الأمم المتحدة

الجمعية العامة

الوثائق الرسمية

ADDENDUM
Supplement No.8
(A/43/8)
6 June 1988
NEW YOURK

DIVISION LINGUISTIQUE
Section arabe de traduction
COPIE D'ARCHIVES
Prière de retourner
au bureau E. 4123

تقرير لجنة المستوطنات البشرية
عن أعمال دورتها الحادية عشرة

إضافة

الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١	٣
ثانيا - الأهداف والأساس المنطقي والمبادئ العامة	٢-٣٠	٣
ألف - الأهداف	٢-٦	٣
باء - استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ : الأساس المنطقي	٧-١٢	٩
جيم - الاستراتيجية العالمية للمأوى : المبادئ الأساسية	١٣-٢٢	١٣
دال - ترجمة الاستراتيجية الى أعمال : تصورات جديدة	٢٣-٣٠	٢٠
ثالثا - مبادئ توجيهية للعمل الوطني	٣١-١١٠	٢٤
ألف - المعايير العامة	٣١-٣٨	٢٤
باء - تحديد أهداف الاستراتيجية الوطنية	٣٩-٤٣	٢٩
جيم - إعادة تنظيم قطاع المأوى	٤٤-٧٢	٣٢
دال - تعبئة ورصد الموارد المالية	٧٣-٨٨	٤٨
هاء - إنتاج المأوى وتحسينه	٨٩-١١٠	٥٧
رابعا - العمل الدولي	١١١-١٣٢	٦٩
ألف - مبادئ عامة	١١١-١١٩	٦٩

المحتويات (تابع)

	الفقرات	الصفحة
باء - دور الحكومات	١٢٠-١٢٢	٧٣
جيم - دور المنظمات الدولية	١٢٣-١٢٥	٧٥
دال - دور مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)	١٢٦-١٣٢	٧٧
خامسا - الخاتمة وخطة العمل	١٣٣-١٤٤	٨٠
ألف - الخاتمة	١٣٣-١٣٤	٨٠
باء - خطة العمل	١٣٥-١٤٣	٨١
جيم - الجدول الزمني	١٤٤	٨٦
المرفق - هيكل وطني لوضع استراتيجية للمأوى		٩١

أولا - مقدمة

١ - تنقسم هذه الوثيقة الى أربعة أجزاء . ويهدف الجزء الاول - وهو الفرع الثاني من التقرير - الى بيان الاساس المنطقي لهذا العمل (أسباب وجوب وضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠) ، والى تلخيص المبادئ الاساسية التي ينبغي أن توجه وضع الاستراتيجية وتنفيذها ورصدها ، فضلا عن بيان التصورات الجديدة اللازمة لوضع العمل الوطني والدولي في منظوره الصحيح . ويتضمن الفرع الثالث المبادئ التوجيهية للعمل الوطني . ويوضح المعايير العامة التي ينبغي أن تسترشد بها الحكومات لدى وضع وتنفيذ ورصد الجزء الاساسي من الاستراتيجية - وهو العمل الوطني - ويبين بالتفصيل المبادئ التوجيهية وفقا لثلاثة مجالات هي إعادة تنظيم قطاع المأوى ، وتعبئة الموارد وتخصيصها ، وإعداد المأوى وتحسينه . ويتضمن الفرع الرابع من التقرير مشروع مبادئ توجيهية للعمل الدولي . وتوضح مجموعة المبادئ التوجيهية هذه ، بعد التمهيد لها بمبادئ عامة ، دور ومسؤوليات الحكومات الوطنية والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية ومركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بوصفه الوكالة التي تضطلع بتنسيق الاستراتيجية . ويختتم نص التقرير بعرض خطة للعمل وجدول زمني لتنفيذ المرحلة الاولى من الاستراتيجية .

ثانيا - الاهداف والاساس المنطقي والمبادئ العامة

ألف - الاهداف

على الرغم من جهود الحكومات والمنظمات الدولية مازال هناك نحو مليار شخص لا يمتلكون المأوى الملائم للعيش وسيزداد هذا العدد زيادة هائلة ما لم تتخذ الإجراءات الحازمة فورا .

٢ - لم تواجه البلدان النامية قط مزيجا من التحديات والضغوط الهائلة كالذي تواجهه اليوم . فتلك العوامل المتمثلة في معدل التحضر السريع الذي لا سابق له ، والاقتصاد الدولي غير المواتي ، وركود نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي والارتفاع المطرد في التضخم ، والتزايد المذهل في عدد السكان ، وتفشي البطالة ، والتقييدات المالية الصارمة ، والديون الخارجية ذات المستويات البالغة الارتفاع ، لها تأثيرات مدمرة في برامج واستراتيجيات التنمية فضلا عن تأثيرها على الاستقرار

السياسي والاجتماعي في كثير من البلدان . وتتمثل إحدى المشاكل التي تعاني منها البلدان النامية بالذات في الأعداد الكبيرة من المشردين الذين يعيشون في مآو مزرية للغاية وفي أحياء سكنية غير صحية سواء في الأحياء الفقيرة والمستقطنات الحضرية أو في المناطق الريفية الفقيرة . ويقدّر أن عدد هؤلاء يعادل رُبع عدد سكان الأرض ، علما بأن نسبة قليلة منهم تعيش في البلدان الصناعية . وعليه ، يشكّل المشردون نحو ثُلث مجموع سكان البلدان النامية ، فيما تعيش نسبة ٣٠ في المائة الى ٥٠ في المائة من السكان في الأحياء الفقيرة والمستقطنات في بعض المدن الكبرى . وفي غضون العقد الماضي ، أخذ عدد المشردين والمفتقرين للمأوى اللائق والخدمات المناسبة ، يتزايد ، على الرغم من الجهود التي بذلتها الحكومات واضطلع بها المجتمع الدولي منذ انعقاد الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية[1] ، في ڤانكوڤر ، كندا ، عام ١٩٧٦ .

<u>إن السنة الدولية لإيواء المشردين (١٩٨٧) قد أكدت على ضرورة تكثيف الجهود الوطنية والدولية من أجل إنتاج وتجهيز وتحسين المأوى للجميع ، مع التشديد بوجه خاص على الوفاء باحتياجات الفقراء والمحرومين .</u>

٣ - أدت أنشطة السنة الدولية لإيواء المشردين إضافة الى الأعمال التحضيرية التي سبقتها ، إلى استحداث وترويج مجموعة عظيمة من التشريعات والمشاريع الجديدة والمبادرات الوطنية والدولية من قبل الحكومات المركزية والمحلية ، والمجتمعات المحلية ، والمنظمات غير الحكومية والوكالات الدولية . ومن أجل ذلك كله ، وسعيا لإثراء الزخم المتولّد عن السنة الدولية لإيواء المشردين ، تبرز الحاجة بوضوح الى تحسين الآليات العالمية لرصد التغييرات ، والاتجاهات والتطورات في هذا المجال ، والمزيد من تحليل التجارب الواعدة ، وإثراء معرفتنا وإلمامنا بالنهج والحلول المجدية الى جانب تكثيف الجهود الوطنية والدولية دعما للفئة التي تستهدفها السنة الدولية في نهاية الامر ، وهي فئة فقراء المناطق الحضرية والريفية في جميع البلدان التي يمكن تحسين ظروف المأوى فيها وينبغي تحسينها .

ومن أجل الوفاء بهذه الحاجة ، أيدت الجمعية العامة اقتراح لجنة المستوطنات البشرية بشأن وضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ .

٤ - يبرز هذا النهج لتنمية المستوطنات البشرية عامة في المستقبل ، وإعداد السكن على وجه الخصوص ، بشيء من التفصيل ، في الوثيقة المعنونة "جدول الاعمال الجديد للمستوطنات البشرية" (HS/C/10/2) الذي تم تقديمه الى اللجنة في دورتها العاشرة في نيسان/ابريل ١٩٨٧ . فقد تمت تغطية مسائل محددة تتصل باستراتيجية المأوى في الوثيقة (المأوى والخدمات للفقراء - نداء من أجل العمل) (HS/C/10/3) التي نظرت فيها اللجنة أثناء الدورة نفسها . وفي ضوء تلك المداولات اعتمدت اللجنة القرار (١/١٠) الذي ترد فيما يلي مقتطفات منه :

"إن لجنة المستوطنات البشرية ،

...

"إقتناعا منها بضرورة وجود استراتيجية عالمية لتوفير المأوى للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ كمتابعة للسنة الدولية لإيواء المشردين ،

...

"٧ - توصي الجمعية العامة بأن تعتمد في دورتها الثانية والاربعين مشروع القرار التالي بشأن وضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ :

"إن الجمعية العامة ،

...

"وإذ تسلّم بأن المأوى المناسب والمضمون هو حق أساسي من حقوق الإنسان وأمر حيوي لتحقيق التطلعات البشرية ،

"وإذ تسلّم كذلك بأن قذارة البيئة السكنية تشكّل تهديدا مستمرا للصحة وللحياة نفسها ، وبذلك فإنها تشكّل استنزافا للموارد البشرية التي هي أثمن رصيد لأي دولة ،

"وإذ تلاحظ أن هذه الحالة المؤسفة يمكن أن تؤثر تأثيرا ضارا على استقرار البلدان الاجتماعي والسياسي ،

"وإذ يساورها بالغ القلق إزاء الحالة المزعجة الحالية التي يجد فيها أكثر من بليون شخص أنفسهم بلا مأوى إطلاقا أو يعيشون في بيوت غير ملائمة لسكنى البشر ، رغم ما تبذله الحكومات من جهود على الصعيدين الوطني والمحلي ورغم جهود المنظمات الدولية ، ولأن المشاكل الهائلة بالفعل سوف تتصاعد في السنوات القادمة بسبب الاتجاهات الديموغرافية السائدة ، ما لم تتخذ على الفور تدابير متضافرة وحازمة ،

"وإذ تدرك تماما الطبيعة المتعددة الأبعاد لمشكلة المأوى التي تكمن جذورها في الفقر وتتفاقم في بلدان كثيرة بسبب ندرة الموارد وعدم كفاية القدرات المؤسسية والافتقار الى إطار قانوني ومالي لتخفيف المشكلة ،

"وإذ تدرك أن المشكلة تظهر في الأحياء الفقيرة ومدن الأكواخ بما فيها من خدمات اجتماعية وتقنية غير كافية ، وفي التدهور العام للبيئة المعيشية في المستوطنات الريفية ،

"وإدراكا منها للدور الحيوي الذي يقوم به الفقراء فيما يبذلونه من جهود ذاتية لإيواء أنفسهم ، والآثار المضاعفة لتنمية المأوى على أساس التعبئة الكاملة للموارد المحلية ، وأهميتها في التنمية الاقتصادية لأي بلد ، والفرص الإنمائية الضائعة المتمثلة في إهمال قطاع المأوى ،

"واقتناعا منها بأن الجهود المستمرة والمنسقة والواسعة القاعدة التي تبذلها جميع الوكالات والهيئات والمنظمات والأفراد المعنيين ، يمكنها إذا ما استرشدت باستراتيجية ملائمة ، أن تقلب الاتجاهات المزعجة وأن تسفر عن تحسينات واضحة ، وظاهرة في مأوى وأحياء الفقراء والمحرومين بحلول عام ٢٠٠٠ ،

"وإذ تشجعها الإجراءات التي اتخذتها فعلا بلدان كثيرة من أجل إعداد استراتيجيات وطنية للإيواء والشروع في اتخاذ تدابير أخرى ستعزز تحقيق هدف توفير المأوى للجميع ،

"١ - تقرر أن توضع استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ بما في ذلك خطة عمل لتنفيذها ورصدها وتقييمها ؛

"٢ - تقرر كذلك إنه ينبغي أن يكون هدف الاستراتيجية الحفز على اتخاذ التدابير التي تسهل توفير المأوى المناسب للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ ؛

"٣ - تطلب الى المدير التنفيذي لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) أن يعد اقتراحا بشأن استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ وبشأن تنفيذها ، بما في ذلك آثارها المالية ، وذلك كيما تنظر فيه لجنة المستوطنات البشرية في دورتها الحادية عشرة ؛

"٤ - تطلب الى لجنة المستوطنات البشرية أن تقوم بصياغة استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ ، توضع في إطار الموارد القائمة ، لتقديمها الى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والاربعين ، عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي ؛

"٥ - تحث جميع الحكومات على أن تلتزم بأهداف الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ باعتماد وتنفيذ استراتيجيات إيواء وفقا للمبادئ التوجيهية الواردة في الجزء الأول من مرفق هذا القرار ، مما سيمكّن من تعبئة جميع قوى البلد وموارده من أجل تحقيق أهداف استراتيجية ، وأن تجدد هذا الالتزام سنويا بأن تقوم ، في جملة أمور ، بمناسبة اليوم العالمي للموئل ، بإعلان الإجراءات المحددة التي سيتم اتخاذها والأهداف التي ستتحقق خلال كل سنة على تعاقب السنتين ؛

"٦ - تطلب الى جميع هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها ، والمجتمع الدولي عموما ، تأييد وضع وتنفيذ الاستراتيجية العالمية وفقا للخطوط المحددة في الجزء الثاني من مرفق هذا القرار ."

واعتمدت الجمعية العامة هذا القرار في دورتها الثانية والاربعين بوصفه القرار ١٩١/٤٢ المؤرخ في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ .

إن الهدف الرئيسي للاستراتيجية العالمية هو توفير المأوى الملائم للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ .

٥ - يتطابق مفهوم "المأوى الملائم" مع المفهوم الذي أقرته اللجنة في برنامج السنة الدولية لإيواء المشردين . فالمأوى الملائم ليس مجرد سقف فوق رؤوس قاطنيه ، بل يعني أكثر من ذلك . إنه التمتع بالدرجة الملائمة من الخصوصية ، والمساحة الكافية ، والأمان والإنارة والتهوية الكافية ، والهيكل الاساسي الملائم والموقع المناسب بالنسبة لأمكنة العمل والمرافق الاساسية - وكل ذلك بتكاليف معقولة . أما شروط "الملاءمة" تلك فتتفاوت من بلد لآخر ولا يمكن تحقيقها بين ليلة وضحاها . ومن أجل ذلك ، تتطلع الاستراتيجية الى عام ٢٠٠٠ بوصفه عامها المستهدف ، كما أن هذا هو السبب الذي من أجله سوف تضطلع البلدان منفردة بتشكيل الاستراتيجية وفقا للمعالم والأهداف الوطنية . كما تنطوي صياغة أهداف الاستراتيجية على مبدأين هامين يرد بيانهما في هذه الوثيقة . أولهما ، وجوب استناد الاستراتيجية الى نهج "تمكيني" يسهل تصريف أعمال كافة المشاركين ، الحاليين والمحتملين ، في عملية إنتاج المأوى وتحسينه . أما المبدأ الثاني فهو أن الاستراتيجية ، وإن كان تركيزها الرئيسي منصبًّا على الفئات المنخفضة الدخل من السكان ، لا تقتصر على فريق واحد من المجتمع دون غيره ، وإنما تستند الى نظرة شاملة لجميع قطاعات الطلب .

تعرض الوثيقة الاساس المنطقي للاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ كما توضح المبادئ الاساسية للاستراتيجية وخصائصها ومكوناتها وتضع الخطوط العامة لخطة العمل الوطني والعمل الدولي .

٦ - إن أهداف هذه الوثيقة "الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠" هي كما يلي :

(أ) تقديم الاساس المنطقي لاستراتيجية وطنية للمأوى تتميز بالوعي والترابط وسهولة الفهم في جميع البلدان في الإثنتي عشرة سنة المقبلة ؛

(ب) التركيز على الطبيعة العالمية لمسألة الإيواء وعلى خاصيات استراتيجيات الإيواء التي تشترك فيها جميع الدول ؛

(ج) تحديد خاصيات ومكونات استراتيجيات الإيواء تلك ؛

(د) تحريك مجموعة من الأعمال الوطنية والدولية اللازمة لتحسين وتطوير استراتيجيات الإيواء الوطنية بشكل مجد ؛

(هـ) ضمان الإبلاغ عن تلك الأعمال والقيام برصدها وتقييمها على الوجه السليم .

باء - استراتيجية عالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ : الأساس المنطقي

هنالك ثلاثة مبررات لوضع استراتيجية عالمية للمأوى هي : أولا ، إن مشاكل المأوى عالمية - إذ أنه لم يتمكن حتى الآن أي بلد من تلبية جميع احتياجاته الإيوائية ؛ ثانيا ، مشاكل المأوى موضع اهتمام عالمي يستدعي حلها تضافر جهود جميع الدول ؛ ثالثا ، يستطيع كل بلد أن يلبي احتياجات المأوى من خلال تطبيق مجموعة عامة من المبادئ العالمية .

٧ - من أهم شروط نجاح الاستراتيجية العالمية الاعتراف بالطابع العالمي لقضية المأوى وربط هذه القضية بحل المشاكل العالمية الأخرى مثل صون السلم والحفاظ على التوازن البيئي ونمو السكان ومشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأخرى . والاستراتيجية الرامية الى تحقيق هدف توفير المأوى الملائم للجميع هي استراتيجية عالمية حسب تعريفها : فأولا ، لا يستطيع أي بلد أن يدّعي بأنه قد حقق هذا الهدف تحقيقا كاملا ؛ ثانيا ، لأن الفوارق البالغة بين البلدان ومشاكل الإيواء الشديدة الخطورة التي تواجهها غالبية تلك البلدان تقضي بضرورة تحمُّل المسؤولية العالمية والالتزام العالمي ؛ ثالثا ، لأن الدروس المستفادة صحيحة على النطاق العالمي ولأن قطاع الإيواء يكشف عن اتجاهات كثيرة مشتركة بين الأطر التنموية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة مما يؤدي الى وجود مجموعة مشتركة من المبادئ والمعايير والنهج التي تنطبق على شتى الأطر الوطنية ودون الوطنية .

يتوقف التنفيذ الناجح للاستراتيجية العالمية للمأوى
أيضا على إيجاد أوضاع عالمية مواتية .

٨ - إن الشروط الرئيسية لتحقيق الاستراتيجية العالمية للمأوى هي كما يلي :

(أ) تهيئة مناخ دولي موات يستند الى الثقة بين الدول وإنماء علاقات سياسية واقتصادية منصفة فيما بينها ؛

(ب) إعادة تخصيص المبالغ المنفقة الآن على سباق التسلح ، للتنمية الاجتماعية بما في ذلك حل قضية المأوى ؛

(ج) تهيئة أوضاع مناسبة على الصعيد الوطني بمعنى إيجاد وضع اجتماعي سياسي موات ، ووجود القاعدة الاجتماعية الاقتصادية اللازمة ، وتوفير الموارد المالية والمادية والبشرية والطبيعية الضرورية ، وإنشاء مؤسسات حكومية وعامة تتميز بالكفاءة ، وتحسين التشريعات .

ليس بوسع أي بلد الادعاء بأنه قد حقق هدف توفير المأوى الملائم لكل مواطنيه وبناء على ذلك يعجز أي بلد عن الادعاء بأن في حوزته "الوصفة أو الصيغة العملية" اللازمة لتحقيق هذا الهدف على نطاق عالمي . ففي وسع كل بلد الاستفادة من خبرات البلدان الاخرى . إن نشر الخبرات الوطنية عالميا لاختبار امكانية التطبيق على الصعيد العالمي قد يشكّل العنصر الرئيسي لتحقيق الهدف الذي حُدد لعام ٢٠٠٠ .

٩ - يتمثل الاعتراف بقضية المأوى والاهتمام بها على صعيد العالم ويستند الى حقيقة مفادها أن جميع البلدان تشعر بعجز برامجها الإيوائية ، بطريقة أو بأخرى . ويبرز هذا العجز في البلدان النامية . كما يبدو ذلك العجز ملحّا ومستمرا في البلدان الغنية المتقدمة النمو على الرغم من صغر حجمه وإمكانية التغلب عليه من الناحية النظرية . إن اشتراك البلدان في مشاكل مماثلة ، الى جانب ما حققته من نجاح جزئي على صعيد الاستفادة من تبادل الخبرات فيما بينها في السابق ، قد أدى الى إدراك مدى أهمية تجميع المعارف العالمية لمساعدة الحكومات الوطنية في صياغة

البرامج القابلة للتنفيذ وأوضح جوهرية الدعم العالمي للجهود الوطنية فيما يتعلق بتحسين أحوال المأوى في بلدان معينة ، ولاسيما في البلدان النامية . وعليه ، يمكن إدراك مدى الفائدة التي تجتنيها البلدان النامية التي تواجه مشاكل من هذا القبيل ، من تبادل الخبرات ، وقدرة البلدان على مساعدة بعضها البعض بمدها بالخبرة التقنية من أجل وضع استراتيجيات الإيواء الوطنية في موقعها الصائب ، وما لمنظومة الامم المتحدة من دور هام في مجال التنسيق والرصد من أجل ضمان أن تكون لدى جميع البلدان استراتيجيات إيواء وطنية ومترابطة وفعالة وعملية قبل حلول عام ٢٠٠٠ بفترة مناسبة .

<u>إن الوفاء باحتياجات المأوى الاساسية هو مسؤولية عالمية . فالمأوى غير الملائم وغير المأمون ، أينما وُجد ، سيؤثر على الاستقرار الاجتماعي والسياسي كما انه يعوق التنمية الاقتصادية .</u>

١٠ - إن المأوى غير الملائم ، حيثما وُجد ، هو انعكاس لاداء النظام الاقتصادي الاجتماعي العالمي ولقدرته على الاعتناء على نحو ملائم بكوكبنا وسكانه . إذ لم يعد باستطاعة السكان سواء في البلدان النامية أو المتقدمة النمو ، أو في الاقتصادات السوقية أو الاقتصادات المخططة مركزيا ، أن يعزلوا أنفسهم عن معاناة أولئك الذين يفتقرون للمأوى الملائم والذين يعيشون في بلدان بعيدة عنهم . فقد أدت وسائط الاتصال والاسفار والتعليم الى أن أصبح من العسير عن ذي قبل غض النظر عن مشاكل الآخرين . ولا يستطيع الناس التسليم بمدى كفاءة أداء أنظمتهم الحكومية وانها تضطلع بمسؤولياتها العالمية بكفاءة ما دام العجز في الإيواء الملائم بارزا بهذه الحدة . فاستمرار الاوضاع الهزيلة للمأوى واتساعها ، لاسيما في المناطق الحضرية الآخذة في التوسع في البلدان النامية قد ضاعف من قلق الحكومات التي تهدف الى الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والسياسي ، كما انه يشكّل عائقا ضخما أمام التنمية البشرية والاقتصادية . ولهذه الاسباب ، فإن لجميع البلدان التزامات عالمية متبادلة لضمان التغلب على القصور الصارخ في قطاع الإيواء ، حيثما وجد ، في أقرب وقت ممكن .

تستند الاستراتيجية العالمية الى عدد من المبادئ والنهج والمعايير الرئيسية لتطوير المأوى وتحسينه تتميز بالصلاحية بالنسبة لجميع الدول . وبالإضافة الى ذلك ينبغي مراعاة المعايير العامة التالية : (أ) الواقعية ـ مراعاة الاتجاهات الموضوعية والواقع والامكانيات في مرحلة معينة من مراحل التنمية ؛ (ب) بُعد النظر ـ الاختيار الصحيح للأولويات وللإجراءات المتوخاة لمنع تدهور الحالة وظهور مشاكل جديدة ؛ (ج) سعة الإدراك ـ الإدراك الكامل لشتى جوانب قضية المأوى والعوامل المتصلة بها ؛ (د) التدرُّج ـ أسلوب الخطوة خطوة في وضع الأهداف وتنفيذها وفقا للإمكانيات الفعلية ؛ (هـ) المرونة ـ تكييف ومواءمة الإجراءات مع التغيرات في الظروف والمتطلبات .

١١ - تتميز الاستراتيجية العالمية بأنها ذات طابع عالمي من حيث احتوائها على مجموعة من المبادئ والنهج والمعايير التي تنطبق على جميع الأطراف الوطنية بغض النظر عن الفوارق المعروفة والمسلم بها المتمثلة في التنمية الاقتصادية والتجربة التاريخية والثقافية ، والأنظمة الاجتماعية السياسية . ومن الواضح أن المبادئ التوجيهية للاستراتيجية تتطلب تفسيرا وتكييفا على المستوى الوطني والمحلي ويتعين ترجمتها الى إجراءات تشريعية ومؤسسية من قبل كل بلد على حدة . ومهما يكن من أمر ، لم يعد هناك مكان لاتخاذ بعض البلدان من "التفرد" ذريعة لعدم المسارعة للعمل وللافتراض بأن خبرات الآخرين لا تنطبق على الأطر الوطنية الخاصة بها .

إن الموعد المستهدف لتحقيق الهدف العالمي المتمثل في توفير المأوى الملائم للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ سوف يحل خلال فترة تقل عن ١٢ عاما من الآن . وهو موعد قريب بدرجة تكفي لوجوب الاضطلاع بأعمال فورية ، كما انه بعيد بدرجة تتيح المجال لتحقيق التغييرات والاصلاحات التي يتطلب تصميمها وتنفيذها فترة من الوقت .

١٢ - ان فترة تمتد اثنتي عشرة سنة هي فترة قصيرة : ذلك أن عام ١٩٨٨ يشكل منتصف المسافة الزمنية بين الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، المنعقد عام ١٩٧٦ ، وبين نهاية هذا القرن . ولقد شهدت فترة الاثنتي عشرة سنة الماضية تنفيذ عدد بارز من المبادرات والبرامج والمشاريع . غير أن معظم هذه التجارب ان لم يكن كلها قد اتسمت بنقص في ادراك ما تتطلبه المستوطنات البشرية فضلا عن المأوى ، من الدعم المستمر والمعالجة الهيكلية المدروسة ، وربما ، اعتماد نهج جديد إذا كان لابد لها من تحقيق امكانياتها على صعيد الرفاه الاجتماعي والنمو الاقتصادي . ومن المأمول أن تتيح فكرة الاثنتي عشرة سنة المستهدفة لتحقيق الاستراتيجية العالمية للمأوى فرصة للمبادرة من الآن باتخاذ التشريعات الهيكلية العميقة وإجراء التغييرات المؤسسية اللازمة لبلوغ الهدف العالمي للاستراتيجية .

جيم - الاستراتيجية العالمية للمأوى : المبادئ الاساسية

تم الاعتراف عالميا بالحق في المأوى الملائم ويشكل ذلك الاساس الذي تستند اليه الالتزامات الوطنية بتلبية احتياجات الإيوائية

١٣ - اعترف المجتمع الدولي عالميا بحق كل انسان في السكن الملائم . وقد تأكد ذلك مؤخرا من جديد في قرار الجمعية العامة ١٤٦/٤٢ المؤرخ في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، والمعنون : "إعمال الحق في السكن الملائم" . فجميع الامم ، بدون استثناء ، تضطلع بالتزامات من نوع ما ، في قطاع الإيواء ، تتجلى في انشائها وزارات أو مؤسسات للاسكان ، وتخصيصها الاموال لقطاع الاسكان ، وفي سياساتها ومشاريعها ، ولا ريب في أن كل مجتمع يقوم بتفسير التزاماته على نحو يختلف عن المجتمعات الاخرى . ففي بعض البلدان التي يشكل الحق في السكن فيها حقا دستوريا تقوم الدولة بتوفير السكن بوصفه واجبا من واجباتها الاساسية . أما البلدان الاخرى التي لا وجود فيها لهذا

الواجب أو حيث الموارد غير كافية لتحقيق هذا الغرض ، فقد قنعت مؤقتا بالمأوى غير الملائم كوسيلة لتحقيق حاجات الإيواء التي يمكن للدولة تلبيتها . وقد يكون لكل دولة تصور مختلف لالتزامها باسكان شعبها ، ولن تتمكن سوى قلة من البلدان من تقديم الأمثلة الارشادية "للوشبات" الكمّية والنوعية في الظروف الاسكانية ، التي يستحدثها الالتزام الجدي بتوفير المأوى الملائم . ومهما يكن من أمر فإن لدى جميع المواطنين في جميع الدول ، مهما كانت درجة فقرهم ، الحق في التوقع من حكوماتهم الاهتمام بحاجات المأوى الخاصة بهم ، وفي أن تقبل تلك الحكومات بالالتزام الاساسي المتمثل في حماية وتحسين المساكن والاحياء لهؤلاء بدلا من تدميرها أو إلحاق الضرر بها .

ومن أجل أن تقوم الحكومات بالوفاء بهذا الالتزام لابد لها من إحداث عدد من التغييرات في النهج القائمة لمشكلة المأوى .

١٤ - إن الخبرات المتراكمة المتعلقة بتنمية المأوى منذ الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية في عام ١٩٧٦ ، قد أدت الى تحول تدريجي وهام في اسلوب التفكير بهذا الموضوع . لقد أخذت البلدان النامية والمتقدمة النمو والاقتصادات المركزية التخطيط والاقتصادات السوقية على حد سواء ، تدرك الحاجة لاستراتيجيات وطنية للإيواء تندمج ضمن التخطيط الاقتصادي الوطني من ناحية ، والقادرة على نقل موضع التركيز نحو تنظيم لا مركزي عريض القاعدة ، موجه صوب المجتمع المحلي ، لإنجاز المأوى ، من ناحية أخرى . فلقد خاضت غالبية الحكومات بأسى تجربة إدراك ان هناك تقييدات جدية على نوعية ومقبولية وملاءمة المساكن التي يمكن إعدادها مباشرة من خلال وكالات الاسكان المتخصصة . وفي الوقت ذاته ، أصبح من الواضح بشكل متزايد ان ما تتطلبه السياسات الحكومية الوطنية التي تؤثر في إنجاز المأوى ، هو العمل المنسق على أعلى مستوى وطني في مسائل أوسع نطاقا من مجرد الإنتاج البسيط للسكن الشعبي . لقد أضحت الحكومات أكثر وعيا بالحاجة للاعتراف "بجهات فاعلة وعديدة أخرى" والاعتماد عليها من أجل إنتاج وتحسين المساكن على النطاق المطلوب لتحقيق غايات إنتاج المساكن . وتستدعي هاتان النتيجتان اللتان تكمل احداهما الأخرى وضع استراتيجيات وطنية منقحة للمأوى . ففي غضون فترة الـ ١٢ سنة المقبلة والمفضية الى عام ٢٠٠٠ سوف تضطلع الحكومات الوطنية بالتعاون مع الجهات الفاعلة الاخرى في قطاع المأوى ، باستنباط الاستراتيجيات المترابطة والمدروسة القادرة على تمكين جميع الجهات الفاعلة والمؤثرة ، من التحرك متضافرة ومتآزرة لضمان التصدي لجميع المسائل الهامة على النحو الصائب .

