HSP

الأمم المتحدة

HSP/GC/21/2/Add.7

Distr.: General
1 December 2006

Arabic
Original: English

مجلس إدارة
برنامج الأمم المتحدة
للمستوطنات البشرية

UN-HABITAT

الدورة الحادية والعشرون
نيروبي، ١٦ - ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٧
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

أنشطة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، بما في ذلك مسائل التنسيق

أنشطة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية: تقرير مرحلي للمديرة التنفيذية

إضافة

مبادئ توجيهية بشأن الحصول على الخدمات الأساسية للجميع

معلومات أساسية ومقدمة

١ - أُعد هذا التقرير استجابة للفقرة ٣ من القرار ٢٠/٥ المتعلق بتوفير الحصول على الخدمات الأساسية للجميع في إطار المستوطنات البشرية المستدامة، الذي اعتمده مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) في ٨ نيسان/أبريل ٢٠٠٥، ووفقاً لتوجيهات من اللجنة التوجيهية المؤلفة من خبراء من الحكومات الوطنية والمحلية، والمؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني. وكما طلب في القرار ٢٠/٥، يحدد التقرير المبادئ الأساسية للحصول على الخدمات الأساسية للجميع في إطار المستوطنات البشرية المستدامة التي يمكن أن تستمد من مجموعة مختارة من أفضل الممارسات المقترحة من أعضاء اللجنة التوجيهية ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، من خلال شبكة المراكز التدريبية الدولية للسلطات المحلية والجهات الفاعلة أو المستخرجة من قاعدة بيانات موئل الأمم المتحدة بشأن أفضل الممارسات. ويشير التقرير إلى ورقة عمل بعنوان "الحصول على الخدمات الأساسية

* HSP/GC/21/1.

260207 K0654581

لدواعي الاقتصاد في النفقات يوجد عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل باصطحاب نسخهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية. هذه الوثيقة مطبوعة على ورق غير ضار بالبيئة.

للجميع: باتجاه إعلان دولي بشأن الشراكات"، المذكورة في القرار ٢٠/٥ والتي تم تنقيحها على أساس مدخلات وردت من أعضاء اللجنة التوجيهية.

أولاً - ملاحظات عامة

٢ - ثمة أنواع مختلفة من الخدمات الأساسية كما عرفت في الفقرة ٨٤ من جدول أعمال الموئل، ويتطلب توفير المياه المأمونة والمرافق الصحية، وإدارة النفايات، والطاقة وخدمات النقل والاتصالات، وجود بنى أساسية ضخمة، فيما يتضمن توفير التعليم وخدمات الصحة والسلامة العامة تكاليف تشغيلية باهظة.

٣ - وتساهم الخدمات الأساسية في الحفاظ على كرامة الإنسان، ونوعية الحياة ومصادر كسب الرزق المستدامة، وهي مترابطة بشكل قوي. وتعد عوامل أساسية لا غنى عنها لتوفير الخدمات الأخرى، على تحسين طاقات جميع الأفراد للاضطلاع بأي نشاط اقتصادي. وتتفاوت وفرة الخدمات الأساسية وسبل الحصول عليها من مكان إلى آخر في أنحاء العالم. إذ لا يزال هناك كثير من الأفراد والأسر والمجتمعات المحلية بل ومدن ومناطق بأكملها بدون خدمات أساسية. وبغض النظر عن أسباب ذلك، فالنتيجة هي أن الفقراء أصبحوا محرومين من العيش الكريم واللائق وتواجههم مصاعب كبيرة في تحسين أوضاعهم. فهم يدورون في حلقة مفرغة يمثل فيها الافتقار إلى سبل الحصول على الخدمات الأساسية سبب الفقر ونتيجته في وقت واحد.

٤ - وبناء على ذلك، فإن تحسين الحصول على الخدمات الأساسية للجميع هو وسيلة أساسية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، كما أنه طريقة للوفاء بالالتزامات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهود الدولية بشأن حقوق الإنسان والالتزامات التي قطعت أثناء مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، والقمة العالمية للتنمية الاجتماعية، ومؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة. فهو هدف طموح لا يمكن تحقيقه إلا بشكل تدريجي ببذل جهود مستدامة ودائمة.

ثانياً - مجموعة من أفضل الممارسات

٥ - تشمل أفضل الممارسات المختارة قطاعات المياه والاصحاح، وإدارة المياه، والطاقة والنقل والصحة، والسلامة العامة، والتعليم والرفاه الاجتماعي. ويرد وصف تام لها في وثيقة إعلامية عن هذه القضية (HSP/GC/21/INF/3).[(١)] وتوضح الحالات الموثقة أوضاعاً إقليمية ومستويات إنمائية مختلفة، وتمثل مبادئ مشتركة تتم مواجهتها في مجموعة واسعة من السياقات.

٦ - ومن بين أصحاب المصلحة الذين يحتمل مشاركتهم في أفضل الممارسات هم: الحكومات الوطنية، والسلطات المحلية، والمؤسسات والشركات الخاصة، والمجتمعات المحلية، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى. وتشمل من أفضل الممارسات المختارة عشرة ممارسات استحدثتها سلطات محلية وسبع استحدثتها منظمات غير حكومية أو مجتمعات محلية وممارستين من حكومات وطنية أو شركات عامة وممارستين من مؤسسات أو شركات خاصة. ويظهر

(١) تتوفر هذه الوثيقة باللغة الإنجليزية فقط على الموقع الشبكي http://www.unhabitat.org.

