى بقدر أكبر من القبول والأثر على الصعيد المحلي عند مقارنته بالبرامج الأخرى لإضفاء الطابع النظامي. وقد وضعت واختُبرت النماذج والأدوات في مجال الحيازة الاجتماعية في شراكات مع جهات من قبيل المنظمة الدولية لسكان الأحياء الفقيرة، وتحالف المدن والاتحاد الدولي للمساحين، والسكان المحليين، وشبكة حيازة الأراضي، وموئل الأمم المتحدة، والمعهد الدولي للبيئة والتنمية. وفي أوغندا عمل سكان الأحياء الفقيرة بالتعاون مع منظمة محلية غير حكومية تعرف باسم ''نعمل سوياً'' (ACT Together) في ثماني بلديات فأخذوا دوراً متقدماً في استخدام النماذج والأدوات في مجال الحيازة الاجتماعية لإنشاء قواعد بيانات لمعلومات الأراضي التي قد تحتاج السلطات المحلية إلى عقود من الزمن لإنشائها. واستخدموها كنقطة انطلاق للتخطيط الاستراتيجي، ولإدخال تحسينات في مجال ضمان الحيازة وإيصال خدمات الاحتياجات الأساسية.

١٠٦- وكذلك فمن خلال المبادرة المتعلقة بسياسات الأراضي في أفريقيا، واتحاد الثلاثية التابع للجنة الاقتصادية لأفريقيا، ومفوضية الاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي، أبدت الحكومات الأفريقية التزامها بالعمل على تحسين إدارة شؤون الأراضي بإقرار رؤساء الدول والحكومات الأفريقية للإطار والمبادئ التوجيهية للمبادرة المتعلقة بسياسات الأراضي في أفريقيا واعتماد الإعلان بشأن القضايا والتحديات المتصلة بالأراضي في عام ٢٠٠٩ الذي يتناول القضايا الحضرية والريفية على السواء. وكذلك تنادي خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣، والرؤية الجماعية وخريطة الطريق لأفريقيا في السنوات الخمسين القادمة بتسريع الإجراءات المتعلقة بإدارة الأراضي في المناطق الحضرية. وأثناء لقاء مؤتمر الوزراء الأفارقة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المنعقد في نجامينا في العام ٢٠١٤، أعترف الوزراء الأفارقة بالدور المركزي للأراضي من أجل الاستثمار وتمويل البلديات، بما في ذلك مشاريع تنمية الإسكان والهياكل الأساسية.

حاء- الإسكان وتيسره من حيث الكلفة: أبرز البرامج والممارسات والتحديات

١٠٧- في هدف جدول أعمال الموئل الذي يسعى إلى تعزيز الحق في المسكن يعرَّف الإسكان الميسور الكلفة بأنه السكن الذي لا تستأثر فيه نفقات الأسرة المعيشية على إيجار المنزل أو ثمنه بنسبة مبالغ فيها من دخل الأسرة. وقد استخدمت الحكومات الأفريقية مجموعة متنوعة من النُهُج والنماذج لتحقيق الإسكان المناسب من تيسر كلفته، وتفاوتت مستويات نجاحها في ذلك (الإطار ٩)، ولكنها لم تحقق بعد النتيجة المرجوة.

طاء- النهج القطاعي الشامل من أجل توفير الأراضي والمساكن

١٠٨- يشير النهج القطاعي الشامل إلى أن العديد من الدول الأفريقية تعاني من اختناقات من جهة العرض، ولا سيما فيما يتعلق بالأراضي، وكذلك في توفر مواد البناء وتمويل الإسكان وتيسر تكلفتها. فعلى سبيل المثال، تتراوح تكلفة كيس إسمنت وزنه ٥٠ كغ بين أقل من ١٠ دولارات أمريكية في بوتسوانا، وغانا، وليسوتو، ومالي، والمغرب، ونيجيريا، والسنغال، وجنوب أفريقيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، إلى أكثر من ٢٠ دولار أمريكي في إريتريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية. ومن شأن التدخلات الرامية إلى تخفيض تكلفة الإسمنت إلى أقل من ٨ دولارات أمريكية أن تؤثر تأثيراً إيجابياً كبيراً على الإسكان وتطوير الهياكل الأساسية في العديد من البلدان الأفريقية، ويعترف بضرورة اتباع النهج القطاعي الشامل منذ ثمانينات القرن الماضي.

١٠٩- ويمثل تجديد الإسكان الحضري الجماعي الذي توفره الدولة تطوراً حسناً، على النحو المشاهَد في الجزائر، وأنغولا، ومصر، وإثيوبيا، والمغرب، وجنوب أفريقيا، ورواندا. ولكن ما ينشأ من التحديات المتعلقة بتيسر التكلفة وإثبات الحقوق يشير إلى ضرورة اتباع نهج شاملة للمدن والقطاعات.

الإطار ٩

أبرز البرامج والممارسات المتبعة في توفير الإسكان والأراضي

الجزائر. التزمت الجزائر بتحسين الأوضاع المعيشية لشعبها. وخلال العقود الخمسة الماضية، أقامت الدولة أكثر من ٥ ملايين وحدة سكنية. وبهذا انخفضت كثافة إشغال المساكن من سبعة أشخاص لكل وحدة في العام ١٩٧٧ إلى خمسة أشخاص لكل وحدة في العام ٢٠١٣. ولذلك لا تؤوي الوحدات السكنية ''المتداعية'' سوى ٤ في المائة من سكان المناطق الحضرية. وتُقدم هذه الوحدات بتحديث المساكن البديلة وإنشائها. وخطط لإنجاز مليوني وحدة سكنية جديدة للفترة ٢٠١٥-٢٠١٩.

مصر. في مصر، يقدم الصندوق الاجتماعي للتنمية المحلية الدعم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتوفير التمويل اللازم، وبتقديم التدريب والدعم التقني؛ ويُقدم خدمات حضانة الأعمال. وعلاوة على ذلك، فهو يدعم برامج الأشغال العامة. وخلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٣ موَّل الصندوق حوالي ٠٠٠ ٤٩ مشروع صغير، و٠٠٠ ٤٤٩ مشروع بالغ الصغر، ومنح ٠٠٠ ٤٥ ترخيص لمشاريع مختلفة.

إثيوبيا. منذ عام ٢٠٠٦، أفضى البرنامج المتكامل لتنمية الإسكان الذي استحدث في إثيوبيا والممول بواسطة السندات الحكومية، إلى تشييد أكثر من ٠٠٠ ٣٩٦ وحدة مجمعات سكنية ذات أحجام مختلفة. وبلغت تكاليف هذا البرنامج ١٥٣ مليون دولار أمريكي بحلول العام ٢٠١١. وصدر لمواد البناء والمعدات استثناء وإعفاء من الضرائب، وهو قرار ساعد على زيادة العرض من الوحدات السكنية الميسورة التكلفة، وتخفيض تكلفتها بدرجة كبيرة، وجعلها بالتالي في متناول نسبة كبيرة من الفئات ذات الدخل المنخفض.

المغرب. طور المغرب عدة برامج لتحسين إمكانية الحصول على السكن الملائم: فقد أعلن عن خلو ٥١ من أصل ٨٥ من البلدات والمراكز الحضرية من الأحياء الفقيرة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٤. وهكذا، شهدت حوالي ٠٠٠ ٣٠٦ أسرة تحسناً في ظروف معيشتها. وقد أدى بناء وحدات سكنية جديدة إلى خفض العجز المقدر بحوالي ١,٢٤ مليون وحدة في عام ٢٠٠٢ بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٣. وكان الهدف في عام ٢٠١٦ هو

تقليل العجز إلى ٤٠٠ ٠٠٠ (أي حوالي الثلث) ومنذ عام ٢٠١٠ تم توقيع ٧٣٦ عقداً لتوفير ١,٢٦ مليون وحدة سكنية اجتماعية وبحلول العام ٢٠١٤ كانت هناك ٣٦٦ ٠٠٠ وحدة سكنية قيد التشييد.

رواندا. اعتُمدت الخطة الرئيسة لمدينة كيغالي في عام ٢٠١٣ وأُدمجت مع نظام إدارة معلومات الأراضي. وعلى الصعيد المحلي، أعدت كل المقاطعات الثلاثين في رواندا خططاً للتنمية المحلية. ومع تشغيل المراكز الجامعة للخدمات في جميع المقاطعات الثلاثين، وادخال نظام المعلومات الجغرافية، والتخطيط والتشييد عن طريق شبكة الإنترنت اللذان يسمحان بالكفاءة والشفافية، ازدادت التنمية والإدارة الحضرية ازدياداً كبيراً. وكذلك انخفضت نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة من ٩٠ في المائة في عام ٢٠٠٧ إلى ٦٣ في المائة عام ٢٠١١ نتيجة لعملية إضفاء الطابع القانوني التي نشطت السوق الخاصة للأراضي والعقارات، إلى جانب اعتماد وإنفاذ وثائق التخطيط الحضري.

جنوب أفريقيا. أنفقت حكومة جنوب أفريقيا بين عامي ١٩٩٤ و٢٠١٤ حوالي ١٢٥ بليون راند (ما يعادل ٨,٨٧ بلايين دولار) على تنمية المستوطنات البشرية، و١٦ بليون راند (ما يعادل ١,١٤ بليون دولار) على مشاريع البنى التحتية الأخرى لإعادة إعمار المستوطنات البشرية. ومنذ ١٩٩٤ نفذت الحكومة، بالتعاون مع القطاع الخاص، ٦١٤ ٦٧٧ ٥ منزلاً رسمياً ، وأكثر من ٣,٧ ملايين منزل مدعومة للأسر ذات الدخل المنخفض، مما مكَّن ١٢,٥ مليون شخص من الحصول على مكان إقامة آمن. ومنذ ذلك الوقت، نمت سوق الإسكان من ٣٢١ بليون راند إلى ٠٣٦ ٤ بليون راند بين عامي ١٩٩٤ و٢٠١٤. وبين العامين ٢٠٠٤ و٢٠٠٨، استثمرت المصارف ٥٣,١ بليون راند في قروض تمويل الإسكان من خلال ميثاق الخدمات المالية، كما أنفقت ٤٢,٩ بليون راند في العام ٢٠٠٩ لصالح ٢ مليوني أسرة. ثم أنفقت الحكومة ١٢٥ بليون راند في تطوير المستوطنات البشرية و١٦ بليون راند على البنى التحتية. وتظل ملكية المنازل تحظى بالأولوية، حيث تم نقل ملكية ٦٦٦ ٣٥٣ وحدة إيجار، كانت في السابق ملكاً للحكومة إلى المستأجرين. وبوجه عام، خصصت نسبة ٥٦ في المائة من جميع الإعانات للأسر التي تعيلها النساء.

وبمثل ما ورد أعلاه بعض المؤشرات على نجاح برامج الإسكان في جنوب أفريقيا. غير أن هذه البرامج تعرضت للانتقاد بسبب رداءة نوعية البناء، وصغر مساحة المساكن، ولعدم تكاملها في أطر السياسات الأوسع، واستمرار هيمنة المشاريع السكنية لذوي الدخل المنخفض في أطراف المراكز الحضرية الرئيسة. وبالإضافة إلى ذلك لم يُستخدم الإسكان أيضاً استخداماً فعالاً من أجل تحقيق التكامل الاجتماعي.

المصادر: تقرير الجزائر الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٤؛ تقرير مصر الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٤؛ تقرير إثيوبيا الوطني للموئل الثالث؛ تقرير المغرب الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٤؛ تقرير رواندا الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٥؛ تقرير جنوب أفريقيا الوطني للموئل الثالث، ٢٠١٤

١- معالجة الإقصاء واللامساواة

١١٠- ترتبط اللامساواة بمحدودية إمكانيات الوصول إلى السلطة والحصول على الموارد على المستويات المختلفة، أي على الصعيدين العالمي والإقليمي، وداخل البلدان، وداخل المستوطنات، وداخل الأسر المعيشية. ومر الآن ٢٠ عام منذ اعتماد خطة محورها الإنسان في مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية، حيث تعهدت الدول الأعضاء بالقضاء على الفقر والتركيز على العمالة المنتجة، مع تخفيض العمالة الناقصة؛ وتعزيز الاندماج الاجتماعي باعتبارها أهدافاً رئيسة للتنمية. ولأن الإدماج الاجتماعي يهدف إلى إقامة ''مجتمع للجميع''، يكون فيه لكل فرد دور يؤديه، وله فيه حقوق وعليه مسؤوليات، وهذا المجتمع الشامل للجميع يجب أن يقوم على احترام كافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والتنوع الثقافي والديني، والعدالة الاجتماعية، والاحتياجات الخاصة للفئات الضعيفة والمحرومة، والمشاركة الديمقراطية، وسيادة القانون.

١١١- والعلاقة بين الفقر والإقصاء الاجتماعي في أفريقيا علاقة معقدة ومتداخلة، لأن الفقر قوة دافعة للإقصاء الاجتماعي ومحصلة له في نفس الوقت. فكثيراً ما يُستبعد الناس من المشاركة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لأنهم يفتقرون إلى التعليم، والصحة، والاعتداد بالنفس للقيام بذلك. وعلى العكس من ذلك، فالأشخاص العالقون في الفقر المزمن يعانون أيضاً من الوصم والتمييز. وفي الوقت نفسه، فإن الإقصاء الناتج عن هوية الشخص أو موقعه الجغرافي يمثل دافعاً أساسياً للفقر.

