HSP

الأمم المتحدة

HSP/GC/22/4

UN HABITAT

مجلس إدارة
برنامج الأمم المتحدة
للمستوطنات البشرية

Distr.: General
6 February 2009

Arabic
Original: English

الدورة الثانية والعشرون
نيروبي، ٣٠ آذار/مارس – ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٩
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

حوار بشأن الموضوع الرئيسي الخاص للدورة الثانية والعشرين لمجلس الإدارة

حوار بشأن الموضوع الرئيسي الخاص للدورة الثانية والعشرين لمجلس الإدارة

تقرير من المديرة التنفيذية

الترويج لنظم تمويل الإسكان الميسور التكلفة في عالم سائر في التوسّع الحضَري، من أجل مواجهة الأزمة المالية العالمية وتغيّر المناخ

ملخّص

أعدَّت الأمانة هذه الورقة عن الموضوع الرئيسي لتوجيه مسار المناقشات بين الحكومات أثناء الجزء الرفيع المستوى من دورة مجلس الإدارة الثانية والعشرين، وكذلك أثناء الحوار بين الحكومات والسلطات المحلية وسائر الشركاء في جدول أعمال الموائل، بشأن الترويج لنظم تمويل الإسكان الميسور التكلفة لمواجهة الأزمة المالية العالمية وتغيّر المناخ، في عالم سائر نحو التوسع الحضري.

وتبيّن هذه الورقة محصّلة النتائج التي تمخّضت عنها الدورة الرابعة للمنتدى الحضَري العالمي، التي عُقدت في نانجينغ، الصين، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وكذلك مضمون خطة موئل الأمم المتحدة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسط الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣، التي وافق عليها مجلس الإدارة في قراره ٢/٢١.

* HSP/GC.22/1.

270309 K0950557

لدواعي الاقتصاد في النفقات طُبعت نسخ محدودة من هذه الوثيقة، ويرجى من المندوبين التفضل بإحضار نسخهم للاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

والهدف المتوخّى من هذه الورقة تقديم المساعدة إلى الحكومات والسلطات المحلية وسائر الشركاء في جدول أعمال الموئل لإعداد إسهاماتها في المناقشات إبّان الدورة الثانية والعشرين، من خلال تبادل الأفكار والمسائل وخيارات السياسة العامة، ولكي يتسنّى، من خلال القيام بذلك، تزويد الأمانة بالمزيد من المعلومات الغنية وتسهيل اضطلاعها ببرنامج عملها.

وتقترح الأمانة أن تركّز المناقشات أثناء الجزء الرفيع المستوى على البُعدين التاليين من أبعاد الموضوع الرئيسي:

(أ) تمويل الإسكان الميسور التكلفة في سياق الأزمة المالية الراهنة؛

(ب) آثار تغيّر المناخ على تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة لذلك.

أولاً – المقدّمة وخلفية الموضوع

ألف – المقدّمة

١ – مع بزوغ فجر القرن الحادي والعشرين أخذ العالم يشهد ظواهر عدّة، لا تقتصر على تسارع وتيرة التوسّع الحضَري المستمرة بخطىً حثيثة بلا تَوانٍ، بكل ما تحمله معها من مشاكل، بل تشمل أيضاً خمس ظواهر أخرى مترابطة ومعقّدة، هي:

(أ) نقص الأغذية وتقلّبات أسعار السلع الغذائية؛

(ب) تقلّبات أسعار الطاقة؛

(ج) نقص المياه، والمدن التي تعاني أزمات مائية حرجة؛

(د) آثار تغيّر المناخ؛

(هـ) الأزمة الناشِبة في الأسواق المالية الدولية والكساد الاقتصادي الناتج عنها.

٢ – ومع أن الأزمة المالية تؤثّر في البلدان بدرجات متفاوتة، فليس ثمة مجال للشكّ في أن الكساد يؤثّر في البلدان النامية أشدّ التأثير، وفي أن أفقر قطاعات السكان في تلك البلدان هي التي سوف يقع على كاهلها ثِقَل الوطأة الكبرى في معاناة هذه الأزمات.

٣ – ولذلك لا بدّ لنا من أن نسأل عمّا يمكن فعله على مستوى عملي لمجابهة هذه التحدّيات والتخفيف من وطأة آثارها. ومن ثم فإن الحوار المزمَع أن يجرى أثناء انعقاد الجزء الرفيع المستوى من الدورة الثانية والعشرين لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) من شأنه أن يتيح فرصة لإبراز هذه الأسئلة في صدارة الحوار وكذلك لإثراء عمل موئل الأمم المتحدة بالمزيد من الدراسة اللازمة.