هذا التنوع، الذي أثبتته أمثلة أخرى لا ترد في هذا التقرير، أنه في استطاعة أي من أصحاب المصلحة استحداث إجراءات من أجل تحسين سبل الحصول على الخدمات الأساسية للجميع، غير أن الحكومات المحلية تشارك على الدوام في مرحلة معينة لضمان الاستدامة: وأخيراً فهم يقومون بدور أساسي في كل حالة. وبالإضافة إلى الملاحظات المتوقعة عن أسلوب الإدارة السليمة، تضمن العديد من أفضل الممارسات التأكيد على أهمية القيادة.

٧ - وتم إجراء عدد من الحالات المختارة بالنسبة للأمثلة الناجحة في نفس البلد أو في بلدان أخرى وإضافة إلى ذلك بدأ العديد منها كتجارب يمكن تكرارها إن ثبت نجاحها. وهذا يظهر أهمية تبادل التجارب. فكل حالة هي حالة مميزة بيد أنها ليست قابلة للتكرار بصورة مباشرة. فالنهج الذي أخفق في مكان ينجح في أماكن أخرى، أو في ظروف أخرى، أو في أوقات أخرى؛ وبالمثل فإن النهج الذي حقق نجاحاً قد يمنى بالفشل. وهذا يعني أن الأمثلة المتاحة مع كونها مصادر قيمة لإلهام صناع القرار والمستشارين، سيتعين تطويع الآراء المطروحة في تلك لتتناسب مع الواقع المحلي.

ثالثاً - المبادئ التوجيهية والأساسية

٨ - استمدت المبادئ الأساسية السبعة التالية من أفضل الممارسات الموثقة والأمثلة الأخرى المتاحة:

(أ) الحاجة إلى إدارة شفافة وفعالة؛

(ب) الحاجة إلى مشاركة المجموعات المستفيدة في التخطيط وصنع القرار والتنفيذ؛

(ج) الحاجة إلى الشراكات والأُطر المؤسسية التمكينية؛

(د) الحاجة إلى تطبيق اللامركزية ودور السلطات المحلية؛

(هـ) الحاجة إلى التضامن ووضع سياسات لصالح الفقراء؛

(و) الحاجة إلى الاستدامة البيئية؛

(ز) الحاجة إلى وجود أسعار ميسورة وإلى تمويل مستدام.

رابعاً - أسلوب الإدارة الشفافة والفعالة

٩ - يعتبر حسن الإدارة أساس النجاح في كل حالة من الحالات الموثقة؛ ويجري إبراز جوانب مختلفة من هذه الممارسات. وتمثل هذه الجوانب التي تم إبرازها، مجتمعة تعرض صورة شاملة لأسلوب الإدارة بأبعادها السياسية والتقنية.

١٠ - يُتسم البعد السياسي بالمشاركة في عملية صنع القرار واتخاذ القرار النهائي والقيادة. ويتناول الفصل خامساً أدناه قضية المشاركة وبخاصة في المبدأ ٢ الوارد في الفقرة ١٨. ويشارك أصحاب المصلحة، بما في ذلك ممثلو الفقراء، في معظم الحالات، في العملية الكاملة لصنع القرار وتعتبر مشاركتهم عنصراً أساسياً فيما قد يمكن تسميته الإدارة الديمقراطية المحلية. أما القرار النهائي بشأن الأولويات فهو من صلاحيات السلطات الوطنية أو المحلية في مجرى اضطلاعها بتوفير السلع العامة، مثل الخدمات الأساسية. وتقدم أفضل الممارسات أمثلة للمبادرات التي تتخذها تنظيمات المجتمع المدني أو القطاع

الخاص، لكنها تظهر أن قرارات السلطات الوطنية أو السلطات المحلية ضرورية لها للمضي إلى الأمام، ولاتخاذ القرارات وللتوفيق بين وجهات نظر مختلف أصحاب المصلحة. كما أن القيادة هي المفتاح لنجاح الشراكات حيث تضطلع الجهة القائدة، وهي عموماً السلطة المحلية، بمسؤولية ضمان استمرار سير العملية وتذكير الآخرين بالتزاماتهم.

١١ - ويشير البعد التقني إلى تقييمات الاحتياجات، والتخطيط وأنواع العقود التي يتعين إبرامها مع مقدمي الخدمات، وآليات المحاسبة، والرصد وتقييم الأثر. وتتسم هذه المهام التقنية بنفس القدر من الأهمية التي تتسم بها المهام السياسية ولكنها لا يمكن أن تحل محلها. ولمزاولة هذه المهام على نحو صائب لا بد من تدريب جميع أصحاب المصلحة والمسؤولين المعنيين تدريباً جيداً.

١٢ - ويجب التشديد على أهمية أسلوب الإدارة كما يتضح من مؤشر تطوير المدن لموئل الأمم المتحدة الذي يبين أن المدن التي تتمتع بمستوى مماثل من الموارد - حتى في داخل البلد الواحد - يمكن وضعها في رتب مختلفة للغاية. وتكمن أسباب اختلاف الإنجازات بين المدن ذات البيئات المتماثلة، في أسلوب الإدارة بإبعادها السياسية والتقنية.

١٣ - **المبدأ الأول:** لأسلوب الإدارة بُعد مزدوج سياسياً وتقني. فمن حيث بُعدها السياسي، تتطلب المشاركة، وصنع القرار والقيادة. وفيما يتعلق ببُعدها التقني، تتطلب تقييم الاحتياجات، والتخطيط والتفاوض بشأن العقود، وآليات المحاسبة والرصد وتقييم الأثر. ويتطلب كلا البعدين الشفافية والتدريب المناسب لأصحاب المصلحة المعنيين. وينبغي أن تشجع السياسات الوطنية والدولية إدارة حضرية ملائمة لتحسين سبل حصول الجميع على الخدمات الأساسية.