يتمثل التغيير الاساسي في السياسات في اعتماد نهج "تمكيني" يتم من خلاله تعبئة الإمكانيات والموارد الكاملة لجميع الجهات المؤثرة في عملية إنتاج الماوى وتحسينه ؛ ولكن القرار النهائي متروك للسكان المعنيين فيما يتعلق بكيفية اسكان انفسهم . ويعني "المفهوم التمكيني" في نهاية الأمر أن الفرصة ستتاح للسكان المعنيين لتحسين أحوالهم السكنية حسب الاحتياجات والأولويات التي يحددونها بأنفسهم .

"ثمة مؤشرات تدل على أن الحكومات تنحو الآن نحو اعتماد مفهوم "الاستراتيجية التمكينية" لتعبئة الموارد واعتماد مهارات تنظيم الاعمال من أجل زيادة اعداد المساكن والبنى الاساسية وذلك من خلال إرساء الاطر التشريعية والمالية والمؤسسية التي من شانها تمكين قطاعات العمل الرسمية وغير الرسمية والمنظمات غير الحكومية والفئات المجتمعية ، من الإسهام على الوجه الامثل في التنمية .. إنه نهج شامل لتنمية المستوطنات البشرية ... قادر فعلا على تحقيق التكيف الاقتصادي والعدالة الاجتماعية[٢]" .

١٥ - تتمثل الملامح الرئيسية لاستراتيجية الإيواء "التمكينية" في قيام القطاع العام بتهيئة الحوافز وتسهيل الإجراءات اللازمة للجهات الفاعلة الاخرى كي تقوم باعمال الاسكان بدرجة أكبر . وسوف يكون دور الحكومة في منظمة دور "تمكيني" يعبئ موارد الجهات المؤثرة الاخرى وميسرا توزيعها من أجل التامين الفعال لجميع أنواع الماوى لجميع الفئات المستهدفة ، كما يعني النهج التمكيني انه يتعين على المبادرة العامة اذا كان لابد لها من تحقيق دورها بفعالية وأن تتصف بالتجدد والاستمرار الذاتي ، أن تتميز بالكفاءة ، وفي نهاية الأمر ، يعني "مفهوم التمكين" أن الفرصة ستتاح للسكان المعنيين لتحسين أوضاعهم السكنية حسب الاحتياجات والأولويات التي يحددونها بأنفسهم .

ينبغي أيضا النظر الى الاستراتيجية التمكينية على أنها عنصر اساسي في عملية التنمية القابلة للإدامة .

١٦ - نظرا لان استراتيجية الماوى القائمة على نهج تمكيني تؤدي الى التعبئة الكاملة لجميع الموارد المحلية الممكنة ، فإنها ستسهم الى حد بعيد في تحقيق تنمية قابلة للإدامة . وينبغي لادارة هذه الموارد أن تكون سليمة من الناحية الايكولوجية

حتى يمكن الحفاظ على هذا التأثير واطراده في الأجل الطويل . وهذا ينطبق على سبيل المثال على توجيه استخدام الارض حتى تنمو المستوطنات بطريقة يتم معها حماية الموارد الطبيعية وحفظها ؛ وألا تتهدد المستوطنات بخطر الفيضانات أو التعرية أو الكوارث الطبيعية الاخرى ، وألا تنشأ مشاكل معينة تتعلق بالتلوث . كذلك ينبغي استغلال الموارد الطبيعية للطاقة أو المواد الخام الداخلة في انتاج مواد البناء على نحو لا يخل بالتوازن الطبيعي .

وفي الوقت نفسه ، سوف يخلق تعدد الجهات الفاعلة الذي يميز النهج "التمكيني" صعوبات في التنفيذ ينبغي عدم التقليل من شأنها .

١٧ - ينبغي عدم التقليل من شأن ما قد يصادفه تنفيذ سياسة "التمكين" من صعوبات على الصعيدين الوطني والدولي . ويبدو هذا التنفيذ على جانب من الصعوبة لانه يستند في نهاية الأمر الى مصالح متعددة ، أي مصالح جميع الجهات الفاعلة المشتركة في التنفيذ . ويمكن أن تلتقي هذه المصالح - الاقتصادية والاجتماعية والسياسية - حول نفس الهدف ، أي حول الاستراتيجية العالمية ، ولكن من الممكن أيضا أن تحبط احداها الاخرى على مستوى التنفيذ .

إن وضع سياسة إيوائية خاصة بالفئات المنخفضة الدخل سوف يشكل بالضرورة عنصرا واضحا وجوهريا من عناصر الاستراتيجية العالمية للمأوى .

١٨ - لا يمكن لبرامج الإيواء المعدة لإسكان الفقراء أن تعمل إلا ضمن إطار سياسة إيواء وطنية ترمي الى إنجاز المأوى وتأمينها الى فئات جميع الدخول . فلن تتمكن البرامج المحدد الرامية الى مساعدة الفئات المنخفضة الدخول ، لاسيما قاطني الاحياء الفقيرة والمستقطنات ، من تحقيق النجاح ما لم يتم إدراجها في إطار استراتيجية إيواء شاملة تضع قائمة بالاولويات وتحدد النهج الممكنة ، وتوفر الشروط لتحصيص الموارد على نحو عادل وتزيل التناقضات بين عناصرها وبرامجها القطاعية المختلفة . وفي أغلب الاحيان ، لا تجري مناقشة خيارات المأوى للفقراء بمعزل عن استعراض الحالة العامة للمأوى والسياسات والبرامج والمؤسسات ذات الصلة ، فحسب ، وإنما تعتبر أيضا مسألة تمكن الفئات ذات الدخول المرتفعة من تلبية احتياجاتها عن طريق سوق الاسكان القائم ، مسألة مسلم بها . غير أن الوضع ليس كذلك في الغالب : ففي العديد من

البلدان النامية ، بوجه خاص ، يقوم عدد كبير من الأسر والأفراد المنتمين الى فئات الدخول المختلفة بإشغال مأوى يقل من حيث المستوى عن المسكن الذي يستطيعون اقتناءه وهم عاجزون عن الرفع من مستواه ، بسبب سياسة الحكومة القائمة التي لا تفضي الى انشاء المأوى أو بالاحرى لا تشجع على انشائه . وهنا تبرز الحاجة الى وضع سياسات قادرة على تلبية الطلب الفعال الكامن وعلى الرفع من المستويات والخيارات في مجال انشاء المأوى ، الى اقصى درجة ممكنة . وفي الوقت نفسه ينبغي أن يستخدم الدعم المباشر المقدم الى القطاع العام لصالح الفئات التي في أمس الحاجة فقط .

<u>إضافة الى الجهات المؤثرة المشاركة في عملية إنتاج المأوى ، يتعين إيجاد مكان هام لإدماج الإسهام الفعال والمحتمل للمرأة والمستبعد حاليا الى حد كبير .</u>

١٩ - تخضع المرأة لتقييدات خاصة في مجال الحصول على السكن الملائم وفي المشاركة في تنمية المستوطنات البشرية على كافة المستويات . وفيما نشأت بعض من هذه التقييدات عن التمييز بين الجنسين من الناحيتين القانونية و/أو الواقعية ، نشأت الاخرى عن الفقر الشديد ، والافتقار للتعليم والتدريب ، والمسؤوليات الضخمة والمتعددة التي تثقل كاهل المرأة كربة أسرة وعاملة في القطاعات المنظمة وغير المنظمة في الزراعة والصناعة والتجارة . ويعتبر تذليل هذه العقبات والتقييدات هاما ليس بسبب كون التوزيع المنصف لفوائد التنمية مبدأ جوهريا ، وإنما بسبب تزايد عدد الأسر المعالة كليا من قبل المرأة أو بصورة جزئية . فحرمان المرأة من الحصول على المأوى والهياكل الاساسية يعني حرمان عدد كبير من الاسر أيضا . وهناك تأثيرات محددة وواضحة المعالم للمرأة في سياسات المستوطنات البشرية وسياسات وبرامج ومشاريع الإيواء ، سواء تناولت الارض ، أو المال ، أو مواد البناء ، أو تكنولوجيات التشييد ، أو تصميم المساكن والمجتمعات المحلية . لذلك من الضروري بمكان ، تعزيز مشاركة المرأة في ادارة المأوى والهياكل الاساسية بوصفها مساهمة أو مستفيدة ، مع التشديد بصفة خاصة على إدماج أنشطة المرأة في جميع الانشطة الإنمائية السائدة وذلك على أساس المساواة مع الرجل . كما تستدعي الضرورة تقييم احتياجات المرأة من الخدمات والسلع المتعلقة بالمأوى وتشجيع تصميم وتنفيذ البرامج الابتكارية التي من شأنها زيادة مشاركة المرأة في ادارة المأوى .

النهج "التمكيني" هو الركيزة الاساسية للاستراتيجية العالمية للمأوى وذلك ينطبق على كل من الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية .

٣٠ - يتعين أن ينطبق النهج "التمكيني" الذي اعتمدته الاستراتيجية أيضا على التعاون بين الوكالات الدولية والحكومات الوطنية . غير أن هذا لا ينطوى على تناقض أدوار الوكالات الدولية . فعلى غرار ما يحدث بالنسبة للحكومات الوطنية ، سوف يتعين إعادة توجيه العمل الدولي وتركيزه على وضع وتقييم ورصد الاستراتيجيات الوطنية للمأوى ونشر وتوزيع نتائج هذا النوع الجديد من المشاركة .

إن الاستراتيجية العالمية للمأوى هي مزيج من الجهود الدولية والوطنية ، غير انه لا يمكن تحقيق غايات الإيواء إلا من خلال الجهود الفردية التي تبذلها كل من الحكومات وفق الأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بها .

٣١ - توجد بين الدول فوارق هامة تجعل من الضروري تكييف تنفيذ الاستراتيجية مع مراعاة الحالة الخاصة لكل بلد . فهناك بلدان تعاني أقلية صغيرة من سكانها فقط من المأوى غير الملائم في الوقت الذي تتمتع به تلك البلدان بموارد عامة كافية لتلبية احتياجات تلك الاقلية ؛ وهناك بلدان أخرى تعاني فيها الاكثرية ، أو الاكثرية الحضرية على أقل تقدير ، من السكن المتواضع ، وحيث الموارد العامة للبلاد غير كافية لإيواء كل فرد بشكل ملائم . وفي الحالة الاخيرة ، يتعين توزيع الموارد على نطاق واسع ، كما ينبغي الاعتماد بشكل كبير على السكان لإيواء أنفسهم . وهنالك بلدان أخرى تتمتع وكالة الاسكان التابعة للحكومة المركزية بدرجة عالية من التطور وتقدم الكثير من المنافع في مجال تأمين المساكن (إن لم يكن في احتكارها) . وقد تملك بلدان أخرى هيكلا حكوميا لا مركزيا لتأمين وتجهيز المأوى ، بما في ذلك عدد كبير من المشاريع العامة التي تقوم بانشاء المساكن للعاملين بها . وثمة بلدان أخرى ، تستطيع بقطاعها الخاص القوى والنشط أن تجهز أعداد كبيرة من المساكن على نحو فعال وبتكاليف تقل عن تكاليف القطاع العام في هذا المجال ؛ وهناك بلدان أخرى لا يتوفر لديها قطاع خاصة منظم ، وإن توفر فإنه يتسم بالضعف في حين يتوفر لديها قطاع غير منظم أو تقليدي قوي ويقوم بدور ناشط في إنتاج المساكن . وتتبع بعض البلدان ممارسات تقليدية تعاونية في قطاع الاسكان أو لديها نظام متطور للادخار من أجل

المأوى ؛ بينما لم تبرز مثل هذه الممارسات في بلدان أخرى . وأخيرا ، تتضح هذه العوامل المؤثرة المختلفة في كثير من البلدان تركيبات مختلفة تتبارى مع بعضها أو تستكمل بعضها بهدف تلبية احتياجات الاسكان . فمن الواضح ، انه يتعين على أية استراتيجية وطنية مناسبة للمأوى مراعاة تلك الاختلافات وأن تستفيد من التطورات الإيجابية التي حصلت وان تضمن تطابق الابتكارات مع الأوضاع القائمة . غير انه وبالرغم من تلك الاختلافات والفروقات البارزة ، هنالك مجموعة مميزة من المبادئ والنهج والتصورات الجديدة التي يمكن تطبيقها على جميع البلدان . وسيجري تحليلها بإيجاز في الجزئين التاليين من الورقة حيث تشكل معا ، البرنامج المشترك لمقومات الاستراتيجية العالمية .

تهيئ الاستراتيجية العالمية للمأوى الإطار اللازم لعملية مستمرة نحو هدف تسهيل توفير المأوى الملائم للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ . ولتقييم التقدم المحرز يتعين رصد وتقييم العمل الوطني والدولي على أساس منتظم وأن يتم استعراض وتنقيح الاستراتيجية .

٢٢ - ان الاستراتيجية العالمية ليست مجرد مخطط انما هي إطار متطور للقيام بأعمال وطنية ودولية ديناميكية . لذلك يتعيّن رصد هذه الاعمال وتقييم أثرها باستمرار وأن يتم تعديل الاستراتيجية تبعا لذلك . وهذا الرصد مطلوب على كل من الصعيد الوطني والدولي وينبغي أن يستند الى معايير دقيقة ومؤشرات يمكن قياسها ويتم تحديدها وفقا لمجالات العمل المبيّنة في هذه الوثيقة . ومن الواضح أن فعالية الرصد العالمي سوف تستند الى الرصد الوطني . غير أنه يتعين على الشركاء الدوليين في الاستراتيجية والوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية على السواء ، أن تخضع لعملية مماثلة ، كي توضح الى أي درجة تم ادماج مبادئ الاستراتيجية في جداول أعمالهم وإثبات الدعم الذي يقدمونه لتنفيذ هذه الاستراتيجية .

دال - ترجمة الاستراتيجية الى أعمال : تصورات جديدة

تزايد الوعي بالدعم المتبادل والترابط بين المأوى والتنمية سوف يشكل حافزا قويا للاستراتيجية العالمية للمأوى .

٣٣ - في السنوات الاخيرة وفي جميع البلدان تقريبا ، ازداد الوعي بمشاكل المأوى والامكانيات المرتبطة بقطاعه . ولا تقتصر مشاكل قطاع المأوى على تلك البادية للعيان والمتضحة في المناطق المنتشرة من المساكن ذات النوعية الهزيلة ، وفي البيئة المعيشية غير الصحية ، لا سيما في البلدان النامية ؛ ولكن هناك أيضا المشاكل المالية حيث تسعى الحكومات بكل عزمها لحشد الموارد اللازمة للتصدي لاحتياجات القطاع . وفي الوقت نفسه يتزايد التقدير للدور المحتمل للمستوطنات البشرية في المساهمة في التنمية البشرية والاقتصادية ، ويتمثل ذلك في الاعتراف بأن : "الناس والموئل والتنمية هم جزء من كل واحد لا يتجزأ"(٣) .

من المهم بالنسبة لمقرري السياسات أن يلموا بالاتجاهات التي تشكل قطاع المأوى وعلاقات الترابط بين هذا القطاع وإطاره الاقتصادي والاجتماعي العام .

٣٤ - ان الغرض الاساسي لاستراتيجية المأوى هو ضمان تحقيق الامكانيات البشرية والاقتصادية الكاملة لقطاع المأوى . وهذا يعني أكثر من التركيز الضيّق على "احتياجات" قطاع المأوى بحد ذاته بل يتعين صياغة الاستراتيجيات في ضوء المعرفة المثلى لكيفية ارتباط أداء القطاع وعملياته بالاهتمامات الاقتصادية والاجتماعية العامة . إذ أن صياغة الاستراتيجية في غياب المعلومات حول تأثيرات سياسات قطاع المأوى على بقية قطاعات الاقتصاد تشبه صياغة الاستراتيجية الاقتصادية الواسعة في غياب المعلومات المتعلقة بتأثيرات تلك السياسات على قطاع المأوى . وفي ضوء ذلك من المهم الالمام بالمعلومات المتعلقة بالاطار الذي سيعمل فيه قطاع المأوى والاتجاهات الواسعة خارج هذا القطاع التي تشكل نواتجه ، والروابط بين القطاع والاقتصاد العام التي ينبغي مراعاتها عند صياغة الاستراتيجيات الخاصة بالقطاع . وهنالك اتجاهان وعاملان ربط مهمان للغاية ـ الديموغرافي والاقتصادي .

ان للسكان ولاتجاهات التحضر تأثيرا قويا على قطاع المأوى . ويتعين على مقرري السياسات تمكين المجتمع كي يستفيد من تلك التغييرات بدلا من أن يتضرر منها .

٢٥ - تساهم المدن إسهاما حيويا في النمو الاقتصادي حيث أن ٦٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي في البلدان النامية ينتج في المناطق الحضرية ، على الرغم من أن المناطق الحضرية تضم ما يقل عن ثلث عدد السكان في البلدان النامية . وعلاوة على ذلك ، فمن المنتظر أن تنشأ في الفترة بين اليوم وعام ٢٠٠٠ نحو ٨٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي في البلدان النامية في المناطق الحضرية(٤) . وازاء ما يتمتع به السكان الحضر من المساكن الملائمة ، والخدمات الحضرية الحسنة النوعية وتوفر سلسلة من خيارات المواقع ، يبدو من الضروري ضمان زيادة الفعالية الاقتصادية الحضرية الى حدها الاقصى وأن يتم توزيع مكاسب النمو الاقتصادي على أساس عادل . وتتمثل أهم الاتجاهات الديموغرافية الاساسية التي تحكم قطاع المأوى في نمو السكان والتحضر . وتتفاوت اتجاهات النمو السكاني والتحضر بشكل كبير من بلد لآخر ، وتتخذ أنماطا اقليمية واضحة التمايز . وفي حين ازداد عدد سكان العالم من ٥١٦ ٢ مليون نسمة عام ١٩٥٠ الى ٤٥٠ ٤ مليون نسمة في عام ١٩٨٠ ، غير أن الجزء الاكبر من هذا النمو تركز في البلدان النامية التي شكل سكانها ٦٣٩ ١ مليون من الزيادة أي ٨٤,٢ في المائة من النمو حتى عام ١٩٨٠ . ويمكن القول ، أن هذا النمو متواصل ومن المتوقع أن يستمر بالغا سرعته القصوى في مناطق افريقيا وأمريكا اللاتينية والمحيط الهادئ . وعلى النقيض من ذلك ، شهدت معدلات النمو السكاني في أوروبا وأمريكا الشمالية هبوطا . كما أن معدلات التحضر متباينة تباينا عاليا فيما بين المناطق . وبشكل عام استقر عدد السكان الحضر بالنسبة الى عدد السكان الاجمالي ، وذلك في الاقتصادات الصناعية القديمة في أوروبا وأمريكا الشمالية ، حيث من المتوقع أن يؤلف السكان الحضر نحو ٧٤ في المائة من مجموع السكان بحلول عام ٢٠٠٠ . وعلى العكس من ذلك ، ينتظر حدوث تغيير كبير في البلدان النامية . فمن نسبة حضرية بلغت ١٧ في المائة عام ١٩٥٠ و ٢٩,٣ في المائة في عام ١٩٨٠ ، من المتوقع أن تصل نسبة سكان البلدان النامية الذين يعيشون في المناطق الحضرية الى نحو ٣٩,٣ في المائة بحلول عام ٢٠٠٠ . وينطوي النمو السكاني وإعادة التوزيع السكاني ، على نمو في الطلب على المساكن والمرافق الاساسية ذات الصلة وارتفاع في التكاليف التي يتحملها المجتمع اذا لم تتم تلبية هذا الطلب . فكلما ازدادت سرعة النمو السكاني واعادة التوزيع السكاني ، عظمت المسؤولية التي تتحلمها الحكومات تجاه اعتماد استراتيجية سليمة من

أجل تمكين المجتمع من الاستفادة من التغيرات الديموغرافية بدلا من أن تلحق به الاذى . كما تم التأكيد على التحدي الحضري في إطار التنمية المتجددة والمستمرة في تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية (A/42/427 ، المرفق) .

يتعين اعداد السياسات المتعلقة بالمأوى على أساس فهم الروابط القائمة بين قطاع المأوى والاقتصاد العام .

٢٦ - يتعين إعداد سياسات المأوى على أساس فهم الروابط القائمة بين قطاع المأوى والاقتصاد العام . فاذا كانت السياسات التي تؤثر في قطاع المأوى سياسات مواتية ، عندئذ يسهم القطاع في التنمية الاقتصادية ، فيما تترجم مكاسب التنمية الاقتصادية بشكل تحسينات في القطاع . وفي حال اعتماد سياسات خاطئة عندئذ تتفكك الروابط ، ويتعذر تحقيق الأهداف القطاعية والعامة على حد سواء . ويتعين النظر الى سياسات المأوى بوصفها سياسات لا تتكون فحسب من السياسات التقليدية للقطاع ، الموجهة فقط نحو التأثير في النواتج القطاعية ، وانما من سياسات تقليدية وأخرى خارج القطاع كالسياسات المالية والنقدية والتجارية التي تؤثر في قطاع المأوى ، وعليه يتعين أن يكون لمؤيدي تحسين نوعية وكمية الاسكان والبني الاساسية مقعد على طاولة مخططي الاقتصاد الكلي ، غير أنه يتوجب عليهم أيضا أن يقدموا مساعدة بالمقابل .

يتوجب الرفع من مستوى برامج الاسكان التي يصعب تنفيذها باعتماد النهج التقليدي للمشروع بمفرده . وينبغي لاستراتيجيات التمكين أن تذهب الى أبعد من نهج المشروع التجريبي القابل للتكرار .

٢٧ - لقد قامت الفكرة السائدة لإعداد المساكن لذوي الدخول المنخفضة في البلدان النامية حتى الآن ، على تحقيق هدف امتلاك كل أسرة فقيرة للسكن الخاص بها ، وعلى افتراض انشاء كل أسره مستهدفة لمسكن خاص بها . ولا بد من رفع مستوى عملية الانتاج من أجل تشجيع الناتج الاسكاني لجميع المستهلكين بكافة وسائل الانتاج الممكنة . ان التركيز الضيق المتمثل في اعتبار مشاريع المواقع والخدمات ومشاريع تطوير المستقطنات والمستوطنات هي حجر الزاوية في استراتيجيات الاسكان ، يعتبر مسؤولا الى حد كبير عن بلوغ هذا الطريق المسدود . صحيح أن لهذه الانشطة مكانة هامة في برامج انتاج المأوى ، غير أنه نادرا ما تكون مكانة مركزية . ويتعين على مفهوم تخطيط وتنفيذ مشاريع الايواء في موقع محدد ، وبأبعاد محددة ، أن يفسح المجال لمفاهيم

جديدة لإنشاء أنظمة انجاز المأوي المستمرة والمتجددة والتي يمكن أن تعمل على النطاق الوطني المنشود . فعلى الرغم من الجهود المبذولة بهدف تحقيق "تكرارية" المشروع ، فإن نهج المشروع يعمل على ربط الكثير من الموارد والجهود المؤسسية في موقع واحد ويعجز عن بلوغ النطاق المنشود من انتاج المأوى . فالاستراتيجيات التي تسلط تركيزها على إقامة المشاريع المفردة وتحاول "تكرارها" ، في أماكن أخرى ، لا تشكل استراتيجيات ذات وقع هام في مجال حل مشاكل الايواء الوطنية .

يتعين للحكومات أن تعتمد نهجا متوازنا
لتطوير المأوى ولانشاء المأوى الجديد .

٢٨ - تسلط الاستراتيجية العالمية للمأوى تركيزها على الرصيد الكامل للمأوى بدلا من التركيز على انتاج المأوي الجديدة ؛ حيث لا يشكل انشاء المساكن الجديدة في فترة سنة واحدة سوى جزءا صغيرا من الرصيد الاسكاني الكامل (١ الى ٥ في المائة) . فمعظم الرصيد السكني قائم في مكانه بالفعل ويجب بذل الكثير من الجهود من أجل صيانته وتحسينه على نحو تدريجي . والرصيد القائم يمثل أصولا مالية . وهو بالنسبة للعديد من فرادى الاسر الموجودات الوحيدة لديها أو المجموع الكامل لمدخراتها .

يتعين ايلاء الاهتمام الواجب الى المساكن الايجارية .

٢٩ - من المجالات التي تستدعي انتباه الحكومات وبخاصة فيما يتعلق بالمستقبل هي المساكن الايجارية . فقطاع التأجير في غالبية البلدان النامية واسع وآخذ في النمو بإطراد . ويشكل في الغالب ٥٠ في المائة على الأقل من مجموع المساكن في المناطق الحضرية(٥) . ونظرا لأهمية مساكن الايجارية في مجموع المساكن ، وبخاصة في مستوطنات ذوي الدخول المنخفضة ، يتعين على الحكومات أن تصل الى قرار من نوع ما فيما يتعلق بتعزيز المساكن الايجارية بوصفها الوسيلة الفعالة لتوسيع خيارات الانتاج بالنسبة للمأوى . وحتى الآن تم تجاهل خيارات السكن الايجاري الى حد بعيد ، على صعيد الابحاث والسياسات ، غير أن تقييم خيارات الايجار يستوجب وضع الابحاث التفصيلية حول أسواق الاسكان المحلية ، وتأثيرات تنظيم الايجارات في ظل أوضاع ارتفاع معدل التضخم ، وحول أساليب تعزيز توفر المساكن الايجارية بدرجة كافية وبصفة خاصة للفئات المنخفضة الدخل .

سوف تستمر الحاجة ، لسنوات عديدة ، الى الاستراتيجيات الابتكارية للتعامل مع المستقطنين وقاطني الاحياء الداخلية الفقيرة من المدن .

٣٠ - يصعب التوقع بأن يكون في استطاعة السوق الخاص غير المعان (المدعوم) أن يحل المشاكل الاساسية للمستقطنين وشاغلي الاسكان غير النظامي/غير القانوني . ويعتمد التغلب على هذه المشاكل اعتمادا كليا على اقرار اجراءات حكومية جديدة لا سابقة لها كثيرا في البلدان المتقدمة النمو . والاهتمامات الخاصة بقاطني الاحياء الداخلية الفقيرة من المدن قد تقضي بضرورة اتخاذ الحكومات لخطوات ابتكارية من أجل حل الصراعات التي غالبا ما تنشأ بين هذه المجموعة المستهدفة والقطاع الخاص .

ثالثا - مبادئ توجيهية للعمل الوطني

ألف - المعايير العامة

يجب أن تستند الاستراتيجية العالمية للمأوى إلى استراتيجيات المأوى الوطنية المتكاملة التي ينبغي أن تضعها جميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة . وينبغي ضمان ملاءمة وتنفيذ هذه الاستراتيجيات عن طريق حشد جميع العناصر التي تنطوي عليها عملية التنفيذ بمجرد الانتهاء من صياغة الاستراتيجية .

٣١ - تعد المسؤولية الوطنية أهم جزء في العمل المتعلق بالاستراتيجية العالمية . فهدف الاستراتيجية بالغ في الطموح ولا يمكن بلوغه إلا عن طريق توزيع جميع الادوات والموارد الممكنة على الصعيد الوطني . وبغية ضمان قيام العناصر المشتركة باعتماد النهج الملائمة ، والتعضيد المتبادل لما تضطلع به من أنشطة ، فإنه من الضروري وضع استراتيجية وطنية متكاملة . ويجب أن تكفل الترتيبات المؤسسية المتعلقة بوضع استراتيجية وطنية للمأوى الالتزام السياسي على أعلى مستوى ممكن ، وفهم الاستراتيجية والمساهمة فيها على نطاق واسع بما فيه الكفاية . ويرد في مرفق هذه الوثيقة مثال على الهيكل المؤسسي الوطني لوضع استراتيجية المأوى .

الاستراتيجية هي خطة عمل تعيِّن في عبارات محددة أهداف العمل والسبل التي تمكن من بلوغها . وتحدد استراتيجية المأوى الاهداف اللازمة لتهيئة ظروف الايواء ، كما تحدد الموارد المتاحة للوفاء بهذه الاهداف ، وطريقة استخدام هذه الموارد بصورة مجدية إلى أقصى حد بالقياس إلى التكاليف وتحدد المسؤوليات والإطار الزمني لتنفيذ التدابير اللازمة .

٣٢ - يجب أن تحدد الاستراتيجية الاهداف والانشطة استنادا إلى تحليل واف لنطاق وطبيعة الاحتياجات والموارد ؛ وستعرض أيضا المعايير اللازمة لتحديد الاولويات بين الانشطة . ومع وجوب التصدي للمشكلة من حيث نطاقها ، فإن أهداف الاستراتيجية فيما يتعلق بالنوعية يمكن أن تعكس عملية تحسين الظروف تدريجيا . والانشطة التي يمكن البدء فيها مباشرة في الاستراتيجية هي الانشطة التي سيجري تنفيذها باستخدام الموارد العامة . ونظرا لندرة هذه الموارد ، ينبغي ألا تستخدم إلا للأغراض التي لا يمكن توفير موارد أخرى لها ، وبالذات لدعم الفئات المنخفضة الدخل . ويعني أيضا اتباع نهج تمكيني في أي استراتيجية أن يوجه الجانب الاكبر من موارد القطاع العام نحو إزالة العقبات التي تعوق استخدام الموارد غير الحكومية والموارد المجتمعية ، والتشجيع على تعبئتها الكاملة .

هناك نهج مختلفة لوضع الاجراءات على الصعيد الوطني . ومع أن قيام الدولة بدور رئيسي لا يستبعد مشاركة القطاع الخاص ، فإن وجود استراتيجية "تمكينية" للمأوى لا يعني ضمنا تقليص المسؤولية الحكومية في قطاع المأوى وإنما يعني إعادة توزيع الانشطة العامة والموارد البشرية والمادية والمالية .

