الأمم المتحدة

A/CONF.226/10

الجمعية العامة

Distr.: General
21 December 2016

Arabic
Original: English

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

التقرير الإقليمي المتعلق بالإسكان والتنمية الحضرية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا: نحو نهج متكامل محوره الإنسان ويركز على المدن إزاء الخطة الحضرية الجديدة، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)

مذكرة من الأمانة

تحيل أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) في هذه الوثيقة التقرير الإقليمي المتعلق بالإسكان والتنمية الحضرية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا: نحو نهج متكامل محوره الإنسان ويركز على المدن إزاء الخطة الحضرية الجديدة، الصادر عن مؤتمر الموئل الثالث. وقد تولى إعداد هذا التقرير كل من اللجنة الاقتصادية لأوروبا، والمكتب الإقليمي لأوروبا التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، بالتعاون مع أمانة مؤتمر الموئل الثالث.

وقد أسهم في إعداد التقرير عدد كبير من الخبراء الأفراد 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

ألف – اتجاهات وأنماط التوسع الحضري والديمغرافيا ٤

باء – اقتصاد المدن ٥

جيم – العيش في المدن ٥

دال – البيئة والمخاطر ٦

هاء – الحوكمة ٦

واو – التوقعات والاتجاهات المستقبلية ٧

أولاً – نبذة عن المنطقة ٨

ألف – التغطية الجغرافية لهذا التقرير ٨

باء – المناطق دون الإقليمية ٩

ثانياً – اتجاهات وأنماط التوسع الحضري ١٢

ألف – عملية التوسع الحضري ١٢

باء – الاتجاهات الديمغرافية ٢١

جيم – التحديات والفرص التي تطرحها الهجرة ٢٥

دال – الاستنتاجات ٢٧

ثالثاً – اقتصاد المدن ٢٨

ألف – الاتجاهات العامة ٢٨

باء – تحوُّل الاقتصاد: من الاقتصادات المخططة إلى اقتصادات السوق ٣١

جيم – ظهور اقتصاد المعرفة ٣٥

دال – الثورة الرقمية ٣٨

هاء – إنترنت الأشياء ٤١

واو – الاستنتاجات ٤٢

رابعاً – العيش في المدن ٤٣

ألف – مقدمة ٤٤

باء – العلاقة بين الاتجاهات في التوسع التحضري والإسكان ٤٧

جيم – لمحة عامة عن رصيد المساكن وتوفير المساكن ٤٨

دال – عرض موجز لاتجاهات حيازة المساكن ٥١

هاء – الاحتياجات المستجدة من المساكن ٥٣

واو – تحديات تيسر تكاليف السكن ٥٦

زاي – توزيع العبء المفرط لتكاليف السكن ٦٠

١ – الإسكان والصحة ٦١

٢ – الصحة في سياق الإنصاف الحضري ٦٢

حاء – الأماكن العامة ٦٣
طاء – الخلاصة ٦٧
خامساً–البيئة والمخاطر البيئية ٦٨
ألف – السياق البيئي ٦٨
باء – المناطق دون الإقليمية المتنوعة من الناحية البيئية ٦٨
جيم – تغير المناخ ٧٠
دال – الهواء والطاقة والتربة ٧٤
هاء – المياه ٧٧
واو – التقليل من مخاطر الكوارث ٧٧
زاي – الاستنتاجات والاتجاهات ٧٨
سادساً– حوكمة المدن ٨٠
ألف – نبذة عن الحوكمة الحضرية ٨٠
باء – الحوكمة الحضرية ٨١
جيم – التطبيقات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والبيانات الضخمة والبيانات المفتوحة والحوكمة القائمة على الأدلة ٨٢
دال – إدارة الخدمات وتقديمها في المدن ٨٣
هاء – حوكمة المناطق المتروبولية ٨٤
واو – إدارة المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم ٨٨
زاي – إدارة تحديد المناطق الطرفية الحضرية ٨٩
حاء – الأخذ بالنهج الابتكارية العامة والخاصة والاجتماعية ٩١
طاء – الاستنتاجات ٩٢
سابعاً – الاستنتاجات والاتجاهات الناشئة ٩٢
المراجع ٩٧

التقرير الإقليمي المتعلق بالإسكان والتنمية الحضرية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا: نحو نهج متكامل محوره الإنسان ويركز على المدن إزاء الخطة الحضرية الجديدة، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث)

موجز تنفيذي

ألف – اتجاهات وأنماط التوسع الحضري والديمغرافيا

١- بحلول عام ٢٠٥٠، سيعيش ما يقرب من ثلاثة أرباع سكان العالم في مناطق حضرية – فهذا القرن سيكون قرن المدن. وتعيش حالياً نسبة كبيرة من سكان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا في المدن – من نسبة تقل عن ٥٠ في المائة في آسيا الوسطى إلى أكثر من ٨٠ في المائة في أمريكا الشمالية. فسكان الحضر في المنطقة آخذون في الازدياد، وإن كان ذلك بوتيرة بطيئة.

٢- ويظهر اتجاه نحو التركز والتكتل الحضريين على هيئة مدن كبرى (سوبر سيتي)، أي تجمعات من المدن المزدهرة الكائنة على مقربة من بعضها البعض، من قبيل المناطق المتروبولية من بوسطن إلى واشنطن العاصمة، أو من لندن إلى راندشتات، ومن وادي الرور إلى مدن شمال إيطاليا.

٣- ويوجد اتجاه مقابل على هيئة مدن آخذة في الانكماش في مناطق أنأى وأقل نجاحاً. وهذه المدن تفقد سكانها نتيجة الهجرة الخارجية للشباب و/أو ذوي المؤهلات العالية. وتقع في هذه المنطقة غالبية بلدان العالم التي تشهد حالياً أو يتوقع لها أن تشهد انكماشاً في سكانها.

٤- ويوجد اتجاه عام نحو الزحف الحضري العشوائي، وهو لا يقتصر على المدن التي تشهد نمواً في السكان، مما ينشئ مشاكل للديناميات الاجتماعية والاستدامة البيئية من خلال ارتفاع مستويات الاعتماد على السيارات في التنقل، وتصلب التربة، والنفقات المتكبدة للحفاظ على الهياكل الأساسية الضخمة. ومن المرجح أن تتفاقم هذه المشاكل بسبب الآثار المترتبة على شيخوخة السكان.

٥- وستشكل الشيخوخة تحدياً رئيسياً في العقود القادمة في وسط وشرق وغرب أوروبا وفي الاتحاد الروسي. فشيخوخة السكان وتناقص السكان يشكلان تحديين خطيرين. ويشكل تناقص إيرادات الضرائب المحلية ضغطاً على الخدمات والنقل والإسكان وإمكانية الاستفادة من الأماكن العامة. وعلى النقيض من ذلك، تشهد بلدان وسط آسيا نمواً في السكان الشباب، الأمر الذي يطرح صعوبات تتعلق بتوفير فرص العمل والسكن.

٦- وشهدت الهجرة زيادة في حجمها وفي العواقب المترتبة عليها في السنوات العشرين الماضية. ويستقر المهاجرون أساساً في المدن الكبرى. وقد أدى هذا إلى حدوث استقطاب حضري، حيث تجتذب المدن أو الأحياء الأفضل أداءً النمو السكاني والشباب والأنشطة الاقتصادية، تاركة المناطق الأخرى في حالة من الركود الاقتصادي والانكماش الديمغرافي، مما يحد بدوره من فرص التفاعل والتماسك الاجتماعيين الإيجابيين. والهجرة تعزز الابتكار الاجتماعي، غير أنها تثير أيضاً تحديات للتماسك الاجتماعي. ومن أجل تخفيض ضغوط الهجرة على المدن وتمكينها من تخطيط وإدارة عمليات التوسع الحضري، يمكن أن تؤدي المناطق الريفية المتمتعة بالحيوية دوراً هاماً. وبالمثل، توجد حاجة مستمرة إلى معالجة مسألة اندماج المهاجرين.

باء – اقتصاد المدن

٧- شهد جزء كبير جداً من المنطقة نقلة اقتصادية، من الاقتصاد المخطط مركزياً إلى الاقتصاد السوقي. وازدهرت المدن الكبرى والعواصم، حيث عاد الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحالي إلى مستويات ما قبل عام ١٩٩٠، في حين حققت المدن الأصغر نتائج أقل اقتصادياً ومادياً وبيئياً وثقافياً. وشكلت إعادة الهيكلة الاقتصادية خلال الفترة الانتقالية تحديات هائلة للمدن الصناعية القديمة في المنطقة.

٨- وبالرغم من تراجع الصناعات التحويلية في المنطقة في السنوات العشرين الماضية، لا يزال قطاع الصناعات التحويلية هاماً. وهناك تحوُّل إلى التصنيع الأنظف والأكثر مراعاة للبيئة الذي يتطلب مساحات أصغر في المدن. ويطرح تصاعد اقتصاد المعرفة في أوروبا وأمريكا الشمالية، القائم على الثورة الرقمية، فرصاً وتحديات هائلة للمدن. وتتطلب الصناعات التحويلية المتغيرة واقتصاد المعرفة المتنامي أشكالاً مختلفة من الحيزات والاستخدامات تتلائم بشكل أفضل مع الظروف الجديدة للإنتاج الاقتصادي والاحتياجات الاجتماعية والمؤسسات الثقافية. ولئن ظلت العولمة عاملاً له أهميته، فإن الخصوصيات المحلية للمدن تصبح أكثر أهمية من أي وقت مضى.

٩- وتأتي الثورة الرقمية ومعها تحديات وفرص. ويوفر الابتكار التقني فرصاً جديدة للتخطيط الحضري، والمشاركة العامة في صنع القرارات، والشفافية في الإدارة الحضرية. غير أن خصوصية البيانات وأمنها وملكيتها مسائل تتحدى قدرة الحكومات على الاستفادة من هذه الابتكارات التقنية للدفاع عن المصلحة العامة.

جيم – العيش في المدن

١٠- أدت الأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام ٢٠٠٨ إلى مزيد من اللامساواة في المنطقة. وأصبح انعدام القدرة على تحمل تكاليف السكن، لا سيما للفئات الضعيفة، مسألة بالغة الأهمية، مما أدى إلى وجود مشاكل في إمكانية الحصول على سكن لائق، وإلى تزايد الفصل المكاني في المدن. وعلى الرغم من أن المنطقة تعد من أجزاء العالم التي يسودها الرخاء، فإن التشرد والمستوطنات العشوائية يمثلان مشكلة. ويتعين على قطاع الإسكان أن يتصدى لهذه التغييرات، وأن يؤمِّن مواقع جديدة من أجل توفير السكن وتلبية التطلعات الجديدة، مثل كفاءة استخدام الطاقة والتصاميم المعدلة لتلائم احتياجات الزبائن، إلى جانب توفير خدمات إضافية (للمسنين والأشخاص الذين بلا مأوى والمهاجرين، مثلاً).

١١- وقد شهد العقدان الماضيان اتجاهاً عاماً نحو تزايد تملُّك المنازل وتعزيز أسواق الإسكان في المنطقة. وانخفض العدد الإجمالي للمساكن الاجتماعية الموجودة في الاقتصادات المتقدمة، في حين انتقل إلى ملكية القطاع الخاص القسم الأكبر من المساكن العامة التي كانت متاحة سابقاً في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وشهد قطاع الإسكان مشاركة محدودة للسلطات الوطنية في السوق، لكنه شهد ازدياداً في مشاركة القطاع الخاص، من المنظمات الربحية وغير الربحية على السواء.

١٢- وكانت وتيرة خصخصة المساكن أسرع من قدرة الكثير من الحكومات المحلية والأفراد (لا سيما الملاك) على مواكبتها. وفي الجزء الشرقي من المنطقة، أصبحت ظاهرة المالكين الفقراء ظاهرة متوطنة، نتيجة لخصخصة المساكن العامة وانعدام الصيانة وعدم الكفاءة في استخدام الطاقة. وتسببت التأخيرات الناجمة عن اتخاذ ملاك المجمعات السكنية الكبيرة للقرارات جماعياً، سواء في المناطق الموسرة أم الفقيرة، في زيادة التكاليف وأسفرت في كثير من الأحيان عن تدهور أحوال بنايات مجمعات الشقق السكنية، لا سيما في آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية.

١٣- وشهدت التفاعلات الاجتماعية في المدن تغييراً على مدى السنوات العشرين الماضية. فمن ناحية، كان هناك توجه نحو تطوير مجتمعات مغلقة ومجمعات تجارية، ومن ناحية أخرى، نحو إعادة تأكيد الدور المحوري الذي تؤديه الأماكن العامة بوصفها أطراً للابتكار والتفاعل الاجتماعي.

١٤- والكثير من العوامل التي تدعم المساواة في أي مدينة، يدعم أيضاً صحة مواطنيها ورفاههم. وتشمل هذه العوامل إمكانية الحصول على السكن والنقل والطاقة وإمدادات المياه والخدمات العامة، والمشاركة العامة في صنع القرار، وتوافر الأغذية الصحية والمساحات الخضراء وإمكانية الحصول عليها والاستفادة منها، والحد من الانبعاثات.

دال - البيئة والمخاطر

١٥- تعد المنطقة من أكبر المناطق إنتاجاً لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري للفرد الواحد، لا سيما في المدن والمناطق الحضرية. ويشكل تلوث الهواء والفيضانات وموجات الحر أكثر المشاكل البيئية السائدة في المنطقة، وتكون المدن أكثر تعرضاً لهذه المشاكل. وغالباً ما تشكل التهديدات البيئية مخاطر صحية أيضاً.

١٦- ويمثل الحد من مخاطر الكوارث مسألة أكثر إلحاحاً في بعض أجزاء منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، حيث توجد تهديدات إضافية من الزلازل والانهيالات الأرضية والثورات البركانية وحرائق الغابات، مما يؤثر تأثيراً سلبياً على نوعية الحياة في المناطق الحضرية.

١٧- وما برحت المخاوف بشأن المشاكل البيئية ونوعية الحياة آخذة في الازدياد في أوساط الجمهور والحكومات من جميع المستويات. فقد ازداد الزحف الحضري العشوائي وأدى إلى ارتفاع استهلاك الأراضي وتزايد الضغط على المساحات الخضراء. وكذلك أثر توسيع شبكات الطرق وازدياد الازدحام المروري على توافر الأراضي الحضرية وأسهم في الانبعاثات الحضرية. وثمة ضرورة للحد من الأثر الضار الذي يحدثه الإسكان على البيئة ولتعزيز كفاءة استخدام الطاقة في قطاع الإسكان.

هاء - الحوكمة

١٨- منذ انعقاد مؤتمر الموئل الثاني في عام ١٩٩٦، تزايدت أهمية دور الحكومات المحلية، وصاحبها نمو مقابل في دور شبكات المدن وإمكانية الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة.

١٩- وقد شهدت الحوكمة الحضرية تحولاً إلى النظام اللامركزي في بعض أنحاء المنطقة، وإن كانت هناك مجموعة متنوعة كبيرة من أساليب الحوكمة والهياكل المؤسسية على نطاق فرادى البلدان. وهذه الاختلافات تعكس السياق المحلي والتاريخ. وتستفيد المجالس البلدية في الجزء الغربي من المنطقة من وجود تقاليد مؤسسية راسخة بُنِيَت على مدى عدة قرون. أما المجالس البلدية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية فتعكف على زيادة قدراتها على التصدي لتحديات متعددة في آن واحد. وكثيراً ما يتعذر نقل أساليب الحكم والهياكل المؤسسية الناجحة من أحد أجزاء المنطقة إلى آخر، لأن السياق أمر بالغ الأهمية.

٢٠- وفي بلدان كثيرة، تركز الحكومات الوطنية على صياغة السياسات العامة والقوانين، وإرساء القواعد والمعايير، وتوفير الدعم للإسكان والهياكل الأساسية من المستوى الحضري إلى المستوى الإقليمي. وتقع إدارة المسائل المتعلقة بالتخطيط الحضري في يد الحكومات المحلية في إطار الاستراتيجيات الإقليمية الأوسع نطاقاً.

٢١- ولا تزال كثير من التحديات تواجه الحوكمة الحضرية، من قبيل فعالية جهود الحد من الزحف الحضري العشوائي، وإنشاء أو تعزيز الأحياء المتماسكة اجتماعياً والمتنوعة ثقافياً، والإدارة الآمنة للتكنولوجيا الحضرية، ومقاومة التغيير التي تبديها الأطر المؤسسية الشديدة التجزؤ، ومواءمة القواعد، والدور الذي تؤديه الأطر والمحافل التشاركية لإشراك السكان في الحوكمة الحضرية. وهناك وعي متزايد بأن إدارة المناطق الحضرية الممتدة عبر ولايات إدارية مختلفة يمكن أن تعزز كفاءة العملية المحققة وإنتاجيتها، إما عن طريق العمل التطوعي بواسطة السلطات المعنية أو من خلال أحكام السياسات العامة بواسطة الحكومات الوطنية.

٢٢- ويقوم القطاع الخاص بدور محوري في تنمية المناطق الحضرية وتحويلها، وفي تمويل وتفعيل المساكن والهياكل الأساسية الحضرية والخدمات الحضرية، وحتى الإدارة الحضرية. وبوجه عام، لوحظ وجود تناقص في المجال العام منذ مؤتمر الموئل الثاني، مما أدى إلى زيادة الفرص والمسؤوليات بالنسبة للقطاع الخاص.

٢٣- وقد أدى توافر المعروض من خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة إلى تزايد استخدام الحوكمة الإلكترونية والمشاركة الإلكترونية والإدماج الإلكتروني (استفادة الجميع من تكنولوجيات المعلومات والاتصالات)، في ظل غياب سياسات موحدة مخصصة لهذا الغرض. غير أن خصوصية البيانات وأمنها وملكيتها مسائل تتحدى قدرة الحكومات على الاستفادة من هذه الابتكارات التقنية، للدفاع عن المصلحة العامة.

واو - التوقعات والاتجاهات المستقبلية

٢٤- تخضع مدن المنطقة لعمليات التركز والزحف والانكماش الحضري الناجمة عن قوى السوق وعن أحداث من قبيل الأزمة المالية الأخيرة. وفي بعض الأجزاء، أصبحت مجموعات من أنجح المدن بصدد الالتحام معاً لتكوِّن مناطق حضرية كبرى أو ''سوبر سيتي'' بها عدة ملايين من السكان. وفي عصر تميزه الشيخوخة والهجرة، يصبح تفضيل خاصية التضام على الزحف العشوائي ليس مجرد مسألة إدارية للمدن؛ فهو وسيلة رئيسية لدعم الإنصاف والإدماج والتماسك في المجتمع.

٢٥- وفي جميع أنحاء المنطقة، يأخذ هيكل الاقتصاد وخصائصه في التغير بفعل التحول إلى اقتصاد ما بعد الحقبة الصناعية القائم على المعرفة والدور المتزايد الأهمية للخدمات، مما ينشئ طلباً على المؤهلات المعززة من سوق العمل ويفرض متطلبات مكانية مختلفة على المدن. ويزدهر كل من اقتصاد المعرفة والثورة الرقمية حول مراكز التفوق العلمية والتعليمية، وهما يضعان أعباء جديدة على البنية المادية للمدن.

٢٦- وتؤدي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دوراً متزايداً في تطوير المدن الذكية المستدامة، مع وجود مبادرات تهدف إلى إدامة نوعية الحياة وتحسينها في المناطق الحضرية. وقد جلبت الثورة الرقمية الكثير من الفرص للأفراد والمجتمعات المحلية والشركات، لكنها جلبت أيضاً مجموعة متنوعة من التحديات، ولا سيما في مجال إدارة البيانات الحضرية (الخصوصية والأمن والدفاع عن المصالح العامة، وما إلى ذلك).

٢٧- وما برحت اللامساواة الاجتماعية والمكانية داخل المدن وفيما بينها في المنطقة آخذة في التنامي، مما يجعل المناطق الحضرية العالية الجودة غير متيسرة إلا للأكثر ثراء. وهذا يحدث نتيجة عمليات ديمغرافية واقتصادية وما يصاحبها من مظاهر إقليمية ومكانية، من قبيل الزحف الحضري العشوائي والتركز والانكماش الحضريين. وتتسبب شيخوخة السكان في بلدان كثيرة والموجة الأخيرة من الهجرة في تفاقم درجة تعقيد أوجه اللامساواة المتزايدة.

٢٨- ويوجد توافق واسع النطاق في الآراء بشأن العمل الحكومي الدولي المتعلق بالبيئة وتغير المناخ. وفي مدن هذه المنطقة، سيعني ذلك التوجه المتسارع نحو مواصلة الحد من التلوث والتعجيل بإزالة الكربون في التنمية الحضرية والحياة في الحضر، مما يتطلب إيجاد لوائح تنظيمية بيئية أكثر صرامة وأحجام كبيرة من الاستثمارات العامة والخاصة.

٢٩- وتدفع المعايير الدولية في مجال الإسكان والتنمية الدولية العمل تجاه إقامة مدن متضامنة موصولة متكاملة مكانياً واجتماعياً وقادرة على الصمود، في شراكة عادلة مع المناطق الريفية من أجل تحقيق التنمية المستدامة الشاملة.

٣٠- ويوجد اتجاه نحو الأخذ بالتخطيط المتكامل المتمحور حول الإنسان من خلال إدارة المناطق الحضرية (urbanism)، وهي العملية الفعلية التي يجري بها تصميم المدن وتطويرها وإدارتها.

٣١- وستظل هذه الأهداف والعمليات تستلزم وجود التعاون والتوافق في الآراء والعمل الإيجابي بين الحكومات الوطنية وحكومات المدن، والجهات صاحبة المصلحة، والمجتمعات المحلية التي تخدمها وتقودها هذه الحكومات. وسيتطلب التصدي لهذه التحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية المتزايدة التعقيد إيجاد نماذج جديدة، ومضاعفة الجهود التي تبذلها نظم الحوكمة من أجل تحقيق التوسع الحضري المستدام.

أولاً - نبذة عن المنطقة

ألف - التغطية الجغرافية لهذا التقرير

٣٢- تمتد منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا في أرجاء العالم. وهي تشمل غالبية ما يسمى ببلدان الشمال. وتتراوح مدن المنطقة بين أنكوريج وأنقرة، وأركينجيل وأستانا، وتل أبيب وطشقند، وفانكوفر وفلاديفوستوك، وهي تضم مختلف الثقافات والحضارات الحضرية العريقة والدول المدن التي يعود تاريخها إلى العصور الوسطى. وتضم المنطقة ضمن دولها الأعضاء البالغ عددها ٥٦ دولة، البلدان القارية الكبرى وهي كندا والاتحاد الروسي والولايات المتحدة الأمريكية، ودويلات أندورا وموناكو وسان مارينو. وتقع جميع هذه البلدان في النصف الشمالي للكرة الأرضية. وتحيط أراضيها بالمحيط المتجمد الشمالي - وهو مستودع هائل للموارد الطبيعية يضم الغطاء الجليدي القطبي في مركزه ويشكل مخزوناً ضخماً من المياه العذبة. والمنطقة القطبية الشمالية هي محط التركيز العالمي لتغير المناخ- ويقع جميع الموقعين على معاهدات منطقة القطب الشمالي في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

٣٣- ويتلامس الجزء الجنوبي الأقصى للمنطقة مع مدار السرطان. وعند هذه النقطة، تمتد المنطقة لمسافة ٣٦ ٧٦٥ كيلومتراً حول الكرة الأرضية، وتعبر المحيطين الأطلسي والهادئ. أما عند الطرف الشمالي للمنطقة، فتنكمش المسافة إلى أقل من نصف ذلك عند الدائرة القطبية الشمالية (١٧ ٦٨٥ كيلومتراً). ومع تناقص قطر الأرض تدريجياً نحو القطب الشمالي، تتناقص كذلك المسافات عبر المحيطين الهادئ والأطلسي إلى أن تتلامس القارات تقريباً، لتصبح المسافة من فانكوفر إلى فلاديفوستوك ٧ ٥٠٠ كيلومتر عن طريق البحر، أما مضيق بيرينغ بين ألاسكا وسيبيريا فلا يزيد عرضه عن ٨٥ كيلومتراً.

٣٤- ويعيش في المنطقة ما يقرب من ١,٣ بليون نسمة (United Nations, 2015)، بما يشكل حوالي ١٧ في المائة من مجموع سكان العالم. وهي تضم أكثر من ٢٦٣ مدينة عدد سكانها ٥٠٠ ٠٠٠ نسمة أو أكثر. وهذا التقرير يغطي منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا بأكملها. ولكن لأغراض توخي الوضوح، غالباً ما تتعلق التحليلات والتعليقات المطروحة بأربع مناطق فرعية متمايزة هي:

(أ) أمريكا الشمالية؛

(ب) أوروبا الوسطى والغربية (الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة والدويلات)؛

(ج) المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى؛

(د) جنوب شرق أوروبا وإسرائيل وتركيا.

ويستند التقرير إلى القواسم المشتركة وأوجه الاختلاف الموجودة بين المناطق دون الإقليمية، ويبرز الأمور التي يمكن التعلم منها وتبادلها داخل المنطقة، وعلى نطاق أوسع، مع مناطق أخرى من العالم.

باء – المناطق دون الإقليمية

٣٥- تقع المنطقة على كتلتين أرضيتين قاريتين رئيسيتين هما: أمريكا الشمالية، وأوروبا الوسطى والغربية. وتمتد ثلاثٌ من المجموعات دون الإقليمية الأربع للبلدان عبر الكتلة الأوروبية الآسيوية.

٣٦- وتتألف المنطقة دون الإقليمية لأمريكا الشمالية من كندا والولايات المتحدة الأمريكية. ويتماثل هذان البلدان في الحجم: فالولايات المتحدة تمتد عبر ٩ ١٤٧ مليون كيلومتر مربع تقريباً، وتقل كندا عن ذلك قليلاً لتبلغ ٩ ٠٩٣ مليون كيلومتر مربع. ويمتد البلدان على نطاق قاري بين محيطين (الأطلسي والهادئ – وفي حالة كندا، بين ثلاثة محيطات، بإضافة المحيط القطبي الشمالي). ويشكل البلدان معاً نسبة ٤١,٥ في المائة من الكتلة البرية لمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا (www.data.worldbank.org). وفي عام ٢٠١٣، بلغ عدد سكان الولايات المتحدة ٣١٨,٩ مليون نسمة؛ وبلغ عدد سكان كندا أكثر بقليل من ١٠ في المائة من ذلك، ليبلغ ٣٥,٥ مليون نسمة. وتعيش نسبة تزيد عن ٨٠ في المائة من سكان البلدين في المدن (المرجع نفسه)[(١)].

٣٧- وتضم المنطقة دون الإقليمية للاتحاد الأوروبي/الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة أو منطقة أوروبا الوسطى والغربية كلّاً من بلدان الاتحاد الأوروبي وعددها ٢٨ بلداً وأعضاء الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة وعددهم ٤ أعضاء والدويلات الأوروبية الثلاث (أندورا وموناكو وسان مارينو). وهذا يشكل نسبة تزيد على ٦٠ في المائة من الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وتغطي أوروبا مساحة تزيد على ٤ ملايين كيلومتر مربع في وسط وغرب أوروبا، ويبلغ إجمالي عدد سكانها ٥٢٠ مليون نسمة. ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٥، بُذِلَت جهود لتحقيق وحدة اقتصادية وسياسية أوروبية. وجرى التعجيل بهذا المشروع في عامي ١٩٩٣ و٢٠٠٧، حيث أُبرِمَت معاهدات تهدف إلى زيادة التكامل وانضم عدد متزايد من البلدان إلى الاتحاد الأوروبي.

٣٨- أما المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى فتشمل ١٢ بلداً من البلدان السوفياتية السابقة من خارج الاتحاد الأوروبي. وتغطي هذه البلدان مجتمعة مساحة أراضي كبيرة في شمال المنطقة الأوروبية الآسيوية – أكثر من سدس مساحة اليابسة على الأرض. وبلغ مجموع سكانها ٢٨٧ مليون نسمة في عام ٢٠١٤، ويمثل الاتحاد الروسي أكبر بلد فيها من حيث السكان والأراضي. ويشكل أحد عشر بلداً من بلدان هذه المنطقة دون الإقليمية ”رابطة الدول المستقلة“ منذ عام ١٩٩١. وهذه رابطة حكومية دولية إقليمية تمثل شكلاً من أشكال التعاون بين الدول المستقلة المتكافئة.

(١) في الأعمال المقبلة، سندرس هذا المؤشر بالنسبة لأجزاء أخرى من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومقابل خطوط الاتجاهات المشهودة في عامي ١٩٧٦ و١٩٩٦. ومن المزمع أن نبين ذلك بيانياً وأن نطرح تعليقات عما إذا كانت المؤلفات المنشورة تدعم الطرح القائل بوجود عتبة قصوى لسكان المناطق الحضرية معبراً عنها كنسبة مئوية من السكان.

٣٩- ويهيئ الموقع الجغرافي لبلدان هذه المنطقة دون الإقليمية، الذي يمتد عبر مناطق مناخية كثيرة، قدراً كبيراً من التنوع في المناظر الطبيعية المادية وظروف الموائل الطبيعية. وتتباين كثافة توزيع السكان، حيث ترتفع حول المراكز الحضرية الرئيسية، وفي المناطق أو المجالات المناخية الأكثر اعتدالاً. وعلى النقيض من أوروبا، تقل كثافة السكان في هذه المنطقة دون الإقليمية، بينما يزيد متوسط المسافات بين المدن زيادة كبيرة، مما ينشئ سياقاً مكانياً من المدن المتناثرة المعزولة نسبياً. وتتقاسم بلدان هذه المنطقة دون الإقليمية تاريخاً مشتركاً منذ أيام الاتحاد السوفياتي، والإمبراطورية الروسية قبل ذلك.

٤٠- وتشمل بلدان جنوب شرق أوروبا إسرائيل؛ وتركيا وبلدان غرب البلقان (ألبانيا والبوسنة والهرسك والجبل الأسود وصربيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً). وهي تشترك في القرب الجغرافي والمناخ والسواحل المطلة على البحر الأبيض المتوسط، وتعمل بمثابة مناطق انتقالية بين أوروبا والقوقاز والبلدان العربية. إلا أنها تتميز بتنوع الثقافات، بخلاف سائر المناطق الفرعية الثلاث. وتتشاطر بلدان غرب البلقان تاريخاً سياسياً متماثلاً، اتسم بمرور اقتصادها بمرحلة انتقالية إلى نظام ما بعد النظام الاشتراكي، وببناء دول حديثة العهد نسبياً بعد تجربة الحرب الأهلية (البوسنة والهرسك والجبل الأسود وصربيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً). وتمتد منطقة جنوب شرق أوروبا على مساحة ١٠٠٥ كيلومترات مربعة، ويقل عدد سكانها قليلاً عن ١٠٠ مليون نسمة.

الشكل ١

خريطة المناطق دون الإقليمية في اللجنة الاقتصادية لأوروبا

المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى

- أرمينيا
- أذربيجان
- بيلاروس
- جورجيا
- كازاخستان
- قيرغيزستان
- جمهورية مولدوفا
- الاتحاد الروسي
- طاجيكستان
- تركمانستان
- أوكرانيا
- أوزبكستان

المنطقة دون الإقليمية لأمريكا الشمالية

- الولايات المتحدة الأمريكية
- كندا

بلدان جنوب شرق أوروبا

- ألبانيا
- البوسنة والهرسك
- إسرائيل
- الجبل الأسود
- صربيا
- جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً
- تركيا

الاتحاد الأوروبي/الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة أو المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الوسطى والغربية بلدان الاتحاد الأوروبي

- بولندا
- البرتغال
- رومانيا
- سلوفاكيا
- سلوفينيا
- إسبانيا
- السويد
- المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية

بلدان الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة

- أيسلندا
- ليختنشتاين
- النرويج
- سويسرا

بلدان من خارج الاتحاد الأوروبي

- أندورا
- موناكو
- سان مارينو
- النمسا
- بلجيكا
- بلغاريا
- كرواتيا
- قبرص
- جمهورية التشيك
- الدانمرك
- إستونيا
- فنلندا
- فرنسا
- ألمانيا
- اليونان
- هنغاريا
- أيرلندا
- إيطاليا
- لاتفيا
- ليتوانيا
- لكسمبرغ
- مالطة
- هولندا

ثانياً – اتجاهات وأنماط التوسع الحضري

٤١- ”لماذا ينتقل الأشخاص إلى المناطق الحضرية بهذه الوتيرة السريعة؟ توجد أسباب كثيرة، ولكن الإجابة القصيرة هي: توافر الفرص“ (الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث).

ألف – عملية التوسع الحضري

٤٢- بحلول عام ٢٠٥٠، سيعيش ما يقرب من ثلاثة أرباع سكان العالم في مناطق حضرية. وسيكون هذا القرن ”قرن المدن“[٢]. ويتضح جلياً الاتجاه نحو التوسع الحضري المتزايد في جميع أنحاء الإقليم، غير أن طابع هذا التغير وطبيعته ووتيرته تتفاوت فيما بين المناطق دون الإقليمية والدول الأعضاء.

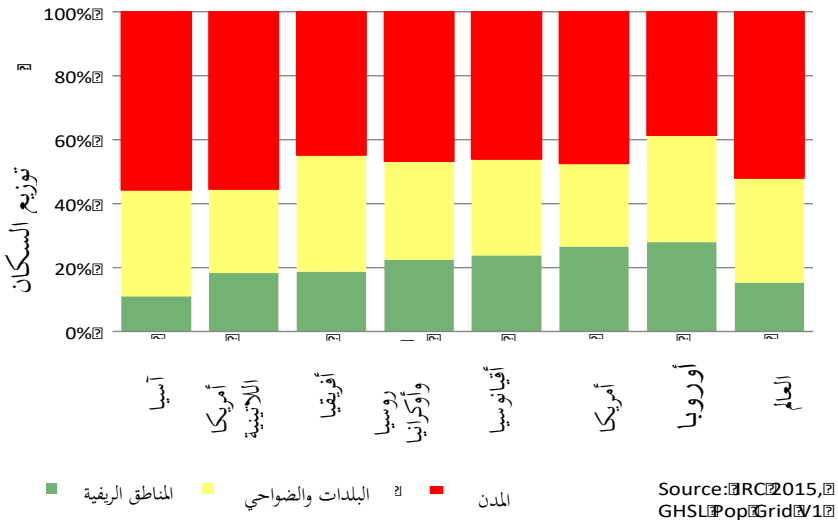
٤٣- وعلى الصعيد العالمي، يزيد عدد السكان الذين يعيشون في المناطق الحضرية عن المناطق الريفية. ففي عام ١٩٥٠، بلغت هذه النسبة ٣٠ في المائة. وبحلول عام ٢٠٥٠، من المتوقع أن تبلغ ٦٦ في المائة. غير أن هذا التغيير ليس موزعاً بالتساوي في جميع أنحاء العالم. وتحتل أمريكا الشمالية مركز الصدارة في العالم في مجال التوسع الحضري، حيث بلغت نسبة سكان المناطق الحضرية ٨٢ في المائة من السكان في عام ٢٠١٤. وتقترب النسبة في أوروبا من هذا الرقم إذ تبلغ ٧٢ في المائة. غير أن النسبتين تتناقضان مع ما تشهده أفريقيا حيث تبلغ هذه النسبة ٤٠ في المائة. وشهد عدد سكان المناطق الريفية في العالم نمواً بطيئاً منذ عام١٩٥٠ ويتوقع أن يبلغ ذروته بزيادة طفيفة عن ٣ بلايين نسمة، في حين أن عدد سكان المناطق الحضرية ازداد بسرعة منذ ذلك الوقت، من ٧٤٦ مليون نسمة إلى ٣,٩ بلايين نسمة في عام ٢٠١٤ (UN DESA, 2014). ويُتَوقَّع أن يضيف النمو السكاني والتوسع الحضري المستمران ٢,٥ بليون نسمة إلى سكان الحضر في العالم، وإن كانت نسبة ضئيلة من هذا النمو ستحدث في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وستتركز نسبة ٩٠ في المائة منه تقريباً في آسيا وأفريقيا (المرجع نفسه).

(٢) على النحو الوارد في نصوص مختلفة، على سبيل المثال لا الحصر: www.rockefellerfoundation.org/report/century-of-the-city/ و www.nature.com/news/2010/101020/pdf/467900a.pdf؛

و”The century of the city will change the way we do politics“ (سيغير قرن المدن طريقتنا في تقرير السياسات)، مقالة متاحة على الرابط التالي: next.ft.com/content/ee818994-dcb5-11e2-b52b-00144feab7de؛ و ”A century of cities Urban economic change since 1911“ (قرن المدن: التغيير الاقتصادي الحضري منذ عام ١٩١١)، Paul Swinney & Elli Thomas, March 2015، مقالة متاحة على الرابط التالي: www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-04-A-Century-of-Cities.pdf.

الشكل ٢

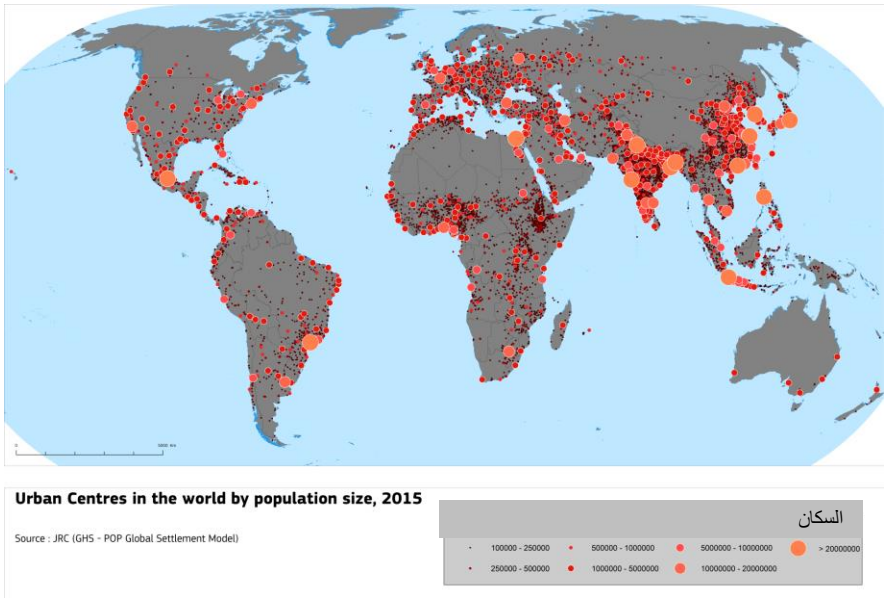
نسبة السكان بحسب درجة التوسع الحضري لكل جزء من أجزاء من العالم، ٢٠١٥



المصدر: JRC 2015 Global Human Settlement Layer (GHSL) Grid.

الشكل ٣

المراكز الحضرية في العالم بحسب حجم السكان، ٢٠١٥



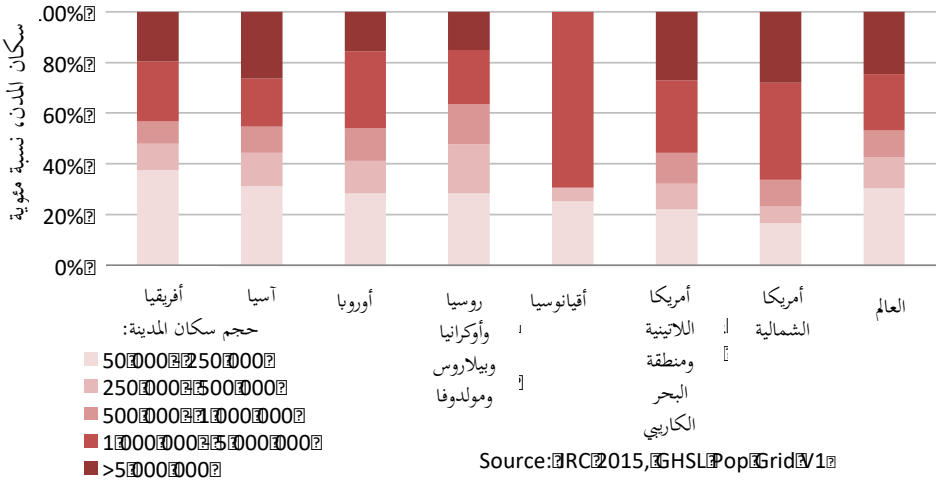
٤٤- وفي ”قرن المدن“ في بلدان الشمال، توجد مدن كبيرة ومتوسطة وصغيرة الحجم. بيد أن هناك عناصر أخرى كاشفة في موضوع المناطق الحضرية، وهذه تتعلق بالتركز الحضري والكثافة الحضرية والنمو أو التراجع الحضريين.

٤٥- وفي النصف الشمالي للكرة الأرضية، اقترن ”عصر الطائرات النفاثة“ (عصر السفر الجوي المنتشر في كل مكان) بـ ”عصر النت“ (عصر الإنترنت)، ليشكلا توجهاً نحو التركز الحضري (Kasarda and Lindsay, 2012). ومنذ

زمن المدن الأولى التي أقيمت في وادي نهري دجلة والفرات، كان السكان مستعدين للترحال لمدة تصل إلى ساعة أو حتى ساعتين يومياً للذهاب إلى العمل[٣]. ولكن مع تحسن تكنولوجيا التنقل، ازدادت المسافة التي يقطعها الناس في ساعة واحدة زيادة كبيرة – حيث تبلغ اليوم حوالي ٥٠٠ كيلومتر بطريق الجو. وكل يوم، يتراوح أكبر عدد من رحلات الطيران ذهاباً وإياباً من وإلى أي وجهة في حدود هذه المسافة – صعوداً وهبوطاً على امتداد الساحلين الشرقي والغربي للولايات المتحدة، وبين موسكو وسانت بطرسبرغ، وفيما بين العواصم الرئيسية في أوروبا. ويشكل بعضٌ من أكبر المدن وأنجحها في العالم جزءاً من تجمعات إقليمية. وقد أعطى ذلك قوة دفع لنمو المدن الواقعة على مقربة من بعضها البعض، مما أدى إلى تكوين تكتلات حضرية ضخمة، أو مدناً كبرى سوبر سيتي (super-cities) تضم ٢٠ مليون أو ٣٠ مليون نسمة، وفي الولايات المتحدة، ٥٠ مليون نسمة (World Bank, 2014).

الشكل ٤

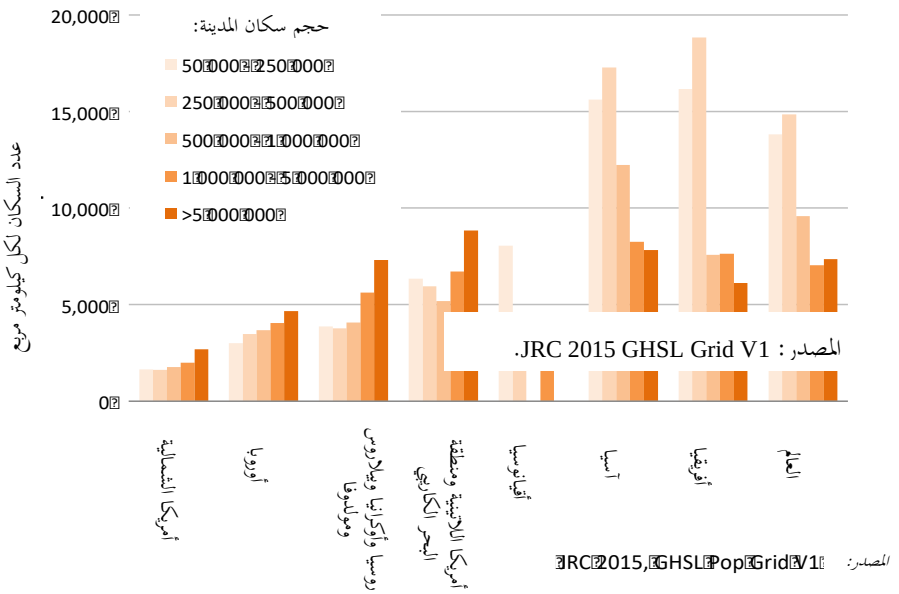
عدد سكان المدن بحسب حجم المدن لكل جزء من أجزاء العالم، ٢٠١٥



(٣) ينص ''ثابت مارتشيتي'' (Marchetti Constant)، الذي سمي باسم الفيزيائي الإيطالي سيزار مارتشيتي (Cesare Marchetti)، على أن ''الوقت ثابت، إنما الفضاء مطاط''، وهو المبدأ المستخدم في فرنسا واليابان من أجل ''تقليص'' المسافة باستحداث شبكات القطارات عالية السرعة، والتي يجري تكرارها حالياً على نطاق واسع.

الشكل ٥

كثافة السكان بحسب فئة حجم المدينة لكل جزء من أجزاء العالم، ٢٠١٥



٤٦- وفي عام ٢٠١٣، بلغ عدد سكان الولايات المتحدة ٣١٨,٩ مليون نسمة. وبلغ عدد سكان كندا نسبة تزيد قليلاً عن ١٠ في المائة من هذا الرقم، عند ٣٥,٥ مليون نسمة. بيد أن نسبة تزيد على ٨٠ في المائة من السكان في البلدين تعيش في المدن (World Bank, 2014)[٤]. ومن المتوقع أن ينمو عدد سكان الولايات المتحدة بمقدار ٨٠ مليون نسمة بحلول عام ٢٠٥٠، وستعيش نسبة ٧٥ في المائة من هؤلاء المواطنين الجدد في المدن (الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث). وفي الولايات المتحدة، تعد منطقة نيويورك - نيوارك المنطقة المتروبولية الأكثر اكتظاظاً بالسكان في البلد، حيث يقيم بها أكثر من ١٨ مليون نسمة. وتحتل منطقة لوس أنجلوس-لونغ بيتش-أناهايم المرتبة الثانية من حيث الاكتظاظ السكاني (١٢,١٥ مليون نسمة)، تليها منطقة شيكاغو (٨,٦٠ ملايين نسمة) (المرجع نفسه، صفحة ٢). غير أن أغلب النمو في المناطق الحضرية لا يحدث حصراً داخل حدود المدن، ومن ثم تحظى الشراكات وهيئات الحكم الإقليمية بأهمية بالغة فيما يتعلق بإدارة الآثار المترتبة على التكتلات الحضرية.

٤٧- وفي الولايات المتحدة (وكذلك في كندا)، يوجد اتجاه نحو المدن الضخمة (الميغالوبوليس)، أو المدن السوبر (سوبر سيتي)، حيث تأخذ المناطق المتروبولية في التكتل لتشكل مدناً ضخمة مكونة من مدن متروبولية متعددة. وأشهر هذه المناطق منطقة ''BosWash'' [٥]، وهي المنطقة الممتدة من جنوب بوسطن على امتداد ساحل المحيط الأطلسي

(٤) في الأعمال المقبلة، سندرس هذا المؤشر بالنسبة لأجزاء أخرى من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا ومقابل خطوط الاتجاهات المشهودة في عامي ١٩٧٦ و١٩٩٦. ومن المزمع أن نبين ذلك بيانياً وأن نطرح تعليقات عما إذا كانت المؤلفات المنشورة تدعم الطرح القائل بوجود عتبة قصوى لسكان المناطق الحضرية معبراً عنها كنسبة مئوية من السكان.

(٥) أطلق المؤلف المستقبلي هيرمان كان (Herman Kahn) على المنطقة تسمية ''BosWash'' في ستينيات القرن الماضي. وتتاح على الرابط التالي: www.prb.org/Publications/Articles/2011/us-megalopolises-50-years.aspx.

إلى واشنطن العاصمة، وتضم مدن نيويورك وفيلادلفيا وبالتيمور، ويبلغ عدد سكانها حوالي ٥٠ مليون نسمة (نحو ١٦ في المائة من السكان) يعيشون على أقل من ٢ في المائة من الكتلة البرية للولايات المتحدة.

٤٨- وبحلول عام ٢٠١٠، أصبحت هناك ثلاثة تكتلات حضرية هي: ''BosWash''؛ و''Chi–Pitt'' وهي المنطقة الحضرية الممتدة من شيكاغو إلى بيتسبرغ على طول البحيرات الكبرى ونهر أوهايو؛ و''San–San'' وهي المنطقة العمرانية الساحلية بكاليفورنيا الممتدة من سان فرانسيسكو إلى سان دييغو — وفي ثلاثتها يعيش ما يقرب من ثلث سكان الولايات المتحدة. بيد أن هناك تكتلات أخرى، لم تكن معروفة في ستينيات وسبعينيات القرن الماضي، أصبحت بارزة، مثل التكتل الكائن في ولاية تكساس المؤلف من هيوستون ودالاس – فورتورث وسان أنتونيو وأوستن[٦].

٤٩- وتوجد اختلافات ملحوظة بين إمكانية العيش والاستدامة في هذه التكتلات المختلفة في أمريكا الشمالية. فتكتل نيويورك يعد أكثر استدامة من حيث نصيب الفرد من استهلاك الطاقة ومعدل الاستخدام الأعلى لوسائل النقل العام الجماعية، إلا أن الأسعار وتكاليف المعيشة أعلى بكثير مما هي عليه في تكتلات حضرية كتلك الكائنة في تكساس. وهذا يسلط الضوء على مشكلة الاختيار التي تواجهها الأسر العاملة، التي تستطيع أن تتحمل في تكساس تكاليف مستوى معيشي أعلى بكثير إنما بأسلوب حياة أقل استدامة من المستوى الذي يمكن أن تطمح إليه في نيويورك (Glaeser, 2011).

٥٠- وتتميز تجربة الحياة في المدن الكبرى في أمريكا الشمالية تميزاً واضحاً عنها في المدن الأصغر حجماً. فليست جميع مدن الولايات المتحدة آخذة في النمو. وتشهد مناطق متروبولية كثيرة أصغر حجماً – ٢٧٧ منطقة بها أقل من ٥٠٠ ٠٠٠ نسمة – تراجعاً سريعاً. ويعزى هذا إلى حدوث تحولات هيكلية في الاقتصادات الإقليمية، عجل بوتيرتها الكساد الاقتصادي الذي شهدته الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ (الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الوطني المقدم لمؤتمر الموئل الثالث، صفحة ٢). وهذه القوى الاقتصادية غيرت خريطة الفقر في الولايات المتحدة التي تركزت، على مدى عدة عقود، في مظاهر الفقر والحرمان الحضريين الداخليين التي كانت تظهر على نحو يتناقض تناقضاً حاداً مع مستوى الرفاهية الموجود في الضواحي وخارج المدينة. وأدى الركود الاقتصادي إلى تغيير هذا النموذج وأنتج حالة جديدة من الفقر في الضواحي (Kneebone and Berube, 2014؛ و Frey, 2014).