خامساً - مشاركة المجموعات المستفيدة في التخطيط وصنع القرار والتنفيذ

١٤ - يختلف شكل مشاركة المجموعات المستفيدة الوارد في أفضل الممارسات الموثقة من حالة إلى أخرى. ففي معظم الحالات تشارك المجموعات المستفيدة في عمليات التخطيط وإنتقاء الأولويات، واتخاذ القرارات وتنفيذ المشاريع، فيما يتم في حالات أخرى التشاور مع الزبائن في وقت متأخر بشأن نوعية الخدمات المقدمة لهم. ومن بين الممارسات التي جمعت، برامج التصحاح في غوجارات، باكستان وممارسة نقل التكنولوجيا الدولية لتنقية المياه بواسطة ترشيح الرمل المنشط إحيائياً في كندا مما يجسد مزايا التشاور مع الزبائن ولا سيما الفقراء، في مرحلة مبكرة من صياغة المشاريع.

١٥ - غالباً ما يؤدي الافتقار إلى التشاور مع المستخدمين، ولا سيما الأكثر فقراً منهم، إلى إنشاء مرافق لا يستخدمونها ولا يقومون بصيانتها بصورة مناسبة وليسوا على استعداد للمساهمة فيها. وعلى النقيض من ذلك، فإذا تم التشاور معهم والاستماع إليهم وإقناعهم بأن تلك المرافق يمكن تحسين أوضاعهم، فقد يقترحون طرقاً لتلبية احتياجاتهم كحد أدنى من الاستثمار وتمكنهم من أن تساعد في المشاركة في أعمال التشييد، ودفع رسوم الاستخدام. وتساهم العمليات التشاركية في تعبئة الموارد الفردية الصغيرة وتساعد في زيادة رأس المال الاجتماعي للمجتمعات المحلية. وبصورة أعم تعزز روح الملكية والمساءلة والشفافية في توفير الخدمات.

١٦ - وتعتبر مشاركة المرأة مهمة بوجه خاص في تلبية الاحتياجات الفعلية للمجتمعات المحلية المنخفضة الدخل، وينبغي الاعتراف على النحو الواجب بمساهمة الرجال والنساء في عمليات التنفيذ والإدارة.

١٧ - وقد تساهم المشاورات الرباعية المنتظمة والتي تعقد بمبادرة من الدولة، بشأن السياسات المتصلة بالحصول على الخدمات الأساسية والتي تضم ممثلي جميع أولئك المعنيين في تطوير ثقافة الحوار التي يمكنها تيسير المشاورات بشأن مشاريع وسياسات محددة على المستوى المحلي.

١٨ - **المبدأ الثاني:** تساهم مشاركة المستفيدين في توفير خدمات ملائمة لاحتياجاتهم. وتخلق المشاركة إحساساً بالمسؤولية والملكية من شأنه أن يشجع المستعملين على العناية بالبنى التحتية ودفع الرسوم ذات الصلة. وينبغي إلتماس مشاركة المجموعات المستفيدة بصورة منتظمة في مجال تقييم الاحتياجات والتخطيط وصنع القرار والتنفيذ والرصد.

سادساً - الشراكات والأُطر المؤسسية التمكينية

١٩ - أُعدت جميع أفضل الممارسات الموثقة من خلال شراكة مع واحد أو أكثر من أصحاب المصلحة. ويبرز الكثير من التجارب الناجحة في توفير الخدمات الأساسية، مدى أهمية التعاون الجيد بين أصحاب المصلحة.

٢٠ - وتختلف هذه الشراكات في طبيعتها، السلطات الوطنية والمحلية لديها مسؤوليات تجاه جميع السكان المقيمين في الأقاليم التابعة لها، فيما يكون مقدمو الخدمات وتنظيمات المجتمع المدني أو المجتمعات المحلية مسؤولين تجاه زبائنهم أو الجهات التابعة لهم.

٢١ - قد توظف الشراكات في تلبية أغراض مختلفة. فالشراكات مع القطاع الخاص تساعد في تحسين سبل الحصول على الموارد المالية، وعلى تقنيات ودراية معينة، على النحو الموضع في نموذج جوهانسبرج لخصخصة المياه، وممارسة نقل التكنولوجيا الدولية لتنقية المياه بالترشيح بالرمل المنشط احيائياً في كندا، وإصلاح قطاع المياه في المناطق الحضرية في السنغال، وبرنامج إدارة نفايات المياه في واغادوجو، بوركينا فاسو، ونظام العبور الخفيف للسكك الحديدية في كوالالمبور، ماليزيا. ويثبت مشروع إدارة المياه العذبة المستدامة في مدينة جينان، الصين وبرنامج التصحاح في غوجارات، باكستان وبرنامج التوعية بشأن التخلص من مياه البواليع في دربان، جنوب أفريقيا، مدى أهمية الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية لتحديد احتياجات المجموعات المستفيدة وتوعيتها. فالشراكات مع السلطات الوطنية أو المحلية والجهات القائمة على توفير الخدمات تفيد في تزويد مبادرات المجتمع المحلي بأذونات قانونية أو إدارية وبدعم تقني، كما هو مبين في المشروع المتعلق بتوفير الكهرباء لسكان الأرصفة في مومباي.