٣٣ - لا يعني مفهوم استراتيجية المأوى "التمكينية" أي تقليص للمسؤولية الحكومية تجاه عملية انتاج وتوزيع المساكن . والمقصود به هو إعادة توزيع عناصر الانتاج ، أي أن يتقاسم القطاعان العام والخاص الادوار بأكفأ طريقة ممكنة . وفي البلدان النامية يضطلع القطاع الخاص (الرسمي وغير الرسمي) بكل الانتاج تقريبا في مجال الاسكان ، رغم العقبات الظاهرة والضمنية التي تفرضها معظم الحكومات عن طريق القيود المالية والقوانين والانظمة المعيقة للانتاج . وتتمثل الركيزة الاساسية لاي استراتيجية عملية

للمأوى في قيام الحكومات باستعراض التشريعات والأنظمة القائمة وأثرها على انتاج المأوي وتحسينها ، وإلغاء تلك التي تبدو ، بشكل واضح ، غير مجدية ويتعذر تنفيذها إلى حد بعيد . وينبغي للحكومات توزيع مواردها الخاصة على المجالات الاستراتيجية مثل توفير هيكل أساسي للطرق الرئيسية ، وتنمية الاراضي ، وتنظيم التشييد ، والتشجيع على إيجاد مجموعة من مؤسسات تمويل الاسكان .

تحتاج استراتيجيات المأوى إلى إطار مؤسسي ملائم لكي تكون ذات فعالية .

٣٤ - تستلزم استراتيجية المأوى الوطنية القائمة على مبدأ "التمكين" التمثيل الملائم لقطاع الايواء في الحكومة المركزية وكذلك في هيئات التنسيق الوطنية المكلفة بضمان قيام جميع الوزارات الرئيسية ، التي تؤثر أعمالها بشكل مباشر أو غير مباشر في قطاع المأوى ، بانتهاج أساليب العمل التي من شأنها تنمية القطاع ومشاركته في التنمية الوطنية إلى الحد الامثل . ويتطلب ذلك إطارا مؤسسيا عاما أوسع إلى حد كبير من أنماط الوكالات والوزارات والهيئات المعنية بالاسكان والتي درجت على التركيز على سياسات مستقلة فيما يتعلق ببناء المساكن متجاهلة ما للسياسات الحكومية من آثار على العناصر الاخرى في قطاع المأوى . وبالاضافة إلى ذلك ، سيكون من اللازم أن تسلم الترتيبات المؤسسية الجديدة بشكل متزايد بالأدوار الهامة للهيئات الحكومية المحلية ، والقطاع الخاص (الرسمي وغير الرسمي) ، والمنظمات غير الحكومية ، والمنظمات المجتمعية ، في إدارة الاراضي وبناء المساكن ، ويجب أن تنص على دور محدد لجميع هذه العناصر غير الحكومية في صياغة وتنفيذ واستعراض استراتيجيات المأوى الوطنية .

سوف يتعين القيام تدريجيا بادخال عدد من عناصر الاستراتيجية على الاجل الطويل بغرض أن تكون جميع هذه العناصر جاهزة قبل حلول عام ٢٠٠٠ بفترة كافية .

٣٥ - إن هدف الاستراتيجية العالمية ، كما سبق ذكره ، هو تيسير توفير المأوى الملائم في جميع البلدان بحلول عام ٢٠٠٠ . وسيتعذر بلوغ هذا الهدف عن طريق اتخاذ تدابير قصيرة الاجل أو مخصصة لهذا الغرض . ومن المتصور أنه سيلزم القيام تدريجيا ، خلال الاثني عشر عاما القادمة ، بادخال عدد من العناصر الاستراتيجية الهامة ذات الطابع الطويل الاجل ، مثل الاصلاحات القانونية ، وعمليات إعادة التنظيم المؤسسي ،

ونظم الرصد . وقد تعذر ادخال الكثير من هذه العناصر فيما قبل نظرا لانشغال المؤسسات الوطنية والدولية بمختلف التدابير القصيرة الأجل لتلبية الاحتياجات العاجلة . واستلهاما لروح السنة الدولية لايواء المشردين ، ينبغي أن ينظر إلى تنفيذ استراتيجيات المأوى الوطنية بوصفه عملية تراكمية تتم خطوة بخطوة ، وتهدف إلى اجراء مجموعة من التحسينات الفورية البسيطة للأغلبيات المحرومة ، وتفضي تدريجيا إلى ادخال نظام كامل لبناء المأوى وتوزيعها على جميع السكان . ولذلك ، فإنه على الرغم من وجوب صياغة استراتيجية مأوى وطنية شاملة لكل بلد ، فإنه ينبغي أن يكون هيكل هذه الاستراتيجية مكونا بطريقة تمكن الحكومات من تنفيذ عناصرها الواحد تلو الآخر ، حسب الأولويات والقدرات الوطنية . بيد أن الهدف هو أن يكون النظام الكامل جاهزا في كل بلد قبل حلول عام ٢٠٠٠ .

يجب أن يكون الهدف النهائي للاستراتيجية العالمية هو "السكن للجميع" ؛ بيد أنه يتعذر وجود إطار زمني واحد لهذا الهدف في جميع البلدان ، حيث أن امكانيات ومتطلبات تحقيق هذا الهدف الهام تختلف من بلد إلى آخر . ويجب أن يعكس التصميم العام لكل استراتيجية وطنية الإطار الزمني اللازم لتنفيذ كل عنصر من عناصر العمل وترتيب عناصر العمل حسب تنفيذها .

٣٦ - إن أهداف الاستراتيجية العالمية والمواعيد المحددة لبلوغها يجب تحديدها بصورة واقعية وادراجها في استراتيجيات الاسكان الوطنية . وفي استراتيجية المأوى النهائية التي يتم اعتمادها للتنفيذ من جانب الحكومات بالتعاون مع العديد من الجهات المنفذة الأخرى في القطاع ، ستسند إلى كل جهة من جهات التنفيذ إحدى مسؤوليات العمل المتعلقة بتنفيذ البرنامج ويحدد لها موعد مستهدف تنجز خلاله حصتها في الهيكل برمته . وهذه الأعمال بعضها أساسي للغاية بحيث أنه لا يمكن أن تقدم للبرنامج قائمة بدونها . ومن الواضح أن يجب أن تحدد لهذه الأعمال أقرب مواعيد انجاز مستهدفة . وهناك أعمال أخرى يمكن الاضطلاع بها تدريجيا إذا أمكن للبرنامج أن يعمل بطريقة ما (حتى لو كان ذلك دون الحد الأمثل) أثناء الوقت الذي يجري فيه الترتيب للاضطلاع بها . وسيكون انجاز بعض الأعمال أكثر صعوبة من غيرها ، وينبغي لتصميم الاستراتيجية ، إن أمكن ، أن يسلم بذلك عن طريق إتاحة أطول فترات مستهدفة لأكثر الأعمال تعقيدا ، شريطة أن يكون بمقدور البرنامج البدء في العمل في الفترة الانتقالية عن طريق تدابير جزئية أو مؤقتة .

يتعين أن تستند إجراءات المأوى المحددة إلى الفهم التام لاستراتيجية المأوى عموما .

٣٧ - تتطلب أي استراتيجية متكاملة للمأوى وضوح الأهداف المتعلقة بالسياسة ، وفهم أوضاع المأوى وأسواق الإسكان على المستويين الوطني والمحلي ، وإدراك العلاقات المترابطة بين عناصر برنامج المأوى والطرق التي يؤثر فيها النقص في أي عنصر على النتائج العامة ، والقدرة على تعبئة الموارد لكي تكون متاحة عند طلبها . كما أن الاجراءات المحددة في قطاع المأوى ، على جميع المستويات الحكومية فضلا عن الإجراءات الخاصة بالمنظمات الدولية التي تقدم المساعدة في قطاع المأوى ، سيتعين عليها أن تكون متمشية مع استراتيجيات المأوى الوطنية الموافق عليها وأن تسهم في بلوغ أهدافها .

من الضروري أن تتألف استراتيجيات المأوى الوطنية من أربعة أجزاء متكاملة فيما بينها وهي : (أ) تحديد أهداف واضحة وقابلة للقياس ؛ (ب) إعادة تنظيم قطاع المأوى تدريجيا ؛ (ج) ترشيد تعبئة وتوزيع الموارد المالية في القطاع ؛ (د) التشديد ، بنفس القدر ، على إنتاج المأوى وتحسين إدارة الأراضي ، وتوفير الهياكل الأساسية وتعزيز صناعة التشييد .

٣٨ - ستشترك الاستراتيجيات الوطنية ، عموما ، في عدد من العناصر الرئيسية ، على الرغم من احتمال قيام كل استراتيجية باعتماد خيارات مختلفة للعمل فيما يتعلق بأي عنصر بعينه ، وفقا للظروف الوطنية والمحلية . غير أنه ينبغي تنظيم جميع الاستراتيجيات حول أربع مجالات عامة للعمل . وأول هذه المجالات هو وجوب وضع أهداف واضحة وقابلة للقياس . ثانيا ، يتعين استعراض قطاع المأوى ككل وإعادة تنظيمه . ثالثا ، سوف يتعين تنشيط الموارد وتوزيعها . رابعا ، سوف يتعين وضع تدابير لاستثمار هذه الموارد في إنتاج وتحسين المأوى على نطاق كبير . وسيتألف مجال العمل الأول من التقدير الأولي للاحتياجات والموارد والقيام بعد ذلك بتحديد أهداف واقعية كمّا ونوعا لإنشاء المأوى وتحسينها ، بما يؤدي تدريجيا إلى تعزيز نظم المعلومات الوطنية المتعلقة بالإسكان . أما العناصر الرئيسية لجزء الاستراتيجية المعني بإعادة تنظيم قطاع المأوى فهي (أ) إدماج قطاع المأوى في عملية اتخاذ القرارات على مستوى

الاقتصاد الكلي ؛ (ب) تنظيم عملية إنجاز المأوى ؛ (ج) إصلاح الإطار القانوني والتنظيمي لإنجاز المأوى ؛ (د) تهيئة الوضع لإجراء البحوث والتحليلات المتعلقة بالسياسات والاستراتيجيات واللازمة لرصد استراتيجيات المأوى الوطنية وتقييمها وتحسينها . أما العناصر المتعلقة بتعبئة وتوزيع الموارد فهي (أ) تحسين وسائل تمويل الهياكل الأساسية العامة ، (ب) تحسين نظم تمويل الإسكان ، (ج) تحقيق الكفاءة في توجيه البرامج والإعانات إلى الفئات المنخفضة الدخل . وأخيرا ، سيتعين أن يركز الجزء المتعلق بإنتاج المأوى وتحسينها على (أ) توفير الهياكل الأساسية ، (ب) توجيه التنمية الحضرية في المستقبل ، (ج) صياغة السياسات والبرامج المعنية بتوزيع الأراضي وإدارتها ، (د) اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة حالات الاختناق فيما يتعلق بالإنتاج .

باء - تحديد أهداف الاستراتيجية الوطنية

١ - تقدير الاحتياجات والموارد

ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للاستراتيجية الوطنية هو تحسين حالة المأوى لمن تكون مساكنهم دون المستوى الوطني ، وخاصة الأكثر عوزا .

٣٩ - في معظم البلدان ، ستكون هناك ندرة في الموارد اللازمة لتحسين حالة المأوى . وحينئذ سيكون من المهم تركيز الموارد على تحسين حالة الأكثر عوزا . وسينطبق ذلك على الموارد المادية (الأراضي ، والمواد ، واليد العاملة) علاوة على الموارد الإدارية والمالية . وسينطبق بوجه خاص على الموارد العامة ، ولكنه ينبغي أيضا أن يشكل أحد المبادئ التي تسترشد بها السلطات العامة في محاولة التأثير على استخدام الموارد الخاصة ، أو وضع الموارد الخاصة تحت تأثير أو تصرف السلطات العامة .

ينبغي أن يستند التخطيط لأي استراتيجية وطنية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ إلى تقدير لحجم وتركيب سكان البلد خلال هذه الفترة وتوزيعهم المكاني .

٤٠ - يوفر تقدير عدد السكان خلال فترة الاستراتيجية أساسا لحساب رصيد المساكن اللازم لهذا العدد من السكان ولمقارنته مع رصيد المساكن القائم . وسيكون هذا التقدير أساسا للزيادة في رصيد المساكن المطلوبة . وهذه الزيادة مقرونة بعمليات البناء للاستعاضة عن المساكن التي تتهدم أو تصبح غير صالحة للاستعمال ، ومقرونة أيضا بأعمال الاصلاحات والتحسينات اللازمة ، سوف تحدد مجموع الاحتياجات من الموارد لهذا القطاع خلال مدة الخطة . وينبغي القيام بشكل منتظم بإعادة تقدير هذه الاحتياجات من الموارد استنادا إلى ما يستجد من معلومات .

ينبغي تحديد حجم ونوعية وتكلفة المساكن في برامج ومشاريع المأوى عن طريق إجراء مقارنة بين تقدير مجموع الاحتياجات من الموارد لفترة الخطة مع مجموع الموارد المقدرة التي يمكن حشدها للقطاع خلال فترة الخطة .

٤١ - سيكون من شأن البرامج الرامية الى بلوغ مستوى إسكاني أعلى بشكل ملحوظ من المتوسط الممكن تحقيقه على المستوى الوطني أن تستأثر بالموارد على نحو يتعذر معه تحسين حالة الإسكان بالنسبة للأسر المحتاجة . ولذلك ، ينبغي أن يكون المتوسط الوطني المعقول هو المعيار الذي تسترشد به السياسات التي تتعلق سواء ببناء المساكن أو بتحسين حالة الإسكان ، وبمستوى الهياكل الاساسية والمرافق .

٢ - ربط الأهداف بالسياسات المتعلقة بالمستوطنات

إن المأوى هو جزء لا يتجزأ من تنمية المستوطنات . لذلك ، يتمثل أحد الجوانب الهامة لأية استراتيجية للمأوى في تخطيط وادارة المستوطنات الحضرية والريفية .

٤٢ - نظرت لجنة المستوطنات البشرية ، في دورتها العاشرة[٦] ، في تقرير المدير التنفيذي لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، المعنون "جدول أعمال جديد للمستوطنات البشرية" (HS/C/10/2 و Corr.1 و 4) ، الذي حدد أولويات العمل في

ميدان المستوطنات البشرية من جانب الحكومات الوطنية والمجتمع الدولي ومنظومة الامم المتحدة . وشددت إحدى التوصيات الواردة في هذا التقرير على إمكانية ادارة تنمية المستوطنات عن طريق التخطيط المسبق ، بدلا من ادارتها عن طريق الاستجابة برد الفعل الملائم حيال الأزمات المتكررة . ويبدو أن الحكومات تقتصر حاليا ، في خياراتها المتعلقة بالسياسة ، على الاستجابة للمشاكل بعد نشوئها ، دون أن يكون هناك من هدف واضح سوى الحيلولة دون تدهور المدن وبلوغها نقطة "اللاعودة" . ووفقا لاي معيار معقول ، فإنه من المفضل تماما أن تتولى الحكومات عملية التكهن بالاحتياجات المقبلة من المستوطنات وتوفير الاعتمادات اللازمة لها (حتى لو كانت هذه الاعتمادات عند أدنى حد لها في إطار القيود المفروضة على الموارد القائمة) بدلا من الانتظار وترقب ما قد يحدث ، والقيام بعد ذلك بمحاولة ترميم أسوأ النواقص التي أتيح لها أن تنشأ .

<u>ينبغي لجميع الحكومات الاستعانة بما تحت تصرفها من أدوات من أجل زيادة العنصر المكاني في الطلب على المأوى الى الحد الامثل ، عن طريق توجيه عمليات التحول في أنماط المستوطنات على الصعيدين الوطني والإقليمي ، أو التأثير فيها ، وبوجه خاص فيما يتعلق بعمليات التحضر . ويتعين إيلاء اهتمام خاص لإمكانات المستوطنات الصغيرة والمتوسطة .</u>

٤٣ - يمكن لبرامج انتاج المأوى أن تجني فوائد عديدة من السياسات الانمائية التي تعطي الأولوية للمدن الصغيرة والمتوسطة في مجال ادارة الهجرة من الريف الى الحضر . وتستند هذه الفوائد الى العوامل التالية :

(أ) يمكن تخفيف ضغوط الهجرة التي تتعرض لها المدن الرئيسية ، وبذلك تتمكن السلطات البلدية في هذه المدن من تخطيط وادارة نموها ؛

(ب) قد لا يضطر الفقراء المقيمون في المدن الصغيرة والمتوسطة الى دفع أسعار عالية مقابل المأوى والخدمات كالتي تدفع في المناطق الحضرية ، نظرا الى محدودية الطلب على الاراضي وسهولة الحصول عليها ؛

(ج) سيؤدي نمو المدن الصغيرة الى تحسين الرفاه الاجتماعي في المناطق الريفية عن طريق توفير إمكانية الحصول على الخدمات ، والرعاية الصحية ، والتعليم . وفرص العمالة ؛

(د) إن تطبيق الحلول على نطاق صغير وبتكلفة منخفضة فيما يتعلق بخدمات كالنقل ، وإمدادات المياه ، والإصحاح ، وتصريف الفضلات الصلبة يكون في الغالب أسهل في المدن الصغيرة والمتوسطة عنه في المدن الكبرى .

جيم - اعادة تنظيم قطاع الماوى

١ - استراتيجيات الاقتصاد الكلي وقطاع الماوى

إن سياسات الاقتصاد الكلي التي تربط قطاع الماوى بالاقتصاد ككل هي العامل الرئيسي الذي تقوم عليه أي استراتيجيات وطنية فعالة للماوى .

٤٤ - إن الجهود التي بذلت في الماضي لصياغة استراتيجية للماوى قد اخفقت الى حد كبير في مراعاة الترابط بين قطاع الماوى والاقتصاد ككل . ونتيجة لذلك ، كانت استراتيجيات الماوى ، في اغلب الاحيان ، محدودة النطاق الى حد بعيد ، وركزت على المفهوم الضيق المتعلق بمصلحة القطاع وإمكاناته ، دون اعتبار للتكاليف بالنسبة لبقية المجتمع ، واختارت الاليات غير الملائمة ، بل والمعيقة للانتاج ، من أجل تحقيق اهداف الاستراتيجية . ونتيجة لذلك ، لم تحقق الاستراتيجيات التي وضعتها بلدان كثيرة أي أثر ، بل يمكن القول بانها كانت ضارة اذا نظر اليها في السياق العام للاهداف الاجتماعية والاقتصادية . واذا اريد للاستراتيجيات المقبلة أن تكون ذات فعالية ، ينبغي أن يكون هناك تغيير في رؤية القائمين على تنفيذها ، سواء داخل القطاع أو خارجه ، للترابط بين القطاع والاقتصاد ككل ، ولما يعنيه هذا الترابط بالنسبة لوضع سياسة صائبة ، وبالنسبة للاولويات التي ينبغي التركيز عليها ، والاليات التي ينبغي اختيارها لتحقيق اهداف الاستراتيجية .

كان لسياسات الاقتصاد الكلي التي اعتمدتها بلدان كثيرة استجابة للاتجاهات الاقتصادية العالمية الحديثة اثر سيئ على قطاع الماوى وعرضت للخطر قدرة القطاع على الاسهام في حل المشاكل الاقتصادية الوطنية والدولية .

٤٥ - من بين الاتجاهات التي اتخذها الاقتصاد العالمي خلال العقد الماضي والتي كان لها بوجه خاص اثرها القوي على قطاع الماوى معدلات التضخم العالية التي اتسمت بها

فترة السبعينات ، وأسعار الفائدة العالية والمتقلبة ، وانخفاض معدلات التبادل التجاري ، وزيادة المديونية ، وركود الدخول في الكثير من البلدان النامية . وعلى النطاق العالمي ، كان هناك تحول نزولي في العلاقة التاريخية الطويلة الامد بين الاستثمار في مجال الإسكان والناتج القومي الإجمالي فيما بين منتصف السبعينات وأوائل الثمانينات . فتمثلت النتيجة ، بالنسبة لمستوى معين من التنمية الاقتصادية ، في انخفاض ذلك الجزء من الناتج القومي الاجمالي المستثمر في الإسكان بنسب تراوحت بين ١١ و ٢٤ في المائة بالنسبة للمعدلات التاريخية . وفي بلدان كثيرة ، كان للسياسات التي جرى اعتمادها استجابة لاتجاهات الاقتصاد الكلي ما لهذه الاتجاهات نفسها من أثر في خفض استثمارات المأوى انخفاضا كبيرا ، كما ساهمت في تدهور أوضاع الاسكان والهياكل الاساسية . ومن بين هذه السياسات الإبقاء على أسعار الصرف المغالي في تقديرها ، وفرض قيود وتعرفات الاستيراد على مدخلات قطاع المأوى ، واجراء تخفيضات على الاستثمارات العامة واعادة تخصيصها ، والسياسات المتعلقة بتوجيه الائتمانات نحو السلع القابلة للتداول والصناعات التي يفترض أنها صناعات "انتاجية" . والاثر الذي تحدثه هذه السياسات يتجاوز الاثر الواقع على قطاع السكان في حد ذاته . ذلك أن الامر لا يقتصر على فقدان القيمة المباشرة وغير المباشرة لنواتج القطاع ، ولكن الاختلالات الناشئة في جوانب الاقتصاد الاخرى تفرض ثمنا اقتصاديا باهظا من حيث الفواقد في الانتاجية ، وانخفاض تكوين المدخرات ورؤوس الاموال ، وحدوث اضطرابات في أسواق العمل ، وزيادة الضغوط التضخمية .

<u>يمثل الانفاق العام في قطاع المأوى ، في أغلب الاحيان جزءا كبيرا من اجمالي الاستثمارات العامة . لذلك ، يعتبر المأوى أحد العناصر الهامة للسياسة الاقتصادية العامة .</u>

٤٦ - في حين أن النفقات العامة المدرجة في الميزانيات فيما يتعلق بالاسكان والخدمات المجتمعية لا تمثل عادة الا جزءا صغيرا من الميزانيات الوطنية (بمتوسط قدره ٢ في المائة فقط خلال أوئل الثمانينات) ، فإن هذه النفقات قد تكون عالية جدا في بعض البلدان ، وغالبا ما تشكل جزءا كبيرا من النفقات المحلية . ففي أحد البلدان ، على سبيل المثال ، تشكل اعانات الاسكان المباشرة نحو ٣٠ في المائة من مجموع الاعانات ، و ١٣ في المائة من الميزانية الوطنية ، و ٣ الى ٤ في المائة من الناتج القومي الاجمالي . وبالاضافة الى النفقات المدرجة في الميزانية ، هناك جزء كبير من النفقات الخارجة عن الميزانية والمخصصة للاسكان والهياكل الاساسية في عدد

من البلدان ، بما ينطوي عليه ذلك في أغلب الاحيان من تكاليف يتحملها الاقتصاد . وفي بعض الحالات ، أدت الاعانات الخارجة عن الميزانية (التي تقدم غالبا من خلال النظام المالي على هيئة أسعار الفائدة المعانة) الى إبطاء تنمية القطاع المالي ، والاسهام في تدهور المؤسسات المالية ، وتفاقم الاتجاهات التضخمية في الاقتصاد ، وايجاد الحوافز على التوزيع غير الفعال للموارد .

إن سياسات قطاع المأوى التي يحسن اختيارها على المستوى الوطني والتي يتبعها التنفيذ الفعال من قبل مجموعة كبيرة من الجهات المنفذة على المستويين الوطني ودون الوطني ، لديها الامكانات لا للتصدي فحسب للمشاكل الاقتصادية القصيرة الأجل في العديد من البلدان ، ولكن أيضا لارساء الاساس للروابط الانتاجية الدائمة بين قطاع المأوى والاقتصاد الكلي .

٤٧ - يكمن مفتاح نجاح استراتيجيات المأوى الوطنية في الجمع بين سياسات الاقتصاد الكلي الفعالة على الصعيد الوطني ومجموعة واسعة من الاجراءات المتخذة من قبل العديد من الجهات المنفذة على جميع مستويات الحكومة - في القطاع الرسمي ، وفي المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية ، وفي قطاع المأوى غير الرسمي - من أجل انتاج المساكن وتحسين المساكن القائمة . ويجب التركيز على انتاج كميات من المساكن قادرة على تلبية الاحتياجات الاساسية - من الاراضي والمأوى الاساسية والخدمات الدنيا - والتحسين التدريجي للمأوى القائمة بالنسبة لاغلبية السكان ، بدلا من التركيز على انتاج المساكن الجديدة ذات النوعية العالية لفئة قليلة منهم . ومن أجل زيادة انتاج المساكن وتحسين الرصيد القائم منها ، والذي يتسم أغلبه الآن بنوعية منخفضة للغاية ، يتعين على الحكومات الوطنية أن تدرك التقييدات الضمنية والظاهرة ، التي تعرضت لها استراتيجيات المأوى التي اتبعتها في الماضي ، وأن تتصرف بحزم لتحسينها على مدى الاثنتي عشرة سنة المقبلة . وسيلزم اجراء تحسينات استراتيجية رئيسية في تنظيم انجاز المأوى وفي تعبئة الموارد وتوزيعها ، وفي انتاج المأوى .

ينبغي أن يستند التنسيق الى فهم الروابط الهامة بين قطاع المأوى وقطاعات الاقتصاد الاخرى

٤٨ - هناك ثلاثة سبل يتم عن طريقها الربط بين قطاع المأوى والاقتصاد الكلي وهي : (أ) روابط الدخول والعمالة في المقام الاول ؛ (ب) الجانب المالي للاقتصاد ، ويتألف من روابط تعمل من خلال مدخرات الاسر ودور الاسكان بوصفه أحد الأصول ومصدرا رئيسيا لثروة الاسر ؛ (ج) الجانب الضريبي للاقتصاد ، ويتألف من النفقات العامة المتعلقة بالمأوى والهياكل الاساسية ذات الصلة . ولهذه الروابط آثار رئيسية على تدابير تنسيق السياسات وعلى نجاح أي استراتيجية للمأوى .

ينبغي أن يدرك راسمو السياسات أن الاستثمار في الاسكان هو استثمار انتاجي ومصدر هام للدخل والعمالة .

٤٩ - يشكل الاستثمار في مجال الاسكان عموما ما بين ٣ و ٨ في المائة من الناتج القومي الاجمالي و ١٠ الى ٣٠ في المائة من تكوين رأس المال الثابت . وقد ارتفعت هذه النسب تاريخيا ، مع حدوث التنمية الاقتصادية ، بما يشكل انعكاسا للانماط الاساسية للانفاق الاسري . ومع تقدم سير التنمية الاقتصادية ، بوجه خاص ، ينخفض ذلك الجزء من دخل الأسرة المخصص للانفاق على الأغذية انخفاضا حادا ، ويصبح المجال الاول الذي يزيد فيه إنفاق الاسر هو الاسكان والخدمات ذات الصلة . وهذه الزيادة في الطلب تترجم مباشرة الى مناخ استثماري موات فيما يتعلق بالمأوى ، ويصبح قطاع المأوى قادرا على اجتذاب الموارد بنجاح في ميدان التنمية الاقتصادية الحافل بالمنافسة . وتسهم الاستثمارات الناشئة بصورة مباشرة وغير مباشرة في زيادة الدخل القومي . ومما يضاعف من الدخول وفرص العمالة المتولدة عن تشييد المأوى تلك الروابط السابقة واللاحقة التي تصلها بقطاعات الاقتصار الاخرى . وقد توصلت الدراسات في هذا الصدد الى أن تلك الروابط ليست فحسب ذات قدرة على توليد الدخول ومكاسب العمالة التي تضاهي على الاقل قدرة الانواع الاخرى من الاستثمارات الانتاجية ، لكنها تعمل دائما خلال فترات زمنية أقصر كثيرا من الفترات التي تحتاجها الاستثمارات الاخرى فيما بين البدء بالاستثمار وتحقيق نتائجه الكاملة . ولهذا السبب الاخير ، ينظر الى قطاع المأوى في أغلب الاحيان بوصفه قطاعا جذابا لتنشيط الاقتصاد بغية تحقيق الانتعاش بعد فترات الانتكاس الاقتصادي . وفضلا عن ذلك ، تعزى جاذبية الاستثمار في قطاع المأوى ، في اطار المناخ الاقتصادي الراهن ، الى أن انخفاض احتياجاته من الواردات عموما تعني ضمنا أن الاستثمارات التزايدية تولد عاملا محليا مضاعفا أعلى من ذلك الناشئ عن الاستثمارات الاخرى الكثيفة الاعتماد على الواردات .

ينبغي أن يدرك راسمو السياسات أيضا أن الاستثمارات في الاسكان والهياكل الاساسية هي استثمارات انتاجية من وجهتي النظر الاقتصادية والاجتماعية .

٥٠ - إن التحليلات الاقتصادية لمشاريع الاسكان والهياكل الاساسية ذات الصلة ، والتي أجرتها المؤسسات الانمائية الدولية مثل البنك الدولي والمصارف الانمائية الإقليمية ومنظمات المعونة الثنائية ، تبين عموما أن هناك علاقة تنافسية بين معدلات العوائد الاقتصادية والمعدلات الخاصة بالمجالات الاخرى للاستثمار الانتاجي ، وغالبا ما تتجاوز المقاييس الشائعة (لاسيما في حالة الاستثمارات المتعلقة بالهياكل الاساسية الحضرية) . ويدحض هذا الدليل الرأي الذي يسلم به الكثيرون من مخططي الاقتصاد الكلي والقائل بأن الاستثمارات في قطاع المأوى ليست انتاجية نظرا لارتفاع "نسب رأس المال الى الانتاج" ، وهو رأي لا يأخذ في الاعتبار كلية الاعمار الطويلة لاستثمارات قطاع المأوى والجوانب المشجعة الاخرى للاستثمار في هذا القطاع .

ينبغي لراسمي السياسات أن يدركوا أن الاسكان يمثل جزءا هاما من الثروة الوطنية ، لذلك ، فهو ليس مقياسا لرفاه المجتمع فحسب لكنه أيضا حافز هام للادخار والاستثمار .

٥١ - تقاس ثروات البلدان المادية بالموجودات غير القابلة للتكرار كالمزارع ، والغابات ، والموارد الطبيعية ، وبالموجودات القابلة للتكرار كالمنشآت الصناعية ، والآلات ، والعقارات التجارية . والهياكل الاساسية للنقل والاتصالات ، والمخزونات السلعية ، والارصدة المالية ، والاسكان والهياكل الاساسية السكانية ذات الصلة . ويعد انتاج وتوزيع الثروة ، ولاسيما الثروة القابلة للتكرار ، أحد المجالات التي تشكل قلقا اجتماعيا واقتصاديا في جميع البلدان . ولا يعزى ذلك فحسب الى أهمية امتلاك الموجودات بوصفها مقياسا للرفاه الفردي والاجتماعي ، ولكن أيضا لما للحوافز والتكاليف المقرونة بتراكم الموجودات من أثر هام عن الكثير من النتائج الاقتصادية الاخرى ، مثل معدلات الادخار والاستثمار ، ومستويات الجهود المبذولة في العمل ، بل والرغبة في الهجرة من منطقة الى أخرى . وللاسكان أهمية خاصة في هذا الصدد ، نظرا لاهميته المرموقة بين الموجودات الاخرى للبلدان : فمن بين جميع موارد الثروة القابلة للتكرار ، يشكل الاسكان عموما أكبر مصدر وحيد في معظم البلدان ، ويمثل غالبا نسبة تتراوح بين ٣٠ و ٥٠ في المائة من جميع الموجودات القابلة للتكرار .