٥١- وفي أوروبا، استقرت نسبة السكان الذين يعيشون في المناطق الحضرية عند حوالي ٧٢ في المائة، وبلغ معدل التوسع الحضري نسبة أقل من ٠,٥ في المائة سنوياً في المتوسط (United Nations Population Division, 2015). ويبلغ متوسط الكثافة السكانية في أوروبا (EU28) نحو ١١٦ نسمة لكل كيلومتر مربع (المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي Eurostat). غير أن هؤلاء السكان لا يتوزعون بالتساوي في جميع أنحاء الإقليم. ويظهر التركز الأعلى على طول ما يوصف باسم ''الموزة الزرقاء'' أو ''الموزة الدينامية'' (Brunet, 1972)، وهي منطقة تمتد من شمال غرب إنكلترا إلى شمال إيطاليا، تتميز بتركيز عال للبشر والأموال والصناعة – وهي منطقة آخذة في الازدهار لمدينة سوبر مستوحاة من مثيلاتها في أمريكا الشمالية.

٥٢- وثمة رؤية مكانية بديلة لصورة ''الموزة الزرقاء'' (blue banana) (التي تصور أوروبا ولها لب داخلي ومحيط خارجي) هي ''عنقود العنب'' (bunch of grapes). ويجسِّد ذلك صورة لأوروبا أكثر انفتاحاً وتنوعاً وتعدداً للمراكز،

(٦) M. Mather, المؤلف المشارك في التقرير المعنون: PRB's Reports on America: First Results from the 2010 Census.

تقوم على ترقية المدن ومناطق المدن الثانوية، وتشجيع قدر أكبر من اللامركزية، مع إنشاء شبكات قوية، وتقديم الدعم إلى المناطق الأقل نمواً. وهذه هي المفاهيم التي طُرِحَت في ''المنظور الأوروبي للتنمية المكانية''[٧].

٥٣- ويطمح النموذج الأوروبي للمدن إلى إيجاد شبكة متفرقة متعددة المراكز من المستوطنات المتضامة المتوسطة الحجم والملائمة للمقاييس البشرية والتي تتسم بالتنوع الثقافي والشمول الاجتماعي وتكون مراعية للبيئة ومجدية اقتصادياً، وتدار بصورة سلمية وديمقراطية، وتوفر مستوى رفيعاً من الجودة للأماكن العامة والخدمات العامة وحلول التنقل الخالية من الكربون. ويتمثل المبدأ الأساسي الذي يرتكز عليه هذا النموذج في حصر جميع أبعاد التنمية المستدامة بطريقة متكاملة، وكثيراً ما يوصف بأنه نموذج المدينة المتضامة (European Commission, 2011). غير أن الحقيقة على أرض الواقع تظهر تحديات جديدة في الفقر الحضري والاستقطاب الاجتماعي والتركز في أكبر المناطق المتروبولية، وفي تزايد شيخوخة التركيبة السكانية والإفراط في التنوع الثقافي، إلى جانب التحديات الناجمة عن الديناميات الإقليمية، من قبيل توسع الضواحي الحضرية والزحف الحضري العشوائي، وعن الانكماش الحضري في بعض الأماكن.

٥٤- ويشكل انكماش المدن (المدن التي تهجرها نسبة من السكان)، مشكلة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا تشترك فيها مع مناطق أخرى. ويحدث ذلك حالياً أساساً في المدن الصغيرة في أوروبا الشرقية، وبدرجة أقل في أوروبا الغربية[٨]. وتشير التقديرات إلى أن ٤٠ في المائة من المدن الأوروبية التي يبلغ عدد سكانها ٢٠٠ ٠٠٠ نسمة أو أكثر فقدت بعضاً من سكانها (Schlappa and others, 2013). وتواجه المدن المنكمشة انخفاضاً في الإيرادات الضريبية، وارتفاعاً في معدلات البطالة، وهجرة السكان في سن العمل إلى الخارج، وفائضاً في الأراضي والمباني، وهياكل أساسية مادية أكبر حجماً مما ينبغي. غير أن الإحصاءات قد تكون خادعة في بعض الأحيان، على سبيل المثال، حين يقل السكان في قلب المدن بسبب انتقالهم إلى الضواحي. وفي هذه الحالة، لا تعتبر المنطقة الحضرية ككل بالضرورة في حالة انكماش.

٥٥- ويجلب الزحف الحضري العشوائي معه مشاكل عديدة، ولا سيما تصلب التربة، مع تزايد مساحات الأراضي الزراعية أو الطبيعية التي تغطيها المباني والشوارع وغير ذلك من الهياكل الأساسية، نتيجة ضعف التخطيط ونظم الإنفاذ في كثير من الأحيان. ويؤدي الزحف العمراني أيضاً إلى تفاقم التحديات التي تواجه تقديم الخدمات إلى عدد متناقص من السكان المنتشرين على مساحة كبيرة (UN–Habitat, 2013).

٥٦- وفي سياق الزحف الحضري العشوائي، يشكل حساب التغيير في نصيب الفرد من استخدام الأراضي على مر الزمن مؤشراً هاماً لكفاءة استخدام الأراضي، ومُدخلاً حيوياً لعملية التخطيط المكاني. ويعكف موئل الأمم المتحدة حالياً على جمع معلومات عن هذه المسألة فيما يتعلق بمائتي مدينة في جميع أنحاء العالم ولثلاث نقاط زمنية هي الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠١٥. وتقع إحدى المجموعات الفرعية للمدن الخاضعة للدراسة داخل منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ويبين تحليل لهذه المدن أن نصيب الفرد من استخدام الأراضي ازداد من ٣٩٢ متراً مربعاً إلى ٥٢٥ متراً مربعاً في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥ (الشكل ٦). ويُعدّ نصيب الفرد من استخدام الأراضي في المنطقة تقريباً ضعف

(٧) متاح على الرابط التالي:

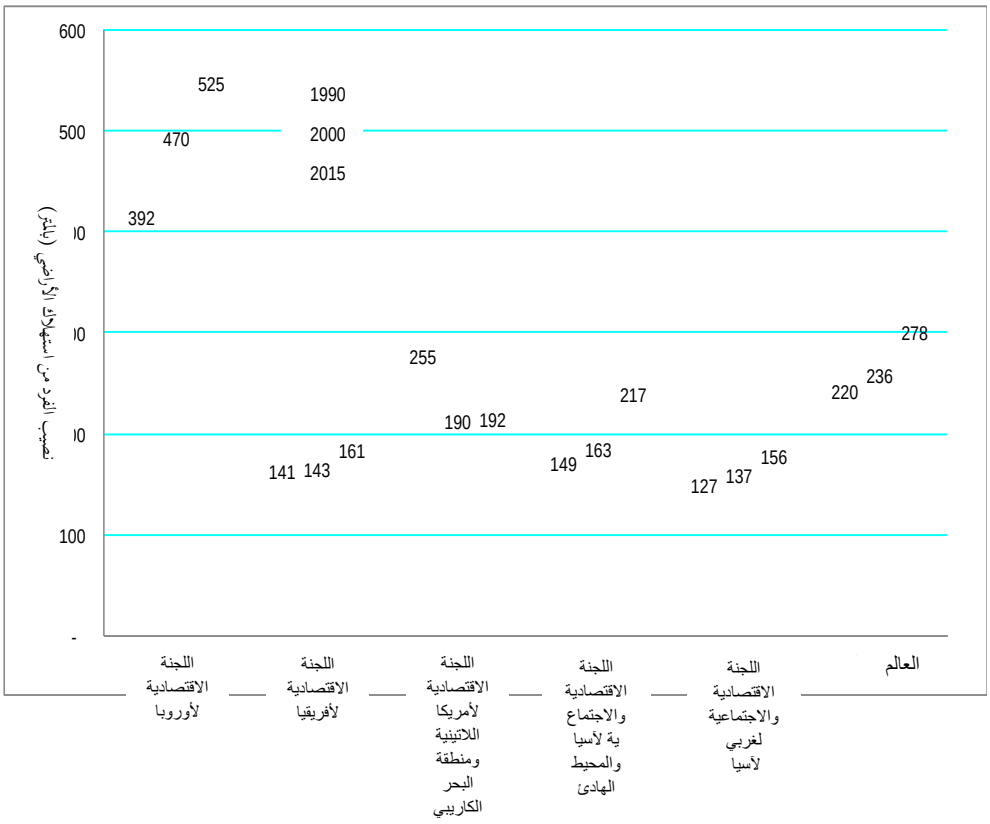
http://ec.europa.eu/regional policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum en.pdf.

(٨) ترفق خريطة من التقرير دون الإقليمي للاتحاد الأوروبي (المناطق الزرقاء تشهد انكماشاً، والمناطق البرتقالية والحمراء تشهد نمواً سكانياً).

المتوسط العالمي، وأكثر من ثلاثة أضعاف المتوسط في أفريقيا أو غربي آسيا، وقد استمرت هذه النسب على مدار الفترات الزمنية المدروسة[٩].

الشكل ٦

نصيب الفرد من استخدام الأراضي في المناطق الخمس في اللجنة الاقتصادية والعالم في عام ١٩٩٠ (أزرق) وعام ٢٠٠٠ (برتقالي) وعام ٢٠١٥ (رمادي)



(٩) (UN–Habitat, Urban Expansion Programme, 2016, New York University, and the Lincoln Institute of Land Policy).

الجدول ١

مساحة المنطقة الحضرية وعدد السكان ونصيب الفرد من استخدام الأراضي في المناطق الحضرية في الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠١٥ في عشر مدن ممثلة لمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا

منطقة الأمم المتحدة	البلد	المدينة	مساحة المنطقة الحضرية (بالهيكتارات)			عدد السكان			استهلاك الأراضي لكل فرد (بالأمتار)		
			١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	بلجيكا	أنتويرب	٣٨ ٣٩٥	٦٦ ٠٨١	٧٦ ٤٧١	٨٧٦ ٠٤٧	١ ١١٥ ٠٤٠	١ ٢٩٩ ٥٨١	٤٣٨	٥٩٣	٥٨٨
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	ألمانيا	برلين	٤٣ ٥٩١	٧٥ ٣٩٩	١١٢ ٤٩٦	٣ ٢٣٣ ٩٤٣	٣ ٥٢٥ ١٨٤	٣ ٨٨٧ ٨٨٩	١٣٥	٢١٤	٢٨٩
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	روسيا	دزرجنسك	٥ ٧٨٧	٦ ٤٣٢	٧ ٠٦٢	٢٢٤ ٣٧٤	٢٠١ ٣٥٢	١٧٦ ١٢٩	٢٥٨	٣١٩	٤٠١
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	الولايات المتحدة	هيوستون	٢٠٢ ٢٠٨	٢٩٥ ٠٣٥	٤٣١ ٠٤٦	٢ ٦٦٧ ٣٠٥	٣ ٨٢٥ ٦٤٤	٥ ٥٠٠ ٢٠١٦	٧٥٨	٧٧١	٧٨٤
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	المملكة المتحدة	لندن	١٩٩ ٨٣٨	٢٤٣ ١٩٩	٢٥١ ٦٨٣	٨ ٥٨٩ ٥٠١	٩ ٧٧٩ ١٥٧	١١ ٣٧٣ ٣٩٠	٢٣٣	٢٤٩	٢٢١
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	إيطاليا	ميلان	٩٤ ١٧١	٢٠٩ ٣٦٥	٢٩٤ ٨٩٠	٣ ٦١٧ ٩٧٠	٥ ٤٤٢ ٧٨٥	٦ ٦٧٠ ٣٧١	٢٦٠	٣٨٥	٤٤٢
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	فرنسا	باريس	٢٠٣ ٦٧٤	٢٣٣ ٢٨٦	٢٨٠ ٣١٨	٩ ٤١٠ ٨٧٤	١٠ ٠٥٤ ٤٣٧	١١ ١٨٠ ٤٨٣	٢١٦	٢٣٢	٢٥١
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	أوكرانيا	روفنو	٣ ٠٨٨	٤ ٠٦٦	٩ ٨٧٧	٢٠٦ ٢٦٢	٢٣٦ ٣٠٦	٢٨٩ ٢٥٣	١٥٠	١٧٢	٣٤١
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	روسيا	تيومين	١٠ ٣٠٣	١٣ ٤٦٦	٢١ ١٠٥	٤١٨ ٣٨١	٤٦١ ٤٨٦	٥٨٥ ٨٣٣	٢٤٦	٢٩٢	٣٦٠
اللجنة الاقتصادية لأوروبا	هولندا	تسفولي	٣ ٢٠١	٣ ٨٧٥	٤ ٣٥١	٧٩ ٦٧٠	٩٢ ٤٩٦	١٠٩ ٩٠٤	٤٠٣	٤١٩	٣٩٦

٥٧- ويشكل مفهوم المدن المتضامة المشار إليه أعلاه أحد وسائل مكافحة مدن الزحف العمراني والمدن المنكمشة على السواء. فمن الواضح أن الشد والجذب بين المدن المنكمشة ومدن الزحف العمراني والمدن المتضامة عامل هام، ولا تقتصر أهميته على أوروبا الغربية والوسطى (Schlapp and others, 2013).

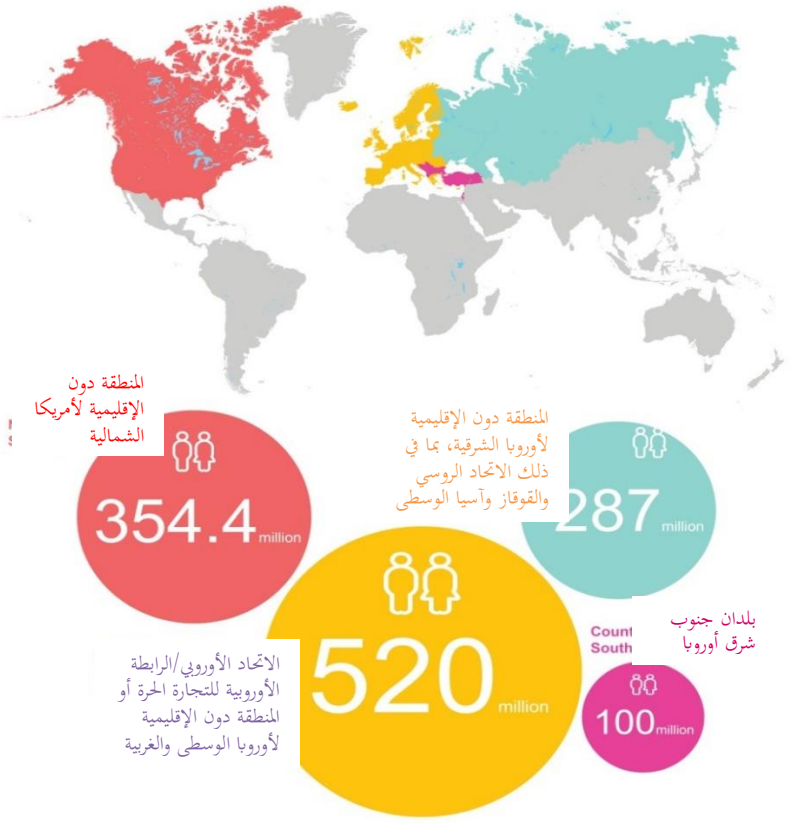
٥٨- وفي المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، كانت حقبة الاتحاد السوفياتي حقبة من التنمية الاقتصادية والتوسع الحضري المكثفين، حين أنشئت غالبية المدن المعاصرة وشهدت المدن التاريخية توسعات كبيرة. ونتيجة لذلك، تتمتع المدن الواقعة في بلدان الاتحاد السوفياتي السابق بقواسم مشتركة كثيرة فيما يخص نظمها المؤسسية والتخطيطية والاجتماعية-الثقافية. وعلى الرغم من وجود تباين في درجة التوسع الحضري التي بلغتها بلدان هذه المنطقة دون الإقليمية، فإن المدن تؤدي دوراً رئيسياً في مستوى التنمية فيها جميعاً. وفي هذه المجموعة من البلدان، يوجد تأثير جاذب مركزي خَلَق أيضاً توجهاً نحو التركز والتكتل والزحف العشوائي يتجسد بوضوح في المدن الأكبر حجماً، ولا سيما العواصم الوطنية التي حظيت بأكبر المنافع في فترة التحول الاقتصادي على مدى الأعوام الخمسة والعشرين الماضية، حيث احتفظت بالمكاسب الاقتصادية التي تمتعت بها هذه المدن في الحقبة السوفياتي نتيجة لاستضافة المكاتب والوظائف الحكومية (O. Golubchikov and A. Badyina، UN–Habitat, 2015).

٥٩- وتؤثر مجموعة متنوعة من القوى على درجة التوسع الحضري داخل مجموعة بلدان المنطقة دون الإقليمية لجنوب شرقي أوروبا. وعلى الرغم من تقارب إسرائيل وتركيا وبلدان غرب البلقان جغرافياً، توجد فوارق جد بارزة بين العمليات الحضرية فيها. ففي اسطنبول، تحظى تركيا بمدينة متروبولية عالمية آخذة في النمو تقع على قارتين عبر مضيق البوسفور. أما بلدان غرب البلقان فتشترك في تحديات الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى اقتصاد السوق، وهي تواجه، باستثناء ألبانيا، مصاعب التغلب على الحرب الأهلية والنزوح الجماعي لشعوبها. وفي مواجهة صعوبات عديدة، تسعى إسرائيل جاهدة إلى إقامة مدن مزدهرة، مثل تل أبيب، التي نما فيها مستوى عال لنوعية الحياة والمسؤولية البيئية، وإن صاحب ذلك تحديات كبيرة لسكانها من حيث قدرتهم على تحمل التكاليف. ومع ذلك، تسلم إسرائيل بضرورة العمل لتحقيق خطة جديدة للمدن من خلال السياسات العامة والممارسة[١٠].

(١٠) Movement for Israeli Urbanism (حركة التوسع الحضري الإسرائيلي)، متاحة على الرابط التالي: www.miu.org.il.

الشكل ٧

عدد السكان بحسب المنطقة دون الإقليمية، بالملايين



باء – الاتجاهات الديمغرافية

٦٠- يشهد سكان المنطقة نمواً سكانياً غاية في الانخفاض مقارنة بمناطق أخرى في العالم، مثل أفريقيا وآسيا. وبلدان العالم التي بدأت تنكمش بالفعل أو التي يتوقع أن تفقد أعداداً كبيرة من سكانها في السنوات العشرين القادمة، يقع جميعها تقريباً في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وتنجم الاتجاهات عن اقتران انخفاض الخصوبة و/أو الهجرة الخارجية في بعض البلدان، وعن انخفاض متوسط العمر المتوقع في بلدان أخرى. ويبرز في أوروبا بوضوح تسارع خطى شيخوخة السكان (نتيجة اقتران تدني معدلات الخصوبة مع زيادة متوسط العمر المتوقع)، غير أن هذه الظاهرة منتشرة في جميع بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا تقريباً، وستشكل تحدياً كبيراً في العقود القادمة.

٦١- وتُعرَّف شيخوخة السكان عادة بأنها تحول في التركيبة العمرية للسكان تجاه الأجيال الأكبر سناً، وهي تنتج عن انخفاضات مثبتة في معدلات الخصوبة وزيادات في العمر المتوقع. وتقاس الشيخوخة عادة بنسبة السكان الذين بلغت أعمارهم، بحسب كل بلد، ٦٠ أو ٦٥ عاماً وفوق ذلك. وفي العقدين الأخيرين، شهدت أعداد السكان السائرين على طريق الشيخوخة نمواً بطيئاً نسبياً، بنسبة ٢,٣ في المائة سنوياً، لتصل إلى نسبة ١٤,١ في المائة في عام ٢٠١٠. غير أنه من المتوقع أن تنمو بوتيرة أسرع في العقود القادمة لتبلغ حوالي ٢٠ في المائة بحلول عام ٢٠٣٠ و٢٦ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠ (United Nations Population Fund, 2013، صفحة ٤).

٦٢- وتؤثر الشيخوخة تأثيراً مباشراً على المدن، لأنها تغير المطالب الموجهة إلى الهياكل الأساسية (مثل نظام النقل) والخدمات الاجتماعية (مثل الرعاية الصحية وخطر العزلة الاجتماعية)، بينما تؤدي في الوقت نفسه إلى تقلص الإيرادات الضريبية المتأتية من الضرائب المحلية والوطنية، لأن الناس يعيشون بمصاريف أقل ويدفعون ضرائب أقل عند تقاعدهم (OECD, 2015، صفحة ٤٩). وفي المقابل، يصاحب شيخوخة السكان انخفاض نسبي في القوة العاملة الفاعلة، مما يزيد من تقلص الضرائب المحصَّلة ويضع ضغوطاً على إمكانية الحصول على سكن وتيسره من حيث التكلفة. وهذا يطرح مشاكل محتملة لجميع شرائح السكان، إما عن طريق زيادة الحاجة إلى السكن الاجتماعي أو بسبب بقاء الفئات العمرية الأكبر سناً من السكان لفترات أطول في وحدات سكنية كبيرة[١١].وتنشئ النسبة المتزايدة لكبار السن في صفوف السكان تحدياً إضافياً للنقل العام في المدن من حيث التكيُّف والتواتر. فتناقص قاعدة الإيرادات المحلية، وأسعار التنقل المخفَّضة للمسنين، وانخفاض الكثافات الناجمة عن التوسع الحضري العشوائي قد يضع ضغوطاً على توافر النقل العام بأسعار ميسورة لجميع شرائح السكان، ويمكن أن يقوض بدوره هذا الهدف الأساسي المتمثل في الاستدامة (OECD, 2015).

٦٣- وتصبح الحاجة إلى ضمان قدرة الجميع على الاستفادة من الأماكن العامة مسألة واضحة في هذا السياق. ولذلك، من المهم أن تستعد الحكومات المحلية والقطاع الخاص لشيخوخة السكان، وأن يتكيفا معها. ويتيح تحسين إمكانية التنقل سيراً على الأقدام في المدن قدراً أكبر من حرية الحركة للمسنين والفئات الضعيفة، ولجميع الفئات العمرية في المدينة. وبالمثل، تنطوي زيادة معدلات السير والحركة النشطة على مكاسب صحية هامة، لأن السكان النشطين يتمتعون بصحة أفضل ممن يعيشون حياة مفرطة في الخمول. وفي أجزاء كثيرة من المنطقة، وضعت المدن والمجتمعات المحلية آليات مبتكرة تتعلق بالإسكان والعلاقات الاجتماعية من أجل مواجهة التحديات المبينة أعلاه.

٦٤- وتَبْرُز الشيخوخة بقدر أكبر في أوروبا عنها في غالبية المناطق الأخرى في اللجنة الاقتصادية لأوروبا والعالم. ومنذ ستينيات القرن الماضي، شهدت أوروبا معدلات أقل للولادة، مقترنة بزيادة في العمر المتوقع، وكلاهما أدى

(١١) انظر على سبيل المثال مقالة "Older people 'hoard' family homes" (كبار السن 'يكنزون' بيوت العائلات)، متاحة على الرابط التالي: http://www.insidehousing.co.uk/older-people-hoard-family-homes/6518478.article.

إلى وجود سكان أكثر تقدماً في العمر. وهذان الاتجاهان سيستمران. ووفقاً لجميع التوقعات المعاصرة، فإن معدلات تجدد السكان آخذة في التراجع – أي أن معدلات المواليد ستظل أقل من معدلات الوفيات، بما يسمح بظهور آثار الشيخوخة (European Commission, 2015، صفحة ١٤). ولم ينم عدد السكان الأوروبيين إلا بنسبة ٥ في المائة في الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠١٥، وإن تباينت التركيبة العمرية للسكان بين المدن في أوروبا. وتجتذب غالبية العواصم السكان الأصغر سناً من المتوسط الوطني (على سبيل المثال، كوبنهاغن وهلسنكي). غير أن هناك بعض الاستثناءات مثل براتيسلافا ولشبونة ووارسو. وفي عام ٢٠١٢، كانت أغلبية المدن التي تتسم بنسبة إعالة عمرية قدرها ٣٥ في المائة أو أكثر تقع في ألمانيا وإيطاليا. وكان في البلدين معاً أكثر من ١٠٠ مدينة في هذه الفئة (المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي Eurostat).

٦٥- وفي أمريكا الشمالية، تجعل التغيرات الديمغرافية الأخيرة والمتوقعة عملية تلبية احتياجات السكان المسنين مسألةً متزايدة الأهمية، حيث ازداد عدد ونسبة الأشخاص الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ عاماً زيادة كبيرة. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٢، ازداد عدد الأمريكيين في هذه الفئة بنسبة ٢١ في المائة (٧,٦ ملايين شخص)[١٢]. وبحلول عام ٢٠٤٠، تشير التوقعات إلى أن هذه الأرقام ستتضاعف، لتشكل نسبة ٢٠ في المائة من السكان[١٣].

٦٦- ومع الزيادة الكبيرة في هذا الجزء من السكان في الولايات المتحدة، تتزايد الحاجة إلى إيجاد سكن ملائم للمرحلة العمرية، حيث إن الأغلبية الساحقة من البالغين المتقدمين في السن يفضلون ''الشيخوخة في أماكن سكنهم المألوفة'' (age in place). ويتيح ذلك للمسنين البقاء في منازلهم ومجتمعاتهم المحلية وممارسة أسلوب حياة نشط، متجنبين بذلك الحياة في مؤسسات المسنين لأطول فترة ممكنة. ولدى حكومة الولايات المتحدة عدة برامج تهدف إلى زيادة المعروض من المساكن المتاحة للمسنين ذوي الدخل المنخفض وتوفير الخدمات التي تتيح لهم البقاء في بيوتهم لفترة أطول[١٤].

٦٧- وفي بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، يظهر أيضاً انخفاض في معدلات الولادة، لكن ذلك صاحبته زيادة في الوفيات منذ تسعينيات القرن الماضي، مما أدى إلى تقلص عدد السكان[١٥]. ولم يتحول معدل التغير الطبيعي للسكان في الاتحاد الروسي إلى رقم موجب إلا في عام ٢٠١٣ للمرة الأولى منذ عام ١٩٩١. وفي بيلاروس، ظل الرقم سالباً حتى عام ٢٠١٤، وإن بدأ المعدل يتزايد من أقل قيمة له عند نسبة -٥,٩ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى نسبة -٠,٨ في المائة في عام ٢٠١٣. وتشهد ثلاثة بلدان في هذه المنطقة دون الإقليمية زيادة في مجموع عدد سكانها في السنوات الأخيرة، من بينها الاتحاد الروسي (منذ عام ٢٠٠٩) وبيلاروس (منذ عام ٢٠١٣) وجورجيا (في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢ وفي عام

(١٢) United States Administration on Aging (إدارة الولايات المتحدة المعنية بالشيخوخة)، مقتطفات "Highlights"، متاح على الرابط التالي: http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/2.aspx (accessed 6 January 2017).

(١٣) المرجع نفسه، النمو المستقبلي "Future Growth"، متاح على الرابط التالي:
http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/4.aspx (Accessed 6 January 2017).

(١٤) هذه تشمل مبادرة ''الابتكارات المجتمعية للتقدم في السن في مكان السكن'' التي نظمتها وزارة الصحة والخدمات الإنسانية بالولايات المتحدة منذ عام ٢٠٠٦، للمساعدة في الجهود المجتمعية المبذولة لتمكين كبار السن من الاحتفاظ باستقلالهم ومن التقدم في السن في مكانهم داخل بيوتهم ومجتمعاتهم المحلية (الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث).

(١٥) الفرق بين هذين النوعين من السلوك الديمغرافي يمكن أن يعزى أيضاً إلى اختلاف الجماعات الإثنية داخل البلدان. فعلى سبيل المثال، كان الروس كمجموعة عرقية يتناقصون في كازاخستان التي كان عدد سكانها آخذاً في التزايد، في حين أنه داخل الاتحاد الروسي، شهد عدد سكان الجماعات الإثنية المسلمة تقليدياً (في شمال القوقاز، مثلاً)، زيادة طبيعية موجبة.

٢٠١٤)[١٦]. ومازالت أرمينيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا، من جهة أخرى، تشهد انكماشاً في عدد سكانها. ومع ذلك، فإن متوسط العمر المتوقع آخذ في الازدياد في جميع أنحاء المنطقة دون الإقليمية، بعد أن شهد انخفاضاً في تسعينيات القرن الماضي.

٦٨- وتتباين أيضاً الاتجاهات الديمغرافية. فهي تتميز بتناقص الأعداد السكانية وتقدمها سناً في أرمينيا وبيلاروس وجورجيا وجمهورية مولدوفا والاتحاد الروسي وأوكرانيا، مقارنة بالتركيبات السكانية الأصغر سناً الآخذة في التزايد في مجموعة بلدان التُرْك، وإن اتضحت الاختلافات الديمغرافية بين أعضاء هذه المجموعة الأخيرة بالفعل أثناء الحقبة السوفياتية.

٦٩- وتوجد اختلافات على صعيد المنطقة دون الإقليمية. ففي الوقت الحالي تتراوح نسبة السكان الذين تتجاوز أعمارهم ٦٥ عاماً بين ١٠ في المائة في أرمينيا و١٥ في المائة في جورجيا وأوكرانيا. ولمواجهة هذا التحدي، اعتمدت أرمينيا، على سبيل المثال، استراتيجية خاصة لمعالجة قضيتي شيخوخة السكان والحماية الاجتماعية للمسنين في عام ٢٠١٢ (أرمينيا، التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث). وتتمركز أيضاً حالة الشيخوخة جغرافياً في المناطق الضعيفة اقتصادياً التي تشهد هجرة خارجية لسكانها الأصغر سناً.

٧٠- أما تركز السكان في العديد من المدن الرئيسية لبلدان هذه المنطقة دون الإقليمية، التي تستفيد من الهجرة الدولية، فيضيف إلى طابع التنوع الجامع لكل الأجناس. بيد أن العمليات الديمغرافية تجلب معها تحديات أخرى في المنطقة دون الإقليمية. فالتدفق السريع للعمال المهاجرين الأبسط حالاً في بعض المدن الكبرى يمكن أن يسفر عن ردود فعل سلبية وما يصاحبها من توترات اجتماعية.

٧١- وتواجه أيضاً جميع بلدان منطقة البلقان الغربية مشكلة شيخوخة السكان. وتشير التقديرات إلى أنه بحلول عام ٢٠٥٠، ستتجاوز نسبة تزيد عن ٢٠ في المائة من السكان سن الخامسة والستين.

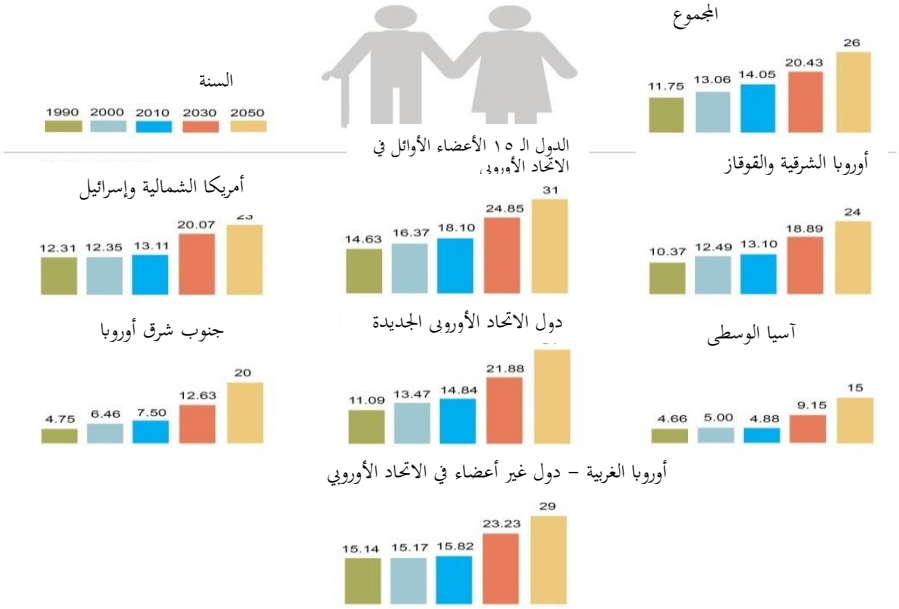
٧٢- ولدى إسرائيل معدل خصوبة أعلى من غالبية البلدان الأخرى في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ويشكل ذلك محركاً للنمو السكاني. ونتيجة لذلك، فهي تتميز بسكان أصغر سناً، فنسبة ٢٨ في المائة من سكانها تقل أعمارهم عن ١٥ عاماً ولا يتجاوز سن الـ ٦٥ عاماً سوى ١٠ في المائة، مقارنة بالنسب الأوروبية البالغة ١٦ في المائة للفئتين العمريتين.

وإضافة إلى الشيخوخة، يظهر اتجاه عام نحو تفرُّد أسلوب الحياة الذي أدى، مقترناً بمعدلات المواليد المنخفضة المؤدية إلى تشكيل أسر أصغر حجماً، إلى معدل أعلى لاستهلاك الفرد من مساحات الشقق.

(١٦) استناداً إلى بيانات البنك الدولي (check with Oleg and Anna).

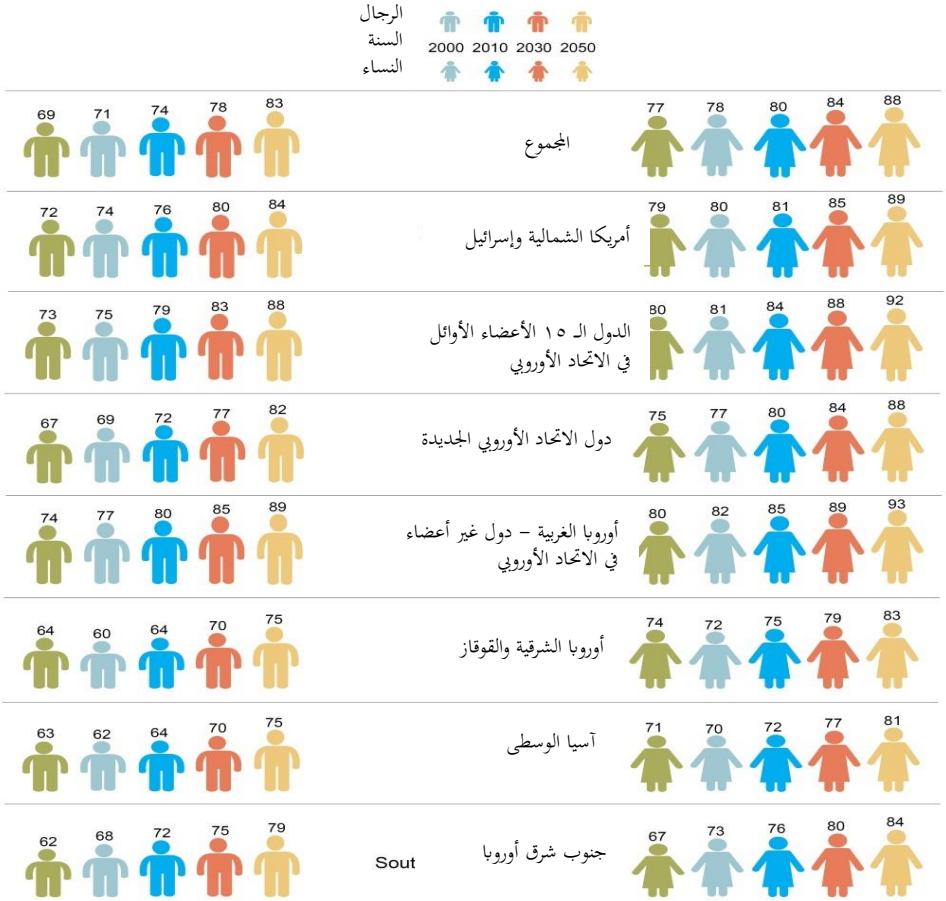
الشكل ٨

الشيخوخة في المناطق دون الإقليمية للجنة الاقتصادية لأوروبا، بالنسبة المئوية



الشكل ٩

متوسط العمر المتوقع في المناطق دون الإقليمية للجنة الاقتصادية لأوروبا، حسب العمر



جيم – التحديات والفرص التي تطرحها الهجرة

٧٣- في السنوات القليلة الماضية، تزايدت تدفقات الهجرة الدولية إلى مستويات غير مسبوقة منذ الحرب العالمية الثانية. وازدادت الهجرة الداخلية والدولية على السواء زيادة كبيرة في المنطقة بأكملها بسبب العولمة وتزايد اللامساواة داخل البلدان وفيما بينها، ونتيجة للتوقف عن مراقبة حركة السكان في العديد من البلدان الشرقية، واستحداث منطقة التنقل الحر في الاتحاد الأوروبي.

٧٤- ويؤدي ازدياد تنقل السكان إلى مستويات أعلى للاستقطاب الحضري، حيث تجتذب المدن أو الأحياء الأفضل أداءً النمو السكاني والشباب والأنشطة الاقتصادية، تاركة المناطق الأخرى في حالة من الركود الاقتصادي والانكماش الديمغرافي، مما يحد بدوره من فرص التفاعل والتماسك الاجتماعيين الإيجابيين. وثمة أثر آخر لزيادة الهجرة هو أن مدناً كثيرة تواجه التحدي المتمثل في إدارة التنوع الاجتماعي والثقافي. فعلى الرغم من الجوانب الإيجابية العديدة التي تنطوي عليها زيادة التنوع، فهي تشكل تحدياً للهوية المحلية وتوافق الآراء الاجتماعي بشأن نموذج التنمية الحضرية المقرر اتباعه.

٧٥- وقد أصبحت قارة أوروبا وجهة للهجرة. وكانت أبرز تدفقات الهجرة من الجنوب إلى الشمال ومن الشرق إلى الغرب، سواء داخل أوروبا وبالنسبة للمهاجرين المنتقلين من بلدان من خارج الاتحاد الأوروبي. وفي عام ٢٠١٤، استقر أكثر من ٥٠ مليون أجنبي في الاتحاد الأوروبي، من بينهم ٣٣,٥ مليون شخص ولدوا خارج الاتحاد الأوروبي، و١٧,٩ مليوناً ولدوا في دولة عضو في الاتحاد الأوروبي خلاف تلك التي يقيمون فيها. ومن المتوقع أن تستمر هذه

الاتجاهات وتزيد. وتشير التقديرات إلى أن صافي الهجرة الإجمالية في المنطقة سيزيد بمقدار ٢٠ مليون نسمة في الفترة ٢٠١٠ – ٢٠٣٠ (المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي Eurostat).

٧٦- وكثيراً ما تشكل السلطات المحلية نقطة اتصال رسمية هامة مع المهاجرين. وعلى الرغم من أن المدن ليس لها رأي بشأن لوائح الهجرة الوطنية أو الأوروبية ولا بشأن السياسات العامة الاجتماعية والمتعلقة بالمراحل العمرية، فقد نجحت بعض المدن أكثر من غيرها في إدماج المهاجرين. وتشمل الأمثلة إقامة مهرجان ثقافي لإذكاء الوعي وتعزيز التعايش بين الثقافات في بيلباو (إسبانيا)؛ وإنشاء مركز جامع لمباشري الأعمال الحرة من المهاجرين، لتقديم المشورة في مجال الأعمال التجارية بالعديد من اللغات في فيينا (النمسا)؛ وإقامة مشروع عن الدور القيادي لرؤساء البلديات في الجمع بين الطوائف الدينية لإنشاء منتدى للحوار والوساطة المجتمعية في مرسيليا (فرنسا)[١٧].

٧٧- وفي أمريكا الشمالية، يستمر تدفق الهجرة شمالاً من بلدان أمريكا الوسطى والجنوبية، وإلى مدن الساحل الشرقي من بلدان أوروبا الشرقية والقوقاز، كما تستمر تدفقات أقل للهجرة من المنطقة الأوروبية الآسيوية إلى مدن الساحل الغربي. ويمكن تفسير جزء كبير من النمو السكاني في الولايات المتحدة بأن المهاجرين وأبناءهم يميلون إلى إنجاب أطفال أكثر مقارنة بباقي السكان.

٧٨- وفي بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، ظلت الهجرة مستمرة لعقود عديدة – بالدرجة الأولى من الشرق إلى الغرب ومن المدن الأصغر إلى الأكبر حجماً، وكذلك على الصعيد الدولي في المنطقة دون الإقليمية. ويمكن، إلى حد ما، تقدير حجم هجرة العمالة الدولية من واقع التحويلات المالية، التي أصبحت الآن مصدراً هاماً للدخل بالنسبة للاقتصادات الوطنية في البلدان الأفقر حالاً، حيث تشكل ما يقرب من نصف الناتج المحلي الإجمالي في طاجيكستان، وثلثه في قيرغيزستان، ورُبعه في جمهورية مولدوفا، وخُمسه في أرمينيا.

٧٩- وتسببت الأزمات في بلدان البلقان في تسعينيات القرن الماضي في انتقال نحو ٤ ملايين شخص إلى النمسا وألمانيا وسويسرا. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٨، كان مستوى صافي الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي أعلى حتى من نظيره في الولايات المتحدة — التي تعد تقليدياً بلداً للهجرة (Gebhardt, 2014). وشهد جنوب شرق أوروبا أكبر أزمة للاجئين منذ الحرب العالمية الثانية، حيث تَمَثَّل أحد الشواغل الرئيسية في طائفة الروما التي لا تنتمي إلى أي من الجماعات الإثنية الرئيسية في منطقة البلقان. وبحلول عام ١٩٩٥، شهدت المنطقة نزوح أكثر من مليوني شخص، مما أسفر عن وجود مشاكل إسكانية فريدة من نوعها.

٨٠- وقد تأثرت تركيا طوال تاريخها بأشكال متنوعة من حركات الهجرة وتدفقات اللاجئين، مثل هجرة اليد العاملة إلى أوروبا الغربية منذ ستينيات القرن الماضي، والهجرة العائدة إلى تركيا والهجرة العابرة من آسيا والشرق الأوسط إلى أوروبا. ويستضيف البلد حالياً أكثر من ٢,٥ مليون مواطن سوري يحتاجون إلى الحماية الدولية بسبب الحرب الأهلية المستعرة في بلدهم.

٨١- أما تقرير الهجرة في العالم لعام ٢٠١٥: المهاجرون والمدن: شراكات جديدة لإدارة التنقل (World Migration Report 2015: Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility) – وهو التقرير الثامن في سلسلة تقارير الهجرة في العالم الصادرة عن المنظمة الدولية للهجرة – فيركز على مدى تأثير الهجرة والمهاجرين على المدن ومدى تأثير المدن وسكانها ومؤسساتها وقواعدها على حياة المهاجرين. وبالنظر إلى أن عدد

(١٧) مؤسسة Maytree Foundation، تورنتو، كندا. ٢٠١٢، متاح على الرابط التالي: www.maytree.com. انظر أيضاً: http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf.

الناس الذين يعيشون في المدن سيتضاعف تقريباً إلى حوالي ٦,٤ بلايين نسمة بحلول عام ٢٠٥٠، فإن العالم سيتحول فعلياً إلى مدينة عالمية. وتؤدي التنقلات والهجرة البشريتان دوراً هاماً في هذا الصدد، إلا أنهما غائبتان إلى حد كبير عن النقاش المتعلق بالتوسع الحضري، ولذلك يجب أن تشكلا جزءاً من المناقشة المتعلقة بـ ''الخطة الحضرية الجديدة''، على الأقل في خطة الأمم المتحدة المتصلة بالمهاجرين والحقوق. ومازال العديد من المدن والحكومات المحلية أيضاً لا يدرج الهجرة أو المهاجرين في جهوده لتخطيط التنمية الحضرية وتنفيذها. ويدعو تقرير المنظمة الدولية للهجرة إلى أخذ عامل الهجرة بعين الاعتبار من أجل تشكيل المدن المستدامة في المستقبل[١٨]، وذلك إلى جانب عوامل تغير المناخ والنمو السكاني والتغير الديمغرافي والأزمات الاقتصادية والبيئية.

الشكل ١٠

تدفقات الهجرة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا

دال – الاستنتاجات

٨٢- أهم الاتجاهات التي يشهدها التوسع الحضري والتي تؤثر في مدن المنطقة هي التركز الحضري والزحف الحضري العشوائي وانكماش المناطق الحضرية. ويؤثر التركز والزحف الحضريين على أكثر مناطق المدن نجاحاً، في حين أن الانكماش والزحف الحضريين يؤثران على عدد أكبر بكثير من المدن النائية المعزولة الأقل نجاحاً.

٨٣- ويتعلق أهم اتجاهين من الاتجاهات الديمغرافية بالشيخوخة، التي تشكل شاغلاً في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا بأكملها، وبالموجات المتتالية للهجرة عن طريق أوروبا وآسيا وأمريكا الشمالية.

٨٤- ويعزز كل من الاتجاهات المشهودة في مجالي التوسع الحضري والهجرة للاتجاهات الأخرى ويعجّل في وتيرتها، مما ينشئ ضغوطاً متزايدة إنما متباينة بين مناطق المدن السوبر الأكثر نجاحاً، مقارنة بالمدن المتفرقة المعزولة الأصغر حجماً.

(١٨) المنظمة الدولية للهجرة هي المنظمة الحكومية الدولية الرائدة في مجال الهجرة وهي تعمل على نحو وثيق مع شركاء من المنظمات الحكومية والحكومية الدولية وغير الحكومية. و''تقرير الهجرة في العالم لعام ٢٠١٥: المهاجرون والمدن، شراكات جديدة لإدارة التنقل'' هو التقرير الثامن في سلسلة تقارير الهجرة في العالم التي تصدرها المنظمة الدولية للهجرة. وهو متاح على الرابط التالي: www.iom.int/world-migration-report-2015.

ثالثاً – اقتصاد المدن

ألف – الاتجاهات العامة

٨٥- ”المدن هي محركات الاقتصادات الإقليمية... فالعيش في المناطق الحضرية، وإن لم يخل من التحديات، غني بالإمكانيات الاقتصادية والتعليمية والاجتماعية التي تروق لطائفة واسعة جداً من الناس“ (الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الوطني المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث).

٨٦- وفي عام ٢٠١٤، تجاوز الناتج المحلي الإجمالي التراكمي (مقيساً بتعادل القوة الشرائية) لأعضاء اللجنة الاقتصادية لأوروبا البالغ عددهم ٥٦ عضواً، وفقاً للبنك الدولي، مبلغ ٤٢,٥ تريليون دولار، أي حوالي ٤٣,١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي: بنسبة ٢٤,٧ في المائة لأمريكا الشمالية، و٢٥,٣ في المائة للاتحاد الأوروبي/الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، و٣,٢ في المائة للمنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، و١,٥ في المائة لجنوب شرق أوروبا وتركيا وإسرائيل (البنك الدولي)[١٩]. وشهد العقدان المنقضيان منذ مؤتمر الموئل الثاني أحوالاً غير مؤكدة وتراجعاً في المجال الاقتصادي، تسببت في تفاقمها بدرجة كبيرة الأزمات المالية والاقتصادية التي بدأت في عام ٢٠٠٨ وأثرت في المدن تأثيراً عميقاً، من خلال انخفاض الإيرادات المتأتية من السكان المقيمين الذين يدفعون ضرائب أقل في فترات البطالة، وكذلك بتقلص إنتاجية الصناعات لدى مرورها بفترات كساد الأعمال. وفي الوقت نفسه، ما برحت أوجه اللامساواة تتزايد في المدن في أنحاء المنطقة بأسرها.

٨٧- ومع ذلك، شهدت السنوات العشرون الأخيرة تحولاً ملحوظاً في الاقتصادات الحضرية. فقد تميز العقدان الماضيان بوجود اتجاهين عالميين هما:

(أ) الانتقال من الاقتصادات المخططة مركزياً إلى اقتصادات السوق، بالدرجة الأولى في البلدان الاشتراكية السابقة، وإن شهدت البلدان الغربية أيضاً انتقالاً من خلال الخصخصة وتقلص نموذج دولة الرفاه؛

(ب) التغييرات الناجمة عن التحول إلى اقتصادات المعرفة والتكنولوجيا الرقمية.

٨٨- ويتمثل المحرك الرئيسي لاقتصادات المدن في المنطقة منذ مؤتمر الموئل الثاني في الأثر المشترك لاقتصاد المعرفة والثورة الرقمية. ويتعلق الأول بإنتاج المعارف وتبادلها عن طريق الجامعات والشركات المنفصلة، وما شابه ذلك. وعلى وجه العموم، تشكل هذه المؤسسات وما يدعمها من ”نظم مصاحبة“ جزءاً هاماً من الاقتصادات التكتلية وهي تتركز في المدن. وقد شهد الاقتصاد الرقمي نمواً هائلاً على مدى السنوات العشرين الماضية، وأبرز أهمية اقتصاد المعرفة وعجَّل وتيرته. وهذه الجوانب للاقتصاد – مجالات المعرفة والإنتاج والمتاجرة والاستهلاك بناء على التكنولوجيا الرقمية، والتكتل فيما بينها – حلت محل الصناعة التحويلية والصناعة بوصفهما القوى الأساسية للتنمية الاقتصادية، وحولت نهائياً شكل قطاع الخدمات ليصبح المحرك الرئيسي لاقتصاد المدن في المنطقة. وهذه القوى الاقتصادية تركِّز وتعزز أهمية المدن وتجمعاتها، وتشكل الحتمية الاقتصادية للاستفادة من الاتجاهات الجغرافية والديمغرافية المحددة في الفصل الأول للتأكيد على أن القرن الحادي والعشرين هو قرن المدن.