٢٢ - وبناء على الأمثلة الموثقة، تمثل المزايا الرئيسية للشراكات في التالي:

(أ) تيسر الشراكات مشاركة الناس المعنيين ليس كزبائن أو مستهلكين فحسب وإنما كمواطنين أو شركاء؛

(ب) تسهم في بناء القدرات، ولا سيما على المستوى المحلي كأطراف ذلك أن الأطراف بحاجة إلى تقاسم الاستراتيجيات ووضع آليات للرصد؛

(ج) تشجع الإبتكارات المؤسسية والتقنية التي قد تؤدي إلى إدخار الموارد المالية والطبيعية؛

(د) تساعد الشراكات أيضاً في تعبئة الموارد المالية، ولا سيما من القطاع الخاص والمستخدمين؛

(هـ) وفي الختام تساهم الشراكات في الجهود المبذولة لتحسين الرصد حيث يتوقع كل مشارك من الشركاء توفير ما تعهد القيام بتوفيره.

٢٣ - وتكشف نظرة دقيقة في أفضل الممارسات أن الشروط التالية أساسية لنجاح الشراكات. ضرورة تحديد المسؤوليات والمساهمات بشكل واضح ووضعها في اتفاقات أو عقود قائمة على برنامج متقن التصميم بأهداف مقبولة لجميع الأطراف، كما تمثل في حالة إدارة النفايات الصلبة في الأردن. كما ينبغي أن توجه الشراكات نحو إنجاز مهام معينة (العمل في شراكة من أجل مجتمع محلي أكثر أماناً، لندن، ومبادرة تسخير التكنولوجيات في تنظيم حركة مرور نموذجية (AZTech)، منطقة فينكس المتروبوليتانية، الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من أفضل الممارسات الأخرى). وينبغي أن تحافظ على التوازن بين المصالح المتنوعة لأصحاب المصلحة (عمليات تبادل النفايات مقابل الحصول على الخضروات، كوروتيبا، البرازيل) وأن توفر إطاراً للحوار (إدارة المياه المستعملة (واغادوجو، بوركينا فاسو).

٢٤ - وتضم الشراكات أصحاب المصلحة يعملون ضمن أُطر زمنية مختلفة لتحقيق أهداف مختلفة ويسعون لحماية مصالح مختلفة، الأمر الذي قد يؤدي إلى احتمال نشوء صراعات. وبالرغم مما تستغرقه المفاوضات من وقت، فهي تساعد أيضاً في توفير الوقت على المدى البعيد، إذ أنها تمكن من تفادي حالات سوء التفاهم والنزاعات. فالشراكات الكفؤة تتطلب التحلي بالصبر، والتدريب، والرصد ووضوح الأُطر المؤسسية والقانونية. وتبين الأمثلة الموثقة أن عدم توفر الظروف المثلى لها الدخول في شراكة ما، بل على النقيض من ذلك، يجب النظر إلى الشراكات بوصفها عملية نشطة متطورة تدريجياً تعمل على خلق ظروف النجاح. فعلى سبيل المثال، في الحوارات الرباعية التي بدأت في الآونة الأخيرة، أي المناقشات التي تشارك فيها أربعة أطراف، في بنن، تعمل الجهات الفاعلة الرئيسية الأربع المشاركة في توفير الخدمات الأساسية (المسؤولين الوطنيين، والسلطات المحلية، والقائمين على توفير الخدمات، وتنظيمات المجتمع المدني) جنباً إلى جنب لبلورة استراتيجية مشتركة.

٢٥ - **المبدأ الثالث:** بما أن الحكومات الوطنية والسلطات المحلية والقائمين على توفير الخدمات العامة أو الخاصة وتنظيمات المجتمع المدني تتقاسم مسؤولية توفير الخدمات الأساسية للجميع، فلا بد من التفاوض فيما بينها بشأن هذه الشراكات وإضفاء الطابع الرسمي عليها، مع الأخذ في الاعتبار مسؤوليات ومصالح كل منها. وبناء على ذلك، ينبغي تشجيع الشراكات وتيسيرها من خلال أُطر قانونية وتنظيمية ملائمة بما في ذلك عقود واضحة موجهة نحو النتائج، وآليات للمراقبة.

سابعاً - اللامركزية ودور السلطات المحلية

٢٦ - تكون السلطة المحلية، في جميع أفضل الممارسات الموثقة، باستثناء واحدة منها، هي الجهة المبادرة بالعمل أو على الأقل، إحدى الجهات الشريكة الأساسية، مما يثبت بوضوح دورها الأساسي. وفي الواقع فإن توفير الخدمات الأساسية يتم على المستوى المحلي وبالتالي تكون السلطات المحلية هي المسؤولة عن التفاعل السياسي والإداري بين المجموعات السكانية والقائمين على توفير الخدمات، حتى لو كان القائمون على توفير الخدمات خاضعون لسيطرة الدولة أو الحكومة المحلية أو كانت شركة استثمارية مختلطة.

٢٧ - ويتضح من الأمثلة التي تم جمعها، أن الحوار مع المجتمعات المحلية ومواصلته يكون أكثر سهولة إذا قامت به السلطات المحلية. وإضافة إلى ذلك، تكون الكيانات الوطنية عادة متخصصة في توفير خدمة معينة وليس لديها سوى القليل من الوقت والموارد للتنسيق فيما بينها ومع أصحاب المصلحة الآخرين.

٢٨ - تؤدي السلطات المحلية مجموعة من المهام التي يقصد بها تيسير الحصول على الخدمات الأساسية للجميع: التخطيط، والتشاور مع المستخدمين عن طريق المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية، وتعبئة الموارد وزيادة التوافق بالآراء، ومناقشة ورصد العقود التي تبرم مع القائمين على توفير الخدمات، ومواصلة إدارة الحوار بين الشركاء المختلفين. فبدون تفويض واضح للمسؤوليات من خلال أُطر قانونية أو مؤسسية، يتعذر على السلطات المحلية المشاركة بكفاءة في عملية صنع القرار والقيام مع الجهات القائمة بتوفير الخدمات بتوقيع عقود ورصد الأداء.