١١٢- وفي هذا الصدد، يتجلى منظور العمالة بأشكال مختلفة في أفريقيا. فبدلاً عن البطالة أو الأسر المعيشية غير العاملة، يتمثل العائق الرئيسي أمام الإدماج من حيث سوق العمل في عدم وجود فرص عمل لائقة في الاقتصاد الرسمي. والحقيقة هي أن معظم الأفريقيين، ولا سيما أولئك الذين ينتمون إلى الفئات المهمشة، يكدحون في طلب رزقٍ ضئيلٍ في قطاع الاقتصاد غير الرسمي.

١١٣- إن ارتفاع مستويات البطالة وتزايد أوجه اللامساواة التي يعززها الزحف العمراني وما يصاحب ذلك من التهميش المكاني حسب الطبقة، والعرق، ونوع الجنس، والانتماء الاثني تسفر عن أضرار متراكبة ويصاحبها تزايد العنف الحضري، والجريمة، والسرقة، والفوضى، والأمراض، والوفيات المبكرة. وتمثل قضايا السلامة والأمن شواغل أساسية بالنسبة للأفراد، والأسر، والشركات الكبيرة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في معظم البلدان الأفريقية، على الرغم من وجود تباينات بين البلدان وداخلها، بل وحتى داخل المدن. ويحدث بعض العنف الحضري بشكل متزايد في البيوت ويؤثر بشكل غير متناسب على النساء، والأطفال، والفقراء.

١١٤- وخلال السنوات القليلة الماضية، ظلت أفريقيا تسعى إلى التركيز على النمو الشامل للجميع من أجل تحديد مسارات النمو الاقتصادي التي تستوعب القوى العاملة استيعاباً كبيراً. وقد أصبح هذا تحدياً لأن العديد من الاقتصادات الأفريقية صغيرة، ويجري إدخالها على نحوٍ ضار في سلاسل قيمةٍ مُعولمة، لا تكون شروط التبادل فيها ملائمة دائماً. ولكن في سياق الاستجابة لذلك، ناقشت الحكومات الأفريقية هذه العقبات الهيكلية وألزمت نفسها بتعزيز التكامل الإقليمي والتجارة داخل أفريقيا، وإيلاء الأولوية للتحول نحو التصنيع باعتباره طريقة لتحويل الاقتصادات الأفريقية. ومع ذلك، لا يمكن تحقيق النمو الشامل ولا المرن إذا ظل الاستثمار في الإمكانات البشرية في أفريقيا — أي الاستثمارات في مجالي الصحة والتعليم – ناقصاً. وتشكل مهارات ومعارف القوة العاملة الحضرية عاملاً مُحدداً رئيسياً لديناميكية النمو طويل الأجل واستمراريته.

٢- الجرائم والعنف في المناطق الحضرية

١١٥- تمثل السلامة والأمن شاغلين مهمين في المدن والمستوطنات البشرية الأفريقية. وتُقر العديد من البلدان بازدياد مستويات الجريمة داخل الحدود الوطنية في كل مجال – أي فيما يتعلق بالأشخاص والممتلكات والجريمة المؤسسية، ولا سيما في مناطق الأحياء الفقيرة. وقد ازدادت جرائم القتل والسطو المسلح والعنف الجنسي (الاغتصاب) لكل ألف شخص في بعض البلدان في الجنوب الأفريقي وشرق أفريقيا (بوتسوانا، وكينيا، وليسوتو، وجنوب أفريقيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة) وذلك في الأحياء الفقيرة والأحياء المجاورة للأحياء الفقيرة في المدن الكبرى مثل أبوجا، وكيب تاون، وجوهانسبرغ، وكينشاسا، ولاغوس، ونيروبي، التي يقال إنها تسجل أعلى معدلات لوقوع الجريمة. وقد سجلت مدن جنوب أفريقيا أعلى معدلات الجريمة. وعلى العكس من ذلك، تعد بلدان مثل الجزائر، ومصر، وإثيوبيا، وغانا، والمغرب، والسودان، من بين البلدان التي أشارت التقارير إلى انخفاض جرائم القتل فيها. ووجود العنف ضد النساء والأطفال وتفشيه في البيت والمجتمع المحلي يُضر بسبل كسب العيش ويلحق الضرر الأكبر بالفقراء. وتؤثر جرائم الأحياء أيضاً على الأعمال التجارية وتُضعف الاستثمار.

١١٦- وفي معظم البلدان، هناك اعتراف بأن الشعور باللامساواة، والفقر وحالات الظلم المتعلقة بفرص كسب العيش، وإمكانية الحصول على الموارد واستخدامها تتدهور إلى حالات نزاع وتخلق ظروف انعدام الأمن. لكن لم يكن الحال دائماً كذلك، بالنظر إلى وجود بلدان تعاني من اللامساواة الشديدة ولكن تنخفض فيها نسبياً معدلات الجريمة ومستويات انعدام الأمن. وتمثل المساهمة التشاركية للمجتمعات المحلية في أعمال الشرطة من أجل منع الجريمة ودعم/تكملة قوات الشرطة الوطنية تدخلاً شائعاً اعتمدته العديد من البلدان، وإن تفاوتت درجات فعاليته. ويقال إن حوادث الجرائم انخفضت انخفاضاً كبيراً، عند تنفيذ بعض التحسينات التشاركية في الأحياء الفقيرة. وفي بلدان مثل كينيا وجنوب أفريقيا، ازداد استخدام المراقبة الإلكترونية في الأماكن العامة الحيوية مثل المنتزهات، ومراكز النقل، والمرافق الرياضية، ومراكز التسوق، والمؤسسات. وتمثل الخصخصة سمة رئيسة أخرى فأعداد حرس الأمن الخاص تفوق الآن أعداد ضباط الشرطة، مما يوحي بأن الأغنياء فقط يستطيعون تحمل كلفة الحصول على الخدمات الأمنية. ولكن هذه الخصخصة تزيد من الشعور باللامساواة.

٣- التجزؤ المكاني والاجتماعي والاقتصادي وحدود الخصخصة

١١٧- أدى الإسكان المحدود الذي يوفره القطاع العام وضعف الخدمات الأساسية إلى اعتماد واستحداث نماذج القطاع الخاص للتنفيذ والإدارة، ولكن تكلفتها ليست في متناول غالبية سكان المناطق الحضرية. ونتج عن ذلك تصاعد وانتشار للأحياء المسيجة وازدياد الفصل المكاني لسكان المناطق الحضرية حسب الفواصل الطبقية. وتفاقم التجزؤ الاجتماعي والاقتصادي بشكل كبير في المراكز الحضرية الأفريقية بسبب التنقل ونقص المساحات العامة. وبالفعل، تطرح حلول القطاع الخاص لمشاكل الإسكان تحديات من حيث الاستدامة وتيسر التكلفة، وتفضي إلى التقسيم المكاني وإلى أشكال جديدة من الإقصاء واللامساواة. وتمثل الفجوة في خدمات النقل، وخصوصاً النقل العام، دافعاً رئيسياً لقلة فرص الاستفادة من التعليم والخدمات الحضرية والعمل في أفريقيا. ولا يزال النقل العام الميسور الكلفة والمتاح ضعيفاً في المناطق الحضرية، على الرغم من إحراز بعض التقدم في حالات قليلة (مثل النقل السريع بالحافلات في كيب تاون وجوهانسبورغ، ولاغوس، والنقل بنظام السكك الخفيف في أديس أبابا والرباط). وتمثل الوفيات والإصابات المتصلة بحوادث المرور على الطرق قضية رئيسة ناشئة من قضايا السلامة والأمن، إلى جانب الإرهاب الحضري والعنف ضد المرأة والشباب (الشباب والأطفال). وتتميز المراكز الحضرية في أفريقيا أيضاً بنقص المساحات العامة في المناطق الحضرية، وتترتب على ذلك آثار بالنسبة للاندماج الاجتماعي، والثقة، والأمن، والاستدامة البيئية.

٤- الأشكال الجديدة لانعدام الأمن في المناطق الحضرية

١١٨- مثلما ورد في *تقرير حالة المدن الأفريقية لعام ٢٠١٤*، أخذت الحروب على السيادة والنزاعات في أفريقيا في الانخفاض منذ التسعينات في القرن الماضي. وأفضت النزاعات العنيفة في الثمانينات والتسعينات إلى حالات تشريد عبر الحدود، وأدت إلى تدفق اللاجئين إلى المناطق الحضرية والنمو السريع لمدن مثل فري تاون، وغولو، وكينشاسا، ولواندا، ومابوتو، ومونروفيا. واليوم تشهد المناطق الحضرية في أفريقيا حالات شغب دورية تتعلق بالأحوال الاجتماعية والاقتصادية، كما تشهد هجمات ناجمة عن كراهية الأجانب وأشكالاً جديدة من التهديدات الأمنية بسبب النزاعات والإرهاب. وهذه ظواهر تتطلب أدوات تخطيط جديدة، واستجابات جماعية إقليمية ومحلية في مجال السياسات.

ياء- المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات

١١٩- من أجل إحراز مزيد من التقدم في معالجة تحديات الإسكان والخدمات، تمشياً مع خطة العام ٢٠٦٣ وأهداف التنمية المستدامة من خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، سيلزم البلدان الأفريقية أن تعتمد سياسات وطنية استباقية ومستدامة لتوفير السكن والخدمات الأساسية. وهناك حاجة ملحة للحكومات والسلطات المحلية لزيادة الاستثمارات وتعزيز دور الدولة في التصدي لتحدي توفير السكن وتيسير تكلفته وجودته، عن طريق توفير العمليات المختلفة والنتائج البديلة، مثل الإسكان الميسور، وخيارات الإيجار والملكية، وتثبيت أسعار الإيجار. وتظل النساء والشباب من الفئات ذات الأهمية الحرجة التي تتطلب مزيداً من الاهتمام في هذا الصدد. وبصفة أساسية، هناك حاجة إلى التحول من ''سياسات الإسكان'' إلى البرامج الوطنية الممولة والمصممة بشكل جيد، والتي تقدم حلولاً سكنية إلى فئات اقتصادية واجتماعية مختلفة. ويلزم التركيز والتشديد على المسؤولية المستمرة للدولة في توفير السكن والخدمات، نظراً للإمكانيات المحدودة للقطاع الخاص في توفير السكن الميسور التكلفة والخدمات للجميع.

١٢٠- وعند معالجة أمن الحيازة، ينبغي على الحكومات الأفريقية أن تعترف بتعددية أشكال الحيازة، والحقوق وأسواق الأراضي الحضرية والمساكن. ولذلك يلزم اعتماد واستخدام الأدوات التشاركية للحيازة الاجتماعية ووضع خرائط الأراضي من أجل تحسين إدارة معلومات الأراضي المحلية. ويتطلب ذلك أيضاً إصلاح الحوكمة من أجل تحقيق تطلعات جدول أعمال ٢٠٦٣ في هذا المجال.

١٢١- وينبغي كذلك معالجة الزحف الحضري العشوائي من خلال تدابير قائمة على المشاركة، لأنه يشكل دافعاً رئيساً للإقصاء والتجزؤ في المدن الأفريقية. وينبغي معالجة الإرهاب الحضري، وكراهية الأجانب، وأعمال الشغب المتعلقة بالخدمات من خلال التخطيط للأمن في المناطق الحضرية.

١٢٢- ويمثل توفير الإسكان الميسور التكلفة ووسائل النقل العامة المتاحة للجميع كوسيلة من المنافع العامة الضرورية التي يجب أن تُحظى بالأولوية في المناطق الحضرية الأفريقية كوسيلة لتعزيز إمكانية الاستفادة من التعليم، والخدمات والعمل، ولتقليل البصمة الكربونية والاستخدام الكبير للسيارات. ولذلك، فإنه من الضروري للمدن أن تعيد التفكير في نماذج تقديم الخدمات من أجل التركيز على الكلفة الميسورة مع إنفاذ معايير الجودة للأجل القصير والبعيد.

١٢٣- وينبغي أن يُشكل إنشاء الأماكن العامة وصيانتها ومواصلة تطويرها عنصراً رئيساً في عمليات التخطيط الحضري من أجل تعزيز التكامل الاجتماعي والاقتصادي، علاوةً على الاستجابة للقضايا البيئية. وسيعزز هذه الأهداف إدراج الأبعاد الجنسانية في التخطيط الحضري.

١٢٤- وينبغي لأوجه القصور الكبيرة في توفير الخدمات والبنى التحتية في أفريقيا أن تنظر في استخدام النظم غير الرسمية الخاضعة للتنظيم من أجل تقديم الخدمات، باعتبارها خيارات حيوية يمكن استخدامها للتحسين التدريجي في إمكانيات الحصول على الخدمات الأساسية، وإنشاء نموذج مالي قابل للاستمرار. وهذا يستدعي وضع شكل متكامل ومعزز من نظام خاص ونظام خاص غير رسمي من أجل تطوير الاقتصادات المحلية، وتحسين سبل العيش والرفاه في المناطق الحضرية بحيث يقوم على بنية مؤسسية متماسكة ومتسقة على الصعيدين الوطني والمحلي من أجل ضمان إدارة حضرية فعالية ومدروسة.