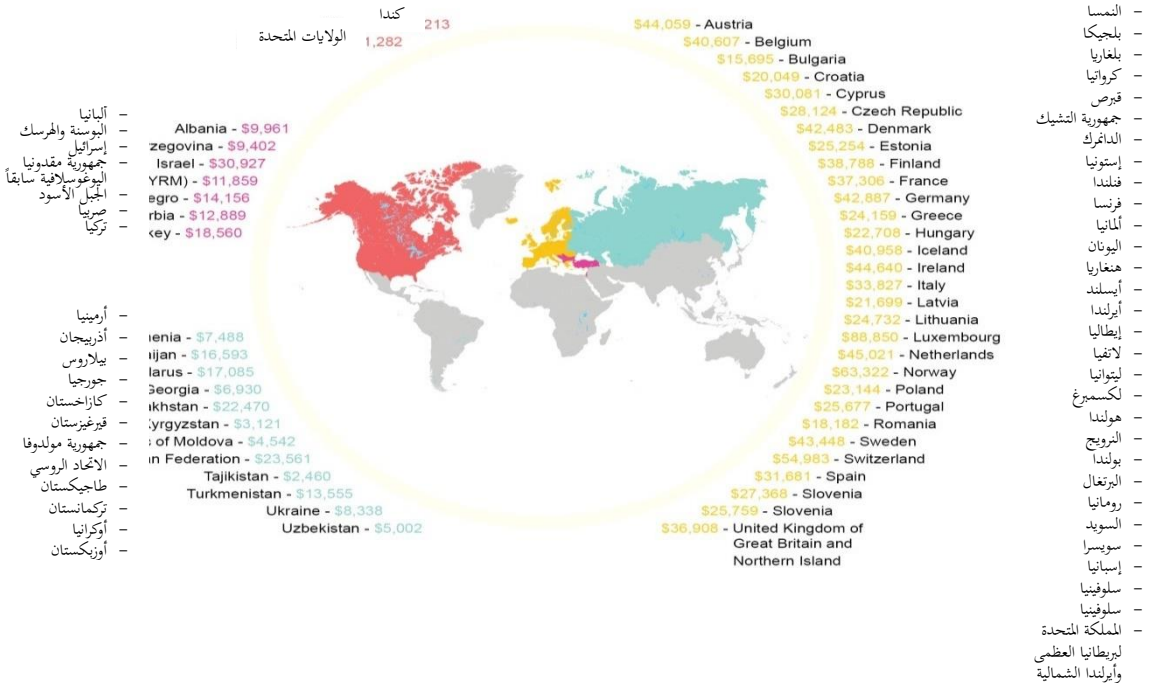
(١٩) لم تدرج ليختنشتاين وموناكو وسان مارينو.

الشكل ١١

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية في المناطق دون الإقليمية للجنة الاقتصادية لأوروبا

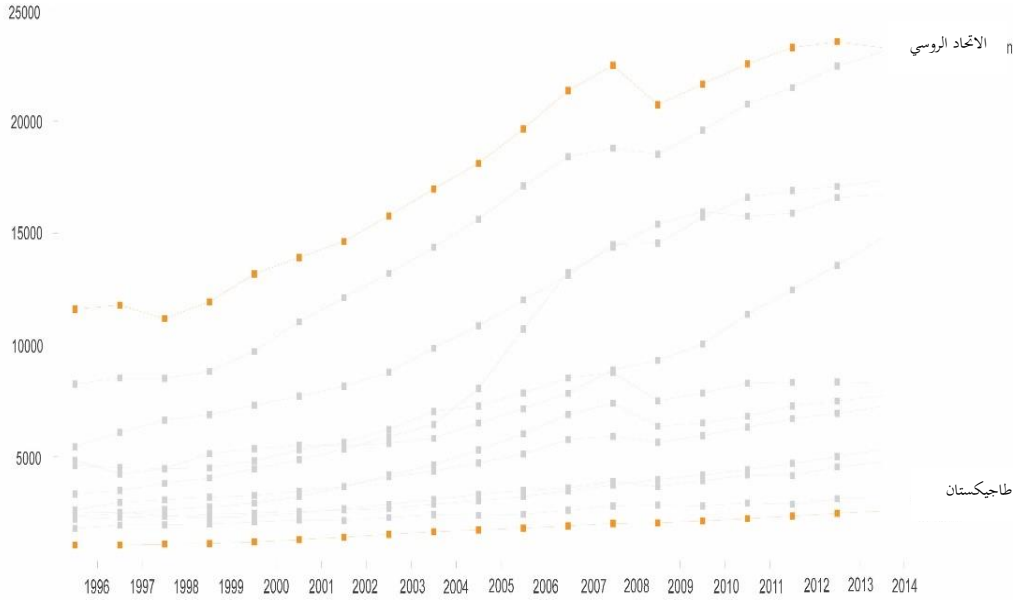
متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية في دول المناطق دون الإقليمية للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا

الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية في الدول الأعضاء للجنة الاقتصادية لأوروبا لعام ٢٠١٣ (المصدر: البنك الدولي)



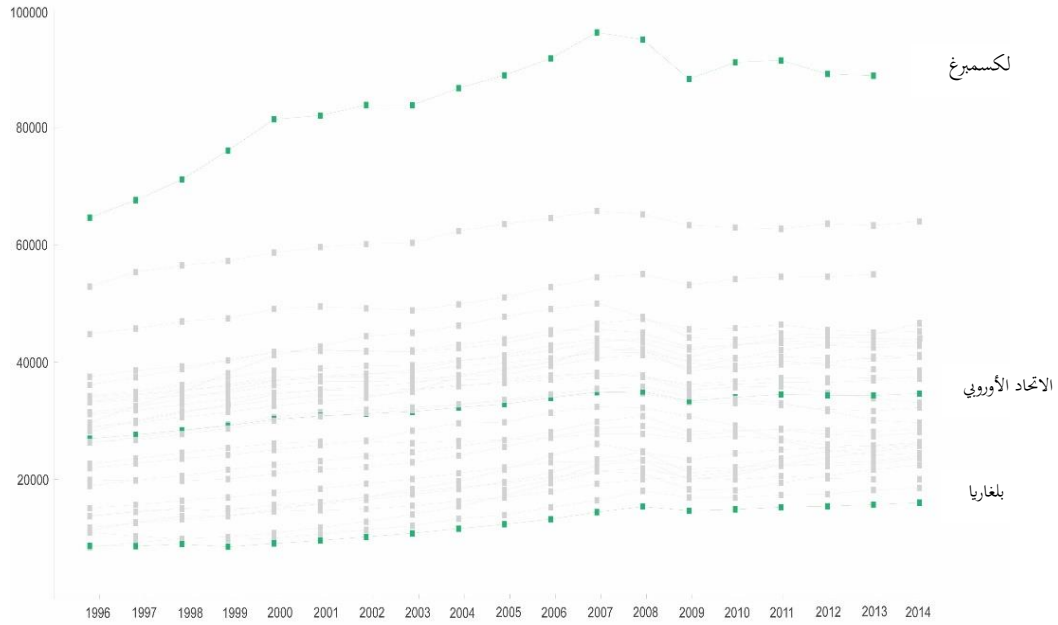
الشكل ١٢

الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية للمناطق الفرعية من المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٣



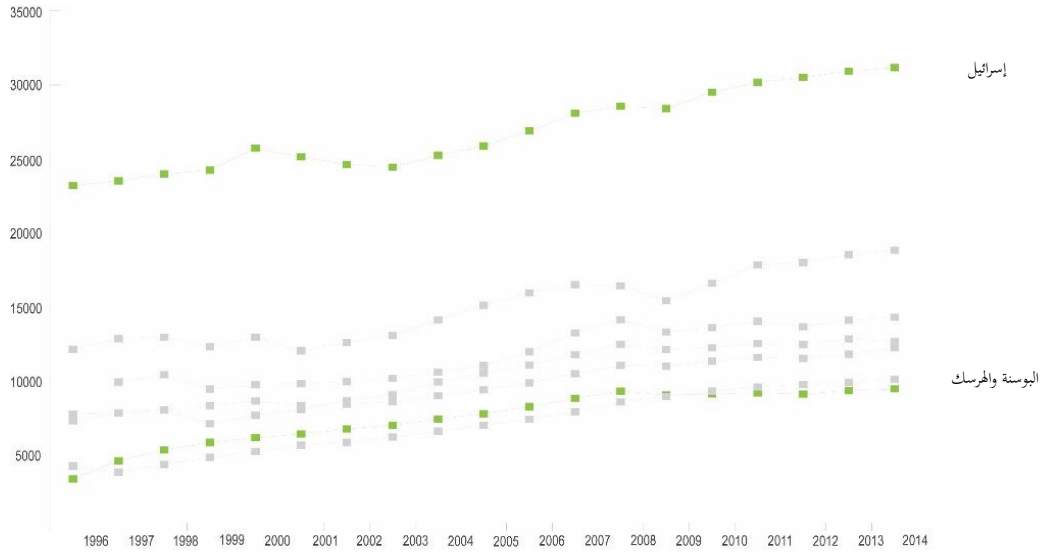
الشكل ١٣

الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية للمناطق دون الإقليمية لمنطقة الاتحاد الأوروبي في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٣



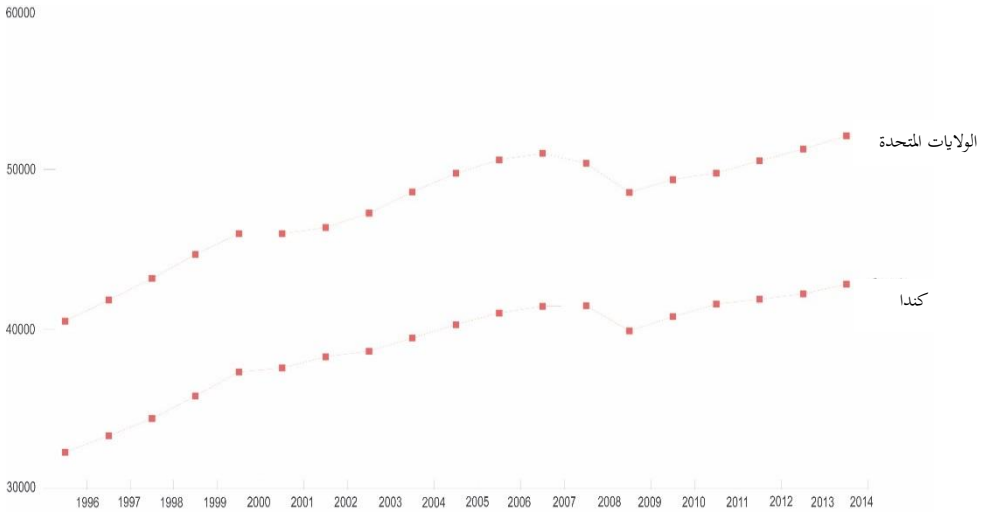
الشكل ١٤

الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية للمناطق دون الإقليمية لمنطقة جنوب شرق أوروبا في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٣



الشكل ١٥

الناتج المحلي الإجمالي مقيساً بتعادل القوة الشرائية للمناطق دون الإقليمية للولايات المتحدة وكندا في الفترة ١٩٩٠-٢٠١٣



باء - تحوُّل الاقتصاد: من الاقتصادات المخططة إلى اقتصادات السوق

٩٠- تميزت بلدان المنطقة التي كانت تخضع في السابق لمبدأي التخطيط الاقتصادي المركزي وتولي الدولة تقديم الخدمات، على مدى السنوات العشرين الماضية، بالانتقال إلى اقتصاد السوق. وهذا ينطبق على البلدان الاشتراكية السابقة للمنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، وعلى الجمهوريات اليوغوسلافية سابقاً. وعلى مدى هذه السنوات، عجلت بعض هذه البلدان بوتيرة التحديث والتحول الاقتصادي فيها، وسعت إلى الانضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي وحصلت عليها.

٩١- وأثرت هذه العملية الانتقالية تأثيراً عميقاً على المدن التي تخلت عن التخطيط المركزي وعلى المساكن المملوكة للدولة، وخفضت الاستثمارات في النقل العام. وقد شهدت المدن أيضاً هجرة خارجية وتوسعاً حضرياً في الضواحي. وفي الوقت نفسه، استفادت المدن الواقعة في الاتحاد الأوروبي الموسَّع من الاستثمار المباشر من برامج الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالهياكل الأساسية وإعادة التأهيل والمشاريع البحثية، لتشجيع المناطق الأكثر فقراً على تحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية (UN–Habitat, 2013).

٩٢- وقد واجهت المدن في هذه البلدان تحدياً مزدوجاً في السنوات العشرين الأخيرة: الانتقال إلى الاقتصاد السوقي والآثار الناجمة عن الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١. وعلى الرغم من ازدهار بعض المدن (أغلبها العواصم والمدن البارزة الأكبر حجماً)، فإن الأصغر حجماً منها وتلك القائمة على صناعات أحادية فقدت بعض السكان والنشاط الاقتصادي (المرجع نفسه).

٩٣- وكان انهيار الاتحاد السوفياتي هو العامل الرئيسي في تشكيل عمليات إعادة الترتيب المكانية في المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، في السنوات الـ ٢٥ الماضية. فتلك البلدان، التي لم تكن لديها من قبل ذاكرة حية لاقتصاد السوق الحر، بعكس بلدان كثيرة في أوروبا الغربية والوسطى، واجهت جميعها التحديات المتمثلة في بناء اقتصادات السوق، إلى جانب عمليات بناء الأمة والتحولات السياسية. أما الآلية المفضلة التي اتُّبعت للإصلاح الهيكلي في بعض البلدان في تسعينيات القرن الماضي – وهي ''العلاج بالصدمة'' – فقد ثبت أن لها، جزئياً، آثاراً ضارة اجتماعياً واقتصادياً. فقدت أدت سرعة تحرير الأسعار وتقليص المزايا الاجتماعية إلى تخفيض قيمة المدخرات والدخول؛ وأسفرت الخصخصة عن إعادة توزيع الثروة الوطنية لصالح نخبة صغيرة؛ وتسبب تحرير التجارة الدولية والانكشاف للعولمة في تضاؤل الفرص أمام كثرة من الشركات للتكيف مع السوق. وتفاقمت الحالة بتفتت سلاسل الإنتاج التي امتدت في السابق عبر جميع أنحاء الاتحاد السوفياتي وخارجه.

٩٤- وتبعاً لذلك، عانت جميع الاقتصادات التي كانت سابقاً ضمن نظام اشتراكي تقوده الدولة من تراجع حاد في أوائل تسعينيات القرن الماضي. فعلى سبيل المثال، كان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لجورجيا، عند أدنى مستوى بلغه في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، يقل بنسبة ٧٠ في المائة عن قيمته في عام ١٩٩٠. وفقد كل من أذربيجان وأوكرانيا، عند أدنى مستوى لهما، نسبة ٦٠ في المائة تقريباً من إمكاناتهما الاقتصادية، في حين فقدت كازاخستان والاتحاد الروسي وتركمانستان نسبة ٤٠ في المائة منها. أما أوزبكستان فكانت الوحيدة التي منيت بخسائر معتدلة نسبياً تقل عن ٢٠ في المائة.

٩٥- وتَحقَّق النمو الإصلاحي في نهاية المطاف، بفضل إعادة توطيد النظام المؤسسي، والاستقرار السياسي النسبي، وتراكم المعارف، ومباشرة الأعمال الحرة، وتوافر ظروف اقتصادية خارجية معينة، وهي عوامل مكنت البلدان والاقتصادات المتروبولية من أن تصبح ابتكارية وقادرة على مباشرة الأعمال الحرة.

الإطار ١

اقتصادات المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى

منذ نهاية تسعينيات القرن الماضي وقبل حدوث الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨، شهدت هذه البلدان انتعاشاً قوياً وإن كان بدرجات متفاوتة، ولكن بحلول عام ٢٠١٤، ظلت مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي لجورجيا وجمهورية مولدوفا وأوكرانيا أدنى بكثير من مستوياتها التي تحققت في تسعينيات القرن الماضي. وفي المقابل، تبين أن اقتصادات أذربيجان وتركمانستان وأوزبكستان كانت أكثر ثراء بمقدار ضعفين ونصف من حيث القيمة الحقيقية مقارنة بما حققته في تسعينيات القرن الماضي، بعد تعديلها بحسب حجم السكان والقوة الشرائية (O. Golubchikov and A. Badyina, UN–Habitat, 2015). وبَعْد أَخْذ حجم السكان في الاعتبار وتعديل الناتج المحلي الإجمالي بحسب تعادل القوة الشرائية بالقيم الثابتة (لكي تتسنى مقارنة البيانات طولياً وبين البلدان)، يتضح جلياً أن قيرغيزستان وطاجيكستان بقيتا أيضاً أسوأ حالاً مما كانتا عليه في تسعينيات القرن الماضي، في حين كان أداء أرمينيا وبيلاروس وكازاخستان جيداً نسبياً. ومن اللافت للنظر أن كازاخستان تمكنت من اللحاق بالاتحاد الروسي في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من حيث تعادل القوة الشرائية — مما يعد إنجازاً كبيراً، بالنظر إلى تدفق الأفراد ذوي المهارات العالية إلى خارج البلد بعد الاستقلال، وإن كان هذا الإنجاز مدفوعاً جزئياً باستغلال الهيدروكربونات. أما الفجوة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بين أغنى البلدان وأفقرها من نظام الدولة الاشتراكي السابق في الاتحاد الروسي وطاجيكستان وقيرغيزستان، فقد ازداد من ٥ أضعاف في عام ١٩٩٠ إلى ١٠ أضعاف تقريباً في السنوات الأخيرة. وتسبب كل ما ذكر أعلاه في مزيد من الهجرة الخارجية من البلدان.

٩٦- وأثارت الإصلاحات السوقية مستويات قوية من الاستقطاب والتفاوت في التنمية داخل معظم البلدان. وأظهرت المناطق المختلفة مسارات متباينة للأداء الاقتصادي، مما أنشأ انقساماً واضحاً بجلاء في الأداء الاقتصادي فيما بين المناطق المركزية والمناطق الطرفية. وقد ثبت أن عمليات التمايز المكاني المذكورة تديم نفسها ويعسر تغييرها، ولا سيما في إطار الاقتصاد السوقي.

٩٧- وتشكل آثار التكتل أو التركز المبينة في الفصل الثاني عاملاً رئيسياً للتمايز المكاني الذي جاء في صالح المدن الأكبر، ولا سيما العواصم الوطنية. فمدن العواصم، بوصفها مدناً سوفياتية نموذجية، من الأماكن المرغوبة للعيش فيها، وتتركز فيها المرافق الرئيسية للبحوث والتعليم والرعاية الصحية والثقافة والمرافق الاجتماعية الأخرى، بما في ذلك نظم النقل. وقد تلقت أيضاً حصة أكبر من الاستثمارات العامة. فعلى سبيل المثال، اجتذبت مينسك، في بيلاروس، خُمْس ميزانية التشييد الرأسمالية للجمهورية في النصف الثاني من القرن العشرين (التقرير الوطني المتعلق بالمستوطنات البشرية في جمهورية بيلاروس، المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث). وفي الوقت الحاضر تتركز في مدن العواصم، بجانب قلة من المراكز المتروبولية الكبرى الأخرى، وظائف الإدارة العمومية، مثل المقار الرئيسية الكبرى لدافعي الضرائب، وفروع الشركات الوطنية والأجنبية، والخدمات المالية والإعلامية. وأصبحت مثل هذه المدن أيضاً مراكز رئيسية للتجارة والأعمال الحرة والتكنولوجيا الحديثة والابتكار، وتتمتع باقتصادات تكتلية ومتنوعة توفر مستويات أفضل للمعيشة وتهيئ فرصاً للتنمية الشخصية. وهي تحظى أيضاً بحصة كبيرة من تحويلات الميزانية الوطنية، ونتيجة لذلك، فهي تجتذب قدراً كبيراً من الثروة الوطنية والاستثمارات، فضلاً عن المهاجرين الداخليين والدوليين (Golubchikov, 2006; Golubchikov, Badyina and Makhrova, 2014).

٩٨- وحدثت زيادة ملحوظة في تركز السكان الوطنيين في مدن العواصم في بيلاروس (مينسك)، وجمهورية مولدوفا (تشيسيناو)، والاتحاد الروسي (موسكو)، وأوكرانيا (كييف)، ولذلك، خلافاً للانكماش الذي يشهده تعداد السكان الوطنيين – زادت هذه المدن من أهميتها النسبية الديمغرافية. وفي كازاخستان، يشهد كل من العاصمة القديمة وأكبر مدينة في البلد وهي ألماتي، والعاصمة الجديدة، أستانا، نمواً سريعاً للغاية. فقد نَمَت أستانا، منذ أن

مُنِحَت مركزها الجديد كعاصمة للبلد، بمقدار ثلاثة أضعاف – من ٠٠٠ ٢٧٥ نسمة في عام ١٩٩٧ إلى ٠٠٠ ٨٥٣ نسمة بحلول ٢٠١٥. وفي خمسة من هذه البلدان، يسكن المدنَ الكبرى في الوقت الحالي أكثر من ١٠ في المائة من السكان الوطنيين. وعندما تؤخذ أقاليم الضواحي المحيطة في الاعتبار، تصبح مناطق المدن هذه موطناً لـ ٢٠ في المائة على الأقل من السكان الوطنيين، حتى في الاتحاد الروسي. ولا تزال المدن الرئيسية تجتذب السكان إلى مجالات نفوذها، مما يؤدي إلى إنشاء مناطق واسعة من الضواحي يتنقل السكان يومياً منها وإليها.

٩٩- وعلى الرغم من أن غالبية البلدان لا تضم مدناً يتجاوز سكانها مليون نسمة غير العواصم، فإن أوكرانيا والاتحاد الروسي فيهما مدن كهذه. وفي أوكرانيا، مازالت المدن الأخرى آخذة في الانكماش لصالح النمو في كييف، أما مدن الاتحاد الروسي التي يزيد سكانها عن مليون نسمة فهي تبلغ عن نمو في عدد سكانها منذ منتصف العقد الأخير من القرن الماضي، ويرجع ذلك أساساً إلى الهجرة الداخلية. ومن الناحية الإحصائية، ازداد عدد المدن التي يتجاوز سكانها مليون نسمة في الاتحاد الروسي من ١٣ مدينة في عام ١٩٩١ إلى ١٥ مدينة بنهاية عام ٢٠١٢. وبالمثل، تشهد معظم المدن التي يتجاوز سكانها ٠٠٠ ٥٠٠ نسمة في الاتحاد الروسي و٠٠٠ ٢٥٠ نسمة في بيلاروس نمواً في عدد السكان، ولا سيما منذ النصف الثاني للعقد الأخير من القرن الماضي. ويعزى بعض النمو في هذه المدن إلى ضم أقاليم مجاورة داخل المنطقة المتروبولية. ومع ذلك، لا يمكن إنكار وجود اتجاهات التركز السكاني.

١٠٠- وتواجه المناطق المتروبولية الأكبر حجماً، رغم نجاحها الاقتصادي، قيوداً هامة فيما يتعلق بالتنمية، تشمل القيود المفروضة على الأراضي والقيود البيئية والتلوث، والهياكل الأساسية الباهظة التكلفة التي لا تتسم بالكفاءة، وأسعار السكن المبالغ فيها، والاستقطاب الاجتماعي، ونقص الاستثمار في النقل العام، واكتظاظ حركة المرور.

١٠١- وفي الوقت نفسه، يعتمد الأداء الاقتصادي للمدن الثانوية والأصغر حجماً في الوقت الحالي على فرصتها في الاستفادة من مزايا تنافسية معينة (أحيانا على حساب المدن المجاورة ذات الحجم المماثل)، وعلى إقامة علاقات جديدة برؤوس الأموال من الاستثمارات الخارجية. وقد وجدت مدن كثيرة منها نفسها معرضة للخطر في سياق الاقتصاد الجديد. فقد تكون ظروف الأزمة بالغة الحدة بصفة خاصة في البلدات الأحادية الوظيفة التي تعتمد على شركة واحدة أو مجموعة محلية من الشركات في مجال صناعي واحد. وفي الحقبة السوفياتية، تزامن إنشاء البلدات الجديدة مع إنشاء برامج صناعية كبرى – مثل إقامة بلدات جديدة في بعض المناطق، وتنفيذ برامج صناعية رئيسية مصحوبة بتوليد الطاقة والموارد المعدنية. ولاجتذاب رأس المال البشري، عرضت هذه المدن رواتب جيدة وإمدادات متوافرة من السلع الاستهلاكية. وكانت هذه المدن مدمجة على نحو وثيق في سلاسل إنتاج عموم الاتحاد السوفياتي، بدلاً من كونها مغروسة في الاقتصادات المحلية الموسعة. وبسبب التفكك الاقتصادي وتقليل حجم سلاسل الإنتاج في بداية مرحلة التحول الاقتصادي منذ ٢٠ عاماً، وجدت كثرة من هذه المدن نفسها غير قادرة على المنافسة. فهي تواجه مستويات عالية من البطالة والمشاكل الاجتماعية، خصوصاً إذا كان أصحاب الأعمال الصناعية الرئيسية في المدينة يواجهون المتاعب (Golubchikov and Makhrova, 2013). ونتيجة لذلك تفقد هذه المدن سكانها الأكثر دينامية (التقرير الوطني المتعلق بالمستوطنات البشرية في بيلاروس المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث). بيد أنها تشكل، في بعض الحالات، جوهر الاقتصادات الناشئة حديثاً. وفي الاتحاد الروسي الغني بالمعادن، تحققت ثلاثة أرباع القيمة الإجمالية لصادرات البلد في عام ٢٠١٢ بواسطة عدد قليل من أكبر الصادرات وهي: النفط الخام (٣٤,٤ في المائة)، والمنتجات النفطية (١٩,٧ في المائة)، والغاز الطبيعي (١١,٨ في المائة)، والمعادن الحديدية (٤,٣ في المائة)، والفحم (٢,٥ في المائة)، والمنتجات الكيميائية غير العضوية (١,٥ في المائة)، والألومنيوم الخام

(١,٢ في المائة)[٢٠]. وتُنتَج الأغلبية الساحقة من صادرات المعادن والفلزات المذكورة، فضلاً عن العديد من المنتجات الموجهة للتصدير، في المدن الأصغر حجماً والبلدات القائمة على صناعات وحيدة. وفي أنحاء المنطقة دون الإقليمية ككل، تتمتع هذه المدن التي تتخصص في مثل هذه الاقتصادات الموجهة نحو التصدير مع وجود سلاسل إنتاج بسيطة، بميزات اقتصادية (Golubchikov and others, 2015). فعلى سبيل المثال، شهدت مناطق استخراج النفط والغاز في أذربيجان وكازاخستان والاتحاد الروسي وتركمانستان نمواً في بعض المدن القائمة وأنشئت فيها بعض البلدات الجديدة. بيد أن الموجودات المتولدة نتيجة لهذه البرامج تراكمت في العواصم الوطنية والإقليمية، وفي الخارج، وفي مراكز مالية عالمية أبعد، وليس في المدن نفسها.

١٠٢- وتشمل الاقتصادات الحضرية الأخرى الناجحة نسبياً في المنطقة دون الإقليمية تلك القائمة على الاستغناء عن الواردات واستبدالها بالإنتاج المحلي، مثل الموانئ والنقل والتجارة عبر الحدود؛ والمدن الأصغر حجماً التي تشكل مناطق جذب للاستجمام أو الحج؛ والأماكن الحضرية الكائنة حول المراكز الأكبر حجماً. وبما أن المدن الكبيرة أصبحت وجهات رئيسية في حد ذاتها، صار عنصر القرب منها عاملاً حاسماً بالنسبة لسائر المدن الأصغر حجماً والأقاليم الأخرى. وتندرج ''مدن العلم'' السابقة ضمن فئة محددة من البلدات التي تحقق أداءً جيداً نسبياً، وذلك إلى حد كبير بفضل رأس مالها البشري من ذوي المهارات العالية. فعلى سبيل المثال، في أوكرانيا، فإن خمساً من المدن التي تشهد تزايداً في عدد السكان وعددها عشر مدن (إلى جانب مدينة كييف) عبارة عن مدن محطات الطاقة النووية، (Rudenko, 2013).

١٠٣- بيد أن أحد المسائل الرئيسية المتعلقة بالازدهار الطويل الأجل للمدن الأصغر حجماً لا يتعلق بالجانب الاقتصادي وحده. فالمسألة أيضاً تتعلق أيضاً بمدى توافر الأصول المادية والبيئية والثقافية الجاذبة والفرص التعليمية التي تجعل الناس يشعرون بالارتياح للعيش فيها لأجل طويل، لا سيما في سياق مرحلة ما بعد التصنيع وما يرتبط بذلك من تطلعات وأساليب حياة.

١٠٤- وفي حين تركز هذا الاتجاه ركز على المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا، وغرب البلقان، فقد امتد أثر ثاني أكبر اتجاه اقتصادي شهدته السنوات العشرين الماضية – وهو ظهور اقتصاد المعرفة والثورة الرقمية – على كامل منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

جيم – ظهور اقتصاد المعرفة

١٠٥- ازدهرت المدن الأوروبية والأمريكية الشمالية خلال حقبة التحول الصناعي، إلا أن قطاع الصناعة التحويلية يشهد حالياً تراجعاً نسبياً[٢١]، ومن الممكن، إن لم يكن من المرجح، بعد فترة استثنائية من الازدهار، أن يبقى نمو هذه الاقتصادات الحضرية ضعيفاً في المستقبل، على الأقل في ظل الظروف الراهنة من الانخفاض الشديد في النمو السكاني (Piketty, 2014). ولكن على الرغم من هذا الاتجاه، فإن ظهور اقتصاد المعرفة في هذه المناطق، المستند إلى الثورة الرقمية القائمة على شبكة الإنترنت والحواسيب السريعة والربط الشبكي، يهيئ فرصاً هائلة ويطرح تحديات للمدن الواقعة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا.

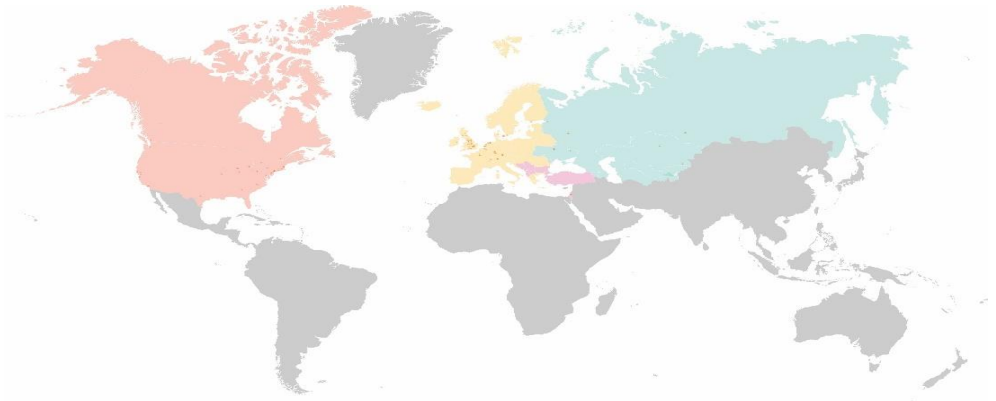
(٢٠) محسوبة من بيانات دائرة الإحصاءات الحكومية الاتحادية الروسية (٢٠١٣)
[Torgovlya v. Rossii [Trade in Russia]. موسكو، متاحة على الرابط التالي: www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm.

(٢١) لم يسهم قطاع الصناعة التحويلية إلا بنسبة ١٥ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي للاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٤ (European Commission, 2014).

١٠٦- واقتصاد المعرفة هو خَلَف للاقتصاد الصناعي. وقد أعاد هذا الأخير تشكيل المدن والمناطق في عدة موجات رئيسية من التنمية وإعادة التعمير، منشئاً بذلك حيزه الخاص الذي يختلف اختلافاً جذرياً عن الاقتصادين السالفين الزراعي والتجاري. فقد أعادت الصناعات التحويلية تنظيم الوصول إلى المواد الخام والأسواق، وأنشأت شبكات النقل وضبطتها، واجتذبت أعداداً كبيرة من العمال إلى المدن، وأرست نظماً صارمة للأعمال، كلها تتجسد في أنماط التنظيم المكاني والاجتماعي. ويتوقع أن يطرح اقتصاد المعرفة متطلباته المكانية الخاصة به، من خلال إعادة تشكيل المدينة الصناعية إلى أشكال جديدة تتلائم مع الظروف الجديدة للإنتاج الاقتصادي والمتطلبات الاجتماعية والمؤسسات الثقافية (Madanipour, 2011). ومن المرجح أن تشكل التعابير المكانية لاقتصاد المعرفة النموذج الذي سيؤخذ به للمدن في المستقبل المنظور.

الشكل ١٦

المجموعات الإبداعية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا



١٠٧- وقد غيَّر اقتصاد المعرفة من طبيعة المنتجات التي نحتاج إليها. فإن ظهور المعارف نفسها كقدرة إنتاجية وكناتج، ليست له متطلبات مكانية محددة فيما عدا القرب من المنخرطين في إنتاجها وإيجاد تقسيم جديد للعمل. وهذا يعمل على تغيير طبيعة مواقع الإنتاج والاستهلاك في المدن، حيث تتشكل مجموعات جديدة من الأنشطة، بينما تتشتت أنشطة أخرى أو يُستغنى عنها. وأصبحت المساحات الجديدة للإنتاج هي مساحات المعارف، أي الجامعات والمجمعات العلمية والثقافية، التي تُنشَأ جنباً إلى جنب مع المساحات الجديدة للاستهلاك وكذلك الأنماط الجديدة للتفاوت الاجتماعي (المرجع نفسه).

١٠٨- وقد غير اقتصاد المعرفة ديناميات الاقتصاد الحضري، وشجع على نمو التكتلات، وزاد من أهمية الأماكن المتاحة للتلاقي ودورها في الابتكار في الأحرام الجامعية في سيليكون فالي بالولايات المتحدة، وفي كامبردج شاير بانكلترا، وكيركسترا بفنلندا. وهذه أشكال جديدة للتجمعات الاقتصادية، المكونة إما بواسطة السياسات العامة أو بواسطة أفراد وشركات، بما يشمل الجامعات، والمجمعات العلمية والتكنولوجية، ومجموعات الاقتصاد الإبداعي، ومجموعات المكاتب، إضافة إلى العمل من المنزل. وقد أدى تجميع هيئات المعارف إلى تعزيز آثار التركز الحضري المذكورة في الفصل الثاني، وتقوية الاقتصادات التكتلية التي تزدهر في المدن السوبر. ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه تلبي احتياجات اقتصاد المعرفة أو متطلبات صناعة التنمية – أو كليهما، ولكن الكثير منها يقع على حافة مراكز المدن والمناطق المحيطة بالمطارات، وتؤدي بهذه الطريقة إلى زيادة تجزؤ المساحات الحضرية وتساهم كذلك في الآثار الناجمة عن الزحف العشوائي الموصوفة في الفصل السابق، على السواء (Kasarda and Lindsay, 2012).

١٠٩- وإحدى النتائج المبكرة التي خلص إليها كثيرون في سنوات نشوء اقتصاد المعرفة هي أن المكان لم تعد له أهمية: فكل ما يحتاج إليه مواطنو العالم هو وصلة كابل اتصالات جيدة ليصبح العالم بأسره في متناول اليد. وقيل

أن النتيجة المترتبة على ''موت المسافات'' (death of distance) هذا، هي أن يستعاض عن المدينة ذات الشوارع والساحات والمحطات والمتاجر والمطاعم بما يسمى ''المدينة الرقمية'' (city of bits)، وهي مدينة افتراضية بها نمط للشوارع مؤلف من طرق سريعة للمعلومات الرقمية (Mitchell, 1995). وفي الواقع، فقد ثبت أن العكس صحيح. فالأفكار والحلول المبتكرة الجديدة تخرج إلى حيز الوجود من خلال الاتصالات المكثفة وتبادل المعارف مع الآخرين. وثمة أهمية بالغة لقرب الناس من بعضهم. فمن الأفضل بالنسبة للعاملين في مجال المعارف أن يطرقوا باب أحد زملاء المكتب بدلاً من العمل عن طريق البريد الإلكتروني بشأن مشروع جديد مع شخص مجهول على الجانب الآخر من العالم (Saxenian, 1994).

١١٠- ومازال الناس يحتاجون إلى الاتصال المادي مع الآخرين، ليس في عملهم فحسب، بل أيضاً في أوقات فراغهم. والمدن، بما فيها من اقتصاد الخبرات المعاشة (Experience Economy) للمقاهي والمطاعم ودور السينما وقاعات العرض والأماكن ومراكز التسوق، تقدم جميع هذه الخدمات عند الطلب. وهذا هو السبب وراء ازدهار المدن المبتكرة مثل برشلونة ودبلن ولوفان وميونيخ وستوكهولم وتولوز، في ظل اقتصاد المعرفة (Madanipour, 2011).

١١١- وفي واقع الأمر، فإن تنمية المعارف والعولمة والمدن ''الأصيلة'' ما هي إلا أمور يعزز أحدها الآخر. ومع تزايد رسوخ اقتصاد المعرفة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، فإن المدن التي تتمكن من التكيف مبكراً مع الاحتياجات الاقتصادية الجديدة ستتمكن أيضاً من الاستفادة إلى أقصى حد من تميزها المحلي، حيث يصبح إضفاء الطابع المحلي (الأهمية المتزايدة لتميز المدينة وأصالتها وهويتها) بنفس درجة أهمية عمليات العولمة (Cooke and Morgan, 1998). وقد كشف نشوء اقتصاد المعرفة عن وجود تناقض ظاهري بين المدن والعولمة على هيئة ''مفارقة العالمية-المحلية'': ففي عالم آخذ في التكامل بشكل متزايد، يجب أن تعتمد المدن بقدر أكبر على خصائصها المحلية المميزة لها - والتي يعبر عنها البعض باسم ''الأصالة'' (Hospers). وهذه الخصائص الفريدة تساعد على تحديد المجال الذي تتفوق فيه أي مدينة، والسبل التي تستطيع أن تميز نفسها بها في التنافس مع غيرها من المدن. ويعني اقتصاد المعرفة الأوروبي وما يتصل به من مفارقة العالمية-المحلية أن المدن، كما كان الحال في الماضي، تتنافس على ما يعجب السكان والشركات والزوار. وتستمد كل مدينة بعض المزايا عن طريق جذب العاملين في مجال المعارف والأنشطة الكثيفة المعرفة، وتكتسب نتيجة لذلك ميزة تنافسية.

١١٢- وفي المنطقة المزدهرة المتجانسة الواقعة بين لندن وميلانو (''الموزة الدينامية'' في أوروبا) أو في المنطقة الساحلية الشمالية الشرقية للولايات المتحدة (BosWash)، أصبحت المدن تتشابه في ما بينها أكثر فأكثر على مر الزمن. والتقارب من هذا النوع له آثار كبيرة. فهو يعني أن التفاصيل الصغيرة، مثل صورة المدينة، يمكن أن تكون حاسمة في القرارات التي تتخذها الشركات أو الأفراد الذين يبحثون عن مكان للاستقرار فيه أو لزيارته. ولكي تحتفظ المدن بجاذبيتها وتزيد منها للعاملين في مجال المعارف وغيرهم من الفئات المستهدفة، يتعين عليها أن تفكر في أي نوع من السمات ينبغي أن تتصف بها، وقد وضع كثير منها استراتيجية للتنافسية تبعاً لذلك. ومن ثم، فإن التنافس بين المدن في مجال المعرفة والابتكار يتطلب أن تصبح المدن ''مبدعة'' (المرجع نفسه).

١١٣- ويتمثل جوهر الإبداع في القدرة على ابتكار حلول أصلية للمشاكل والتحديات اليومية، والمدن التي نجحت في الاستفادة من هذه التنمية الاقتصادية هي المدن التي تحظى بإمكانية التواصل مع المؤسسات الأكاديمية الرائدة داخل أي منطقة من مناطق التركز الحضري التي تبرز فيها صفات التنوع والمرونة. والابتكار محرك رئيسي بعيد المدى للقدرة التنافسية والإنتاجية. وثمة أهمية بالغة للجامعات بالنسبة إلى ''منظومات الابتكار'' - وهي شبكات مؤسسات القطاعين العام والخاص التي تنشئ أنشطتُها وتفاعلاتُها التكنولوجياتِ الجديدةَ وتستوردها وتعدلها وتنشرها.

١١٤- ونظراً لتأثير التكتل داخل المناطق المتروبولية، تؤدي هذه الشبكات إلى ارتفاع الإنتاجية الاقتصادية. وتحفز الجامعات أيضاً نمواً اقتصادياً أقوى من خلال تعزيز الابتكار بطرق عديدة، من بينها إبرام شراكات في مجال البحوث مع الشركات، ونقل التكنولوجيا، والشركات الفرعية، ومساعي الاشتغال بالأعمال الحرة للطلاب والخريجين وأعضاء هيئات التدريس. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، يقيم كثير من شركات رؤوس الأموال الاستثمارية روابط وثيقة مع وحدات نقل التكنولوجيا في الجامعات. وثمة أهمية حاسمة لتوافر التمويل، لا سيما شركات الأسهم الخاصة ورأس المال الاستثماري، وسيتبع التمويل القرارات الموقعية للأشخاص والشركات ممن يأتون أفضل الأفكار الواعدة المربحة. والأهم من ذلك، أن الجامعات كثيراً ما ترتبط بروابط تاريخية عميقة مع المدن التي تقع فيها، في حين أن الموارد الأخرى اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي – مثل السكان والعمال والشركات والمستثمرين – تكون أكثر تنقلاً. ولكن المدن تستفيد، في سياق اجتذاب الأفراد ومؤسسات الأعمال والاستثمارات، من الجامعات القوية، كما أن الجامعات تستفيد حين يزدهر اقتصاد مدنها ويتيح نوعية جذابة للحياة(٢٢).

الإطار ٢

اللجنة المعنية بنمو المدن – المملكة المتحدة

بحثت اللجنة المعنية بنمو المدن في المملكة المتحدة السبل التي يمكن بها للحكومة والمؤسسات التجارية أن تمكن نمواً أقوى في أكبر المناطق المتروبولية في البلد بغرض دفع الاستثمار الطويل الأجل، وخلق فرص العمل وتحسين ناتج الاقتصاد بمجمله. وأحد الأركان الأساسية لهذه الاستراتيجية هو المساهمة التي تقدمها المؤسسات الرئيسية لاقتصاد المعرفة – فالجامعات تتركز بدرجة عالية في المدن. والتعليم الجامعي نشاط اقتصادي ذو شأن داخل المناطق المتروبولية. وهو يشكل في المملكة المتحدة أحد أكبر الصناعات وأسرعها نمواً في العقود الأخيرة. غير أن أثر الجامعات في اقتصادات المدن الكبيرة أوسع نطاقاً بكثير، وتوجد سوابق تاريخية طويلة الأمد. وقد أنشئت جامعات كثيرة مهمتها المساهمة في الاقتصاد المحلي (Torrens and Thompson, 2012). وفي المملكة المتحدة، نمت الجامعات، بما فيها كامبردج وأكسفورد، من مجموعات محلية في ميادين مثل التكنولوجيا الأحيائية والأجهزة الطبية. وقد دفعت مدرسة هال للفنون والتصميم (Hull School of Art and Design) نمو الصناعات الإبداعية في المدينة، في حين أن جامعة لينكولن تعمل مع شركة سيمنز لإنشاء قسم الهندسة الجديد لديها. وقامت جامعة بريستول بعدد من التعيينات غير المتفرغة المشتركة مع شركة توشيبا، بغرض تسريع نقل المعرفة. وفي الولايات المتحدة، استفادت المجموعات الصناعية التي تركز على التكنولوجيا من البحوث والخريجين والشركات الفرعية، وأبرزها تلك الكائنة حول بوسطن ورالي–دورهام.

دال – الثورة الرقمية

١١٥- يدفع الاقتصاد الرقمي في الوقت الحالي جوانب عديدة ومختلفة من الاقتصاد العالمي، من بينها الخدمات المصرفية، والبيع بالتجزئة، والطاقة، والنقل، والتعليم، والنشر، ووسائط الإعلام، والصحة. وتعمل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على تحويل طرق إجراء التفاعلات الاجتماعية وإقامة العلاقات الشخصية، حيث تتقارب الشبكات الثابتة والمحمولة وشبكات البث، وتترابط الأجهزة والأشياء بشكل متزايد لتكوّن ''إنترنت الأشياء'' (Internet of Things). وتمثل صناعة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وما تقدمه من خدمات محركات للاقتصاد العالمي. ومثلت التجارة بين الغرب والشرق في مجالات الخدمات والتصنيع المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات أحد المحركات الرئيسية للاقتصاد العالمي على مدى السنوات العشرين الماضية. وتأخذ أسواق الإنترنت الفائق السرعة والسعة (تكنولوجيا النطاق العريض) في الاتساع، حيث ازدادت الاشتراكات في شبكات النطاق

(٢٢) تتعلق بالقطاع الجامعي ثلاثة من العوامل الأربعة الأهم التي أثرت في اختيار الشركات المتعددة الجنسيات لأماكن تأسيس مشاريعها (BIS 2009).

العريض اللاسلكية – لتصل إلى قرابة بليون مشترك في منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي – مما أسفر عن انخفاض في الاتصالات الهاتفية الثابتة (الموجز التنفيذي لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

١١٦- وعمل التوسع في الاقتصاد الرقمي بمثابة محرك للنمو الاقتصادي في السنوات الأخيرة. وهو يتنامى بسرعة ويُحدِث تحوُّلاً في المجتمع ككل (OECD, 2013a). وينتشر في الاقتصاد العالمي، بما في ذلك تجارة التجزئة (التجارة الإلكترونية)، والنقل (المركبات الآلية)، والتعليم (الدورات الدراسية الإلكترونية)، والصحة (السجلات الإلكترونية والطب الشخصي)، والتفاعلات الاجتماعية والعلاقات الشخصية (الشبكات الاجتماعية). وتمثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات جزءاً لا يتجزأ من الحياة المهنية والشخصية؛ ويزداد ترابط الأفراد والمؤسسات التجارية والحكومات من خلال مجموعة من الأجهزة في المنزل وفي العمل وفي الأماكن العامة وأثناء الترحال. وتمرَّر هذه الاتصالات عبر ملايين الشبكات الفردية، التي تتراوح بين الشبكات السكنية للمستهلكين والشبكات التي تمتد عبر أنحاء العالم. وأصبح التقارب بين الشبكات الثابتة والمحمولة وشبكات البث، إلى جانب استخدام مزيج من الاتصالات الآلية بين الأجهزة، و''السحابة الحاسوبية''، وتحليل البيانات، وأجهزة الاستشعار، والمشغلات، والأشخاص، يمهد الطريق أمام التعلم الآلي، والتحكم عن بعد، والآلات والنظم المستقلة. ويتزايد تواصل الأجهزة والأجسام ''بإنترنت الأشياء''، مما يؤدي إلى حدوث تقارب بين تكنولوجيات المعلومات والاتصالات والاقتصاد على نطاق واسع.

١١٧- وتوافر المعلومات البيئية المحدَّثة الدقيقة التي يسهل العثور عليها والتي تقوم على مرجعية جغرافية، قد يمكِّن أيضاً الموظفين العموميين وأصحاب المشاريع والعمال والمستهلكين من اتخاذ قرارات مستنيرة تؤثر في البيئة الحضرية وفي رفاههم الشخصي. ولئن أرست مبادرة الحكومة الإلكترونية والبيانات المفتوحة وسائر المبادرات المماثلة اتجاهاً نحو مزيد من الانفتاح فيما يتعلق بالمعلومات، فلا تزال هناك تحديات باقية فيما يتعلق بقدرة الجمهور على الوصول فعلياً إلى المعلومات البيئية، مما قد يستمر في تقويض جهود حماية البيئة ويعوق تحقيق التنمية المستدامة للمناطق الحضرية.

١١٨- والمدن هي الأقدر على تهيئة أكبر قدر من الفرص للاقتصاد الرقمي، كما أن وفورات الحجم المذكورة تعزز الاتجاهات الحضرية السائدة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، من قبيل التركز الحضري المذكور في الفصل الثاني. وعلاوة على ذلك، فالمدن في جميع أنحاء المنطقة، ونظراً لوجود القسم الأكبر من الصناعات التحويلية حالياً في قارات أخرى، أصبحت في وضع جيد يؤهلها بوجه خاص للجمع بين آثار القرب المكاني والتعليم العالي والابتكار من أجل تسريع وتيرة النمو في اقتصاد المعرفة، من خلال الثورة الرقمية. وتعكف مجموعات الشركات الناشئة في مجال التكنولوجيا الرقمية في سيليكون فالي ولندن واستكهولم وشتوتغارت والعديد من المدن الأخرى في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا على استطلاع نماذج أعمال جديدة تستند إلى أساليب الإنتاج التعاونية، مثل برامج التمويل الجماعي و''الاقتصاد التشاركي''، وتتحدى القواعد القائمة في الأسواق الراسخة، وقد تتطلب، مع الوقت، إيجاد استجابات سياساتية متوازنة لتمكين الابتكار من جهة، وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

١١٩- وقد كانت الثورة الرقمية أحد أكبر التغيرات التي حدثت منذ مؤتمر الموئل الثاني، وستكون دافعاً مستمراً للسنوات العشرين القادمة. وستشمل التطورات الرئيسية انتقال الرقابة على الإنترنت من حكومة الولايات المتحدة إلى مجتمع الإنترنت الأوسع نطاقاً على الصعيد العالمي (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). وقد وضعت الأمم المتحدة خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، فحددت أهداف التنمية المستدامة التي تشمل زيادة فرص الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإنترنت بغرض إنشاء اقتصاد رقمي عالمي شامل للجميع.

١٢٠- وتوجد إمكانية كبيرة لزيادة الإقبال بالنسبة للأفراد. فالأنشطة من قبيل إرسال رسائل البريد الإلكتروني أو البحث عن معلومات عن المنتجات أو شبكات التواصل الاجتماعي، تُظهِر تبايناً ضئيلاً على نطاق البلدان في منطقة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ولكن أوجه التباين تتسع بالنسبة للأنشطة المرتبطة بمستوى أعلى من التعليم، من قبيل الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية والخدمات المصرفية الإلكترونية. أما نطاق أنشطة الإنترنت التي يقوم بها مستخدمون حاصلون على تعليم عال، فيزيد بنسبة ٥٨ في المائة في المتوسط عن تلك التي يقوم بها الحاصلون على التعليم الثانوي الأدنى مستوى وما دونه (OECD, 2014a).

١٢١- وتأخذ بلدان عديدة في اعتماد استراتيجيات وطنية رقمية، إدراكاً منها أن الحكومات يمكن أن تعمل بمثابة عوامل حافزة للاقتصاد الرقمي. ويُلاحَظ هذا الأمر في حالة مبادرات ''البيانات المفتوحة''، حيث يستطيع القطاع العام أن يحفز الابتكار القائم على البيانات من خلال فتح معلومات القطاع العام، بما يشمل أنواعاً مختلفة من البيانات، وكذلك عن طريق تسهيل الحصول على المعلومات البيئية لجميع الجهات صاحبة المصلحة. وتُستَخدَم أيضاً مبادرات الحكومة الإلكترونية لتشجيع اعتماد طائفة واسعة من التطبيقات اللازمة للصحة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية. وتعتمد الحكومات على التكنولوجيات الرقمية للتحول من اتباع نهج يركز على المواطن إلى نهج يدفعه المواطن، وهي تهدف إلى تحقيق تغيير تحوُّلي في القطاع العام من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحقيق هذا التحول، وهو ما يعني أن يقرر الجمهور وأصحاب الأعمال التجارية احتياجاتهم الخاصة وأن يتناولوها بالاشتراك مع السلطات العامة.