٢٩ - **المبدأ الرابع:** تحتل السلطات المحلية موقعاً مواتياً لتقييم احتياجات المستعملين (بما في ذلك عن طريق المنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية)، وتحديد الأولويات وتحقيق لقاءات بين مختلف أصحاب المصلحة والبت بشأن أفضل الطرق لتوفير الخدمات. ولابد من توضيح أدوارها ومسؤولياتها في القوانين واللوائح، ويجب منحها إمكانية الحصول على ما هو مناسب من موارد مالية وتقنية.

ثامناً - التضامن والسياسات العاملة لصالح الفقراء

٣٠ - يتطلب تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وضع سياسات محددة تعمل لصالح الفقراء. غير أن هذه السياسات من الصعب تنفيذها، أن مواصلة العمل بها أكثر صعوبة. ولدى الحكومات والسلطات المحلية والجهات القائمة على توفير الخدمات في الحياة اليومية أولويات مختلفة في تخصيص الموارد وتوزيعها. فالسياسات العاملة لصالح الفقراء تقتضي وجود إرادة سياسية قوية، وممارسة الضغط النشط لكسب التأييد مثل الذي تمارسه عادة تنظيمات المجتمع المدني.

٣١ - وتبين الممارسات الموثقة أنه من الممكن تلبية احتياجات المجتمعات الفقيرة من خدمات أساسية محددة، كما يتضح من مشروع يتعلق بتوفير الكهرباء لسكان الأرصفة في مومباي، الهند والنموذج المتكامل للعناية بالمرضى المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، الإيدز في رومانيا، وفي المشروع المتعلق برصد المجتمع المحلي لمكافحة العنف المترلي والعنف الجنسي في مدينة سيبو في الفلبين. وتبين حالات أخرى مبادرات لحكومات وطنية، وسلطات محلية أو منظمات غير حكومية معّدة بشكل مباشر للإرتقاء بحياة الفقراء (مثل التضامن في برنامج التعليم في البرازيل وبرنامج إدارة النفايات الصلبة في الأردن).

٣٢ - ومن أولى الخطوات تحديد الجهات المستفيدة المحتملة من السياسات العاملة لصالح الفقراء. فلدى اتخاذ إحدى منظمات المجتمع المحلي أو المجتمع المدني لمبادرة، من المهم بمكان تحديد مدى تمثيلها للجهات التابعة لها وتحديد ما إذا كانت مطالبها مشروعة ومن ثم يصبح من الواجب على السلطات المحلية وشركائها الاستجابة لها. وفي حالات أخرى، وفي سياق تحديد الجهات المستفيدة، قد يكون من الضروري توفير الدعم المعزز للمجموعات الاجتماعية المستبعدة للتغلب على الأمور المثبطة لها وتقويتها.

٣٣ - والخطوة الثانية في هذه العملية هي زيادة توعية الجهات المستفيدة بحقوقها ومسؤولياتها كما تم إبرازه في برنامج التوعية بالتخلص من مياه البواليع في دربان، جنوب أفريقيا. وترمي حملات إزكاء الوعي الأخرى إلى تعريف الفقراء بالتقنيات المنخفضة الكلفة، كما تم في برنامج رصد المجتمع المحلي لمكافحة العنف المترلي والعنف الجنسي في مدينة سيبو في الفلبين.

٣٤ - وتتمثل الخطوة الثالثة في مجال تنفيذ السياسات العاملة لصالح الفقراء، في تزويد جميع أصحاب المصلحة بحس واضح بمسؤولياتهم. فينبغي للسلطات المحلية والوطنية تحديد الأولويات وتوجيه جميع الموارد التي في تصرفها للقضاء على مواطن النقص. وينبغي أن تذكّر تنظيمات المجتمع المدني السلطات الوطنية والمحلية بالتزاماتها تجاه المجموعات الأكثر حرماناً ومساعدتها على الإعراب عن احتياجاتها وتلبيتها.

٣٥ - والخطوة الرابعة تتمثل في منح تعريفة خاصة للفقراء أو في حالات معينة، الحصول المجاني على الحد الأدنى من الإمدادات الأساسية من خلال آليات الإعانات المتشعبة. ففيما يتعلق بالمياه والكهرباء، تكون التعريفات الخاصة ضرورية لكنها غير كافية للتصدي لاحتياجات المجموعات الأكثر فقراً، حيث أنها تفيد فقط المواطنين الذين تتصل منازلهم بنظم الإمدادات البلدية. وعليه ينبغي أن يتمثل الهدف الدائم في زيادة عدد الأشخاص الذين تتيسر لهم سبل الحصول على خدمات أساسية. ومن الأمور التي يمكن أن تساعد في حل هذه المشكلة الإعانات القائمة على أساس النواتج التي تشجع الاستثمارات الصغيرة وتوفر سبل التوصيل بالشبكة العامة.

٣٦ - **المبدأ الخامس:** تتقاسم السلطات المركزية والمحلية وتنظيمات المجتمع المدني والجهات القائمة على توفير الخدمات، المسؤوليات بشأن تحسين الحصول على الخدمات الأساسية للفقراء. ويجب أن تستتبع السياسات العاملة لصالح الفقراء إجراءات إيجابية، وحملات لإزكاء الوعي وتعريفات وإعانات دعم خاصة وأُطر قانونية تمكينية.