١٢٥- ويمكن للاستثمارات العامة – مثل تطوير شبكات ونظم البنى التحتية الحضرية التي تكفل التدفق الاستقلابي المستدام للأموال، والموارد، والسلع، والخدمات، وكذلك الاستثمارات في البنى التحتية الاستراتيجية، والتخطيط والتنسيق المؤسسي على نحو ملائم – أن تُحسن، إلى حد كبير، من متطلبات النمو الشامل للجميع، والنمو المرن والرفاه الإنساني للشعوب الأفريقية في المناطق الحضرية.

خامساً- التوسع الحضري والبيئة

١٢٦- عن طريق التصنيع والنقل والبيئة المعمورة في المناطق الحضرية، تستهلك المدن الموارد البيئية وتنتج النفايات التي تضر بالبيئة وتساهم في تغير المناخ. ويزداد تفاقم التحديات البيئية من الاعتماد الشديد على طاقة الوقود الأحفوري، الذي يمثل أمراً عادياً حتى في أكثر مدن القارة تطوراً. ولكن المدن تتمتع في الوقت نفسه بإمكانية التحويل والإنتاج لفوائد بيئية كبيرة في القارة. ومع احتياجات القارة الأفريقية ومتطلباتها للاستثمارات الضخمة في البنى التحتية، وفي سياق خطة العام ٢٠٦٣، تتاح لأفريقيا فرصة فريدة لإنشاء بناها التحتية لتكون رائدة في الاقتصاد الناشئ المنخفض الكربون بدلاً من استنساخ النماذج المستخدمة حتى الآن والمعتمدة على الوقود الأحفوري. وبينما يجري وضع الإطار اللازم لهذا التحول، لا تزال البرامج الإقليمية والوطنية المنفذة على المقياس قليلة ، وأقل بكثير من احتياجات وطموحات معظم البلدان الأفريقية.

ألف- الاتجاهات والدوافع

١٢٧- أحد الاتجاهات الرئيسية والتحديات البيئية التي تواجه المناطق الحضرية في أفريقيا هو التوسع المكاني والزحف الحضري العشوائي الذي هو من سمات جميع أنواع المدن: من المدن ''الجديدة'' مثل أبوجا وليلونغوي، إلى تلك الموجودة في الاقتصادات السريعة النمو مثل أبيدجان، وأكرا، وأديس أبابا، والجزائر العاصمة، وبيرا، والقاهرة، والدار البيضاء، والخرطوم، وكوماسي، ولواندا، ومابوتو. وتترتب على التوسع المكاني الحضري أو الزحف الحضري العشوائي آثار بيئية واقتصادية ضارة، بما في ذلك تحويل أجود الأراضي الزراعية إلى مستوطنات عشوائية وغير رسمية. وهناك علاقة طردية قوية بين انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المتعلقة بوسائل النقل وتغير استخدام الأراضي، مثل التغير الناجم عن مشاريع البناء. وهناك آثار تترتب أيضاً على النظم الهيدرولوجية وترتبط مخاطر الفيضانات بالتوسع الحضري الذي لا تتم إدارته بشكل سليم. ويمثل التدهور البيئي المرتبط باستخراج الموارد (الأخشاب، ومواد البناء) والتخلص من النفايات فئة أخرى من فئات الآثار الضارة. ولا يزال وقود الخشب والكيروسين يمثلان مصدرين رئيسيين للطاقة بالنسبة لأغلبية سكان المناطق الحضرية في أفريقيا.

١٢٨- وتشمل مصفوفة العوامل المساهمة في الزحف الحضري العشوائي عوامل الاقتصاد الكلي من العولمة والنمو الاقتصادي؛ وعوامل الاقتصاد الجزئي من ارتفاع مستويات المعيشة، وتوفر الأراضي الرخيصة وتحويل الاقتصادات الزراعية الريفية إلى استخدامات ذات دخل عال على هامش المنطقة الحضرية؛ وعوامل سكانية وعوامل اقتصاد سياسي وعوامل السياسات مثل تغيرات الحدود، وضعف نظم التخطيط أو سياسات التوسع الحضري؛ والتسعير المتعلق بالنقل والبنى التحتية، والاستثمارات أو توفر المركبات الرخيصة؛ وسياسة الإسكان وتفضيلات الأسر للعيش في المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية بسبب التكاليف أو أسلوب الحياة، والمشاكل الحقيقية أو المتصورة في قلب المدينة مثل الازدحام، والتلوث، والافتقار إلى السلامة، ورداءة الخدمات وارتفاع تكلفة الأراضي والإيجارات. وتفضي النزاعات في المناطق الريفية النائية أيضاً إلى نزوح أعداد كبيرة من اللاجئين الذين يستقرون في المحيط الحضري، كما حدث في حالة غولو، ولواندا، وأجزاء من نيروبي (ODI, 2010). وأحد الاستجابات الرئيسة للزحف الحضري العشوائي هو الحاجة إلى استراتيجيات وتصميمات للمدن المدمجة.

باء- التنقل المكاني والاجتماعي والنقل

١٢٩- يقع قطاع النقل في ''تقاطع'' للعديد من القضايا الاقتصادية للمدينة. ويثير هذا القطاع طائفة من التحديات البيئية الإضافية في المناطق الحضرية، لكنه يثير أيضاً فرصاً تتشابك مع فرص الزحف الحضري العشوائي، والإنتاجية والاقتصادات المنخفضة الكربون. وهذا القطاع مسؤول عن ٢٤ في المائة من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون (بسبب الازدحام، واستخدام الوقود الأحفوري، ومن المركبات القديمة التي لا تخضع للصيانة المناسبة والزحف الحضري). وسيستمر هذا الاتجاه مع صعود الطبقة الوسطى، وتوفر المركبات المستعملة بأسعار منخفضة، وتزايد الملكية السيارات. وتبلغ التقارير الصادرة عن الحكومات الافريقية عن زيادات سريعة في أعداد السيارات المسجلة وفي ملكية السيارات الخاصة، ومعظمها في المناطق الحضرية. فمثلاً، في الفترة ٢٠٠٢- ٢٠١٢ ازدادت المركبات المسجلة في بوتسوانا بنسبة ١٤٦ في المائة، وفي أوغندا بلغت الزيادة ١,١٨٦ في المائة للفترة من ١٩٩١ إلى ٢٠١١.

١٣٠- وحالياً، تمثل الوفيات الناتجة عن حوادث المرور على الطرق أحد الأسباب الرئيسة للوفاة في أفريقيا، نظراً لسوء أحوال الطرق وازدحامها، وسوء صيانة المركبات، ورداءة سلوك السائقين وعدم الانضباط وعدم إنفاذ قواعد القانون. وترتبط بسوء حالة البنى التحتية لوسائل النقل وازدحامها وحوادثها تكاليف كبيرة بالنسبة للبيئة، وسوء الحالة الصحية، فضلاً عن التكاليف الاقتصادية والبشرية. ففي أوغندا، لا تقتصر آثار الازدحام المروري اليومي على سوء الصحة وضياع زمن الإنتاج فحسب، بل تؤدي أيضاً إلى ضياع ١٤٠ ٠٠٠ لتر من الوقود (تقدر قيمتها بحوالي ٢٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي يومياً) تحرقها السيارات التي تدور محركاتها بينما هي عالقة في الاختناقات المرورية. ويمثل ازدحام المرور الناتج عن سوء إدارة حركة المرور، عائقاً أمام التنمية الاقتصادية للبلد وإنتاجيته من خلال الوقت الضائع الذي تُقدر خسائره اليومية بـ ٦١٠ ٠٠٠ دولار أمريكي يومياً في مدينة نيروبي وضواحيها. وعلى الرغم من العدد الكبير من المشاة في المدن الأفريقية (على سبيل المثال، ٤٦ في المائة من جميع التنقلات في ماسيرو)، تعاني هذه المدن نقصاً مزمناً في الأرصفة المحمية ومعابر المشاة، مما يجعل التنقل سيراً على الأقدام وركوب الدراجات أنشطةً محفوفة بالمخاطر.

جيم- أبرز البرامج والمشاريع

١٣١- يمكن تقليل هذه التكاليف الضخمة المرتبطة بالنقل وتحقيق فوائد الاقتصاد المنخفض الكربون بتنفيذ الاستثمارات الملائمة في البنى التحتية للطرق. وتشمل هذه الاستثمارات برامج النقل السريع بالحافلات (حافلات المترو) كما في كيب تاون، وجوهانسبرغ، ولاغوس؛ وخطوط السكك الحديدية الحضرية الخفيفة مثل تلك الموجودة في أديس أبابا والخط الحديدي لقطار خاوترين في جوهانسبرغ والخط الحديدي في الرباط؛ والتصاميم الحضرية التي تشجع التنقل بالدراجات وسيراً على الأقدام. وبفضل الأثر المثبت لقطار خاوتراين في جوهانسبرغ، وللسكك الحديدية الخفيفة في أديس أبابا، تخطط السنغال ونيجيريا أيضاً لتنفيذ خطوطها الحديدية للنقل الخفيف. ومن المقرر أن يتوسع الخط الحديدي لخاوتراين لمسافة ٢٠٠ كيلو متر إضافية.

١٣٢- وفي الوقت نفسه أدت برامج النقل السريع بالحافلات إلى إنشاء آلاف من الوظائف الجديدة، وقللت من الازدحام ومن الوقت الذي تستغرقه الرحلات بنسبة ٤٠ في المائة، ويجري التخطيط لإدخال هذه البرامج إلى أكرا، ودار السلام، وكمبالا، وموريشيوس. وعلاوة على ذلك، تلزم الاستثمارات في الطرق وفي تحديث الصرف، وتوفير المزيد من المساحات العامة الحضرية، ومسارات الدراجات، والممرات الآمنة للمشاة للتخفيف من اكتظاظ مراكز المدن، كما هو الحال في مشروع الطريق السريع نيروبي- ثيكا في كينيا (الإطار ١٠). ومن المقرر تنفيذ خطة مماثلة للمنطقة الحضرية في كمبالا الكبرى.

الإطار ١٠

المكاسب قصيرة الأجل: مشروع تحسين الطريق السريع نيروبي – ثيكا

يمتد طريق نيروبي – ثيكا السريع مسافة ٤٥ كم ويتألف من ثمانية مسارات مع تسعة تقاطعات لتحويل الاتجاه بين المنطقة التجارية المزدحمة في وسط نيروبي ومدينة ثيكا شرقاً. وقد استفاد من تحسين هذا الطريق ٠٠٠ ١٠٠ من المقيمين في كاساراني وكيامبو وثيكا بتقليل وقت التنقل اليومى بين المنزل والعمل من ثلاث ساعات إلى ثلاثين دقيقة. وقد أزال هذا الطريق ازدحام حركة المرور في نيروبي، وحسَّن الترابط، وأفسح الفرص للسكان والأعمال التجارية. وبالإضافة إلى فرص العمل المباشرة التى وفرها تشييد هذا الطريق السريع وصيانته، هناك تأثيرات مُضاعفة قوية على طول ممر هذا الطريق بالإضافة إلى دوره في تيسير الروابط الريفية الحضرية. وقد كان التمويل المقدم لهذا المشروع شراكة بين مصرف التنمية الأفريقى (١٨٦ مليون دولار أمريكى) والحكومة الكينية (٨٤ مليون دولار أمريكى). ولكن مشروع هذا الطريق السريع دفع مزيداً من الناس إلى استخدام السيارات، مما أدى إلى ظهور اختناقات جديدة في نُظم النقل. وفي السنوات القادمة، سيتعين على نيروبي أن تفكر في الاستثمار في السكك الحديدية الحضرية الخفيفة المنخفضة الكربون. فإذا ربطت هذه الخدمة منطقة مركزية رئيسة وعُقداً حضرية ومؤسسات مُسانِدة مثل مطار نيروبي الدولي، وأحياء ويستلاند وغيغيري، ومستشفى نيروبي، فستكون من حيث الشكل والوظيفة ملائمة جداً وصالحة من حيث التصميم والتوصيل لتكون نظاماً حضرياً للنقل الخفيف بالسكك الحديدية.

المصدر: (African Development Bank, 2014a).

دال– المباني والطاقة

١٣٣– جميع المباني الصناعية والتجارية والسكنية تستخدم المواد وتستهلك الطاقة، وتسهم بذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وتواجه القارة الأفريقية أزمة طاقة كبيرة تعوق التنمية الاقتصادية والإنتاجية الحضرية. ففي نيجيريا، حيث الاقتصاد الأكبر، يستأثر التزويد بالطاقة بنسبة ٤٠ في المائة من تكاليف الإنتاج للمصنِّعين، مقارنةً بأقل من ١٠ في المائة بالنسبة للاقتصادات المماثلة في بلدان أخرى. وتبذل البلدان الأفريقية جهوداً لاعتماد مصادر طاقة أنظف. فعلى سبيل المثال، يمثل الغاز الطبيعي في مصر المصدر الرئيسي للطاقة (بنسبة ٧٨ في المائة)، وإمكانات الطاقة الحرارية الأرضية في وادي الأخدود الأفريقي في شرق أفريقيا، والتي تمثل (٠٠٠ ٩ ميغاواط) يمكن أن تجعله أكبر مصدر للطاقة في بلدانٍ مثل إثيوبيا وكينيا. وفي الوقت الراهن، لا يولد البلدان (إثيوبيا وكينيا) سوى ٧,٣ ميغاواط و١٦٧ ميغاواط، على التوالي. وتسجل بعض البلدان تقدماً فيما يتعلق بتحسين كفاءة استخدام الطاقة في المباني. ففي الجزائر مثلاً، تم توفير ٢٥ في المائة تقريباً من الطاقة في المساكن والمرافق العامة المصاحبة لها منذ ١٩٩٠.