١٢٢- ويحظى بعض الاستراتيجيات الرقمية الوطنية ببُعْد دولي. وتمثل إدارة الإنترنت وتغير المناخ والتعاون الإنمائي قضايا رئيسية في الاستراتيجيات التي تتسم بذلك البُعْد. وتعترف خطة ألمانيا الرقمية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ بانعدام ثقة المسنين في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ودعت إلى بحث السبل الرامية إلى زيادة مهاراتهم وثقتهم في هذا المجال. ودعت إلى إشراك أصحاب المصلحة المتعددين في المسائل المطروحة في الخطة، وإلى المشاركة الفعالة في المناقشات المتعلقة بالسياسات الدولية التي تُجرى في الاتحاد الدولي للاتصالات، ومنتدى إدارة الإنترنت، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتتناول خطة ألمانيا أيضاً مسائل التعاون الإنمائي، مثل ضرورة ''بناء القدرات في مجال الفضاء الإلكتروني'' و''بناء القدرات في مجال أمن الفضاء الإلكتروني'' في البلدان النامية.

الإطار ٣

العناصر الرئيسية لاستراتيجيات الاقتصاد الرقمي

تبين القائمة التالية الركائز الأساسية للعديد من الاستراتيجيات الوطنية الرقمية الحالية، حيث تؤكد غالبيتها الأهداف المتعلقة بجانب الطلب (من (ج) إلى (ح)):

(أ) مواصلة تطوير الهياكل الأساسية للاتصالات السلكية واللاسلكية (مثل إمكانية استخدام الإنترنت الفائق السرعة (تكنولوجيا النطاق العريض) وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية)، والحفاظ على شبكة الإنترنت المفتوحة؛

(ب) تعزيز قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك إضفاء الطابع الدولي عليه؛

(ج) تعزيز خدمات الحكومة الإلكترونية، بما في ذلك تعزيز إمكانية الوصول إلى معلومات وبيانات القطاع العام (أي البيانات الحكومية المفتوحة)؛

(د) تعزيز الثقة (الهويات الرقمية والخصوصية والأمن)؛

(هـ) تشجيع المؤسسات التجارية على اعتماد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، مع التركيز على القطاعات الرئيسية مثل الرعاية الصحية والنقل والتعليم؛

(و) النهوض بخدمات الإدماج الإلكتروني، مع التركيز على السكان المسنين والفئات الاجتماعية المحرومة؛

(ز) تعزيز المهارات والكفاءات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك مهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأساسية والمتخصصة؛

(ح) التصدي للتحديات العالمية مثل إدارة الإنترنت وتغير المناخ والتعاون الإنمائي.

الإطار ٤

الاقتصاد التشاركي

الأعمال التي يشملها الاقتصاد التشاركي عبارة عن منابر تتيح، على سبيل المثال، استئجار الأماكن لأجل قصير، وأغلبها منازل. وعلى الرغم من أن مبادلات المنازل ليست بجديدة، فإن هذه المنابر جعلت ممارسة مشاركة المنازل تجارياً ممارسة شائعة بصورة غير مسبوقة من حيث السرعة والنطاق. ويتوازى هذا الاتجاه في مجال التنقل في المناطق الحضرية. فخيارات التنقل المشترك تتراوح بين تأجير السيارات الخاصة والاشتراك في الركوب وفي أماكن ركن السيارات، وبين تأجير السيارات والدراجات من محطات محددة أو غير المحصورة بمكان. وتتمتع هذه الخدمات بنجاح قوي في صفوف المستخدمين، وإن كان تأثيرها على التنقل في المناطق الحضرية مازال بانتظار تفعيله بشكل كامل في السنوات المقبلة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، الفصل ٣). وفي السنوات الأخيرة تطور بسرعة سوق تطبيقات الهاتف المحمول المتعلقة بالصحة والعافية (m-health). وازداد عدد هذه التطبيقات إلى أكثر من الضعف في فترة لا تتجاوز العامين والنصف، ليصل إلى أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ تطبيق (Research2guidance, 2014). وفي عام ٢٠١٢، أبلغت نسبة ٦٩ في المائة من مالكي الهواتف الذكية بالولايات المتحدة عن تتبع مؤشر صحي واحد على الأقل، من قبيل الوزن أو النظام الغذائي أو التريض (Fox and Duggan, 2013). وقد جرى أيضاً تطوير عدد من تطبيقات الهواتف المحمولة وموارد الإنترنت لتزويد المستهلكين بمعلومات إضافية عن المواد الكيميائية الموجودة في المنتجات وغير ذلك من المعلومات البيئية، وذلك لتمكينهم من اتخاذ خيارات بيئية مستنيرة.

هاء – إنترنت الأشياء

١٢٣- على الرغم من أن استخدام الإنترنت كمنصة رقمية مكَّن إنشاء الاقتصاد التشاركي، فإن القدرة على ربط أي جهاز أو جسم ذكي بأي جهاز أو جسم ذكي آخر أصبحت عاملاً تمكينياً لإنترنت الأشياء. وسيكون لذلك أثر عميق على قطاعات متعددة من الاقتصاد والحياة الحضرية، بما يشمل التشغيل الآلي للصناعات وتوفير الطاقة والنقل. وتتألف شبكة إنترنت الأشياء من سلسلة من المكونات المتساوية في الأهمية – الاتصالات الآلية بين الأجهزة، والحوسبة السحابية، وتحليل ''البيانات الضخمة''، وأجهزة الاستشعار والمشغلات. بيد أن الجمع بينها يولد التعلم الآلي والتحكم عن بعد، وينشئ في نهاية المطاف آلات ونظم آلية التشغيل تستطيع أن تتعلم تكييف نفسها وتعديل أدائها إلى الحد الأمثل.

١٢٤- واستحدث عدد من الحكومات أنظمة تعتمد على إنترنت الأشياء في تحقيق الأهداف السياساتية. فعلى سبيل المثال، يمكِّن إنترنت الأشياء الحكومات من إدارة الأماكن العامة بشكل أكثر كفاءة أو أكثر فعالية أو بطرق مختلفة. فإن رصد إشارات المرور أو النظم المائية عن بُعْد يتيح لها تعديل تدفقات المرور إلى المستوى الأمثل، أو فهم مخاطر الفيضانات بشكل أفضل. وهو يتيح لها أيضاً تحقيق أهداف السياسة العامة بطرق جديدة. فعلى سبيل المثال، أصبح بالإمكان تقليل ازدحام المرور على الطرق باستخدام تسعيرات الطرق المحسوبة اعتماداً على التوقيت

أثناء اليوم والمسافة المقطوعة، عن طريق النظام العالمي لتحديد المواقع والاتصالات المحمولة، وهو أمر يصعب تحقيقه من خلال الوسائل التقليدية. وبالمثل، تؤدي العدادات الذكية في مجال الطاقة إلى وجود أسواق الطاقة التي تتسم بقدر أكبر من اللامركزية وزيادة وعي المستهلكين فيما يتعلق باستخدام الطاقة. ويعلق المحللون والحكومات آمالاً عريضة على أجهزة الصحة الإلكترونية التي ستتيح رصد المرضى عن بُعْد في المنزل أو في مكان العمل. غير أنه لا يتوافر سوى عدد قليل من هذه الأجهزة في السوق – وهي حالة يبدو أنها تُعزى ليس إلى قلة البحوث أو الالتزام الحكومي، بل إلى صعوبات في التنفيذ مازال يتعين التغلب عليها (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).

١٢٥- ولجميع الأفراد الحق في التماس المعلومات والأفكار بكافة أنواعها وتلقيها ونقلها عن طريق الإنترنت. وفي تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، المقدم إلى الدورة السابعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/17/27) شدَّد المقرر على طبيعة الإنترنت الفريدة وعلى قدرته التغييرية ليس فقط بتمكينه الأفراد من ممارسة حقهم في حرية الرأي والتعبير فحسب، وإنما بتمكينهم أيضاً من ممارسة طائفة من حقوق الإنسان الأخرى وبتعزيزه تقدم المجتمع ككل. ويشارك ستة وأربعون بلداً والاتحاد الأوروبي كأطراف في الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس)، التي تقتضي من تلك البلدان أن تكفل قدرة السلطات العامة الوطنية ودون الوطنية والمحلية على امتلاك وتحديث المعلومات البيئية التي تتصل بمهامها، وكفالة إتاحة المعلومات البيئية بصورة تدريجية في قواعد البيانات الإلكترونية التي يسهل وصول الجمهور إليها عن طريق الشبكات العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية (مثل شبكة الإنترنت). وجرى تناول متطلبات إتاحة المعلومات البيئية للجمهور بمزيد من التفصيل من خلال البروتوكول المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها الملحق بالاتفاقية، وكذلك في التوصيات بشأن زيادة فعالية استخدام أدوات المعلومات الإلكترونية لإتاحة حصول الجمهور على المعلومات البيئية، والمعتمدة بموجب القرار ٣/٢ الصادر عن اجتماع الأطراف في الاتفاقية[٢٣].

واو – الاستنتاجات

١٢٦- شهد جزء كبير جداً من المنطقة تحولاً اقتصادياً في السنوات العشرين الأخيرة من اقتصادات مخططة مركزياً إلى اقتصادات السوق، وكان هناك فائزون وخاسرون في صفوف المدن التي شهدت عملية الانتقال. وعموماً، كان أداء المدن الكبرى والعواصم جيداً، حيث عاد الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحالي إلى مستويات ما قبل تسعينيات القرن الماضي. أما المدن الأصغر حجماً فقد حققت نتائج أقل من المدن الأكبر حجماً، وذلك لأن الانتقال يتطلب إجراء تغييرات اقتصادية ومادية وبيئية وثقافية، وكانت تلك المدن أقل استعداداً لتفعيل هذا التغيير الشامل نتيجة عدة عوامل من بينها الجغرافيا والهجرة الخارجية.

١٢٧- وشهدت الصناعة التحويلية انخفاضاً في جميع أنحاء المنطقة منذ مؤتمر الموئل الثاني. بيد أن ظهور اقتصاد المعرفة في أوروبا وأمريكا الشمالية، المستند إلى الثورة الرقمية القائمة على شبكة الإنترنت والحواسيب السريعة والربط الشبكي، يأتي بالفرص ويطرح تحديات هائلة أمام المدن.

١٢٨- ويعيد اقتصاد المعرفة تشكيل المدن الصناعية إلى شكل جديد يناسب الظروف الجديدة للإنتاج الاقتصادي والمتطلبات الاجتماعية والمؤسسات الثقافية. وما فتئ ظهور المعارف كقدرات إنتاجية ونواتج لها متطلبات مكانية قليلة، يغير من طبيعة مواقع الإنتاج والاستهلاك في المدن. وتَشَكَّلَت مجموعات جديدة من

(٢٣) الوثيقة ECE/MP.PP/2005/2/Add.4، متاحة على www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html#/.

الأنشطة، في حين تبعثر البعض الآخر أو جرى الاستغناء عنه. وتشمل أماكن المعارف الجامعات والمجمعات العلمية والثقافية، التي تُنشَأ بجانب الحيزات الجديدة للاستهلاك، والأنماط الجديدة للتفاوت الاجتماعي.

١٢٩- وقد غير اقتصاد المعرفة ديناميات الاقتصاد الحضري، وعزز نمو اقتصادات التكتل، وزاد من أهمية الحيزات اللازمة للالتقاء والابتكار. وقد عزز أيضاً أهمية المكان. ووجد أن مقولة ''موت المسافات'' والاستعاضة عن مدينة الشوارع والساحات والمحطات والمتاجر والمطاعم بالمدينة الرقمية، أي بمدينة افتراضية بها نمط للشوارع يتألف من طرق سريعة للمعلومات الرقمية، مقولة لا أساس لها من الصحة، وثبت أن العكس صحيح. فالأفكار والحلول المبتكرة الجديدة تخرج إلى حيز الوجود من خلال الاتصالات المكثفة وتبادل المعارف مع الآخرين. وثمة أهمية بالغة لقرب الناس من بعضهم.

١٣٠- وتنمية المعارف والعولمة والمدن ''الأصيلة'' هي أمور يعزز أحدها الآخر. ومع تزايد رسوخ اقتصاد المعرفة في البلدان المتقدمة النمو والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، فإن المدن التي تتمكن من التكيف مبكراً مع الاحتياجات الاقتصادية الجديدة ستتمكن أيضاً من الاستفادة إلى أقصى حد من تميزها المحلي، حيث يصبح إضفاء الطابع المحلي (الأهمية المتزايدة لتميز المدينة وأصالتها وهويتها) بنفس درجة أهمية عمليات العولمة.

١٣١- ويدفع كل من اقتصاد المعرفة والاقتصاد الرقمي في الوقت الحالي جوانب عديدة ومختلفة من الاقتصاد العالمي، من بينها الخدمات المصرفية، والبيع بالتجزئة، والطاقة، والنقل، والتعليم، والنشر، ووسائط الإعلام، والصحة. وتقوم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بتحويل الطرق التي تجري بها التفاعلات الاجتماعية والعلاقات الشخصية، حيث تتقارب الشبكات الثابتة والمحمولة وشبكات البث، وتترابط الأجهزة والأشياء بشكل متزايد لتكوِّن ''إنترنت الأشياء''.

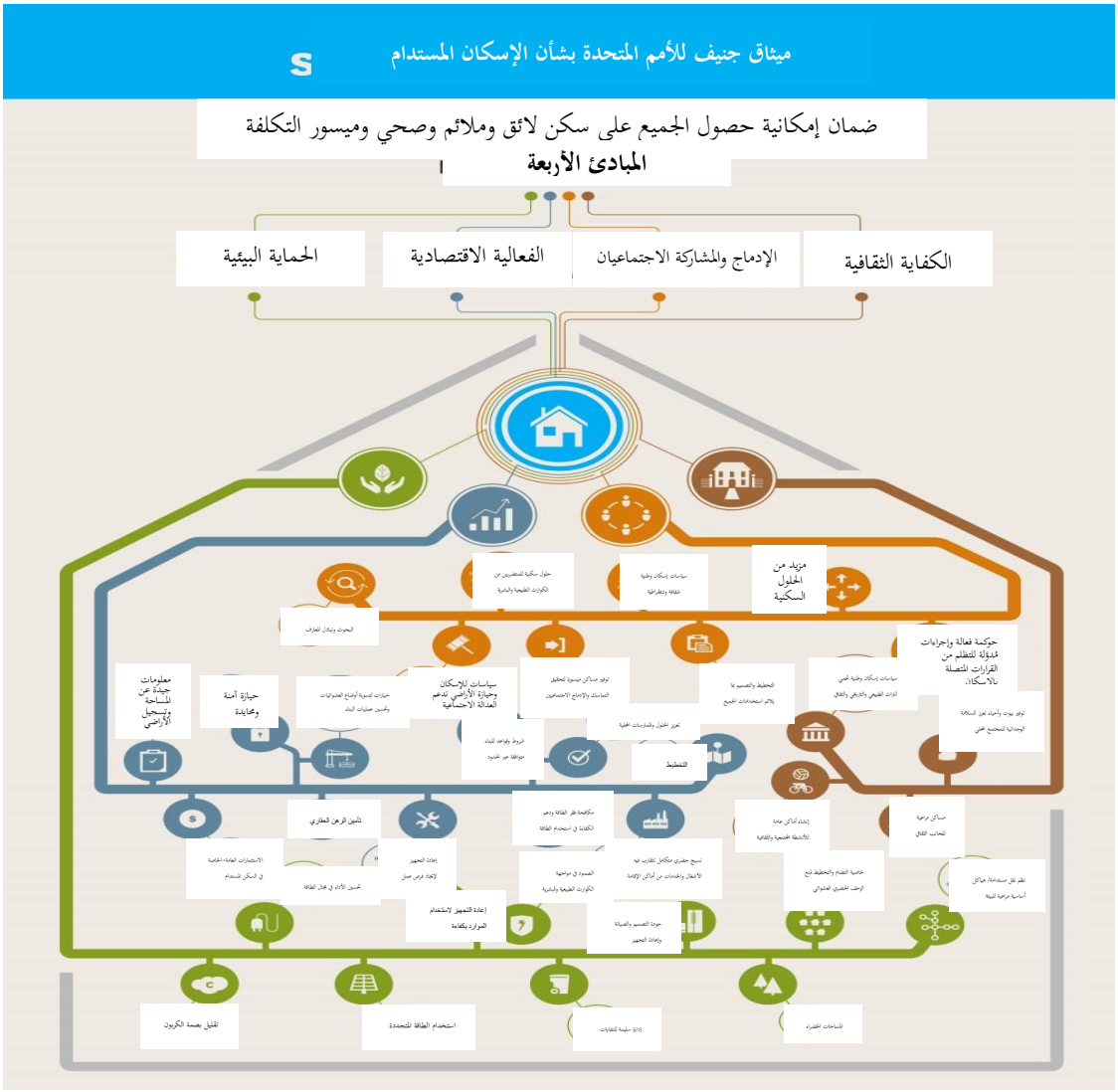
١٣٢- والمدن مؤهلة جيداً لتهيئة أكبر قدر ممكن من الفرص للاقتصاد الرقمي، وتعزز وفورات الحجم التي تمتلكها هذه المدن الاتجاهات الحضرية، من قبيل التركز الحضري (المذكور في الفصل الثاني). وعلاوة على ذلك، ومع وجود القسم الأكبر من الصناعات التحويلية حالياً في قارات أخرى، أصبحت المدن في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا في وضع جيد يؤهلها للجمع بين آثار القرب والتعليم العالي والابتكار لتسريع وتيرة النمو في الاقتصاد القائم على المعرفة، من خلال الثورة الرقمية. وقد كان ذلك أحد أكبر التغيرات التي حدثت منذ مؤتمر الموئل الثاني، وسيكون دافعاً مستمراً للسنوات العشرين القادمة.

رابعاً – العيش في المدن

١٣٣- ''يؤدي السكن المستدام دوراً رئيسياً في نوعية حياة البشر'' (ميثاق جنيف للأمم المتحدة بشأن الإسكان المستدام (E/ECE/1478/Rev.1)).

الشكل ١٧

ميثاق جنيف للأمم المتحدة بشأن الإسكان المستدام، ٢٠١٥



ألف – مقدمة

١٣٤- يتناول هذا الفصل جوانب عديدة من الحياة في المدن، إلا أن ”الإسكان اللائق الملائم الصحي الميسور التكلفة“ (العناصر الرئيسية للإسكان المستدام كما وردت في ميثاق جنيف للأمم المتحدة بشأن الإسكان المستدام) هو الأساس الذي تقوم عليه الحياة الصحية، والمدن القوية القادرة على الصمود، والاقتصادات الوطنية المزدهرة. وتعمل قطاعات الإسكان في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشكل جيد نسبياً، مقارنة بتلك الموجودة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (UN–Habitat, 2011, p. vii). وتشكل الأحياء الفقيرة العشوائية المحرومة من الخدمات نسبة منخفضة للغاية[٢٤]. والتوسع الحضري في سبيله لبلوغ مستويات الذروة وستظل أعداد سكان الحضر مستقرة نسبياً (الفصل الثاني). أما المستوى المتوسط لنوعية المساكن فهو مرتفع نسبياً. بيد أن

(٢٤) تشير اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠٠٩) إلى أن ٥٠ مليون شخص يعيشون في مستوطنات عشوائية وغير قانونية. غير أن هذه ليست أحياء فقيرة غير متصلة بالخدمات، بل أغلبها عبارة عن منازل متصلة بالخدمات بنيت دون رخصة تخطيط أو غير متوافقة مع أنظمة التخطيط المحلي (UN–Habitat, 2011, p. vi).

تحديات الإسكان تنبع من طبيعة التوسع الحضري ومن جوانب متعلقة بتيسر تكلفة السكن غير منتشرة بنفس القدر في أجزاء أخرى من العالم.

١٣٥- وقد شدد ميثاق جنيف للأمم المتحدة بشأن الإسكان المستدام (E/ECE/1478/Rev.1) على أن تطوير الإسكان المستدام في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا يواجه تحديات متعددة، مما أسفر عن تفاعل معقد بين الاتجاهات المتصلة بالعولمة والتغيرات الديمغرافية وتغير المناخ والأزمة الاقتصادية. ونتيجة للأزمة المالية العالمية التي بدأت في عام ٢٠٠٨، نجم عن هذه الشواغل توجيه المزيد من الاهتمام إلى قلة الإسكان الميسور التكلفة وحدوث تراجع في فرص الحصول على سكن لائق وصحي، مما يزيد من حدة التفاوت الاجتماعي والفصل في الحيز الحضري (ECE, 2015). ويتسق ميثاق جنيف مع خطة الأمم المتحدة المنشورة في عام ٢٠١٥ واسترشد به في وضعها، وتسعى الخطة إلى وضع الإسكان بوصفه محوراً مركزياً في ''الخطة الحضرية الجديدة'' (UN–Habitat, 2015).

١٣٦- وأبرزت دراسة اللجنة الاقتصادية لأوروبا (ECE, 2015) أن ما لا يقل عن ١٠٠ مليون شخص من منخفضي ومتوسطي الدخل في المنطقة ينفقون أكثر من ٤٠ في المائة من دخلهم المتاح على السكن. ويحد هذا ''العبء الزائد لتكلفة السكن'' من الموارد اللازمة لسائر الاحتياجات الأساسية، مثل الغذاء والرعاية الصحية والملبس والنقل. غير أن المسألة الأهم هي أن ارتفاع تكاليف السكن بالنسبة للدخل تزيد من حدوث الحرمان المادي والفقر، وفي الحالات القصوى، تؤدي إلى التشرد. وأدى وجود السكن الاجتماعي، في حالات كثيرة، إلى فك الارتباط بين الفقر والظروف السكنية الرديئة. غير أن هذا القطاع شهد انخفاضاً كبيراً في السنوات العشرين الماضية.

١٣٧- وتتسم نظم الإسكان في المنطقة بالتنوع والاختلاف بحسب كل سياق، وإن كانت تشترك في بعض الخصائص. وفي جميع البلدان تقريباً، يتوافر بعض الدعم لأولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف السكن. وعلى الرغم من أن كل بلد يعرِّف السكن الاجتماعي والإسكان الميسور التكلفة بصورة مختلفة، فهما يمثلان جزءاً أساسياً من نظام الإسكان المصمم ليلبي الاحتياجات السكنية لمن لا يستطيعون امتلاك أو استئجار سكن لائق في سوق القطاع الخاص. وحين يعاني قطاعا المساكن التي يشغلها مالكوها والمساكن المستأجرة، كما هو الحال في الأزمة الأخيرة، يزداد الطلب على الإسكان الميسور التكلفة (ECE, 2015, p. 12). وأثناء الأزمة المالية التي شهدتها السنوات الأخيرة، ارتفع معدل البطالة، وانخفض الدخل، وقلصت الأسر المعيشية الإنفاق غير الأساسي والاختياري بغية تخفيض الديون إلى مستويات يمكن التحكم فيها لتلبية تكاليف الرهن العقاري وتكاليف المعيشة. وأدى ذلك إلى انخفاض في إنفاق المستهلكين، وإلى زيادة تفاقم الركود الاقتصادي.

١٣٨- ونتيجة لسياسات الإسكان التي كانت منتشرة قبل الأزمة المالية، يمثل امتلاك المساكن الشكل السائد للحيازة. فقد مكن النمو الاقتصادي الذي سبق الأزمة من التركيز على هذا الشكل للحيازة، مع تقليل الاستثمار في الإسكان الاجتماعي. غير أن الأزمة غيرت طريقة عمل نظم الإسكان، وتسببت في زيادة ملحوظة في الحاجة إلى الإسكان الاجتماعي والميسور التكلفة. وحتى في البلدان التي يوجد بها تقليد ذو شأن للسكن الاجتماعي ولديها تمويل له، بلغت قوائم الانتظار مستويات تاريخية.

١٣٩- وقيدت الأزمة المالية أيضاً ما هو معروض من المساكن في كافة أشكال الحيازة. وهذه مسألة محسوسة في المناطق التي تشتد فيها الحاجة إليها – أي المناطق المتروبولية الكبيرة. وعلاوة على ذلك، تنوعت الحاجة إلى المساكن لدى الفئات التي تعد تقليدياً فئات ضعيفة، مثل السكان المنخفضي وعديمي الدخل، واللاجئين

والمشردين، وهناك فئات إضافية من السكان تحتاج حالياً إلى خيارات الإسكان الميسور التكلفة، مثل المسنين والشباب والعاملين الأساسيين والأسر المعيشية المتوسطة الدخل.

١٤٠- ويدفع عدم تيسر تكاليف السكن أصحاب الدخل المنخفض إلى التماس مساكن أقل تكلفة وكثيراً ما تكون أقل جودة. وهذا يمكن أن يؤدي بدوره إلى حدوث ظاهرة العزل في المدن والمناطق وإدامتها. وتراجع الأوضاع المعيشية بسبب قلة صيانة المساكن، وعدم الكفاءة في استخدام الطاقة يؤديان إلى مواجهة مصاعب إضافية متعلقة بالسكن. وعلى الرغم من أن البيانات المتاحة محدودة، تشير التقديرات إلى أن أكثر من ٥٢ مليون شخص في الاتحاد الأوروبي لا يستطيعون تدفئة بيوتهم بالقدر الكافي، وأكثر من ٤٠ مليون شخص يواجهون متأخرات في دفع فواتير الخدمات العامة. ويؤثر انعدام الصيانة وتردي الظروف السكنية تأثيراً حرجاً على الصحة، وقد بينت دراسة صادرة مؤخراً عن منظمة الصحة العالمية أن الصحة البدنية والعقلية للسكان تتأثر مباشرة بنوعية منزلهم وبأمن الحيازة الذي يتمتعون به (WHO, 2011).

١٤١- ويتعين على المدن أن تلبي هذه الاحتياجات عن طريق كفالة توفير المساكن اللازمة، والتكيف مع الديناميات الجديدة لأسواق الإسكان، وتلبية التطلعات الجديدة، بما يشمل كفاءة استخدام الطاقة. وقد رأت اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن غالبية الدول الأعضاء فيها تبحث عن حلول مبتكرة في سياق إعادة تقييم سياساتها الإسكانية. ويؤدي ميثاق جنيف للأمم المتحدة بشأن الإسكان المستدام دوراً هاماً في دفع الإسكان إلى صدارة الخطة الحضرية في بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا: وإحدى الخطوات الهامة تتمثل في توجيه الاهتمام السياسي إلى الإسكان ووضعه في صميم الخطط الحضرية الدولية والوطنية والمحلية.

الإطار ٥

الإسكان بوصفه حقاً من حقوق الإنسان

يشكل الحصول على سكن لائق ميسور التكلفة حاجة إنسانية أساسية وحقاً من حقوق الإنسان. وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨) في الفقرة ١ من المادة ٢٥ على ما يلي: ''لكل شخص الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاه له ولأسرته، ويشمل المأكل والملبس والمسكن والرعاية الطبية والخدمات الاجتماعية الضرورية.'' وقد اعتُرِف به بوصفه حقاً من حقوق الإنسان لما له من تأثير متعدد الأبعاد على الحياة البشرية. وتؤكد اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠١٥) أن السكن له أبعاد اجتماعية وبيئية واقتصادية مترابطة ترابطاً وثيقاً. ومن ثم فهو يعني أكثر كثيراً من مجرد تزويد الناس بمكان للإقامة. فالإسكان عبارة عن سلعة تكاملية لها تأثير كبير على نوعية حياة السكان؛ وهو يؤثر، بصورة أعمق، على الصحة الجسدية والنفسية للناس، وعلى أمنهم الاقتصادي وأمن الطاقة لديهم، وإمكانية وصولهم إلى وسائل النقل والتعليم وفرص العمل. وقد يؤدي موقع السكن اللائق الميسور التكلفة بالنسبة لسائر المرافق الحضرية إلى نجاح التماسك المكاني، في حين أن غيابه قد يؤدي إلى الاستقطاب المكاني وتكرار اللامساواة في الحيز الحضري (ECE, 2015, p. 101؛ انظر أيضاً Rosenfeld, 2014).

الإطار ٦

لمحة عن السمات الرئيسية للإسكان في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا: الاتجاهات والتحديات الرئيسية

(أ) تحظى منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا برصيد من المساكن القديمة نسبياً. فقد بُنِيَت غالبية المساكن في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، بالتزامن مع التوسع الحضري المتزايد في ذلك الوقت (UN–Habitat, 2011)؛

(ب) لدى أغلبية بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا نسب مئوية كبيرة نسبياً من رصيد المساكن التاريخية المستخدمة (من عصر ما قبل الحرب العالمية الثانية) مقارنة بمناطق أخرى في العالم؛

(ج) في الحدود الشرقية لمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يعد طراز الإسكان السائد هو المساكن الكبيرة ذات الأسر المعيشية المتعددة في المناطق الحضرية، وهذا النوع من المساكن في الوقت الحالي بحاجة ماسة إلى التحسين (UN–Habitat, 2011، صفحة ٣٠؛ انظر أيضاً UN–Habitat, 2013).

(د) تتسم تكنولوجيا تشييد العقارات بكونها ضمن الأكثر تقدماً في العالم حيث تُصدَّر الحلول الهندسية والتكنولوجية إلى سائر مناطق العالم ويسعى سائر العالم للحصول عليها. وتعد النوعية العامة للمساكن مرتفعة، وإن كانت هناك تفاوتات كبيرة فيما بين البلدان واختلافات داخل كل بلد (UN–Habitat, 2011، صفحة viii)؛

(هـ) أصبح توافر المساكن الجديدة محدوداً ولا يلبي الطلب على الإسكان في أي شكل من الأشكال الرئيسية الثلاثة للحيازة (امتلاك المساكن والإيجار الخاص والسكن الاجتماعي) (ECE, 2015). وهذا يؤدي (ضمن عوامل أخرى) إلى حدوث زيادات في أسعار المساكن في أسواق المساكن الساخنة مثل المدن العالمية والعواصم، وإلى تعذر إمكانية الحصول على سكن لائق ميسور التكلفة؛

(و) في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يوجد ما لا يقل عن ١٠٠ مليون شخص مثقل بتكاليف الإسكان، وينفقون أكثر من ٤٠ في المائة من دخل أسرهم المعيشية على السكن (ECE, 2015)؛

(ز) تنخفض للغاية نسبة وجود الأحياء الفقيرة العشوائية المحرومة من الخدمات. غير أن عدد السكان المقيمين في مستوطنات غير قانونية وغير رسمية مبنية بالجهود الذاتية، وإن كانت بها خدمات، يتجاوز ٥٠ مليون شخص (ECE, 2009)؛

(ح) تمخضت التحديات الرئيسية في رصيد المساكن بمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا عن تحسين نوعية المساكن الحالية وكفاءة الطاقة بها، وزيادة توفير المساكن الجديدة عبر كافة أشكال الحيازة في المدن التي تشهد إقبالاً، وتحسين إمكانية حصول الجميع على سكن لائق ميسور التكلفة.

المصادر: *ECE, 2015, UN–Habitat, 2011, UN–Habitat, 2013*

باء – العلاقة بين الاتجاهات في التوسع التحضري والإسكان

١٤٢- تتسم غالبية بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا بدرجة عالية من التوسع الحضري وتشكل الأحياء الفقيرة غير الرسمية المحرومة من الخدمات نسبة صغيرة جداً[٢٥]. وسيظل معدل تزايد النمو الحضري والسكاني منخفضاً نسبياً مقارنة بمناطق أخرى في العالم في العقود القادمة (UN–Habitat, 2011، صفحة ٣٠). ويتوقع أن تشهد غالبية البلدان انخفاضاً (أو حتى تراجعاً) في النمو السكاني النسبي في العقود المقبلة (ECE, 2015؛ انظر أيضاً UN–Habitat, 2011، وUN DESA, 2014). وتتميز البلدان بنسب عالية لنصيب الفرد من السكن، حيث يوجد في

(٢٥) تبين اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠٠٩) أن ٥٠ مليون شخص يعيشون في مستوطنات غير رسمية وغير قانونية. ومع ذلك، هذه ليست أحياء فقيرة محرومة من الخدمات؛ بل أغلبها عبارة عن منازل متصلة بالخدمات بنيت دون ترخيص تخطيط أو غير متوافقة مع أنظمة التخطيط المحلية.

بعضها أعلى ''عدد للمساكن لكل ألف نسمة''[٢٦]. وتتصدر فنلندا وفرنسا القائمة، بنسبة تزيد عن ٥٠٠ وحدة لكل ١٠٠٠ نسمة، تليهما مباشرة اليونان والبرتغال والسويد. وتقل عن ذلك قليلاً النسب في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، غير أن النسب لديها لا تزال مرتفعة نسبياً. فعلى سبيل المثال، تبلغ النسبة ٣١٨/١٠٠٠ في سلوفاكيا، تليها بولندا بنسبة ٣١٤/١٠٠٠. وسُجِّلَت أدنى نسبة في ألبانيا (٢٥٤/١٠٠٠) (UN-Habitat, 2011، صفحة ٢).

١٤٣- بيد أن الاتجاهات الوطنية والقومية تخفي الطابع المعقد للاتجاهات السكنية وللتغييرات الحضرية التي تحدث داخل المدن والمناطق. وتسبَّب انتقال السكان إلى المدن الكبيرة والمناطق المتروبولية في ارتفاع الطلب على المساكن في بعض المناطق ارتفاعاً شديداً، بينما انخفض تماماً في مناطق أخرى. وكثيراً ما يوجد الطلب المرتفع على الإسكان (ما يسمى ''مناطق الضغط'' أو ''الأسواق الساخنة'') والطلب المنخفض عليه (ما يسمى ''مناطق الانكماش'') في نفس الوقت داخل البلد الواحد (ECE, 2015، صفحة xvi). وهذا يعني أن نقص المساكن في إحدى المدن قد تصاحبه مبان خاوية في مدينة أخرى.

١٤٤- ولذلك تواجه المنطقة تحديين هما: أولاً، إدارة المناطق ذات الطلب المنخفض (أي المناطق/المدن المنكمشة)، حيث تأخذ المساكن الشاغرة في التزايد وأسعار المساكن في الانخفاض؛ وثانياً، إمكانية الحصول على سكن وتوافر المساكن الميسورة التكلفة (ECE, 2015؛ انظر أيضاً UN–Habitat, 2011) في الأسواق الساخنة، حيث يتواصل النجاح الاقتصادي والهجرة بحثاً عن فرص العمل، لا سيما في مدن مثل لندن وموسكو ونيويورك وباريس وسان فرانسيسكو وفانكوفر وتل أبيب، حيث تتواصل الزيادة في أسعار المساكن على نحو لا يتناسب مع متوسط الدخول المحلية، مما يفسد إمكانية الحصول على سكن بتكلفة ميسورة. ولئن تكن هذه المدن مساهماً رئيسياً في الناتج المحلي الإجمالي الوطني، فإنها تخلق مشاكل الاستقطاب داخل المناطق المتروبولية وعلى الصعيدين الإقليمي والوطني. وثمة شاغل مترتب على ذلك بالنسبة للأعمال التجارية في هذه المدن لأن محدودية فرص الحصول على السكن الميسور التكلفة تقيد حركة اليد العاملة.

١٤٥- ويُبرِز وجود مناطق طلب منخفض ومرتفع على المساكن مدى تعقيد الاحتياجات السكنية، وكذلك الطابع المتنوع لتلك الاحتياجات داخل المدن وداخل أسواق الإسكان الخاصة بكل بلد على حدة (ECE, 2015، صفحة xvi). وكثيراً ما يكون النقص في السكن نقصاً في أماكن معينة، ويرتبط بشُحّ محدد في أنواع معينة من المساكن وأشكال الحيازة والمواقع والمواصفات، أكثر من كونه نقصاً مطلقاً بصفة عامة. ويؤكد تجزؤ الأسواق الوطنية على أهمية المدن وأقاليم المدن في المستقبل، وعلى الحاجة إلى وضع سياسات إسكانية أكثر تطوراً وأكثر تجاوباً مع السياق المحلي للتأثير على اتجاهات سوق الإسكان الحالية والمقبلة، على أن تتوافق في نفس الوقت مع التوسع الحضري المستدام وتدعمه.

جيم - لمحة عامة عن رصيد المساكن وتوفير المساكن

١٤٦- إن رصيد المساكن القائمة في المنطقة قديم نسبياً[٢٧]. وتشير البيانات المتاحة إلى أن غالبيته شيد عقب الحرب العالمية الثانية. ويشكل أقدم جزء منه، الذي بني قبل عام ١٩١٩ في أوروبا الغربية، نحو ٢٠ في المائة من مجموع المساكن القائمة، وتبلغ هذه النسبة قرابة ٥٠ في المائة في فنلندا واليونان وإسبانيا. وفي غالبية البلدان التي

(٢٦) يستخدم موئل الأمم المتحدة النسبة العامة للمساكن لكل ألف نسمة كمؤشر خام لمدى كفاية توفير الإسكان (UN–Habitat, 2011، صفحة viii).

(٢٧) اعتُمِد هذا الفرع من UN–Habitat, 2011، الصفحتان ٢٥-٢٦.

تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، لا يشكل رصيد مساكن ما قبل عام ١٩١٩ سوى ٤-٥ في المائة تقريباً من مجموع المساكن، نتيجة إقامة برامج استثمارية كبيرة في العقود التي سادت فيها الشيوعية. وهناك نسبة كبيرة من المساكن القائمة اليوم في مدن آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية بُنيَت في الفترة بين عام ١٩٦٠ ومنتصف ثمانينيات القرن الماضي. ويستثنى من ذلك الجمهورية التشيكية وبولندا ورومانيا وسلوفينيا، حيث شيد نصيب أكبر في الفترة بين عامي ١٩٤٦ و١٩٧٠. وقد أضافت جهود بناء المساكن منذ تسعينيات القرن الماضي نسبة تقل عن ١٠ في المائة إلى ما هو قائم منها في غالبية البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وفي أماكن أخرى في أوروبا، تبرز بلدان مثل إسبانيا وآيرلندا وقبرص، حيث توجد معدلات مرتفعة للتشييد أضافت أكثر من ١٥ في المائة إلى المساكن القائمة فيها منذ عام ١٩٩٠.

١٤٧- وقد حدَّت الأزمة المالية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ ما هو معروض من المساكن. وبالرغم من احتمال توافر المساكن على الصعيد الوطني، تشير بيانات التعداد على مستوى المدن إلى أن كثيراً من العواصم والمدن الكبرى يعاني من الاكتظاظ ونقص المساكن، حيث لا تتوافر مساكن اجتماعية ولا مساكن ميسورة التكلفة، ويلزم تنويع الخيارات المتاحة وفرص الاختيار في مجال الإسكان بما يتجاوب مع الاتجاهات الديمغرافية المستجدة.

١٤٨- وقد أظهرت اللجنة الاقتصادية لأوروبا (٢٠١٥، صفحة ١٠٠)، أن هناك نقصاً كبيراً في صافي المعروض من المساكن نتيجة للأزمة المالية، وأيضاً بسبب وجود اتجاه طويل الأجل من عدم كفاية المعروض. ويتضح هذا النقص في المدن في فنلندا وفرنسا وآيرلندا والسويد والمملكة المتحدة، ضمن جهات أخرى. ويظهر أيضاً نقص في دول الاتحاد الأوروبي الجديدة، مثل بولندا وسلوفاكيا. وفي كثير من بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، لا يزال يتعين أن يبلغ مستوى بناء المساكن ولو ٥٠ في المائة من المستوى الذي تحقق في ثمانينيات القرن الماضي، ويوجد نقص في المساكن، وفقاً للتقارير الوطنية المقدمة إلى مؤتمر الموئل الثالث، في الاتحاد الروسي، وإسرائيل وأوكرانيا، وبيلاروس، وتركيا. وقد انخفض النقص في تركيا بدرجة كبيرة على مدى العقد الماضي، وإن كان استمرار التوسع الحضري والنمو السكاني وإعادة التعمير في المناطق المعرضة للكوارث يؤدي إلى الحاجة المستمرة للمساكن. وقد ارتبط ضيق المعروض من المساكن بوجود زيادات أخرى في أسعار المساكن في المناطق التي يرتفع فيها الطلب، وبانخفاض فرص الحصول على سكن لائق بتكلفة ميسورة (حتى بالنسبة للفئات السكانية المتوسطة والمتوسطة إلى المرتفعة الدخل).

١٤٩- ولا بد من التشديد على أن الاستثمار في الإسكان الاجتماعي كان جزءاً هاماً من برامج التعافي في عدد من البلدان في أوروبا وأمريكا الشمالية، كاستجابة للأزمة المالية في أواخر العقد الأخير من القرن الماضي. غير أن هذا لم يكن كافياً لتعويض النقص في توافر المساكن الاجتماعية وفي انخفاض رصيد المساكن الاجتماعية منذ ثمانينيات القرن الماضي. وبعد الاستثمار الأولي، انخفض التمويل المقرر لقطاع الإسكان الاجتماعي أو يخضع حالياً لإعادة التقييم في مواجهة تدابير التقشف وإصلاحات برامج الرعاية الاجتماعية (ECE, 2015، صفحة ٤٣؛ انظر أيضاً Housing Europe, 2015).

١٥٠- وبصفة عامة، تتسم المساكن القائمة في المنطقة بنوعية أعلى منها في مناطق أخرى من العالم (ECE, 2015، وموئل الأمم المتحدة). فعلى سبيل المثال، يمثل معدل الاستفادة من المياه والمرافق الصحية الكافية أحد أعلى المعدلات في العالم، بمتوسط ٩٤ في المائة للمياه و٩٣ في المائة للصرف الصحي. وتظهر البيانات المتاحة أن نوعية المساكن الجديدة من أعلى المستويات في العالم، وتتسم بمعايير عالية للاستدامة، ولا سيما في

الاتحاد الأوروبي وأمريكا الشمالية[٢٨]. غير أنه بالنظر إلى عمر معظم رصيد المساكن الموجودة، وكذلك المعدل المنخفض نسبياً لعمليات التشييد الجديدة، تظل مسألة نوعية هذه المساكن وصيانتها مشكلة رئيسية (ECE, 2015، صفحة ٨٥).

١٥١- وتختلف نوعية المساكن القائمة فيما بين البلدان وداخلها، ويتعلق بها شاغلان رئيسيان هما: كفاءة المباني القائمة والجديدة بدرجة كافية في استخدام الطاقة (على صعيد المنطقة ككل)، وصيانة المباني القائمة (المتصلة بالبنايات السكنية المتعددة الشقق بالدرجة الأولى، وإن لم تقتصر عليها – انظر الإطار ٧) (ECE, 2013). فخدمات الصيانة تشكل مبعثاً على القلق، لأن نوعية المساكن القائمة لها تأثير مباشر على السكان، وهي تؤثر على صحتهم وإنتاجيتهم في العمل أو المدرسة وعلى استهلاكهم للطاقة، ضمن مسائل أخرى (ECE, 2015، صفحة ٨٥).

١٥٢- وتشكل الكفاءة في استخدام الطاقة بالمساكن القائمة شاغلاً مزدوجاً: فالمساكن التي لا تتسم بالكفاءة مسؤولة عن انبعاثات عالية للكربون (في المتوسط، تأتي نسبة ٢٠-٣٠ في المائة من مجموع الانبعاثات من القطاع السكني) (ECE, 2012، صفحة xiii)؛ ويؤدي عدم كفاءة المساكن القائمة إلى زيادة استهلاك الطاقة، ويتطلب مزيداً من الإنفاق لكل أسرة معيشية. وتشكل المساكن التي لا تتسم بالكفاءة في استخدام الطاقة تحدياً جوهرياً عند اقترانها بارتفاع أسعار الطاقة، مما يضطر الأسر ذات الدخل المنخفض إلى أن تنفق فوق إمكانياتها على الطاقة، وفي حالات قصوى، أن تُحرَم من خدمات الطاقة (فقر الطاقة) (ECE, 2015).

١٥٣- والاستثمار في صيانة المساكن القائمة وتجديدها، ووضع المعايير للمباني الجديدة، مسألتان رئيسيتان للحد من الطلب على الطاقة وتكاليفها فيما يتصل بالمساكن. والتقاعس عن معالجة هاتين المسألتين يمكن أن يؤثر أيضاً على المشاكل الصحية المرتبطة بالإسكان ذي النوعية المنخفضة، ويمكن أن يؤدي إلى إدامة العزل في المناطق الحضرية. فالإسكان المنخفض التكلفة الجيد النوعية، حيثما كان متوافراً، كسر الصلة، جزئياً، بين تردي ظروف السكن والفقر. ولكن في العقدين الماضيين انخفض عدد وحدات المساكن الاجتماعية في البلدان الغربية في المنطقة من خلال خصخصتها وتناقص توفيرها وهدمها. وفي البلدان الشرقية، انخفض أيضاً حجم المساكن العامة الحكومية بقدر كبير من خلال الخصخصة.

الإطار ٧

المباني القائمة ذات الشقق المتعددة الطوابق بصفتها أحد الشواغل السياساتية

تشكل المباني ذات الشقق السابقة التجهيز للأسر المعيشية المتعددة شواغل هامة في عدد من البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية (UN–Habitat, 2011، صفحة ٢٧؛ انظر أيضاً UN–Habitat, 2013). وقد تبين أن هذه البنايات تتقادم قبل الأوان، وتنقصها الصيانة والتصليحات، ولا تستوفي المعايير المعاصرة لكفاءة استخدام الطاقة. فالخصخصة السريعة للمساكن العامة الاشتراكية منذ تسعينيات القرن الماضي لم تدعمها إدارة ملائمة ولا خدمات صيانة لمرحلة ما بعد البيع. ويشير موئل الأمم المتحدة إلى أن هذه البنايات تدهورت بقدر كبير، وأن عدم تنفيذ الإصلاحات تنتج عنه مشاكل هيكلية في أكثر من ٤٠ في المائة من هذه المساكن القائمة. ويمكن لإصلاح هذه المساكن وتحديث مرافق الطاقة بها أن يعود بالفائدة على صحة شاغليها وأن يقلل من إنفاق الأسر المعيشية على الطاقة (وكذلك الطلب الوطني على الطاقة). وتشكل إدارة وصيانة مباني الشقق المتعددة الطوابق أحد الشواغل الرئيسية في البلدان التي ترتفع فيها نسبة هذا النوع من المساكن.

(٢٨) موئل الأمم المتحدة، ٢٠١١. انظر المرفق للاطلاع على البيانات المتعلقة بالخدمات الأساسية (الحمَّام/الدُّش ومياه المواسير والتدفئة المركزية) لبلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا وعددها ٥٦ بلداً.

دال – عرض موجز لاتجاهات حيازة المساكن

١٥٤- تتسم نظم الإسكان في بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا بالتنوع وبالتميز بحسب كل سياق بعينه. وتهيمن عليها ثلاثة أشكال رئيسية للحيازة[٢٩] هي: تملُّك المساكن، واستئجار المساكن الخاصة، والإسكان الاجتماعي[٣٠].

١٥٥- ونتيجة لسياسات الإسكان السائدة قبل الأزمة المالية، يمثل تملُّك المساكن الشكل السائد للحيازة. وفي أواخر تسعينيات القرن الماضي وأوائل العقد الأخير منه، تمتعت أوروبا وأمريكا الشمالية بأطول فترة متواصلة من النمو الاقتصادي العام والنمو في سوق الإسكان. فقد جعلت سهولة الحصول على قروض من تملُّك المساكن مسألة يسهل تحقيقها، ودفعت الازدهار في سوق الإسكان. وفي الفترة نفسها، تمتعت كذلك البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية بنمو مطرد (EBRD, 2010). وحققت البلدان المنضمة إلى الاتحاد الأوروبي، والبلدان في شرق وجنوب شرق أوروبا، وآسيا الوسطى مستويات قياسية من تملُّك المساكن من خلال الخصخصة الكبيرة للمساكن العامة. وأعقبت هذه الاتجاهات الاقتصادية سياسات إسكانية كان فيها تملُّك المساكن هو الشكل المفضل للحيازة.

١٥٦- وخلال الفترة نفسها، انخفض نطاق الإسكان الاجتماعي. وفي البلدان التي لديها قطاع إسكان اجتماعي ناضج، ظهر توجه نحو التقليل منه عن طريق إدخال تغييرات على الإعانات المالية، الأمر الذي أدى إلى انخفاض العرض عن طريق تصريف الرصيد الحالي للمستأجرين أو عن طريق الهدم. وفي البلدان التي لديها قطاعات ناشئة للإسكان الاجتماعي، تكون المبادرات الجديدة التي تدعمها الدولة إما في مراحل مبكرة من التطوير والتنفيذ، أو تكون محدودة النطاق. وأظهرت دراسة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن غالبية الدول الأعضاء تستخدم نموذج تخصيص المتبقي الذي يركز بشكل متزايد على توفير المساكن للفئات الضعيفة (انظر ECE, 2015، للاطلاع على مزيد من التفاصيل).

١٥٧- وقد أُهمِلَت حيازة السكن الخاص عموماً في بيانات السياسات الوطنية. وأشار البنك الدولي إلى أنه نظراً لأن نسبة كبيرة من السكان تعيش في مساكن مستأجرة في غالبية البلدان، لم يكن من الشائع أن تُعتَبَر المساكن المؤجرة جزءاً من استراتيجية البلد الوطنية للإسكان (Peppercorn and Taffin, 2013، صفحة xv).

١٥٨- وكما هو الحال مع مؤشرات الإسكان الأخرى، تخفي الأرقام المتعلقة بأشكال حيازة المساكن على المستويات الوطنية الواقع الموجود في المدن وعلى الصعيد المحلي. ويُعدّ تملُّك المساكن هو الشكل المهيمن للحيازة في غالبية بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وتطرح البيانات على مستوى المدن اتجاهاً مختلفاً، حيث الإيجار الخاص هو الشكل المهيمن للحيازة (إحصاءات الاتحاد الدولي للمستأجرين، ٢٠١٥). فعلى سبيل المثال، في بروكسل، تبلغ نسبة المساكن المؤجرة حوالي ٥٧ في المائة، في حين أن الإحصاءات الوطنية لبلجيكا، ككل، تبين أن نسبة ٦٨ في المائة من المساكن مملوكة لأصحابها. وفي ألمانيا تبلغ نسبة المساكن في الملكية الخاصة ٥٨ في المائة من العقارات على الصعيد الوطني، ولكن برلين وهامبورغ لديهما نسبة ٨٦ في المائة ونسبة ٨٠ في المائة من العقارات في قطاع الإيجار، على التوالي. ولعل أبرز تناقض بين المستوى الوطني ومستوى المدن يوجد في الولايات المتحدة، حيث تبلغ نسبة تملُّك المساكن ٦٥ في المائة على الصعيد الوطني. غير أن قطاع الإيجار، في نيويورك، هو الشكل الغالب للحيازة بنسبة ٦٥ في المائة، وتماثلها لوس أنجلوس وسان فرانسيسكو بنسبة ٦٢ في المائة.