٤ – وكان الحوار والنقاش اللذان سبق أن جريا أثناء دورة مجلس الإدارة الحادية والعشرين في عام ٢٠٠٧، قد ركّزا على الدور المنوط بالتخطيط الحضري وتمويل التنمية الحضرية. ومن ثم فإن هذه الورقة عن الموضوع الرئيسي يمكن النظر إليها على أنها صادرة عن تسلسل منطقي، من حيث إنها توجّه النظر بمزيد من التفصيل إلى موضوع توفير التمويل اللازم لمشاريع الإسكان وخدمات البُنى التحتية بتكلفة ميسورة.

باء – خلفية الموضوع

٥ – كان العام ٢٠٠٧ علامة بارزة على حدوث منعطف مهم في تاريخ البشرية: إذْ لأول مرة في ذلك التاريخ بات نصف البشرية يعيش في البلدات والمدن. ومن المتوقّع من خلال الإسقاطات التقديرية أن يتصاعد هذا الرقم بحلول العام ٢٠٣٠ ليبلغ ثلثي البشرية. وفي وقت يزداد فيه التوسّع الحضري الذي لا سابقة له والمتسارع باندفاع لا يمكن ردّه، فإن أسرع المدن نمواً إنما هي تلك المدن القائمة في العالم النامي.

٦ - إن تضافر عوامل التوسّع الحضري السريع وضعف التخطيط وعدم توافر السكن الميسور التكلفة والافتقار إلى تمويل مشاريع الإسكان الميسور التكلفة قد أدّت مجتمعةً إلى تكاثر الأحياء الفقيرة وانتشار المستقطنات غير الرسمية في المناطق الحضرية. وفي كثير من البلدان التي يتسارع فيها التوسّع الحضري، أصبحت الأحياء الفقيرة والمستقطنات غير الرسمية هي النمط الغالب في نشوء المناطق السكنية الحضرية. فقد أظهرت دراسات حديثة العهد أن أكثرية سكان الأحياء الفقيرة، البالغ عددهم مليار نسمة في العالم قاطبة، أسوأ حالاً من أي شريحة أخرى من شرائح سكان المناطق الحضرية أو الريفية، فيما يتعلق بوضعهم الصحي والتعليمي والغذائي. ذلك أن فقراء المدن عموماً، وسكان الأحياء الفقيرة خصوصاً، الذين يعيشون في الغالب الأعم في مواضع محفوفة بالمخاطر وعرضة للفيضانات، إنما يعدّون الفئة الوحيدة الكبرى المعرّضة لأشدّ المخاطر من حيث ضعف حالهم الذي يجعلهم أسرع تأثّراً بمخاطر تغيّر المناخ.

٧ - ولذلك فإن تحسين أحوال معيشة فقراء الحضر يُعتبر قضية من قضايا المستوطنات البشرية ليس هذا فحسب بل أصبح عاملاً حاسماً رئيسياً في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية ذات الصلة بنواحي الصحة والتغذية والتعليم، في المناطق الحضرية، وبُعداً حرجاً من الأبعاد المهمة في أيّ استراتيجية تكيف مع تغيّر المناخ.

٨ - إن الأزمة الاقتصادية العالمية سوف تتسبّب في تكبّد تكاليف خطيرة الشأن في المستقبل القريب، وفي الوقت نفسه كذلك تلوح في الأفق أطياف قاتمة من تغيّر المناخ ممّا قد يتسبّب في وقوع مشاكل إنسانية ومالية قد تكون أكبر خطورةً ممّا سبق، إنْ لم يُتدارك ذلك كلّه على نحو صحيح. علماً بأن هذين التحدّيين مترابطان معاً — إذ أن إيجاد سبل أفضل في التمويل اللازم للإسكان وكذلك تحسين البُنى التحتية يؤدّيان إلى إتاحة المزيد من الفرص السانحة للنمو الاقتصادي، مع العناية أيضاً بتمكين المدن من التخطيط لتحقيق الكفاءة البيئية، وبذلك تصبح في وضع أفضل يؤهّلها للعمل على التخفيف من وطأة آثار تغيّر المناخ وكذلك خفض التكاليف التي تترتّب على الأزمات التي يثيرها تغيّر المناخ.

٩ - كما إن الأزمة المالية والاقتصادية الراهنة تنطوي على تبعات سلبية على المدى القصير بالنسبة إلى حجم توافر الأموال العامة المتاحة للتنمية، وإلى مدى استعداد المؤسسات المالية، وهي مصدر رأس المال الداخلي، للانخراط في تمويل بناء المساكن لذوي الدخل المنخفض وإنشاء البُنى التحتية اللازمة. وإضافة إلى ذلك، فإن الكساد الاقتصادي سوف يؤدّي إلى تضاؤل فرص العمل في البلدان النامية، وبخاصةٍ أمام الناس من ذوي الدخل المنخفض. وهذا سوف يؤثّر سلبياً في قدرة الأشخاص ذوي الدخل المنخفض على تحمّل تكلفة السكن.