هاء– غازات الاحتباس الحراري وتغير المناخ

١٣٤– المنطقة الأفريقية هي من بين المناطق الأكثر هشاشةً إزاء تغير المناخ، على الرغم من كونها الأقل إسهاماً في مشكلة انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وتولد إثيوبيا مثلاً، مع نموها الاقتصادي السريع في السنوات الخمس عشرة الماضية، طنين من مكافئ ثاني أكسيد الكربون للفرد الواحد مقارنةً بالمتوسط البالغ عشرة أطنان من ثاني أكسيد الكربون لكل فرد في الاتحاد الأوروبي وعشرين طناً للفرد في أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية. وساهمت رواندا، وهي بلدٌ آخرٌ يشهد نمواً اقتصادياً سريعاً، بقيمة منخفضة في غازات الاحتباس الحراري فبلغت مساهماتها ٠,٦ طن من ثاني أكسيد الكربون للفرد الواحد، بينما ارتفعت انبعاثات المغرب من ١,٨٤ طن من ثاني أكسيد الكربون للفرد الواحد في العام ١٩٩٤ إلى ٢,٥٠ للفرد الواحد في العام ٢٠٠٤.

١٣٥- وعلى الرغم من الإسهامات المنخفضة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، فقد انخرطت الدول الأعضاء في جدول أعمال تغير المناخ، وانتهجت طرائق التخفيف والتكيف في إطار بروتوكول كيوتو واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. ولكن التقارير الوطنية لأفريقيا المقدمة إلى الموئل الثالث تبين أن السياسات والبرامج يهيمن عليها التركيز على البيئة الريفية، والزراعة، والسياحة، على الرغم من عمل العديد من الجهات الفاعلة على معالجة تغير المناخ والقضايا البيئية. فالبعد الحضري هامشي، إلا في قليل من البُلدان مثل جنوب أفريقيا. وفي كثير من الأحيان، هناك نقص في الإرادة السياسية والمعرفة المهمة المتعلقة بتغير المناخ. ويسود تباين الآراء ونقص الإجراءات المتسقة في المجال الحضري، ولا يزال دور الحكومات المحلية في المناطق الحضرية ومخططي المناطق الحضرية هامشياً. ومع ذلك، فالمناطق الحضرية تتسم بأهمية محورية للتنمية ولتنفيذ التدخلات المستدامة إذا تم النظر في الأثار المترتبة على تغير المناخ من توليد الطاقة الكهربائية، والنقل، وتوليد النفايات والإسكان. وقد طورت معظم البلدان خطط إدارة مخاطر الكوارث، ووضعت هياكل تنفيذ وبرامج تشغيل لامركزية، على الرغم من نقص التقييم المستمر وعدم ملائمة الاستعداد في كثير من الأحيان. ويقدم إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠ (UNISDR 2015) إطاراً جديداً للقارة من أجل إقامة وتعزيز الشراكات الرامية إلى تعميم الحد من مخاطر الكوارث على نحو فعّال.

الإطار ١١

فك الارتباط على مستوى المدن

إن تدفقات الموارد التى تدعم المدن محدودة في معظمها، ولذلك ستعتمد التنمية الاقتصادية العالمية على فك الارتباط بين النمو والاستخدام المتصاعد للموارد. وسيتطلب فك الارتباط هذا ابتكاراً من أجل إدارة تدفقات الموارد على نحو أكثر كفاءةً واستبدال النُهج التقليدية في التنمية الحضرية التي تفترض ضمناً إمداداً لا نهائياً بالموارد. والبنى التحتية، التى تزود المدن بوسائل النقل، والمعلومات، والصرف الصحى، والمياه وتوزيع الطاقة، ستحدد كيفية توزيع تدفق الموارد عن طريق النظم الحضرية. وتصميم البنى التحتية وبناؤها يعمل أيضاً على تشكيل ''نمط الحياة'' للمواطنين ويؤثر على كيفية شرائهم واستخدامهم للموارد التي يحتاجونها وكيفية تخلصهم منها. ولذلك فالبنى التحتية على مستوى المدن ضرورية لزيادة الجهود الرامية إلى تعزيز كفاءة الموارد وفك الارتباط على مستوى المدن، وكذلك تعزيز الرفاه وإمكانية استفادة مواطني المدن من الخدمات.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP (2013b)

واو- ندرة المياه في المناطق الحضرية

١٣٦- تواجه المناطق الحضرية في أفريقيا ندرة متزايدة في المياه بسبب مواسم الجفاف وانعدام الاستثمار في البنية التحتية للمياه. ويلجأ سكان المناطق الحضرية إلى حفر الآبار لاستخراج المياه من الطبقات الصخرية الحاملة للمياه الجوفية. لكن خزانات المياه الجوفية تستنفد بسرعة، وتحتاج إلى إدارة أفضل وإلى إعادة تغذيتها بالمياه. ويزيد من تفاقم المشكلة البنية التحتية المتقادمة التي تؤدي إلى ''فقدان'' ٣٠ في المائة من المياه، وهي المياه التي تضيع بين محطة الضخ والمستهلكين بسبب التسرب والاستخراج غير القانوني وعدم سداد الرسوم. ولم يبحث سوى القليل من المدن الساحلية إمكانات تنقية مياه البحر. لكن التكاليف لا تزال تمثل عائقاً لمعظم البلدان. وفي أماكن أخرى، حيث تتوفر المياه السطحية بكثرة، يكمن التحدي في تنقيتها. ويلزم أيضاً تطبيق برامج لإعادة استخدام مياه الصرف الصحي أو المياه المستعملة واستخدامها لري المنتزهات والحدائق المحيطة بالمناطق الحضرية. ولسياسات تسعير المياه أيضاً دور في إدارة العرض والطلب.

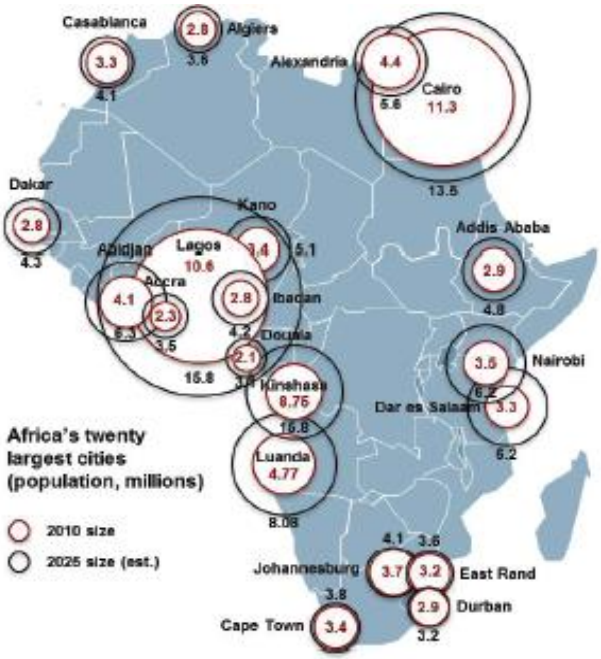
زاي- المدن الواقعة في المناطق الساحلية المنخفضة

١٣٧- أحد أكبر المخاطر التي ستنشأ في السنوات القادمة وتهدد البيئة هو ارتفاع مستوى سطح البحر واحتمال غمره للمدن في المناطق الساحلية المنخفضة وما يصاحب ذلك من دمار للبنى التحتية والتجارة وسبل المعيشة. وتشمل المعرضة للخطر بعضاً من أكبر المدن الأفريقية وأكثرها تقدماً، وهي مدن تقع في المناطق الساحلية المنخفضة – المناطق الساحلية التي ترتفع أقل من ١٠ أمتار فوق مستوى سطح البحر (على سبيل المثال، أبيدجان، وأكرا، والإسكندرية، وبيرا، والقاهرة، وكيب تاون، ودار السلام، وديربان، ولاغوس، ولواندا، ومابوتو، ومومباسا، وتونس العاصمة). وتمثل هذه المدن معاً موطناً لنحو ١٢ في المائة من سكان المناطق الحضرية في أفريقيا (الشكل ١٣). لكن الفيضانات شاغل كبير في المناطق الداخلية أيضاً – المناطق الحضرية– السهول المرتفعة، لا سيما تلك التي تقع في المستوطنات غير المخططة وغير الرسمية.

١٣٨- ولكن خطة العام ٢٠٦٣ تحدد على نحوٍ صحيح مجموعة من فرص الاقتصاد الأزرق/الاقتصاد المنخفض الكربون المرتبط بالمحيطات في هذه التجمعات الساحلية، بما في ذلك طاقة الرياح والنقل المائي، وهما مجالان ينبغي تعزيزهما وتطويرهما من خلال برامج أولوية على الصعد الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية.

الشكل ١٣

المدن الأفريقية الكبرى الواقعة في المناطق الساحلية المنخفضة



Africa's twenty largest cities (population, millions)	أكبر ٢٠ مدينة في أفريقيا (عدد السكان، بالملايين)
2010 size	الحجم في العام ٢٠١٠
2025 size (est.)	الحجم في العام ٢٠٢٥ (تقدير)

حاء- عصر النفايات

١٣٩- أفضى النمو السكاني السريع في المناطق الحضرية في أفريقيا ونشوء الطبقة المتوسطة فيها إلى إنتاج كميات متزايدة وتركيبات معقدة لمياه الصرف الصحي والنفايات الصلبة في البلديات، مما أدى ذلك إلى ظهور ما يسمى بـ ''عصر النفايات'' الجديد لأفريقيا. وتمثل النفايات الإلكترونية، ولدائن البلاستيك وحفاضات

الأطفال التي تُستخدم لمرة واحدة أمثلة أساسية لمثل هذه النفايات الجديدة. وتفتقر الحكومات الوطنية والمحلية إلى الموارد الكافية والقدرات اللازمة لإدارة هذه المشكلة المتنامية للنفايات، وتمثل إدارة النفايات في أغلب الأحيان أحد أكبر بنود الميزانية للسلطات الحضرية. وتؤدي أوجه القصور في إدارة النفايات إلى مشاكل بيئية وصحية للمجتمع مما يعرض نوعية الحياة والاقتصاد للخطر. وتُنتج النفايات غازات مثل الميثان ومركبات الكربون الكلورية فلورية التي تضر بالغلاف الجوي وتساهم في تغير المناخ. وتلزم إدارة النفايات بكفاءة، ليس للتقليل من هذه الانبعاثات فحسب، بل أيضاً لتخفيض مستويات مخاطر الحرائق، وتلوث الهواء والبيئة، التي يؤدي بعضها إلى عواقب صحية وخيمة. والسوائل التي ترشح نتيجة لسوء إدارة نفايات مواقع رمي القمامة ودفنها تؤدي إلى تلوث المياه والبيئة. ولا يزال يتعين على أفريقيا أن تسعى سعياً حثيثاً للاستفادة من فرص إعادة التدوير، والتحلل اللاهوائي واستخلاص الطاقة من خيارات معالجة النفايات؛ ففي جنوب أفريقيا، يعاد تدوير ٤,٥ في المائة فقط من النفايات المنزلية، مقارنةً بنسبة ٢٤ في المائة لمتوسط إعادة التدوير في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

طاء- تمويل الاقتصاد المنخفض الكربون

١٤٠- معظم البلدان الأفريقية لا تحقق سوى فائدة ضئيلة من التمويل المتعلق بتغير المناخ الذي يتاح عن طريق مرفق آلية التنمية النظيفة. وأتاحت الدورة الحادية والعشرين التي اختتمت مؤخراً لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ ١٠ بلايين دولار أمريكي لتمويل برامج الاقتصاد الأخضر. وهذه المرة، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تبحث هذه الموارد وتستفيد منها لاستخدامها بطريقة مُحفزة من أجل تعميم وتوسيع نطاق الطاقة النظيفة والنقل النظيف، والمباني النظيفة وبرامج الاقتصاد الأزرق.

ياء- المسائل والتوجيهات في مجال السياسات

١٤١- مع الوعي بأن الاقتصاد العالمي دخل مرحلة جديدة منخفضة الكربون، ومع ملاحظة متطلبات النمو الحضري في أفريقيا من حيث الموارد وآثاره على المناخ، من الواضح أن هناك حاجة إلى تحول جذري في الرؤية إذا أريد للقارة الأفريقية أن تتجنب تهميش هذه المرحلة الاقتصادية المنخفضة الكربون.

١٤٢- وهناك حاجة ملحة إلى معالجة الضعف في التخطيط الحضري وإنفاذ الخطط، والتصدي لنقص الاستثمار في البنى التحتية للصرف الصحي، إلى جانب سوء إدارة النفايات، وجميعها عوامل تسهم في خلق مدن غير صحية يمثل الفقراء فيها أكبر الضحايا.