(٢٩) إضافة إلى هذه الأشكال الثلاثة، توجد أشكال أخرى للحيازة، مثل التعاونيات، وبرامج الملكية المشتركة، ومبادرات الإسكان التي تقودها المجتمعات المحلية، ضمن أمور أخرى. ولا يتيح نطاق هذا الفصل بحث الأشكال المذكورة بتفصيل أكبر.

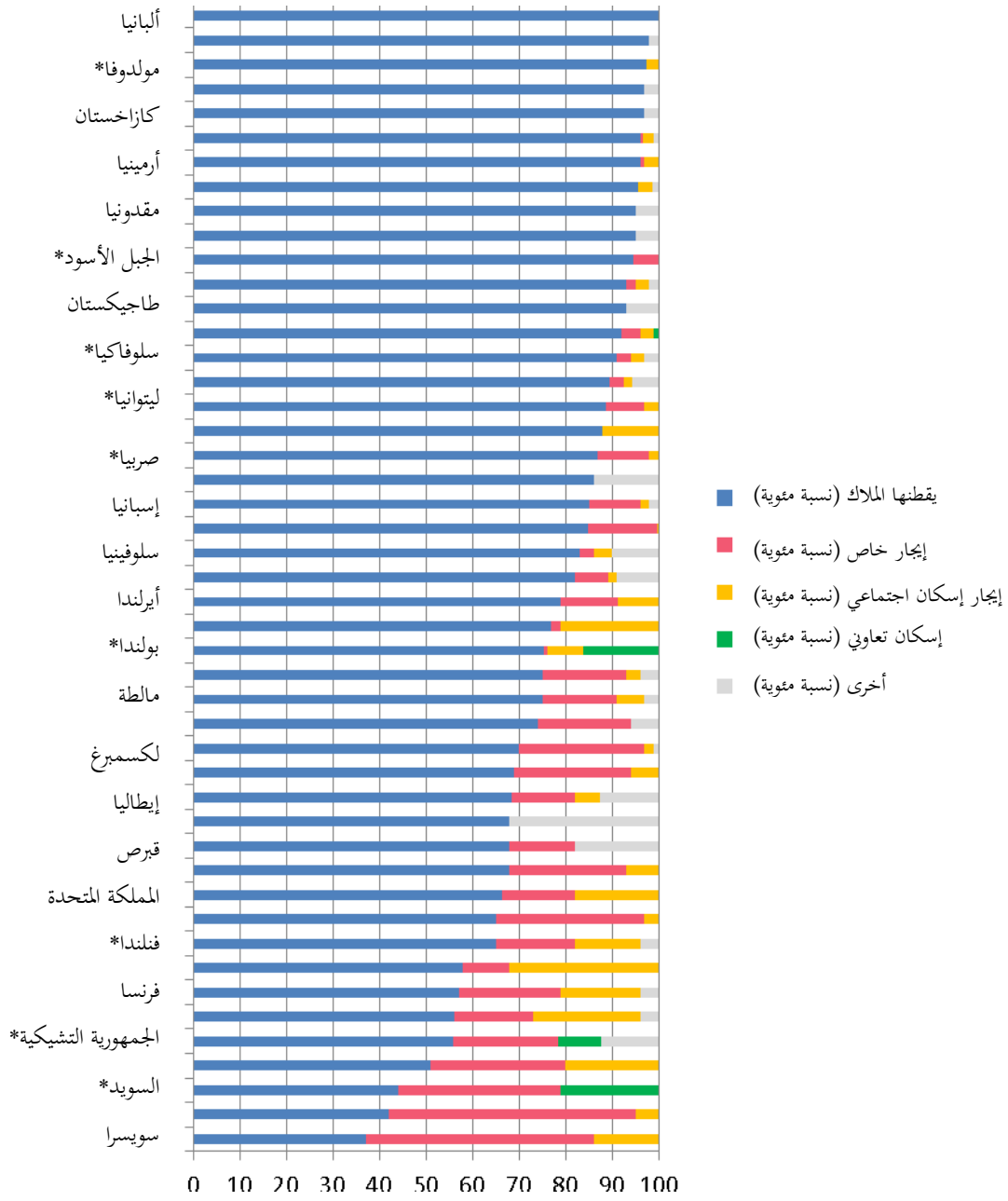
(٣٠) لا يوجد تعريف واحد ''للإسكان الاجتماعي''. وكل بلد يعرّف هذا الشكل من الحيازة بمصطلحاته الخاصة. وللاطلاع على مناقشة موسعة بشأن مصطلحات وتعاريف الإسكان الاجتماعي في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، انظر اللجنة الاقتصادية لأوروبا، ٢٠١٥ (ECE, 2015).

١٥٩- وقد غيرت الأزمة المالية في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١ طريقة عمل نظم الإسكان، وبينت بشكل صارخ التحديات المتأصلة في التشجيع على تملُّك المساكن للجميع. ومع سريان الحجز على الرهون العقارية وتضييق الائتمان في العديد من البلدان، ازدادت الحاجة إلى المساكن الاجتماعية والمستأجرة زيادة كبيرة (Peppercorn Peppercorn and Taffin, 2013، صفحة xv). وقد حقق تملُّك المساكن دون شك منافع لأولئك الذين أمكنهم الحصول عليها والاحتفاظ بها (Peppercorn and Taffin, 2013، صفحة ١١). وثبت أن الاعتماد على نموذج واحد للحيازة ودعمه أكثر من غيره مسألة غير مستدامة في الأجل الطويل، وأنه لا يراعي التقلبات في أسواق الإسكان المحلية، وأنه عرضة لتقلبات الأسواق المالية الوطنية والدولية. وتشير الأدلة المستمدة من المدن إلى ضرورة توافر أشكال مختلفة للحيازات في المناطق المتروبولية يمكنها أن تقدم دعماً أفضل لديناميات العمل في المناطق الأساسية للنمو الاقتصادي الوطني.

١٦٠- وتطرح هذه الاتجاهات أسئلة بشأن مستقبل سياسات الإسكان الوطنية من حيث توازن أشكال الحيازة، مقارنة بالاحتياجات على المستوى الإقليمي ومستوى المدن.

الشكل ١٨

تحليل أشكال الحيازة في بلدان لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا



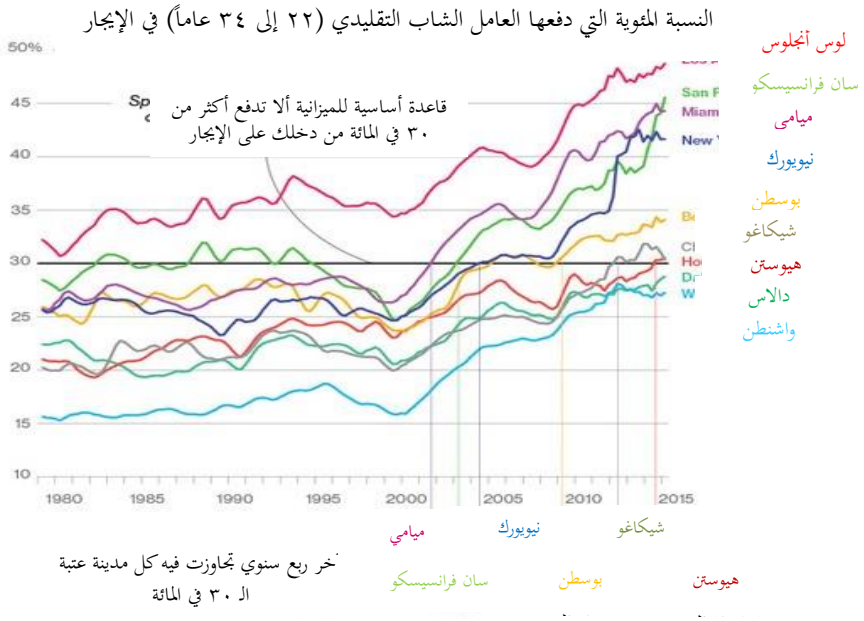
هاء – الاحتياجات المستجدة من المساكن

١٦١- يؤثر عدم تيسر تكاليف السكن بشكل متزايد على قطاعات كبيرة من السكان. ويمثل التفاوت المتزايد في الدخل عاملاً مهماً. وعلى الرغم من وجود اختلافات كبيرة بين طبيعة الاحتياجات من المساكن والتعبير عنها في جميع أنحاء المنطقة، فإن هناك أيضاً نقاط اهتمام مشتركة، مثل وجود حاجة عامة إلى السكن الاجتماعي، وارتفاع مستويات التشرد، وعدم تيسر تكاليف السكن بسبب الأعباء الزائدة الناجمة عن تكلفة السكن. أما السياسات السابقة التي حبذت تملُّك المساكن وقللت من توافر السكن الاجتماعي، وزادتها الأزمة المالية سوءاً، فكانت تعني تزايد مستويات البطالة والعمالة الناقصة، وازدياد ندرة المساكن ومستويات الاكتظاظ نتيجة لذلك (ECE, 2015، صفحة ٥٢).

الشكل ١٩

تكلفة الإيجار الخاص مقارنة بمتوسط دخل الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٢ و٣٤ عاماً في الولايات المتحدة

حين أصبحت مدينتك خارج قدرتك على تحمل التكاليف



ملحوظة: لم تتجاوز واشنطن ودالاس بعد عتبة الـ ٣٠ في المائة، ومتوسط الإيجار في لوس أنجلوس خارج القدرة على تحمله منذ قبل عام ١٩٧٩

المصدر : *Zillow*

المصدر: Bloomberg Business, 2015.

١٦٢- وتفيد بعض الأمثلة المحددة في هذا السياق. فعلى سبيل المثال، في عام ٢٠١٤، كان هناك أكثر من ١,٨ مليون أسرة معيشية بانتظار الحصول على سكن اجتماعي في إنكلترا (وفقاً لما أفادت به حكومة المملكة المتحدة (٢٠١٤))، وقُدم ١,٧ مليون طلب عليها في فرنسا[٣١]. وتعاني الولايات المتحدة من نقص قدره ٥,٣ ملايين وحدة سكنية ميسورة التكلفة[٣٢]، وازدادت الحاجة إلى توفير مساكن اجتماعية[٣٣] في آيرلندا بنسبة ٧٥ في المائة منذ عام ٢٠٠٨[٣٤]. وفي السنوات الأخيرة، انخفض التمويل المقرر لقطاع الإسكان الاجتماعي أو يجري حالياً إعادة تقييمه في مواجهة تدابير التقشف وإصلاحات برامج الرعاية الاجتماعية. واستناداً إلى المنظمات الأعضاء في منظمة إسكان أوروبا (٢٠١٥)، انخفض إنتاج المساكن الاجتماعية الجديدة في غالبية البلدان الأوروبية في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٢، في أماكن من بينها النمسا، والدانمرك، وآيرلندا، وإيطاليا، وهولندا، وإسبانيا، والمملكة المتحدة.

١٦٣- وفي الوقت الراهن، تبدو الحاجة إلى السكن الاجتماعي باعتباره خياراً للسكن الميسور التكلفة أكثر أهمية في المناطق المتروبولية الكبيرة، حيث تشتعل أسواق الإسكان بسبب الطلب. وسُجِّل ما يقرب من ٥٥٠ ٠٠٠ شخص على قوائم الانتظار في باريس الكبرى (إيل دو فرانس) في عام ٢٠١٣[٣٥]. وفي عام ٢٠١٢،

(٣١) بيانات مقدمة من ممثل منظمة l' Union pour l' Habitat، الذي أجريت معه مقابلة من أجل هذا البحث.

(٣٢) وفقاً لإفادات المركز المشترك لدراسات الإسكان بجامعة هارفارد (JCHS, 2013a).

(٣٣) يشار إليها باسم ”مساكن السلطة المحلية“ في آيرلندا.

(٣٤) استناداً إلى البرلمان الأوروبي (Braga and Palvarini, 2013).

(٣٥) وفقاً لما أفادت به Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement en Ile-de-France (DRIHL)، و le Préfet de la région d'Île-de-France (DRIHL, 2014).

كانت هناك ٠٠٠ ٣٥٤ أسرة معيشية (حوالي ٠٠٠ ٩٠٠ شخص) على قوائم الانتظار في مدينة لندن الكبرى (Fisher, 2012). وفي نيويورك، كان هناك أكثر من ٥٠٠ ٣٧٤ أسرة معيشية على قوائم انتظار المساكن الاجتماعية[٣٦][٣٧]. والشاغل الرئيسي في أسواق الإسكان الساخنة هذه هو تناقص تيسر تكلفة السكن، ليس بالنسبة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل فحسب، بل أيضاً بالنسبة للأسر ذات الدخل المتوسط والمنتمية إلى الطبقة المتوسطة (ECE, 2015، الصفحتان ٤٤ و٤٥).

١٦٤- وقد زادت حالات التشرد في جميع أنحاء المنطقة، وتفاقمت بسبب الأزمة المالية والكساد الذي تلاها. وكان أكثر الاتجاهات الباعثة على القلق هو زيادة أعداد الشباب البالغين والأسر ذات الأطفال الذين يصبحون بلا مأوى[٣٨]. وقد شهدت فرنسا زيادة في التشرد، حيث يقدَّر أنه ازداد بنسبة ٥٠ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١١. وأفادت الدانمرك بزيادة نسبتها ١٦ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٣، وأفادت ألمانيا بزيادة نسبتها ٢١ في المائة (European Observatory on Homelessness, 2015، صفحة ١٠). وشهدت هولندا زيادة نسبتها ١٧ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٢، وأفادت السويد بزيادة نسبتها ٢٩ في المائة في عدد الأشخاص الذين يعيشون في ظروف قاسية ويحتاجون إلى الخدمات المتعلقة بالتشرد[٣٩]. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، كان هناك أكثر من ٠٠٠ ٥٥٠ شخص بلا مأوى في أي ليلة في الولايات المتحدة (United States Department of Housing and Urban Development, 2014). وسجلت الولايات المتحدة زيادة، مثلها مثل الاتحاد الأوروبي، في تشرد الشباب والأطفال. وبالرغم من وجود برامج لدور الإيواء في كثير من بلدان أمريكا الشمالية وأوروبا، يظهر توجه متزايد لتجريم التشرد على الصعيد الإقليمي وعلى مستوى المدن[٤٠]. ويشكل تقدير حجم التشرد في وسط آسيا وشرق وجنوب شرق أوروبا تحدياً بسبب غياب البيانات الموثوقة. وفي غالبية البلدان في هذه المناطق، لا تجري إدارة إحصاءات التشرد، وهذا يجعل التبليغ عن التقديرات مسألة صعبة.

(٣٦) يشمل هذا العدد ٢٦٢ ٢٤٧ أسرة (أكثر من نصف مليون نسمة) بانتظار ما يعرف باسم ''المساكن العامة التقليدية''، و٩٩٩ ١٢١ أسرة إضافية بانتظار ''مساكن الفرع ٨'' (٦٦٣ ٢١ مقدم طلب مدرجاً على قائمتي الانتظار). للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن التعاريف المحلية للإسكان الاجتماعي (أي المساكن العامة التقليدية وإسكان الفرع ٨، انظر هيئة الإسكان بمدينة نيويورك (٢٠١٤) (NYCHA, 2014)).

(٣٧) استناداً إلى هيئة الإسكان في مدينة نيويورك (NYCHA, 2014).

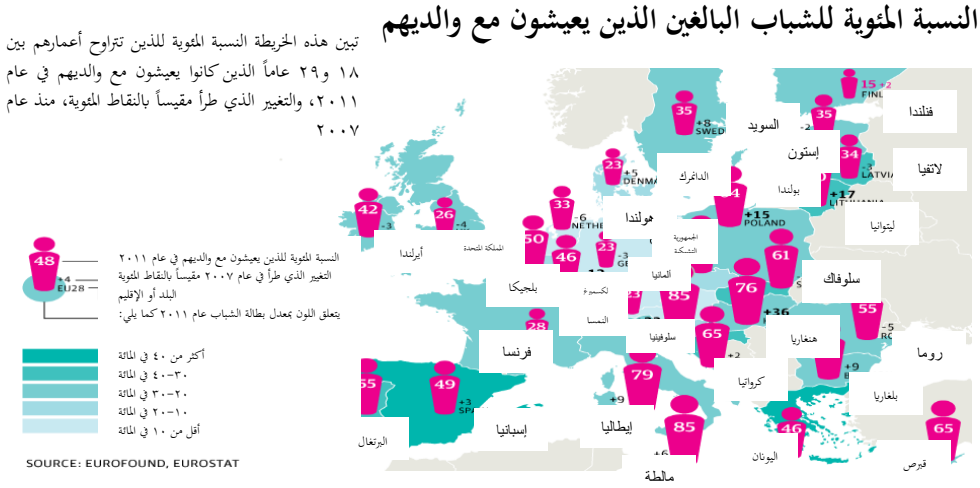
(٣٨) يختلف تعريف ''التشرد'' في ما بين البلدان. وتعتبر المقررة الخاصة المعنية بالحق في السكن اللائق أن ''التشرد هو حرمان خطير من إمكانية الحصول على السكن، وشكل شديد للغاية من أشكال الإقصاء الاجتماعي والتمييز وفقدان الكرامة''.

(٣٩) تجدر الإشارة إلى أنه تم توسيع تعريف التشرد في السويد في الآونة الأخيرة.

(٤٠) ''تَستخدِم المدن والمناطق وحتى بعض البلدان في جميع أنحاء أوروبا [وأمريكا الشمالية] نظام العدالة الجنائية للتقليل إلى أدنى حد من ظهور الأشخاص الذين يعانون من التشرد. وتعمل بعض الحكومات المحلية بدافع الإحباطات التي يعرب عنها أصحاب الأعمال التجارية والسكان والسياسيون الذين يشعرون أن التشرد يعرض للخطر سلامة مدنهم وبلداتهم وصلاحيتها للعيش فيها. وقد دفعت هذه المشاعر الحكومات إلى وضع تدابير وسياسات إنفاذ رسمية وغير رسمية بهدف 'تحديد أماكن تجمع الأفراد الذين يعانون من التشرد، ومعاقبة الذين ينخرطون في أنشطة معيشية أو بشرية طبيعية في الأماكن العامة'''' (Fernàndez -Evangelista and Jones, 2013، صفحة ١٥).

الشكل ٢٠

النسبة المئوية للشباب البالغين الذين يعيشون مع والديهم



المصدر: حقوق التأليف والنشر لصحيفة غارديان (Guardian)، والرسوم البيانية بول سكراتون (Paul Scruton).

واو - تحديات تيسر تكاليف السكن

١٦٥- شهدت أسعار المساكن زيادة في جميع أنحاء بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا منذ مؤتمر الموئل الثاني. وهذا لا يتناسب مع التغييرات التي طرأت على الدخل، وتصاحبه زيادة في فواتير الطاقة والخدمات العامة. وتشكل الزيادات في أسعار المساكن في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إلى جانب اتساع الفجوات في الدخل، عوامل هامة تسهم في انخفاض تيسر تكاليف السكن. ولا تمثل قوائم انتظار السكن الاجتماعي، إلى جانب تقديرات الأشخاص المشردين، سوى جزءاً من الاحتياجات إلى المساكن. ووفقاً لما جاء في دراسة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يعاني أكثر من ١٠٠ مليون شخص في النصف الشمالي للكرة الأرضية من عبء زائد لتكلفة السكن، وينفقون ٤٠ في المائة أو أكثر من دخل أسرهم المعيشية على السكن(٤١).

١٦٦- ويشكل عبء تكلفة السكن أمراً بالغ الأهمية. فهو يؤثر على جزء متزايد من السكان. وتبعاً للتعريف المستخدم بالضبط، يشكل ''السكن''(٤٢) عادة أكبر بند من بنود إنفاق الأسر المعيشية. ويقال أيضاً إن جميع تكاليف السكن (الرهون العقارية/الإيجار والطاقة/الخدمات) تختلف عن الأنواع الأخرى لنفقات الأسرة المعيشية، لأنها كبيرة، ولأن عقوبات عدم الدفع أو التخلف عن السداد، إن لم تكن فورية، كثيراً ما تكون شديدة (Stone, 2006, quoted in JRF, 2013). وأحد أهم الاتجاهات المشهودة منذ عام ١٩٩٦ هو الزيادة في ''الفقر الناجم عن تكاليف السكن''، الذي يشمل فقر الطاقة والوقود، وتدني نوعية المساكن القائمة مع نقص خدمات المياه والصرف صحي، وعدم القدرة على تحمل تكاليف المواد الأساسية مثل الملابس أو الأغذية بعد سداد مصروفات السكن.

(٤١) من المعترف به أن الأسر المعيشية، في ظروف معينة، قد تقرر أن تنفق ٤٠ في المائة من دخلها على السكن باختيارها من أجل الحصول على سكن بجودة معينة وفي حي له وضع معين. وهذه مسألة لا تخصنا في هذه المناقشة.

(٤٢) مع ذلك، لا تأخذ ''تكلفة السكن'' في الحسبان دائماً ''تكلفة السكن الأوسع نطاقاً''، مثل الإنفاق على فواتير الطاقة والخدمات التي يمكن أن تشكل أيضاً بنداً من البنود الكبيرة (على النحو المبين في الفرع السابق).

(٤٢) الفرع مأخوذ من ECE, 2015، الصفحات ٤٦-٤٩.

١٦٧- وفي منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، لا يوجد تعريف واحد لتيسر تكاليف السكن[٤٣]. والمؤشر التقليدي لها هو النسبة المئوية من دخل الأسر المعيشية التي تنفق على السكن. وفي أوروبا وأمريكا الشمالية، يعتبر الإسكان ميسور التكلفة حين لا تضطر الأسر إلى إنفاق أكثر من ٣٠ في المائة من الدخل المتاح لها للحصول على سكن لائق ومناسب. وهذا يشمل الرهون العقارية (للملاك)، والإيجارات (للمستأجرين) وقد يتضمن فواتير الخدمات العامة (ولكن ليس دائماً).

١٦٨- ووفقاً لأحدث دراسة استقصائية للمجتمعات الأمريكية (American Community Survey)، دفعت ٤٢,٣ مليون أسرة معيشية (٣٧ في المائة) في الولايات المتحدة أكثر من ٣٠ في المائة[٤٤] من الدخل قبل استقطاع الضرائب على السكن في عام ٢٠١١، في حين دفعت ٢٠,٦ مليون أسرة معيشية أكثر من ٥٠ في المائة[٤٥] على السكن. وفي الولايات المتحدة، تعتبر الأسر المعيشية التي تدفع على السكن أكثر من ٥٠ في المائة من مجموع دخلها تعاني من عبء مفرط لتكلفة السكن[٤٦]. وأفيد كذلك بأن نسبة ٢٥,٢ في المائة من الأسر المعيشية دفعت أكثر من ٣٠ في المائة[٤٧] من دخلها المتاح على السكن[٤٨].

١٦٩- وفي عام ٢٠١٠، قامت نسبة ١٠,١ في المائة من الأسر المعيشية الأوروبية (حوالي ٥٠ مليون) ونسبة ٣٦,٩ في المائة ممن يقل دخلهم عن ٦٠ في المائة من الدخل المتوسط[٤٩]، بإنفاق أكثر من ٤٠ في المائة من دخلهم المتاح على السكن[٥٠]. وازداد العبء المفرط لتكلفة السكن في أوروبا، بدلاً من أن تظهر علامات التحسن.

١٧٠- وتشكل تكاليف فواتير الخدمات والطاقة مصدراً للقلق المتزايد بالنسبة للأسر المعيشية في جميع أنحاء المنطقة (ECE, 2015). فقد أصبحت تكاليف فواتير الخدمات تشكل جزءاً هاماً من إنفاق الأسر المعيشية على مدى العقود الماضية. وتوجد ثلاثة عوامل وراء هذا الاتجاه هي: حدوث زيادة في استهلاك الطاقة للاستخدام المنزلي، وزيادة أسعار الطاقة، وتزايد التفاوت الاجتماعي.

١٧١- وفي الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي، وجنوب شرق أوروبا، وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، تعود مشاكل عدم تيسر تكاليف السكن إلى حد كبير إلى زيادة تكاليف الخدمات (وكالة التنمية الدولية التابعة

(٤٣) الفرع مأخوذ من ECE, 2015، الصفحات ٤٦-٤٩.

(٤٤) وفقاً لمكتب التعداد بالولايات المتحدة، فإن النسبة التقليدية البالغة ٣٠ في المائة من دخل الأسرة المعيشية التي يمكن أن تخصصها أي أسرة معيشية لتكاليف السكن قبل أن تُعتَبَر الأسرة المعيشية مثقلة بعبء مفرط، نشأت من قانون الإسكان الوطني للولايات المتحدة لعام ١٩٣٧. وأنشأ القانون برنامج السكن العام الذي صُمِّم لخدمة ''الأسر من فئة الدخل الأدنى''. وعلى الرغم من وجود معايير كثيرة للتمويل العقاري المدعوم، فإن أياً منها لم يستطع أن يشق طريقه إلى مفردات السياسات العامة مثل مؤشر تيسر تكاليف السكن المقرر بنسبة ٣٠ في المائة من الدخل (Schwartz and Wilson, 2006).

(٤٥) وفقاً لإفادات المركز المشترك لدراسات الإسكان بجامعة هارفارد، JCHS، 2013a، صفحة ٢٧.

(٤٦) المرجع نفسه.

(٤٧) تَعتَبِر المؤسسة الكندية للرهن العقاري والإسكان أي أسرة معيشية ''بحاجة أساسية للسكن إذا لم يستوف سكنها معياراً واحداً على الأقل من معايير الكفاية أو التيسر أو الملاءمة، وتعيَّن عليها أن تنفق ٣٠ في المائة أو أكثر من دخلها الإجمالي قبل استقطاع الضرائب لدفع الإيجار المتوسط لسكن محلي بديل يكون مقبولاً (أي يستوفي المعايير الثلاثة جميعاً)'' (المؤسسة الكندية للرهن العقاري والإسكان، 2011b).

(٤٨) Canadian National Household Survey. Buchanan, 2013 (الدراسة الاستقصائية الكندية للأسر المعيشية على الصعيد الوطني).

(٤٩) يعرَّف متوسط الدخل المكافئ بأنه إجمالي الدخل المتاح للأسرة المعيشية مقسوماً ''بحجمه المكافئ''، حتى يؤخذ في الاعتبار حجم الأسرة المعيشية وتكوينها، وهو يعزى إلى كل فرد من أفراد الأسرة المعيشية. وتُعتَبَر الأسر المعيشية التي يقل دخلها عن ٦٠ في المائة من متوسط الدخل المكافئ (المستوى الوطني) معرضة لخطر الفقر.

(٥٠) Eurostat, 2014b, 2014c.

للولايات المتحدة، ٢٠٠٧ (USAID, 2007)، الصفحتان ix-x). فقد زاد متوسط الإنفاق على الطاقة والخدمات زيادة كبيرة منذ بدء المرحلة الانتقالية في بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، وبلدان أوروبا الجنوبية الشرقية(٥١). وفي تسعينيات القرن الماضي، بلغت قيمة فواتير الخدمات نسبة ٣ في المائة من إجمالي إنفاق الأسرة المعيشية، في حين أنها تجاوزت نسبة ١٢ في المائة في أواخر العقد الأخير من القرن الماضي، وما برحت في ازدياد منذ ذلك الحين. وفي عام ٢٠٠٧، أبرزت دراسة أجرتها وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة أن نسب تيسر تكلفة المرافق كانت عالية في بلغاريا وهنغاريا وسلوفاكيا، وبدرجة أقل في بولندا وجمهورية مولدوفا وصربيا.

١٧٢- وقد كافحت نسبة الـ ١٠ في المائة الأفقر من سكان المنطقة(٥٢) لدفع تكاليف الطاقة والمياه. والفئات الضعيفة بصفة خاصة، فيما يبدو، هي كبار السن والأشخاص الذين يتلقون استحقاقات اجتماعية (Fankhauser and Tepic, 2005، صفحة ٣). ويمثل إنفاق الأسر المعيشية على الطاقة جزءاً كبيراً من المصروفات، ومع استمرار كون معدلات الفائدة على الرهن العقاري مرتفعة نسبياً، تثير التكلفة المجتمعة تساؤلات خطيرة بشأن قدرة المشترين للمرة الأولى على تحمل تكاليف بيت من بيوت المبتدئين في امتلاك العقارات. وعلى الرغم من أن البيانات المتاحة محدودة، أشارت تقديرات استعراض أجري مؤخراً لدلائل وجود ظاهرة فقر الوقود إلى أن أكثر من ٥٢ مليون شخص في الاتحاد الأوروبي لا يستطيعون تدفئة بيوتهم بالقدر الكافي، وأكثر من ٤١ مليون شخص يواجهون متأخرات في فواتير الخدمات الخاصة بهم (Bouzarovski, 2011). وللتعامل مع تكاليف الخدمات العامة المرتفعة، يقلل كثير من المستأجرين استهلاكهم بتخفيض التدفئة واستخدام قدر أقل من المياه الساخنة وتقليل الإنفاق على الغذاء أو الرعاية الصحية (الاتحاد الدولي للمستأجرين، ٢٠١٢). وهذه التدابير تؤدي إلى فقر الطاقة(٥٣).

(٥١) في البلدان المنضمة إلى الاتحاد الأوروبي، وجنوب شرق أوروبا، وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، تحققت النسبة المرتفعة لتملُّك المساكن بدون تمويل رهن عقاري وإنما عن طريق الخصخصة. ونظراً لارتفاع معدلات الفائدة، فضلاً عن محدودية توافر الرهون العقارية، كان الإقبال على هذا المنتج المالي منخفضاً نسبياً. ولذلك، فإن تقديرات تيسر تكاليف السكن (قاعدة الـ ٣٠ في المائة) التي تستند إلى افتراض أن الأسر المعيشية تدفع إيجاراً، والأهم من ذلك، تدفع رهناً عقارياً كجزء من تكلفة سكنها، لا تنطبق بسهولة. وعوضاً عن ذلك، في هذه البلدان، تعود مشاكل عدم تيسر تكاليف السكن إلى حد كبير إلى الزيادة في تكاليف المرافق (Hegedüs, 2009).

(٥٢) تشير الـ ''منطقة'' إلى بلدان البلطيق وأوروبا الوسطى وعددها ٢٧ بلداً (الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي)، وجنوب شرق أوروبا (الثلاثة بلدان المرشحة للعضوية في الاتحاد الأوروبي وبلدان غرب البلقان) ورابطة الدول المستقلة (المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ٢٠٠٥ (EBRD, 2005)، صفحة ٢).

(٥٣) فقر الطاقة هو الحالة التي لا يستطيع فيها الناس الاستدفاء في بيوتهم نتيجة عدم كفاية الدخل و/أو تردي الظروف السكنية (Pittini, 2012، صفحة ٨).

الجدول ٢

النسبة المئوية للحمامات والتدفئة بحسب البلد في الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا

البلد	السنة	حمام/دُش	مياه المواسير	تدفئة مركزية
أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية				
النمسا	٢٠٠٣	٩٨,٣	١٠٠,٠	٩٠,٠
بلجيكا	٢٠٠١	٩٦,٠	١٠٠,٠	٧٣,٠
قبرص	٢٠٠١	٩٩,٠	غير متاح	٢٧,٣
الدانمرك	٢٠٠٥	٩٥,٠	١٠٠,٠	٩٨,٢
فنلندا	٢٠٠٢	٩٩,٠	١٠٠,٠	٩٢,٣
فرنسا	٢٠٠٢	٩٨,٠	٩٢,٠	٩١,٠
ألمانيا	٢٠٠٢	*غير متاح*	١٠٠,٠	٩٠,٨
اليونان	٢٠٠١	٩٧,٨	غير متاح	٦٢,٠
آيرلندا	٢٠٠٢	٩٤,٠	غير متاح	٨٩,٠
إيطاليا	٢٠٠٤	٩٩,٢	٩٩,٦	٩٤,٧
لكسمبرغ	٢٠٠١	٩٤,٢	٩٨,٠	٩٢,٣
مالطة	٢٠٠٠	١٠٠,٠	٩٢,٩	٣,٣
هولندا	٢٠٠٢	١٠٠,٠	غير متاح	.٩٠
البرتغال	٢٠٠١	٦٥,٥	غير متاح	٣,٨
إسبانيا	١٩٩٩	٩٩,٠	٣٩,٧	٩,٤
السويد	٢٠٠٥	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠
المملكة المتحدة	٢٠٠١	٩٩,٠	١٠٠,٠	٩٤,٠
كندا	٢٠٠١	٩٧,٠	١٠٠,٠	غير متاح
الولايات المتحدة	٢٠٠١	٩٦,٠	١٠٠,٠	غير متاح
أوروبا الوسطى والشرقية				
ألبانيا	٢٠٠٢	٥٥,١	٥٥,١	١,٠
البوسنة والهرسك	٢٠٠٢	٢٢,٠	٧٣,٧	٣,٣
بلغاريا	٢٠٠١	٨١,١	٨١,١	١٦,٨
كرواتيا	٢٠٠١	٩٢,٨	٩٣,٧	٣,٦
تشيكيا	٢٠٠١	٩٥,٥	٩٥,١	٨١,٧
إستونيا	٢٠٠٢	٦٧,١	غير متاح	٥٩,٠
هنغاريا	٢٠٠١	٨٧,٢	٨٨,٠	٥٢,٩
لاتفيا	٢٠٠٣	٦٧,٣	٧٥,٢	٦٥,٢

البلد	السنة	حمام/دُش	مياه المواسير	تدفئة مركزية
ليتوانيا	٢٠٠٣	٦٩,٦	٥٨,٤	٧١,٦
جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً	٢٠٠١	٥٩,٨	٨٥,٦	٨,٦
بولندا	٢٠٠٢	٨٧,٠	٨٣,٠	٧٧,٨
رومانيا	٢٠٠١	٥٣,٠	٥٣,٠	٢٥,٩
سلوفاكيا	٢٠٠١	٩٢,٨	٩٠,٥	٧٤,٣
سلوفينيا	٢٠٠٤	٩٢,٣	غير متاح	٧٩,١
صربيا	٢٠٠١	٨٥,٠	٨٩,٤	٢١,٢
رابطة الدول المستقلة				
أرمينيا	٢٠٠٢	٨٦,٠	٩٨,٠	٨١,٠
أذربيجان	٢٠٠٠	غير متاح	٧٨,٠	غير متاح
بيلاروس	٢٠٠٠	غير متاح	١٠٠,٠	غير متاح
جورجيا	٢٠٠٠	غير متاح	٧٨,٠	غير متاح
كازاخستان	٢٠٠٠	غير متاح	٩٠,٠	غير متاح
قيرغيزستان	٢٠٠١	٢٤,٠	٤٠,٠	٢٩,١
جمهورية مولدوفا	٢٠٠٢	٣٠,٩	٣٦,٥	٣٠,٨
الاتحاد الروسي	٢٠٠١	٦٤,٠	٧٤,٠	٧٥,٠
طاجيكستان	٢٠٠٠	غير متاح	٦٠,٠	غير متاح
تركمانستان	١٩٩٩	٣٠,٠	٥٣,٠	٣٠,٥
أوكرانيا	٢٠٠٠	غير متاح	٩٨,٠	١٥,٤
أوزبكستان	١٩٩٧	١٣,٣	٣٦,٥	١٩,٥

المصدر: UN–Habitat, 2011 (الصفحتان ٢٣ و٢٤).

زاي – توزيع العبء المفرط لتكاليف السكن

١٧٣- يتفاوت معدل انتشار العبء المفرط لتكاليف السكن على صعيد توزيع الدخل والحيزات. وهو يؤثر على ذوي الدخل المنخفض والمتوسط أكثر بكثير ممن هم أفضل حالاً. ولا عجب أن تحليل المعدل في الاتحاد الأوروبي كنسبة مئوية من السكان بحسب حالة الفقر، يبين أن العبء المفرط لتكلفة السكن يؤثر بشكل غير متناسب على أولئك الأوروبيين المعرضين لخطر الفقر، مما أدى إلى ظهور اتجاه للفقر في صفوف العاملين، في كل من أوروبا وأمريكا الشمالية.

١٧٤- ويؤثر التفاوت في أسعار المساكن بين المدن والمناطق تأثيراً شديداً على الجزء اللازم من دخل الأسر المعيشية للإيجار أو الرهن العقاري. وهذا الاتجاه يؤدي إلى تركز الفقر (وكذلك الفقر الناجم عن تكاليف السكن)

في أكبر المناطق المتروبولية، وإلى تركز حالة اللاعمل[٥٤] والفقر في المناطق التي ينخفض فيها الطلب. وفي الأسواق الساخنة، قد يواجه حتى ذوو الدخل المرتفع نسبياً صعوبة في تحمل تكاليف سكن يكون حجمه مناسباً لعدد أفراد الأسرة المعيشية. ويؤدي ارتفاع الإيجارات في المدن العالمية والعواصم إلى اضطرار أناس عاملين في وظائف بدوام كامل إلى تقاسم الشقق. وفي باريس، يعمل أكثر من ثلثي الباحثين عن شقة في وظائف بدوام كامل. وفي المناطق الشعبية، قد يتعرض حتى ذوو الدخل المتوسط لخطر الفقر لأن أسعار المساكن أعلى بشكل غير متناسب مقارنة بمستويات الدخل المحلي.

١ - الإسكان والصحة

١٧٥- تشكل المباني المبنية حديثاً، أو ستشكل في المستقبل نسبة مئوية ضئيلة جداً من رصيد المساكن المستقبلي في المدن. ولذلك، فإن إعادة تأهيل المساكن القائمة وتجديدها قد يؤثران على الظروف والتنمية الحضرية بقدر أكبر بكثير من تشييد المناطق السكنية الجديدة. وتؤثر ظروف السكن غير الملائمة تأثيراً كبيراً على الصحة، وتُسبِّب أو تزيد انتشار العديد من الأمراض والنتائج الصحية (مثل أمراض الجهاز التنفسي والقلب والأوعية الدموية، والربو، والأمراض المعدية، والإصابات، والتسمم، والأعراض النفسية).

١٧٦- وتستخدم المباني نحو ٣٢ في المائة من مجموع الطاقة التي تستهلكها المناطق الحضرية[٥٥]. وتنظَّم حالياً حملات للتجديد الحضري على نطاق واسع في كثير من بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا، تركز على إدخال تحسينات على كفاءة استخدام الطاقة وإعادة التأهيل للمساكن القائمة. وثمة أهمية بالغة لإدماج الاعتبارات الصحية في مثل هذه المشاريع المخصصة لإعادة تأهيل المباني والمناطق الحضرية لبلوغ أقصى حد من المزايا المتلازمة لسياسات الإسكان المستدام والتخفيف من آثار تغير المناخ. أما قوانين البناء والشروط المقررة لمواقع المباني فيلزم تضمينها الاعتبارات الصحية بشكل أفضل، فيما يتعلق بالبناء وبالصيانة على السواء (WHO Regional Office for Europe, 2011؛ WHO, 2011).

(٥٤) من الصعب تعريف حالة اللاعمل، لكنها كثيراً ما تُبحَث في سياق العاطلين عن العمل وغير النشطين اقتصادياً. والسكان العاطلون عن العمل هم ''أشخاص بدون عمل، يريدون عملاً، وسعوا بنشاط للحصول على عمل في الأسابيع الأربعة الأخيرة، وجاهزون للشروع في عمل في غضون الأسبوعين المقبلين، أو هم عاطلون عن العمل، ووجدوا عملاً، وبانتظار البدء فيه في غضون الأسبوعين المقبلين.'' أما السكان غير الناشطين اقتصادياً فهم ''أولئك الذين ليس لهم عمل الذين لم يسعوا بنشاط لإيجاد عمل في الأسابيع الأربعة الماضية، و/أو ليسوا جاهزين للبدء في عمل في غضون الأسبوعين المقبلين'' (Publication Hub 2009a؛ 2009b، متاح من المكتب الوطني للإحصاء بالمملكة المتحدة على الرابط التالي: www.ons.gov.uk/.../worklessness.../worklessness-topic-profile-.pdf).

(٥٥) الوكالة الدولية للطاقة، ''كفاءة استخدام الطاقة'' (''Energy Efficiency")، متاح على الرابط التالي: http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/.

الإطار ٨

الشواغل الصحية: إدامة آثار الفقر الناجم عن تكاليف الإسكان

''تشكل نوعية المساكن القائمة والمستقبلية مسألة بالغة الأهمية. وهي تؤثر تأثيراً مباشراً على صحة السكان ورفاههم– وهما عنصران يؤثران على أدائهم في المدرسة أو في العمل، ضمن مسائل أخرى'' (الوكالة الدولية للطاقة، ''كفاءة استخدام الطاقة''، متاح على الرابط التالي: http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/). وهذا يعني أن تكاليف السكن قد لا تدفع الأسر المعيشية إلى الفقر والتشرد المؤقتين أو الدائمين فحسب، بل إنها، من خلال تأثيرها على الصحة، قد تؤدي إلى إدامة دورة الفقر.

وتبين تقييمات منظمة الصحة العالمية لمخاطر سكنية مختارة متعلقة بالآثار الصحية ممثلة في عدد الوفيات المسجلة و/أو عدد الأشخاص الذين يعانون من نتيجة صحية مرتبطة بتلك الآثار (WHO, 2011) أن المشاكل الصحية الناجمة عن أوضاع السكن غير اللائق والحيازة غير المضمونة (بسبب عدم القدرة على تغطية الإيجار/الرهن العقاري)، وأن انخفاض القدرة على تحمل تكاليف تدفئة المنازل (ونظافتها وتهويتها)، يمكن أن يؤدي إلى طائفة من المشاكل الصحية، مثل الربو المزمن لدى الأطفال (الرطوبة والعفن في الأماكن المغلقة)؛ وسرطان الرئة (الرادون في الأماكن المغلقة)؛ ومشاكل في النمو الإدراكي والعصبي والسلوكي وأمراض القلب والأوعية الدموية (الرصاص في الأماكن المغلقة)؛ والتسمم المتصل بأول أوكسيد الكربون (استخدام غير ملائم للغاز والفحم)؛ والموت المبكر بسبب التعرض للظروف السكنية السيئة، نتيجة العجز عن تدفئة المنزل.

وثمة أهمية أساسية للاستثمار في صيانة المساكن القائمة وتجديدها، ووضع المعايير للأبنية الجديدة، من أجل الحد من المشاكل الصحية المرتبطة بتردي نوعية الإسكان، وثمة أهمية بالغة كذلك لزيادة إمكانية الحصول على المساكن الميسورة من خلال توفير السكن الاجتماعي والإسكان الميسور التكلفة.

٢ – الصحة في سياق الإنصاف الحضري

١٧٧– تطرح المناطق الحضرية بعضاً من أعلى مستويات عدم المساواة فيما يتعلق بالأحوال البيئية والصحة والوفيات، حيث تتفاوت بشدة الظروف المعيشية في الأحياء المختلفة.

١٧٨– وفي أوروبا، تتعلق أبلغ التفاوتات البيئية في المناطق الحضرية بالعوامل الاجتماعية–الاقتصادية والفقر. وهي تُرَى في مجال المياه والصرف الصحي، وظروف السكن (الاكتظاظ والرطوبة وقلة الطاقة وراحة الدفء)، والإصابات الناجمة عن حوادث الطرق، والبيئات الحضرية (تلوث الهواء، والضوضاء، والوصول إلى المساحات الخضراء). وبالنسبة لبعض المخاطر البيئية، يمكن أن تتعرض الفئات الضعيفة والمحرومة إلى مستويات من المخاطر أعلى بأربعة إلى خمسة أضعاف.

١٧٩– ويلزم توافر أدوات للتخطيط الحضري تتوخى الإنصاف، كما يلزم الأخذ بنهج محددة لكل حي من الأحياء تراعي الفئات المحرومة والضعيفة. وتساعد كذلك آليات الحكم الرشيد والفعال الرامية إلى تحقيق الشمول والشفافية، على توزيع المخاطر الحضرية على قدم المساواة (WHO Regional Office for Europe, 2012؛ WHO/UN–Habitat, 2010؛ WHO, 2010).

١٨٠– ومن أكبر العوامل التي تؤثر على الإنصاف في المدن في الوقت الحاضر هو إمكانية الوصول إلى وسائل النقل والآثار الصحية المترتبة عليها. ففي البيئة الحضرية في الوقت الحاضر، تتنافس السيارات ومركبات النقل الثقيل والدراجات النارية على المكان مع وسائل النقل العام والمشي وركوب الدراجات، لتلبية الطلب المتزايد على النقل البري. وهذا النمو السريع للنقل البري أثر على الصحة والبيئة من خلال اختناقات الطرق وحوادث السيارات وتلوث الهواء والضوضاء. وتوجد إمكانات كبيرة لتحسين صحة الناس من خلال خيارات النقل الأكثر صحة

وأكثر استدامة، مثل ركوب الدراجات والمشي والنقل العام، مع الحد من الاعتماد على المركبات الآلية الخاصة. وهذا تؤيده الأدلة التالية، ضمن أمور أخرى:

(أ) يشكل مستخدمو الطرق المعرضين للخطر (المشاة وراكبو الدراجات ومستخدمو المركبات ذات الإطارين أو الثلاثة إطارات) نسبة ٤٣ في المائة من الأشخاص الذين يلقون حتفهم في حوادث مرور في المنطقة الأوروبية لمنظمة الصحة العالمية؛

(ب) يشكل النقل البري مصدراً هاماً من مصادر تلوث الهواء. وتشير التقديرات إلى أن التعرض للمواد الجسيمية، التي تشكل وسائل النقل مصدراً رئيسياً لها، لا سيما في المناطق الحضرية، يتسبب في خسائر متوسطها تسعة أشهر من العمر المتوقع، و٠٠٠ ٤٨٢ حالة وفاة مبكرة سنوياً في أوروبا؛

(ج) تشير التقديرات إلى أن عدم كفاية النشاط البدني يرتبط بحوالي ٠٠٠ ٩٠٠ حالة وفاة سنوياً في المنطقة الأوروبية، حيث يبلغ معدل السمنة في صفوف البالغين نسبة تقديرية قدرها ٢٠-٣٠ في المائة. ويمكن للمشي وركوب الدراجات أن يساعدا على إدماج النشاط البدني في الحياة اليومية، وباستطاعة أنماط النقل الحضري أن تجعل ذلك أمراً ممكناً؛

(د) يضيع ما يصل إلى ١,٦ مليون سنة من سنوات الحياة الصحية سدى كل عام بسبب الضجيج الناجم عن النقل في مدن في الاتحاد الأوروبي.

١٨١- وبإدماج الشواغل المتعلقة بالصحة والنقل في التخطيط الحضري، يمكن تحقيق منافع متبادلة بدءاً من خفض الازدحام والانبعاثات، والتوجه نحو تحقيق اقتصاد منخفض الكربون وأكثر كفاءة من حيث استخدام الطاقة، إلى زيادة مستويات النشاط البدني، ومن ثم، تحسين الصحة للجميع. وتشمل ممارسات النقل الأكثر صلة بالصحة والجاهزة للتدخل ولوضع سياسات عامة بشأنها، والقابلة للتنفيذ من خلال التعاون المشترك بين القطاعات، ما يلي:

(أ) تعزيز الصحة من خلال تحسين الهياكل الأساسية التي تتيح المشي وركوب الدراجات بأمان، بغرض الحد من حوادث المرور وتلوث الهواء وانبعاثات الضوضاء والازدحام؛

(ب) تعزيز التنمية المستدامة من خلال الحد من تلوث الهواء وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري المتأتية من قطاع النقل، مع تحسين كفاءة الطاقة والتحول نحو اقتصاد منخفض الكربون؛

(ج) الحد من أوجه اللامساواة عن طريق توفير هياكل أساسية للنقل تمكِّن جميع شرائح المجتمع من المشاركة في أنشطة النقل (الإدماج الاجتماعي)، وعن طريق التركيز على الفئات الأكثر عرضة للخطر، بمن فيهم الأطفال والمسنون، بغرض الحد من أوجه التفاوت في الآثار الصحية الناجمة عن النقل.

١٨٢- وثمة أهمية أساسية لإدماج الاعتبارات الصحية في مجالي النقل والتخطيط الحضري لتحقيق الاستفادة القصوى من الفوائد المشتركة لسياسات النقل المستدام، وينبغي أن يوجَّه التركيز إلى تقليل احتياجات النقل والمسافات المقطوعة من خلال التصميم الحضري، وتعزيز النقل العام والنشط داخل المدن، والحد من مستويات التلوث المنبعث من وسائل النقل (WHO, 2011؛ WHO Regional Office for Europe, 2014).

حاء - الأماكن العامة

١٨٣- تُعرَف مدن المنطقة - وبخاصة المدن التاريخية في منطقة البلقان وأوروبا وأمريكا الشمالية والاتحاد الروسي - بمنطقة متراصة في قلبها وبوجود ساحات عامة وشوارع وحدائق تعتبر نماذج في التصميم الحضري، مثل ميادين إيطاليا (piazze)، والمناطق المطلة على المياه في شمال أوروبا، والمتنزهات والحدائق في العديد من المدن. وقد

استُخدِمَت هذه الأماكن منذ العصور الوسطى للتجمعات العامة والأسواق والترفيه. ولكن في الوقت الحالي يتزايد الضغط عليها من تزايد التوسع الحضري في الضواحي وشيخوخة السكان.

١٨٤- والأماكن العامة هي ''جميع المناطق التي تكون مفتوحة ومتاحة لجميع أفراد الجمهور في مجتمع ما، من حيث المبدأ وإن لم يكن بالضرورة في الممارسة'' (Orum and Neal, 2010، صفحة ١). وهي تشكل جزءاً هاماً من ''الميزة الحضرية'' (Saliez, 2015). ومع ذلك، ففي زمن التوسع والتغيير الحضريين السريعين، تتعرض الأماكن العامة لضغوط من أسباب عديدة. ففي المناطق التي ترتفع فيها معدلات التوسع الحضري، ستتقلص الأماكن ذاتها، مما يهدد حجم الأماكن العامة المتاحة ونوعية الحياة للسكان. ولكن في نصف الكرة الأرضية الشمالي، تنشأ التحديات في المقام الأول من انكماش المدن وشيخوختها، ومن ظواهر مثل الزحف الحضري العشوائي، مما يحدث تغييرات في الدور الذي تؤديه الأماكن العامة واستخداماتها (UN–Habitat, 2013).

١٨٥- والأماكن العامة أساسية لتحقيق الرخاء في المناطق الحضرية. ولا يقتصر أثرها على زيادة الإنتاجية الاقتصادية للمناطق الحضرية وإدامتها فحسب، بل إنها تسهل التماسك والإدماج الاجتماعيين، ويمكن أن تشكل تعبيراً عن الهوية، وجميعها عوامل تحسن نوعية حياة سكان المدينة (Saliez, 2015).