تاسعاً - الاستدامة البيئية

٣٧ - تمثل الاستدامة هدفاً معلناً في العديد من أفضل الممارسات الموثقة، ويسعى إليها من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل، بما فيها اختيار التكنولوجيات المعلوماتية والبرنامجية وعمليات الإنتاج والتوزيع المصممة على أساس محدد، وحملات المستخدمين للاقتصاد في استخدام المياه أو الطاقة، وتكثيف إعادة تدوير النفايات (مثل المشاريع المعنية بالإمداد المتكامل بالمياه المأمونة، في شانج شو، الصين؛ ولنقل التكنولوجيا الدولية لتنقية المياه بترشيح الرمل المنشط إحيائياً، في كندا؛ ولإدارة نفايات المياه في واغادوجو؛ وللتوعية بالتخلص من مياه البواليع في دوربان ونظم التصحاح في الهند).

٣٨ - سيؤدي النفاذ السريع للموارد الطبيعية، إن لم يتم إيقافه، إلى تعذر توفير الخدمات الأساسية للجميع على المستوى الحالي. فعمليات فقدان الغطاء الحرجي، والتربة، والتنوع البيولوجي، والمياه الجوفية، تطرح تحديات متزايدة في الوقت الذي يؤثر فيه التلوث على صحة البشر والحيوانات والنباتات.

٣٩ - ينبغي للحكومات الوطنية وأصحاب المصلحة الآخرين كفالة الاستدامة طويلة الأجل في عمليات إنتاج الخدمات الأساسية وتوفيرها. ولهذه الغاية فمن المهم تحديد الاحتياجات من خلال المشاورات وتشجيع الإدارة الحريصة المدفوعة بالطلب للخدمات القائمة على الموارد الطبيعية. وتشكل أفضل الممارسات التي تستحدثها المجتمعات المحلية أمثلة جيدة على المبادرات المدفوعة حسب الطلب. ومن المهم أيضاً توعية المستعملين (المؤسسات والأسر) بشكل صائب من خلال الحملات الإعلامية ونظم الحوافز. وتوفر أفضل الممارسات أيضاً أمثلة على ادخار المياه والطاقة من خلال إصلاح شبكات توزيع المياه وصيانتها.

٤٠ - **المبدأ السادس:** وفي حال استمرار هذه العملية بشكل جامح: سيؤدي استنفاد الموارد الطبيعية والزيادة في التلوث إلى تعذر توفير الخدمات الأساسية للجميع. فالسلطات المركزية والمحلية والجهات القائمة على توفير الخدمات وتنظيمات المجتمع المدني يشتركون في تحمل مسؤولية توعية المنتجين والمستعملين لهذه المشكلة والترويج لأساليب وتقنيات الإدارة التي تعمل على ادخار الموارد الطبيعية الشحيحة وتلافي استمرار التدهور البيئي.

عاشراً - الأسعار المحتملة الكلفة والتمويل المستدام

٤١ - تعرض أفضل الممارسات الموثقة طائفة من أساليب التمويل، فبعض المشاريع الصغيرة تبدأ بدون موارد وتجذب تدريجياً قدراً أكبر فأكبر من المساهمات الخاصة والعامة. وتتطلب المشاريع الكبيرة النطاق حزماً مالية أولية يشارك فيها البنك الدولي ومصارف إنمائية أخرى ومصارف ومؤسسات خاصة. وتوضح المبادرات المتوسطة النطاق مزائج مختلفة من الموارد الواردة من السلطات المحلية والجهات القائمة على توفير الخدمات والمنظمات غير الحكومية والأموال والهبات الإنمائية الوطنية المقدمة من جهات شريكة غير مألوفة (الحكومات، السلطات المحلية أو المنظمات غير الحكومية). وتشير الوثيقة HSP/GC/21/INF/3 إلى المصدر الرئيسي لتمويل كل ممارسة من أفضل الممارسات. وتؤدي المصادر الدولية دوراً أساسياً في خفض رسوم استرداد التكاليف والمساهمة في توسيع شبكات الخدمات.

٤٢ - إن إسناد المسؤولية الأساسية بشأن توفير الخدمات الأساسية المسندة للسلطات المحلية، يفترض مقدماً بأن لديها القدرة على الحصول على موارد مالية مستدامة، وقد يتضمن هذا التحويلات المالية المنتظمة والتي يمكن التنبؤ بها من الحكومات المركزية، والقدرة على فرض الضرائب، وإمكانية الحصول على قروض محلية أو ربما قروض ميسرة دولية، أو هبات من الشركاء الدوليين. كما ينبغي أن تطبق السلطات المحلية التعريفة المؤاتية للفقراء أو تشجعها، وكل هذا يؤكد الحاجة إلى توضيح الإطار المؤسسي على النحو المشار إليه في المبدأين ٣ و٤، ويستلزم أيضاً تدريب الموظفين الإداريين المحليين وصناع القرار على المستوى المحلي، وتوافر آليات محاسبة واضحة وعمليات للمراقبة من جانب الحكومات المركزية.

٤٣ - وتفترض الحالات الموثقة بأنه خلال السعي لتثبيت التعريفة، يتم تحقيق غايتين، الأولى، استرداد تكاليف الخدمات (الإنتاج، التوفير وخدمة الديون) لكفالة استدامة توافرها للجميع، وثانيهما، هو توفير خدمات بأسعار محتملة الكلفة للجميع. وتشترط السياسات المتزنة أولاً، بأن يدرك المستخدمون أن كل خدمة من الخدمات لها سعر؛ وثانياً، أن الخدمات المقدمة يتم تطويعها بحيث تتناسب مع الاحتياجات وتنتج بإتباع تقنيات مناسبة؛ وثالثاً، أن الاستثمارات تغطي جزئياً من قبل معونات الحكومات المركزية أو معونات الدعم الأجنبية؛ ورابعاً، أن التعريفات الخاصة تمنح للفقراء من خلال ترتيبات الإعانات المتشعبة المصادر، وحين يتعلق الأمر بالتعريفات للفقراء، ينطوي نموذج خصخصة المياه الذي أُعد في جوهانسبرج على الحصول على الحد الأدنى من المياه مجاناً فيما تفترض أمثلة أخرى تعريفات متدرجة لكميات من الكهرباء مدفوعة مسبقاً، وممارسات مبتكرة لإعادة تدوير النفايات واستعادتها. فقد تكون الرسالة الموجهة هنا هي "أن توفير الخدمات الجيدة تؤدي إلى الدفع بصورة جيدة"، كما ورد في الشعار المحرك لمشروع تبادل النفايات مقابل الحصول على الخضروات في كوريتيبا، البرازيل.