١٠ - وأما عوامل التأثير الناتجة عن تغيّر المناخ المتوسطة الأمد والطويلة الأمد فتطرح تحدّيات عميقة مماثلة أمام إنشاء نظم مستدامة لتمويل الإسكان والبُنى التحتية. ولسوف تتطلّب تدابير التكيف والتدابير الوقائية في المدن والبلدات رصد أموال ضخمة، ولسوف تلقي بعبء شديد إضافي على الموارد المحدودة أصلاً اللازمة لتمويل بناء المساكن لذوي الدخل المنخفض. ولذلك فإن تطوير نظم الإسكان الميسور

التكلفة لا بدّ له من أن يضع في الحسبان التبعات المالية التي ينطوي عليها تغيّر المناخ وكذلك التدابير الوقائية تدابير التكيف اللازمة لمواجهة المشكلة.

ثانياً – الولاية المسنَدة

١١ – دعت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢١/٦٣ المؤرّخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، المعنون "تنفيذ نتائج مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) وتعزيز برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)"، مجلسَ إدارة موئل الأمم المتحدة إلى استبقاء التطوّرات في مجال تمويل الإسكان قيد الاستعراض وذلك بالنظر إلى الأزمة المالية الراهنة، وكذلك قرّرت استكشاف إمكانية الدعوة إلى إقامة مناسبة على مستوى رفيع للجمعية العامة، بشأن هذا الموضوع.[١]

١٢ – والقصد من هذه الورقة عن الموضوع الرئيسي إنما هو حفز الهمم على إجراء حوار بين الحكومات والسلطات المحلية وسائر الشركاء في جدول أعمال الموئل، أثناء دورة مجلس الإدارة الثانية والعشرين يؤدّي إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة التحدّيات المعاصرة، ويسعى نحو الأهداف المنشودة التالية:

(أ) تسليط الأضواء على التبعات القصيرة الأمد والطويلة الأمد التي تنطوي عليها الأزمة الاقتصادية الراهنة وظاهرة تغيّر المناخ الحالية بالنسبة إلى تمويل بناء المساكن الميسورة التكلفة وإنشاء البُنى التحتية اللازمة، وما يتصل بذلك من جهود في إطار السياسات العامة؛

(ب) استحداث تدابير استراتيجية لمواجهة المشاكل، بناءً على التوصيات الواردة في جدول أعمال الموئل، والأهداف الإنمائية للألفية، وخطة تنفيذ مؤتمر جوهانسبرج، ونتائج الجلسة العامة الرفيعة المستوى للدورة الستين للجمعية العامة (نتائج مؤتمر القمّة العالمي لعام ٢٠٠٥)؛

(ج) تعبئة الحكومات والشركاء في جدول أعمال الموئل على الالتزام القيام بمعالجة هذه المسائل على الصُّعد الدولية والوطنية والمحلية.

١٣ – وفي حين أن هذه الورقة عن الموضوع الرئيسي تركّز على المدن والمجتمعات المحلية في البلدان النامية، فإن الكثير ممّا تنطوي عليه من ملاحظات وتوصيات يتّسم بأهمية وثيقة الصلة على الصعيد العالمي، وذلك لأن الفقر الحضري والنمو الاقتصادي وتمويل إقامة البُنى التحتية وتوفير الخدمات اللازمة، إنّما تمثّل تحدّيات بالنسبة إلى العديد من المناطق الحضرية في البلدان المتقدّمة النمو والبلدان التي تمرّ اقتصاداتها في مرحلة انتقالية.

(١) A/63/415، الفقرة ٦.

ثالثاً – التحدّيات والفرص الناشئة عن الأزمة المالية العالمية الراهنة

ألف – وتأثيرات الأزمة المالية على تعزيز التمويل للإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة

١٤ – تنطوي الأزمة العالمية الراهنة في القطاع المالي على تبعات خطيرة تقع على كاهل الاقتصادات في جميع أنحاء العالم. وحتى في الاقتصادات المتقدّمة، تجد حكومات البلدان مشقّة في القيام بمهمة الحفاظ على استقرار القطاع المصرفي في مواجهة تدنّي الثقة لدى المستهلكين والمستثمرين على حدّ سواء. ومع أن الأزمة الراهنة في القطاع المالي تضرب بجذورها في أسواق الرهون العقارية المتدنّية الدرجة في البلدان المتقدّمة النمو، فسوف يكون لها تبعات بعيدة المدى تطال الأسواق المالية والاقتصادات في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك علاقات الشراكة العالمية القائمة من أجل التنمية. وهذه الاتجاهات الناشئة سوف تؤثّر في عمل موئل الأمم المتحدة من خلال عدد من النواحي.