١٤٣- وهناك حاجة مُلحة للتخطيط كأداة للإدارة الحضرية لتقليل الأثر البيئي للمدن من أجل معالجة أنماط الزحف الحضري العشوائي، والمدن المتفرقة التي تستهلك قدراً أكبر من الطاقة، وتنتج تلوثاً أكثر لكل فرد بالمقارنة مع المدن المدمجة. وبعبارة أخرى، يلزم إعادة الهيكلة المكانية للتركيبة الحضرية لتحقيق كثافات أكبر – ومزيجاً أكثر ثراءً – من الإسكان، وفرص العمل ومرافق الخدمات على مستوى الأحياء. ويبدو أن العقبة الأكبر التي تحول دون نجاح تدخلات التخطيط المذكورة أعلاه هو اقتران نقص الإرادة السياسية، وضعف الحوكمة المؤسسية، وعدم ملاءمة القوانين والقواعد واللوائح التنظيمية.

١٤٤- وبهذا السياق السياسي، يلزم أن يمضى التخطيط قدماً بنماذج تضمن أن المشاريع الجديدة لا تقوم على التنقل بالسيارات ولا على إنشاء مدن يكون عدم امتلاك سيارة فيها ميزة، لا عائقاً. ولهذا الأمر أهمية خاصة بالنسبة لمشاريع البناء المصممة للأسر ذات الدخل المنخفض، والتي يقع معظمها حالياً بعيداً عن مركز

النشاط الحضري وأنشطة العمالة. ومن شأن شبكة كثيفة للنقل العام أن تقلل الإقصاء المكاني وأوجه اللامساواة، فضلاً عن تقليلها للاكتظاظ وغازات الاحتباس الحراري المرتبطة بالنقل.

١٤٥- إن ازدياد أعداد سكان المناطق الحضرية وظهور التقنيات الجديدة الناشئة النظيفة والخضراء يقدم فرصاً لإنشاء اقتصاد أخضر ودائري في أفريقيا، عن طريق إعادة التدوير واستعادة المواد من النفايات، بما في ذلك السماد العضوي والطاقة من أجل تحقيق تحول كبير عن استخدام الوقود الأحفوري والتقليل من استخدامه. وبعبارة أخرى، فبخلاف التقنيات، ستتطلب التحولات الهيكلية تعزيز السلوكيات المستدامة التي تشجع إعادة تدوير النفايات، واستخدام وسائل النقل العام، والمشي، وركوب الدراجات (التنقل الناعم)، وزراعة الغذاء محلياً، وتغير النظم الغذائية، واستخدام الحدائق العامة.

١٤٦- وتحتاج أفريقيا إلى الاستفادة من نطاق الفرصة الجديدة التي خلقها الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة ومن الاهتمام/الإجماع العالمي بشأن تغير المناخ، وذلك لتعبئة الموارد من أجل الخطة الحضرية سعياً نحو الاقتصادات المنخفضة الكربون والتوسع الحضري المستدام.

١٤٧- وبوجه عام، لا تزال السياسة المتعلقة بتغير المناخ في المناطق الحضرية في أفريقيا في مراحلها الأولى. ولتجنب أخطاء الماضي، يتعين على الحكومات الأفريقية بناء القدرات في مجال جمع البيانات والتصدي لنقص البيانات العالية الجودة المتعلقة بتغير المناخ، وتحسين استخدام قوائم جرد غازات الاحتباس الحراري، وتوسيع نطاق الطاقة المتجددة وتوليد الطاقة النظيفة؛ وتطوير واستخدام التقنيات الملائمة لأغراض الصناعة والنقل والمباني؛ والاستثمار في إدارة حركة المرور والبنى التحتية المتعلقة به للحد من الاكتظاظ والتلوث والحوادث.

سادساً- التوسع الحضري والإدارة

ألف- الإدارة السليمة: محرك عام للتنمية التحويلية

١٤٨- تنطوي الإدارة السليمة في أفريقيا على تعزيز المؤسسات ووضع الضوابط والموازين الفعالة، والأطر التنظيمية والقانونية الملائمة، والآليات القوية لإنفاذ القانون، وجميعها يقلل الفساد إلى أدنى حد ممكن. ولكن معظم المناطق الحضرية في أفريقيا تفتقر إلى الإدارة الحضرية الفعَّالة القائمة على الديمقراطية، وذلك نتيجة لعوامل منها التنفيذ المحدود للبرامج الوطنية لتطبيق اللامركزية والغموض الذي يكتنف المسؤوليات الحضرية للحكومات المركزية والمحلية.

١٤٩- ولذلك ينبغي التشديد على الإدارة السليمة في جميع جوانب التوسع الحضري وفي خطة التحول. ويعترف جدول أعمال الموئل بأن المستوطنات البشرية المستدامة لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال سلطات محلية لامركزية خاضعة للمساءلة، وقائمة على مشاركة المواطنين وآمنة من الناحية المالية. ويدعو إلى إدارة حضرية لا مركزية وخاضعة للمساءلة محلياً وتتبع نهج المشاركة المتزايدة من المواطنين في عملية صنع القرار بشأن القضايا التي تؤثر عليهم؛ وإلى قدرة الناس على اختيار أو عزل الأشخاص الذين يمثلونهم وأولئك الذين يحكمونهم؛ وإلى قدر أكبر من الاستقلال المالي المحلي، أي الحرية في تحديد الضرائب ورسوم الاستخدام وتحصيلهما، واقتراض الأموال وانتقاء المقاولين واختيارهم للمشاريع. ويستعرض هذا الفرع من التقرير التقدم المحرز في الإدارة منذ عام ١٩٩٦ ويؤكد على ضرورة اتخاذ إجراء بشأن تطبيق اللامركزية على نحو لا رجعة فيه.

باء- الاتجاهات والعوامل الدافعة – اللامركزية والإدارة

١٥٠- في إطار جدول أعمال القرن ٢١ وجدول أعمال الموئل، تم حشد أوساط المجتمع المدني والحكومات المحلية لكي تكون من أصحاب المصلحة الرئيسيين في مجال التنمية الحضرية وتقديم الخدمات. ومن أجل إشراك المواطنين في التنمية القائمة على المشاركة، اعتمدت معظم البلدان الأفريقية منذ تسعينات القرن الماضي الدساتير والأنظمة الأساسية التي تنص على الحكم المحلي اللامركزي. لكن الأدلة تشير إلى أن الممارسة العملية تطبق اللامركزية بشكل غير كامل على مستوى الدولة (الحكومة المركزية) مقابل السلطات المحلية (الحكومة المحلية) وكذلك بين جميع مستويات الحكومة والمواطنين. وقد زادت هذه اللامركزية غير الكاملة من حدة التوترات في العلاقات المركزية – المحلية مما يهدد تنفيذ التنمية الحضرية المستدامة. وفي بعض البلدان، لا تزال الإدارات اللامركزية للدولة هي تتولى مسؤولية الحكومات المحلية.

جيم- مركزية الموارد المحلية وتمويل الحكومة المحلية

١٥١- يمثل الاستقلال المالي المحلي مؤشراً مهماً للحكم المحلي اللامركزي. لكن معظم المناطق الحضرية لا تزال ضعيفة مالياً ومعتمدة على الحكومات المركزية، وتقدم البيانات الواردة من بوتسوانا مثالاً على ذلك. إن أكبر مصدرين لإيرادات الحكومة المحلية هما منح الحكومية المركزية (تُقدر بنسبة ٧٥ في المائة في معظم المدن) و"الدخل الخاص" للمدن، الذي يكون عادةً من ضرائب أو رسوم الأراضي/العقارات أو من الإيجارات ورسوم الخدمات البلدية مثل إدارة المياه والنفايات. وفي الاقتصادات الحضرية لأفريقيا التي تتسم بطابع غير رسمي إلى حد كبير، تواجه الحكومات المحلية صعوبات في تحصيل الضرائب والرسوم ورسوم المستخدمين من الأعمال التجارية والمقيمين والمؤسسات على حد سواء. والأراضي، التي ينبغي أن تكون مساهماً رئيسياً في الدخل الخاص للمدن، تعاني من سوء الإدارة، فهناك أجزاء كبيرة من المدينة المطورة عمرانياً لا تُدخل في نظام التصنيف، وذلك بوجه خاص في البلدان الخارجة من الصراع والمدن التي تواجه زحفاً حضرياً سريعاً ونمواً في المستوطنات غير الرسمية لكل من الأغنياء والفقراء. ففي ماسيرو مثلاً، لا تحصَّل سوى نسبة ١٠ في المائة من الدخل المتوقع من الأراضي.

دال- الحكومات المحلية المثقلة بالديون

١٥٢- عندما يواجه السكان سوء الخدمات والبنى التحتية المتدهورة، يصبح رفضهم لدفع الضرائب حالة متوطنة، ويمثل عدم الاستعداد للدفع تحدياً كبيراً. وتعتمد السلطات المحلية على الحكومة المركزية في المنح والقروض، ولا سيما لمشاريع التطوير الرأسمالية، لأن نسبة تقارب ٧٠ في المائة من إيرادات مواردها الخاصة تنفق بالفعل على مرتبات الموظفين. وعلى الرغم من ذلك، لا تميل الحكومات المركزية عادة إلى تمكين الحكومات المحلية من تنفيذ عمليات صرف هذه المنح في وقتها. ويتمثل أحد التوجهات المدمرة في عدم قيام الإدارات الحكومية المركزية بالدفع أو تأخرها في الدفع لقاء المياه أو إزالة النفايات أو الخدمات الأخرى التي تقدمها السلطات المحلية إلى مؤسسات الحكومة المركزية. وهذه الحالة تترك السلطات المحلية مثقلة بالديون وعاجزة عن دفع نفقاتها المتكررة، ناهيك عن المشاريع الرأسمالية. وتتمثل التحديات الأخرى في الولايات غير الممولة — وهي حالات يُتوقع أن تقدم السلطات المحلية فيها خدمات لا تُخصص لها منح مقابلة من الحكومية المركزية. ويمكن للحكومات المركزية أيضاً أن تنقض القرارات والاستراتيجيات التي أعدتها السلطات المحلية.

هاء- المحسوبية السياسية والفساد

١٥٣- تتفاقم مشكلة الموارد المالية الحكومية المحلية الضعيفة أيضاً بثقافة المحسوبية السياسية، حيث يتوقع بعض الناخبين أن يكافئهم المرشحون بتقديم خدمات وموارد غير مدفوعة الأجر مقابل الأصوات الانتخابية التي يمنحونها لهم. لذلك، يتم التعايش مع الفساد على جميع المستويات في الحكم. والفساد مشكلة قاتلة، وهو يشكل تهديداً أمنياً، ويساعد التدفقات المالية غير المشروعة التي تصل إلى ٦٠ بليون دولار أمريكي في السنة، كما ذكر سابقاً. وبدون الشفافية والمساءلة في تعبئة الموارد وإدارتها، لن تحرز خطة التحول في أفريقيا تقدماً كافياً.

واو- المصادر البديلة للتمويل

١٥٤- حاولت بعض الحكومات المحلية الأخذ بنظام إدارة ''ادفع نقداً'' أو ''استرداد التكاليف'' أو ''الدفع أولاً بأول''، حيث يدفع المقيمون عند نقطة الاستهلاك للخدمات مثل المياه، والكهرباء، والنقل، ومواقف السيارات، والصحة، والتعليم، ورسوم التسجيل أو أي خدمات عامة أخرى. لكن يبدو أن هذه الخطط تعاقب الفقراء أكثر من الأغنياء. فهناك مشكلة حقيقية فيما يتعلق بالقدرة على تحمل التكاليف والمساواة في تقديم الخدمات البلدية وتحصيل قيمتها. ولذلك فكثيراً ما يحتشد المجتمع المدني والحركات الاجتماعية في معارضة برامج استرداد التكاليف.

زاي- أبرز التجارب مع القروض القائمة على الأداء

١٥٥- من أجل تعزيز أداء السلطة المحلية في تحصيل الإيرادات، وتخطيط الخدمات البلدية وتوفيرها بطريقة شفافة وقائمة على المشاركة وخاضعة للمساءلة، يقوم الشركاء في التنمية والعديد من الحكومات، منذ تسعينات القرن الماضي، بتجريب استخدام المنح المتصلة بالأداء. وقد طبقت هذه المنح في بلدان تمتد من كينيا وموزامبيق (مشروع بروماباوتو – ProMaputo project)، وسوازيلند، وأوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة وزمبابوي (انظر الجدول أدناه) إلى مالي، وإثيوبيا. وقد تم مؤخراً في أثيوبيا تكرار النتائج الإيجابية التي تحققت في مابوتو.

التمويل المحسن للحكومة المحلية: دراسة حالة لمشروع بروماباوتو، موزامبيق

المؤشر	*قيمة سنة الأساس (٢٠٠٦)*	*القيمة المستهدفة (٢٠٠٩)*	*ما أنجز في نهاية المشروع (٢٠١٠)*	*ما سيُنجز في عام ٢٠٢٠*
تحصيل الإيرادات	٣,٥ ملايين دولار أمريكي	٧,٧ ملايين دولار أمريكي (١٢٠ في المائة أكثر من سنة الأساس)	٩,٨ ملايين دولار أمريكي (١٨٠ في المائة أكثر من سنة الأساس)	*
النفايات الصلبة التي تجمع وتوضع في مدفن القمامة	٢٥٣ طن في اليوم.	٦٠٠ طن في اليوم.	٦٥٠ طن في اليوم (في عام ٢٠١١)	*
متوسط المدة اللازمة لتجهيز طلب جديد للحصول على ترخيص بناء	٨ أشهر	٣ أشهر	٢٨ يوماً	*
اكتمال المراجعة النهائية للحسابات في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية وإتاحتها للعامة.	لم تُنجز	سنوي	أنجز للأعوام ٢٠٠٨، و٢٠٠٩، و٢٠١٠	*

المصدر: انظر

http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/16187076/mozambique-promaputo-maputo-municipal-development-program-project.