٤٤ - وتفيد مشاريع الائتمانات الصغيرة وتمويل المجتمع المحلي في مساعدة الفقراء على الحصول على الخدمات الأساسية (توفير رسوم التوصيل بشبكات المياه والكهرباء، وتمويل خدمات المجتمع المحلي ونحو ذلك). وإضافة إلى ذلك، فإنه وفقاً لتوصيات صدرت عن الحملة العالمية لموئل الأمم المتحدة بشأن ضمان الحيازة، وتلك الواردة في تقرير اللجنة المعنية بالقطاع الخاص والتنمية "إطلاق الشراكة: جعل المشاريع التجارية تعمل لصالح الفقراء"، ينبغي تحويل الموجودات غير الرسمية للفقراء من أفراد ومجتمعات محلية، إلى حقوق ملكية محددة بوضوح تستخدم كضمانات للقروض الصغيرة.

٤٥ - **المبدأ السابع:** يجب أن تعمل التعريفات المتعلقة بالخدمات الأساسية على كفالة استرداد التكاليف بصورة كافية وتكون محتملة الكلفة بالنسبة للجميع في آن واحد. ويستدعي جعل الخدمات محتملة الكلفة للجميع، وجود سياسات تمويل إيجابية، وكذلك توفير هبات وقروض ميسرة من مصادر وطنية ودولية.

حادي عشر - توصيات بشأن دور أصحاب المصلحة ومسؤولياتهم

ألف - الحكومات الوطنية

٤٦ - تتحمل الحكومات الوطنية المسؤولية الكاملة عن وضع السياسات التي تيسر إنتاج الخدمات الأساسية بطريقة مستدامة بيئياً، وتعمل على كفالة حصول كل فرد على تلك الخدمات. وفي وسع الحكومات تفويض جزء من مسؤولياتها للسلطات المحلية أو الهيئات المركزية. ويمكن إبرام عقود من الباطن بشأن إنتاج الخدمات وتوفيرها، مع شركات وطنية أو أجنبية لتوفير خدمات معينة. وفي إطار هذا التصور، فإن الحكومات هي المسؤولة عما يلي:

(أ) موافاة المشرعين الوطنيين بالإطار القانوني والمؤسسي الملائم؛

(ب) وضع أنظمة ولوائح وآليات للتحكم والرصد؛

(ج) تطوير قدرات السلطات المحلية وأصحاب المصلحة الآخرين.

٤٧ - وتمشياً مع مبدأ التفريع، تتوقع السلطات المحلية من الحكومات المركزية أن تقدم تعريفاً واضحاً للاختصاصات، وسبل الحصول على الموارد المالية اللازمة (مثلاً، التحويلات المالية المنتظمة من الميزانية الوطنية، وإمكانية فرض الضرائب، والتمكن من الاقتراض المحلي، وربما الاقتراض الدولي، وأن تمنح الصلاحية لإبرام العقود مع القائمين على توفير الخدمات)، والحق في إقامة الشراكات وتطويرها مع جميع أصحاب المصلحة في المجتمع المدني ومع القطاع الخاص، وتقديم الدعم لبناء القدرات بوجه خاص، للتفاوض بشأن العقود ورصدها، وتوفير معلومات عن القرارات الوطنية والدولية التي تؤثر في توفير الخدمات الأساسية. كما تأمل السلطات المحلية في أن تشارك في المفاوضات الدولية أو الوطنية التي لها تأثير عليها.

٤٨ - ومن توقعات الشركات والمؤسسات التجارية وجود إطار مؤسسي مستقر يوضح الدور الذي يؤديه الشركاء، وأن تتسم عملية صنع القرار بالشفافية، والمنافسة النزيهة والوصول إلى العدالة. وتأمل تنظيمات المجتمع المدني الاعتراف بها، والمشاركة في عملية صنع القرار والتنفيذ، والوصول إلى العدالة للدفاع عن حقوق الفقراء.

ثاني عشر - السلطات المحلية

٤٩ - إن المستوى المحلي هو المستوى الذي يمكن عنده تطوير الخيارات الاجتماعية بطريقة مفيدة لتبيان ما يلزم وما هو مقبول اجتماعياً ولتحفيز مشاركة السكان. وتتولى السلطات المحلية، في الإطار القانوني والتنظيمي المعد من الحكومات المركزية، مسؤولية معينة تتعلق بوضع خطط طويلة الأجل لتوفير الخدمات الأساسية للجميع، وتقييم الخيارات واتخاذ القرارات السياسية المقابلة لها وتنفيذها. فالخدمات الأساسية مترابطة، وعلى السياسات المحلية البحث عن عمليات التبادل الأمثل بين القطاعات المتعددة. وتؤدي السلطات المحلية دوراً أساسياً في صياغة السياسات العاملة لصالح الفقراء وتنفيذها.