١٨٦- ولهذه الأسباب، كان هناك اتجاه متزايد على مدى العشرين سنة الماضية لتحسين نوعية الأماكن العامة في المدن. ويلزم تناول هذه المسألة من وجهات النظر الجمالية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية. وبصفة عامة، يُنظَر إلى الأماكن العامة العالية الجودة كشيء مرغوب فيه لأنها، إذا أُحسِن تصميمها - تعمل لصالح الجميع في المدينة. ومن ثم فهي تعددية من حيث الغرض، مما يجعل المدينة أكثر من مجرد تجمع من الأفراد. وينبغي أن تضيف الأماكن العامة الجيدة إلى الصفات الجمالية للمدينة، وأن تلائم، على قدم المساواة، جميع قطاعات السكان، بغض النظر عن العمر أو نوع الجنس أو المستوى الرفاهي أو الثقافة. وتؤكد هذه البرامج على الميزة التنافسية الاقتصادية للمدن التي تسعى إلى استغلال اقتصاد المعرفة والثورة الرقمية وإلى جذب العاملين في مجال المعارف، على نحو ما ورد في الفصل الثالث.

الإطار ٩

المساحات الخضراء في المناطق الحضرية والصحة

تبين نتائج بعض الدراسات الوبائية التي أجريت مؤخراً أن زيادة توافر المساحات الخضراء في المناطق الحضرية وإمكانية الوصول إليها يرتبطان بمنافع صحية مختلفة، مثل الحد من الإجهاد، وتحسين الرفاه والمزاج، والنوم بشكل أفضل، وتحسين نتائج الحمل، وخفض معدلات الاعتلال بسبب أمراض القلب والأوعية الدموية، وخفض معدلات الوفيات.

وتشمل آليات الآثار الصحية المفيدة المذكورة أعلاه آثاراً نفسية مستمدة من ملاحظة البيئة الطبيعية وتعزيز أنماط النشاط البدني، وكذلك تحسين الخصائص البيئية، من قبيل انخفاض مستويات الضوضاء وتلوث الهواء والحد من جزر الاحترار الحضرية.

ويمكن لشتى أنواع المساحات الخضراء، مثل الأشجار المصطفة على امتداد شوارع المدن، والنباتات الخضراء في ساحات اللعب والحدائق، وساحات المدن الملائمة للنشاط البدني، أن توفر فوائد للصحة والرفاه في مختلف الفئات السكانية الفرعية (مثل الأطفال والمراهقين والبالغين).

وثمة ضرورة أساسية لإجراء تقييمات مقارنة ومتسقة لمدى توافر المساحات الخضراء في المناطق الحضرية وإمكانية الوصول إليها، من أجل صياغة السياسات الرامية إلى تحقيق المستوى الأمثل لممارسات استخدام الأراضي، وتوفير الفوائد الصحية، والحد من أوجه عدم المساواة الصحية البيئية في صفوف السكان في المناطق الحضرية (WHO Regional Office for Europe, 2010, 2013؛ Annerstedt van den Bosch and others, 2015).

١٨٧- وتدرج الأمم المتحدة الأماكن العامة ضمن هدفها رقم ١١ من أهداف التنمية المستدامة الذي ينص على ''جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة''، وهو يتضمن غايات من شأنها، بحلول عام ٢٠٣٠، ''أن توفر سبل استفادة الجميع من مساحات خضراء وأماكن عامة آمنة وشاملة للجميع ويمكن الوصول إليها، ولا سيما بالنسبة للنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة''[٥٦]. بيد أن المؤشر الذي جرت مناقشته لقياس الغاية المقترحة في الوقت الراهن لا يتناول مسألة الجودة في الأماكن العامة، لكنه يركز بالأحرى على الكم المعرب عنه كحصة متوسطة من المناطق المبنية من المدن (UN-Habitat, 2015a).

الإطار ١٠

منتدى "مستقبل الأماكن"

يعزز منتدى ''مستقبل الأماكن'' (http://futureofplaces.com/)، الذي يدعمه موئل الأمم المتحدة، الدور الذي تؤديه الأماكن العامة ويسعى لإدماجه في مؤتمر الموئل الثالث. وفي سلسلة من الحلقات الدراسية، استخلص المنتدى ثماني رسائل موجهة إلى مقرري السياسات بشأن النهج المثالي إزاء الأماكن العامة:

(أ) تتطلب الأماكن العامة الأخذ بنهج يركز على الناس في التخطيط، لضمان تطويرها واستخدامها بصورة مستدامة؛

(ب) ينبغي أن تكون شاملة للجميع، ولا سيما الفئات الضعيفة، من أجل حفز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والمشتركة بين الأجيال، وجني فوائدها الشمولية كاملة؛

(ج) يجب أن تحترم المقاييس البشرية والأنماط السلوكية للاستخدام؛

(د) يلزم إقامة شبكة مترابطة على نطاق المدينة من الشوارع والأماكن العامة، لا تركز فحسب على المساحات في حد ذاتها، بل أيضاً على شكلها ووظيفتها وترابطها مع ما يجاورها؛

(٥٦) متاح على الرابط التالي: http://sustainabledevelopment.un.org.

(هـ) ينبغي كفالة الإنتاجية الاقتصادية للأماكن العامة من خلال تحفيزها للاقتصادات المحلية الصغيرة الحجم وتوليدها للإيرادات الضريبية؛

(و) السوق وحدها لا يمكنها أن توفر مجموعة متنوعة من الأماكن المفتوحة العامة والخاصة. وينبغي ضمان توافر خليط متوازن منها، وكذلك إمكانية الوصول إليها؛

(ز) ينبغي أن تكون الأماكن العامة والمباني المحيطة بها مستدامة اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً؛

(ح) من أجل إثراء هوية الأماكن العامة، يلزم أن تكون على قدر كاف من المرونة للتجاوب مع الجغرافيا والمناخ والثقافة والتراث على الصعيد المحلي، وأن تتيح وجود عناصر ثقافية وفنية.

١٨٨- وفيما يتعلق بالمدن المجمعة والمدن المنكمشة في المنطقة، يتمثل غرض الاستراتيجيات الرئيسية للأماكن العامة في تحسينها وزيادة أعدادها من جهة، وفي نفس الوقت تنشيطها وإعادة صياغة الغرض منها، من جهة أخرى (Saliez, 2015). وتطرح وثيقة ''مجموعة أدوات عالمية لتنظيم الأماكن العامة'' التي وضعها موئل الأمم المتحدة، طائفة واسعة من الأمثلة والأعمال التي تربط المبادئ العالمية التي تعالج الأماكن العامة والممارسات الجيدة لفائدة حكومات المدن والبلديات والمناطق الحضرية(٥٧). ومن الأهمية بمكان أن يُفهَم أن الأماكن العامة ليست مفهوماً جامداً ثابتاً، بل إنها مترابطة بشكل وثيق مع الأوجه الأخرى للحياة والتنمية الحضريتين، بدءاً من البيئة والنقل إلى الحياة الاجتماعية والاقتصاد. ولذلك، يلزم أن تُجرى أية تحسينات لها بالتوازي مع المبادرات الأخرى، لكي تراعي الروابط القائمة مع جميع الجوانب الأخرى لعمليات المدن، مثل النقل وتحديد المناطق المتهالكة، بما يتيح إمكانية تحويل النظرة المتصورة لمقاطعات أو حتى مدن بأكملها، مثل حديقة الألفية في شيكاغو (American Planning Association, 2015).

١٨٩- بيد أن اتجاهاً مضاداً شهد خصخصة بعض الأماكن العامة (Vasagar, 2012)، وله أمثلة في بعض البلدان تسببت في الحد من الوصول إلى الأماكن العامة السابقة بعد أن اشترتها كيانات قطاع خاص للتنمية العقارية (Garrett, 2015). وبالنظر إلى الدور الأساسي للأماكن العامة في الحياة الحضرية والاقتصاد الحضري، يتعين على المدن والبلديات والحكومات الإقليمية والوطنية أن ترصد هذا الاتجاه، مع القيام في الوقت نفسه بتحسين المساحات العامة الخضراء الثابتة حتى تستفيد من إمكاناتها بالكامل.

الإطار ١١

دور الشوارع

تشكل الشوارع، بطبيعتها، الشرايين لأي تجمعات حضرية. فهي تربط الأحياء والأعمال والأفراد. وهي تعطي الحياة لأي مدينة وتتيح تطويرها، بل تحدد أحياناً مدى هذا التطوير.

غير أنه على خلفية الاتجاهات المتغيرة في مجال السكان والشيخوخة وأحجام الأسر والهياكل الحضرية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يأخذ دور الشوارع في التكيف المستمر هو الآخر (UN–Habitat, 2013). ويقوض الزحف الحضري العشوائي درجة الأهمية التي تمثلها الشوارع في الصورة العامة لأي مدينة، حيث تفقد دورها كحيز حضري بشكل أسرع وأشد بكثير مما هو عليه في المراكز الحضرية العالية الكثافة (المرجع نفسه). ويرى منتدى مستقبل الأماكن أن الشوارع ''شبكات متعددة الوسائط للتبادل الاجتماعي والاقتصادي، تشكل الإطار الحضري للأماكن العامة المترابطة'' (Future of Places, 2015). ومن أجل تحقيق هذه الرؤية، يتعين الاعتراف بالشوارع وتقدير قيمتها بوصفها ''أهم مكون لهيكل المدينة'' (Porta, 2014).

(٥٧) انظر وثيقة موئل الأمم المتحدة "Global Public Space Toolkit" (مجموعة أدوات عالمية لتنظيم الأماكن العامة)، متاحة على الرابط التالي: http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf.

ويلاحظ موئل الأمم المتحدة اتجاهاً متزايداً في أوروبا وأمريكا الشمالية وأوقيانوسيا لجعل الشوارع أقل ملاءمة للسيارات وأكثر ملاءمة للدراجات والمشاة (UN–Habitat, 2013). وثمة مثال بارز لهذا في كوبنهاغن، حيث لا يستخدم السيارات سوى ربع المرتحلين يومياً للذهاب إلى العمل، (Gehl, 2013، صفحة ٦٤). وعلى مدى ٥٠ عاماً وأربع مراحل متتالية للتنمية، استطاعت هذه المدينة أن تتحول من مكان للمرور إلى مكان للناس، ويُثنَى عليها بوصفها أفضل مدينة يمكن العيش فيها في العالم في عام ٢٠١٣ (المرجع نفسه، صفحة ٧١). ويمكن أيضاً مشاهدة خطوات مثيرة للإعجاب في اتجاه مماثل في مدن تشتهر أكثر بانتشار النقل الفردي: موسكو (المرجع نفسه، صفحة ٤٤ *وما يليها*) ونيويورك (المرجع نفسه، صفحة ٣٨ *وما يليها*).

وتعالج إعادة تشكيل الشوارع العديد من المشاكل الحضرية، مثل دور الأماكن العامة واستخدامها، وتحسين الهياكل الأساسية، وتنشيط الاقتصاد، والمسائل البيئية، وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري. والأمثلة الواردة هنا واعدة، حيث تطرح حالات لإعادة النظر في دور الشوارع صوب الأخذ بنهج أكثر تركيزاً على الناس، بما يحسن في نهاية المطاف من نوعية الحياة الحضرية. ويؤمل أن تكتسب هذه الحالات مساراً أوسع، لأنه ''إذا لم يُتعامل مع الشوارع بشكل صحيح، لن يتسنى تكوين المدن بشكل صحيح'' (Porta, 2014).

طاء – الخلاصة

١٩٠- يجمع هذا الفصل استعراضاً للعوامل الرئيسية التي تؤثر على الإنصاف في المدن في الوقت الحاضر، بما يشمل تيسر التكاليف وإمكانية الاستفادة من السكن، والأماكن العامة، والنقل، والآثار الصحية الناجمة عنها.

١٩١- وقد سلط الضوء على أهمية معالجة إخفاقات سوق الإسكان الأساسية بعد الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١١. وأظهر أن عدم تيسر التكاليف يمثل تحدياً رئيسياً في سبيل الحصول على سكن لائق صحي ملائم. فالإسكان المنخفض التكلفة الجيد النوعية، حيثما كان متوافراً، كسر الصلة، على الأقل جزئياً، بين تردي ظروف السكن والفقر. ولكن في العقدين الماضيين انخفض عدد وحدات السكن الاجتماعي في البلدان الغربية لمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا من خلال الخصخصة وتقليل توفيرها وهدمها. وفي البلدان الشرقية، انخفض أيضاً حجم المساكن العامة الحكومية بقدر كبير من خلال الخصخصة. ويتسبب عدم إمكانية الحصول على سكن ملائم ميسور التكلفة في تدمير الأحياء والاقتصاد والمستقبل، وفي إحباط أهداف التنمية المستدامة التي وضعتها الأمم المتحدة[٥٨].

١٩٢- ويستلزم التصدي لهذه التحديات اتباع نهج جديدة إزاء السكن. ويبرز تجزؤ الأسواق الوطنية أهمية المدن ومناطق المدن في عملها معاً لوضع سياسات إسكانية مستقبلية تتجاوب مع الظروف المحلية.

١٩٣- ويشير نطاق فئات السكان المحتاجة للإسكان إلى تنوع في احتياجات السكن، وإلى أهمية الاستجابة للاتجاهات الديمغرافية الجديدة، وضرورة تعديل سياسات الإسكان (ECE, 2015).

١٩٤- وتواجه بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا التحدي المتمثل في تجديد سياسات الإسكان القديمة التي كانت موجودة قبل الأزمة المالية في أوائل القرن الحادي والعشرين، بمزيد من الحلول الابتكارية التي تلبي الاحتياجات الناشئة والمتنوعة. ويهدف هذا التقرير إلى دعم هذه الجهود عن طريق إبراز أهمية الإسكان وعلاقته بالنسيج الحضري المحيط به، بما يشمل الصحة والأماكن العامة.

(٥٨) تشمل المصادر المرجعية الرئيسية المستخدمة في هذا الفصل ما يلي: ECE, 2015؛ European Observatory on Homelessness, 2014؛ European Commission, 2015؛ Fernàndez Evangelista and Jones, 2013؛ ومؤسسة جوزيف رونتري (JRF, 2013)؛ Housing Europe, 2015؛ United States Department of Housing and Urban Development, 2014؛ One-The Geneva United Nations؛ ECE, 2015a؛ ECE, 2009؛ UN DESA, 2014؛ OECD, 2013 and 2015؛ Europe, 2014 Charter on Sustainable Housing (E/ECE/1478/Rev.1)؛ UN–Habitat, 2011 and 2013a.

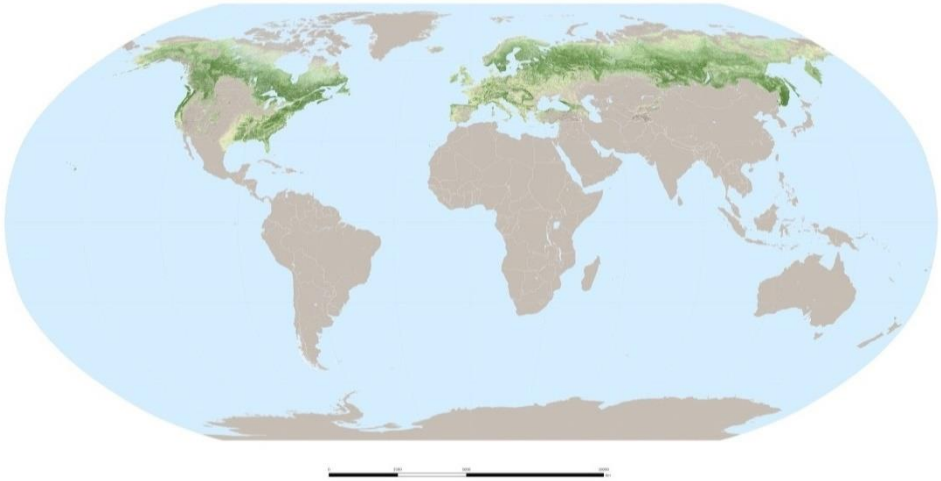
خامساً – البيئة والمخاطر البيئية

ألف – السياق البيئي

١٩٥- تمتد منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا عبر النصف الشمالي للكرة الأرضية بأكمله تقريباً. وهي تقع بين مداري السرطان ودائرة القطب الشمالي، لذلك تتراوح خصائصها الجغرافية بين التربة الدائمة التجمد وغابات التَّيغا في أقصى الشمال وبين الصحاري وحوض البحر الأبيض المتوسط في الجنوب. ويقع في المنطقة ثلثا أكبر البحيرات في العالم (٢٣ من أصل ٣٥) ونصف أكبر الأنهار (٢٧ من أصل ٥٤). أما منظومات الأنهار الكبرى لأنهار الميسيسبي وميسوري، والراين والدانوب، والفولغا والدون، ومنطقة البحيرات الكبرى بالولايات المتحدة وكندا، فجميعها تدعم تجمعات هامة من المدن. ولهذه الوفرة من المياه العذبة آثار أساسية، ليس بالنسبة لصلاحية تلك المدن للعيش فيها فحسب، بل أيضاً بالنسبة للتحديات البيئية التي تواجهها.

الشكل ٢١

خريطة الغابات في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا



باء – المناطق دون الإقليمية المتنوعة من الناحية البيئية

١٩٦- تتعامل بلدان المنطقة مع كم هائل من التحديات البيئية بدرجات متفاوتة، وتغير المناخ هو التحدي الأكثر شيوعاً. ومازالت المنطقة تحظى بأعلى نصيب للفرد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم، وهي مسؤولة عن نسبة مئوية كبيرة جداً من الانبعاثات العالمية. وتقليدياً، يقدِّر الرأي العام قيمة حماية البيئة وتحسين نوعية الحياة في المدن. ولئن اختلف مستوى هذا الدعم في أنحاء المنطقة، فإن مبادرات عديدة نُظِّمَت على صعيد المدن من أجل الحفاظ على البيئة الحضرية والتخفيف من آثار تغير المناخ. وأسفر تنفيذ السياسات البيئية والمناخية على مدى العشرين سنة الماضية عن تحقيق فوائد كبيرة، تشمل الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناتجة عن الوقود الأحفوري، وتحقيق انخفاض كبير في تلوث المياه والهواء. وجرى استصلاح الأنهار والأماكن المطلة على البحار في المناطق الحضرية، وتحديد المناطق المطلة على الأنهار. وجرى تعزيز وسائل النقل غير الآلية، على سبيل المثال عن طريق طرح برامج عامة لتأجير الدراجات، وجرى تحسين المواصلات العامة في العديد من البلدان[٥٩].

(٥٩) التقرير دون الإقليمي للولايات المتحدة.

١٩٧- ويزيد كل من التوسع العمراني للضواحي والزحف الحضري العشوائي من الضغط على البيئة وصحة الإنسان. وهناك شواغل مستمرة تتعلق بتلوث الهواء والضوضاء، فضلاً عن فقدان التنوع البيولوجي، وتدهور التربة، وتصلب التربة(٦٠). وقد أسهمت أحجام حركة المرور المتزايدة إسهاماً سلبياً في ظهور مستويات ضارة من تلوث الهواء والضوضاء، وزادت من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناشئة من قطاع النقل (European Environment Agency, 2015؛ والتقرير دون الإقليمي لجنوب شرق أوروبا؛ والتقرير دون الإقليمي للولايات المتحدة؛ والتقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى). وفي مناطق معينة، تشكل مسألة تلوث المياه مشكلة آخذة في الازدياد (المرجع نفسه)، بسبب تدهور نظم الإمداد وإدارة مياه الصرف وقدرات إعادة تدويرها.

١٩٨- وقد سُجلَت زيادة في الظواهر الجوية البالغة الشدة في جميع أنحاء المنطقة. وهذه تشمل، إلى جانب الفيضانات وموجات الحرارة، حالات من الجفاف، مما يؤدي أحياناً إلى حرائق الغابات في جميع أنحاء الأجزاء الجنوبية للمنطقة. وتُسجَّل مخاطر محددة أخرى للكوارث في الساحل الغربي للولايات المتحدة، وجنوب أوروبا والقوقاز، في شكل زلازل وانهيالات أرضية. وتستشري أيضاً في الولايات المتحدة الأعاصير والزوابع، وفي بعض الأحيان، العواصف الثلجية والانفجارات البركانية(٦١).

١٩٩- وفي جميع أنحاء المنطقة، توجد نسبة مئوية ضئيلة جداً من السكان لا يمكنها الوصول إلى شبكة الطاقة. غير أن الطاقة النظيفة ذات الكفاءة تشكل تحدياً أساسياً، إلى جانب المسائل المتعلقة بالإنصاف من حيث القدرة على تحمل التكاليف، والأمن من حيث موثوقية الإمدادات. وبلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا في وضع جيد يؤهلها للنظر في نظم الطاقة المستقبلية والتحول من الوقود الأحفوري إلى تكنولوجيا جديدة مراعية للبيئة.

٢٠٠- وحتى الوقت الراهن، لم تكن السياسات البيئية والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة بفضل التكنولوجيا كافية لبلوغ الانتقال النظامي المنشود إلى الاقتصاد الأخضر (European Environment Agency, 2015). وفي بعض البلدان، أُدرِج التقدم المحرز فيما يتعلق بحماية البيئة في التشريعات، لكنه لم يُحوَّل بالكامل إلى التنفيذ على أرض الواقع. وهذا هو الحال بوجه خاص مع البلدان الكائنة في خضم التحول الاقتصادي، حيث السياسات البيئية وتنفيذها ليسا سوى اثنين من التحديات التي تواجهها. ومع ذلك، أحرز تقدم كبير في أماكن كثيرة، وإن كان أسلوب الحياة الحالي للاستهلاك وتوقعات تحقيق الثروة عن طريق النمو يأتيان على حساب البيئة (التقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى).

(٦٠) يقلل تصلب الأرض بالخرسانة أو الأسفلت عديمي المسامية من إمكانية الاحتفاظ بالمياه ويزيد من الجريان السطحي. وهذا يمكن أن يزيد من مخاطر الفيضانات ومن آثار جزر الاحترار.

(٦١) انظر The Global Seismic Hazard Map (خريطة المخاطر الزلزالية العالمية)، متاحة على: http://gmo.gfz-potsdam.de/؛ وتقرير التقييم العالمي بشأن الحد من مخاطر الكوارث لعام ٢٠١٥ المتعلق بسقوط الرماد البركاني ومخاطره، متاح على الرابط التالي: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/ /en/bgdocs/risk-section/GVMc.%20Global%20Volcanic%20Hazards%20and%20Risk%20Technical%20background%20paper%20on%20volcanic%20ash%20fall%20hazard%20and%20risk.pdf.

الإطار ١٢

الاستثمار في مجالي النمو الأخضر والبنية التحتية الخضراء وتيسيرهما – مصرف الاستثمار الأخضر للمملكة المتحدة

تقدِّر المملكة المتحدة، أنه من أجل تقليص انبعاثاتها من الكربون بحلول عام ٢٠٥٠ وزيادة توليد الطاقة من المصادر المتجددة بحلول عام ٢٠٢٠، ستلزم استثمارات تتراوح بين ٢٠٠ بليون وتريليون جنيه استرليني على مدى العقدين المقبلين (www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvaud/505/505.pdf). وبما أن المصادر التقليدية لن تولِّد إلا جزءاً ضئيلاً من هذه المبالغ، استلزمت هذه الفجوة التمويلية اللاحقة إجراءات تتخذها الحكومة للدفع في اتجاه تحقيق اقتصاد أكثر اخضراراً.

وأسفر ذلك عن ''إنشاء أول مصرف استثماري في العالم مخصص لخضرنة الاقتصاد'' (www.gov.uk/government/organisations/uk-green-investment-bank). ويقوم مصرف الاستثمار الأخضر، مستنداً إلى ٣,٨ بلايين جنيه استرليني من حكومة المملكة المتحدة، بتمويل وتيسير الاستثمارات في ''المجالات الابتكارية المراعية للبيئة'' (المرجع نفسه)، التي لم يتسن تأمين تمويل لها من القطاع الخاص. وهو يشجع أيضاً، ضمن مبادرات أخرى، على إقامة مدن ذكية خضراء من خلال خطة مكونة من ١٠ نقاط، بتمويل المشاريع في مجالات مثل نظم تدفئة الأحياء ونظم الطاقة المتجددة الموزعة في مواقع الاستهلاك؛ وتوليد الطاقة من النفايات؛ وأساطيل النقل العام المنخفضة الكربون؛ والهياكل الأساسية للمركبات الكهربائية؛ والإضاءة المنخفضة الطاقة للشوارع؛ وتجديد المباني لتصبح مرشِّدة للطاقة؛ وإقامة هياكل أساسية للبيانات والاتصالات (United Kingdom Green Investment Bank, 2015). وفي السنة التجارية ٢٠١٤/٢٠١٥، قام بتمويل ٢٢ مشروعاً جديداً، حيث كرس ما مجموعه ٧٢٣ مليون جنيه استرليني لرؤوس الأموال (www.greeninvestmentbank.com/media/44799/gib_annual_report_2015_aw_web.pdf، صفحة ١٤)، ليصبح بذلك أنشط المستثمرين في المملكة المتحدة في مجال الاقتصاد الأخضر، ويولد أرباحاً في السنة الثانية من تشغيله (المرجع نفسه).

ويعد مصرف الاستثمار الأخضر مثالاً مثيراً للاهتمام لنموذج جديد من الإدارة، حيث يتم الجمع بين الإجراءات الحكومية من القمة إلى القاعدة وبين نهج يقوده المجتمع المحلي من القاعدة إلى القمة، بغرض الاستفادة من الطبيعة الموزعة للمبادرات الجديدة في المدن والمناطق. وهو بمثابة مثال لقدرة الإجراءات الحكومية الحاسمة على توجيه ودعم الجهات الفاعلة الاقتصادية صوب تحقيق اقتصاد أكثر مراعاة للبيئة.

وستكون الخطوة الهامة التالية للمصرف هي خصخصته، وهي عملية قيد التنفيذ حالياً. وسيتيح له ذلك المزيد من الحرية لإقراض أسواق رأس المال الخاص والاقتراض منها (http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/15/green-investment-bank-will-be-taken-out-of-ministerial-control).

٢٠١- وتتعلق الآثار المتوقعة لتغير المناخ في مدن المنطقة أساساً بالظواهر الجوية البالغة الشدة، حيث يُتَوقَّع أن يزداد تواتر الفيضانات وموجات الحر وشدتها. وتكون الآثار الناجمة عن هذه الأحداث في المدن أكثر حدة في المناطق الحضرية بسبب تصلب التربة والأسطح العاكسة للحرارة. فالحرارة في جزر الاحترار تكون أعلى أحياناً بمقدار ١٥ درجة مئوية عن المناطق المحيطة بها (Armour, 2016). وفي أي منطقة تتسم بشيخوخة السكان، تصبح هذه مشكلة ينبغي أن تؤخذ على محمل الجد. ويزيد تصلب التربة أيضاً من خطر الفيضانات، لأنه يقلل من قدرة التربة على امتصاص المياه.

جيم – تغير المناخ

٢٠٢- تشعر المدن في جميع أنحاء المنطقة بآثار تغير المناخ. فقد شهدت المنطقة الأوروبية ارتفاعاً قدره ١,٤ درجة مئوية في متوسط درجات الحرارة مقارنة بمستويات ما قبل العصر الصناعي (European Environment Agency, 2010). وبالنسبة لأمريكا الشمالية، فالرقم المقابل هو من ٠,٧ إلى ١,١ درجة مئوية منذ عام ١٨٩٥

(Melillo and others, 2014). وتسبب هذه التغيرات في درجة الحرارة طائفة من العواقب على المدن، من بينها زيادة في الظواهر الجوية الحادة والبالغة الشدة، مثل الفيضانات وتلوث الهواء، لا سيما من خلال الآثار اللاحقة لحرائق الغابات (كاليفورنيا) والحرق المراقَب للأراضي الزراعية (منطقة موسكو). وستتضرر المدن الساحلية في بلدان كثيرة من جراء ارتفاع مستويات سطح البحر (Field and others, 2007)، في حين أن المناطق الجافة بها تواجه خطر الجفاف والتصحر. وثمة حالة خاصة في المدن والتكتلات الحضرية الكائنة في أقصى الشمال، حيث يطرح ذوبان الجليد الدائم التجمد تدريجياً مشاكل تتعلق بصيانة الهياكل الأساسية وبالإنتاج، وكذلك زيادة التعرض للانهيالات الأرضية والتدفقات الطينية.

الإطار ١٣

التكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره والصحة

تتركز الآثار المترتبة على الصحة البشرية نتيجة لتغير المناخ في المناطق الحضرية، وإن كانت لا تقتصر عليها. فتغير المناخ يؤثر تأثيراً سلبياً على الصحة من خلال زيادة كثافة وتواتر الظواهر المناخية البالغة الشدة مثل موجات الحرارة والفيضانات، ومن خلال التغييرات التي تطرأ على الماء والهواء وكمية الغذاء ونوعيته، والنظم الإيكولوجية، والزراعة، وسبل كسب العيش والهياكل الأساسية. وهذه الآثار لا توزع بالتساوي. والمدن والمناطق الحضرية الكثيفة السكان، الذين يكونون أكثر تقدماً في السن في كثير من الأحيان، معرضة للخطر بشكل خاص.

وتتطلب حماية الصحة من تغير المناخ تنفيذ تدابير للتكيف في المجال الصحي. ويشمل ذلك توفير إنذار مبكر وخطط عمل بشأن الظواهر الجوية البالغة الشدة (مثل الحرارة والفيضانات)، وكذلك رصد الأمراض المعدية ومراقبتها ومكافحتها، وتعزيز النظام الصحي. ويمكن إدراج كل ذلك في التخطيط الحضري.

والسياسات والتدابير الرامية إلى الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في قطاعات كثيرة (النقل، والنفايات، والزراعة، والتغذية، والخدمات الصحية) تهيئ مزايا صحية. وثمة أهمية خاصة لهذا الأمر في المدن بوصفها محركات للابتكار (WHO Regional Office for Europe (2010a and 2015)).

٢٠٣- وبالنسبة للعديد من المدن في المنطقة في الوقت الحاضر، تشكل حركة المرور والنقل المصادر الحاسمة الأهمية لتلوث الهواء وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري (مشروع التقرير الوطني بشأن تنمية المستوطنات البشرية في الاتحاد الروسي المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث (٢٠١٥)؛ Regional Environmental Center, 2006؛ European Environment Agency; 2015). ولئن أحرزت المدن الأوروبية تقدماً كبيراً في مجال حماية البيئة الطبيعية والحد من انبعاثات الكربون، فإن جهودها الجماعية ليست بعد على النطاق الطموح المعلن لأوروبا فيما يتعلق بالتخفيف من آثار تغير المناخ. ويعد إنتاج الطاقة أيضاً أحد أهم العوامل المساهمة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، ليس فقط في الولايات المتحدة أكبر مصدر للتلوث الكربوني (European Environment Agency, 2014)، بل أيضاً في بلدان ما بعد الاتحاد السوفياتي وأجزاء من جنوب شرق أوروبا التي كثيراً ما تعاني من التكنولوجيا ووسائل الإنتاج المتقادمة (UNDP, 2007).

الإطار ١٤

تمثل المنطقة أحد الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في السياسات الدولية المتعلقة بالمناخ والطاقة

في سياق التصدي لمشكلة التحولات في مرحلة ما بعد الكربون، يوجَّه اهتمام كبير حالياً إلى الدور الذي تؤديه المدن. وفي العديد من البلدان الأعضاء، تقود المدن بالفعل الانتقال نحو الاقتصاد الأخضر والتنمية المنخفضة الكربون. والمناطق الحضرية، بالنظر إلى تكوينها المتضام وكثافتها السكانية العالية، تشكل حقل اختبار طبيعي لتحقيق النمو الاقتصادي المتسم بالكفاءة في استخدام الموارد والمراعي للبيئة.

وتلك المدن والمناطق التي تأخذ تدابير الإجراءات المناخية على محمل الجد، تضع أهدافاً لزيادة مصادر الطاقة المتجددة في إمدادات الطاقة لديها. فالطاقة الكهرمائية وطاقة الرياح والطاقة الشمسية الفولطاضوئية والطاقة الشمسية الحرارية، والطاقة الحرارية الأرضية، وطاقة المد والجزر والأمواج، جميعها أنواع من الطاقة المتجددة التي لا تنطوي على انبعاثات مباشرة لغازات الاحتباس الحراري (وإن كانت هناك انبعاثات غير مباشرة تأتي من بناء منشآت الطاقة).

وقطاع البناء مجال ذو أولوية من مجالات الاستعمال النهائي للطاقة بالنسبة إلى الحياد المناخي. وتشترط بلدان كثيرة بالفعل الالتزام بالمباني المنخفضة الطاقة كمعايير للأداء لجميع مشاريع البناء الجديدة. وبعض المساكن التي تحظى بشعبية تشمل ما يُدعى ''المنازل السلبية''.

وقد جرى أصلاً تعريف معيار المنزل السلبي في عام ١٩٨٨. وشيد أول هذه المنازل في دارمشتات، ألمانيا، في عام ١٩٩٠. والإسكان السلبي معرَّف غالباً لأغراض الظروف المناخية الأوروبية الأبرد، حيث إنه يقلل من استهلاك طاقة التدفئة بنسبة تصل إلى ٩٠ في المائة مقارنة بالمساكن العادية وبنسبة ٦٠ في المائة مقارنة بتعاريف المباني المنخفضة الطاقة. وقد تعمل هذه المنازل حتى وهي خارج شبكة الكهرباء ولها تكاليف تشغيل أقل من المباني الأكثر تقليدية. وفي النمسا وألمانيا وسويسرا والبلدان الاسكندنافية حظيت بالفعل هذه المباني بشعبية على مدى عدد من السنوات (ECE, 2012).

الإطار ١٥

الحل لمشكلة تغير المناخ

تطرح اللجنة الاقتصادية لأوروبا حلولاً للتصدي لتغير المناخ.

وتقارِن ''أداة الأمم المتحدة من أجل نُظم النقل البري المستقبلية'' (ForFITS)، التي وضعتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا، بين الآثار المترتبة مستقبلاً على سياسات النقل المختلفة فيما يتعلق بانبعاثات ثاني أكسيد الكربون، من أجل تعزيز وضع السياسات المستنيرة.

ويشكل النقل البري الداخلي أحد أكبر مصادر انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على كوكب الأرض. ويشجع المنتدى العالمي لتنسيق القواعد التنظيمية للمركبات التابع للجنة الاقتصادية لأوروبا المعايير التي تجعل المركبات أكثر كفاءة في استخدام الطاقة وتطلق انبعاثات أقل تبعاً لذلك.

وتروج اللجنة الاقتصادية لأوروبا، من خلال برنامج البلدان الأوروبية للنقل والصحة والبيئة التابع لها، والمعروف باسم ''THE PEP''، للنقل الحضري المستدام، بما يشمل زيادة في الوسائل غير الآلية، مثل المشي وركوب الدراجات. وتأمل اللجنة، من خلال عملها المتعلق بنظم النقل الذكية، أن تعجل بالتحول إلى وسائل النقل المراعية للبيئة، وأن تقلل من الانبعاثات عن طريق تجنب الاكتظاظ وتيسير تدفقات حركة المرور.

أما الاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (اتفاقية المياه) فتساعد البلدان الواقعة في أحواض الأنهار المشتركة على التكيف المشترك مع تغير المناخ، بما يجعلها أكثر قدرة على الصمود في مواجهة الكوارث وشح المياه. وفي إطار شبكة الاتفاقية تبادل بالفعل ما يزيد عن ٣٠ حوضاً من أحواض الأنهار تغطي أكثر من ٢٠ في المائة من سطح الأرض الخالية من الجليد، الخبرات بشأن أنشطة التكيف.

وتأتي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري وبعض ملوثات الهواء الرئيسية من نفس المصادر. ولذلك، فإن اللجنة الاقتصادية لأوروبا، من خلال تقليل تلوث الهواء، تحقق أيضاً منافع مشتركة في مجال المناخ لتعزيز الجهود العالمية المبذولة لتخفيف آثار تغير المناخ. وقامت الأطراف في اتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن التلوث الجوي البعيد المدى عبر الحدود، التي تحدد الأهداف المتعلقة بالانبعاثات، بصورة جماعية، بخفض الانبعاثات الآتية من مواد معينة بنسبة ٤٠ إلى ٧٠ في المائة في المائة منذ عام ١٩٩٠ في أوروبا.

وتستضيف اللجنة الاقتصادية لأوروبا اتفاقية آرهوس، التي يزيد بروتوكولها المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها من مستوى الشفافية فيما يتعلق بانبعاثات الملوثات في المجتمعات المحلية.

٢٠٤- وتشكل إتاحة الحصول على المعلومات لجميع الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك المعلومات الواردة من الجهات الملوِّثة، أحد الشروط المسبقة الرئيسية للإدارة السليمة للموارد البيئية والمواد الكيميائية، ولمعالجة مسألة التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. وتوفر اتفاقية آرهوس وبروتوكولها المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها أطراً فعالة لزيادة الشفافية فيما يتعلق بالمعلومات البيئية، بما في ذلك بشأن مصادر انبعاثات الملوثات في المجتمعات المحلية. ونتيجة لذلك، شرعت المدن في جهود دبلوماسية في مجالي المناخ والبيئة، تجلت في مشاركتها الاستباقية في المبادرات والشبكات مثل مدن الطاقة[٦٢]، والحكومات المحلية من أجل الاستدامة–أوروبا[٦٣]، والجائزة الأوروبية للعاصمة الخضراء[٦٤]، واتفاق الأمم المتحدة لرؤساء البلديات[٦٥]، وعهد رؤساء البلديات التابع للاتحاد

(٦٢) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن مدن الطاقة على الموقع التالي: http://www.energy-cities.eu/.

(٦٣) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن الحكومات المحلية من أجل الاستدامة–أوروبا على الموقع التالي: http://www.iclei-europe.org/.

(٦٤) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن المبادرة الأوروبية للعاصمة الخضراء على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm.

(٦٥) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن اتفاق رؤساء البلديات على الرابط التالي: http://www.compactofmayors.org/.

الأوروبي[٦٦]. ويُشهَد مثل هذا النشاط حتى في البلدان التي يمثل فيها تغير المناخ جزءاً أقل من النقاش العام ويختلف بشأنه أغلبية السكان.

٢٠٥- وتظهر مبادرات لمكافحة تغير المناخ بأشكال مختلفة. وتسعى الولايات المتحدة حالياً إلى تخفيض التلوث بالكربون من خلال زيادة معايير الاقتصاد في استهلاك الوقود للسيارات المصنعة (National Highway Traffic Safety Administration, 2012). وتشكل كفاءة استخدام الطاقة في المساكن أحد مجالات التركيز الرئيسية لحوالي ١٩٠ منظمة من المنظمات المحلية المكرسة لزيادة وفورات الطاقة (O. Golubchikov and A. Badyina؛ UN-Habitat, 2015؛ التقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى). وتُبذل جهود مماثلة في بلدان أوروبا الشرقية وبلدان آسيا الوسطى والاتحاد الروسي، حيث تتطلب فصول الشتاء القارية الباردة موسماً مطولاً للتدفئة، إلى جانب العزل السليم والهياكل الأساسية للمباني (التقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى). ودشنت بعض البلدان، في مواجهة مستوى ضعيف نسبياً للكفاءة في استخدام الطاقة، برامج وطنية ومؤسسات تمويل محددة بغرض نشر تطبيق ممارسات ترشيد الطاقة على نطاق واسع (بيلاروس والاتحاد الروسي). وتعكف بلدان أخرى على تنفيذ برامج تجريبية وتقييمات أولية (أرمينيا وكازاخستان وأوزبكستان) (CER, 2014). ولكن بصفة عامة، يعد حجم بناء المساكن الجديدة المرشِّدة للطاقة متواضعاً في هذه البلدان وفي جنوب شرق أوروبا، حيث تُعتَبَر الكفاءة في استخدام الطاقة هي المفتاح لخفض الطلب على الطاقة وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري وتلوث الهواء (UNDP, 2007).

٢٠٦- وتتسبب اتجاهات معينة في المنطقة، لا سيما الزحف الحضري العشوائي، في إضعاف الجهود المبذولة على نطاق واسع للتخفيف من آثار تغير المناخ، عن طريق زيادة الزمن الذي يستغرقه التنقل من وإلى العمل، فضلاً عن انتشار المساكن المنفصلة وشبه المنفصلة التي تتطلب احتياجات أعلى من الطاقة. وتسهم ظاهرة الزحف العشوائي إسهاماً مباشراً في ارتفاع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري (European Environment Agency, 2015a).

دال - الهواء والطاقة والتربة

٢٠٧- يرتبط الجانب المتعلق بتلوث الهواء في المناطق الحضرية ارتباطاً وثيقاً بمسألة تغير المناخ. ففي ٤٠ بلداً من البلدان الأوروبية وحدها، كانت الجسيمات مسؤولة عن ٠٠٠ ٤٨٥ حالة وفاة مبكرة في عام ٢٠١١ (European Environment Agency, 2015b)[٦٧]. وعلى الرغم من إحراز بعض التقدم في مكافحة هذا الأمر، لا يزال ملايين الناس يتضررون من مستويات التركيز غير الآمنة (المرجع نفسه). وفي الولايات المتحدة، تشير تقديرات وكالة حماية البيئة إلى احتمال تحقيق فوائد في مجالي الصحة والمناخ تصل إلى ٤٨,٦ بليون دولار وحتى ٨٢,١ بليون دولار في عام ٢٠٣٠. ومن المقرر أن يتحقق ذلك عن طريق خطة لقطاع الطاقة لتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة ٣٠ في المائة أدنى من مستويات عام ٢٠٠٥ بحلول عام ٢٠٣٠، الأمر الذي سيحقق أيضاً فوائد مشتركة هامة من حيث تخفيض انبعاثات ملوثات الهواء (United States Environmental Protection Agency, 2014).

(٦٦) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن عهد رؤساء البلديات على الرابط التالي: http://www.covenantofmayors.eu/.

(٦٧) يمكن الاطلاع على معلومات أكثر تحديثاً واكتمالاً على:

''WHO. Burden of disease from Ambient Air Pollution for 2012: Summary of results'' (منظمة الصحة العالمية. عبء المرض من تلوث الهواء المتفشي لعام ٢٠١٢: موجز النتائج المحققة)، متاح على الرابط التالي: www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf؛ أو انظر الوثيقة ECE/CEP/2015/L.3 الفقرة ٩، متاحة على الرابط التالي: http://www.unece.org/index.php?id=38470#.

٢٠٨- ويشكل إنتاج الكهرباء أحد العوامل المساهمة الرئيسية في تلوث الهواء في بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، والتي لا تزال تتعامل مع آثار النظم الصناعية القديمة. وتحتاج مدن كثيرة إلى معالجة هذه المسألة، غير أنها كثيراً ما تتقاعس عن ذلك، أو لا توليها الأولوية الكافية. فعلى سبيل المثال، تعاني مدن كثيرة تعتمد قاعدتها الاقتصادية على الصناعات الثقيلة من نقص في الاستثمارات الملائمة اللازمة لتحسين القدرات التكنولوجية للصناعات الملوِّثة. فبلدان جنوب شرق أوروبا تعتمد إلى حد كبير على الفحم، وعلى خشب المواقد للتدفئة. ولذلك، فإن قطاع الطاقة مسؤول عن أكبر نسبة من الانبعاثات على الصعيد الإقليمي، وهو أهم مصدر للتلوث (UNDP, 2007). ويتعين على مبادرات مكافحة تلوث الهواء أن تعالج نفس المسائل التي تعالجها جهود التخفيف من آثار تغير المناخ الجهود المبذولة في المنطقة، وهي النقل، وإنتاج الطاقة[٦٨].

٢٠٩- ومنذ عام ٢٠٠٩، عكفت وكالة الولايات المتحدة لحماية البيئة على وضع اللمسات الأخيرة على معايير الانبعاثات فيما يتعلق بالمركبات الخفيفة والثقيلة (United States Environmental Protection Agency, 2013). ومن المتوقع أن توفر المعايير المقرر تطبيقها زهاء ٤ بلايين برميل من النفط وأن تقلل من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بما يعادل حوالي بليوني طن متري، بفوائد صافية تصل إلى ٣٩٨ بليون يورو (United States Environmental Protection Agency, 2012). ويشدد الاتحاد الأوروبي أيضاً معايير الانبعاثات للمركبات ويعمل على زيادة حصته من الطاقة المتجددة (من ١٢,٦ في المائة في عام ٢٠٠٣ إلى ٢٣,٢ إلى في المائة في عام ٢٠١٣)، في حين أن استهلاك الطاقة للأسر المعيشية ككل لا يزال آخذاً في التزايد (بنسبة ٥,١ في المائة في الفترة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠١٣) (Eurostat, 2015). بيد أن كلا المنطقتين دون الإقليميتين هزتهما مؤخراً فضائح في قطاع صناعة السيارات الذي يشتبه في تلاعبه بمعلومات الانبعاثات بالنسبة لجزء كبير من أسطوله، حيث تُطلق السيارات ما يصل إلى ٣٠ ضعفاً من ملوثات معينة أعلى مما تسمح به المعايير الرسمية. وأصبحت غالبية بلدان ما بعد الاتحاد السوفياتي تولي الأولوية لكفاءة استخدام الطاقة بتحديث ما لديها من رصيد المساكن والصناعات من أجل التقليل من تكاليف الطاقة (التي تمثل واردات في حالات كثيرة)، وتخفيض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري وتلوث الهواء (التقريران دون الإقليميان لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، ولجنوب شرق أوروبا).

(٦٨) يمكن أيضاً أن تكون مسألة رصد تلوث الهواء في المدن جديرة بالذكر في الورقة. انظر على سبيل المثال، الوثيقة ECE/CEP/2015/L.3، الفقرات ١٣-١٧.

الإطار ١٦

تلوث الهواء والضوضاء والصحة

تعد نوعية الهواء أكبر العوامل المساهمة في عبء المرض الناجم عن العوامل البيئية. وفي عام ٢٠١٢، تم تقدير حوالي ٦٠٠ ٠٠٠ حالة وفاة مبكرة متعلقة بتلوث الهواء المحيط في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وكانت غالبية هذه الحالات ناجمة عن التعرض للمواد الجسيمية. ويشكل تلوث الهواء خطراً على الصحة، حتى عند التركيزات المنخفضة نسبياً، وهو يسبب عدداً كبيراً من الوفيات وحالات الاعتلال في جميع البلدان، بسبب ضخامة عدد الناس المعرضة له.

وبصفة عامة، فإن متوسط التعرض المرجَّح حسب السكان للجسيمات من الفئة ١٠ والجسيمات من الفئة ٢,٥ في جميع مدن المنطقة التي تتوافر بشأنها بيانات، لم يتغير بشكل كبير على مدى السنوات القليلة الماضية. وفي المدن الأوروبية التي تُرصَد فيها الجسيمات، تعاني نسبة تصل إلى ٩٤ في المائة من الأشخاص من مستويات سنوية تتجاوز مبادئ منظمة الصحة العالمية التوجيهية المتعلقة بنوعية الهواء المقررة للجسيمات من الفئة ١٠ (٢٠ ميكروغرام/متر مكعب) وللفئة ٢,٥ (١٠ ميكروغرام/متر مكعب)، على التوالي (قيمتا المتوسط السنوي) (WHO, 2006)). ويؤدي هذا إلى خطر كبير على الصحة.

وفي بعض المناطق – مثل أوروبا الشرقية والقوقاز وآسيا الوسطى – يلزم المزيد من الرصد لتحديد كمّ الآثار الناجمة عن تلوث الهواء على الصحة (www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/276102/Improving-environment-health-europe-/en.pdf?ua=1؛ و www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/).

أما الآثار الصحية الناجمة عن الضوضاء البيئية فهي مصدر قلق متزايد في صفوف عامة الجمهور ومقرري السياسات في أوروبا، على السواء.

ويشير تقييمٌ لعبء المرض أجراه المكتب الإقليمي الأوروبي لمنظمة الصحة العالمية ومركز المفوضية الأوروبية للبحوث المشتركة في عام ٢٠١١، إلى أن ما لا يقل عن مليون سنة من سنوات الحياة الصحية يضيع كل عام من الضوضاء المتصلة بالمرور في الجزء الغربي من أوروبا. وتشكل اضطرابات النوم والمضايقات، التي تتصل غالبيتها بضوضاء المرور، العبء الرئيسي للضوضاء البيئية. ونظراً لقلة بيانات التعرض في جنوب شرق أوروبا والدول المستقلة حديثاً، لم يتسن تقدير عبء المرض في جميع أنحاء المنطقة الأوروبية لمنظمة الصحة العالمية (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf?ua=1؛ ومراجع مفيدة أخرى (حتى وإن لم تكن من منظمة الصحة العالمية): http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014).

٢١٠- وفي جميع أنحاء منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يشكل فقدان التربة وتدهورها قضيتين رئيسيتين، حيث ”تتجاوز معدلات فقدان التربة من خلال تعمير الأراضي والهياكل الأساسية المعدلات الناجمة عن تحات التربة“ (European Environment Agency, 1999، الصفحات ١٨٣-٢٠٢، وخصوصاً صفحة ١٨٧). والأسباب الرئيسية لتدهور التربة هي التوسع الحضري، وتطوير الهياكل الأساسية، وتحات التربة (المرجع نفسه، الصفحات ١٨٣-٢٠٢). ويحدث تصلب التربة في الغالب نتيجة تشييد الطرق والمساكن على أراض طبيعية أو زراعية سابقة على خلفية عمليات الزحف الحضري (European Environment Agency, 2015a). وفي الاتحاد الأوروبي في الوقت الحاضر، تبلغ كثافة السكان في ضواحي المدن نصف كثافة المناطق الحضرية، ومع ذلك فإن الضواحي بها نفس نسبة البناء على الأراضي (European Commission, 2012، صفحة ٨). وفي الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠٠٦، ارتفعت نسب أخذ الأراضي بمقدار ٩ في المائة تقريباً، في حين أن العدد الكلي للسكان لم ينم إلا بنسبة ٥ في المائة (المرجع نفسه). وتتسبب قوى مختلفة في أخذ الأراضي في الاتحاد الأوروبي، مثل الأشخاص الذين يلتمسون نوعية أفضل للسكن بنصيب أكبر للفرد من مساحة المعيشة، وبيئة أكثر اخضراراً وأكثر ملاءمة للأسرة (المرجع نفسه، صفحة ١٠). وهذه الظاهرة تدفعها بقدر أكبر أساليب الحياة وأنماط الاستهلاك المتغيرة أكثر من كونها مدفوعة بتزايد عدد السكان (المرجع نفسه).