وتتراوح القيمة الاجمالية للاسكان عادة ما بين حجم قيمة الناتج القومي الاجمالي وضعف هذه القيمة ، كما أن القيمة السنوية لتدفق الايجارات المعلنة والضمنية لهذا الرصيد من الموجودات (والتي تنعكس بوضوح في البيانات التقليدية لحسابات الدخل القومي) تؤلف نسبة تتراوح بين ١٠ في المائة و ٣٠ في المائة من الناتج القومي الاجمالي ، اضافة الى الاسهام الناشئ عن الاستثمار في مجال الاسكان . ومن الواضح أن الحوافز المتعلقة بالادخار من أجل الاسكان تقوم بدور هام عموما في عملية تراكم رؤوس الإموال في معظم البلدان . وتتأثر حوافز الادخار من أجل الاسكان بالسياسات المتعلقة بحقوق الملكية أو الاستخدام ، مثل ضمان حيازة الملكية أو نقل حقوق الملكية ، وتوفر الهياكل الأساسية التكميلية العامة ، وتوفر التمويل الاسكاني وأسعاره .

٢ - التنظيم المتعلق بانجاز المأوى

<u>يتعين ادراج استراتيجيات المأوى ضمن الاطار الوطني لصنع القرارات . وينبغي ضمان التمثيل الكافي لجميع الجهات المنفذة في عملية انتاج المأوى .</u>

٥٢ - ينبغي للحكومات الوطنية أن تقدم استراتيجيات المأوى على الصعيد الوطني ، وتواصل تطويرها مختلف الوكالات الحكومية والسلطات المحلية والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية . وسيكون من الضروري دمج الوزارات الرئيسية ووكالات التخطيط المركزية ، والتي يكون لقراراتها آثار مباشرة وغير مباشرة على توفير الاراضي والهياكل الأساسية والمأوى في لجان أو مجالس رفيعة المستوى في الوقت الذي يتم فيه اعداد استراتيجية المأوى الوطنية بغية ضمان الاسهام الأمثل لقطاع المأوى في التنمية ، وأيضا لضمان الاسهام الأمثل لقرارات التنمية في نمو قطاع المأوى . وفي الوقت ذاته ، سيكون من الضروري ضمان حضور ممثلي مصالح قطاع المأوى في الهيئات الرئيسية التي لها سلطات فيما يتعلق باتخاذ القرارات التي لها تأثيرها الشديد على القطاع . وبالمثل ، ينبغي إدماج جميع المشتركين في تنفيذ استراتيجية المأوى الوطنية في آليات تنسيق بصورة ملائمة . ويرد في المرفق وصف موجز لاحدى الطرق الممكنة لتوزيع المهام بين مختلف الوزارات/الوكالات التي لها أثرها على قطاع المأوى .

للإطار القانوني والتنظيمي الشامل لقطاع المأوى أثر هام على الاداء ، وعلى ذلك فاستعراضه ضروري لإعادة تنظيم قطاع المأوى .

٥٣ - من أهم القوانين والانظمة المؤثرة في القطاع تلك التي تتناول ضوابط الاسعار (ضوابط الإيجارات ، ضوابط أسعار المباني والاراضي ، والضوابط السارية على أسعار الفائدة وأسعار الخدمات المالية) ، حقوق الملكية (تأمين الحيازة ، القيود المتعلقة بالملكية الخاصة أو إمكانية نقل الملكية ، حقوق المستأجرين والملاك ، والانظمة المؤثرة في إمكان إنفاذ الالتزامات التي تتضمن استخدام المساكن كضمان) ، وأنظمة استخدام الاراضي والبناء . وتؤثر القوانين والانظمة على القطاع بتغيير الحوافز وبتغيير التكاليف . وفي حالات كثيرة ، لم تفهم السلطات العامة آثار القوانين والانظمة على الحوافز والتكاليف ، مما كان من نتيجته أنها زادت من تكلفة الإسكان ، وخفضت إنتاجية القطاع وشوهت بشكل غير منصف مكاسب قطاع الإسكان ، وكان لها أثر مدمر على الاداء الاقتصادي العام . ومن الامثلة المتطرفة لتكاليف الاقتصاد الكلي الناشئة عن التنظيم غير المناسب ، ما يحدث عندما يؤدي التنظيم الحكومي لعمليات تجهيز الاراضي للإسكان التي يقوم بها القطاع الخاص إلى إبطاء توفير المساكن في مواجهة طلب متزايد بسرعة بحيث يحدث صعود كبير مفاجئ في تكاليف الإسكان نتيجة للمضاربات . وفي حالات كثيرة يكون أثر هذه التكاليف الزائدة الناتجة من المضاربات تحويل الموارد من القطاعات الاخرى للاقتصاد الامر الذي لا يؤدي إلاّ إلى فائدة حقيقية قليلة فيما يتعلق بزيادة إنتاج المساكن .

سيلزم إعادة تعيين الادوار الحكومية لقطاع المأوى ، وجعلها محددة لكي يتسنى توفير الدعم الضروري للأدوار الرئيسية التي تقوم بها الجهات غير الحكومية في تنفيذ المأوى وتحسينه وصيانته .

٥٤ - سيكون أحد الأوجه الرئيسية لإعادة تنظيم قطاع المأوى تنسيق جهود القطاعين الخاص والعام . وفي معظم الحالات ، سيتضمن تنفيذ استراتيجية للمأوى إعادة تعيين وتوزيع مسؤوليات مجموعة مختلفة من الكيانات تتراوح من الأسر المنزلية كل على حدة إلى الجماعات التعاونية والمنتجين الخاصين غير الرسميين والرسميين إلى الوكالات والوزارات الحكومية . وبالرغم من أن القطاع الخاص فعال في إنتاج وتوزيع المأوى فلا يمكن أن يعمل دون إطار "تمكيني" ملائم يوفره القطاع العام . والعناصر الهامة

لـ "مجموعة مكونات" المأوى الكلية مثل الطرق ، والخدمات الأساسية ، والنقل ، تتطلب بطبيعتها صيانة أو ملكية أو تنظيم عامين . وإضافة إلى ذلك قد يلزم التدخل الحكومي في كثير من الحالات لإزالة عيوب الأسواق أو تعويضها . وفي بعض الحالات المحددة قد يكون هناك مبرر لوضع سياسة للوفاء باحتياجات الرفاه الاجتماعي لذوي الفقر المدقع والمعدمين .

ستنشأ حاجة إلى التنسيق بين جميع الصعد الحكومية .

٥٥ - هناك تسليم بالفعل بالبعد المتمثل في المأوى على صعيد وضع السياسات الوطنية . ومع ذلك ففي كثير من الحالات لا يعني ذلك إلاّ ما يزيد قليلا عن إنشاء مؤسسات وبرامج خاصة لمعالجة مشاكل الإسكان . وحالما يُتخذ نهج شامل فيما يتعلق بالمأوى ، تظهر مشاكل التنسيق بين الإدارات الحكومية ووكالات تنفيذ وتقديم الخدمات ، والسلطات المحلية . ويحتاج التخطيط للمأوى إلى أن يدمج بشكل تام في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية ، وعمليات اتخاذ القرارات ، وإجراءات تخصيص الموارد . ويتعين أن تصبح خطط المأوى قرارات سياسية تدعمها الوثائق التقنية ومخصصات الميزانية . وعلى ذلك هناك حاجة ملحة لإعادة توزيع المسؤوليات والموارد فيما بين الصعد الحكومية المختلفة . ويمكن أن يفهم بصفة عامة الميل نحو اللامركزية في اتجاه الصعد المحلية ، ولكن ما لا ينقل ، في جميع الأحوال تقريبا ، هي الموارد المالية والبشرية التي تمكن الإدارات المحلية من الاضطلاع بمسؤولياتها الجديدة . ومع ذلك فعملية اللامركزية يجب أن تسري نزوليا إلى أنجع مستوى لتقديم الخدمات ، وتنفيذ المشاريع واشتراك المجتمعات المحلية .

قد لا يتطلب النهج "التمكيني" لتنفيذ المأوى مؤسسات جديدة ولكنه سيتطلب بالتأكيد ترتيبات مؤسسية جديدة .

٥٦ - هناك إدراك متزايد للحاجة إلى تعزيز مؤسسات إدارة المأوى لضمان نجاح برامج المأوى وتشغيل المستوطنات البشرية . ومع ذلك لا يقتصر الأمر على عدم وجود نموذج شامل للترتيبات المؤسسية فيما يتعلق باستراتيجيات المأوى فحسب ، بل أيضا ستتغير الترتيبات المعتمدة في أي بلد واحد بمرور الزمن . وتكون النماذج المحددة حساسة لهياكل وأهداف سياسية محددة ولاحتياجات وفرص محددة . ويجب على القطاع العام في الوقت الذي يستعرض فيه دوره بوصفه قائما ببناء الوحدات السكنية ، أن يضاعف استثماراته في توفير الأرض المزودة بالخدمات ، وفي تعبئة التمويل الإسكاني ، وفي

التسهيل على القطاعين الخاصين الرسمي وغير الرسمي من خلال اعتماد معايير وأُطـــر قانونية وإجراءات مناسبة . ويجب أن يؤدي القطاعان الرسمي وغير الرسمـــي دورا متزايدا في إنتاج المأوى لجميع مجموعات الدخل .

كخطوة أولـى في تعييـن أدوار جديدة في قطاع المأوى ، سيلزم حصر الوكالات الحكومية ذات المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات الفنية فيما يتعلق بالمأوى .

٥٧ - ستتضمن إعادة تنظيم قطاع المأوى الوطني وكالات حكومية مختلفة كثيرة ، حيـــث أنه في الهيكل الحكومي النمطي تجزأ المسؤوليات عن مختلف المكونات الاستراتيجية بيـن مجموعة مختلفة من الوزارات والهيئات والسلطات . ولما كانت كل حكومة تنظم مهامهـــا بطريقة فريدة ، ليس من الممكن ربط العناصر الفنية لاستراتيجية المأوى بقائمة موحـدة للوزارات ذات الصلة . وعلى ذلك فالخطوة الأولى في إعداد استراتيجية ستكون هي تحديـد جميع الوسائط المعنية بأي مكون قطاعي - بدءا بالمؤسسات الحكومية التي تـــؤدي دورا رئيسيا في التنمية الوطنية الشاملة واتخاذ قرارات الاستثمار وفي السياســـات الاقتصادية والمالية .

سيتطلب تنفيذ الاستراتيجية برنامجا تدريبيا عريض القاعدة .

٥٨ - لتعبئة الموارد البشرية عدة أوجه . ومن الواضح قبل كل شيء أنه يجب أن يكـون هناك عدد كاف من الأفراد المدربين المهرة للاضطلاع بجميع مهام برنامج إدارة المـأوى . وهذا لا يعني الخبراء الفنيين والإداريين من أعلى مستوى والذين سيقومون بتصميـــم البرنامج وتوجيهه فحسب بل أيضا منظمي المشاريع ، والحرفيين ، وعمال الإنتاج وغيرهم ممن سينتجون الناتج المادي من المساكن والهيكل الاساسي ويقومون بصيانته وتشغيلـــه ، وكذلك أعضاء المجتمع العام الذين سيشتركون في اتخاذ القرارات وتنفيذ العمليـــات . وستزداد فعالية البرامج التدريبية بصورة عامة عندما تصبح متواصلة وإذا عهـــد بمسؤولية تنفيذ البرامج إلى المؤسسات المناسبة . وهذا يتضمن جهد تدريبي واســـع النطاق تضطلع به مجموعة مختلفة من المؤسسات باستخدام طرق مختلفة كثيرة بما في ذلـك أكبر دعم ممكن من مؤسسات التدريب المحلية . وستساعد دراسة لنطاق المشكلة وقاعـــدة الموارد أيضا في تحديد الأولويات والنهج المناسبة للبرامج التدريبية .

تحتاج المناهج التعليمية إلى تحديث ، كما يلزم أن تستهدف البرامج المحسنة للتدريب أثناء الخدمة ، والدورات القصيرة عناصر رئيسية محددة مشتركة في إنتاج المأوى وتحسينه .

٥٩ - تحتاج مناهج البرامج التعليمية الفنية والتقنية إلى استكمالها وفقا لأحدث المعلومات ومواءمتها مع الاحتياجات المتغيرة لكل بلد . ويمكن أن يساعد تعزيز الصلات بين الجامعات ، ووكالات المأوى العامة والخاصة ، والمنظمات غير الحكومية ، والجماعات المجتمعية في إبقاء البرامج عصرية . ويمكن الوفاء بالاحتياجات التدريبية أثناء الخدمة للمسؤولين الإداريين وللفنيين العاملين في القطاع العام عن طريق الدورات القصيرة ، والحلقات التدريبية ، والندب المؤقت لمؤسسات ووكالات التنفيذ . والدورات والحلقات التدريبية وسائل فعالة بالنسبة للتكاليف لتوفير تدريب متصل للموظفين لتحسين مهاراتهم . وتشمل المجموعات المستهدفة الرئيسية المسؤولين من وكالات الإسكان ، والسلطات المحلية ، والمؤسسات المالية . وتلزم أيضا أنواع خاصة من التدريب أثناء الخدمة لإخصائيي الإرشاد في القطاعين الزراعي والصحي لتوسيع نطاق عملهم بإدراج الهيكل الأساسي والخدمات المتعلقين بالمأوى .

ستلزم برامج تدريبية للقائمين بالبناء التابعين للقطاعين العام والخاص والمجموعات المجتمعية المشتركة في إنتاج المأوى وتحسينه .

٦٠ - يحتاج العاملون على نطاق صغير على الصعيد المحلي من المقاولين ، وموردي مواد البناء وغيرهم من منظمي المشاريع المتعلقة بالمأوى في القطاعين الرسمي وغير الرسمي إلى التدريب والمساعدة التقنية في المحاسبة والميزنة ورقابة المخزونات وغير ذلك من المهارات الأساسية . ويمكن عن طريق الغرف الصناعية أن يجمع بشكل مفيد بين هذا التدريب والمساعدة التقنية وبرامج الإقراض . وينبغي أيضا أن يقدم التدريب للجماعات المجتمعية التي لها دور في تصميم برامج المأوى وتنفيذها .

لا يمكن توقُّع عمل متسم بدرجة عالية من الحماس في قطاع المأوى دون حوافز مناسبة في كل من القطاعين الخاص والعام .

٦١ - إن تدريب المشتركين في برنامج للمأوى شرط ضروري وإن كان غير كاف لرفع مستوى إنتاج المأوى وتطبيق نظام لتوزيع المأوى . ويجب أن يكون المشتركون متحمسين لإنجاح البرنامج وإلاّ ستبقى الاستراتيجية مجرد تصميم على الورق . وفي حالة القطاع الخاص قد يكون من الضروري إجراء نوع من إعادة الترتيب في توزيع الأجور أو الهياكل الضريبية أو ترتيبات الإعانة . وفي حالة القطاع العام سيتعين بذل جهود للإبقاء على الموظفين ذوي الخبرة من خلال الترقية الوظيفية وتعزيز وضعهم المهني .

ينبغي توجيه الأعمال "التمكينية" على الصعيد المحلي نحو تعبئة الائتمان وإمدادات مواد البناء ، ونحو تأمين الحيازة ، وتوسيع نطاق شبكات الهيكل الأساسي .

٦٢ - الغرض من العمل على الصعيد المحلي هو زيادة سهولة حصول البرامج المحددة محليا والذاتية الإدارة على الموارد الأساسية . وستشمل الأعمال التمكينية عادة التغييرات في الطرق تخصيص الأموال واستخدامها ، وطرق بدء الائتمان وصرفه ، والأهم من ذلك ، طرق اتخاذ القرارات وممارسة المسؤوليات . وهذه تغييرات لا يستطيع أن يرخص بها سوى الحكومات . وستكون الأعمال التمكينية فيما يتعلق بالحيازة والخدمات والائتمان ومواد البناء هامة بصفة خاصة . وهناك خبرة إيجابية كبيرة في جميع هذه المجالات ، كما أن هناك مجال كبير لإجراء التجارب .

سيحتاج الأمر إلى تنسيق الهيكل المؤسسي فيما يتعلق بتقديم الخدمات الحضرية .

٦٣ - إن مشكلة توفير مرافق الهيكل الأساسي وتشغيلها وصيانتها في البلدان النامية قد زادت على مر السنين حتى تجاوزت قدرات معظم الحكومات . وقد برزت نقاط الضعف المؤسسية كقيد خطير لعملية تنفيذ الهيكل الأساسي ، ويرجع ذلك أساسا إلى تعدد الوكالات غير الفعالة ، التي يكون لها أحيانا ولايات متراكبة ومصالح متضادة ، وأحيانا ذات ولايات أوسع من أن يكون لها أثر فعال ، وإلى عدم كفاية إطار تشجيع ودعم مشاركة المجتمعات المحلية ، وإلى الافتقار إلى الحماس لتقديم الخدمات بشكل

فعال مكيف لرفع مستوى الاداء . وتشمل الاستراتيجيات اللازمة للتغلب على هذه المشاكل ما يلي :

(أ) تنسيق المؤسسات الحكومية المحلية وتعزيز قدرتها التنظيمية على تقديم الخدمات الحضرية . وسيتعين على الحكومات أن تستعرض وتعيد تعيين المسؤوليات المؤسسية ، وأن تنشئ وحدات متخصصة لتخطيط وإدارة تقديم الخدمات إلى القطاعات الفقيرة من السكان ، وتعزيز التنسيق بين القطاعات والوكالات .

(ب) إدخال إصلاحات في الهياكل التنظيمية والولايات لتشجيع اشتراك المجتمعات المحلية . وسيتعين على الحكومات إدخال إصلاحات في الهياكل التنظيمية والولايات تحوّل المؤسسات التسلطية إلى مؤسسات تشجع اشتراك المجتمعات المحلية ، وتعزز الاعمال المتسمة بالاعتماد على النفس والتي تغطي نفقاتها وتعزز كفاءة المجتمعات المحلية في تخطيط الهيكل الاساسي وتشغيله وصيانته .

(ج) زيادة الكفاءة التنظيمية . هناك تدبير ممكن ، هو استخدام اتفاقات الاداء التي تسمح للمؤسسات التجارية الخاصة بتوفير بعض الخدمات تحت إشراف حكومي على المواصفات الكمية والنوعية . ويمكن للحكومات أن تشجع زيادة استخدام المقاولين من الباطن العاملين على نطاق ضيق والذين يتميزون بانخفاض تكاليفهم العامة ، كما يمكنها استخدام مشاركة القطاع غير الرسمي في تقديم الخدمات . ويمكن للحكومات أيضا تشجيع الممارسات الإدارية والترتيبات التنظيمية التي تسمح للمنظمات الطوعية وغير الحكومية بالمشاركة في تحسين الخدمات في الاحياء الفقيرة .

لا يمكن ضمان تعبئة الموارد الموجودة في المجتمعات المحلية إلّا من خلال المشاركة التامة لهذه المجتمعات في اتخاذ القرارات التي تمس مأواها .

٦٤ - وأخيرا يجب أن يكون البرنامج مقبولا من المجتمع المحلي ككل وأن يكون مدعوما عن طريق المشاركة الجماهيرية المباشرة على جميع الصعد . ومن المرجح جدا في معظم البلدان النامية أن تكون جميع الموارد المالية المعبأة للقطاع العام والشركات التجارية الخاصة غير كافية لتغطية جميع احتياجات البرنامج . ويمكن استخدام المورد الذي تمثله مدخلات المجتمعات المحلية في سد الفجوة ، إلّا أن ذلك لا يمكن تحقيقه إلّا إذا كان المجتمع المحلي ملتزما بالبرنامج ويشعر بمسؤوليته تجاهه . وعلى ذلك يجب

على المجتمع المحلي أن يكون مشتركا بشكل تام في اتخاذ القرارات المتعلقة باتجاه وولايات البرنامج ، كما ينبغي له أن توكل اليه مسؤولية المهام التي توجد فيها صلة واضحة بين الجهد المدخل والفائدة الناتجة . أما تحديد أكثر الادوار التي يمكن أن يقوم بها المجتمع المحلي فعالية فهي مسألة متروكة لكل من الاستراتيجيات الوطنية لبحثها ، ولكن ينبغي أن يعامل هذا القرار على أنه جزء لا يتجزأ من تعبئة الموارد .

سيلزم تحديد المستوى المناسب لمشاركة المجتمعات المحلية عن طريق عملية تفاوض .

٦٥ - يمكن تمييز ثلاثة نماذج أساسية لتطبيق مشاركة المجتمعات المحلية . النموذج الاول (ويوجد عادة في الحالات التي تشجع فيها السياسات الحكومية بصراحة العمل المستقل للمجتمعات المحلية) يضع التخطيط النهائي واتخاذ القرارات ، على صعيد المستوطنة ، ويعهد لموظفي الوكالات والموظفين التقنيين بأدوار استشارية وتنظيمية . النموذج الثاني يرى مبادرات التخطيط الرئيسية في أيدي الوكالات مع قصر مشاركة المجتمعات المحلية على مجرد المشاورات المتعلقة بالتخطيط . والمبدأ العملي الذي يرتكز عليه هذا النموذج هو أن المجتمع المحلي إذا وافق على الخطط فلن يعيق تنفيذها ، وقد يظهر تعاون في الاضطلاع بدور ما في تنفيذ الاعمال الانمائية وصيانتها بعد ذلك . النموذج الثالث ، الذي مازال هو الاكثر انتشارا ، هو نهج "المساواة في الجهد" . وهو يقصر مشاركة المجتمع المحلي على المساهمات الفردية أو الجماعية في العمل الرامي إلى تشييد المساكن ، وانشاء الهيكل الاساسي أو تنفيذ بعض الخدمات مثل جمع القمامة أو تنظيف أنابيب الصرف . وينبغي ألاّ يفترض أن مشاركة المجتمع المحلي تكون في أمثل حالاتها عندما تصل إلى أقصى درجة لها . ففي بعض البلدان قد تفهم المجتمعات المحلية ألا يكون لها سوى دور محدود فيما يتعلق باتخاذ القرارات المتصلة بإنشاء المستوطنات ، وتفضل أن تترك للممثلين المنتخبين أو المسؤولين معالجة بقية الامور ؛ وفي بلدان أخرى ، حيث تكون المجتمعات المحلية على درجة عالية من الحماس والاشتغال بالسياسة ، قد ترغب المجتمعات المحلية في المشاركة في مجموعة تكاد تكون غير محدودة من الانشطة والمسؤوليات . ويمكن للبرامج والمشاريع المنفذة داخل المجتمعات المحلية والتي تحاول أن تعمل في مواجهة مشاعر قوية أن تضعف فرصة نجاح المشاركة المجتمعية بدلا من أن تعززها . والمستوى المناسب من مشاركة المجتمع المحلي لا يمكن فرضه : ولا يمكن تحديده إلاّ من خلال الحوار مع المجتمع المحلي على الصعيد المحلي .

٣ ـ الإطار القانوني والتنظيمي لانجاز المأوى

هناك عدد من الخيارات التشريعية المؤدية إلى قوانين وأنظمة مناسبة في قطاع المأوى .

٦٦ ـ امتنعت سياسات المأوى في الماضي في العادة عن القيام بجهد منظم لاستعراض القوانين والانظمة المنظمة لاداء القطاع . وستحتاج استراتيجيات المأوى الجديدة المصاغة بهدف التنفيذ قبل عام ٢٠٠٠ ، إلى ان تأخذ في الاعتبار الاعمال المؤدية إلى الاصلاح القانوني . وستحتاج الاصلاحات القانونية في هذا القطاع إلى استعراض تشريعات الارض في إطار مقارن ، واقتباس التشريعات المبتكرة من البلدان الاخرى حيثما كان ذلك مناسبا . ويستلزم دراسة الاثر الاقتصادي للقوانين والانظمة والمدونات دراسة دقيقة . وسيتعين النظر في إمكانيات وضع أنظمة ومعايير خاصة للمساكن والهيكل الاساسي في المستوطنات المنخفضة الدخل ، يمكن تحسينها بمرور الزمن . وفي هذه الجهود ، سيتعين تعاون المستشارين القانونيين ، والخبراء القانونيين الوطنيين ، والمسؤولين المشتركين في الانفاذ ، والمشرعين . ومع ذلك يجب التاكيد هنا على أن هذه الاصلاحات ليس من المحتمل حدوثها دون حملات عامة نشطة ، ينظمها ويروج لها من لهم مصلحة مباشرة في انشاء بيئة تنظيمية تمكنهم من انتاج المأوى بشكل فعال يتسم بالكفاءة .

إعادة النظر في قوانين وأنظمة المباني والهيكل الاساسي مسالة لها أولوية عليا .

٦٧ ـ إن الصكوك التنظيمية المتعلقة بالتشييد لا تضمن السلامة والصحة في بيئة المباني فحسب بل يمكن لها أيضا أن تشجع التكنولوجيات التي تتمشى مع موارد البلدان النامية واحتياجاتها . ومع ذلك فالصكوك التنظيمية القائمة غالبا ما تفرض حواجز على تنفيذ المأوى والهيكل الاساسي ، ولا توفر عادة مبادئ توجيهية كافية للحرفيين والفنيين فيما يتعلق بالممارسات المأمونة للتشييد ، كما أنها تشمل تقنيات تشييد ، ومواد للبناء ، وتكنولوجيات تتعلق بالهيكل الاساسي ، مما يتعذر تحمل تكلفتها ، واحيانا تحظر استخدام المواد والتقنيات التقليدية ، كما أنها لا تحتوي على أحكام تسمح باستخدام التكنولوجيات المبتكرة الممكنة عند ظهورها . إن المبادئ التوجيهية والمعايير التقنية المبنية على المبادئ السليمة والخبرة الايجابية متوفرة بكثرة وينبغي أن يستفاد بها .

المساهمات غير الرسمية في قطاع المأوى والتي لا تندرج حاليا في نطاق القوانين والانظمة القائمة تحتاج إلى الاعتراف بها وإضفاء صفة الشرعية عليها بالتدريج .

٦٨ - ستحتاج السياسات الحكومية إلى أن تجعل هدفها تشجيع المشاركة من جانب جميع الجهات الرسمية وغير الرسمية المشتركة في تشييد المأوى . وينبغي أيضا أن تعتمد السياسات على الإجراءات المعمول بها في توفير المساكن حاليا . بصرف النظر عما إذا كانت هذه الإجراءات تتفق مع الاهداف البيروقراطية أو القيود القانونية القائمة . ومن المشجع في هذا الخصوص ملاحظة أن الحكومات في عدد من البلدان النامية تنظر في اتخاذ تدابير لتشجيع قيام القطاع غير الرسمي بالتشييد أو أنها قد نفذت ذلك بالفعل ، وانها قد أضفت الطابع الشرعي على ممارسات مثل التقسيم الفرعي "غير القانوني للاراضي ، اعترافا بإمكاناتها فيما يتعلق بتنفيذ المأوى .

٤ - قواعد البيانات المتعلقة باتخاذ القرارات الاستراتيجية

تحسين فهم آليات العرض المتعلقة بالاراضي والمساكن ضروري لصياغة الاستراتيجيات وتنفيذها بشكل يتسم بالكفاءة .

٦٩ - تتوقف قيمة القرارات الاستراتيجية على البيانات والمعلومات التي بنيت عليها . وحتى الآن تفتقر السلطات العامة إلى معرفة كافية يسير العمل في أسواق المساكن ، وبالمهارات والخبرات اللازمة لمواجهة عيوب هذه الأسواق ونواحي القصور فيها ، تسمح لها بالتدخل بشكل فعال في نظام انتاج المأوى . وكثيرا ما تكون السياسة الحكومية نفسها هي المسؤولة عن حالات الفشل في قطاع المأوى كما أشير إلى ذلك سابقا . ولسوء الحظ ، لم يكن من الممكن خلال الـ ٢٠ سنة الماضية تجميع نظام معلومات منظم ومنهجي فيما يتعلق بالارض والمأوى والمساكن وغير ذلك من المسائل ذات الصلة التي لها أهمية مباشرة لواضعي السياسات . والبيانات الاحصائية في قطاع المأوى لا يمكن الاعتماد عليها وكثيرا ما تكون غير ذات صلة أو فات أوانها . ولكي يتسنى تنفيذ استراتيجيات المأوى ، يلزم أن تتوفر بشكل مستمر الاحتياجات الهامة لمتخذي القرارات من المعلومات .

سيكون من الضروري جعل إنشاء قواعد البيانات المتعلقة بالمتغيرات الرئيسية المؤثرة على أداء قطاع المأوى ، مكونا أساسيا في استراتيجيات المأوى الوطنية .