١٥٦- وفي إثيوبيا، قدمت وزارة التنمية الحضرية والإسكان والتشييد الدعم للمِنح المتصلة بالأداء في ١٩ سلطة محلية، واستفاد بشكل رئيسي من هذه المنح ٢,٨٥ مليون شخص (٥٠ في المائة منهم من الإناث) من حيث إمكانية الحصول على المياه المحسنة، والاستفادة من الصرف الصحي، والطرق، وشبكات الصرف، والتخلص من النفايات والأسواق الجديدة. وفي نهاية المشروع، زادت جميع المدن المشاركة ''إيرادات مصادرها الخاصة'' بنسبة ١٣٥ في المائة بين فترتي ٢٠٠٨/٢٠٠٩ و٢٠١٢/٢٠١٣. وبحلول فترة ٢٠١٢/٢٠١٣ أنجزت جميع المدن أعمالها المتأخرة في مراجعة الحسابات (تراوح التأخير بين خمس وسبع سنوات في عام ٢٠٠٨) وقدمت آراء غير مشفوعة بتحفظات للمراجعة الخارجية للحسابات للعامين ٢٠١٢/٢٠١٣ في وقتها المقرر. وكذلك ازدادت المنح المقدمة من الحكومة المركزية بمقدار مماثل. وهكذا، ستزداد منح الحكومية المركزية والإيرادات الخاصة إذا توفر نمو اقتصادي مستدام وإدارة سليمة.

١٥٧- وفي المدن الكبرى في بنن، في الفترة بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٤، تجاوز مشروع الإدارة اللامركزية أهدافه المتوقعة لتحصيل الإيرادات. وفي السنغال، وبعد تطبيق اللامركزية، ساعدت المخاطبة البسيطة في الشوارع على تحسين تقديم الخدمات وإعداد الفواتير الضريبية. ونتيجة لذلك، ازداد إصدار فواتير الضرائب البلدية بنسبة ٥٠ في المائة، بمعدلات تحصيل بلغت ٩٠ في المائة. وسُجلت نتائج مماثلة في بوركينا فاسو، وغينيا، وموريتانيا، وتوغو.

١٥٨- وحققت هذه البرامج التجريبية تحسناً في تحصيل الإيرادات، وفي بناء القدرات وتقديم الخدمات، ويعزى هذا إلى حد كبير إلى نهجها القائمة على المشاركة و''التعلم بالممارسة'' والمدفوعة محلياً، وإلى الدعم السياسي، والاستقرار، والقدرة على التنبؤ، والمكافآت الواضحة للموظفين الذين يحققون الأهداف المطلوبة منهم. وتبرز البرامج التجريبية أيضاً ضرورة تكييف البرامج لتناسب أنواعاً مختلفة من المدن، لأن المدن الكبيرة الرئيسة تكون بمعزل عن المدن المتوسطة والصغيرة. إلا أن استدامة هذه التدخلات لا يمكن تقييمها تقيماً كاملاً إلا بعد انتهاء التمويل المقدم من الشركاء في التنمية. وهذه هي النقطة الحاسمة: ستعتمد الاستدامة على النمو المستمر في الاقتصادات الحضرية والوطنية لتوفير قاعدة الإيرادات التي يمكن للحكومات المركزية أن تستمر على أساسها في تقديم المنح المرتبطة بالأداء.

حاء- الولايات غير الممولة

١٥٩- يحدد السياق الوطني طبيعة هذه المنح وهيكلها. وتشمل صيغة الحصة العادلة للحكومة المحلية في جنوب أفريقيا مبادئ وعناصر الإنصاف، فضلاً عن عوامل تصحيح للإيرادات الخاصة، ويبدو أنها ممارسة جيدة. وتتركز الممارسة الجيدة لهذه الصيغة على استعراض مستمر قائم على المشاركة والشفافية، لمراعاة الظروف المتغيرة، والأنواع المختلفة من البلديات، ولتقليل حدوث الولايات غير الممولة، أي الحالات التي يُتوقع فيها من السلطات المحلية تقديم خدمات لم تُخصص لها منح ملائمة.

طاء- الاقتراض

١٦٠- تمثل القدرات القانونية والمؤسسية للاقتراض وتحديد رسوم الخدمات من الجوانب الأساسية للإدارة اللامركزية القائمة في العديد من البلدان. ولكن عموماً، لا يمكن للسلطات المحلية أن تقترض أو تحدد الرسوم إلا بموافقة الحكومة المركزية. وفي الممارسة العملية، تكون الأهلية الائتمانية للسلطات المحلية ضعيفة، لا سيما في الأماكن التي لا تتمتع فيها الحكومة المركزية بالأهلية الائتمانية على نحو مماثل. وفي بعض الحالات، يمكن للحكومات المركزية أن تمنع تحديد التعريفات المجدية مالياً وإنفاذ الرسوم المستحقة للسلطات المحلية. وهذا يُوقع

العديد من السلطات المحلية في فجوة مالية كبيرة – فتكون مثقلة بالديون وعاجزة عن سداد المدفوعات للمشاريع الرأسمالية، والمرتبات وتكاليف الخدمات التي تقدمها.

ياء– الاستغلال التجاري والخصخصة

١٦١- إذا كانت الاتجاهات العالمية مؤشراً دقيقاً، فقد يستمر توسع عمليتي الاستغلال التجاري للخدمات و ''الدفع أولاً بأول'' (العدادات الذكية للمياه والكهرباء على سبيل المثال). ولتعزيز فرص النجاح لهذه البرامج، يتعين على الحكومات المحلية أن تستثمر بقدر أكبر في الإدارة القائمة على المشاركة، وأحد أمثلتها هو وضع الميزانية بشكل تشاركي. وينبغي إقامة الحوار المعزز مع أصحاب المصلحة في الاقتصاد غير الرسمي من أجل تحويله إلى مساهم وشريك رئيسي في تقديم الخدمات وتنفيذ البنى التحتية، وإقامته أيضاً مع الأسر المعيشية الفقيرة، من أجل ضمان التسعير على نحو ميسور ومنصف. وينبغي أن تزيد قاعدة الإيرادات للحكومات الوطنية والمحلية بمعدل أسرع من زيادة الاحتياجات، كما ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لتحصيل كافة الديون المستحقة للسلطات وتوسيع نطاق الممارسات الجيدة القائمة.

كاف– الإدارة القائمة على الابتكار

١٦٢- شهدت جميع أنحاء القارة الأفريقية، نمواً في مجال يمكن أن يُنظر إليه على أنه ''ابتكارات مُقتصِدة''، وجرى فيه تكييف تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لإتاحة التحويلات المالية، والتسويق، والدفع مقابل السلع والخدمات. وعلى الرغم من أن الابتكارات المقتصدة هذه قد تعتبر توسعاً للقطاع الخاص في توفير الخدمات، لكنها حققت الفوائد على المدى القصير للكثيرين في أسفل هرم التنمية في أفريقيا، عن طريق تيسير قدر أكبر من الإدماج المالي، وإمكانية الحصول على المعلومات والخدمات، والمشاركة في النشاط السياسي والإدارة، والاستفادة من خدمات التعليم والصحة، فضلاً عن فرص في الأعمال التجارية. ويدرك معظم البلدان المزايا المترتبة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ولكنها لم تستفد حتى الآن استفادة كاملة من هذه التكنولوجيا ومن الابتكارات الجديدة في مجالات الحكومة الإلكترونية، والتشريعات الإلكترونية، والصحة الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، والتجارة الإلكترونية. ولا تزال البرامج الوطنية في تلك المجالات في مراحلها الأولى. فعلى سبيل المثال، تمثل سياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في بوتسوانا (مايتلامو) برنامجاً شاملاً يتضمن توسيع نطاق الوصول إلى شبكة الإنترنت والتدريب المجاني للفقراء على استخدام الحواسيب. لكن توفر المهارات والبنى التحتية لا يزال من بين التحديات الرئيسة التي تواجه هذه البرامج. وكذلك يسرت النظم المجتمعية الإدارة الحضرية وعمليات التنمية بوسائل مبتكرة وفعالة من حيث التكلفة (الإطار ١٢).

الإطار ١٢

دور المجتمع في التنمية الحضرية – *أوموغاندا في رواندا*

أوموغاندا (تُترجم إلى الاجتماع من أجل تحقيق النتائج) هي مثال لنهج المشاركة المجتمعية في التنمية الحضرية. ففي الثقافة التقليدية، يستدعى أفراد المجتمع المحلي أسرهم وأصدقاءهم وجيرانهم لمساعدتهم على إنجاز أي مهمة صعبة. ولا تقتصر منافع *أوموغاندا* على الفوائد الاقتصادية وحدها؛ بل تبني مشاركة المجتمع وتعزز التماسك بين الأشخاص الذين يأتون من خلفيات ومستويات مختلفة. وبجني ثمار عمل المتطوعين وبامتلاك المزيد من رأس المال للاستثمار في البلد (أكثر من ٦٠ مليون دولار أمريكي منذ ٢٠٠٧) تساهم *أوموغاندا* في النمو والتنمية. وتشمل المشاريع الناجحة بناء المدارس والمراكز الطبية، والمحطات الكهرمائية، وإعادة تأهيل الأراضي الرطبة، وتهيئة أراضي زراعية عالية الإنتاجية.

المصدر: تقرير رواندا الوطني للموئل الثالث (Rwanda Habitat III National Report, p. 38).

لام- الإدارة وسيادة حكم القانون

١٦٣- كثيراً ما تنزع المصداقية عن التخطيط الحضري والقوانين الإدارية لكونها قديمة وغير ضرورية أو مناسبة من الناحية الاجتماعية. وتلزم اتفاقات جديدة لتصميم أنظمة إدارة حضرية تكون ضرورية ومهمة من الناحية الاجتماعية: الاتفاقات والقوانين الملزمة للقادة والمواطنين العاديين على حد سواء.

ميم- الشراكات المحلية والإقليمية والدولية.

١٦٤- إدراكاً لأن التوسع الحضري والنمو الحضري يصاحبهما انتشار المستوطنات العشوائية ونشوء فجوة كبيرة في توفير البنى التحتية، يلزم إدخال تغيير جوهري للسياسات والمواقف المتعلقة بالشراكات الإنمائية الدولية. وسيلزم التركيز بشكل أقوى على التنمية الحضرية من أجل تقاسم الخبرات وتعبئة الموارد من أجل البنى التحتية وبناء القدرات.

١٦٥- والشراكات مهمة للمشاريع الحضرية الكبيرة التي تعتمد فيها السلطات المحلية الحضرية على الحكومة المركزية للاقتراض ولتنفيذ المشاريع أو تحويل القروض إلى السلطات المحلية الحضرية. وفي أنغولا، لا تزال إدارات الحكومة المركزية توفر الإدارة الحضرية وتقدم الخدمات. وجرى تمويل مشاريع من قبيل مشروع التنمية الحضرية للإسكان (مدينةكيلامبا) في لواندا الذي أنجز في عام ٢٠١٢ بقيمة ٣,٥ بلايين دولار أمريكي من القروض الخارجية. وبالمثل، فمشروع أديس أبابا للسكك الحديدية للنقل الخفيف في المناطق الحضرية، والذي أنجز في العام ٢٠١٥ بكلفة ٤٧٥ مليون دولار أمريكي، جرى تمويله من قروض خارجية عن طريق الحكومة المركزية. أما مشروع تحسين الطريق السريع بين نيروبي وثيكا (الإطار ١٠) فتم تمويله جزئياً باستخدام القروض المقدمة إلى الحكومة الكينية من مصرف التنمية الأفريقي. ومن المهم أن تعتمد مشاريع البنى التحتية المستقبلية التكنولوجيا المنخفضة الكربون، ولا سيما في مجالات الإسكان، والطاقة، والنقل، والمياه والصرف الصحي، فضلاً عن التقليل إلى أدنى حد ممكن من أعباء الديون من أجل الأجيال القادمة.

نون- النطاق المحدود للقدرات

١٦٦- تواجه معظم الحكومات الوطنية والمحلية في أفريقيا قيوداً تقنية وبشرية ومالية في التخطيط للتوسع الحضري السريع وإدارته. وكذلك يكون أداء التخطيط والإدارة والتشريعات والحوكمة للمجال الحضري ضعيفاً بالمقارنة إلى معدل التوسع الحضري السريع، ولذلك فهي لا تزال غير مستعدة لإدارة التوسع الحضري الجاري أو المتوقع.

سين- القيود المتعلقة بالبيانات والمعارف

١٦٧- يضع هذا التحدي قيوداً أمام الاستراتيجيات والخطط وعمليات اتخاذ القرارات القائمة على الأدلة، ويحول دون صياغة الرؤية ورصد التنفيذ وتقييمه في الأجل الطويل.

عين- التعاون والتآزر بين المستويات المختلفة للحكومة

١٦٨- يلزم إبرام عقد بين الحكومات المحلية والمركزية يتناول الأهداف والنتائج على أن تصاحبه أطر ومؤشرات للمساءلة. ويؤدي تعدد البرامج والمبادرات السياساتية التي كثيراً ما تكون متناقضة إلى تكبيل قدرات السلطات المحلية ومنعها من العمل بفعالية.