٥٠ - وتصرّ السلطات المحلية على الالتزام بحسن الإدارة، أي ضرورة أن تشارك في عملية صنع القرار، وضرورة اتخاذ القرار النهائي الصائب ومزاولة الدور القيادي السليم. وكل هذه السلطات تصرّ على اتباع إجراءات شفافة في مجال التخطيط، وإبرام العقود مع القائمين على توفير الخدمات، وعمليات المراقبة، وتحديد التعريفات، وتوزيع إعانات الدعم. وإضافة إلى ذلك، فإن القطاع الخاص يدرك القيمة التي ينطوي عليها التدريب السليم للأشخاص المنتخبين والمفوضين المعتمدين من ذوي الاختصاص ومدى إلمامهم ومعرفتهم بالقوانين والقواعد التي توجه الشراكات العامة - الخاصة. ويجب أن تكون العقود المبرمة مع السلطات المحلية متوافقة مع ممارسات الأعمال السليمة. وتأمل تنظيمات المجتمع المدني في إشراك الفقراء بشكل منتظم في صنع القرار وأن تتم معاملتهم على أساس المساواة.

ثالث عشر - المنظمات غير الحكومية وتنظيمات المجتمع المدني

٥١ - يتم الاعتراف بتنظيمات المجتمع المدني دولياً لما تؤديه من دور هام في ضمان مشاركة المجموعات المستفيدة في عمليات صنع القرار، وتوفير الخدمات للفقراء والمجموعات الضعيفة، وفي حماية البيئة. كما يتم التسليم بدورها كشهود من حيث أنها تحرص على إبقاء وعي السلطات والمؤسسات العامة بمسؤولياتها تجاه الفقراء والبيئة. ويسند أصحاب المصلحة الآخرون لهذه التنظيمات مهمة تفهم

احتياجات المجتمع المحلي وتمثيلها بإخلاص، ومشاركتها في عمليات التشاور والإسهام في حملات إزكاء الوعي بشأن حقوق الناس ومسؤولياتهم.

رابع عشر - القائمون على توفير الخدمات العامة والخاصة

٥٢ - تتمثل المسؤولية الرئيسية للقائمين على التزويد بالخدمات، في توفير الخدمات التي يطلبها الزبائن ضمن إطار التزاماتهم التعاقدية تجاه السلطات المحلية أو الوطنية، بما يتوافق مع ممارسات الأعمال السليمة. وينبغي معاملة القائمين على توفير الخدمات التابعين للدولة أو المدارين من قبل أجهزة الحكم المحلي، بوصفهم قائمين خاصين على توفير الخدمات ولديهم نفس الالتزامات. وقد تتصل هذه الالتزامات بالاستثمارات، وأعمال الصيانة، والتمويل، والإنتاج، والتجهيز وجمع الرسوم فضلاً عن حماية البيئة، وإجراء تقييم لمدى رضى المستخدمين. فالسلطات المحلية التي تتولى مسؤولية إدخال أحكام اجتماعية وبيئية واقعية، وللشركة أو المؤسسة الحق في رفضها أو قبولها قبل التوقيع على العقد. وفي حال تحقيق الخصخصة الكاملة لإنتاج إحدى الخدمات الأساسية أو توفيرها، فيجب على الشركة أو المؤسسة أن تختار أن تمتثل للأهداف والالتزامات التي حددتها السلطة العامة العليا المسؤولة.

خامس عشر - المجتمع الدولي

٥٣ - يتولى المجتمع الدولي مسؤولية تقديم الدعم للحكومات، والسلطات المحلية وتنظيمات المجتمع المدني فيما يبذلونه من جهود لتوفير سبل الحصول على الخدمات الأساسية للجميع. وقد يتخذ هذا الدعم أشكالاً مختلفة، فأولاً، لدى وضع الخطط وإنتقاء الخيارات، قد يود أصحاب المصلحة الوطنيون الرجوع إلى التجارب التي اكتسبوها في بلدان أو أقاليم أو مدن أخرى. والأمم المتحدة مجهزة بشكل جيد لجمع أفضل الممارسات وتنظيمها ونشرها، بما في ذلك من خلال إتاحتها على المواقع الشبكية على الإنترنت. وثانياً، يمكنه تقديم الموارد المالية من خلال الهبات والقروض ونظراً للدور الهام الذي تقوم به السلطات المحلية، يجب إيلاء الاعتبار لإمكانية قيام البنك الدولي والمصارف الإنمائية الإقليمية بتقديم قروض غير خاضعة لضمانات الدولة.

سادس عشر - الخيارات للمضي إلى الأمام

٥٤ - ترد أدناه الخيارات التي تعتبر خيارات للمضي إلى الأمام من حيث مستوى الالتزام الذي يتطلبه مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة لأغراض تنفيذها. وترمي هذه الخيارات إلى تعزيز المبادئ الواردة أعلاه، بغية توجيه الحكومات في مساعيها لضمان توفير الخدمات الأساسية للجميع. وبناء على ذلك، قد يرغب مجلس الإدارة في:

(أ) أن يطلب من المديرة التنفيذية لموئل الأمم المتحدة أن تعد توصيات مناسبة يمكن أن تستخدمها الحكومات المهتمة لتحسين تشريعاتها ذات الصلة؛

(ب) أن يوصي بأن يقوم أعضاء مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة بالتفاوض بشأن مبادئ توجيهية غير ملزمة على أساس مشاورات تُجرى مع أصحاب المصلحة المعْنيين؛

(ج) أن يوصي بأن تقوم الحكومات بالتفاوض بشأن وثيقة ملزمة (أي اتفاقية أو مدونة دولية).

٥٥ - يجب أن تشكل الاستراتيجيات المعينة بنشر المبادئ المتفق عليها وتنمية قدرات الشركاء، جزءاً من كل خيار من الخيارات بغية الاستفادة على أفضل وجه من أفضل الممارسات وتحويل المبادئ إلى أفعال.