٧٠ - يحتاج أداء قطاع المأوى إلى الرصد بانتظام بحيث يمكن تعديل السياسات للاستجابة لنواحي القصور أو للنكسات ، وبحيث يمكن التحقق من آثار التغييرات الحادثة في السياسات والظروف الاقتصادية . وتكون مقاييس الاحتياجات الكلية من المساكن عديمة القيمة تقريبا عندما يكون من الواضح أنه ليس من المحتمل الوفاء بها في المستقبل القريب . ومع ذلك فهناك مقاييس أخرى هامة لن يكون من الممكن دونها معرفة ما إذا كانت ظروف المأوى تتحسن أو تزداد سوءا ، أو ما إذا كان الهدف الرئيسي للاستراتيجية العالمية للمأوى - توفير مأوى كاف للجميع قبل عام ٢٠٠٠ - قد تحقق . وسيلزم جمع معلومات عن المتغيرات الرئيسية على فترات متقاربة ، ومن الأفضل أن يكون ذلك باستخدام تقنيات أخذ العينات الاحصائية الفعالة بالنسبة للتكاليف بدلا من دراسات التعداد الشاملة . ويمكن وضع المنهجية القائمة على أخذ العينات بالتنسيق مع إنشاء نظام تسجيل الأراضي أو نظام المعلومات المتعلقة بالأراضي . وقد تشمل هذه المتغيرات الرئيسية التغيرات الحادثة في أعداد الوحدات في المكونات المختلفة للمساكن الموجودة ، والتغيرات في الطلب على المساكن والراجعة إلى زيادة السكان والهجرة والتنمية الاقتصادية ، والتغيرات في أسعار المساكن ، وأسعار الأراضي والايجارات في القطاعات السوقية المختلفة ، والتغيرات في موقع مراكز الإسكان والعمالة ، والتغيرات في نفقات النقل ، والتغيرات في استثمارات الاسكان وإيجارات المساكن ، والتغيرات في مدى توفر الائتمان وتوزيعه ، والتغيرات في إعداد المواقع التي بدأ فيها البناء ، ومقدار الأراضي التي يجري تحويلها إلى الاستخدام السكني ، والشواغر ومعدل هدم المنازل القائمة عن طريق الإخلاء والسقوط ، والتغيرات في الدخول والقدرة على الشراء ، والتغيرات في الايرادات العامة المتاحة لتشييد الهيكل الأساسي وصيانته وكذلك الايرادات المتاحة للإعانات المتعلقة ببناء الأرقام المستهدفة من المساكن ، والتغيرات في هيكل قطاع المأوى وفي سلوك الجهات المختلفة ، وتغيرات منتقاة في الوسط السياسي والاجتماعي والثقافي والتي قد تؤثر على أداء القطاع . وإذا توفر التنظيم والتدريب السليمان ، ومرافق الحساب الأساسية يمكن بدء قاعدة البيانات هذه في خلال فترة من الزمن قصيرة نسبيا .

هناك حاجة للتعاون التقني من أجل استحداث
قواعد للبيانات قابلة للتطبيق في مجال
تنفيذ استراتيجيات المأوى الوطنية

٧١ - اكتسب عدد من البلدان خبرة تراكمية في استحداث قواعد بيانات بسيطة وفعّالة تساعد على رصد قطاع المأوى على أساس منتظم واستخلاص نتائج هامة تتعلق باتخاذ قرارات استراتيجية في قطاع المأوى . وينبغي تقاسم تلك الخبرة من خلال الحصول على مساعدات تقنية من البلدان ذات الخبرة ، وبواسطة اجراء تعاون تقني بين البلدان الساعية الى انشاء قواعد بيانات مماثلة ، ومن خلال عقد اجتماعات وطنية ودولية بقصد التوصل لوسائل مشتركة تستهدف صياغة المعلومات واستعمالها بكفاءة لدى اتخاذ القرارات في هذا القطاع . وسيؤدي مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) دورا حاسما في هذا المجال من خلال تأمين نشر البيانات الوطنية التي تجمع بهذه الكيفية على أوسع نطاق ممكن .

لا غنى عن الاتصال وتبادل الخبرات فيما بين
الجهات المؤثرة في قطاع المأوى على نطاق عالمي

٧٢ - لن يكون جمع البيانات البالغة الاهمية بالنسبة الى تقرير السياسة العامة كافيا لإحداث التغييرات الضرورية في السياسات والاستراتيجيات . ويعتبر التزام مقرري السياسات ووجود روح المبادرة والاستعداد لديهم لقبول الابتكارات أمرا لا غنى عنه لنجاح أي استراتيجية للمأوى . ومن أجل تحقيق هذه الغاية ، لا غنى عن عقد اجتماعات دولية لتبادل الخبرات المكتسبة من النهج والسياسات والبرامج والاجتماعات الوطنية الناجحة لتأمين التفاهم والتعاون فيما بين الوكالات المعنية باستراتيجية المأوى (كالتخطيط الاقتصادي الوطني ، والاسكان ، والتنمية الحضرية) وبين صناعة التشييد والحكومات المحلية ، والمؤسسات المالية الخاصة ، والمنظمات غير الحكومية الرئيسية .

دال - تعبئة ورصد الموارد المالية

الغايات الرئيسية لتعبئة ورصد الموارد المالية
هي انتاج وتحسين وصيانة الهياكل الأساسية والمأوى

٧٣ - يستدعي تشغيل قطاع المأوى على المستوى الأمثل توجيه مستوى مناسب من الموارد

الى هذا القطاع ، على أن يواكب ذلك ادراك واع لدوره في تنمية الاقتصاد الوطني . ويتعين تعبئة الموارد المالية في ثلاثة مجالات هامة هي : الاستثمار في الهياكل الاساسية العامة ، وتشغيلها وصيانتها ؛ وتمويل الاسكان ؛ والمعونات الموجهة صراحة لتوفير احتياجات المأوى الاساسية للاسر التي تعاني من عوز .

يتعين النظر في تقديم الدعم المالي للفئات الخاصة المحرومة التي تعجز عن المشاركة في سوق الاسكان العام بدون تدخل من جانب الحكومات

٧٤ - على الرغم من الزيادات الكبيرة في انتاج المأوى وتحسينه التي يمكن أن تحدث بفضل تعبئة موارد مالية اضافية لتمويل الاسكان والهياكل الاساسية ، لن يتمكن عدد كبير من الاسر المعيشية ، لاسيما في البلدان النامية من الحصول على المأوى اللائق الذي ينتجه القطاع الخاص الرسمي وغير الرسمي . ويتعين على الحكومات أن تدرس وأن تضع تدابير خاصة في هذا المجال بصورة غير مباشرة عن طريق تشجيع انتاج المساكن بتكاليف يستطيع أصحاب الدخول المنخفضة تحملها ، وكذلك بصورة مباشرة عن طريق وضع برامج رهن عقاري تلائم ظروفهم وأنماط دخولهم .

١ - تمويل الهياكل الاساسية

سيظل تمويل الهياكل الاساسية مسؤولية عامة هامة من أجل الوفاء باحتياجات المأوى

٧٥ - ان شبكات الهياكل الاساسية العامة ، كالطرق ، وشبكات الإمداد بالمياه ، وشبكات الصرف والتخلص من الفضلات ، والكهرباء والاتصالات يستخدمها الجميع ولا يمكن أن تباع وتشترى كأي من السلع الاخرى . وبسبب الوضع الخاص الذي تتميز به هذه الشبكات ، ينبغي أن تتولى توفيرها وكالات عامة أو مؤسسات عامة أو خاصة تكلف ببعض المسؤوليات العامة . وتحتاج هذه الشبكات كذلك الى التمويل المناسب ؛ وقد أدى نقص الاموال في الماضي الى تعذر الوفاء باحتياجات الهياكل الاساسية ، مما أدى الى بناء الطرق والمرافق بعد أن يتم تعمير المناطق . ولا يمكن التصدي لهذه الظاهرة ما لم يتم تأمين القاعدة المالية للوكالات المعنية بالهياكل الاساسية . إذ أن إنشاء الهياكل الاساسية للطرق الرئيسية يجب أن يسبق التنمية الحضرية ؛ وينبغي الاحتفاظ بحقوق المرور للهياكل الاساسية على كافة المستويات قبل البدء بتنفيذ أعمال المأوى . ومن

أجل تمكين وكالات الهياكل الاساسية من التخطيط المسبق ، ينبغي تأمين مصادرها المالية قبل عدة سنوات من مباشرة العمل .

للاستثمار الكافي في شبكات الهياكل الاساسية
أهمية بالغة بالنسبة لتلبية احتياجات المأوى

٧٦ - تتمثل العوائق التي تعترض انتاج المأوى بواسطة الحكومات المركزية والمحلية والمؤسسات العامة والتعاونيات في الافتقار الى شبكات الهياكل الاساسية الصالحة الذي يؤدي بدوره الى الحد من كمية الأراضي التي تتوفر لها الخدمات والمتاحة لإنتاج المأوى . وينبغي التغلب على هذا النقص الاصطناعي في الأراضي المتوفرة ، من الناحية النظرية ، لبناء المأوى من خلال وضع برنامج مخطط للاستثمار في الهياكل الاساسية .

في الاقتصادات السوقية يتعين تمويل الهياكل الاساسية بشكل
رئيسي من قبل الرسوم التي تحصل من مستخدميها والمستفيدين
من ارتفاع قيمة الأرض نتيجة لتحسين الهياكل الاساسية

٧٧ - تولد تحسينات الهياكل الاساسية قيمة لانها تحسن الوصول الى مرافق حياة مستخدميها وترفع مستواها . ويعتبر معدل عائدها الاقتصادي ، مقارنا بالاستثمارات العامة الاخرى ، من أعلى المعدلات . بيد أن هذه العائدات تظل في أغلب الاحيان مع المستفيدين بحيث يتعذر استرداد تكاليف المرافق . أما أكثر الطرق منطقية لاسترداد تلك التكاليف فتتمثل في دفع رسوم استعمال ، حيثما أمكن ، وفرض ضرائب مباشرة وغير مباشرة على المستفيدين إذا تعذر جبي الرسوم . ويتعين أن يكون ذلك جزءا لا يتجزأ من استراتيجية الإيواء المنسقة ، التي تتطلب منح صلاحية التقدير أو فرض الضريبة الى الوكالات المعنية بالهياكل الاساسية مباشرة ، من أجل التقليل من الحاجة لتحويل الاموال من الميزانيات الرئيسية لأغراض تمويل بناء الهياكل الاساسية العامة . وهناك عدة خيارات متاحة أمام وكالات الهياكل الاساسية تناقش أدناه .

ينبغي أن تضاعف السلطات المحلية جهودها
لتحصيل رسوم المستعملين وضرائب العقارات
كوسيلة لتمويل وصيانة أنظمة الهياكل الاساسية

٧٨ - يتمثل أحد الاشكال الهامة لاسترداد التكاليف ، وربما أكثرها شيوعا ، في فرض

الضرائب على الملكية العقارية الحرة المدة وتقدير الضرائب على عقود الايجارات الطويلة الاجل . ويرتب تحسين الهياكل الاساسية والخدمات آثارا على قيمة الاراضي تنعكس في تثمين الاراضي لاغراض الضريبة . ويتطلب هذا النهج تعزيز السلطات المحلية لكي تحصل الرسوم ، وتحسين تسجيل الاراضي ونظم المعلومات التي تتعلق بالاراضي .

ينبغي أن تستكشف السلطات المحلية التدابير الجديدة لاسترداد تكاليف الهياكل الاساسية العامة

٧٩ - من بين اسباب ضعف اداء السلطات المحلية ، في غالبية البلدان ، وبالتالي اخفاقها في التصدي لاحتياجات المأوى ، هو عجزها عن استرداد رأس مال المستثمر وتكاليف تشغيل الهياكل الاساسية التي تنجزها . وتكون تلك الاستثمارات وتكاليف التشغيل كبيرة دائما ، ويمكن استردادها من خلال تطبيق مجموعة منوعة من الانظمة بما في ذلك ، فرض رسوم معينة على القيّم المرتفعة للملكية الناجمة عن تنمية الهياكل الاساسية ، ورسوم عادية من خلال فرض ضرائب منصفة على العقارات . وينبغي أن تكون الضرائب ورسوم الاستعمال معقولة وبسيطة لكي تؤتي ثمارها . ومن بين الاجراءات الهامة الاخرى ما يلي :

(أ) رسوم التحسين . من بين آليات التمويل الذاتي ، تعتبر رسوم التحسين وسيلة لاسترداد تكاليف تنمية الهياكل الاساسية في فترة قصيرة من الزمن . ويقوم مبدأ فرض رسوم التحسين على أن هنالك مبالغ غير محصلة من قيّم رأس المال تعود الى العقارات التي تستفيد من خدمات الهياكل الاساسية الجديدة . ولهذا يمكن للسلطة التي انشأت الهياكل الاساسية والمسؤولة عنها أن تسترد جزءا من هذه القيمة على الاقل في شكل رسم يدفع مرة واحدة . وقد ادت صعوبة حساب القيمة المنصفة لهذه الضرائب في الماضي الى الحد من استخدام رسوم التحسين في معظم البلدان .

(ب) مشاريع اصلاح الاراضي : وتحت برامج اصلاح الاراضي ، يمكن تهيئة المناطق غير المعمرة (الواقعة في المناطق الحضرية الحدية في الغالب) لاعمال "التحسين" ، بما في ذلك إعادة ترتيب القطع ، وتقدير رتب الاراضي ، وانشاء الطرق . وتأمين الهياكل الاساسية . فبدلا من دفع ضريبة التحسين ، يتخلى أصحاب الاراضي عن جزء من اراضيهم للسلطة المحلية ، كسداد لتكاليف التحسينات . وعندئذ ، يمكن للسلطة المحلية أن تبيع هذا الجزء من الأرض من جديد وأن تسترد تكاليف التحسين .

يوسع مشاريع تنمية الاراضي العامة أن
تزيد مساحة الاراضي المتوفرة وأن تسترجع
تكاليف تحسين الهياكل الاساسية

٨٠ - قام عدد من الوكالات المعنية بالهياكل الاساسية في الماضي بتنمية شبكات بصورة مستقلة ، واتبع بذلك نهجا ذا بعد احادي افرط في التركيز على الشبكات ذاتها وتجاهل الاراضي المحيطة بها ؛ وبذلك تجاهل آثار تلك الشبكات التراكمية على الاراضي والمباني المجاورة التي استفادت الى حد كبير . واذا ما تمكنت مختلف الوكالات المعنية بالهياكل الاساسية ، لاسيما تلك المعنية بالطرق ، مستقبلا من تنسيق جهودها وتركيز اهتمامها على تطوير الاراضي ، بدلا من تامين شبكات المرافق الخطية ، فعندئذ سيصبح القطاع العام قادرا على استرداد تكاليف الهياكل الاساسية من خلال شراء الاراضي وتطويرها وتوزيعها .

يتعين استكشاف امكانية قيام القطاع الخاص أو منظمات
المجتمع المحلي بتمويل وتشغيل نظم الهياكل الاساسية

٨١ - قد تم إيلاء القليل من الاهتمام لتمويل الهياكل الاساسية بوصفه نشاطا يمارس في إطار القطاع الخاص أو المجتمع المحلي أو التعاوني ؛ بيد انه ، اذا ما تم اقتراض المال للاستثمار في مشروع أعمال أو في المجتمع المحلي ، فستكون ثمة بواعث قوية لفرض رسوم واقعية على الاستعمال ، ومتابعة تحصيل العائدات ، وتشغيل وصيانة مرافق الاستثمار باقصى درجة ممكنة من الكفاءة . وهناك امكانيات لا بأس بها لتركيب شبكات الهياكل الاساسية الضيقة النطاق ، على الاقل ، لاستخدامها بواسطة وكالات غير حكومية ذات طابع نظامي ملائم .

٢ - التمويل من أجل الاسكان

ينبغي النظر الى اصلاح تمويل المأوى بوصفه جزءا
من جهد كبير يستهدف تنمية واصلاح القطاع المالي

٨٢ - يكمن أحد العناصر الرئيسية لاستراتيجية المأوى ، في مجال تمويل الاسكان ، في ضرورة التزام الحكومات بخلق البيئة الملائمة لتعبئة الاموال . وينبغي أن يُشكل اصلاح أو تنمية المؤسسات المشتركة في التمويل الاسكاني جزءا من الجهود الشاملة التي ترمي

الى تعزيز وتنمية النظام المالي في البلد . اما اهداف تلك الجهود ، فتتمثل في تعزيز وتعبئة المدخرات ، والتقليل من تكاليف تحسين كفاءة الوساطة المالية ، وتعزيز حرية انتقال رؤوس الاموال في جميع مجالات الاقتصاد الوطني .

سوف تتطلب تنمية الماوى تدفقا ثابتا طويل الاجل للاموال

٨٣ - يتعين على استراتيجيات تمويل الاستثمار في الماوى أن تتناول المسالة الرئيسية المتمثلة في تعبئة تدفق للاموال الطويلة الاجل بصورة منتظمة . ويستدعي الإسكان استثمارات طويلة الاجل ، اكثر من غيره من انواع الاستثمارات الاخرى لان تكاليف الإسكان غالبا ما تعادل اضعاف دخول الاسر المعيشية ، مما يستلزم تسديد القروض خلال فترة طويلة . وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عدد من مصادر التمويل وأن لا يقتصر على مدخرات الاسر المعيشية في المؤسسات المالية وأن يشمل الاموال الناشئة عن بيع سندات الاسكان (التي قد تكون مكفولة بواسطة رهن العقارات) ، والاموال المتراكمة في مشاريع الادخار الالزامي ، مثل صناديق الادخار والتقاعد والتامين على الحياة ، وأنظمة الضمان الاجتماعي الاخرى . اما درجة استقاء الاموال من تلك المصادر فتعتبر الى حد ما مسالة منوطة بالاوضاع الاقتصادية العامة ، ومقياسا لقدرة الحكومات على تعديل الحوافز أو التكاليف من أجل توفير الاموال لاغراض التمويل الاسكاني .

ينبغي توجيه سياسات الحكومات الضريبية والائتمانية نحو تامين الفرصة لقطاع الماوى للتنافس من أجل الحصول على الاموال بشروط منصفة والتقليل الى ادنى حد من تكاليف الوساطة المالية

٨٤ - قد يكون للسياسات الحكومية فيما يتعلق بأولويات الاستثمار وتوفر وتسعير الائتمان وقع قوى على قدرة اي قطاع اقتصادي على التنافس للحصول على موارد للاستثمار . وفي السنوات الاخيرة ، عرقلت الحكومات قدرة قطاع الاسكان على التنافس للحصول على الاموال من خلال وضع سياسات لتوجيه الائتمان نحو قطاعات اقتصادية اعتبرت اكثر انتاجية من قطاع الاسكان ، أو من خلال فرض قيود على اسعار الفائدة على الودائع أو اسعار الفائدة على قروض مؤسسات التمويل الاسكاني ، مما حد قدرة تلك المؤسسات على الاستمرار ، والتنافس للحصول على الاموال ، والاستمرار في منح القروض . ولذلك ينبغي لاستراتيجيات الماوى أن تمعن النظر في الاساس المنطقي الدائم لهذه السياسات وأن تسعى ، عند الاقتضاء ، الى إلغاء أو إعادة هيكلة الإجراءات الحكومية المتعلقة

بتوزيع القروض أو تحديد أسعار الفائدة على الودائع في مؤسسات التمويل الاسكاني التي تتقوم بتعبئة المدخرات الاضافية ، وتحديد أسعار الفائدة على القروض التي سوف تضمن البقاء المالي ، والموافقة على أنوع جديدة من أدوات الارتهان ، مثل دفعات الرهن القابلة للتكيُّف أو المتدرجة ، والتي من شأنها أن تفسح المجال لمؤسسات التمويل الاسكاني لكي تستجيب بمرونة لأوضاع الاقتصاد الكلي المتغيرة . وينبغي للحكومات أن تتفادى استخدام مؤسسات التمويل الاسكاني كوسائط لتأمين المعونات الاسكانية ، حيث أن هناك الكثير من آليات الإعانة الأكثر انصافا وكفاءة التي لا تهدد السلامة المالية لمؤسسات الاقراض . وينبغي أن يكون الهدف ، في أي بلد من البلدان ، التقليل من تكاليف التمويل الاسكاني الى أقصى درجة ممكنة بحيث تتوافق مع المبادئ الاقتصادية والمالية السليمة ، مما يستدعي النظر عن كثب الى الطريقة التي تؤثر فيها الانظمة الحكومية في المكوّنات الكثيرة للتمويل الإسكاني . ومن بين مكوّنات تكلفة تمويل المنتفع النهائي أسعار الفائدة على الودائع أو تكلفة الارصدة البديلة . ومنشأ القروض ، وتكلفة خدمة القروض ، ومجموعة منوعة من التكاليف المرتبطة بالمجازفة ، مثل احتمال التوقف عن الدفع ، وتغير أسعار الفائدة في المستقبل ، والسيولة ، واحتمال الدفع قبل موعد الاستحقاق . وغالبا ما تتأثر مستويات تلك التكاليف والمجازفات مباشرة بالانظمة الحكومية التي يتعين اخضاعها للتمحيص الدقيق من أجل تحديد التعديلات ، التي من شأنها الحد من المجازفات ، والتقليل من التكاليف ، وبالتالي التقليل من تكاليف التمويل بالنسبة للمستفيدين النهائيين .

بالنظر الى الطلب الكبير والمتنامي على المباني المؤجرة لاسيما في المستوطنات الحضرية السريعة النمو في البلدان النامية ، ينبغي تعبئة الاموال وتوفيرها لإنتاج المأوى وتأجيرها لجميع فئات الدخل

٨٥ - تسهم المباني المؤجرة في جميع البلدان بجزء هام من الرصيد الاسكاني الحضري القائم . وفي بعض الاقتصادات المخططة مركزيا تقوم المؤسسات الحكومية ، ببناء غالبية الرصيد الاسكاني الحضري وتأجيره بمبالغ زهيدة للغاية . أما في الاقتصادات السوقية فيعني الطلب المتزايد على المباني المؤجرة جميع فئات الدخل ويتحدد بواسطة عملية التحديث الجارية في تلك المجتمعات . ولا تعني معظم الاسر المعيشية بغض النظر عن مستوى دخولها ، دائما بشراء المسكن ؛ ويعود ذلك الى أسباب عدة منها - الانتقال المتوقع ، وعدم الرغبة في استثمار جزء أكبر من اللازم من دخلها أو مواردها في أصول

ثابتة أو ضعف القدرة المالية . وترغب الفئات المنخفضة الدخل في البلدان النامية غالبا في استئجار مسكن لائق وبتكاليف مقبولة ، في موقع قريب من مراكز أنشطتها المدرة للدخل . وغالبا ما يتعرض انتاج الوحدات السكنية الجديدة المعدة للايجار لعقبات ناشئة عن النتائج غير المقصودة للتشريعات الاجتماعية التي وضعت خصيصا لمساعدة الفئات الاجتماعية الضعيفة ، مثل تحديد ايجارات الرصيد الاسكاني الحضري ، الذي غالبا ما يتجسد مع مرور الزمن في شكل امتيازات غير عادلة للمستأجرين الدائمين واستبعاد الاسر المعيشية المستحقة فعلا . وينبغي لجميع البلدان أن تقوم بإجراء استعراض لتشريعات تحديد الايجار ، بما يتمشى مع المبادئ العامة للاستراتيجية المتعلقة بسياسة الإعانة - التعاطف ، والانصاف ، والكفاءة . أما في الاقتصادات المخططة مركزيا ، فقد تُعنى الحكومات بتحسين كفاءة الترتيبات المتعلقة بتأجير المساكن . وقد تحتاج بلدان أخرى الى استكشاف طرق جديدة لتوفير المأوى عن طريق انتاج المباني المعدة للإيجار بواسطة القطاع الخاص الرسمي أو غير الرسمي . وتتمثل قنوات التمويل المحتملة الكبيرة الأهمية في توفير القروض الصغيرة للمالكين الشاغلين لعقاراتهم والراغبين في تشييد مباني تضاف الى مساكنهم لتأجيرها بأسعار رخيصة .

لا يمكن الاستمرار في منح القروض المكفولة برهن المساكن الفردية دون ادخال تحسينات كبيرة على استرداد القروض والتقليل من معدل التوقف عن سدادها

٨٦ - يعاني الكثير من ترتيبات القروض السكانية التي تمنح بواسطة المؤسسات المالية ، والوكالات الحكومية ، واتحادات وتعاونيات منح القروض ذات القاعدة المجتمعية من ارتفاع معدلات التوقف عن الدفع . فالمستفيدون من هذه القروض هم بحد ذاتهم مقترضون مرة واحدة ولذلك لا يخشون بغتة الامتناع عن الوفاء بالتزاماتهم . ويتعارض طردهم من مساكنهم إذا امتنعوا عن الدفع بصورة مباشرة مع الجهود المبذولة لتوفير سكن ملائم لهم . وقد يتعذر طردهم في معظم الاحيان . ولذلك ينبغي العمل على استرداد القروض على مستوى المجتمع المحلي على أساس يومي أو اسبوعي أو مرة كل اسبوعين بواسطة أشخاص يظلون على مقربة من المقترضين . وينبغي استحداث نظم تحصيل تقلل أخطار منح القروض للفقراء ، واستكمالها ، إذا أمكن ، بأموال رفاه خاصة لمساعدة الفئات العاجزة عن الدفع في أوقات الشدة ، بما في ذلك ، عند الاقتضاء ، وضع نظام ضمانات مالية جماعي . وينبغي كذلك تحسين تمويل المأوى لفئات الدخل المنخفض من خلال وضع تدابير بقصد تسهيل فلاحة الأرض وحماية حيازة الأراضي .

٣ - الاعانات الموجهة لخدمة أهداف

لا يكفل النمو الاقتصادي وايجاد أسواق نشطة للأراضي والمساكن دائما توفير مأوى ملائم للأسر المعيشية المتضررة بصورة خاصة

٨٧ - لقد تبين ، بصورة عامة ، أن التنمية الاقتصادية تنتج مكاسب لجميع قطاعات المجتمع ، من حيث ملاءمة الاسكان ، وتستند الى مجموعة منوعة من التدابير مثل نوعية الإسكان ، والمساحة المتوفرة ، وسهولة الحصول على الهياكل الاساسية . ويمكن القول ، انه حتى أكثر الأفراد فقرا في المجتمع يستفيدون من النمو الاقتصادي ومن الاسواق النشطة بيد أن أوضاع المأوى والهياكل الاساسية لقطاعات سكانية هامة قد تكون في بعض الاحيان ، غير مقبولة على الرغم من المنافع العامة المكتسبة في مستويات المعيشة . ولمعالجة هذه المشكلة ، وضعت المجتمعات سياسات وبرامج للاعانات ، اتخذت أشكالا مختلفة . وقد تنعكس الاعانات بصورة صريحة في الميزانيات الحكومية أو بصورة ضمنية دون أن تظهر في الميزانية : وقد تكون الاعانات لمرة واحدة أو مستمرة ، وقد تقترن بمكونات معينة من صفقات المأوى (مثل الأراضي ، أو المساكن ، أو التمويل او الهياكل الاساسية) أو بالصفقة ككل ، وقد تنطوي على تحويلات من المجتمع ككل الى فئات معينة (عندما تموّل مثلا من الايرادات العامة) ، أو قد تمثل تحويلات من فئة اجتماعية محدودة الى فئة أخرى (مثل الاعانات التبادلية في إطار مشروع معين أو الاعانات التي تقدم في إطار تحديد الايجارات) كما ينبغي تقييم حجم وأبعاد الاعانات بعناية في ضوء معيار الاحتياجات وتوفر الموارد المالية .

ينبغي أن تقوم أنظمة الإعانات على التعاطف ، والإنصاف ، والكفاءة على أن يتم استعراضها مع مراعاة تلك المبادئ

٨٨ - تتميز نظم الإعانات المحكمة بالتعاطف والانصاف والكفاءة . ومن أجل تحقيق هذه الأهداف ، ينبغي أن تنعكس بعض المبادئ العامة في تصميم أي برنامج للإعانات . أما المبدأ الأساسي فيقضي بوجوب النظر الى نظام إعانة المأوى بوصفه جزءا من استراتيجية كاملة ترمي الى تلبية احتياجات الفقراء والمحرومين ، مما يستدعي إيجاد توازن بين أهداف المأوى وبين أهداف الجوانب الأخرى للرفاه الاجتماعي كالتعليم والصحة ودعم الدخل العام . وإزاء هذه الرؤية العريضة ، قد يحظى تحقيق أهداف المأوى أحيانا بأولوية دنيا مقارنة بالأهداف الاجتماعية الاخرى . ويتلو ذلك النظر في مبدئين من

مبادئ الانصاف من خلال ، أولا ، ضمان توفير معظم الإعانات للفئات ذات الحاجة الماسة اليها ؛ وثانيا ، ضمان معاملة ذوي الحاجة المتعادلة على أساس متساو . وهذه مسائل تتعلق "بالاستهداف" وهيكلة المنافع . ومن أجل ضمان تحقيق تلك المبادئ الى حد ما ، ينبغي تصميم المعونات بحيث تتميز بالشفافية والقابلية للقياس ، حيث يتوجب أن تكون خيرات مشروع الإعانات واضحة للكافة لكي يتاح الحكم على عدالة المشروع . وأخيرا ، يتعين على مشاريع المعونات أن تكون فعّالة من ناحيتين - أولهما ، أن تحقق أقصى درجة من المنفعة للمستفيدين المستهدفين بأقل التكاليف الادارية الممكنة ؛ وثانيهما ، أن لا تفرض تكاليف اقتصادية أو اجتماعية غير مقبولة على السكان أو المؤسسات من خارج فئة المستفيدين المباشرين . فالتمسك بهذا المبدأ الأخير يعتبر ذا أهمية خاصة في ضوء خبرة الكثير من مشاريع الاعانات الواقعية التي طبقت ، لا سيما تلك التي قدمت الاعانات لتكاليف الهياكل الاساسية أو لتمويل اسكان الاسر المعيشية المنخفضة الدخل بطرق عرضت السلامة المالية للمنظمات المانحة للاعانات للخطر ، أو في حالات عديدة أدت الى انهيارها ماليا . فمعونات المأوى ، التي تشمل كل من المسكن والهياكل الاساسية ، ينبغي أن يجري استعراضها حيث أنه ، في غالبية البلدان ، لا يعرف سوى القليل عن نطاقها ، ونمط توزيعها ، وآثارها . وتكون أنماط سياسات إعانات المأوى في كثير من البلدان قادرة على انتهاك غالبية المبادئ المشروحة أعلاه ، مع إيلاء اهتمام قليل لدورها في اتباع نهج شامل تجاه رفاه الفقراء الاجتماعي ، حيث تعود المنافع الى أعضاء المجتمع ذوي الدخول المرتفعة ، وتقتصر على القلة بدلا من الوصول الى عدد كبير من المستفيدين المحتملين الذين يستحقون تلك المنافع ، وتنطوي على تكاليف ادارية مرتفعة ، وعواقب سيئة غير مقصودة يتضح تأثرها في الفئات غير المتلقية للمنافع . ولتذليل هذه المشاكل ، يتعين على الحكومات القيام بجمع البيانات واجراء الدراسات ، التي بدونها قد تفتقر سياسات وبرامج الإعانات الى التعاطف وقد توزع الإعانات على أساس غير منصف ، وقد تفرض على المجتمع تكاليف غير مقبولة مقارنة بما يتم انجازه .