فاء- الهياكل الإدارية لم تهيأ للتوافق مع التنمية

١٦٩- في كثير من الأحيان، لا تكون الهياكل الإدارية مهيأة ومرنة بما يكفي لملاءمة الدور الجديد الذي ينبغي أن تقوم به المدن. فهذه الهياكل لا تزال ثابتة، في حين يأخذ التوسع الحضري بالتحويل السريع للتشكيلات المكانية، ولا تهيأ هذه الهياكل على النحو الذي يتلاءم مع الدور المتوقع لتجميع المدن.

صاد- عدم وضع التخطيط المحلي في سياقه داخل التخطيط الوطني

١٧٠- لا تراعي البلدان التوسع الحضري في خططها الإنمائية الوطنية باعتباره توجهاً شاملاً ومستَعرَضاً. ولا يلقى الدور الذي تضطلع به المناطق الحضرية والتوسع الحضري في عملية التنمية إلا باهتمام محدود من مخططي التنمية الوطنية والاقتصادية.

١٧١- وعند التخطيط للأراضي الوطنية، ينبغي أن تستند السياسات الحضرية الوطنية إلى إجماع وطني للتوصل إلى نموذج متمايز بشكل مناسب في الحوكمة والإدارة الحضريتين. وهذا يعني أن المدن الصغيرة ذات الاقتصادات والأعداد السكانية الصغيرة لا يمكنها أن تعمل مثل المدن الثانوية أو المراكز الحضرية الكبرى، ولذلك يتعين على الحكومات الوطنية على مستوى المقاطعات/ البلديات أن تقوم بدور فاعل في متابعة تنفيذ اللامركزية الموضوعية والوظيفية والمالية للمناطق الحضرية الكبرى والمدن الثانوية. وينبغي أن تحدد السياسات الحضرية الوطنية الأساس المنطقي لتنفيذ اللامركزية على مراحل مع توسع القدرات المؤسسية للسلطات المحلية، وينبغي رصدها في جدول أعمال منهجي للإصلاح المالي والتشريعي.

قاف- المسائل والاتجاهات المتعلقة بالسياسات

١٧٢- يتعين على البلديات، في سياق تقديمها للخدمات وتوسيع نطاق سياسات استرداد التكاليف، أن تواصل معالجة التحدي الثلاثي الأبعاد، المتمثل في تيسر الكلفة، وعدم الاستعداد للدفع وعدم الاستعداد لإنفاذ عملية السداد. وكذلك ينبغي على الحكومات والبلديات المشاركة بشكل أكبر مع المواطنين لكفالة عدم المساس بالحقوق، وتعزيز تيسير التكاليف والإنصاف، وتجنب التوترات الاجتماعية التي تشهدها بعض المدن، لا سيما تلك فيما يتعلق بخصخصة الخدمات. وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من أن الحكومات والبلديات تولي أهمية أكبر للحلول المحلية الرامية إلى التصدي لهذه التحديات، فالأنماط غير المستدامة للتوسع الحضري تتجاوز، إلى حد كبير، المحتوى المحلي والوطني وتمتد إلى النظم الدولية المتعلقة بالإدارة والتجارة والتنظيم.

١٧٣- وبالنظر إلى أن القوة المالية للمدن تمثل عنصراً أساسياً من عناصر الإدارة الحضرية والقدرة على توفير الخدمات، ينبغي التركيز بقدر أكبر على زيادة حصة توليد ''الإيرادات الخاصة'' للمدن ونصيب الفرد من الدخل المتاح للإنفاق. وبالمثل، ينبغي أن يركز الرصد في المستقبل على تتبع التحسن في حصة الإيرادات الخاصة من الإيرادات الكلية. واستناداً إلى الخبرة المكتسبة من البرامج التجريبية التي تنفذها بعض البلدان بالشراكة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين منذ تسعينات القرن الماضي، هناك مجال لتوسيع استخدام المنح القائمة على الأداء إلى الحكومات المحلية. وينبغي أن يكون الأداء في زيادة الإيرادات الخاصة المتأتية من الأراضي الحضرية مؤشراً مركزياً للأداء.

١٧٤- وتعاني الأراضي، التي يمكن أن تكون مصدراً رئيسياً للإيرادات للسلطات المحلية، من سوء الإدارة. وينبغي للدول الأعضاء أن تمكن السلطات المحلية من زيادة الاستثمار في الإدارة الفعالة للأراضي وتحصيل

الإيرادات وتسجيل قيمة الأراضي على النحو الأمثل. ويجب أن تسعى الحكومات المركزية، في علاقاتها مع الحكومات المحلية، إلى كفالة عدم وجود ولايات غير ممولة.

١٧٥- وستدعو الحاجة إلى تعزيز تنمية القدرات والتعاون المتعدد المستويات من أجل تحسين القدرات والأداء للحكم الوطني والمحلي. ويلزم فتح مسارات جديدة لدعم البحوث والتنمية في الجامعات الأفريقية. وسيتطلب جدول أعمال التحول الهيكلي ابتكارات محلية لحل المشاكل المحلية بطرق تتطلب بناء الثقة وإقامة الشراكات بين الحكومات والجامعات والقطاع الخاص.

١٧٦- وتكشف التقارير الوطنية التي تقدم للموئل الثالث، أن مشاركة عامة السكان في عمليات تخطيط التنمية الحضرية وما يقابلها من عمليات وضع السياسات لا تزال ضئيلة في العديد من البلدان الأفريقية. وفي هذا الصدد، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تستحدث وتقوم بإنفاذ العمليات التي تتيح للمواطنين، بمن فيهم الفئات الضعيفة، المشاركة في التخطيط وصنع السياسات في مجال التنمية. وهذا يدعو إلى إصلاح عميق للإدارة الحضرية ينشئ الآليات المناسبة لتداول الآراء، والوساطة في النزاعات، والتعاون، والإنتاج المشترك والتعلم التعاوني بحيث تُتخذ أفضل القرارات الممكنة في تنمية المدن.

سابعاً- الخلاصات والتوصيات

ألف- التوسع الحضري من أجل التحول الهيكلي

١٧٧- يقدم النمو والتوسع الحضريان السريعان فرصة غير مسبوقة لتسريع تحول أفريقيا وقدرتها على التصدي لتحدياتها الإنمائية. وتشير الأدلة المستمدة من جميع أنحاء العالم إلى أن الربط بين التنمية الاقتصادية والحضرية يولد تفاعلات إيجابية أو آثاراً عَرَضية تحسن من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي.

١٧٨- وتؤكد المعلومات المقدمة في التقارير الوطنية للموئل الثالث وكذلك الأصوات التي برزت في الاجتماعات التشاورية الإقليمية أنه، بالمقارنة مع ما كان الحال عليه قبل ٢٠ عاماً، يظهر الآن تقدير أكبر في جميع أنحاء أفريقيا لعدم إمكانية تجاهل النمو الحضري والتحول الحضري. ويظهر توافق أكبر بين الحكومات الأفريقية حول رؤية تحويلية من الناحية الهيكلية لقارة آمنة ومتكاملة ومزدهرة، على النحو الذي عبَّرت عنه خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣. وبناء على ذلك، ينبغي لصانعي السياسات تسخير هذه القوة الدافعة من أجل تحفيز المواطنين وتعميم قضايا التوسع الحضري والإدارة الحضرية في جميع البرامج الإنمائية والقطاعية الوطنية.

١٧٩- ويؤكد هذا التقرير مرة أخرى استمرار صلاحية المبادئ والأهداف الواردة في جدول أعمال الموئل وأهميتها بالنسبة للخطة الحضرية الجديدة. وكذلك يؤكد هذا التقرير مجدداً على أهمية الإسكان والتنمية الحضرية المستدامة للنمو والتحول الهيكلي في أفريقيا. وسيجري تفعيل خطة العام ٢٠٦٣ في عصر حضري سيسود فيه الطابع الحضري على ٥٠ في المائة من أفريقيا بحلول عام ٢٠٣٥، وستستأثر القوة العاملة الحضرية التي سيبلغ عددها ١,١ بليون شخص (أكثر من الهند أو الصين) بقدر كبير من الإنتاج والاستهلاك العالميين. وبالتالي، فإذا أُحسن تخطيط النمو والتوسع الحضريين، فسيتيحان فرصاً لإيجاد فرص عمل لائقة، وتحسين مستويات المعيشة والتنمية المستدامة.

١٨٠- وللاستفادة من التوسع الحضري وتسخيره من أجل التحول الهيكلي، ستحتاج المدن والمستوطنات البشرية إلى تخطيط جيد وإدارة جيدة على نحو يتماشى مع أهداف التنمية الوطنية. وهذا يدعو إلى تعميم التوسع الحضري في التخطيط الإنمائي الوطني. ويتطلب أيضاً وضع سياسات حضرية وطنية لإنشاء إطاراً

لاستراتيجيات واستجابات نحو التوسع الحضري المستدام. ومن الضروري للغاية التحضير للنمو الحضري المستقبلي من خلال التخطيط والإدارة وسن التشريعات في المجال الحضري، بما في ذلك في المناطق الحضرية المتوسطة، التي يُتوقع أن تشهد معظم النمو الحضري في أفريقيا.

باء- الاتجاهات الديمغرافية وإجراءات السياسة العامة

١٨١- تظهر البيانات المستمدة من التقارير الوطنية للموئل الثالث وتوقعات الأمم المتحدة السكانية في العالم أنه على مدى فترة السنوات الخمس وعشرين الممتدة من ١٩٩٠ إلى ٢٠١٥، ظل النمو الحضري في أفريقيا يرتفع بوتيرة ثابتة، بمتوسط ٣,٤٩ في المائة، مع ارتفاع معدل التوسع الحضري بمتوسط سنوي بلغ ١,٠٣ في المائة. وستظل العوامل الرئيسة المحركة للنمو الحضري السريع هي الزيادة الطبيعية، والهجرة من الأرياف إلى المدن، والهجرة الإقليمية وإعادة التصنيف الإداري للمناطق الحضرية المحيطة بالمدن، وإعادة تصنيف المستوطنات الريفية إلى مناطق حضرية. وتشمل السمات الديمغرافية الرئيسة الأخرى الأفضلية للمدن الكبرى، وطفرة أعداد الشباب وتصاعد الطبقة المتوسطة؛ والتنوع فيما بين المناطق، وداخل البلدان، وداخل المدن؛ وانخفاض معدلات الخصوبة والوفيات؛ وزيادة متوسط العمر المتوقع وتحسن مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة، بما في ذلك للفتيات.

١٨٢- ولا تزال ظلت المدن الكبرى في القارة آخذة في النمو. ومعظمها مدن ساحلية منخفضة وذات توجه عالمي ستتطلب بنى تحتية تقلل من مخاطر تغير المناخ وارتفاع مستوى سطح البحر. ولكن النمو والتوسع المستقبليين للمناطق الحضرية سيكونان في المدن الصغيرة والمتوسطة، وبشكل رئيسي في المناطق الداخلية. وهذا يدعو إلى تدخلات مصنفة من أجل رفع مستوى القدرات والبنى التحتية في جميع أنواع المدن، ولتعزيز التنمية التي تُدمج المدن الصغيرة والاستثمارات الزراعية الريفية.

١٨٣- ويتفق جميع أصحاب المصلحة الذين تمت استشارتهم على أن أفريقيا يجب أن تحول الطفرة في أعداد شبابها إلى عائد ديمغرافي وأن تتفادى تحويل هذه الطفرة إلى عائق ديمغرافي. ولكي يحدث هذا، سيلزم الاستثمار في البنى التحتية الاجتماعية والمهارات البشرية، ولاسيما في مجالات مباشرة الأعمال الحرة، والعلوم، والهندسة والتكنولوجيا لتزويد الشباب الأفريقي بالقدرات على المنافسة في عالمٍ يأخذ في العولمة على نحو متزايد، علاوةً على إيجاد الوظائف لهؤلاء الشباب.

جيم- الإنتاجية الاقتصادية عن طريق التوسع الحضري

١٨٤- شهدت أفريقيا منذ تسعينات القرن الماضي معدلات نمو اقتصادي بلغت في المتوسط أكثر من ٣ في المائة نتيجة للاستقرار السياسي، وتحسن السياسات، وتطوير الإدارة، وثبات الأسواق المحلية في مجال الخدمات، والاستثمارات في البنى التحتية، وارتفاع أسعار السلع الأساسية بسبب الطلب من بلدان مجموعة البريكس. ولكن هذا النمو لم يتحول إلى فرص عمل، ولم تقتسم منافعه على نحوٍ منصف. وجرت تلبية متطلبات السوق الحضرية الآخذة في الاتساع للسلع والخدمات عن طريق تزايد الواردات التي تشمل الأغذية الأساسية من الحبوب التي يمكن إنتاجها محلياً. ويبين التحليل أنه لكي يكون التوسع الحضري في أفريقيا مستداماً، وقادراً على تحقيق التحول الهيكلي المتوخى في خطة العام ٢٠٦٣، تلزم الاستثمارات في مجال إضفاء طابع التصنيع على الزراعة على أن تستفيد هذه الاستثمارات من ميزات الصلات الريفية – الحضرية في المدن الصغيرة والمتوسطة، مع التركيز على القيمة المضافة، والتكامل الإقليمي، والتنويع، وزيادة إنتاجية العمل في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وفي الاقتصاد غير الرسمي.