٢١١- ويؤثر الزحف الحضري تأثيراً سلبياً على صلاحية المناطق الحضرية للعيش فيها. وهو يرتبط ارتباطاً سلبياً بالعمر المتوقع والترقي الاقتصادي وخيارات النقل والصحة والسلامة الشخصية (Smart Growth America, 2015).

وأصبح التحول التدريجي لتوفير الأراضي والمساكن في مرحلة ما بعد الشيوعية إلى نظام السوق يؤدي إلى زحف حضري عشوائي من شأنه أن يضع عبئاً إضافياً على التربة في المناطق الداخلية للمدن في هذه البلدان أيضاً.

هاء – المياه

٢١٢- في أجزاء من المنطقة، تأخذ قطاعات كبيرة من الهياكل الأساسية للمياه في التقادم ويلزم إصلاحها وتحديثها، ولا سيما في آسيا الوسطى وأوروبا الشرقية وجنوب شرق أوروبا والولايات المتحدة (Smart Growth America, 2015؛ والتقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى؛ UNDP, 2007). وتتسبب التسربات وعدم وجود نظام موسع لإدارة مياه الصرف وإعادة تدويرها في إلحاق الضرر بجودة المياه في المناطق المتروبولية من هذه البلدان (UNDP, 2007، صفحة ١٢٧). وعلى الصعيد المحلي، تتسبب ظروف عظمى من قبيل تغير المناخ في تفاقم هذه المشاكل، مما يؤدي إلى نقص في المياه (التقرير دون الإقليمي لبلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى). وتتجاوز مدن كثيرة بالفعل المعدلات التي تسمح باستدامة مستويات المياه الجوفية (على سبيل المثال إسطنبول ولوس أنجلوس وسان فرانسيسكو)، ومن المرجح أن يصبح ذلك أحد أكبر الشواغل، بالنظر إلى النمو المتوقع في أكبر المدن.

٢١٣- بيد أن هناك العديد من الأمثلة الإيجابية. فالاتحاد الروسي، على سبيل المثال، استحدث تدابير للكفاءة في استخدام الموارد في الخدمات المجتمعية، وتمكن من خفض استهلاك المياه المنزلية اليومية في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٣ من ١٨٤ إلى ١٣٣ لتراً للفرد في اليوم (مشروع التقرير الوطني بشأن تنمية المستوطنات البشرية في الاتحاد الروسي المقدم إلى مؤتمر الموئل الثالث، ٢٠١٥). وتقدم حكومة الولايات المتحدة تمويلاً حكومياً لتشجيع الاستثمار في طائفة واسعة من مشاريع الهياكل الأساسية لتحسين نوعية المياه (Partnership for Sustainable Communities, 2013). وفي السنوات الأخيرة، قدمت البرامج، في المتوسط، أكثر من ٤,٤ بلايين يورو سنوياً لتمويل مشاريع حماية جودة المياه لأغراض معالجة مياه الصرف، ومكافحة مصادر التلوث، وإدارة مستجمعات المياه ومصبات الأنهار (United States Environmental Protection Agency, 2014a).

واو – التقليل من مخاطر الكوارث

٢١٤- تشكل الفيضانات والانهيالات الأرضية خطراً شائعاً في جميع أنحاء المنطقة. وعلى الصعيد المحلي، يواجه الناس موجات الحر، وحالات الجفاف، وما يليها من حرائق الغابات، ويحدث ذلك غالباً في الأجزاء الجنوبية من أمريكا الشمالية؛ وجنوب شرق أوروبا، بما في ذلك منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط؛ ومنطقة القوقاز. وتشكل الزلازل في جنوب أوروبا وأرمينيا وتركيا والساحل الغربي للولايات المتحدة تهديداً، شأنها في ذلك شأن الأعاصير والعواصف في أمريكا الشمالية (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015)[٦٩]. ويشكل التقليل من مخاطر الكوارث مسألة أكثر إلحاحاً في بعض أنحاء المنطقة عنها في غيرها. والأمر الأهم هو الفيضانات، نظراً لما لها من أثر سلبي على نوعية الحياة في المناطق الحضرية، وفي بعض الظروف، تعريضها حياة الناس للخطر.

٢١٥- ولا يتحدد حجم الضعف بالأخطار والمخاطر فحسب، بل أيضاً بقدرة السكان المعرضين لها على التخفيف منها والتكيف معها. وهذا يعني أن وجود نظم للإنذار بالكوارث وجهود التخفيف من آثارها وخطط

(٦٩) United States Federal Emergency Management Agency (FEMA). Disaster Declarations, available from www.fema.gov/disasters (وكالة الولايات المتحدة الفيدرالية لإدارة حالات الطوارئ. إعلانات الكوارث، متاحة على الرابط التالي: www.fema.gov/disasters).

لإدارتها أمر بالغ الأهمية لتفادي الخسائر في الأرواح وحدوث الأضرار المادية. وفي العديد من البلدان الأوروبية، توجد مثل هذه الأدوات. بيد أن التجربة الأخيرة تكشف عن محدودية فعالية مثل هذه الخطط، لأنها لم تُدمَج بعد على نحو جيد وكاف على نطاق القطاعات الاقتصادية والمناطق الجغرافية ومستويات الحوكمة. ويبين الزلزال الذي وقع في لاكويلا بإيطاليا في عام ٢٠٠٩ التحديات المتعلقة بعملية إعادة الإعمار التي تعطلت بسبب الجدل والفساد. وفي جنوب شرق أوروبا، تجعل مواطن الضعف الاجتماعية–الاقتصادية والمكانية الكامنة وكذلك انعدام القدرات المؤسسية، مدن المنطقة معرضة بشدة لكوارث كبرى تنبع من هذه المخاطر (United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2015، صفحة ٨). وتفيد السلطات المحلية بأن ''عدم كفاية القدرات التقنية والمالية'' اللازمة لاتخاذ التدابير في مجال الحد من مخاطر الكوارث، فضلاً عن ممارسات التخفيف من مخاطر الكوارث، يمثلان أهم التحديات بالنسبة لها (المرجع نفسه).

٢١٦- وبذلت أمريكا الشمالية جهوداً كبيرة للتعلم من الأخطاء في الوقاية من الكوارث وجهود التعافي الجارية في نيو أورليانز في أعقاب إعصار كاترينا في ٢٠٠٥، وفي مدن الساحل الشرقي في أعقاب إعصار ساندي. وقد شرعت عدة وكالات حكومة فيدرالية في مبادرات تهدف إلى تحسين القدرات التقنية للاستجابة للأزمات المحتملة. وفي سياق التصدي لهذه الكوارث الطبيعية والظواهر المناخية الشديدة والأعمال الإرهابية على مدى السنوات العشرين الماضية، تضطلع الحكومة الاتحادية بدور أكبر في مساعدة حكومات الولايات والحكومات المحلية في التعامل مع أخطار الكوارث (مثل الإطار الوطني للتعافي من الكوارث). وتكشف هذه النقاط البارزة أنه من الأهمية بمكان بالنسبة لجميع بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أن تدمج وتدرج استراتيجيات التخفيف والتكيف في خطط استخدام الأراضي والمياه وإدارة الغابات، لضمان نجاحها (UNDP, 2007، صفحة ١٧٤).

زاي – الاستنتاجات والاتجاهات

٢١٧- مازالت المسائل البيئية تؤثر تأثيراً سلبياً على المدن في المنطقة. والجوانب الرئيسية هي تغير المناخ، ونوعية المياه والهواء والتربة، والظواهر المناخية الشديدة وحالات الكوارث الطبيعية. وتتضرر المناطق دون الإقليمية في النصف الشمالي للكرة الأرضية بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة بهذه القوى، إلا أنه مازال هناك بعض الملاحظات المشتركة.

٢١٨- أولاً وقبل كل شيء، تتفاقم كثرة من المشاكل والمسائل بفعل التغير المستمر للمناخ، الذي تسهم فيه مدن المنطقة بأكبر نصيب للفرد الواحد. وأصبحت الظواهر الجوية البالغة الشدة أكثر تواتراً وأشد حدة، وتراوحت بين الأعاصير والعواصف في الولايات المتحدة وبين الفيضانات في البلقان والجفاف في القوقاز.

٢١٩- وثانياً، تتجه الحالة الراهنة للاقتصاد وأسلوب الحياة الحضرية السائد في المنطقة نحو الاستدامة البيئية المتكاملة، ولكن الظواهر مثل الزحف الحضري العشوائي تسهم ليس في تصلب التربة وزيادة حركة المرور فحسب، بل أيضاً تزيد من تلوث الهواء وتغير المناخ وجزر الاحترار المحلية في التجمعات الحضرية. وهذه التطورات يمكن أن تقلل بقدر كبير من نوعية الحياة في المدن وأن تسهم بشكل هائل في المشكلة العالمية المتمثلة في تغير المناخ، الذي سيلحق الضرر الأكبر بالبلدان الفقيرة.

٢٢٠- وثالثاً، هناك وعي متزايد بحماية البيئة كعنصر مساهم في نوعية الحياة الحضرية. وتستجيب المدن والسلطات المحلية لكل ذلك بكم هائل من المبادرات والجهود الرامية إلى التخفيف من آثار أسلوب الحياة الحضرية على البيئة. فهي تشرع في جهود تبادل المعارف وإقامة الشبكات على الصعيد الدولي، وتنشط في الجهود الدبلوماسية. وعلى الرغم من هذه المبادرات الجديرة بالثناء، مازال هناك الكثير مما يتعين القيام به إذا أريد للمدن أن ترقى إلى مستوى طموحها المعلن فيما يتعلق بحماية البيئة.

٢٢١- وتُتَّخَذ الخطوات المبتكرة الواعدة في الاتجاه الصحيح. فالمدن تجمع بين فوائد ومزايا التقدم التكنولوجي والرقمي لتحقيق الحماية البيئية وتقليل انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وتقدِّر المفوضية الأوروبية وتكافئ المدن على جهودها وتقدمها صوب تحقيق النمو المستدام والتخطيط وتحسين نوعية الحياة على خلفية السياسات المواتية للبيئة (من خلال الجائزة الأوروبية للعاصمة الخضراء، مثلاً[٧٠]). وتعترف الشركات بشكل متزايد بهذا الموضوع بوصفه سبيلاً إلى نماذج الأعمال التجارية المستقبلية ويتزايد نشاطها في مجال المدن الخضراء والنمو المستدام (مثل مؤشر سيمنز للمدن الخضراء[٧١]).

الإطار ١٧

الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف للجنة الاقتصادية لأوروبا

تفاوضت اللجنة الاقتصادية لأوروبا بشأن خمس اتفاقيات بيئية، تُعرَف أيضاً باسم الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وجميعها حالياً دخل حيز النفاذ:

(أ) اتفاقية التلوث الجوي بعيد المدى عبر الحدود (http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html)؛

(ب) اتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي (http://www.unece.org/env/eia/welcome.html)؛

(ج) الاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود والبحيرات الدولية (http://www.unece.org/env/water.html)؛

(د) الاتفاقية المتعلقة بالآثار العابرة للحدود للحوادث الصناعية (http://www.unece.org/env/teia.html)؛

(هـ) الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (http://www.unece.org/env/pp/welcome.html).

وتؤدي أمانة اللجنة الاقتصادية لأوروبا خدمات الأمانة لمجالس إدارة الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، وهي تساعدها أيضاً في رصد تنفيذ المعاهدات. وعلى الرغم من أن كثيراً من الاتفاقيات البيئية للجنة الاقتصادية لأوروبا بدأت في صورة صكوك إقليمية، فإن عدداً منها أصبح، أو في طريقه إلى أن يصبح عالمياً، وشملت الأعمال المضطلع بها في إطار هذه الاتفاقات، منذ وقت طويل، دولاً من خارج المنطقة في أنشطتها. وجرى تحديد بروتوكول سجل إطلاقات الملوثات وانتقالها الصادر مؤخراً بأنه بروتوكول عالمي ''مفتوح''. وهذا الاتجاه يبرز أثر الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف للجنة الاقتصادية لأوروبا، وهي اتفاقات غيرت المشهد القانوني والطبيعي في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا وخارجها. واستُكمِلَت الاتفاقيات الخمس بعدد من البروتوكولات، تشمل ما يلي:

(أ) البروتوكول المتعلق بالماء والصحة (http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html)؛

(ب) البروتوكول المتعلق بالتقييم البيئي الاستراتيجي (http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)؛

(ج) البروتوكول المتعلق بسجلات إطلاق الملوثات ونقلها (http://www.unece.org/env/pp/prtr.html)؛

(د) البروتوكول المتعلق بالمسؤولية المدنية والتعويض عن الأضرار الناجمة عن آثار عابرة الحدود للحوادث الصناعية على المياه عابرة الحدود (لم يدخل حيز النفاذ) (http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html).

(٧٠) متاح على الرابط التالي: http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index en.htm.

(٧١) متاح على الرابط التالي: www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm.

سادساً – حوكمة المدن

ألف – نبذة عن الحوكمة الحضرية

٢٢٢- اعترف مؤتمر الموئل الأول في عام ١٩٧٦ بأهمية عملية التوسع الحضري في تنمية المستوطنات البشرية وبالنتائج المترتبة عليه. بيد أن مفهوم الحوكمة الحضرية للمدن والمستوطنات البشرية، الذي تؤدي فيه السلطات المحلية دوراً متميزاً، لم يظهر إلا كنتيجة لمؤتمر الموئل الثاني (١٩٩٦). أما إعلان اسطنبول (١٩٩٦) التي نتج عن هذا الأخير، فقد اعترف بأهمية دور السلطات المحلية في تخطيط وإدارة المدن، ودعا إلى ''الاعتراف بالسلطات المحلية... في تنفيذ جدول أعمال الموئل''، وإلى تقديم الدعم لتعزيز قدراتها المالية والمؤسسية.

٢٢٣- وينبغي النظر إلى العملية الحضرية في الوقت الراهن بوصفها أداة لتعزيز التنمية المستدامة. والتحدي المعاصر في التخطيط الحضري والإقليمي هو إقامة صلة واضحة بين التنمية وبين التوسع الحضري: شرح قدرة هذا الأخير على توليد قيمة اجتماعية وثقافية وبيئية ومالية، وتعزيز العمليات التشاركية اللازمة لاتخاذ القرارات بصورة متسقة وديمقراطية.

٢٢٤- وتشير الحوكمة الحضرية إلى العملية التي تتبعها الحكومات المحلية المنتخبة ديمقراطياً والجهات الرئيسية صاحبة المصلحة في المدن – رابطات الأعمال التجارية والنقابات والمجتمع المدني والمواطنون – في اتخاذ قرارات بشأن كيفية تخطيط المناطق الحضرية وتمويلها وإدارتها. وهي تتسم بأهمية بالغة في تحديد الملامح المادية والاجتماعية للمناطق الحضرية. وتؤثر على كمية ونوعية الخدمات العامة المحلية وعلى الكفاءة التي تؤدَّى بها. وعلاوة على ذلك، فهي تقرر ما إذا كانت التكاليف توزَّع على جميع أنحاء منطقة المدينة بشكل يتسم بالنزاهة والكفاءة. وهي تؤثر أيضاً على قدرة السكان على الوصول إلى سلطاتهم المحلية والمشاركة في اتخاذ القرارات المحلية، فضلاً عن إخضاع السلطات المحلية للمساءلة.

٢٢٥- والحوكمة المتعددة المستويات مفهوم معاصر وُضِع فيما يتعلق بالقضايا المختصة بالاندماج الأوروبي، لا سيما في تحديد كيفية توزيع السلطة بين الإدارة الوطنية والإقليمية والمحلية. وهي تشدد على الدور الهام الذي تؤديه المستويات المختلفة للحكومة، ومستوى التفاعل والتعاون فيما بينها، في إدارة أي إقليم بفعالية.

٢٢٦- وتشدد الجهود المبذولة لجعل المدن ''محركات للتنمية'' على أهمية الحكم الرشيد والنمو الاقتصادي والتنمية الفعالة ورفاه الجمهور. ويتعين التوفيق بين القدرة التنافسية في الاقتصاد العالمي وبين الاقتصادات المحلية المستدامة، وذلك لترسيخ المهارات والموارد في الأعمال التجارية المحلية وفي الإدارة المحلية، بغرض التصدي لعدم المساواة الاجتماعية والفصل المكاني. ويلزم تكييف نظم الحكم مع الظروف المتغيرة بحيث تشتمل على نهج مكاني، بينما يلزم تكييف الدوائر العامة واستراتيجيات المدن لتلائم الحالات المتنوعة للغاية من تقلص الميزانيات، وتناقص السكان، وتزايد الهجرة، وتفاوت الأداء الاقتصادي.

٢٢٧- وهناك عدد من الطرق المختلفة للتعرف على الحوكمة الرشيدة. وأحد الطرق الواضحة نسبياً يركز على مدى سهولة ممارسة الأعمال. وتدعو تقارير البنك الدولي الحكومات إلى أن تيسر النمو الاقتصادي عن طريق نظام رقابي بسيط وشفاف، لكي تتمكن الأعمال التجارية من التركيز على أنشطتها الأساسية ومن تكريس جهد أقل للامتثال للإجراءات الإدارية.

باء – الحوكمة الحضرية

٢٢٨- استناداً إلى دراسة اللجنة الاقتصادية لأوروبا (ECE, 2013)، تتبع الحوكمة الحضرية في المنطقة، إلى حد كبير، نظاماً لا مركزياً، حيث تقتصر عموماً اختصاصات الحكومات الاتحادية/الوطنية على صياغة السياسات والتشريعات، ووضع القواعد والمعايير، وتقديم الدعم المالي للإسكان. وعادة ما تُصمَّم السياسات الحضرية على الصعيد الوطني، ولكنها تُنفَّذ، في جميع الحالات تقريباً، على الصعيد المحلي.

٢٢٩- وخلال العقد الماضي، شهدت المنطقة اتجاهاً نحو إضفاء الطابع اللامركزي على السلطة. فالمدن الواقعة في الجزء الشرقي التي انتقلت من اقتصاد مخطط مركزياً إلى اقتصاد سوقي تحملت مسؤوليات جديدة هامة لاقتصادات البلديات، ولا سيما فيما يتعلق بالشؤون الاجتماعية والثقافية. وفي الجزء الغربي، ولا سيما في أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية، طبقت البلدان إصلاحات هيكلية لإضفاء اللامركزية على المسؤوليات المتعلقة بالإسكان والهياكل الأساسية من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي للحكومة. وفي بلدان كثيرة، أفضت خصخصة الهياكل الأساسية إلى انسحاب الحكومة من توفير المساكن، مما أتاح فرصة أكبر لعمل القطاع الخاص، الذي حقق درجات متفاوتة من النجاح في هذا الصدد.

الإطار ١٨

الأراضي والمساكن الميسورة التكلفة في أوروبا وأمريكا الشمالية (UN–Habitat, 2011)

تبحث الدراسة حالة الأراضي والمساكن الميسورة التكلفة في أوروبا وأمريكا الشمالية. وهي تستكشف الاتجاهات الرئيسية في توفير السكن وظروفه ومدى توافره ومستوى جودته، وتحلل الاستجابات السياساتية والممارسات في مجال الإسكان. وهي تقدم توصيات رئيسية لمبادرات السياسات المحلية والوطنية والدولية الرامية إلى زيادة المعروض من المساكن الميسورة التكلفة.

الكفاءة الحضرية: مسح عالمي لسياسات ترشيد الطاقة في المباني في المدن (شبكة المدن الأربعين (C40 Cities)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)

هذه الخلاصة الوافية تشكل مورداً للمسؤولين في المدن في جميع أنحاء العالم يستعينون به في تصميم سياسات جديدة لترشيد الطاقة في المباني، أو لاستعراض ما هو قائم منها. ويُفتَرَض أن يساعد هذا البحث في سد فجوة الأدلة المتعلقة بالأنشطة على مستوى المدن، من حيث كفاءة استخدام الطاقة في المباني. ومن هذا المنطلق، فقد صُمِّم ليطَّلع عليه أولئك الذين يعملون في المجال بشكل عام، بمن فيهم الباحثون.

٢٣٠- وقد أدت الاتجاهات الأخيرة في جميع أنحاء المنطقة إلى زيادة مسؤوليات الحكومات الإقليمية والمحلية في تحديد الإطار المتعلق بالسكن الاجتماعي أو الميسور التكلفة، بما يشمل تقديم القروض، وإرساء الأنظمة الحضرية، وإقرار الخطط الحضرية، والاستثمار في الهياكل الأساسية الحضرية. وتتحمل السلطات المحلية حالياً مسؤولية مشتركة مع الحكومات الوطنية لتوفير إعانات السكن، ومع القطاع الخاص في مجال إدارة الممتلكات. بيد أن أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين مشتركون أيضاً في هذه العملية:

(أ) القطاع الخاص في الوقت الحاضر هو المزوِّد الرئيسي للمساكن والقروض وخدمات إدارة الممتلكات، وهو مشترك (حسبما أكده حوالي ٤٠ في المائة من المجيبين على دراسة اللجنة الاقتصادية لأوروبا) في الاستثمارات في الهياكل الأساسية الحضرية، والمياه والصرف الصحي، مما يشير إلى وجود اتجاه نحو الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وفي بعض البلدان، يشارك القطاع الخاص أيضاً في إدارة الإسكان الاجتماعي؛

(ب) تشارك المنظمات غير الربحية بدرجة أقل. غير أنها في بعض البلدان تؤدي دوراً في توفير خدمات الإدارة للإسكان الاجتماعي، وفي بناء القدرات المحلية؛

(ج) يتمثل الدور الرئيسي للأسر المعيشية في مشاركتها في إدارة الممتلكات. وهي تشارك أيضاً، باعتبارها من أصحاب المصلحة، في مناقشة السياسات والتشريعات والمعايير والقواعد. وتشير الأدلة المستمدة من الموجزات القطرية للجنة الاقتصادية لأوروبا والمتعلقة بالإسكان وإدارة الأراضي، إلى دور الأسر المعيشية الهام في تشييد مساكنها الخاصة بها، وعلى وجه الخصوص، في توفير السكن في مناطق المستوطنات العشوائية؛

(د) تتزايد أيضاً مشاركة الأوساط الأكاديمية في توفير خدمات بناء القدرات، وإعداد وثائق السياسات والتشريعات والمعايير والقواعد.

٢٣١- ويزداد انتشار الحوكمة الحضرية المتعددة المستويات. وفي الوقت نفسه، أثبتت تجربة مشاريع التنمية الحضرية في البلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وجود قصور في قدرات السلطات المحلية على إدارة التحديات الجديدة، من قبيل التخفيف من آثار تغير المناخ والتأهب للكوارث الطبيعية. وهذه الجوانب تحتاج إلى مزيد من التطوير(٧٢).

٢٣٢- وينبغي لإجراءات صنع القرارات المتعلقة بالتنمية الحضرية أن تشجع على المشاركة العامة. فالمشاركة المبكرة للجمهور، حين تكون الخيارات مازالت مفتوحة، أمر أساسي لضمان الفعالية. وتوفر اتفاقية آرهوس وتوصيات ماستريخت بشأن تعزيز المشاركة الفعالة من عامة الناس في صنع القرار في المسائل البيئية(٧٣)، إطاراً لمساعدة الموظفين العموميين على أساس يومي في تصميم وتنفيذ إجراءات المشاركة العامة في عملية صنع القرار.

جيم - التطبيقات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والبيانات الضخمة والبيانات المفتوحة والحوكمة القائمة على الأدلة

٢٣٣- على مدى العقد الماضي، تزايد الوعي بإمكانات استخدام التطبيقات القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لزيادة المشاركة العامة وإيجاد نماذج الحوكمة المفتوحة التي يمكن أن تدعم المزيد من الكفاءة والفعالية في الحوكمة الحضرية، وكذلك لضمان إسهام جمهور أوسع في المناقشة، ومن ثم المساعدة في تحسين نوعية الخدمات العامة. وعلى الرغم من وجود اعتراف بأن هذه التطبيقات تُحدِث تغييرات في نظم حكم المدن، فإن آثار هذه التغييرات على عمليات الحوكمة وتأثيراتها على مجالات محددة من السياسة العامة، لم تتضح بعد بالكامل.

٢٣٤- أما ''البيانات الضخمة''، بصفة عامة، فهي مصطلح جامع يشير إلى الزيادة الهائلة في كمية البيانات الرقمية الشديدة التواتر ونوعيتها ودرجة تنوعها. ولذلك فإن تحويل هذه البيانات (سجلات المكالمات الهاتفية، وبيانات النظام العالمي لتحديد المواقع، والمعاملات المصرفية التي تتم عبر الهاتف النقال، والمحتوى الذي ينتجه المستخدمون إلكترونياً مثل مشارَكات المدونات والتغريدات، وعمليات البحث الإلكتروني، والصور الساتلية، وما إلى ذلك) إلى معلومات عملية، يتطلب إجراء تحليلات رقمية متطورة للكشف عن الاتجاهات والأنماط السائدة داخل مجموعات البيانات الكبيرة جداً وفيما بينها. وهذا يشمل تطبيق أدوات حاسوبية متطورة، مثل التعلم الآلي، من مجالات علمية أخرى، للكشف عن أي اتجاهات وروابط موجودة داخل مجموعات البيانات الضخمة وفيما بينها، وهي اتجاهات وروابط كانت ستبقى غير مكتشفة بدون تلك الأدوات. وهي تتطلب مستويات عالية من المهارة البشرية في تفسيرها، كما تستلزم مستوى عالياً من الأمن فيما يتعلق بالمصلحة العامة (مبادرة الأمم المتحدة لجس النبض العالمي، ٢٠١٢).

(٧٢) انظر مشروع اللجنة الاقتصادية لأوروبا ''تعزيز القدرات الوطنية لتحقيق الإسكان المستدام والتنمية الحضرية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية''، متاح على الرابط التالي: http://www.unece.org/housing/unda.html.

(٧٣) متاح على الرابط التالي: http://www.unece.org/index.php?id=41803.

٢٣٥- وتنفيذ الخدمات الذكية في السياق الحضري قد يمكِّن التغيير في تخطيط البلدات، من أجل التوصل إلى فهم أفضل للتحديات الجديدة والتنبؤ بها. غير أن ''تطبيق الأساليب الذكية''، بالنسبة للعديد من المدن، يعتبر مجرد شعار أكثر منه عملية غرضها إحداث فرق من حيث ما يلي:

(أ) جعل وسائل التخطيط أكثر فعالية وكفاءة (إعادة النظر في طريقة تصميم أدوات التخطيط)؛

(ب) دفع عمليات صنع القرار إلى نطاق أوسع من أجل تعزيز مشاركة عامة الناس (رأي المجتمعات المحلية له أهمية)؛

(ج) تهيئة فرص جديدة لإقامة أماكن عامة وخاصة في المدينة (التكنولوجيا تساعد على استغلال الإمكانات الخفية).

٢٣٦- ويعكف كثير من المشاريع الحالية على استحداث خدمات تقوم على تكنولوجيا البيانات الثلاثية الأبعاد (المرئية المجسمة)، في مواضع اتخاذ القرار التي تركز حرفياً وقانونياً على الأدوات الثنائية الأبعاد، مما يهيئ إمكانيات جديدة تتيح للمستخدمين الفهم والمشاركة. ولذلك ففي المستقبل، ستتجاوز الخدمات الذكية التطبيق العملي، من قبيل خرائط المدينة الملائمة لمنشآت أو تكنولوجيا معينة، متوجهة نحو وضع الأطر الحضرية في سياقها المناسب (Conti and others, 2012). ولكي تنجح هذه الجهود، ينبغي أن توضع البيانات في سياقات مفيدة حتى تكون مجدية لفرادى الجهات صاحبة المصلحة وحتى تمكِّن المناقشات الفعالة للجمهور للاسترشاد بها في عمليات اتخاذ القرارات في القطاعين العام والخاص.

الإطار ١٩

تحليل المناطق الحضرية باستخدام بيانات مستشعرة عن بُعْد لربطها بعينة خريطة الأنماط الحضرية التي أعدها مركز البحوث المشترك

تقدم خريطة المستوطنات الأوروبية معلومات عن تغطية المساحة المبنية في أوروبا، عن طريق رسم خرائط للمناطق الحضرية والريفية بطريقة متسقة ومنسقة وسلسة. وتستند الخريطة إلى تكنولوجيا طبقة المستوطنات البشرية العالمية (Global Human Settlement Layer) التي وضعها مركز البحوث المشترك التابع للمفوضية الأوروبية (http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu)، باستخدام الاستخلاص الآلي للمعلومات من الصور الساتلية، لتوفير خرائط قارية للمساحات المبنية بمستوى ١٠ أمتار لدقة تفاصيل الصور. ويمكن استخدام خريطة المستوطنات الأوروبية، وهي متاحة للعامة على بوابة بيانات الوكالة الأوروبية للبيئة (http://land.copernicus.eu/pan-european/GHSL/view)، في إجراء تحليل كمي للبيئة المبنية، بما يشمل المساحات الخضراء في المناطق الحضرية. وقد أسهمت في تحسين طرائق التصنيف السكانية على الصعيد الأوروبي (Geostat 2011v2). ويمكن الاسترشاد بالتحليل الكمي للبيئة المبنية في وضع المؤشرات المتعلقة بالمستوطنات الحضرية والريفية. فبإمكانه أن يقدم مدخلات في تخطيط النقل، ووضع نماذج لدراسة الديناميات السكانية، وقياس إمكانية الوصول إلى المساحات الخضراء والأماكن العامة، وفي تطبيقات أخرى كثيرة، من قبيل إدارة البيئة وإدارة الأزمات والكوارث.

دال – إدارة الخدمات وتقديمها في المدن

٢٣٧- لم تعد الحدود الإدارية للمدن تعكس الواقع المادي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي أو البيئي للتنمية الحضرية. ولذلك، يلزم إيجاد أشكال جديدة للحوكمة المرنة والاستشارية من أجل ما يلي:

(أ) التصدي للتحديات بصورة متكاملة وكلية، للتوفيق بين النُهُج التي تركز على الأماكن وعلى الأشخاص عن طريق إقامة هياكل تستخدم عمليات مرنة للحكم تتناسب مع حجم التحديات؛

(ب) وضع نظم الحوكمة القادرة على التعاون وبناء الرؤى المشتركة، وعلى التوفيق بين الأهداف المتنافسة والنماذج الإنمائية المتضاربة؛

(ج) وضع نماذج الحوكمة التي تستند إلى تمكين عامة الناس ومشاركة أصحاب المصلحة والاستخدام المبتكر لرأس المال الاجتماعي والابتكار الاجتماعي بغرض توسيع الحيز العام المتاح للمشاركة والابتكار والتماسك في الأوساط المدنية؛

(د) تكييف نظم الحوكمة لكي تأخذ في الحسبان مختلف النطاقات (من المستوى الحضري الكلي إلى المستوى الحضري الداخلي) والجداول الزمنية (European Commission, 2011). وفي هذا الصدد، يمثل الاستشراف أداة ذات أهمية خاصة لإدارة العمليات الانتقالية، وللتغلب على التضارب والتناقض بين الأهداف، وإيجاد فهم أفضل للحقائق والقدرات والأهداف.

هاء – حوكمة المناطق المتروبولية

٢٣٨- تمثل حوكمة المناطق المتروبولية عاملاً مهماً. فبحلول عام ٢٠٢٥، ستعيش غالبية السكان في مناطق متروبولية في العالم النامي، وسيقطن كثير منهم في تكتلات كبيرة من المدن السوبر (الفصل الثاني). وتعمل هذه المناطق كعامل جذب للهجرة من المناطق الريفية في البلدان النامية ومن المناطق المتقدمة النمو في أجزاء أخرى من العالم(٧٤). وتجمع هذه التكتلات من المناطق–المدن تركيزاً عالياً من الأشخاص ذوي الظروف الاقتصادية المختلفة، وهي تولد إيرادات محلية كبيرة، وكثيراً ما تتطلب قدراً أكبر من الاستقلالية والمسؤولية. وستمثل المناطق الحضرية ٦٠ في المائة من الناتج العالمي بحلول عام ٢٠٢٨ – وستكون هي المحركات الرئيسية للاقتصادات الوطنية. ويحفّز هذا الاتجاه طرقاً جديدة للتفكير في النمو، ويقتضي إيجاد سبل مبتكرة للحوكمة لإتاحة إدارته والاستفادة منه.

٢٣٩- وهذه المناطق المتروبولية أكثر كثافة وأغنى وأكثر جاذبية بالنسبة للمهاجرين الجدد، وهي تظهر ضرورة إيجاد هيئات حوكمة إقليمية لكي تؤدي وظائفها بشكل أفضل. ويوجد ارتباط واضح بين وجود سلطات للنقل وبين رضى المواطنين عن خدمات النقل العام. ويمكن أن تُعتَبَر هذه النتائج مؤشراً للآثار الإيجابية لهيئات الحوكمة المتروبولية والإقليمية (OECD, 2014). وأثبتت أعمال اضطلعت بها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن ترتيبات الحوكمة المنسقة عبر الولايات القضائية ومجالات السياسة العامة، وتنسيق السياسات العامة، أمران لهما أهمية عندما لا تتطابق حدود المناطق المتروبولية مع الوقائع الوظيفية الموجودة في الوقت الحاضر (OECD, 2015a).

٢٤٠- وتتسم حوكمة المناطق المتروبولية بصعوبة خاصة لعدد من الأسباب. فيجب على الحوكمة المتروبولية، أياً كانت الترتيبات المؤسسية أو الخصائص المميزة للمنطقة المحيطة بها، أن تتعامل مع حيزات متزايدة في الاتساع والتنوع ودرجة التعقيد والعزلة، ومع التوسع الديمغرافي والتجزؤ المؤسسي. ويتعين على الكثير منها أيضاً أن يتعامل مع تحديات جديدة وشديدة أحياناً على الصعيد المحلي، بما يشمل التنوع الاجتماعي والإقليمي، والتجزؤ الحكومي، والقدرة التنافسية الاقتصادية في السياق العالمي (منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، ٢٠٠٨). وثمة أهمية لقدرة المناطق المتروبولية على اتخاذ إجراءات حكومية منسقة واستشارية، على نحو ما أثبتته مراكز القوى الاقتصادية العالمية – مثل لندن، وموسكو، ونيويورك، وباريس، وتورنتو، وغيرها من المدن الرئيسية في العالم. وتقدم نيويورك مثالاً للحوكمة التي تقودها شروط ''تنسيق السوق من أجل المنافسة الاقتصادية'' (Kantor, 2012).

(٧٤) Committee of the Regions, Forum of Federations, The Governance of Metropolitan Regions, European and Global Experiences, Brussels, 2011. (لجنة المناطق، منتدى الاتحادات، حوكمة المناطق المتروبولية: تجارب أوروبية وعالمية، بروكسل، ٢٠١١).

الإطار ٢٠

منطقة الولايات الثلاث في نيويورك

تعد منطقة الولايات الثلاث في نيويورك منطقة على درجة كبيرة من التجزؤ واللامركزية، وتتألف من عدد يتجاوز ٢٠٠٠ حكومة محلية موزعة على أجزاء من ثلاث ولايات هي نيوجيرسي ونيويورك وجنوب كونيتيكت. وهي تعمل، في بعض النواحي البالغة الأهمية، بمثابة سوق للحكومات. وينتج التنافس فيما بين المدن والضواحي حوالي تسع سياسات مشتركة لتنمية الأعمال التجارية في جميع أنحاء المنطقة. وتنشأ بحكم الأمر الواقع سياسات عامة على نطاق المنطقة تشكل ناتجاً ثانوياً للمنافسة في المنطقة المتروبولية، وتمثِّل ما تتخذه الحكومات من إجراءات جماعية في منطقة المدينة في مجالي التنمية الاقتصادية والسياسات الاجتماعية، من قبيل الإسكان. وفي مجال التنمية الاقتصادية، تعمل الحكومات المحلية للمنطقة المتروبولية بصورة منتظمة كجهات فعالة مبتكِرة للكثير من البرامج المشتركة لتنمية الأعمال التجارية، محققة نتائج متفاوتة. وفي منطقة نيويورك الكبرى، تعمل عقوبات ومكافآت السوق على حفز الحكومات لالتماس المزايا التنافسية، وتوجهها نحو التقارب لتشجيع الأخذ ببعض الحلول السياساتية المتماثلة في أساسها على نطاق المنطقة. ومن ثم، فإن منطقة الولايات الثلاث في نيويورك، رغم آلاف الحكومات التي تشكلها، تتوصل إلى بعض السياسات العامة المستقرة وإن كانت تنشأ بحكم الأمر الواقع، في مجالي تنمية الأعمال والإسكان، وذلك من خلال الاعتماد على تنسيق السوق. بيد أن هذا الاعتماد يجعل من احتمالات إقامة أشكال أكثر استقراراً للتعاون السياسي، منخفضة جداً. ولكن قلة الإجراءات المتكاملة المتخذة من جانب أي حكومة من الحكومات لا تحد فحسب من التعاون الحكومي الدولي الناجح عن طريق اتفاقات متفاوض عليها، بل تتسبب أيضاً في تحيز عملية تقرير السياسات بطرق تتجاهل الاعتبارات السياساتية الاجتماعية، حين تتقاعس السوق الحكومية عن تشجيع ذلك.

٢٤١- وفي مجال التعاون الإنمائي، مازال التعاون مع الهياكل المتروبولية محدوداً، وهو يوفر ميداناً مثمراً لتقديم توصيات واستشارات فيما يتعلق بالسياسات العامة مستقبلاً. ويركز مفهوم المناطق المتروبولية على التجمعات السكنية التي يتجاوز عدد سكانها مليون نسمة. وفيما يتعلق بخاصية المركزية، تشمل هذه المناطق طائفة واسعة من الظواهر الهيكلية التي تتسم بمواطن قوة ومواطن ضعف محددة. فالمناطق المتروبولية الأحادية المركز والمتعددة المراكز تطرح تحديات مختلفة في سبيل التعاون الإنمائي، غير أن كليهما يستفيدان منه، مع اختلاف المعايير اللازمة للتعامل مع الخصائص الرئيسية المتصلة بفهم هياكل الحوكمة لديهما (Blatter and Knieling, 2009؛ Sellers and others, 2013؛ Mieg and Töpfer, 2013).

الإطار ٢١

تصنيف الأنماط الحضرية لأغراض التعاون الإنمائي

يعرِّف التقرير الذي أعدته الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) ''الأنماط والتوصيات من أجل التعاون الإنمائي''، وهو يقدم توطئة للمجال المواضيعي الواسع للمناطق المتروبولية من منظور عالمي. ويربط الجدول التالي بشكل عام بين المعايير الرئيسية التي يتعين أخذها في الاعتبار في المسائل المتصلة بالحوكمة المتروبولية:

خصائص المناطق المتروبولية	*المعيار*	*المواصفات*	*المؤشر*
الحوكمة المتروبولية			
الحوكمة	الهيكل التنظيمي	غير ملموسة	— صلاحيات غير رسمية بالدرجة الأولى — ميزانية محدودة/منخفضة
		ملموسة	— صلاحيات رسمية بالدرجة الأولى — ميزانية كبيرة

	القدرات التوجيهية	أدوات رسمية	– خطط رسمية، مثل التخطيط القانوني، وما إلى ذلك
		أدوات غير رسمية	– أساساً أدوات للتواصل، ومفاهيم غير رسمية، وما إلى ذلك
		أدوات اقتصادية	– حوافز مالية، وطرف فاعل في السوق، وما إلى ذلك
	المشاركة العامة	تكاملية	– عمليات وأدوات واسعة لمشاركة عامة الناس
		استشارية	– لا توجد قواعد أو حد أدنى من القواعد للمشاركة
	التشارك في الإبداع مع الجهات الفاعلة الخاصة	شراكات بين القطاعين العام والخاص	– تعاون ذو طابع رسمي مع قطاع الأعمال
		استشارية	– مجلس أو منتدى مع الجهات الفاعلة الخاصة

الإطار ٢٢

الحوكمة الفعالة التي تحترم الحكومات المحلية: حالة برلين

من الذي يحكم منطقة برلين المتروبولية؟ برلين حالة غير اعتيادية لتعديل النطاق المتروبولي، ومنطقتها المتروبولية ليست ''حيزاً سياساتياً'' موحداً. وفي الأصل، كانت برلين مقسمة إلى ٢٣ مقاطعة (*Bezirke*). وللحد من مشاكل التنسيق الناتجة عن الكثرة الزائدة للنظم المتفرقة، قام الإصلاح الإداري في عام ٢٠٠١ بتوحيد هذه المقاطعات الـ ٢٣ في ١٢ مقاطعة، وقُسِّمت كل مقاطعة إلى مقاطعتين فرعيتين (*Stadtteile*)، مكونة بذلك الهيكل الإداري المتعدد المراكز. وفي الوقت الحاضر، أصبح لدى المقاطعات الـ ١٢ ما عدده ٩٦ حكومة محلية في المجموع، وكل حكومة محلية مؤلفة من عدة شوارع (*Kiez*). وهذه المقاطعات الـ ١٢ لديها برلمانات مقاطعات مستقلة (*Bezirksamt*)، وخمسة أعضاء مجالس المقاطعات (*Bezirksstadträte*)، ورئيس بلدية مقاطعة واحد (*Bezirksbürgermeister*). وفي عام ٢٠١١، وضعت حكومتا مقاطعتي منطقتي برلين وبراندنبورغ استراتيجية ابتكارية مشتركة (*Gemeinsame Innovationsstrategie der Länder Berlin und Brandenburg - innoBB*)، تهدف إلى توفير ''إطار سياساتي موسع لتنمية منطقة العاصمة (*Hauptstadtregion*)''. وتهدف السياسة إلى تحقيق كتلة حرجة من التكامل الوظيفي والمكاني في مجالي التكنولوجيا الاستراتيجية وسلاسل القيمة الاقتصادية القائمة على الابتكار. ولهذا الغرض، فهي تتناول التدابير المرجعية المعتادة الرامية إلى تهيئة ظروف دائمة للقدرة التنافسية الإقليمية، بواسطة القدرات التآزرية الابتكارية، وتحديد السمات الموقعية، والتسويق، وتحديد أولويات الاستثمار الاستراتيجي، وتخصيص الموارد المتكاملة. ويعتبر اعتماد مفهوم التجمعات بمثابة جهاز تسجيل لهذا الغرض (التنمية المتعددة المراكز داخل المنطقة المتروبولية، المفهوم الابتكاري من برلين، متاح على الرابط التالي: http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.323771.de).

٢٤٢- وفي السنوات الأخيرة، سعت فرنسا إلى دعم زيادة الناتج المحلي الإجمالي عن طريق الإصلاحات الإقليمية وتعريف برامج جديدة للحوكمة لفائدة المناطق المتروبولية. وتشير الاستعراضات الأولية إلى أن الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن يزيد بنسبة تقل قليلاً عن ٤ في المائة على المدى الطويل، عقب الإصلاحات الإدارية وتحسين التخطيط المكاني في المناطق المتروبولية في إيكس–مارسيليا (Aix-Marseille) وباريس، مع التركيز على شبكة النقل وتنسيق السياسات العامة المحلية. ومن المقرر أن يبدأ العمل تدريجياً بالإصلاح الذي أعلنته الحكومة. بيد أن التقديرات

تشير إلى أن الأطر الزمنية المتراوحة بين ٥ و ١٠ سنوات لن تكفي لاستيعاب جميع الفوائد المحتملة للهياكل الجديدة، مما يبين أن آثار الحكم الرشيد يمكن أن تستغرق وقتاً طويلاً حتى تتحقق. ومع ذلك، فإن أي زيادة في الناتج المحلي الإجمالي قدرها ٠,١ نقطة مئوية سنوياً على مدى ١٠ سنوات تمثل عائداً ذا شأن للحوكمة والتخطيط المنسقين للمناطق المتروبولية (Ahrend and others, 2014). وأخيراً، وفي هذا السياق، من المثير للاهتمام أن يجري التفكير في إدارة المناطق شبه الحضرية في المناطق المتروبولية الكبيرة، بما يحقق عوائد نافعة من الحوكمة والتخطيط المنسقَّين للمناطق المتروبولية[٧٥].

الإطار ٢٣

الحوكمة الهجين

تبين حالة باريس مدى تعقيد القوى المتزامنة التي تحكم نفس المنطقة المتروبولية. وخلافاً لمدينتي لندن أو برلين، لا تملك باريس نظاماً حقيقياً للحوكمة المتروبولية. فمدينة باريس ضمن حدودها الأصلية تقع على مساحة سطحية قدرها ١٠٥ كيلومترات مربعة (٤٠,٥ ميلاً مربعاً) وعدد سكانها ٢,٢٤٣ مليونا نسمة. وفي الوقت نفسه، تبلغ منطقتها الحضرية ٨٤٤ ٢ كيلومتراً مربعاً (١٠٩٨ ميلاً مربعاً) وعدد سكانها ١٠,٤١٣ ملايين نسمة، وتبلغ منطقتها المتروبولية ١٧٤ ١٧ كيلومتراً مربعاً (٦٣١ ٦ ميلاً مربعاً) وعدد سكانها ١٢,١٦١ مليون نسمة. وعند الحديث عن باريس من حيث الجانبين الاقتصادي والديمغرافي، من المرجح أن يركز المرء على منطقتيها الحضرية والمتروبولية بدلاً من المدينة الأصلية نفسها. ومع ذلك، فإن رئيس بلدية باريس يتولى وحده مسؤولية إدارة مدينة باريس الأصلية، وينتخبه الباريسيون فقط. فعلى سبيل المثال، في الوقت الذي يستطيع فيه رئيس بلدية لندن أن ينفذ بشكل انفرادي نظاماً للاستخدام المشترك للدراجات في مدينة لندن الكبرى، لا يستطيع رئيس بلدية باريس أن ينفذ نظام Vélib المماثل إلا داخل حدود مدينة باريس؛ وعليه بعد ذلك أن يتفاوض مع المدن المتاخمة وأن يحاول إقناعها بتنفيذ الخطة التي تقودها باريس. وتوجد بالفعل حكومة إقليمية في جميع أنحاء منطقة إيل–دو–فرانس. والمنطقة في المقام الأول مسؤولة عن المسائل الاستراتيجية، من قبيل تحديد أهداف الإسكان، وصياغة سياسة النقل، وما إلى ذلك. وغني عن القول إن رئيس المنطقة ورئيس بلدية مدينة باريس هما الشخصيتان السياسيتان الأكثر تأثيراً في منطقة باريس. وهما لا يتشاطران بالضرورة جدول أعمال مشتركاً.

الإطار ٢٤

شبكة PURPLE (منتدى المناطق شبه الحضرية في أوروبا)

تمثل شبكة PURPLE (منتدى المناطق شبه الحضرية في أوروبا) (http://www.purple-eu.org/home) الأقاليم شبه الحضرية، التي تحمل سمات المناطق الحضرية والريفية معاً. وهي تعمل معاً من أجل تحقيق أقصى قدر من المزايا الناجمة عن موقعها بالقرب من المدن الكبرى، مع التقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية على الطابع التاريخي والمساحات الطبيعية والبيئة التي تجعلها متميزة ومتفردة. وتواجه المناطق شبه الحضرية في أوروبا ضغطاً من التنمية. ويلزم إعادة إرساء التوازن بين المساحات المفتوحة المستدامة، والزراعة المستدامة، والديناميات الحضرية الاقتصادية والمكانية. وتوجد فرص وكذلك تحديات بالنسبة لأولئك الذين يعيشون ويعملون في المناطق شبه الحضرية، وهي فرص وتحديات ينبغي أن تُجسَّد في سياسات واستراتيجيات مصممة تبعاً للاحتياجات. وتجمع هذه الشبكة معاً مناطق من جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي تشمل كاتالونيا، ودبلن، وفلاندرز، وفرانكفورت راين–ماين، وإيل دو فرانس، ومازوفيا، وMHAL (مقاطعة ليمبورغ)، ونور با–دو–كاليه، وراندشتات، ورون–ألب، وسري، وجنوب مورافيا، واستكهولم، وويست ميدلاندز، وفيلكوبولسكا.

(٧٥) تمثل شبكة PURPLE (منتدى المناطق شبه الحضرية في أوروبا) الأقاليم شبه الحضرية، حيث يجري التنسيق بين المناطق الحضرية وشبه الحضرية والمناطق الريفية. متاحة على الرابط التالي: http://www.purple-eu.org/home/.

واو – إدارة المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم

٢٤٣- يعيش ما يقرب من نصف سكان الحضر في العالم في مدن صغيرة نسبياً يقل عدد سكانها عن ٥٠ ٠٠٠ نسمة. ومن المتوقع أن تتقلص هذه النسبة بمرور الوقت، ولكن في عام ٢٠٣٠، ستؤوي هذه المدن والبلدات الأصغر حجماً نحو ٤٥ في المائة من سكان الحضر (UN DESA, Population Division, 2014). وتؤدي المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم دوراً أساسياً في تحقيق استقرار الاقتصاد وفي توفير الخدمات المناسبة للمقيمين فيها. ويتعين على المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم، أكثر من المدن الكبرى، أن تنشئ نظماً للحوكمة الجيدة تتسم بالفعالية والكفاءة لكي تتمكن من المنافسة. وتتفاقم التحديات التي تواجه المدن الصغيرة بضعف الحوكمة، بما في ذلك ضعف نظم التخطيط الحضري، وقصور بناء القدرات، والعجز عن التكيف مع الظروف المتغيرة للأراضي والتنمية الاقتصادية.

٢٤٤- وسيكون تعزيز المؤسسات المحلية والحكم المحلي في المدن الصغيرة وسيلة أساسية لحمايتها من الآثار المستقبلية (Clark, 2015). غير أن التركيز على الحوكمة المتروبولية على مدى السنوات العشرين الأخيرة ألحق الضرر بالأقاليم الأصغر حجماً، سواء اقتصادياً و/أو جغرافياً (Kunzmann, 2009). ويصدق هذا بصفة خاصة على المناطق الواقعة على الأطراف في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا. وتظهر المزايا التي تتمتع بها المدن الأكبر حجماً بالمقارنة مع المدن الأدنى درجة بوضوح أكبر في المناطق النائية في أمريكا الشمالية وأوروبا الشرقية والقوقاز، مقارنة بالأجزاء الأكثر اكتظاظاً بالسكان في أوروبا، وسواحل أمريكا الشمالية، وغرب الاتحاد الروسي، حيث تكون المدن أكثر تقارباً وأفضل اتصالاً فيما بينها. ومن ثم، يعني اقتران عنصري التصنيف عند مستوى أدنى والموقع الكائن خارج المركز الأساسي للمناطق دون الإقليمية في أراضي اللجنة الاقتصادية لأوروبا، وجود خطر أقوى بحدوث ركود أو تراجع. وإذا اقترنت هذه الظروف بانخفاض في عدد السكان بسبب انخفاض معدلات الخصوبة وهجرة الشباب وأصحاب المشاريع إلى الخارج، تصبح هناك حاجة ملحة للتصدي لهذا التحدي (Martin, 2014).