هاء - انتاج المأوى وتحسينه

<u>ينبغي أن تقترن الزيادات في انتاج المأوى الحضري بتحسين عمليات التنمية الحضرية المتكاملة ، وترشيد إدارة الهياكل الاساسية</u>

٨٩ - كما ذكر آنفا ، سيتركز معظم الطلب الجديد على المأوى خلال الفترة ما بين

يومنا هذا ونهاية القرن في المستوطنات الحضرية للبلدان النامية . وبالاضافة إلى ذلك ستحتاج تلك المدن إلى إدارة عملية إضفاء الطابع النظامي على المستوطنات الكبيرة المبنية بصورة غير رسمية وتحسينها . وهنا يكمن التحدي الاكبر وتوجد الفرص الهائلة في الوقت ذاته ، أما العمليات المتضمنة فتوجهها إلى حد بعيد السياسات المتعلقة بالهياكل الاساسية الحضرية والنهوض بالنقل والتي ينبغي أن تحتل صدارة جدول أعمال مديري الادارة الحضرية .

ينبغي إدراج المأوى في برامج التنمية الريفية المتكاملة بوصفه مكونا رئيسيا من مكوناتها

٩٠ - نشأت فكرة التنمية الريفية المتكاملة في أواسط الستينيات من أجل تعجيل التنمية الاجتماعية - الاقتصادية المتوازنة والمعتمدة على الذات المتواصلة ومن اجل اضفاء الطابع المؤسسي على التوزيع العادل لمكاسبها . وتدرك هذه الاستراتيجية الحاجة إلى استكمال نهج التنمية الريفية بتحديد أهداف اضافية ، مثل الاصلاح الاداري وحفز اهالي الريف والتخطيط القائم على المشاركة . وينبغي ، حتى يصبح هذا النهج فعالا ، ايلاء العناية الواجبة للمكونات الاخرى للتنمية الريفية فضلا عن الزراعة . ويتمثل في مُكَوّن "الموئل" جانب رئيسي من مكونات المستوطنات الريفية ، مما يتضمن المأوى والهيكل الاساسي والخدمات اللازمة لتلبية احتياجات العدد المتزايد من سكان الريف . وسيتيح هذا ما يلي :

(أ) اتساع الفرص الاقتصادية وتحسين مستويات المعيشة ؛

(ب) تركز الجهود الانمائية على الاحتياجات الاجتماعية المحلية والمبادرات المحلية ؛

(ج) توزيع الموارد على الاستثمارات المنخفضة الكلفة ، توزيعا مخططا ومنفذا على المستويات المحلية ؛

(د) تفجير الطاقات الكاملة للموارد البشرية والمادية المحلية ؛

(هـ) تحقيق توازن الاستثمارات فيما بين القطاعات من أجل تحسين الكفاءة الاجتماعية للنمو الاقتصادي .

يتعين التركيز على تحسين وحدات المأوى القائمة في الحالات التي يكون فيها انتاج وحدات المأوى الجديدة مقيدا بسبب الموارد المحدودة

٩١ - ويجب توجيه جميع مكونات استراتيجية الايواء الوطنية صوب انتاج وتحسين أعداد كبيرة من وحدات الاسكان من أجل تلبية الاحتياجات المتنامية . وبالنظر إلى قلة الموارد حاليا في غالبية البلدان ، يتعين أن تُعطى الاعتبارات الاقتصادية أولوية عليا لتحسين الوحدات القائمة ، لا سيما في حالة اشغال الأراضي بالفعل من قبل المجتمعات المحلية الراسخة .

الأرض والهيكل الاساسي ومواد البناء هي الموارد المادية الرئيسية لانتاج وتحسين المأوى

٩٢ - والأرض هي المورد المادي الاساسي لبرامج الاسكان . وتعتبر الحيازة المحققة للأرض شرطا للاستثمار في مجال تشييد المأوى . غير أن الارض ذاتها لا تصبح قابلة للاستخدام إلا بعد تزويدها بخدمات الهياكل الاساسية ، بحيث يمكن اعتبار الارض والهياكل الاساسية موردا ماديا غير قابل للتجزئة تقريبا . واخيرا يتعين تعبئة المواد اللازمة لتشييد المساكن والهياكل الاساسية بكميات كافية ، من أجل تحقيق الاهداف الانتاجية . وسينجم ، عادة ، عن أي قصور في الامداد بأي من هذه الموارد المادية الثلاثة ، عوائق تقف في طريق انتاج المأوى . ولذلك يعتبر الامداد الكافي بالأراضي والخدمات العامة للهياكل الاساسية ومواد البناء من خلال ازالة عوائق انتاجها ، امرا جوهريا لنجاح استراتيجيات الايواء الوطنية بيد أن طريقة استخدامها وتطبيق نهج واقعية وفعالة من حيث التكلفة وانماط محتملة التكاليف أمور هامة أيضا . وتعالج تلك العناصر الرئيسية الثلاثة بشكل مفصل فيما يلي :

١ - إدارة الاراضي

ينبغي أن تقوم الحكومات بحفز عملية تدفق الاراضي الكافية للوفاء باحتياجات المأوى

٩٣ - وفي البلدان التي تمتلك فيها الحكومات الارض أو تتحكم فيها ، يمكن أن تجرى عملية انتاج وتوزيع الأراضي المجهزة بالخدمات عن طريق إجراءات ادارية وقضائية .

وفي أغلب الأحيان ، يتم توزيع الأراضي على أساس معايير تقنية مع مراعاة جودة وقيمة الأراضي . وتكون الأراضي المجهزة بالخدمات عادة قادرة على الوفاء بالاحتياجات ، شريطة إجراء توزيع كاف للموارد العامة ، اما معظم البلدان النامية فتعمل على أساس نظم الأراضي ذات الملكية الخاصة أو العامة ، بحيث تشكل ادارة نقل موارد الأراضي من مالكيها إلى المحتاجين إليها لإنشاء المساكن ، مهمة معقدة . وربما يُعزى أكبر فشل للحكومات في قطاع الاسكان إلى عدم قدرتها على حفز عملية الامداد بالأراضي المجهزة بالخدمات والمحتملة التكاليف والمعترف بها رسميا بقدر كاف ، بغية تلبية الاحتياجات السكنية لذوي الدخول المنخفضة . فكانت النتيجة ، في معظم البلدان ، انتشار المأوى على الأراضي المستقطنة وعلى أراض مقسمة تقسيما فرعيا بصورة غير رسمية ولا تتوفر لها خدمات الهياكل الأساسية الكافية .

<u>في الكثير من البلدان يتعين على الحكومات الاعتراف بالاهمية العملية لأسواق الأراضي غير الرسمية وازالة القيود التي تعترض سبيلها</u>

٩٤ - كان نظام توزيع الأراضي لأغراض اسكان ذوي الدخول المنخفضة إلى حد كبير نشاطا غير قانوني وغير رسمي تتولاه الأسواق الخاصة ، في وقت كان فيه التدخل من جانب الحكومات في سوق الاسكان غير فعال أو يعود بالضرر . لذلك ، ينبغي للحكومات أن تعترف بالمقومات العملية لأسواق الأراضي غير الرسمية وتعزيزها ، في حين توفر من آليات الدعم الاداري ما يحقق إزالة المقومات غير المستصوبة ، عن طريق ادخال اجراءات بسيطة لتسجيل سندات التملك .

<u>سيتعين على الحكومات استنباط البدائل للعمليات غير الرسمية للامداد بالأراضي والتي ساعدت الكثير من الأسر المنخفضة الدخول في السابق ، غير أنها قد تعجز عن توفير الأراضي للوفاء باحتياجات المستقبل</u>

٩٥ - تقوم العمليات غير الرسمية لإعمار الأراضي بدور حاسم في توفير الأراضي للفئات المنخفضة الدخول والفئات المحرومة ، وبخاصة ، ازاء ظاهرة التحضر السريع التي تشهدها البلدان النامية . وإن ارتفاع تكاليف حصول القائمين على الاعمار وفرادى الأسر المعيشية على الأراضي لاقامة المأوى عن طريق القطاع الرسمي ، فضلا عن المعايير العالية لتهيئة تلك الأراضي ، قد جعل من الصعب ، إن لم يكن من المستحيل بالنسبة

للفقراء والمشردين والمحرومين ان يحصلوا على المساكن بصورة الشرعية على أراض تم اقتناؤها بطريقة قانونية . غير أنه يثور شك كبير بشأن إمكان استمرار العمليات غير الرسمية المتبعة ، في تلبية الاحتياجات (حتى لو كان من المستصوب النظر إلى الامداد غير الرسمي بوصفه سياسة الحكومة الدائمة والقائمة في الواقع) . ومن هنا ، تبرز الحاجة إلى وجود شكل ما من أشكال التدخل من جانب الحكومات في هذا الصدد .

عندما لا تكون الحكومات هي المسيطرة بصورة مباشرة
على اسواق الاراضي ، تنشأ مجموعة من الخيارات
لتوفير الأراضي من اجل الوفاء بالاحتياجات السكنية

٩٦- يعتمد نوع التدخل الحكومي في سوق الاراضي على شكل التنظيم السياسي في كل بلد من البلدان ، وعلى العوامل المختلفة الداخلة في عملية تشييد المأوى . ففي حالة امتلاك الحكومات للاراضي ، تكون مسألة توزيعها مسألة بسيطة : إذ تكون المشكلة هي مجرد عملية توزيع الأراضي على النحو السليم على بناة المأوى . اما في حالة الملكية الخاصة للاراضي ، فسوف يتعين على الحكومات أن تنظر في اتخاذ مجموعة من التدابير ، بدءا بتوجيه حركة الاراضي الخاصة الملكية صوب الاسواق الحرة من ناحية والعمليات المصرفية المتعلقة بالاراضي على نطاق كامل والتسويق العام من الناحية الاخرى . وبين هذين الطرفين المتباعدين ، سيوجد مزيج من الاحتمالات ، الامر الذي يعتمد على ما اذا كانت الفئات المستهدفة من البناة التجاريين على نطاق واسع ، أو من تعاونيات تشييد المساكن ، او مقاولين غير رسميين يعملون على نطاق ضيق ، او فرادى ملاك او بناة المساكن او آخرين ممن يسهمون في عملية الانتاج .

الحوافز والجزاءات المنتقاة بعناية هي
تدابير واقعية لتدخل الحكومات في اسواق
الأراضي من اجل زيادة توفير الأراضي السكنية

٩٧- وفي معظم الحالات التي تكون فيها ملكية الاراضي ملكية خاصة الى حد كبير وتوجد حاجة مباشرة لتدخل الحكومات لكفالة توزيع مساحات كافية من الاراضي ، سيكون من الضروري زيادة القدرات الادارية من اجل تسجيل سندات تملك الاراضي والمعاملات المتعلقة بها ، التي سيتعذر بدونها تحقيق التوزيع الفعال والاقتصادي للاراضي . وفي معظم الحالات ، يعتبر اقتناء الحكومات للاراضي وقيامها بتوزيعها اجراء غير عملي ومكلفا ، ومن غير المحتمل الى حد كبير ان تتمكن غالبية البلدان النامية من تطبيق

هذا النظام على نطاق يحدث اي اثر على نظام توزيع الاراضي . والارجح ان يكون النظام القادر على تحقيق هذا الفرض على افضل وجه هو ذلك القائم على الحوافز والجزاءات المالية الادارية الموضوع بفرض "تداول" الاراضي في الاسواق الخاصة . ومهما يكن من امر ، يتعين على الحكومات ان تحتفظ دائما بالخيار النهائي القاضي بجعلها هي مصدر الامداد المباشر بالاراضي ، اذا كانت تلك الخطوة ضرورية لتثبيت اسعار الاراضي والحفاظ على التوازن بين العرض والطلب . وينبغي ايضا تحديد الوسائل الملائمة لادارة الاراضي لتوجيه استخدامها ، مما يشمل فعاليتها والتوجيهات المتعلقة بتنمية المستوطنات .

ينبغي تحسين ادارة الاراضي عن طريق عدة وسائل من بينها إدخال نظم تسجيل للاراضي تكاليفها في متناول الجميع ، وبرامج إضفاء الطابع النظامي على حيازة الاراضي

٩٨- وتتمثل احدى مجالات الاولوية الاخرى بالنسبة لتدابير السياسات الوطنية في ارساء نظم فعالة لتسجيل الاراضي والمعلومات المتعلقة بها ، على مستوى البلديات وادخال الاجراءات الادارية والاصلاحات القانونية من اجل تعزيز كفاءة اسواق الاراضي ، فانظمة الاراضي غير الجيدة ، تزيد بوجه عام تكلفة الاراضي وحيازتها ورهنها وترفع ، بالتالي ، تكاليف المأوى . وتماشيا مع التغييرات في اجراءات تسجيل الاراضي ، يتعين على السلطات العامة النظر في الاجراءات القانونية لاصلاح نظم حيازة الاراضي بهدف تحسين الاستثمار الخاص في مجال الاسكان . فالقطاع غير الرسمي ، في مدن البلدان النامية يقوم بتشييد الكثير من المأوي ، على اراض كثيرا ما تكون حيازتها غير مضمونة في حالات عديدة . الا انه ، باضفاء الطابع النظامي على وضع الحيازة ، تتحقق التحسينات في المأوى ويتم انشاء المأوي الجديدة .

ينطوي رفع مستوى المأوى عن إبقاء الاراضي في متناول استخدام الاسكان لذوي الدخول المنخفضة

٩٩- وفي العديد من الحالات ، لاسيما في المجتمعات المحلية الحضرية في البلدان النامية ، يمثل المأوى المبني بصورة غير رسمية ، قيمة حقوق الحيازة المجمّعة طيلة فترة الاقامة الممددة . فتحسين المأوى تدريجيا ، خاصة بالنسبة للاسر المنخفضة الدخول ، يسهم بالتالي في ابقاء مساحات كبيرة من الاراضي في متناول استخدام مأوي ذوي الدخول المنخفضة . بل ان الوحدات السكنية ، التي تعتبر حاليا رديئة ودون ادنى

مستوى لائق ، كثيرا ما تشغل مواقع جيدة ، ومن ثم تكون ذات قيمة اقتصادية متزايدة بدرجة كبيرة عندما يتم تحسينها تدريجيا . وان استبدال وحدات جديدة في اماكن نائية بتلك الوحدات ، قد يزيد من الاعباء المالية واعباء التنقل بالنسبة للاسر التي اعيد استيطانها ، وربما يؤدي ذلك في النهاية الى زيادة فقرها اكثر من ذي قبل . لذلك ، كان من الجوهري ، لدى صياغة استراتيجيات المأوى ان ينظر بحرص في الدور الذي ستلعبه التحسينات التدريجية في المأوى ازاء البناء الجديد . ولا يمكن الحكم مسبقا ، بوجوب تفضيل احدهما على الاخر .

<u>امكان التحكم بالاستقطان مستقبلا امر مرهون بتنفيذ النظام الفعال لادارة الاراضي ولكن ينبغي اقرار واضفاء الطابع الشرعي على حقوق الحيازة التي تجمعت لدى المستقطنين من خلال اقامتهم الممددة</u>

١٠٠- وعند طرح مسائل حيازة الاراضي ، ينصرف اهتمام خاص الى ذلك العدد الكبير الحالي من الاسر المعيشية المنخفضة الدخول والتي تشغل قطعا سكنية على اساس غير قانوني او غير رسمي . وبما ان هؤلاء يشكلون ، باعدادهم الكبيرة ، قوة سياسية وحيث انهم استثمروا اموالا في مساكنهم التي اصبحت تمثل اصولا راسمالية وطنية ، ولان العدالة الفطرية تقضي بايلائهم بعض العناية الخاصة ، فلا يكون من الواقعي افتراض امكان اغفالهم بوصفهم خارج نطاق الاستراتيجية الوطنية للايواء . وينبغي وضع الاستراتيجية بحيث توفر البدائل القادرة على الاستمرار لظاهرة الاستقطان ، ولكن يجب ادخال المستقطنين المستقرين بالفعل في المسار الرئيسي لعملية الاسكان من خلال برامج الحيازة المؤقتة للاراضي مما سيؤدي بسرعة الى اضفاء الطابع القانوني على وضعهم ويجعلهم على قدم المساواة مع المشاركين الاخرين . غير انه يجب ان تراعي السلطات ، في هذه العملية ، نظام الحيازة السائد في المستقطنات حتى تتفادى اتخاذ تدابير تعود بالضرر .

<u>ان المستاجرين القاطنين في الاحياء الفقيرة داخل المدن ، والذين تجمعت لديهم حقوق الحيازة عن طريق الاقامة الطويلة ، يحتاجون الى ضمان حق الاستمرار في شغل المسكن حتى يظلوا محتفظين بمساكنهم وللارتقاء بها وصيانتها وتجديدها</u>

١٠١- ومن بين الفئات الاخرى التي تستدعي الاهتمام الخاص في بعض الحالات ، تلك

المؤلفة من قاطني الاحياء الفقيرة داخل المدن ، وهم من ذوي الحيازة التي كثيرا ما تكون محفوفة بالمخاطر ، والظروف المعيشية التي تتاثر الى حد كبير بالعلاقات غير الموثوقة مع ملاك المساكن او الاراضي . واذا نظر الى هؤلاء القاطنين بنفس الطريقة التي ينظر بها الى المستقطنين ، فإنه سيوجد مجال ، قابل للاخذ والرد ، لتدخل الحكومي لحماية حيازتهم وللتشجيع على صيانة وتجديد المباني التي يشغلونها . وفي هذه الحالة ، ربما لا تكون سندات الملكية الفردية سليمة ، وإنما قد يستنبط نوع من الحيازة التعاونية او المشتركة (الكوندومنيوم) من اجل الوفاء باحتياجاتهم .

٢ - الهياكل الاساسية

يشكل توفير كميات كافية من الامدادات المائية والمرافق الصحية ، احد المدخلات الرئيسية في انتاج المأوى وتحسينه

١٠٢- يتعين على انشطة السلطات العامة ، في بادئ الامر ، ان تركز على توفير الهياكل الاساسية من اجل الوفاء بالحاجة المتزايدة للاراضي المزودة بالخدمات لاقامة المأوى ، بوجه خاص ، والانشطة الانتاجية الاخرى بشكل عام . ومن اجل التصدي للاحتياجات الكمية الكبيرة لفترة الـ ١٢ سنة المقبلة ، يتعين ان يتم التركيز على الناحية الكمية من عملية توفير الاراضي المزودة بالخدمات . ومن اجل الحصول على مساحات كبيرة من الاراضي المزودة بالخدمات . فإنه يلزم اقامة الهياكل الاساسية على اساس انماط محتملة التكاليف من قبل السكان المستهدفين والوكالات المجهزة وبحيث يمكن توفير المرافق حسب النطاق المطلوب . والهياكل الاساسية المتعلقة بالمأوى هي موضع انشغال مألوف للسياسة العامة في غالبية البلدان النامية والمتقدمة النمو ، كما ان هناك فوائد كبيرة ناجمة عن الاستثمار في الهياكل الاساسية ، وذلك بالنظر الى ارتفاع معدلات العائد وكثيرا ما تحث الاسر المعيشية على الانفاق على المأوى ، حيث تم في الواقع ترسيخ كفالة الحيازة ، للعديد من الاسر المعيشية في المستوطنات غير الرسمية من خلال تامين القطاع العام للهياكل الاساسية . كما ان توفير الهياكل الاساسية ، لاسيما لمستوطنات ذوي الدخول المنخفضة ، من شأنه ايضا ان يحسن من المستويات الصحية العامة ، مما يخفف من النفقات في القطاع الصحي او يثبت قيمتها على الاقل .

يتعين تخفيض تكاليف الهياكل الاساسية للفرد الواحد لضمان التغطية الملائمة

١٠٣- يشكل خفض تكاليف الهياكل الاساسية للفرد الواحد (الوحدة) وسيلة فعالة

لزيادة القيمة الفعلية للموارد المتاحة لاغراض التوسع في الهياكل الاساسية . شريطة ، ان تراعي الانظمة ، تحقيق الاداء المقبول ومعايير السلامة . ويمكن التقليل من التكاليف بطرق عديدة . ومنها الطرق الواعدة بدرجة اكبر وهي اعتماد تكنولوجيات غير مكلفة وتصون الموارد وكذلك استخدام المواد والمكونات المنتجة محليا . وينبغي ان يولى استخدام التكنولوجيات الاقل تكلفة مرتبة الصدارة بوصفها الاستراتيجية الرئيسية لزيادة تغطية الهياكل الاساسية في غالبية البلدان النامية .

تكنولجيات الهياكل الاساسية الملائمة وذات الصلة ، متوفرة ، غير انها لا تستخدم بسبب عدم براعة الفنيين في مجال استخدامها

١٠٤- هناك مجموعة واسعة من التكنولوجيات المنخفضة الكلفة التي تتلاءم مع الظروف الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية في البلدان النامية . أما التكنولوجيا التي يمكن اعتبارها ملائمة ، فهي تلك التي توفر مستويات الخدمة المقبولة اجتماعيا وبيئيا والمنافع المرتقبة بالكامل وذلك باقل تكلفة اقتصادية . ولايزال الكثير من هذه التكنولوجيات غير معروف بسهولة بالنسبة للفنيين الاقدم ، ومتخذي القرارات ، ولذلك يلزم تضافر الجهود لاسترعاء نظرهم الى التكنولوجيات الملائمة وجعل اجراءات التصميم والتنفيذ المناظرة جزءا من عمليات التدريب الفني الرسمي .

عند اختيار التكنولوجيات الملائمة ، يلزم أن تؤخذ بعين الاعتبار تكاليف تشغيل وصيانة الهياكل الاساسية .

١٠٥ - يتصل التشغيل والصيانة اتصالا وثيقا بفعالية التكلفة ونوعية الخدمة ، ويشكلان في الواقع عوامل محددة لكل منهما . وقد أصبحت الوكالات مدركة لضرورة رصد الاعتمادات لصيانة الانظمة ، وذلك للحيلولة دون اخفاقها وصيرورتها الى عدم الصلاحية للاستخدام وطلب استثمارات لاستبدالها قبل الاوان . فبدون التشغيل الكافي والصيانة الملائمة ، تنخفض الفوائد المستهدفة من الانفاق الرأسمالي أو تفقد تماما . وأنظمة الهياكل الاساسية المصممة على أساس مفهوم البساطة وسهولة التركيب والتشغيل والصيانة توفر افضل الاحتمالات للخدمة المعمرة . ويلزم التشديد على الاستراتيجيات التي تشجع اخذ مسائل التشغيل والصيانة بعين الاعتبار بوصفها جزءا لا يتجزأ من تخطيط المشاريع .

٣ - مواد وتكنولوجيات البناء

يلزم اتخاذ اجراءات خاصة لدعم الانتاج المحلي واستخدام المواد المحلية

١٠٦ - تنطوي الأولوية الأولى فيما يتعلق بموارد التشييد على الاستفادة من المواد والأساليب المحلية . وقد يستدعي ذلك اتباع سياسات داعمة للاستثمار الحكومي في مسح وتقييم الموارد من المواد الأولية ، واجراء دراسات جدوى لاستغلال الموارد الواعدة ، والاضطلاع بعمليات بحث وتطوير تقنية لتقييم وتجريب المواد والمنتجات المحلية وتحسين مستواها ، وترويج المنتجات في الأسواق ، ودراسة الأنظمة وأساليب التعاقد لتحديد القيود المتعلقة بقبول المواد المحلية واستخدامها . وسيكون من المتعين اتخاذ الاجراءات المناسبة لتشجيع عوامل الانتاج المحلية اللازمة لعمليات التشييد - وعلى الأخص مواد البناء ، والقوى العاملة في مجال التشييد ، والأدوات الأساسية . وقد ينطوي هذا على صياغة السياسات أو تكييفها في عدة مجالات كما قد ينطوي على إنشاء مؤسسات جديدة أو توسيع المؤسسات القائمة ، وقد ينطوي بالتالي على تخصيص موارد اضافية في هذه المجالات . وتتطلب صياغة السياسات اتباع نهج شامل يغطي ما يلي : (أ) إنشاء أو تدعيم المؤسسات البحثية والمؤسسات الأخرى للتعامل مع تطوير مواد البناء المحلية ومع وضع المعايير والمواصفات لها ؛ (ب) إنشاء مختبرات أو مراكز للتجريب ؛ (ج) توفير التدريب والمعلومات لمنتجي ومستخدمي مواد البناء ، ولاسيما لصغار المنتجين والمنتجين التقليديين وبصفة خاصة في النواحي المتعلقة بمراقبة النوعية ؛ (د) تسهيل حصول المنتجين على المواد الأولية ولاسيما ذات المنشأ الجيولوجي ؛ (هـ) تسهيل تدفق الائتمان ورأس المال الى منتجي مواد البناء ، ولاسيما للمستثمرين الجدد الساعين إلى استغلال الابتكارات تجاريا ؛ (و) اجراء التعديلات المالية واتخاذ الاجراءات المتصلة بها والمتعلقة بمواد البناء المستوردة كوسيلة لجعل الانتاج المحلي قادرا على التنافس مع المواد القائمة على الاستيراد . وهنا أيضا سيتوقف نوع الانتاج المدعم والحوافز وغيرها من أشكال الدعم الموفرة على المواد المتاحة لتلك الأغراض والمستوى المستهدف للمأوى المحدد في الأهداف . كما تلزم معالجة الآثار البيئية للاستخدام الأكثر تكثيفا للمواد المحلية مثل الطاقة أو المواد الأولية في انتاج مواد البناء .

قد تقع التكنولوجيا الملائمة للمأوى والهياكل الاساسية في البلدان النامية في منطقة وسطى بين التكنولوجيا المستوردة الحديثة والتكنولوجيا التقليدية . ويتعين استعراض النظر في الاخطاء السابقة في اختيار التكنولوجيا ، وذلك من أجل تحسين انتاج واستخدام مواد البناء

١٠٧ - يعتمد تنفيذ المأوى والهياكل الاساسية في الوقت الحالي إما على التكنولوجيات التقليدية التي تتسم بكونها متخلفة ومعيبة ، أو على التكنولوجيات الحديثة ، التي تستورد بتكلفة باهظة وكثيرا ما تكون غير ملائمة . وينبغي أن تتضمن المعايير المعتمدة لاختيار افضل التكنولوجيات ما يلي : (أ) التكلفة الاولية المنخفضة للتكنولوجيا ؛ (ب) قدرة العاملين المحليين على التعامل مع التكنولوجيا وصيانتها ؛ (ج) برنامج لتكييف التكنولوجيا المستوردة واستنساخ وتقليد هذه التكنولوجيا في نهاية الأمر . إلا أن المشاكل التي تواجه قطاع مواد البناء في البلدان النامية يمكن أن تعزى إلى حد كبير إلى مسألة تطبيق التكنولوجيا . ففي بعض الحالات ، حدثت اختيارات خاطئة للتكنولوجيا ، وفي حالات اخرى كان اختيار التكنولوجيا مناسبا غير أنه تم استخدام أو نقل التكنولوجيا بصورة خاطئة . وينجم عن هذه المشاكل ارتفاع تكلفة الانتاج ، وعدم كفاية القدرة الانتاجية ، وانخفاض نوعية المنتجات ، وتناقص احتمالات الاستثمار . لذلك ينبغي تركيز الاهتمام على تنمية الابتكارات المحلية وإسداء المشورة بشأن تطبيقاتها الملائمة بدلا من الاستمرار في نقل التكنولوجيات الاجنبية .

يلزم تشجيع صغار منتجي مواد البناء المحلية كما يلزم استعراض انتاج مواد البناء على نطاق صغير للتغلب على اوجه النقص وزيادة الاستثمارات وادخال الابتكارات

١٠٨ - يمكن تحقيق التوسع السريع في توفير مواد البناء الاساسية بتكلفة منخفضة عن طريق تشجيع قطاع صغار المنتجين . ويمكن عن طريق الاخذ بالابتكارات التكنولوجية الحديثة انشاء صناعة كاملة لمواد البناء تقوم بصورة حصرية على وحدات الانتاج الصغير . ومن ثم ، فان تشجيع انتاج مواد البناء على نطاق صغير يعتبر نهجا عمليا لانشاء صناعة مكتفية ذاتيا لمواد البناء . بيد ان القطاع الصغير النطاق يعتبر ضعيفا بصفة خاصة لان وحدات الانتاج الصغير تتميز بوجود قوى عاملة غير ماهرة ، وارتفاع معدل الامية ، والافتقار الى امكانية الحصول على الائتمان (ولاسيما العملات

الاجنبية) ، وعدم القدرة على الحصول على معلومات بشأن الابتكارات التكنولوجية ، والاهم من ذلك كله ، الافتقار الى الدعم المؤسسي الملائم فيما يتعلق بالخيار التكنولوجي . وينبغي لاستراتيجية تطبيق التكنولوجيا الملائمة في القطاع الصغير النطاق ان تعالج المجالات الثلاثة التالية : أولا ، اوجه القصور في اداء التكنولوجيات المستخدمة بالفعل في الانتاج ؛وثانيا ، مسألة الاستثمارات الجديدة في التكنولوجيات للتغلب على تلك القيود ؛ واخيرا ، تحديد الابتكارات التي لم تنقل بعد اما من المصادر المحلية في المختبرات والمؤسسات البحثية او من المصادر الدولية . وبالنسبة للقطاع الصغير النطاق ، تستحق المسألتان الاولى والثانية ، ولاسيما الاولى ، الاهتمام على سبيل الاولوية .

يلزم تعزيز قدرة صناعة البناء على قبول وتكييف التكنولوجيات الجديدة عن طريق توفير مساعدات تقنية ومن تقديم حوافز للابتكار

١٠٩ - ينبغي تسهيل عملية نقل التكنولوجيا وجعلها مستمرة عن طريق تعزيز القدرة التكنولوجية المحلية ، اي القدرة على تلقي التكنولوجيات ، وتكييفها بفعالية ، واستنساخ التكنولوجيات المحسنة ، وبعد ذلك استحداث تكنولوجيات ابتكارية . وبالنسبة لقطاع انتاج مواد البناء على نطاق صغير ، يتطلب تحسين القدرة التكنولوجية المحلية ما يلي : (أ) توفر البيانات عن الرواسب الصغيرة النطاق للمواد الاولية الجيولوجية ومخلفات المنتجات الزراعية والصناعية الصالحة للاستخدام في انتاج مواد البناء لتوجيه قرارات الاستثمار ووضع مبادئ توجيهية بشأن خصائص الانتاج الاساسية ؛ (ب) وضع الوثائق بشأن المعايير والمواصفات واجراءات مراقبة النوعية ؛ (ج) اسداء المشورة بشأن عمل وصنع المكنات ، اللازمة لصيانة واصلاح الاجهزة المستوردة البسيطة واستنساخ المعدات والادوات التي تدمج الابتكارات المحلية ؛ (د) منح حوافز لتشجيع ارتجال حلول تستفيد من الابتكارات التكنولوجية ، وهذه الحلول كثيرا ما تمثل النظم الملائمة حقيقة للقطاع ؛ (هـ) تقديم اعانات لدعم تكنولوجيات التشييد القائمة على تثبيت اسعار مواد البناء المتاحة محليا .