١٨٥- ولكي تتمكن أفريقيا من تسخير الإمكانيات الكبيرة للتوسع الحضري والنمو الحضري ولتخفيف الآثار الضارة الحقيقية والمحتملة، ستلزم التدخلات المنسقة للسياسات في ما لا يقل عن أربعة مجالات مترابطة تتعلق بالسلامة المالية الحضرية: المؤسسات والإدارة في المناطق الحضرية؛ الصحة المادية والتخطيط والتصميم المكانيان؛ الإرادة السياسية؛ والالتزام. ويركز الفرع التالي على هذه المجالات.

دال- التوسع الحضري الشامل للجميع من أجل بناء مجتمعات شاملة

١٨٦- منذ عام ١٩٩٦ وفي سياق الأهداف الإنمائية للألفية، وعن طريق العمل مع الشركاء الدوليين، استثمرت بلدان كثيرة في تحسين الصحة الحضرية وخدمات المياه والصرف الصحي، مما أدى إلى تخفيض نسبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة. ولكن كمية الخدمات ونوعيتها وتيسر كلفتها، وكذلك الأراضي والإسكان تظل قضايا رئيسية بالنسبة للأغلبية. وأدى اللجوء المتزايد إلى الاستغلال التجاري والحلول التي يقودها القطاع الخاص في توفير البنى التحتية الحضرية، والإسكان، والمياه، والأمن والخدمات الأخرى إلى تزايد تجزؤ الأحياء الحضرية والأحياء المسيجة والفوارق بين الأغنياء والفقراء. وتشير هذه التجارب والأدلة إلى ضرورة تنفيذ الدولة لقدر أكبر لا أقل من التدخلات لتحقيق التوازن في الفجوات المتعمقة وغير المستدامة التي تسببها حلول القطاع الخاص.

١٨٧- وبالإضافة إلى ذلك، تُحَث السلطات المركزية والمحلية على اتباع نهج قطاعي شامل لمعالجة توفير الأراضي والمساكن: الاختناقات من جانب العرض (الأراضي، ومواد البناء)، والإدارة، والأطر المؤسسية والتمويل. وهذا يتطلب التنسيق القائم على استراتيجيات تشاركية واضحة على جميع المستويات والقطاعات في المجتمع والاقتصاد.

١٨٨- تبين الأدلة التي تم تحليلها لهذا التقرير أن المدن المنتجة والآمنة تميل إلى أن تكون مدناً تتميز بالتوزيع المنصف للأراضي والخدمات. ويتعين اتخاذ التدابير لتوسيع إمكانية الاستفادة من الأراضي والمساكن الميسورة التكلفة. وهذا يشير إلى أهمية وضع الأولوية لتعزيز أمن الحيازة، لا سيما بالنسبة للفقراء، وبأهمية الاعتراف بآفة استيلاء الأغنياء والمطورين على الأراضي بالتواطؤ مع السياسيين والمسؤولين الفاسدين ومواجهة هذه الآفة.

هاء- الإدارة اللامركزية، وتمكين المواطنين، وتعبئة الموارد.

١٨٩- تؤكد بيانات التقارير الوطنية للموئل الثالث أن المدن المستدامة هي المدن التي تكون لجميع المواطنين وليس لقلة منهم فقط. ويمكن تحقيق ذلك من خلال الإجراءات التي تعزز المزيد من المشاركة لجميع المواطنين في الحوكمة والإدارة الحضريتين على الصعيد المحلي. وفي الوقت نفسه، ينبغي للحكومات الوطنية أن تعزز اللامركزية في الحكومة المحلية والإدارة الحضرية بالسبل التي تمكِّن المدن والمواطنين - سياسياً ومالياً وتقنياً - في جميع جوانب الحياة اليومية، وفي توفير المأوى والمستوطنات البشرية المستدامة (السكن والأرض والتمويل والبنى التحتية والخدمات الاجتماعية، وغيرها).

١٩٠- وقد سنت الحكومات القوانين والدساتير التي يمكن أن تؤدي إلى إعادة التوزيع والتحول في مجالات إصلاح الأراضي وإدارتها، والمساواة بين الجنسين وتحقيق اللامركزية في الحكومة المحلية. ولكن التقارير الوطنية للموئل الثالث، وأدلة البحوث ومساهمات المجتمع المدني تُشير إلى أن قضايا الإنصاف (لا سيما للنساء فيما يتعلق بمسائل الأراضي)، والتمكين، ونقل الملكية لا تزال تمثل ثغرات رئيسة في المناقشات المتعلقة بالسياسات والممارسات الإنمائية والحياة اليومية. ويتطلب حل المشاكل الحضرية المتعددة المتعلقة بالفقر، والشؤون الجنسانية،

والدخل، والتفاوتات الاجتماعية التي تعاني منها أفريقيا تمكيناً كافياً ولا رجعة فيه لجميع المواطنين، لا سيما النساء والعاملون في الاقتصاد غير الرسمي، وساكنو المستوطنات العشوائية والأحياء الفقيرة. وعلى النحو المعترف به في خطة أفريقيا لعام ٢٠٦٣، ينبغي تقديم الدعم للاقتصاد غير الرسمي لتنشي إضافة القيمة وفرص العمل اللائق باعتبارها من الأولويات.

١٩١- والأرض، التي يمكن أن تكون المصدر الرئيسي لإيرادات السلطات المحلية الحضرية، تعاني من سوء الإدارة. وينبغي أن يستمر التركيز على تعزيز قدرات الحكومات المحلية في مجال توفير الخدمات، وزيادة حصة إيراداتها الخاصة ونصيب الفرد من الدخل المتاح للإنفاق. وسيتطلب هذا تنفيذ الحكومات المركزية لمزيد من الاستثمارات في الإدارة الفعَّالة للأراضي وتحصيل الإيرادات وتسجيل قيمة الأراضي على النحو الأمثل والتصدي للفساد في مجال إدارة الأراضي.

واو- البيئة والتصاميم المكانية والبنى التحتية الشاملة للجميع

١٩٢- مع تزايد التوسع الحضري، ونمو الاقتصادات، ونشوء الطبقة المتوسطة، يرجح أن يتفاقم تزايد أنماط الاستهلاك المعقدة وما يصاحبها من مشاكل البنى التحتية والنقل والتنقل والنفايات. ويُبين تحليل دراسات الحالة أن بناء المزيد من الطرق الأكبر حجماً لن يحل مشاكل التنقل والازدحام. وتنجح في حل هذه المشاكل الإجراءات الثلاثية التي توسع نظم النقل العام التي تتسم بتكلفة منخفضة وتواتر سريع لتعزيز تنقل الأغلبية من الفقراء. ولكن، من أجل تقليل الاختناقات المرورية، والازدحام والمشاكل الاجتماعية والبيئية ذات الصلة بها، سيلزم اتخاذ إجراءات لتقييد استخدام الأغنياء للسيارات — مثلاً من خلال الغرامات الاقتصادية، والرسوم، والإقصاء المكاني، والرسوم الباهظة لمواقف السيارات. ولن يحقق هذان التدخلان أقصى فوائدهما إلا إذا اقترنا بتدخلات محددة لتخفيض الزحف الحضري العشوائي لصالح المدن المدمجة، والكثافة العالية، والمساحات العامة المخصصة للمشاة والحافلات والمركبات والترام والدراجات. وهذه التدخلات سياسية، وليست فنية: فيجب أن تتوفر الإرادة السياسية وتغير السياسات والمواقف من قادة الحكومات الوطنية والمحلية للالتزام بهذه الأطر السياسية التي يمكن بها جني ثمار التخطيط التقني.

زاي – مستقبل الاقتصادات الحضرية الخضراء

١٩٣- مع وعي أفريقيا بأن العالم يدخل في مرحلة الاقتصادات المنخفضة الكربون، ليس أمامها أي خيار سوى إعادة هيكلة نفسها وفقاً لذلك. ومن الضروري مضاعفة الإجراءات الرامية إلى الاستثمار في النمو الأخضر والتوسع في تكنولوجيا الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، والطاقة الحرارية والوقود الأحيائي وفي استخدام هذه التكنولوجيا عن طريق الحوافز المؤسسية، والضريبية، والمالية، فضلاً عن الاستثمار في البنى التحتية والتعليم. وبالنظر إلى ما تتمتع به الحكومات الحضرية المحلية من سلطات تنظيمية، والدور الذي تقوم به كجهة عمل، وجهة تقديم واستهلاك للسلع وخدمات (السلطة المحلية المنقسمة)، يمكن لها أن تتولى دوراً رائداً في تعميم ممارسات الاقتصاد المنخفض الكربون. وهذا عائد لم يُستفد منه استفادة كاملة، ولا ينبغي للحكومات الاستمرار في تجاهله أو تقويضه.

حاء- الإجراءات الشاملة

١٩٤- تم تحديد مسائل الإدارة، والشؤون الجنسانية، وجمع البيانات، والتحليل الفعال والرصد باعتبارها مسائل شاملة في جميع الجوانب المتعلقة بالإسكان والمستوطنات البشرية، وينبغي أن تُدمج في جميع إجراءات السياسات. وينبغي تعزيز إنتاج الإحصاءات الجيدة لسكان المناطق الحضرية وإجراء البحوث المتعلقة

بالمستوطنات البشرية والتنمية المستدامة من أجل توفير الدقة في جمع البيانات، وفي توسيع جودة التحليل وتعميقها، ولتوفير البيانات بطريقة قابلة للاستخدام لجمهور أوسع من مقرري السياسات وأصحاب المصلحة. وتلزم أيضاً بيانات أفضل بشأن المتغيرات ذات الأهمية الحرجة للاقتصاد غير الرسمي ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وللمدن ومساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي، والهجرة الدائرية والتنقل الحضري، وللتقديرات الدقيقة للمساهمات التي تقدمها قطاعات الخدمات والمعاملات الرقمية في اقتصاد أفريقيا.

١٩٥- وفي جميع أنحاء أفريقيا، تم تكييف الفرص المتاحة من توسيع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتحسينها من أجل إتاحة التحويلات المالية، والتسويق، والدفع مقابل السلع والخدمات، والتعبئة السياسية، والتفاعل الاجتماعي. ولكن كثيراً من السلطات المركزية والسلطات المحلية لم يحقق حتى الآن الاستفادة الكاملة من مزايا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والابتكارات الجديدة لأغراض نشرها في مجالات الحكومة الإلكترونية، والتجارة الإلكترونية، والتشريعات الإلكترونية، والصحة الإلكترونية، والتعليم الإلكتروني، والتجارة الإلكترونية. وينبغي الإسراع في الاستثمارات الموجهة إلى البنى التحتية، والتعليم، وبناء القدرات في هذا القطاع.

المراجع

African Union Commission (2014). Common African Position (CAP) on the post-2015 development agenda. March 2014. Addis Ababa: The African Union. www.africa-union.org [last visited 28 February 2016].

Beacon (2014). Urban solid waste characteristics and household appetite for separation at source in Eastern and Southern Africa. Habitat International, vol. 43 (2014), pp. 152–162, available from doi :http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.001.

Development Workshop (2014). Cacuaco Atlas, July 2014. Luanda: Development Workshop, pp. 4–5.

Ghana Statistical Office (2010). Population and Housing Census 2010.

Global Land Tool Network (2014). Addressing the information requirement for the urban poor: STDM pilot in Uganda – Brief 1/2014. Nairobi: UN-HABITAT/Global Land Tool Network.

Kessides, C. (2006). The urban transition in Sub-Saharan Africa: implications for economic growth and poverty reduction. Washington DC: The Cities Alliance.

Mason, N. M., T. S. Jayne and B. Shiferaw (2015). Africa's rising demand for wheat: trends, drivers and policy implications. *Development Policy Review*, vol. 33, no. 5, pp. 581 – 613.

McKinsey and Company (2012). The rise of the African consumer: a report from McKinsey's Consumer Insight Centre, South Africa.

Misago, J. P., Monson, T., Polzer, T. and Landau, L. (2010). May 2008 Violence against foreign national in South Africa: understanding causes and evaluating response. Research Report, Forced Migration Studies Programme (FMSP) University of Witwatersrand) and Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA), Johannesburg.

Overseas Development Institute (ODI) (2010). Hidden and exposed: urban refugees in Nairobi, Kenya. Humanitarian Policy Group Working Paper. London.

ODI (2014). Remittances: the huge cost to Africa in money transfer fees. London: Overseas Development Institute, Report, April 2014. http://www.odi.org/remittances-africa (last visited 12 Dec. 2016).

UNDESA (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352).

UNEP (2013b). City-level decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transitions. Nairobi.

UN-Habitat (2006). State of the World's Cities 2006/7 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda. Nairobi.

UN-Habitat (2010). State of African Cities Report. Nairobi: United Nations.

UNISDR (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. www.unisdr.org [last visited 28 February 2016]

_____ (2015). Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, available from http://www.wssinfo.org (last visited 12 Dec. 2016).

World Bank (2008 and 2015). Ethiopia – Urban local government development project. Washington DC: World Bank.

http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/05/9435993/ethiopia-urban-local-government-development-project [last visited 28 February 2016]

World Bank (2015a). The Africa Competitiveness Report 2015. Washington DC: World Bank/World Economic Forum/African Development Bank, pages 4-6.

World Bank (2015b). Ethiopia – Urban local government development project. Washington DC: World Bank.