٢٤٥- وبوجه عام، يتشابه مصير المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في بلدان ما بعد الاتحاد السوفياتي مع المدن الطرفية الأوروبية والمدن النائية في أمريكا الشمالية، عندما لا تكون تلك الأخيرة في طليعة السياسات الحضرية والإقليمية للحكومات الوطنية. وفي هذه المناطق الإقليمية، تعتمد قدرة المستوطنات الصغيرة والمجتمعات الزراعية على الاستمرار، إلى حد كبير، على وجود المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم وعلى طاقاتها الاقتصادية الكامنة. وأية تهديدات تتعرض لها هذه الأخيرة قد تؤدي إلى تدهور الاقتصادات الإقليمية الأوسع نطاقاً والمجتمعات كذلك (Suvorova, 2012).

٢٤٦- وفي أمريكا الشمالية والاتحاد الروسي، تكون المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم عموماً أماكن تتسم باقتصادات متخصصة وتنخفض فيها درجة تنوع الأعمال التجارية. وتجد هذه المدن صعوبة في التكيف مع تراجع الصناعات التحويلية، وفي تنويع اقتصاداتها وتنشيطها، وفي الحفاظ على رأس المال واجتذاب الاستثمار. وهذه المشاكل تهدد بأن تستمر في المستقبل، لأن هذه المدن الآخذة في التراجع تواجه مشكلة الهجرة الخارجية وتعاني بصورة متزايدة من الحرمان والانفصال عن نظامها الوطني للمدن.

٢٤٧- ويتأثر أداء المدن الأصغر حجماً إلى حد كبير بالسياسات الحكومية الوطنية. والبلدان التي تولي حكوماتها مزيداً من الاهتمام لآثار هذه السياسات على جميع المدن تحظى على الأرجح بأداء أعلى للمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم والاقتصادات الوطنية، مقارنة بتلك التي لا تفعل ذلك، ولا سيما حين تكون نظم وضع السياسات الوطنية والإقليمية والمحلية متراصفة أفقياً ورأسياً وتركز على التنمية الاقتصادية وتشكيل الأماكن (placemaking) (ESPON, SGDP, 2012).

٢٤٨- ويمثل تعريف خطط التعاون بين نظم المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم أحد الطرق المناسبة لدعم نظام متوازن متعدد المراكز للمدن. وقد تتراوح أشكال التعاون بين السلطات المحلية بين مجرد ''مجالات للتعاون'' (من قبيل المقاطعات الإدارية "comarcas" في إسبانيا)، وبين الجمعيات (مثل الجمعيات البلدية (mancomunidades de municipios) في إسبانيا، أو الجمعيات في البرتغال، أو المجتمعات البلدية (communautés de communes) في فرنسا، أو اتحادات البلديات (unioni di comuni) في إيطاليا) أو إنشاء ''نقابات'' كما هو الحال في هولندا.

٢٤٩- وقد شكل برنامج الروابط بين الاقتصاد الريفي وإجراءات التنمية (LEADER) التابع للاتحاد الأوروبي، أحد أكثر الأدوات فعالية في تحفيز هذه الأنواع من الشراكات الناجحة، لا سيما في المناطق الريفية. وغالباً ما يكون هذا البرنامج، من خلال إنشاء أفرقة عمل محلية، هو السبيل الوحيد للشروع في مبادرات إنمائية في المناطق الريفية الهامشية. وفي الولايات المتحدة، منذ منتصف خمسينيات القرن الماضي، حدثت زيادة كبيرة في المجالس الحكومية والأشكال الأخرى لاتفاقات التعاون لأغراض تخطيط الخدمات العامة المحلية وتمويلها وإنتاجها. وتعد ''بلديات المقاطعات الإقليمية'' (municipalités régionales de comté) في مقاطعة كيبيك (كندا) مثالاً آخر مثيراً للاهتمام، وهي تبين حجم الزخم الذي يمكن اكتسابه من وجود كيان وسيط من هذا النوع في المناطق الريفية (OECD, 2005).

الإطار ٢٥

مثال للشبكات المتخصصة الإقليمية للمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم

أحد الأمثلة الممتازة هو منطقة إميليا رومانيا (Emilia Romagna) في شمال شرقي إيطاليا. وهي منطقة وسيطة تتميز بأداء عال من الناحية الاقتصادية، وتُعرَف على نطاق واسع بمقاطعاتها الصناعية. وقد سجلت معدلاً لنمو العمالة قدره ٤,٢ في المائة في الفترة بين عامي ١٩٩٥ و١٩٩٩، ومعدلاً لنمو الناتج المحلي الإجمالي قدره حوالي ٤,٥ في المائة. وتتميز المنطقة بنشاط ثقافي هام من المهرجانات والفنون وعناصر الجذب. وقد شجع مقررو السياسات إقامة العلاقات بين البلدات الصغيرة والمتوسطة الحجم، بالاقتران مع أداء وظيفة ثقافية أو فنية محددة. وقد نتجت عملية إقامة العلاقات والتخصص المذكورة لأول مرة عن مبادرات مستقلة قام بها أصحاب المشاريع الخاصة المحليون. وإدراكاً من السلطات العامة الإقليمية بأن هذه الإجراءات يمكن أن تساعد على تعزيز المرافق الثقافية وتشجيع العمالة وتعزيز السياحة، قامت هي الأخرى بدعم هذه العملية ولكن بشكل غير رسمي (URBACT, 2011).

زاي - إدارة تجديد المناطق الطرفية الحضرية

٢٥٠- تظهر المناطق الطرفية في أجزاء مختلفة من النسيج الحضري. ويمكن أن توجد في كل مكان، وليس فقط خارج حدود المدينة أو المنطقة المتروبولية. وفي الوقت الحاضر، كثيراً ما تتسم المناطق الطرفية بجوانب متعددة من التهميش. ويتسبب النمو المطرد للتوسع الحضري، بالاقتران مع تزايد تطلعات عامة الناس واستمرار فترة الركود الاقتصادي التي تجتاح أجزاء كثيرة من منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا، في تطبيق مزيد من الضغط على المدن لتكون قادرة على المنافسة وشاملة للجميع وتتسم بالكفاءة وصالحة للعيش فيها. ويلزم وضع آليات ذكية وفعالة للحوكمة لتسهيل تجديد المناطق الطرفية، ويشكل الأخذ بنُهُج قائمة على أساس المناطق وتحديد مجالات العمل الرئيسية شرطين مسبقين أساسيين للتخطيط في هذه المناطق، مع اتخاذ إجراءات من بينها ما يلي: الاستثمار في تجديد وإعادة تشكيل الأماكن العامة؛ وتحديد النهج الموجهة نحو المشاريع لتعزيز المبادرات المتعلقة بالإدماج الاجتماعي؛ وتنفيذ المشاريع والأنشطة التي تحفز الاقتصادات المحلية، مما يشجع المناطق الطرفية بوصفها مولدات لفرص العمل.

٢٥١- ويُعدّ تنشيط الأحياء مسألة مثيرة للقلق منذ أمد بعيد، ولا سيما في المناطق الطرفية. فقد أدت الآثار المترتبة على العولمة والأزمة الاقتصادية الأخيرة إلى فقدان الصناعات التقليدية، الأمر الذي أثر تأثيراً قوياً على أحياء كثيرة بفصلها عن الاتجاه العام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

٢٥٢- ووضعت بلدان أوروبية كثيرة سياساتها الخاصة لتعزيز تنشيط (إحياء/تجديد/إعادة تأهيل) الأحياء في محاولة لعكس مسار هذه الاتجاهات، بدعم من برامج على مستوى الاتحاد الأوروبي (مثل مبادرتي المناطق الحضرية الأولى والثانية (Urban I and II)، وبرنامج URBACT للتنمية الحضرية المتكاملة المستدامة، ومبادرة INTERREG). وقد نشأ أحد عوامل التغيير الهامة في قرار الاتحاد الأوروبي بإحياء النهج القائم على أساس المناطق في عام ٢٠٠٩، من خلال وضع:

> ”سياسة قائمة على المكان تكون بمثابة استراتيجية طويلة الأجل تهدف إلى التصدي للقصور المستمر في استغلال الطاقات الكامنة والحد من الإقصاء الاجتماعي المستمر في أماكن محددة، عن طريق التدخلات الخارجية والإدارة المتعددة المستويات. وهي تعزز المعروض من السلع والخدمات المتكاملة المعدلة لتلائم السياقات، وتحفز التغييرات المؤسسية. وفي أي سياسة عامة قائمة على المكان، تعتمد التدخلات العامة على المعارف المحلية، ويمكن التحقق منها وإخضاعها للفحص الدقيق، مع أخذ الصلات القائمة بين الأماكن في الاعتبار“ (Barca, 2009, p. VII).

٢٥٣- ويمثل الأخذ بنهج قائم على المنطقة، وإنشاء أفرقة دعم محلية من جهات فاعلة متعددة، وتصميم استراتيجيات محلية متكاملة، المكونات اللازمة للحصول على نتائج إيجابية في جهود إعادة تنشيط الأحياء التي تعاني من أزمة. وكذلك فالتكامل الأفقي والرأسي (وكذلك التكامل بين الجهات الفاعلة المتعددة وصناديق التمويل) تمثل شروطاً مسبقة من أجل إحياء الأحياء المحرومة. وفي هذا السياق، من المهم تحقيق التمكين والمشاركة النشطة على الصعيد المحلي، ويتمثل التحدي الرئيسي في تحفيز السكان المحليين على الاضطلاع بدور نشط في تحسين أحيائهم (Potz, 2011). وفيما يتعلق بتجديد المناطق الحضرية، يمكن استخدام مجموعة كاملة من أدوات السياسة العامة، بما يشمل وضع نظم ضريبية وأدوات مالية لحفز الاستثمار المحلي، ووضع قواعد للتخطيط، وإقامة برامج إنمائية تقدم إعانات مالية لأنشطة محددة، ووضع سياسات محددة تشجع الأخذ بنهج متكامل، أو آليات لمشاركة عامة الناس تشمل خطط العمل القائمة على المناطق(٧٦).

٢٥٤- وتواجه بلدان اللجنة الاقتصادية لأوروبا التحدي المتمثل في إيجاد التوازن بين مجالين مستقلَين تقليدياً - هما السلامة في حالات الكوارث الصناعية وتخطيط استخدام الأراضي، بهدف التقليل إلى أدنى حد من الخطر على السكان والبيئة. ويمثل الطابع القوي المتعدد التخصصات لهذا التحدي، الذي يجمع بين السلامة الصناعية، وحماية البيئة، والحوكمة المحلية، والتنمية الاجتماعية-الاقتصادية، مشكلة معقدة في مجالي السياسات والإدارة. ويشكل الفصل الصحيح بين المنشآت والهياكل الأساسية والمستوطنات السكنية في المناطق الصناعية عاملاً رئيسياً من عوامل الوقاية يجب أن يؤخذ في الاعتبار في سياسات التخطيط.

٢٥٥- وفي عام ٢٠١٢، كان شخص من بين كل أربعة أشخاص أوروبيين (١٢٤ مليون نسمة) معرضاً للخطر بسبب الفقر أو الإقصاء الاجتماعي. فمع ازدياد الفقر، يزداد تركز الفقر الحضري في المناطق المحرومة. ومن ناحية

(٧٦) انظر Weeber and others, 2011: (أ) إشراك المواطنين وأصحاب المصلحة المحليين؛ (ب) إشراك مختلف الإدارات البلدية وخبرائها؛ (ج) إنشاء منبر للمشاركة في التشخيص والتخطيط والرصد والتقييم؛ (د) تحسين التنسيق والتكامل بين المسؤوليات المختلفة والتوصل إلى اتفاقات على مستوى الأحياء والمدن.

أخرى، فالتدخلات القائمة على المناطق، التي تركز على مناطق جغرافية (محرومة) محددة، تمثل في الأساس سياسات قائمة على المكان. وهي لا تركز على الأفراد، وإنما على وحدة جغرافية محددة، غالباً ما تكون حياً من الأحياء. وعادة ما تشمل هذه تدخلات للتجديد المادي والاجتماعي، من قبيل التدابير ''الملموسة'' (برامج لإعادة الهيكلة أو التحديثات المادية) في مجالات محددة (مثل الهدم والهياكل الأساسية الجديدة وتجديد المساكن، وما إلى ذلك) والتدابير ''غير الملموسة''، من قبيل تعزيز المهارات ورأس المال الاجتماعي وبناء قدرات الناس (مثل الإدماج في سوق العمل، والبرامج التدريبية، والمهرجانات المحلية، وما إلى ذلك). ويتمثل الهدف الرئيسي لهذه التدخلات في تحسين صلاحية هذه الأحياء للعيش فيها وتحسين أحوال سكانها المحليين.

الإطار ٢٦

ممارسة فضلى: تجديد مستوطنات مجمعات الشقق العصرية – مشروع RE–Block

مشروع RE–Block هو مشروع لتبادل المعلومات والممارسات الجيدة، يموله برنامج URBACT II للتنمية الحضرية المستدامة وهو مؤلف من ١٠ مدن شريكة في جميع أنحاء أوروبا، ويهدف إلى تعزيز الكفاءة في تجديد البنايات السكنية الشاهقة، لجعلها أكثر جاذبية، وتحسين نوعيتها البيئية، مع إيجاد نهج متكامل مصمم خصيصاً لمكافحة الفقر، وكل ذلك من خلال تعريف المبادئ التوجيهية للحوكمة الحضرية (الذكية) لتجمعات الشقق السكنية.

والدروس المستفادة من خلال مشروع RE–Block هي أن هناك حاجة للإصرار على نماذج السياسات التي تروج لاتباع ''نهج إقليمي متكامل''؛ وأنها ينبغي أن تكون قائمة على أساس المناطق؛ وأنها ينبغي أن تكون في سياق إطار استراتيجي محكم شامل متسق على نطاق حضري أو متروبولي. وتحدد نظم الحوكمة وأدوات السياسات الخاصة ببرنامج URBACT التي روج لها مشروع RE–Block نهجاً مختلفاً للتخطيط لاتباعه في المدن الشريكة. وعلى الرغم من الاختلافات في خلفيات الحكم، فإن مناطق البنايات السكنية تشترك في مجموعة من المشاكل المشتركة بصرف النظر عن التوجهات الأوروبية ورؤوس الأموال الاجتماعية والإقليمية المحلية. ولا بد من مواجهة التحديات التالية:

(أ) العزلة (المادية والاقتصادية والثقافية) لمستوطنات البنايات السكنية؛

(ب) وجود ظواهر متعددة للحرمان؛

(ج) تعطل الهياكل الأساسية والمرافق في كثير من الأحيان عن العمل وتشغيلها باهظ التكلفة (عدم الكفاءة في استخدام الطاقة)؛

(د) حاجة الأماكن العامة إلى إعادة تصميم وإعادة صياغة وظائفها؛

(هـ) وجود نسبة مئوية مرتفعة للبطالة والسكان غير جاهزين لسوق العمل.

والمسألة ليست مجرد مسألة تطبيق الحوكمة الذكية في هذه المناطق، وإن كان ذلك شرطاً ضرورياً. فيجب أيضاً أن يعاد النظر بقوة في نهج السياسات العامة. وثمة حاجة إلى الاستثمار المستمر، بل وربما أيضاً إلى البدء في التفكير في حلول جذرية، ووضع نماذج مختلفة تماماً للاحتياجات السكنية المعاصرة في هذه المناطق.

حاء – الأخذ بالنهج الابتكارية العامة والخاصة والاجتماعية

٢٥٦- يتيح التخطيط الاستراتيجي المعزز للحكومات المحلية أن تدير المدن بشكل أفضل، وأن تجعل النمو الحضري أكثر استدامة، وأن تحسن تقديم الخدمات العامة. بيد أن الفوائد المحتملة للتخطيط والحوكمة الرشيدة لا تصبح ملموسة إلا إذا خضعت السلطات المحلية للمساءلة أمام العامة. وينبغي تعزيز الإدارة من خلال المشاركة الديمقراطية في مجالات من قبيل ما يلي: إشراك عامة الناس في تخطيط المدن؛ وتهيئة الفرص مع الحفاظ على التماسك الاجتماعي؛ وتشجيع الابتكار كمحرك للاستدامة الاقتصادية؛ وتحسين التصميم الحضري من أجل تعزيز

الهوية الحضرية. وعندما يشعر الناس أن الحي والمدينة ملك لهم، يصبحون أكثر استعداداً للتعبير عن اهتمامهم وشواغلهم ويشاركون في العمل بصددها (أي تحقيق السلامة).

٢٥٧- وتعد الشراكات أحد مظاهر الحوكمة المعاصرة الأكثر شيوعاً التي تُشكَّل لتدوم وتستقر وتأخذ طابعاً رسمياً، حيث تتبادل الجهات الفاعلة الموارد، وحيث يكون هناك نوع من تشاطر المسؤولية عن النتائج (Roiseland, 2010 apud Grisel and van der Wart, 2011). وكثيراً ما تُعتبر تعاوناً بين القطاعين العام والخاص. بيد أن إشراك قطاع ثالث، مثل المنظمات الخيرية أو التي لا تستهدف الربح، يمكِّن أيضاً الوكالات العامة من الأخذ بنهج استراتيجي أكثر شمولاً في عملها. وبناءً عليه، تتعلق الشراكات بتنفيذ برامج التجديد، وهي تؤدي دوراً أساسياً في الحوكمة المحلية للمجتمعات المحلية (SURE Baseline Study). ولذلك ينبغي أن يُنظَر إلى الشراكة على أنها توفر مزيجاً من أساليب الحوكمة المختلفة من خلال الشراكات القائمة على التبادل، والشراكات القائمة على الاختيار المشترك (co-opting) (المتسمة بالقيادة والنظام)، والشراكات المؤسسية والترتيبات المبرمة على طراز الشبكات (Roiseland, 2010 apud Grisel and van der Wart, 2011).

طاء – الاستنتاجات

٢٥٨- شهدت الفترة منذ عام ١٩٩٦، وفي جميع أنحاء المنطقة، ازدياد أهمية الحكومات المحلية العاملة على وضع نظم التنمية الحضرية المستدامة إلى جانب المستويين الوطني والإقليمي للحكومة.

٢٥٩- ومع تغير النظم الاقتصادية وتصديها لآثار الأزمة المالية، ومع إعادة هيكلة المالية العامة، تتزايد أهمية القطاع الخاص ودوره في تنفيذ برامج الحوكمة الحضرية، لا سيما الإسكان والنقل ونظم الهياكل الأساسية الأخرى. وقد تيسر هذا التغيير بفضل تزايد أهمية نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والبيانات الضخمة، ولكن تلك النظم أثارت تحديات فيما يتعلق بحماية الجمهور وأمنه نتيجة لذلك.

٢٦٠- وتتزايد أهمية وضع نظم الحوكمة التي تناسب المستويات المختلفة للحكومة، سواء الوطنية أو الإقليمية أو المحلية. وأصبحت أهمية نظم الحوكمة على مستوى المناطق المتروبولية والمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم اتجاهاً ناشئاً منذ مؤتمر الموئل الثاني. ويتعين على هذه النظم أن تتسع لتشمل تعاريف جديدة ومستجدة للمناطق الطرفية في المدن، وأن تشمل أيضاً الأحياء، وفي هذا السياق، وتتزايد أهمية وفعالية الدور الذي تؤديه منظمات القطاع الثالث في تعزيز مشاركة عامة الناس وفي رصد استخدام البيانات لما فيه مصلحتهم وبالنيابة عنهم.

٢٦١- وأخيراً، من الأهمية بمكان أن يجري تنسيق أنظمة الحكم بين المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، وبين فرادى الجهات الفاعلة على مختلف المستويات، وأن تُعرَض بشفافية على الجمهور من خلال التنسيق الرأسي والأفقي لشبكة الحكم في إطار متكامل بصورة متبادلة، من أجل تعزيز التنمية الاقتصادية المستدامة المنصفة، وتعزيز نوعية جيدة للحياة في المدن.

سابعاً – الاستنتاجات والاتجاهات الناشئة

٢٦٢- يوجد اتجاه نحو التوسع الحضري في جميع أنحاء المنطقة منذ عام ١٩٩٦. ويُلاحَظ هذا الأمر بصفة خاصة في أمريكا الشمالية، حيث يعيش في المدن أكثر من ٨٠ في المائة من سكان كندا والولايات المتحدة. وهذه الأرقام أقل بروزاً في أوروبا (الاتحاد الأوروبي والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة) حيث النسبة ٧٧ في المائة، وكذلك في بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى.

٢٦٣- وفي جميع المناطق دون الإقليمية الأربع، يظهر توجه نحو التركز الحضري، أي أن تتركز نسبة كبيرة جداً من سكان الحضر في تجمعات من المدن الناجحة. وهذا التوجه أكثر انتشاراً في أمريكا الشمالية، حيث يتركز أكثر من ٧٠ في المائة من مجموع السكان في حوالي ١٠ مناطق من ''المدن السوبر''. وهذه في الغالب تقع على الساحلين الشرقي والغربي، والحدود الجنوبية لحوض البحيرات الكبرى، وساحل فلوريدا. وفي بلدان المنطقة دون الإقليمية لأوروبا الشرقية، بما في ذلك الاتحاد الروسي والقوقاز وآسيا الوسطى، توجد ظاهرة مماثلة، حيث يتركز جزء كبير من السكان في تجمعات للمدن تمتد من مِنسْك إلى سانت بطرسبرغ وحتى موسكو بمحاذاة اتجاه الشمال إلى إيكاترينبرغ وأستانا وأومسك ونوفوسيبيرسك، وبمحاذاة اتجاه الجنوب إلى روستوف وتبليسي وباكو وطشقند وألماتي. ويقع كثير من هذه المدن على طول حوض المنظومة النهرية الفولغا-الدون.

٢٦٤- وفي أوروبا، أيضاً، تتركز المدن على طول المنطقة المقوسة (''الموزة الدينامية'') الممتدة من وسط انكلترا مروراً بلندن وراندشتات وحوض باريس ومنطقة نهر الرور، إلى المدن الرئيسية في سويسرا وفي ميلانو وتورينو في شمال إيطاليا. بيد أن التركز في أوروبا أقل انتشاراً إلى حد ما، بالنظر إلى السياسة الإقليمية التي روجت لها المفوضية الأوروبية والحكومات الوطنية من أجل ضمان توزيع السكان على نحو أكثر تفرقاً.

٢٦٥- وفيما عدا هذه التجمعات الحضرية الرئيسية، توجد مدن أصغر حجماً وأكثر بعداً وأقل حظاً. فهي أقل جاذبية للمهاجرين الوافدين بسبب افتقارها إلى المزايا والفرص الاقتصادية السائدة في تجمعات المدن السوبر، كما أنها تواجه الخطر المزدوج المتمثل في فقدان سكانها من الشباب الناشط اقتصادياً لصالح التجمعات الحضرية الناجحة. وتؤجج ديناميات الشيخوخة والهجرة هذا التفاوت، شأنها في ذلك شأن الآثار الناجمة عن اقتصاد المعرفة والثورة الرقمية.

٢٦٦- ولئن كان التركز الحضري المتمثل في النسب المتزايدة للناس الذين يعيشون في المدن اتجاهاً سائداً في جميع أنحاء المنطقة، فإن الزحف الحضري العشوائي اتجاه سائد هو الآخر. فعلى سبيل المثال، يمثل حساب التغير في نصيب الفرد من استخدام الأراضي على مر الزمن مؤشراً هاماً لكفاءة استخدام الأراضي ومُدخلاً حيوياً للتخطيط المكاني. وتشير الأعمال الأخيرة التي اضطلع بها موئل الأمم المتحدة إلى أن نصيب الفرد من استخدام الأراضي في المنطقة يساوي تقريباً ضعف المتوسط العالمي، وأكثر من ثلاثة أضعاف المتوسط في أفريقيا أو غرب آسيا، وهي نسبة استمرت على مر الزمن. ومن المرجح أن التوصل إلى حل للعلاقة العكسية بين الكثافة السكانية والزحف الحضري سيظل يمثل مشكلةً في جميع أنحاء المنطقة في العقود القادمة[٧٧].

٢٦٧- وتبين الاتجاهات التي ظهرت في السنوات العشرين الأخيرة تسلسل دورات المدن، كما يلي:

(أ) دورة التركز الحضري و''المدن السوبر'': تفوز في الاتجاه نحو التوسع الحضري المدن التي استطاعت أن تحقق أقصى استفادة من الفرص التي هيأها اقتصاد المعرفة والثورة الرقمية، من خلال المستويات الأعلى للتعليم والقرب من المدن المماثلة. وقد عزز النقل القصير المدى الروابط بين تجمعات المدن المذكورة وعزز من كتلتها الحرجة، على حساب تكوين المزيد من المدن المعزولة؛

(ب) الدورة الديمغرافية: تهيئ شيخوخة السكان فرصاً اقتصادية للمهاجرين في تجمعات المدن الناجحة. وهذا ينشئ المزيد من التحديات للمدن المعزولة، فقلة الفرص الاقتصادية تعني أنها أقل جاذبية للمهاجرين. وهذا يؤدي أيضاً إلى تناقص عدد السكان الأصليين الناشطين اقتصادياً الذين يبحثون عن عمل في تجمعات المدن الناجحة؛

(٧٧) UN-Habitat, Urban Expansion Programme, 2016, New York University, and the Lincoln Institute of Land Policy (موئل الأمم المتحدة، برنامج التوسع العمراني، ٢٠١٦، جامعة نيويورك، ومعهد لينكولن لسياسات الأراضي).

(ج) المدن المنكمشة: تؤدي الهجرة الخارجية من المدن إلى انخفاض في القاعدة الضريبية للمدينة. وهذا يسفر بدوره عن شغور الأراضي والمباني، ويؤدي إلى وجود هياكل أساسية تتجاوز قدرة المدينة على الإنفاق عليها؛

(د) مدن الزحف العمراني: يتنافس الطلب على الأشكال الجديدة للعمران على أطراف المدن مع الوظائف الموجودة في المناطق الحضرية الأساسية. وهذا بدوره يؤدي إلى نظام غير مجدٍ للنقل يعتمد على السيارات، ويتسبب في اندماج المناطق الحضرية حين تقع المدن بالقرب من بعضها؛

(هـ) المدن الصناعية: أعاد الاقتصاد الصناعي تشكيل المدن والمناطق من خلال التنمية وإعادة التنمية، لينشئ أساليب وأشكالاً للحياة تختلف عن الاقتصادين الزراعي والتجاري. فقد أعاد التصنيع التحويلي تنظيم الوصول إلى المواد والأسواق، وأنشأ شبكات النقل وضَبَطها، واجتذب أعداداً كبيرة من العمال إلى المدن، وأرسى نظماً صارمة للأعمال، تتجسد في أنماط التنظيم المكاني والاجتماعي؛

(و) مدن المعرفة: طرح اقتصاد المعرفة ظروفاً جديدة للإنتاج الاقتصادي والمتطلبات الاجتماعية والمؤسسات الثقافية. والمعارف بوصفها قدرة إنتاجية ليس لها متطلبات مكانية بخلاف التجمعات الموجودة حول الجامعات والمجمعات العلمية والأوساط الثقافية. وهذا يشجع ديناميات التكتلات الاقتصادية، وأدى من ناحية أخرى إلى ظهور ''المكان'' من جديد – أي مدينة الشوارع والساحات والمحطات والأحياء، يدعمه ''اقتصاد الخبرات المعاشة'' من المقاهي والمطاعم ودور السينما وقاعات العرض والأماكن الثقافية ومراكز التسوق؛

(ز) المدن المتضامة: أسفرت اقتصادات المعرفة، التي تقوم جزئياً حول الجامعات، عن إيجاد سوق عمل فعال يدعم بدوره شكلاً مكثفاً من أشكال العمران معد للاستخدامات المتعددة للعمل والسكن وتجارة التجزئة والأغراض الثقافية. ويدعم هذا الشكل والمزيج شبكة مواصلات عامة متكاملة وفعالة، كما يدعم تقديم الخدمات العامة بكفاءة.

٢٦٨- ويستحق مفهوم واحد، هو المدينة المتضامة مزيداً من التوضيح، فهو باعتباره أداة من أدوات الحوكمة الوطنية والمتروبولية، يهيئ الفرصة لبحث الإمكانات التي تتيحها اقتصادات المعرفة والتكنولوجيا الرقمية. وينطبق بنفس القدر على التجمعات المركَّزة للمدن وعلى فرادى المدن الأصغر حجماً والأكثر بعداً.

٢٦٩- السكن والتنقل في المناطق الحضرية ووسائل النقل العام: تتسم كيفية تخطيط المدن وتطويرها، وكيفية تنسيق السكن والتنقل في المناطق الحضرية وحركة المرور ووسائل النقل العام، بأهمية بالغة لتهيئة بيئة صحية ونمو مستدام وحياة جيدة النوعية للمواطنين. فالمجتمع المستدام يجب ألا يخلق الحواجز، ويجب أن تُبنَى المدينة والمجتمع المحلي معاً. ويلزم اتباع نهج متكامل للتخطيط بحيث يجري تخطيط النقل العام جنباً إلى جنب المساكن الجديدة.

٢٧٠- المدن الذكية: تتعلق المدن المستدامة والمدن الذكية في جوهرها بتنفيذ النظم التقنية، والربط بالإنترنت وإتاحة الوصول إلى التكنولوجيا. وقد تتعلق بالتحكم عن بُعْد والرصد وقراءات القياس، مثلاً للطاقة ونظام المرور والنقل العام ونظم المياه والصرف الصحي، ولكنها تتعلق أيضاً بإعطاء المعلومات للمواطنين ليتمكنوا من اتخاذ قرارات أكثر مراعاة للبيئة. وتتعلق طريقة العمل بنظام مترابط، مثلاً، بإيجاد نظام من الحلول المتكاملة للتنمية الذكية، والطاقة، والنفايات، والنقل، وحلول وسائل النقل العام، وما إلى ذلك. وعندما يجري تخطيط مناطق سكنية جديدة أو تحديث مناطق سكنية قديمة، سيهيئ ذلك فرصاً للسكان لكي يعيشوا على نحو أكثر استدامة وأكثر مراعاة للبيئة.

٢٧١- الإدماج الاجتماعي والقضايا الجنسانية: تتعلق التنمية الحضرية المستدامة أيضاً بالإدماج الاجتماعي. فالتوسع الحضري يؤثر على المساواة بين الجنسين، وعلى توافر السكن الملائم والميسور التكلفة، والصحة العامة والرفاه، ولا سيما للأطفال وللعدد المتزايد من المواطنين المسنين. وهذه التحديات هائلة، وتستدعي اتباع نهج منسق. وتتسم المساواة بين الجنسين بالأهمية أيضاً في التنمية الحضرية المستدامة. فالأمر يتعلق بحقوق النساء والرجال والفتيان والفتيات، والفرص المتاحة لهم لكي يعيشوا حياة يومية فعالة. وهذا ينطبق أيضاً على توسيع نطاق حلول النقل العام الجيدة، لأننا نعرف من واقع دراسات مختلفة أن النساء بصفة عامة يستخدمن وسائل النقل العام أكثر من الرجال. والمساواة بين الجنسين تتعلق أيضاً بحق جميع الشعوب في الشعور بالأمان في المناطق الحضرية. فقد تكون الشوارع والأماكن العامة، في الوقت الراهن، مصممة بطريقة من شأنها أن تخلق شعوراً بعدم الأمن، مثل ضعف الإضاءة.

٢٧٢- وتتميز المدن المتضامة بأنماط عمرانية مكثفة ومتقاربة، ومناطق حضرية مترابطة بنظم النقل العام، وإمكانية الحصول على الخدمات والوظائف المحلية (مسرد مصطلحات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، صفحة ١٥). وهي عبارة عن مناطق حضرية عملية، أي وحدات اقتصادية عاملة، تتميز بوجود ''منطقة حضرية مركزية'' كثيفة السكان، و''منطقة خلفية'' يتكامل فيها سوق العمل ونظام النقل مع ''المنطقة الحضرية المركزية''.

٢٧٣- وقد تطور مفهوم المدن المتضامة واتسع نطاقه من مجرد كونه سياسة لاحتواء الاحتياجات الحضرية، وذلك من أجل حماية البيئة الطبيعية والزراعة من التنمية الحضرية. وتوسع ذلك تدريجياً ليشمل طائفة واسعة من الأهداف – من بينها توفير الطاقة وتحسين نوعية الحياة وصلاحية المدن للعيش فيها – وأصبح يمثل سياسة متعددة الأبعاد لدعم طائفة واسعة من أهداف الاستدامة الحضرية وتحقيق الاستدامة الحضرية وفقاً لأهداف التنمية المستدامة التابعة للأمم المتحدة (المرجع نفسه، صفحة ١٩). ويُمكن أيضاً أن ينظر إليها كوسيلة لحماية البيئة عن طريق التحكم في النمو.

٢٧٤- وبينت بحوث أجرتها مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن استراتيجية المدن المتضامة يمكن أن تُستَخدَم أيضاً للإسهام بشكل إيجابي في النمو الاقتصادي. ومن ثم فهي تنطوي على الإمكانيات الاقتصادية فضلاً عن الفوائد البيئية من حيث الانبعاثات وأخذ الأرض. وهي أيضاً بمثابة استجابة مدروسة جيداً للمطالب الاقتصادية والاجتماعية الناشئة عن اقتصاد المعرفة في القرن الحادي والعشرين. وبما أن النمو الاقتصادي والحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون أمران أساسيان في جداول أعمال السياسات الوطنية، فمن المهم للغاية لمقرري السياسات على الصعيد الوطني أن يفهموا الإمكانات التي تنطوي عليها سياسات المدن المتضامة، وأن يدرجوها، حسب الاقتضاء، في السياسات الحضرية الوطنية (OECD, p. 20).

٢٧٥- ومن الناحية البيئية، فإن المسافات الأقصر داخل المناطق الحضرية والاعتماد الأقل على السيارات يسهمان في التقليل من استهلاك الطاقة وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون. فالمدن المتضامة تحفظ الأراضي الزراعية والتنوع البيولوجي الطبيعي الكائن حول المناطق الحضرية على نحو لولاه لضاعت دون رجعة. وهي تهيئ فرصاً لإقامة الروابط الحضرية–الريفية وإنشاء نظم الأغذية المستدامة في المناطق الحضرية. فأماكن الزراعة القريبة تشجع على استهلاك الأغذية المحلية وتقلل المسافة التي تقطعها الأغذية، مما يساعد أيضاً على تخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون. ومن الناحية الاقتصادية، يمكن للمدن المتضامة أن تزيد من كفاءة الاستثمار في الهياكل الأساسية وتقلل من تكاليف الصيانة، لا سيما بالنسبة للنظم من قبيل النقل والطاقة وإمدادات المياه والتخلص من النفايات.

٢٧٦- وتوفر المدن المتضامة للسكان إمكانية الوصول بسهولة أكبر إلى مجموعة متنوعة من الخدمات وفرص العمل المحلية. وعلاوة على ذلك، يقال إن الكثافة العالية، مقترنة بوجود مجموعة متنوعة من الوظائف الحضرية، تُحفِّز انتشار المعرفة، ومن ثم النمو الاقتصادي.

٢٧٧- ويمكن أيضاً القول إن المدن المتضامة تولد احتياجات جديدة مراعية للبيئة لتعزيز التنمية التكنولوجية والابتكار وحفز النمو. فعلى سبيل المثال، سيتطلب تقليل الاعتماد على السيارات إيجاد أنواع جديدة من الهياكل الأساسية ووسائل النقل المراعية للبيئة، مثل القطارات الخفيفة، وركوب الدراجات. وتوجد أيضاً منافع اجتماعية، فاختصار المسافات المقطوعة على نظم النقل العام يعني انخفاض تكاليف التنقل. وهذا ييسر قدرة الأسر المعيشية المنخفضة الدخل على التنقل والسفر. ويسهم وجود الخدمات والوظائف المحلية على مسافات قريبة في الارتقاء بنوعية الحياة.

٢٧٨- ومع ذلك، يتطلب مفهوم المدينة المتضامة مزيداً من التنسيق العام في مجال التنمية الحضرية ويستلزم التكامل في تخطيط السياسات. وهناك أهمية أساسية لبناء القدرات في المجالات العامة والخاصة التي تتعامل مع إدارة استخدام الأراضي والتخطيط الحضري، من أجل تحقيق الأهداف والنتائج الإيجابية المذكورة أعلاه. وتوجد آثار سلبية محتملة تتعلق بالكثافات السكانية الأعلى، واختناق حركة المرور، وتلوث الهواء، وتيسر تكاليف السكن، وكلها تؤثر على نوعية الحياة، بما في ذلك تكوّن جزر الاحترار الحضرية وارتفاع الطلب على الطاقة في المناطق السكنية الكثيفة المباني. وقد تكون المدن المتضامة أكثر عرضة للكوارث الطبيعية، مثل الزلازل والفيضانات والحرائق. ويتعين إيلاء الاهتمام للتخفيف من أوجه ضعفها، لجعلها قادرة على الصمود في مواجهة المخاطر المختلفة المرتبطة بالكوارث الطبيعية.

٢٧٩- ويمكن لسياسات المدن المتضامة أن تساعد على تحقيق البيئة الاقتصادية والفوائد الناجمة عن النمو الأخضر. فالقيمة الأساسية للمدن المتضامة هي قدرتها على إدماج أهداف السياسة الحضرية، مثل مقومات البقاء الاقتصادي والبيئة والاستدامة والإنصاف الاجتماعي، والموازنة بينها وبين احتياجات المناطق الريفية المحيطة بها. وتربط سياسات المدن المتضامة بين هذه الأولويات، بدلاً من التعامل مع كل منها على حدة، أو بطرق تجعل إحداها تستبعد الأخرى. وهي قادرة، على وجه الخصوص، على معالجة الأهداف الاقتصادية والبيئية في آن واحد، دون مقايضات كبرى، إذا كانت السياسات مصممة ومنفذة بشكل جيد (OECD, p. 21).

٢٨٠- وقد سار إعداد هذا التقرير الإقليمي للموئل الثالث بشأن الإسكان والتنمية الحضرية في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا في حلقة كاملة. فجميع الأدلة المستمدة على مدار السنوات العشرين الماضية منذ مؤتمر الموئل الثاني، تشير في الواقع إلى أن القرن الحادي والعشرين سيكون قرن المدن. بيد أننا نستطيع أن نمضي إلى أبعد من ذلك، ونقول إن القرن الحادي والعشرين، بالنسبة لمنطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا أو ما يسمى بالنصف الشمالي للكرة الأرضية، ينبغي أن يصبح قرن المدن المتضامة المتكاملة القادرة على الصمود.

المراجع

Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis and A.C. Lembke (2014). What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries. OECD Regional Development Working Papers, 2014. Paris: OECD Publishing.

American Planning Association (2015). "Great Places in America: Public Spaces – Millennium Park", available from https://www.planning.org/greatplaces/spaces/2015/millenniumpark.htm.

Armour, Tom (2016). "Green Infrastructure – Responding to climate change and adapting cities", *Growing Awareness – How green consciousness changes perceptions and places*. Edinburgh: RIAS.

Brunet, Roger (1973).

CER (2014): Increasing Energy Efficiency of Buildings in Uzbekistan. Directions for Reforms and Expected Outcomes. Available from http://www.cer.uz/upload/iblock/1b8/wkkcltylghzjresstz%20vvxtqodeugwgmtdpnkijabmcuabxaezjkvtoew%20idapedgxhemc%20cj%20aapgmbgzfzbcvfltoojmei4.pdf .

Clark, Greg (2015.) "Future of Cities: Small Cities, Big Challenges", available from http://jllblog.com/cities/2015/04/15/future-of-cities-small-cities-big-challenges/.

Conti, G., R. De Amicis, M. Ford, P. Elisei and D. Patti (2012). "i-SCOPE – Interoperable Smart City Services through an Open Platform for Urban Ecosystems." Schwechat, Austria.

Cooke, P. and K. Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.

ECE (2009). *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. United Nations publication, Sales No. E.09.II.E.9.

ECE (2012). Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges. Available from http://www.unece.org/index.php?id=29875.

ECE (2013). Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the ECE Region. Geneva. Available from www.unece.org/index.php?id=32606.

ECE (2015). Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges. ECE, Geneva. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf.

ECE (2015a). Press Release: ECE study on social housing finds that securing financing for the provision of affordable housing is a key challenge in the region. Available from http://www.unece.org/?id=41051.

European Commission (2011). Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2012). Staff Working Document: Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. Available from http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf.

European Commission (2015). Homelessness. Available from http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en.

European Environment Agency (1999). Environment in the European Union at the turn of the century.

European Environment Agency (2010). Driving forces that shape environmental futures in the Western Balkans, Environmental trends and perspectives in the Western Balkans. Available from www.eea.europa.eu/publications/western-balkans.

European Environment Agency (2014). Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units. Federal Register 79 (18 June 2014), available from https://www.federalregister.gov/articles/2014/06/18/2014-13726/carbon-pollution-emission-guidelines-for-existing-stationary-sources-electric-utility-generating (accessed 9 January 2017).

European Environment Agency (2015). State of Environment Report. Available from www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary.

European Environment Agency (2015a). “Urban systems”, available from www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/urban-systems.

European Environment Agency (2015b). “Air quality in Europe – 2014 report”, available from www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014.

European Observatory on Homelessness (2014). Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, Feantsaresearch. Available from http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf.

Eurostat (2015). Electricity production, consumption and market overview. Available from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview.

Fernàndez Evangelista, G. and S. Jones (eds.) (2013). Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Available from www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf.

Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running and M.J. Scott (2007). North America. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.

Frey, William H. (2014). “A Population Slowdown for Small Town America. Brookings”, available from www.brookings.edu/opinions/a-population-slowdown-for-small-town-america/.

Future of Places (2015). Public Space in the New Urban Agenda. Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/02_Farell_Vital_Public_Spaces.pdf.

Garrett, B.L. (2015). “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, The Guardian, available from http://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action.

Gehl, J. (2013). Liveable Cities – for the 21st Century. Available from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/12_Gehl_Vital_Public_Spaces.pdf.

Glaeser, Edward (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. London: Macmillan.

Golubchikov, O. (2006). Interurban Development and Economic Disparities in a Russian Province, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, No. 4, pp. 478–495.

Golubchikov, O., A. Badyina and A. Makhrova (2014). The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring, *Urban Studies*, vol. 51, No. 4, pp. 617-633.

Golubchikov, O., A. Badyina, A. Makhrova and I. Brade (2015). Uneven Urban Resilience: The Economic Adjustment and Polarization of Russia’s Cities, *in* T. Lang, S. Henn, W. Sgibnev and K. Ehrlich (eds.) *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*, London: Macmillan.

Golubchikov, O. and A. Makhrova (2013). Faktory neravnomernogo razvitiya rosiyskikh gorodov, *Vestnik Moskovskogo Universiteta: Seriya Geografiya*, No. 2, pp. 54-60.

Housing Europe (2015). “The State of Housing in the European Union 2015: A Housing Europe Review”, available from http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015.

IOM (2015). World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility. Available at www.iom.int/world-migration-report-2015.

JRC 2015 GHSL Grid V1.

JRF (2013). The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review. Joseph Rowntree Foundation, London. Available at: https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf.

Kantor, P. (2012). Assessing the Governance Capacity of Metropolitan Areas: A Comparative Perspective. Paris.

Kasarda, J.D. and G. Lindsay (2012). *Aerotropolis – The Way We'll Live Next*. London: Penguin Group.

Kneebone, Elizabeth and Alan Berube (2014). *Confronting Suburban Poverty in America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kunzmann, K. (2009). Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc.

Madanipour, Ali (2011). *Knowledge Economy and the City – Spaces of Knowledge*. Routledge.

Martin, D. (2014). Reflections on the Integrated Territorial Approach in STATUS Practices, in Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems. P. Elisei (Ed.). Ljubljana: UIRS.

Melillo, J.M., T.C. Richmond, and G.W. Yohe (eds.) (2014). Highlights of Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment. U.S. Global Change Research Program, October 2014. Washington, D.C. Available from http://nca2014.globalchange.gov/downloads (Accessed 9 January 2017).

Mitchell, W.J. (1995). *City of Bits: Space, Place and the Infobahn*. Cambridge: MIT Press.

National Highway Traffic Safety Administration (2012). "Obama Administration Finalizes Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standards", available from http://www.nhtsa.gov/About+NHTSA/Press+Releases/2012/Obama+Administration+Finalizes+Historic+54.5+mpg+Fuel+Efficiency+Standards (accessed 9 January 2017).

OECD (2005). Building Competitive Regions: Strategies and Governance.

OECD (2013). The OECD Action Plan for Youth, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014). Metropolitan Governance Survey, 2014.

OECD (2015), International Migration Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. Available from http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm.

OECD (2015a). Governing the City – Policy Highlights.

One-Europe (2014). "Homeless people in Europe, Russia and Belgium with their own stories", available from http://one-europe.info/homeless-people-in-europe-russia-and-belgium-with-their-own-stories.

Partnership for Sustainable Communities (2013). Leveraging Partnership Programs. Washington D.C. PSC, July 2013. Available from http://www.sustainablecommunities.gov/sites/sustainablecommunities.gov/files/docs/HUD-partnership-07-19-2013.pdf (accessed 9 January 2017).

Porta, S. (2014). Public spaces, resilience and urban prosperity: an evolutionary approach to urban development. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/05_Porta_Vital_Public_Spaces.pdf.

Regional Environmental Center (2006). Environmental Snapshot of South Eastern Europe. REReP Country Profiles.

Rudenko, L. (2013) Glavnye tendentsii razvitiya gorodov Ukrainyk*in* L. Rudenko (ed.) *Izmeneniya Gorodskogo Prostranstva v Ukraine*. Kiev: Referat.

Saliez, F. (2015). "Public Space and Sustainable Urban Development", available from www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/01_Saliez_Vital_Public_Spaces.pdf.

Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.

Smart Growth America (2015). Measuring Sprawl 2014 Report. Available from http://www.smartgrowthamerica.org/documents/measuring-sprawl-2014.pdf.

Suvorova, I. (2012). "Will the Small Cities of Russia Survive?" available from http://imrussia.org/en/economy/194-will-small-russian-cities-survive.

Torrens A. and A. Thompson (2012). The social impact of research conducted in Russell Group universities. *Russell Group Papers*, issue 3.

UN DESA, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352).

UN–Habitat (2011). Affordable Land and Housing in Europe and North America, UN-Habitat, Nairobi.

UN–Habitat (2012). A New Urban Agenda for the 21st Century, Habitat III Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Partners Consultation Paper.

UN–Habitat (2013). "Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity", available from http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/.

UN–Habitat (2013a). The State of European Cities in Transition 2013, UN–Habitat, Nairobi.

UN–Habitat (2015). "Housing at the centre of the 'New Urban Agenda'", available from http://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda/.

United Cities and Local Government (2008). Metropolitan Governance.

United Kingdom Green Investment Bank (2015). Smarter greener cities: Ten ways to modernise and improve UK urban infrastructure.

United Nations, 2015.

United Nations Development Programme (UNDP) (2007). Environmental Policy in South-Eastern Europe. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.22.e.pdf.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). A compendium of disaster risk reduction practices in cities of the Western Balkans and Turkey: A Review of Selected Cities Participating in UNISDR'S "Making Cities Resilient: My City is Getting Ready!" Campaign. Available from http://www.unisdr.org/files/39825_compendiumuploadpw.pdf.

United Nations Population Fund (2013). *Population Trends and Policies in the UNECE Region: Outcomes, Policies and Possibilities*. Vobecká, Jana, William P. Butz and Gerald Cirilo Reyes. Prepared by the International Institute for Applied Systems Analysis and the Wittgenstein Center for Demography and Human Capital at the request of the United Nations Population Fund.

United States Environmental Protection Agency (2012). 2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards. Federal Register 77. Available from www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-15/pdf/2012-21972.pdf (accessed 9 January 2017).

United States Environmental Protection Agency (2013). Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act, available from www.epa.gov/climatechange/endangerment/ (accessed 9 January 2017).

United States Environmental Protection Agency (2014). Regulatory Initiatives. Available from http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/regulatory-initiatives.html (accessed 9 January 2017).

United States Environmental Protection Agency (2014a). "Clean Water State Revolving Fund", available from http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm (accessed 9 January 2017).

United States of America, National Report for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 1 April 2015. Prepared by the United States Department of Housing and Urban Development.

United States Department of Housing and Urban Development (2014). *The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*. Available from https://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf.

United States Federal Emergency Management Agency (FEMA). Disaster Declarations. Available from https://www.fema.gov/disasters.

URBACT (2011). Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities.

Vasagar, J. (2012). “Privately owned public space: where are they and who owns them?”, The Guardian, available from http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/jun/11/ privately-owned-public-space-map.

WHO (2010). *Urban HEART – Urban Health Equity Assessment and Response Tool*. Kobe. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart/en/.

WHO (2011). *Health in the green economy: Health co-benefits of climate change mitigation — Housing sector*. Geneva. Available from http://www.who.int/hia/hgehousing.pdf.

WHO Regional Office for Europe (2010). Urban planning, environment and health. From evidence to policy action. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114448/E93987.pdf.

WHO Regional Office for Europe (2010a). “Protecting health in an environment challenged by climate change: European Regional Framework for Action”, available from http://www.euro.who.int/en/ health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/2010/protecting-health-in-an-environment-challenged-by-climate-change-european-regional-framework-for-action.

WHO Regional Office for Europe (2011). Environmental burden of disease associated with inadequate housing. Summary report. Copenhagen. Available in English from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/145511/e95004sum.pdf?ua=1 and in Russian at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/237843/Environmental-burden-of-disease-from-inadequate-housing-Rus.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2012). Environmental health inequalities in Europe. Assessment report. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/157969/e96194.pdf?ua=1 with the Russian summary at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/162528/EH-inequalities-in-Europe_ES_Russian.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2013). Physical activity promotion in socially disadvantaged groups: principles for action. PHAN Work Package 4. Final Report. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/185954/E96817eng.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2014). Health economic assessment tool (HEAT) for cycling and walking. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/HEAT.

WHO Regional Office for Europe (2015). Protecting health in Europe from climate change. Update of the evidence (forthcoming, update of http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/pre-2009/protecting-health-in-europe-from-climate-change).

WHO/UN–Habitat (2010): Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Iniquities in Urban Settings. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/ who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1.