يلزم ان تكون تنمية صناعة البناء المحلية متسمة بالكفاءة تمشيا مع اهداف النمو الاقتصادي ومع ثروات كل بلد من الموارد الطبيعية

١١٠ - ينبغي تناول المهمة الكاملة لتوسيع قدرة قطاع مواد البناء والتشييد بهدف

تحقيق الحد الاقصى من الفوائد الاقتصادية . والغاية الواضحة للقطاع تتمثل في توفير المأوى والهياكل الاساسية والنواتج المماثلة . بيد ان هذا الهدف يمكن أن يؤدي الى عكس المرغوب منه اذا ما سعي اليه باساليب غير اقتصادية ، كما هو حادث الآن بالفعل . وتتمثل المهمة في اختيار التكنولوجيات الصحيحة التي تلائم ثروة البلد من الموارد وتكون قابلة للاستمرار اقتصاديا وبيئيا . وبالنسبة لقطاع مواد البناء ، فان معظم التكنولوجيات الصغيرة النطاق قادرة على العمل ضمن حدود قدرة موارد البلدان النامية من الموارد ، ولاسيما اذا كان الهدف هو انتاج كميات وفيرة من المواد المنخفضة التكلفة .

رابعا - العمل الدولي

ألف - مبادئ عامة

دعت الجمعية العامة الى ضرورة تقديم الدعم الدولي للاستراتيجية العالمية للمأوى

١١١- ذكرت الجمعية العامة في مرفق قرارها ١٩١/٤٢ ، المعنون "الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠" ، انه :

"ينبغي لجميع الهيئات والوكالات المتخصصة والمؤسسات التابعة للأمم المتحدة أن تقدم الدعم ، حسب الضرورة ، الى لجنة المستوطنات البشرية والى المدير التنفيذي لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) أثناء القيام بوضع الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى عام ٢٠٠٠ وتنفيذها ، وأن تضمن أن تكون أنشطتها المتعلقة ببلدان معينة داعمة للاستراتيجيات الوطنية للمأوى ومنسقة معها" .

يمكن استخلاص دروس مفيدة من التجارب والخبرات المستمدة من مبادرات متشابهة

١١٢- من المجدي أن نعرف انه قد تم سابقا اتخاذ مبادرات وثيقة الصلة بالاستراتيجية العالمية للمأوى . فالأمم المتحدة ككل تقوم الآن بوضع استراتيجيتها الإنمائية الدولية للعقد الإنمائي الرابع . وقامت منظمة الصحة العالمية ، عقب العقد الدولي لتوفير مياه الشرب والمرافق الصحية ، بإرساء استراتيجية عالمية من أجل

توفير الصحة للجميع حتى عام ٢٠٠٠ ، تدعمها خطة عمل عالمية واجراءات رصد مفصلة . وسوف يتم انشاء علاقات وثيقة مع تلك المنظمات وغيرها من أجل استخلاص مؤشرات من النجاح والفشل ، ومن أجل تنسيق اجراءات التنفيذ والرصد .

العمل الدولي شرط أساسي لنجاح الاستراتيجية العالمية للمأوى ، إلا أن فعالية هذا العمل مرهونة أيضا بشروط معينة

١١٣- ان تحقيق هدف الاستراتيجية وهو - توفير المأوى الملائم للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ - سيتوقف بشكل رئيسي على العمل الوطني . إلا أن نجاحها سوف يقاس بعدد الاشخاص الذين نالت أحوالهم المعيشية نصيبها من التحسن ، وبعدد البلدان التي أصبحت قادرة على تحقيق هذا الهدف . وعلى العموم ، فإن البلدان التي تعاني من مشاكل ايواء حادة وواسعة الانتشار هي تلك البلدان التي لديها أقل قدر من الموارد والدراية الفنية . ولذلك ، فمن الواضح انه لن يتسنى للاستراتيجية العالمية للمأوى تحقيق النجاح ما لم يتم تقديم المساعدة المناسبة الى تلك البلدان . وهناك جانب هام آخر من جوانب العمل الدولي . ذلك انه لما كانت سياسات الوكالات الدولية تؤثر في مواقف واتجاهات البلدان المانحة والمتلقية على حد سواء ، فإن اعتماد الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية للاستراتيجية العالمية للمأوى سيكون له نتائج مضاعفة هامة . وعلى غرار الوضع بالنسبة للأطر الوطنية ، سيتمكن العمل الدولي من تحقيق فعاليته القصوى تحت شروط معينة سوف يتم ايضاح بعضها فيما يلي :

أولا ، ينبغي إدراك أن الدعم الدولي يتوقف على فهم تام لما تنطوي عليه الاستراتيجية من آثار مفيدة بالنسبة للتنمية الوطنية والاقليمية والعالمية فضلا عن التعاون الدولي

١١٤- إن المستوطنات البشرية والمأوى ليسا موضع الاهتمام الوحيد بالنسبة لمجتمع التنمية العالمية أو منظومة الامم المتحدة . وتعتبر المستوطنات البشرية والمأوى بالنسبة لبعض المنظمات الدولية والوكالات الثنائية ، مسألة هامشية . وما زال يسود في كثير من الأوساط الاتجاه القديم الذي يعتبر تنمية المستوطنات والمأوى مسألة ذات أولوية دنيا في النفقات الاجتماعية ولا ينجم عنها سوى تحويل للموارد بعيدا عن النمو الاقتصادي أو عن الحاجات الاجتماعية الملحة ؛ ولحسن الحظ ، تحقق قدر كبير من التقدم في اثبات أن المأوى يشكل جزءا لا يتجزأ من عملية التنمية وفي وسعه تدعيم الجهود

المبذولة في اتجاه التنمية الذاتية ، والعدالة والنمو الاقتصادي السليم . وينبغي الاستمرار في هذه الجهود وتكثيفها في الساحة الدولية ، لا سيما فيما يتعلق بالترويج لغايات ومبادئ الاستراتيجية على نطاق واسع ، وتحقيق الاتصال بمقرري السياسات الرئيسيين على المستوى الوطني والدولي .

ثانيا ، ينبغي أن تنعكس الآثار العملية للاستراتيجية في بيانات السياسات المستقبلية حول التعاون الإنمائي ، بدءا بالاستراتيجية الإنمائية الدولية للعقد الإنمائي الرابع

١١٥- من المتوقع أن تكون النتيجة الأولية للجهود الآنفة الذكر هي اجراء مناقشة موضوعية للاستراتيجية من قبل جميع المنظمات الدولية ، سواء الحكومية الدولية أو غير الحكومية ، لا سيما تلك المعنية بالتعاون الإنمائي مع البلدان النامية وفيما بينها . وسوف يؤدي هذا الاستعراض في كثير من الحالات الى إحداث تغييرات موضوعية فيما يتعلق بالسياسات وحان أوانها منذ زمن بعيد ؛ وقد لا يحدث ذلك في حالات أخرى . وحتى في هذه الحالات الأخيرة ، فإن ما سيترتب على ذلك من مناقشات وتداول للأفكار الجديدة سيحدث تأثيره وسيبذر بذور التأييد والمشاركة في الاستراتيجية في وقت لاحق .

ثالثا ، سيكون العمل الدولي هاما وحاسما ، لا سيما في صياغة الاستراتيجيات الوطنية للماوى وفقا للتوصيات العامة الموضوعة للعمل الوطني

١١٦- من بين النتائج التي تسفر عنها الأنشطة الواردة أعلاه ، قيام الوكالات والمنظمات الدولية بدمج غايات الاستراتيجية العالمية للماوى في برامج عملها . كما ستشدد الوكالات التي تتعامل مع الجوانب القطاعية للتنمية التي لا ترتبط مباشرة بالماوى ، على العلاقة القائمة بين مجالات اهتمامها وبين قطاع الماوى . وستدقق في مدى تأثير أنشطتها على أهداف الاستراتيجية . أما الأعمال الأكثر أهمية ، فهي تلك المنفذة في المرحلة الحاسمة والأولية للتنفيذ دعما للجهود الوطنية لاستراتيجية الماوى . وسوف يستند هذا النوع من الدعم الى المبدأ القائل بأن تنفيذ استراتيجية للماوى في أي بلد معين ، لن يكون نتيجة أعمال أية وكالة دولية في البلد نفسه أي ، لن يتم "تنفيذها أو إدارتها" بوصفها عملية تجزئة لبرنامج عمل عالمي أو اقليمي . وهكذا سيتم تفسير مفهوم "الاستراتيجية الوطنية للماوى "بأنها" استراتيجية الماوى على نطاق البلد ، التي يتم تطبيقها في كل دولة من الدول الأعضاء" .

رابعا ، ينبغي أن يكون لدى البلدان المستفيدة توقعات واقعية بالنسبة لما يمكن أن تقدمه المساعدة الخارجية وما ستقوم بتقديمه . فالهدف النهائي للمساعدة الخارجية ينبغي أن يرمي الى تعزيز ودعم القدرات الوطنية لوضع وتنفيذ مكونات العمل الوطني ضمن الاستراتيجية العالمية للماوى

١١٧- وثمة شرط آخر لتحقيق فعالية العمل الدولي هو قيام المنظمات الدولية والوطنية على حد سواء باستيعاب الأساليب التي يؤدي اعتمادها الى تحقيق الانتاجية القصوى لهذه الأعمال . وليس هناك من سبيل ، مثلا ، لتمويل الأهداف الوطنية الكمية للاستراتيجية عن طريق القروض الخارجية ؛ إذ انه من الممكن ، بل ولابد من تحقيق هذه الأهداف بالدرجة الأولى عن طريق تعبئة الموارد الداخلية البشرية والمالية . وينطبق هذا المبدأ أيضا على الاستراتيجية الوطنية للماوى ذاتها ، التي ينبغي أن تقوم حكومة كل بلد بتنشيطها ، وأن يتم تصميمها من قبل الجهات المؤثرة ذاتها التي تقوم في الوقت نفسه بتشغيل العملية الوطنية لانتاج الماوى وتعزيزه . إن دور الوكالات الدولية سيكون هو دور التمكين ، مثلما هو الحال في سائر الجوانب الأخرى للاستراتيجية .

يتعذر تقدير الآثار المالية العامة للاستراتيجية العالمية للماوى وذلك بسبب الاختلافات في الموارد والاحتياجات والنهج ، ومع ذلك ينبغي تقديرها في سلسلة من عمليات التقييم الدقيقة المتتابعة

١١٨- هناك حاجة واضحة الى وضع تقدير أولي على الأقل للاستثمارات التي يتعين توظيفها لتنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى ، وللآثار المالية ذات الصلة . غير أنه من المتعذر للغاية الاضطلاع بعملية التقدير هذه وخاصة من الناحية العالمية . إذ أن مدى القصور في الماوي يختلف من بلد لآخر ، وسوف تتوقف أنماط الاستثمار على شكل الاستراتيجية في كل بلد . وقد لا تضطر البلدان في بعض الحالات الى استثمار قدر أكبر مما تستثمره حاليا لأن مشاكلها مؤسسية بدرجة كبيرة . وقد يتطلب الأمر في حالات أخرى زيادات كبيرة في الاستثمارات العامة والخاصة (قد تتوفر نتيجة للافراج عن موارد مقيدة عن طريق آليات جديدة للتعبئة المالية) . ومع ذلك ، قد يكون من الممكن وضع تقدير أولي للغاية يستند بالدرجة الأولى الى عمليات التقدير الوطنية والاقليمية ، على أن يجري تحسينه وتوسيع نطاقه بمرور الوقت . ومن المفهوم أيضا أن أي تقدير

لمكونات الموارد المالية المتعلقة بالامم المتحدة لابد وان يستبعد أي زيادة فعلية في الميزانية .

يتبغي إجراء المزيد من الدراسة للقيود التي تفرضها حالة الديون الخارجية لكثير من البلدان النامية على امكانيات العمل من أجل تمويل المأوى ، وذلك بهدف إزالتها أو التخفيف منها على الاقل

١١٩- تستلزم حالة الديون الخارجية الصافية المرتفعة وكذلك ارتفاع نفقات خدمة هذه الديون اتباع سياسة داخلية تقييدية للتمويل والائتمان ، وقد تسهم أيضا ، في جملة أمور ، في ارتفاع معدلات الفائدة . ومن شأن هذه الحالة التي توجد في كثير من البلدان النامية أن تفرض حدودا بالغة على امكانيات توفير الاوضاع المالية المناسبة لجعل المأوى الممول بالقروض في مقدور الفئات المنخفضة الدخل . ان مسألة تخفيف أعباء الديون الخارجية للبلدان النامية موضع بحث في الهيئات الدولية ذات الصلة . وسوف تسهم لجنة المستوطنات البشرية فيما تقوم به من أعمال أخرى تتعلق بالاستراتيجية العالمية للمأوى ، في هذه العملية عن طريق بحث الصلة القائمة بين حالة الديون وتمويل المأوى . وسوف تجرى عملية البحث الأولى لهذه المسألة من جانب اللجنة في دورتها الثانية عشرة طبقا لما طلبته اللجنة في قرارها ١٦/١٠ وذلك استنادا الى التقرير الذي سيعده المدير التنفيذي لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) .

باء - دور الحكومات

سيتم تعزيز الاستراتيجية العالمية بمبادرات تتخذها البلدان النامية من أجل زيادة التعاون التقني المتبادل

١٢٠- اثبتت تجربة مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والوكالات الدولية الأخرى خلال السنوات العشر الماضية في ميادين البحث والتعاون التقني ، مدى التنوع والثراء الهائل في خبرات تنمية المأوى في جميع البلدان ، ولا سيما البلدان النامية . غير أن الثقة الزائدة في قابلية انطباق الأمثلة المأخوذة عن البلدان

المتقدمة النمو والاعتماد الزائد على مبادرة المنظمات الدولية ، كان من شانهما في اغلب الاحيان اعاقة نشر تجارب البلدان النامية . ومما أعاق التبادل العالمي للتجارب أيضا حواجز اللغة والثقافة والحدود المفروضة ذاتيا في التبادل دون الاقليمي أو الاقليمي ، استنادا الى المبالغة في مفهوم الفروق الوطنية . وينبغي لكل من البلدان المتقدمة النمو والنامية أن تقر بذلك وأن تدعم دراسات الماوى وتحليلات السياسة العامة المتعلقة بالماوى على الصعيد الوطني في البلدان النامية فضلا عن برامج ومشاريع التعاون التقني فيما بين البلدان النامية والمتقدمة النمو على صعيد عالمي .

سوف تستفيد الاستراتيجيات الوطنية للماوى من استعراض طبيعة ونوع المساعدة الخارجية اللازمة لاستكمال تنفيذها

١٢١- يتم منح المساعدات الخارجية الى قطاع الماوى ، اضافة الى مجالات التنمية الاخرى ، باسلوب ظرفي لا يعتمد التنسيق إلا قليلا ، وبمعزل كلي عن برامج وخطط التنمية الرسمية في اغلب الاحيان ، وهذا بحد ذاته مناقض لمبادئ الاستراتيجية العالمية . ونظرا لان هذا النوع من المساعدة لا يمكن إلا ان تكون له قيمة محدودة للغاية بالنسبة لاهداف الاستراتيجية ، يتعين على الحكومات الوطنية سواء كانت مستفيدة أو مانحة ان تعيد صياغة شروط المساعدة الخارجية وعلى الحكومات المستفيدة بوجه خاص ، أن تطالب بأن تعزز المساعدة الخارجية استراتيجياتها الوطنية للماوى . كما يتعين عليها الاضطلاع بمسؤولية صياغة البارامترات الدقيقة للمساعدة الخارجية . ويتطلب ذلك استعراضا للمساعدات الخارجية السابقة والجارية التي تقدم الى قطاع الماوى والاثر الواقع على هذا القطاع من جراء المساعدات المقدمة الى مجالات التنمية الاخرى .

ينبغي للحكومات التي تقدم المساعدات الخارجية استعراض برامجها الشاملة للتعاون الإنمائي في ضوء الاستراتيجية العالمية للماوى وتوصياتها بشأن العمل الوطني

١٢٢- تنطبق التوصية أعلاه أيضا على الحكومات المقدمة للمساعدة الخارجية وذلك من ناحيتين على الاقل : أولا ، تؤثر هذه الحكومات في سياسات جميع المنظمات الدولية ، لا سيما الوكالات الممولة والوكالات المنفذة . وثانيا ، تمنح نسبة كبيرة ومتنامية من

معونات الماوى مباشرة من قبل البلدان على اساس ثنائي . لذلك فإن وقع سياسات معونات الماوى لفرادى البلدان ، سيؤثر الى حد بعيد في نجاح الاستراتيجية . وعليه ، من الضروري أن تقوم تلك البلدان باستعراض لسياساتها العامة المتعلقة بالمساعدات الخارجية من خلال تطبيق المبادئ العامة للاستراتيجية ، واضعة بذلك تقييما لاثرها العام على قطاع الماوى ككل ، ومستعرضة مدى اهمية المساعدة المتعلقة بالماوى . ولقد قام العديد من الحكومات بدعم مشاريع الايواء العالمية ، وذلك مثلا عن طريق تمويل برامج التدريب الخاصة بالمشاركة المجتمعية ، وإعداد المبادئ التوجيهية من اجل وضع استراتيجيات وطنية للماوى ، وتوفير المساعدة للبلدان النامية لدى صياغتها للاستراتيجيات الوطنية للماوى . ومن الواضح ان هذا النوع من الدعم لابد وأن يتسع كثيرا في المستقبل . ومن المهم بنفس الدرجة استعراض السياسات ، سواء على المستوى الحكومي الدولي أو مستوى البلدان كل على حدة . ومن الاهمية بشكل خاص ايضا القيام بعمليات استعراض لسياسات المساعدة الخارجية لمجموعات البلدان بغية زيادة وتحسين المساعدات المقدمة الى قطاع الماوى .

جيم - دور المنظمات الدولية

ينبغي أن يستند التنسيق فيما بين الوكالات الدولية الى التزام صريح باهداف الاستراتيجية العالمية

١٢٣- يعتبر الالتزام الدولي ، كما ذكر آنفا ، هاما لنجاح الاستراتيجية . كما أن التنسيق هو شرط أساسي مسبق لتجنب التداخل وهدر الموارد . وينبغي أيضا أن يؤخذ المبدأ الاساسي للتنسيق من الاستراتيجية نفسها : ولا يمكن كفالة النجاح إلا إذا قامت جميع الجهات المؤثرة والمعنية بصورة مباشرة أو غير مباشرة في قطاع الماوى ، بالعمل سويا وتطبيق مهاراتها على الوجه الامثل . ولا يسمح باستبعاد أية وكالة لا ينبغي لاية وكالة أن تظن أنها قادرة على العمل بمفردها ، أن تأييد الاستراتيجية يعني ، قبل كل شيء ، الالتزام بهذا المبدأ .

ينبغي للمنظمات الدولية ، بما في ذلك اللجان الاقليمية ، استنباط وتنفيذ استراتيجيات المأوى الخاصة بها تماشيا مع الاستراتيجية العالمية للمأوى . كما يتعين عليها بوجه خاص ، أن تستعرض برامجها وسياساتها في القطاعات الاخرى وتتأهب لمراجعة هياكلها المؤسسية لتعكس الرؤى الجديدة للتفاعلات المتبادلة المستندة الى الاستراتيجية

١٢٤- تستند الاستراتيجية العالمية للمأوى الى الجهود المتضافرة للمؤسسات الوطنية والدولية ، وسيكون لكل منها دور تضطلع به ، ومنافع تجتنبها ، في سياق سعيها نحو تحقيق الهدف له أولويته - وهو توفير المأوى المناسب للجميع بحلول عام ٢٠٠٠ ، والاسهام في تحقيق غايات التنمية العامة . إن هذا يعني أيضا ، أن مهمة استعراض فعالية النهج القائمة لقطاع المأوى والعوامل التي تؤثر فيه ، لن تقتصر على فرادى الدولة . ان مصداقية دعم المنظمات الدولية للاستراتيجية ستعتمد على مدى استعدادها لاستعراض ومراجعة سياساتها وعملياتها الراهنة في ضوء اسهامها المحتمل في الاستراتيجية . وينبغي أن ينفذ ذلك ، بغض النظر عن التحديد النوعي لولاية أي وكالة في قطاع المأوى .

ينبغي أن تطبق عمليتا الرصد والتقييم في المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية غير الحكومية فضلا عن المنظمات الوطنية

١٢٥- للدور الذي ينبغي أن تضطلع به المنظمات الدولية والمنظمات الدولية غير الحكومية في رصد وتقييم الاستراتيجية ثلاثة أوجه : أولا ، دورها في مساعدة جهود كل بلد بمفرده في مجال الرصد والتقييم على نطاق القطر ؛ ثانيا ، دورها في دمج تلك الانشطة في برنامج عالمي للرصد والتقييم ؛ ثالثا ، دورها في تزويد الوكالات الاخرى والدول الاعضاء بنتائج تقييم الجهود التي بذلتها دعما للاستراتيجية . وتعتبر هذه المهمة الأخيرة العامل الحاسم الذي يقرر مدى مشاركتها ودرجة التزامها .

دال - دور مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

سيقوم مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بدور الوكالة المنسقة في تنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى

١٢٦- لقد كان قرار الجمعية العامة رقم ١٩١/٤٢ واضحا في اسناد هذا الدور الى مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) . ومن المتوخى الا تنطوي هذه المهمة الجديدة ، مثلما حدث بالنسبة للسنة الدولية لايواء المشردين على ترتيبات مؤسسية جديدة وان يتم دمج انشطة التنسيق ضمن ولاية المركز القائمة وهيكله التنظيمي .

يعتبر الرصد العالمي اساسيا بالنسبة لتقديم الدعم للاستراتيجية العالمية للماوى وللتسليم بمصداقيتها . وينبغي أن يتم تنفيذ هذه العملية على أساس مستمر مستندا الى مؤشرات عالمية دقيقة

١٢٧- ينبغي متابعة وتوثيق التقدم الذي تحرزه الاستراتيجية العالمية للماوى ، وذلك على اساس منتظم . ووجود آلية فعالة للرصد والتقييم امر ضروري من أجل الحكم على ما إذا كان كل من العمل الوطني والدولي ينتهج الطريق الصائب ، ومن أجل الانتفاع بالدروس السابقة والجديدة ، ومن أجل عرض الرؤى الثاقبة ومؤشرات السياسات . وسيتم تامين محفل منتظم لكل ذلك من خلال دورات لجنة المستوطنات البشرية التي تعقد مرة كل سنتين ، والتي سوف تقوم الحكومات والوكالات اثناءها بتقديم التقارير حول التقدم الذي احرزته وتبادل نتائج اعمالها . وستقوم الاستراتيجية ذاتها بتامين البرنامج الرئيسي لهذا النوع من تقديم التقارير ، بمعنى انه سوف يتعين على كل من الدول الاعضاء تقديم تقارير بشأن العمل الذي انجز تنفيذا للتوصيات المتعلقة بالعمل الوطني والدولي . كما يتعين وضع بعض الآليات الاضافية لدعم هذه العملية . مثلا سيتعين على المركز أن يقوم على أساس منتظم ، بجمع البيانات التي اعدتها الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية استجابة للمهام التي وضعت خطوطها العامة الاستراتيجية العالمية للماوى لاسيما ، تلك المرتبطة بتنظيم قطاع الايواء .

ومن شأن هذا أن يتيح المجال للنقل الفوري للبيانات الاستراتيجية من المشاركين في الاستراتيجية العالمية للمأوى واليهم ، سواء تشكلوا من هيئات حكومية أو حكومية دولية أو غير حكومية .

يتعين على مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بوصفه الوكالة المنسقة للاستراتيجية العالمية للمأوى ، أن يحفز العمل الوطني والدولي من خلال إدراج الاستراتيجية في خططه المتوسطة الأجل وبرامج عمله لفترات السنتين القادمة

١٢٨- إن مهمة إدراج الاستراتيجية في برامج عمل المركز المقبلة تعتبر سهلة نسبيا ، ذلك لأن مبادئ الاستراتيجية تتماشى مع غايات السنة الدولية لإيواء المشردين ، التي استوحى منها المركز برنامجي عمله الأخيرين فضلا عن مشروع خطته المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩٥ .

سوف تنشأ حاجة لوجود ترتيبات عمل على المستوى المشترك فيما بين الوكالات لتأمين التنسيق المستمر للاستراتيجية العالمية للمأوى

١٢٩- فيما ستستمر لجنة المستوطنات البشرية بدورها بوصفها المحفل الرئيسي للتنسيق والرصد والتقييم ، يتوجب إعداد بعض الترتيبات الأخرى لدعم وتعزيز دور اللجنة . ومن بين تلك الترتيبات ، قوة العمل المخصصة المعنية بالمستوطنات البشرية ، التابعة للجنة التنسيق الإدارية ، والتي يمكنها أن تعمل بوصفها آلية مشتركة فيما بين الوكالات لتنسيق أنشطة الأمم المتحدة .

سيقوم المركز بإعداد نموذج للإبلاغ من أجل تسهيل عملية رصد التقدم التي تضطلع بها بلجنة المستوطنات البشرية

١٣٠- عقب انتهاء لجنة المستوطنات من صياغة استراتيجيتها العالمية للمأوى يتعين توزيع نتائج أعمالها على جميع الحكومات من أجل برمجة أعمال المتابعة . وفي الوقت

نفسه ، ينبغي للمركز أن يعد مشروع نموذج للإبلاغ ، تقوم الحكومات باتباعه لدى تقديمها للاسهامات للجنة أثناء الدورة المنعقدة كل سنتين . وستتحدد في هذا النموذج مجالات العمل الواجب تغطيتها ، مع اقتراح أنواع المؤشرات ستقدمها الحكومات كأساس لرصد الاستراتيجية ، ويمكن تقديم نموذج الإبلاغ الى اللجنة في دورتها الثانية عشرة بحيث يباشر بتقديم التقارير لكل فترة سنتين ابتداء من الدورة الثالثة عشرة .

ليس لتنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى ، أي آثار على أموال الميزانية العادية . غير انه هناك حاجة لتبرعات مالية كبيرة لدعم صياغة الاستراتيجية من قبل الحكومات ، ولتحريك اهتمام ودعم المجتمع الدولي ولتامين الترتيبات اللازمة لاعمال التنسيق والرصد العامة

١٣١- من غير المنتظر أن يتطلب تنفيذ الاستراتيجية موارد مالية اضافية من ميزانية الامم المتحدة العادية . ولذلك ، سيتطلب الامر مبالغ كبيرة من التبرعات الخارجة عن الميزانية من أجل ضمان تنفيذ ورصد وتقييم الاستراتيجية . وسوف تمكن هذه التبرعات المركز من الاضطلاع بدوره الداعم والمنسق والمحفز في تنفيذ خطة العمل . وعلى غرار الوضع الذي كان عليه برنامج السنة الدولية لإيواء المشردين ، ستودع هذه التبرعات في حساب محدد خاص بالاستراتيجية العالمية للماوى ضمن مؤسسة الامم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية . وإذا لم يتوفر هذا الدعم سيتعذر تصور كيف يمكن تنفيذ الاستراتيجية ، على نحو فعال .

سوف تنشأ حاجة الى تنسيق صياغة الاستراتيجية وتنفيذها على الصعيد العالمي والاقليمي والوطني

١٣٢- يتوقف تنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى أيضا وبالكامل على كيفية صياغة الاستراتيجية ووضعها . ويتعين أن يكون وضع الاستراتيجية عملية دائمة تاخذ في الاعتبار التغيرات المستمرة في الأوضاع وفي العوامل الاقتصادية والسياسية ، مع صياغة تفصيلية لبرامج التنفيذ كل سنتين . وينبغي أن تكون الاستراتيجية موضع تنقيح في ضوء الحالة السياسية والاقتصادية الفعلية الدولية ، ولضمان ذلك ، ينبغي مراعاة الخصائص والاحتياجات الخاصة للمناطق والبلدان ، كما ينبغي النظر في انشاء فريق عامل من

الخبراء تحت اشراف كل مكتب اقليمي لاستعراض البرامج الاقليمية بغرض إدراجها في برامج التنفيذ كل سنتين . ويتطلب تنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى قيام الامم المتحدة بوضع برامج عمل كل سنتين ، بما في ذلك البرامج الاقليمية . وينبغي التنسيق بين الاستراتيجيات الوطنية للماوى وتنفيذها من خلال برامج عمل وطنية مناسبة .

خامسا - الخاتمة وخطة العمل

ألف - الخاتمة

١٣٣ - لقد اصبحت حالة الماوى العالمية الراهنة التي تزداد سوءا والتي مازالت مقصرة عن الوفاء بالحاجة الانسانية الاساسية لتوفير ماوى لائق بالنسبة لقطاع كبير ومتزايد من البشرية مصدر قلق يزداد عمقا لدى الحكومات والمنظمات والافراد على السواء في جميع انحاء العالم . ويأتي الإعراب عن القلق لا من الآثار التي تصيب السكان من جرّاء النقص الحالي في الماوى في الوقت الحاضر فحسب بل مما هو أدهى من ذلك ، من الآثار المستقبلية التي ستصيب المجتمع من جرّاء استمرار اتجاه عدم كفاية الإمداد في وجه الحاجة المتزايدة . وفي الحقيقة ، كان من النتائج الهامة للتقييد الناجح بالسنة الدولية لإيواء المشردين ١٩٨٧ (على ما يبدو في ذلك من تناقض) ، أن برز نطاق مشكلة الماوى العالمية بصورة أوضح وفي الوقت ذاته تبيَّن عِظَم المهمة التي لابد للبشرية من أن تنجزها إن أرادت الاقتراب من هدفها النهائي المتمثل في توفير ماوى مناسب للجميع .

١٣٤ - وتسهيل هذا الاتجاه نحو توفير ماوى مناسب للجميع هو الهدف المعلن للاستراتيجية العالمية للماوى حتى عام ٢٠٠٠ ، على النحو المتصور في قرار لجنة المستوطنات البشرية ١/١٠ وقرار الجمعية العامة ١٩١/٤٢ . وهكذا فإن اعتماد الاستراتيجية العالمية يستند إلى افتراض ذي شقين وهو أنه لا يكفي متابعة هدف توفير ماوى مناسب للجميع بوصفه هدفا مستصوبا للمجتمع البشري فحسب بل الاهم من ذلك أنه ، بالإرادة السياسية ، يمكن تحقيق هذا الهدف بوصفه هدفا متميزا في إطار زمني محدد . ولقد كان هدف التقرير الحالي طرح واستكشاف بعض الخطوات الهامة التي لابد أن تتخذ ، لاسيما على المستوى الوطني ، بغية تحقيق الهدف من الاستراتيجية . وقد أشير الى أنه لابد من وضع تركيز خاص على العمل في المجالات المحددة التالية :

(أ) سياسة الاقتصاد الكلي ؛

(ب) التنسيق المؤسسي ؛

(ج) وضع التشريعات والانظمة ؛

(د) جمع البيانات وتحليلها ؛

(هـ) الموارد المالية والاليات الخاصة بالماوى والهياكل الاساسية ؛

(و) الارض ؛

(ز) الماوى ؛

(ح) تنمية الهياكل الاساسية ؛

(ط) مواد وتكنولوجيا البناء .

وكذلك فإن من المقترح أن يتم الاضطلاع بهذا العمل في إطار خطة العمل والجدول الزمني الواردين أدناه .

باء - خطة العمل

١٣٥ - سيقوم على تنفيذ خطة العمل كل من الدول الاعضاء في الامم المتحدة بمفردها ومن خلال التعاون الحكومي الدولي ، ولجنة المستوطنات البشرية ، ومركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) . أما تنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى حتى عام ٢٠٠٠ من خلال خطة العمل فستقوم على رصده واستعراضه لجنة المستوطنات البشرية في أثناء دوراتها ، بدءا من الدورة الثانية عشرة التي ستعقد في عام ١٩٨٩ . أما خطة العمل فسيتم بالتدريج استكمالها وتحسينها من قبل اللجنة ، وإذا دعت الضرورة ، من قبل الجمعية العامة طيلة الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٠٠ .

١٣٦ - وينبغي أن يهدف برنامج العمل داخل إطار الامم المتحدة إلى ما يلي :

(أ) تعزيز دور الامم المتحدة ، ولجنة المستوطنات البشرية ، ومركز الامم

المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، وغيرها من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية ، وذلك بتنسيق وتعزيز التعاون الدولي في تنفيذ الاستراتيجية العالمية ؛

(ب) تنمية التعاون التقني وتحسينه وتوفير المساعدة التقنية في مجال حل مسألة المأوى ؛

(ج) تنمية وتحسين المساعدة المالية الدولية ، بما في ذلك تقديم المساعدة باستعمال الأموال التي تحرّر من مجال التسلح لتستعمل في مجال الإسكان .

١٣٧ - وينبغي أن تهدف برامج العمل الإقليمية الى ما يلي :

(أ) صياغة توصيات بشأن الاستراتيجيات الإقليمية والوطنية وتحسين القوانين والمعايير ؛

(ب) تنفيذ الأبحاث والمشاريع الإقليمية ودون الإقليمية ؛

(ج) نشر المعلومات العلمية والتقنية ؛

(د) مقارنة وتبادل الخبرة الإقليمية ودون الإقليمية في مجال حل مسألة المأوى ؛

(هـ) تنسيق تدريب وإعادة تدريب الموظفين المختصين اللازمين لتنفيذ استراتيجيات وبرامج الإيواء ؛

(و) تطوير المشاريع النموذجية التي تتلاءم مع الظروف في المناطق والمناطق الفرعية المعنية ؛

(ز) تطوير أساليب وتكنولوجيات البناء لصنع مواد البناء التي تراعى فيها المواد الخام والظروف والقدرات المحلية .

١٣٨ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية ، ستقوم الدول الأعضاء بما يلي :

(أ) استعراض سياسات الإيواء الخاصة بها ، إن لم تفعل ذلك بعد ، في ضوء المبادئ التوجيهية للاستراتيجية ؛

(ب) صياغة استراتيجيات وطنية لتوفير المأوى للجميع ، إن لم تفعل ذلك بعد ، أو استكمال الاستراتيجيات الوطنية التي تم إعدادها بالفعل ؛

(ج) اتخاذ قرار بشأن أهداف محددة بما يتفق مع مجالات العمل المشار اليها في الاستراتيجية ؛

(د) وضع خطط عمل بوصفها جزءا من استراتيجياتها ، وتقديم تقارير الى لجنة المستوطنات البشرية حول التقدم المحرز في مجال تحسين أوضاع الإيواء الوطنية .

١٣٩ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية ، ستقوم لجنة المستوطنات البشرية بما يلي :

(أ) استعراض خطة العمل التمهيدية والموافقة عليها والقيام تدريجيا باستكمال وتوسيع نطاق خطة العمل طيلة فترة التنفيذ ؛

(ب) القيام حسب الاقتضاء بتحليل وإقرار المبادئ التوجيهية العالمية الإضافية أو المبادئ التوجيهية العالمية الاكثر صقلا من تلك التي تظهر في الطبعة الاولى من الاستراتيجية ، استنادا الى الاهداف الوطنية المذكورة ؛

(ج) رصد تقدم سير العمل في الاستراتيجية وتقييم آثار خطة العمل ؛

(د) إعداد خطط العمل المتوسطة الاجل للفترة التي تبدأ في عام ١٩٩٢ والفترة من ١٩٩٦ الى ٢٠٠١ بحيث تشكل دعما للاستراتيجية العالمية والاستراتيجيات الوطنية ؛

(هـ) ضمان كون برامج أعمال مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) الخاصة بفترة السنتين تراعي المبادئ التوجيهية للاستراتيجية العالمية على الوجه الملائم وتدعم متطلبات خطة العمل .

١٤٠ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية ، ستقوم الجمعية العامة بما يلي :

(أ) استعراض الاستراتيجية في دورتها الثالثة والاربعين والموافقة عليها ؛

(ب) استعراض أية توصيات تقدمها لجنة المستوطنات البشرية فيما يتعلق بإقرار المزيد من المبادئ التوجيهية العالمية أو الاهداف العالمية ؛

(ج) ضمان كون الخطط المتوسطة الاجل للفترة التي تبدأ في عام ١٩٩٢ والفترة من ١٩٩٦ الى ٢٠٠١ تراعي المبادئ التوجيهية للاستراتيجية ؛

(د) ضمان كون الاستراتيجية الإنمائية الدولية للعقد الإنمائي الرابع للامم المتحدة تراعي مبادئ الاستراتيجية العالمية للماوى ؛

(هـ) ضمان كون برامج أعمال الأمم المتحدة لكل فترة سنتين ، وحتى عام ٢٠٠٠ ، تدعم متطلبات وشروط خطة العمل .

١٤١ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية للماوى ، سيقوم مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بما يلي :

(أ) ضمان دعم الامانة للدول الاعضاء في إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية ؛

(ب) توزيع المنشورات والمواد الإعلامية الاخرى المتعلقة بالاستراتيجية على نطاق واسع ؛

(ج) إعداد مقترحات مفصلة من أجل رصد خطة العمل وتقديم تلك المقترحات الى لجنة المستوطنات البشرية في دورتها الثانية عشرة التي ستعقد في عام ١٩٨٩ ؛

(د) مساعدة الدول الاعضاء في الحصول على المساعدة التقنية من أجل إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات الوطنية ؛

(هـ) مساعدة الدول الاعضاء في تنمية الموارد البشرية اللازمة لدعم جهودها المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية ؛

(و) تعزيز الدراسات بشأن طرق تذليل العقبات الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والادارية التي يواجهها تنفيذ الاستراتيجية ؛

(ز) تشجيع التعاضد القطاعي ، داخل منظومة الامم المتحدة وخارجها ، لتنفيذ خطة العمل ؛

(ح) تعزيز التعاضد الاقاليمي فيما بين الحكومات الاعضاء لتنفيذ استراتيجيات الإيواء الوطنية .

١٤٢ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية ، ستقوم الوكالات الدولية ، واللجان الإقليمية ، والمنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية بما يلي :

(أ) استعراض برامجها الحالية وإدماج غايات المأوى مع المبادئ التوجيهية للاستراتيجية ؛

(ب) ضمان كون الخطط المتوسطة الاجل وبرامج الاعمال المستقبلية تضع التشديد الملائم على عناصر المأوى كما حددتها الاستراتيجية ؛

(ج) تقديم التقارير الى لجنة المستوطنات البشرية بشأن الإسهامات المقدمة بهدف تحقيق غايات الاستراتيجية ؛

(د) التعاون في تبادل المعلومات بشأن الجوانب التقنية للبرمجة والتمويل والانتاج والصيانة فيما يتعلق بالإيواء ؛

(هـ) التعاون في إجراء الابحاث بشأن مسائل السياسات المتعلقة بالدورين الاقتصادي والاجتماعي للاستثمار في الإيواء ؛

(و) تأمين المدخلات لإنشاء قاعدة بيانات بشأن الاوضاع العالمية للمأوى .

١٤٣ - عند تنفيذ الاستراتيجية العالمية ، ستقوم الدول الاعضاء ، التي يسمح لها وضعها بذلك ، بما يلي :

(أ) تسهيل التعاون التقني والاشكال الاخرى للتعاون ، بما في ذلك التعاون التقني فيما بين البلدان النامية ، على نحو ما تطلبه الحكومات ، استكمالا لتنمية استراتيجيات الإيواء الوطنية الخاصة بها ؛

(ب) التعاون في تبادل المعلومات بشأن صياغة وتنفيذ استراتيجيات الإيواء الوطنية من خلال منشورات مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ومن خلال رعاية الاجتماعات ؛

(ج) دعم الأبحاث والتطوير فيما يتعلق بنظم الإيواء ؛

(د) التعاون في إعداد ونشر المواد التدريبية المتعلقة بالسياسات والإجراءات التي تركز على تحسين أوضاع المأوى بالنسبة للفئات الفقيرة والمحرومة ؛

(هـ) التعاون في توفير الدورات التدريبية الرامية الى تعزيز مهارات ادارة المأوى ؛

(و) توفير الدعم المالي للمركز عن طريق برنامج خاص بمؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية ، من أجل تعزيز الاستراتيجية العالمية ورصدها وتقييمها .

جيم - الجدول الزمني

١٤٤ - يشمل الجدول الزمني التالي الفترة الممتدة حتى عام ١٩٩٠ . وهو مصمم ليتلاءم مع البرنامج المعد للجنة المستوطنات البشرية ، الذي سيتم بموجبه النظر في الخطة المتوسطة الأجل للفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٥ في دورة اللجنة الثانية عشرة في عام ١٩٨٩ ، والنظر في برنامج العمل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٣ في دورتها الثالثة عشرة في عام ١٩٩١ ، والنظر في الخطة المتوسطة الأجل للفترة من ١٩٩٦ إلى ٢٠٠١ في دورتها الرابعة عشرة في عام ١٩٩٣ . ورغم أن الجمعية العامة لن تقرّ الاستراتيجية العالمية للمأوى حتى نهاية عام ١٩٨٨ ، فإن الكثير من الأنشطة التي تضطلع بها الحكومات والمنظمات المعنية على سبيل المتابعة الفورية للسنة الدولية لإيواء المشردين مرتبطة بجهود الاستراتيجية وقد تعتبر جزءا منها . ووفقا لذلك ، فإن البلدان التي تشارك بالفعل في تنفيذ برامج الإيواء الوطنية ، بوصفها نتيجة للسنة الدولية لايواء المشردين ، سوف تقدم التقارير عن التقدم إلى لجنة المستوطنات البشرية في دورتها الحادية عشرة في نيسان/ابريل ١٩٨٨ ، وستعتبر هذه التقارير بمثابة التقارير الأولى في السلسلة المشار اليها أعلاه .

الجدول الزمني المقترح لتنفيذ خطة العمل (١٩٨٨ - ١٩٩٠)

التاريخ	الدول الاعضاء	مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)	لجنة المستوطنات البشرية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجمعية العامة	المنظمات والوكالات الدولية (الحكومية الدولية) وغير الحكومية
		١٩٨٨		
٦ - ١٢ نيسان/ ابريل	تقارير عن برامج الإيواء الوطنية في إطار السنة الدولية لإيواء المشردين	إعداد اقتراح بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى	مناقشة الاستراتيجية العالمية للمأوى وصياغتها خلال الدورة الحادية عشرة للجنة المستوطنات البشرية والتوصيات التي سيتم تقديمها الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي	المشاركة في الدورة الحادية عشرة للجنة المستوطنات البشرية
١٥ نيسان/ ابريل فصاعدا	بدء استعراض إعداد استراتيجيات الإيواء الوطنية	توزيع المعلومات بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى . إعداد خطة تفصيلية للرصد والتقييم	تقارير الوفود الى حكوماتها	تقارير الممثلين الى المقر الرئيسي استعراض البرامج القائمة ووضع إطار الخطة المتوسطة الاجل المقبلة في ضوء الاستراتيجية العالمية للمأوى .
	استعراض سياسات التعاون الإنمائي دعما للاستراتيجية العالمية للمأوى	مشاورات مع اللجان الاقليمية والمنظمات الدولية ، والوكالات ، والمنظمات غير الحكومية لوضع برامج ومشاريع الاستراتيجية العالمية للمأوى .		
	إطلاع الوفود الوطنية المجلس الاقتصادي والاجتماعي على سياسات التعاون الإنمائي دعما للإستراتيجية العالمية للمأوى	عرض الاستراتيجية العالمية للمأوى على المجلس الاقتصادي والاجتماعي	مناقشة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للاستراتيجية العالمية للمأوى وإحالتها الى الجمعية العامة .	المشاركة في أعمال المجلس الاقتصادي والاجتماعي
تموز/يوليه	المشاركة في مناقشة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للاستراتيجية	إدراج الاستراتيجية العالمية للمأوى في برنامج العمل للفترة ١٩٩٠ - ١٩٩١ وفي الخطة المتوسطة الاجل ١٩٩٢ - ١٩٩٥ . الإعداد لتقديم الاستراتيجية العالمية للمأوى الى الجمعية العامة		الاجتماع الاول المشترك بين الوكالات بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى .
٣ تشرين الاول/ اكتوبر	اليوم العالمي للموئل ١٩٨٨ - تقارير عن الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني	تعزيز أنشطة اليوم العالمي للموئل - ١٩٨٨ ، في جميع أنحاء العالم		اليوم العالمي للموئل ١٩٨٨ تقارير عن التقدم المحرز في برامج الإيواء
تشرين الثاني/ نوفمبر	مؤتمر الامم المتحدة لإعلان التبرعات : التبرعات المقدمة لخطة عمل الاستراتيجية العالمية للمأوى			

التاريخ	الدول الاعضاء	مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)	لجنة المستوطنات البشرية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجمعية العامة	المنظمات والوكالات الدولية (الحكومية الدولية) وغير الحكومية
كانون الاول/ ديسمبر	مناقشة الاستراتيجية العالمية للمأوى وتأييد اقرارها .	توفير الدعم الفني لدورة الجمعية العامة الثالثة والاربعين	الجمعية العامة : اعتماد الاستراتيجية العالمية للمأوى على الصعيد الرسمي .	المشاركة في أعمال الجمعية العامة
		١٩٨٩		
كانون الثاني/ يناير نيسان/ابريل	إعداد تقارير وطنية عن تنفيذ الاستراتيجية العالمية للمأوى استنادا الى المبادئ التوجيهية للاستراتيجية وخطة عملها .	متابعة وتنسيق التقارير الوطنية بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى		إعداد التقارير المرحلية الاولى عن الاستراتيجية العالمية للمأوى
ايار/مايو	الدورة الثانية عشرة للجنة المستوطنات البشرية	تقديم التقرير المرحلي الموحد الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى .	الدورة الثانية عشرة للجنة المستوطنات البشرية : استعراض أنشطة الاستراتيجية العالمية للمأوى ؛ استعراض التقرير المرحلي لمركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والتقارير الوطنية : التقارير المرحلية المقدمة من اللجان الاقليمية	تقارير مرحلية عن الاستراتيجية العالمية للمأوى : توضيح الخطط المتوسطة الاجل وبرامج العمل وعلاقتها بالاستراتيجية العالمية للمأوى.
حزيران/يونيه تموز/يوليه	أعمال المتابعة للدورة الثانية عشرة للجنة المستوطنات البشرية أعمال المتابعة للاستراتيجية العالمية للمأوى	تقديم التقرير المرحلي الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى الى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي	مناقشة المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتقرير المرحلي الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى وإحالته الى الجمعية العامة .	المشاركة في أعمال المجلس الاقتصادي والاجتماعي . اجتماع مشترك بين الوكالات بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى
٢ تشرين الاول/ اكتوبر	اليوم العالمي للموئل ١٩٨٩ : تقارير عن الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني .	تعزيز أنشطة اليوم العالمي للموئل ١٩٨٩ في جميع أنحاء العالم .		اليوم العالمي للموئل ١٩٨٩ تقارير عن التقدم المحرز في برامج الإيواء
تشرين الثاني/ نوفمبر	مؤتمر الامم المتحدة لإعلان التبرعات : التبرعات المقدمة لخطة عمل الاستراتيجية العالمية للمأوى			
كانون الاول/ ديسمبر	مناقشة الجمعية العامة للتقرير المرحلي الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى	توفير الدعم الفني لنظر الجمعية العامة في التقرير المرحلي الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى .	تقرير لجنة المستوطنات البشرية عن أعمال دورتها الثانية عشرة، بما في ذلك التقرير المرحلي الاول عن الاستراتيجية العالمية للمأوى .	المشاركة في أعمال الجمعية العامة .

التاريخ	الدول الاعضاء	مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)	لجنة المستوطنات البشرية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجمعية العامة	المنظمات والوكالات الدولية (الحكومة الدولية) وغير الحكومية
		١٩٩٠		
كانون الثاني/ يناير فصاعدا	مواصلة البرامج والمشاريع الوطنية واستعراض لبرامج	الداعمة لاستراتيجيات الإيواء والمشاريع في بلدان مختارة إعداد مشروع تقرير عن استراتيجيات الإيواء الوطنية لتقديمه الى الدورة الثالثة عشرة للجنة المستوطنات		
	التحضير للجولة الثانية من التقارير المرحلية عن تنفيذ الاستراتيجية العالمية للمأوى استنادا الى المبادئ التوجيهية للاستراتيجية وخطة عملها .	مواصلة إعداد البرامج/والمشاريع في ضوء التقارير التي ستقدم الى الدورة الثالثة عشرة للجنة المستوطنات في عام ١٩٩١ . إعداد التقرير المرحلي الثاني الموحد عن الاستراتيجية العالمية للمأوى لتقديمه الى الدورة الثالثة عشرة للجنة المستوطنات البشرية في أيار/مايو عام ١٩٩١.		مواصلة إعداد البرامج/ والمشاريع في ضوء التقارير التي سوف تقدم الى الدورة الثالثة عشرة للجنة المستوطنات البشرية في عام ١٩٩١ .
تموز/يوليه			دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/يوليه (سيتم تحديد الإجراءات)	الاجتماع المشترك بين الوكالات بشأن الاستراتيجية العالمية للمأوى
١ تشرين الاول/ اكتوبر	اليوم العالمي للموئل : ١٩٩٠ : تقارير عن الاجراءات المتخذة على الصعيد الوطني	تعزيز أنشطة اليوم العالمي للموئل ١٩٩٠ ، في جميع أنحاء العالم		اليوم العالمي للموئل ١٩٩٠ : تقرير حول التقدم المحرز في برامج الإيواء
تشرين الثاني/ نوفمبر	مؤتمر الامم المتحدة لإعلان التبرعات : التبرعات المقدمة لخطة عمل الاستراتيجية العالمية للمأوى			

الحواشي

(١) للاطلاع على تقرير المؤتمر ، انظر تقرير الموئل : مؤتمر الامم المتحدة للمستوطنات البشرية ، ڤانكوڤر ، في الفترة من ٣١ ايار/مايو إلى ١١ حزيران/يونيه ١٩٧٦ (منشور الامم المتحدة ، رقم المبيع E.76.IV.7 والتصويب) .

(٢) تقرير فرقة العمل التابعة للجنة التنسيق الادارية عن تطور اعمال دورتها الخامسة العشرة في الاجل الطويل ، المعقودة في نيويورك في الفترة من ٨ إلى ١٠ ايلول/سبتمبر ١٩٨٧ ، (ACC/1987/14) ، الفقرة ٤٢ .

(٣) مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ، تقرير شامل عن المستوطنات البشرية (Oxford University Press ، ١٩٨٧) صفحة ٦ .

(٤) انظر البنك الدولي : "Urbanization in developing countries : issues and priorities" . ورقة مقدمة إلى اجتماع لجنة المساعدة الانمائية بشان التنمية الحضرية ، باريس ، ٧-٨ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٦ .

(٥) S. Mayo, S. Malpezzi and D. Gross, "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries", Research Observer, vol. I, No. 2 (July 1986) .

(٦) للاطلاع على تقرير لجنة المستوطنات البشرية عن اعمال دورتها العاشرة ، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة ، الدورة الثانية والاربعون ، الملحق رقم ٨ (A/42/8 و Corr.1) .

المرفق

هيكل وطني لوضع استراتيجية للمأوى

١ - إن للعديد من الوزارات والوكالات الحكومية دور هام ينبغي القيام به فيما يتعلق بتوفير المأوى ، لكنها لا تدرك الصلة بين مسؤولياتها في هذا المجال وبين العناصر المكونة لسياسات وبرامج الايواء . ومع التسليم بالهدف المحدد المتمثل في توفير المأوى للجميع ، تبرز مشكلة كيفية التحرك لتحقيق ذلك الهدف بأسلوب منسق . ويتطلب ذلك ما يلي : (أ) تحديد العقبات التي تواجه توفير المأوى وتوزيعه في كل قطاع من القطاعات ؛ (ب) تعيين العناصر المسؤولة عن تذليل العقبات ؛ (ج) الاجراءات الواجب اتخاذها للتغلب على العقبات . وينبغي أن يكون التنسيق المؤسسي لهذه العملية على أرفع مستوى ممكن وأن يكون الهدف هو إعداد برنامج عمل عملي .

٢ - ومن بين التعقيدات العملية ، بالطبع ، الترابط بين الاجراءات التي يتعين أن تتخذها الوكالات المختلفة . فما الجدوى مثلا ، من زيادة توفير التمويل الاسكاني اذا ما لم تكن هناك مواد البناء الكافية لزيادة بناء المساكن أو عدم وجود العدد الكافي من عمال البناء لمواجهة تزايد الطلب في مجال التشييد .

٣ - وثمة مشكلة أخرى تتعلق بربط عناصر استراتيجية الايواء بعضها ببعض ، تتمثل في أن بعض الخطوات اللازمة أصعب من غيرها والبعض الآخر يستلزم إطارا زمنيا أطول من غيره بيد أن هناك مسار هام في كل حالة وطنية ، وغاية كل استراتيجية وطنية للايواء هي ادراك هذا المسار .

٤ - لما كانت كل حكومة تنظم هيكلها الاداري بطريقة تختلف عن غيرها ، فإنه يتعذر إزاء ذلك التوصل إلى وصف موحد للوكالات وأدوارها في عملية توفير المأوى . ومع ذلك ، يمكن تحديد بعض العناصر العامة المشتركة بين المنظمات الحكومة . والوصف التالي لا ينطبق بالضرورة على بلد معين ، ولكنه ، بعد إجراء جميع التغييرات الضرورية ، قد ينطبق على عدد كبير من البلدان النامية التي تواجه الحاجة إلى وضع سياسة للايواء وتنفيذها .

٥ - ويمكن وضع قائمة نموذجية بالمشاركة والمسؤوليات ، باستثناء وزارة الاسكان ، وذلك على النحو التالي :

(أ) رئاسة الوزارة/وزارة التنمية الوطنية :

'١' التنسيق الشامل لإعداد الاستراتيجية ؛

'٢' رصد تنفيذ الاجراءات ؛

'٣' تقييم الآثار المترتبة على الاستراتيجية ؛

'٤' استعراض واستكمال وتعديل عناصر الاستراتيجية ؛

(ب) وزارة الاراضي :

'١' الأخذ بنظم صكوك الملكية ؛

'٢' الاخذ بنظم تسجيل المعاملات ؛

'٣' إعداد التشريعات المتعلقة بحيازة الاراضي وتنفيذ إجراءات حيازة الاراضي ؛

'٤' تنفيذ التدابير المتعلقة بضرائب الاراضي (بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي ووزارة المالية)[1] ؛

(ج) وزارة الاشغال العامة :

'١' تركيب وتشغيل وصيانة وسائل التحكم الرئيسية في إمدادات المياه وانظمة التوزيع الرئيسية ؛

'٢' تركيب وتشغيل وصيانة مرافق معالجة مياه المجاري وانظمة التجميع الرئيسية ؛

---

(١) ينبغي النظر إلى ضريبة الاراضي بوصفها إجراء يتعلق بادارة الاراضي وليس باجراء لتوليد العائدات : وعليه ، ينبغي إدراجها ضمن مسؤوليات وزارة الاراضي/وزارة الحكم المحلي بدلا من وزارة المالية/الخزينة العامة .

٣) تركيب وتشغيل وصيانة شبكات الصرف الصحي الرئيسية والانشاءات الرئيسية للحماية من الفيضانات ؛

٤) تركيب وتشغيل وصيانة محطات توليد الطاقة والشبكات الرئيسية (وزارة الطاقة ، اذا كانت الطاقة الكهربائية مسؤولية منفصلة) ؛

٥) إنشاء وصيانة الطرق الرئيسية (أو وزارة طرق المرور السريع ، اذا كانت الطرق مسؤولية منفصلة) ؛

٦) تمويل الهياكل الاساسية واسترداد التكاليف (بالتنسيق مع وزارة المالية) ؛

(د) وزارة النقل :

١) تشغيل و/أو ترخيص شبكات النقل العام ؛

٢) تنظيم المرور ؛

(هـ) وزارة الصحة :

١) إنشاء وتشغيل المرافق الصحية المجتمعية ؛

٢) ادارة برامج الحماية الصحية والبيئة في الاحياء السكنية ؛

(و) وزارة التعليم :

إعداد المناهج والمواد والطرائق التعليمية اللازمة لتدريب الفنيين والتقنيين والحرفيين في قطاع الايواء (بالتنسيق مع وزارة العمل/ القوى العاملة) ؛

(ز) وزارة الصناعة :

١) تنمية وتطوير مواد البناء المحلية (بالتنسيق مع وزارة الموارد الطبيعية) ؛

٢) اعتماد انظمة البناء المرشدة (بالتنسيق مع وزارة الحكم المحلي) ؛

'٣' تعزيز صناعة التشييد الوطنية ؛

'٤' إدارة برامج لمنح القروض على نطاق ضيق لأصحاب المشاريع في القطاع غير الرسمي العاملين في قطاع الايواء (بالتنسيق مع وزارة المالية) ؛

(ح) وزارة العمل/الخدمة الوطنية (اذا كانت منفصلة عن وزارة الصناعة) :

'١' تقييم القوى العاملة في قطاع الايواء ؛

'٢' إعداد مشاريع للتدريب اثناء العمل ، وبرامج التلمذة الصناعية وغيرها (بالتنسيق مع وزارة التعليم) ؛

(ط) وزارة المالية :

'١' تخصيص الموارد اللازمة لمكونات قطاع الايواء في القطاعين العام/ الخاص ؛

'٢' تعزيز وتنظيم الوسطاء الماليين التابعين للقطاع الخاص ؛

'٣' تصميم هياكل أساسية ضريبية لدعم سياسة الاسكان الوطنية ؛

'٤' تصميم نظم إعالة للفئات المحتاجة للدعم المالية (بالتنسيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية) ؛

(ي) وزارة الحكم المحلي :

'١' إدماج برامج الاسكان في التنظيم الشامل للمستوطنات البشرية ؛

'٢' تنظيم الملكيات الصغيرة الحجم ومشاريع إعمار الاراضي ؛

'٣' تركيب وتجهيز وتشغيل وصيانة الهياكل الاساسية في الاحياء السكنية ؛

'٤' تامين المرافق الترفيهية ؛

'٥' تصميم وتشغيل الاليات المحلية المدرة للدخل ، مثال ذلك نظم تقدير وجمع رسوم استعمال المرافق العامة وتحسين وسائل جمع الرسوم ؛

'٦' تعزيز المشاركة المجتمعية ؛

'٧' تعزيز مشاريع الخدمة الذاتية الصغيرة الحكم ومشاريع النهوض بالمستقطنات القصيرة الأجل .

وقد يكون من الضروري إشراك وزارة التنمية الريفية إذا ما تعين أن يكون الإسكان مكونا من مكونات البرامج الريفية المتكاملة ، ومشاركة وزارة التنمية الاجتماعية ، في حالة إدراج موظفي التنمية المجتمعية ضمن هذه الوزارة بدلا من وزارة الحكم المحلي بالاضافة إلى مشاركة وزارة التعاونيات حتى تصبح التنمية التعاونية عنصرا هاما من عناصر السياسة الحكومية .

٦ - وإلى جانب الممثلين الحكوميين ، فإنه يتعين على أية هيئة منسقة تضطلع بمسؤولية وضع استراتيجية للماوى ، أن تستفيد من خبرة القطاع الخاص فيما يتعلق بالمدخلات . ومن بين الذين قد يتعين اشراكهم ، أعضاء القطاع المصرفي ، وصناعة التشييد والمجتمع الاكاديمي ونقابات العمال فضلا عن متحدثين عن المنظمات غير الحكومية الناشطين في هذا القطاع .

٧ - ومن الاهمية بمكان ، أن تكون الهيئة الداعية والمنسقة ذات سلطة رفيعة المستوى . والوضع المثالي أن تندرج الاستراتيجية الوطنية للايواء ضمن المسؤوليات التي يشرف عليها رئيس الحكومة (مثلا ، رئيس الوزراء) ، على ألا يقل مستوى الاضطلاع بالمسؤولية عن وزير التنمية الوطنية أو وزير التخطيط الاقتصادي . واذا لم يتم العمل بذلك فانه ليس من المرجح كثيرا أن تحظى العملية بالمشاركة الجدية الكافية من قبل مجموعة الهيئات المذكورة آنفا . والمشاركة الكاملة والرفيعة المستوى ، لا تضمن ، في حد ذاتها ، نجاح عملية صياغة السياسات وجهود التنفيذ ، غير أن عدم وجود تلك المشاركة سيؤدي بالتأكيد إلى التقليل من فرص نجاحها .

- - - - -