١٥ – فمن ناحية، سوف يتضاءل توافر الأموال المتاحة لصالح التنمية على الصعيد العالمي وكذلك الموارد الداخلية المتاحة من القطاعين العام والخاص في البلدان النامية، وذلك من جرّاء الكساد الاقتصادي العالمي. ومن التحدّيات الأخرى في هذا الصدد وجود جمهور عام شديد الانتقاد للنماذج المطبّقة بشأن تيسير سبل الحصول على التمويل لأجل توفير السكن للفئات المنخفضة الدخل. ومن الناحية الأخرى، فإن الدروس المستفادة من البلدان المتقدّمة النمو تتيح فرصاً للترويج لتوفير التمويل لإنشاء المساكن وخدمات البُنى التحتية الميسورة التكلفة في البلدان النامية.

باء – التبعات التي تؤثّر في الجهود الإنمائية وفي توافر الأموال المتاحة من أجل المساعدة الإنمائية

١٦ – أول تأثير سلبي من جرّاء الأزمة المالية في المدى القصير هو ذلك التأثير الذي يمسّ بالأموال المتاحة للدعم الإنمائي عموماً. ذلك أن النفقات الحالية الاستثنائية غير المخطّط لها التي تتكبّدها الحكومات الغربية على تدابير إنقاذ المصارف من مأزقها المالي وتوفير الضمانات لها سوف تؤدّي إلى تقييد شديد للغاية للميزانيات العمومية في السنوات المقبلة. كما إن الركود الناتج عن شحّ القروض الائتمانية سوف يزيد من تفاقم الأوضاع بما يسبّبه من انخفاض في الإيرادات من الضرائب على حكومات البلدان. وسوف تستبعد هذه العوامل أيّ احتمال في ازدياد المساهمات لصالح الجهود الإنمائية الدولية في المستقبل القريب؛ بل قد يحدث انخفاض فيها أيضاً. وهذا الوضع التمويلي غير المؤكد لدى الشركاء في التنمية قد يكون له أيضاً عواقب سلبية على الميزانيات البرنامجية المتاحة لأسرة الأمم المتحدة من أجل الأنشطة في مجال الإسكان والتنمية الحضرية.

١٧ – كما أن الأزمة المالية والاقتصادية سوف تؤثّر سلبياً أيضاً في تدفّقات الاستثمارات الخاصة إلى البلدان النامية، والتي ما انفكّت تعتبر عاملاً مساهماً رئيسياً في التنمية الاقتصادية في السنوات الأخيرة. وهذه تشمل التحويلات الشخصية من العاملين في الخارج، والتي أصبحت مصدراً مهماً لرأس المال الاستثماري لدى كثير من البلدان النامية.

١٨ - غير أن أهم العواقب السلبية سوف تتأتّى ممّا يسمَّى اصطلاحاً أزمة "تضييق الائتمان" على فرص الأعمال والعمالة في البلدان النامية. وفي حين أن هذه التأثيرات قد تقع وطأتها على البلدان النامية بفارق من حيث التأخّر الزمني، فإن انكماش النشاط الاقتصادي يكاد يكون حتمياً. وعلاوة على ذلك، فإنه لن يكون لدى أكثر الحكومات سوى موارد مالية محدودة لكي تسخّرها من أجل المبادرة إلى مباشرة خطط للانتعاش الاقتصادي وتنفيذ مجموعة متكاملة من حوافز الأسواق كالتدابير التي اشتُرعت في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية.

١٩ - وتؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى إبطاء معدل النمو أو إلى ركود وإلى فقدان الوظائف وتضييق فرص العمل في كثير من البلدان النامية، وهذا بدوره يعني انخفاض الموارد المالية من القطاع العام التي يمكن استثمارها في الإسكان والبنى التحتية ويعني أيضاً إضعاف قدرات قطاع الأعمال والأفراد في الاستثمار في الإسكان الميسور التكلفة.

جيم - القيود التي تعوق أعمال الوكالات الدولية في مجال تمويل الإسكان والبُنى التحتية

٢٠ - تعود إحدى الأسباب الرئيسية للأزمة المالية الراهنة إلى الممارسة المتّبعة في الإقراض على الرهون العقارية الرئيسية التي لم تكن تول الانتباه اللازم إلى الإجراءات السليمة المرعية بخصوص إصدار القروض وإدارتها. فأدّت عمليات نقل الحافظات المتعدّدة وإعادة تعبئة حافظات القروض إلى غياب عام للمحاسبة على المسؤولية وإلى وضع لم تعد فيه شروط الاتفاقات الأساسية للقروض بيّنة بيسر. وكردّ فعلٍ على تجربة الرهون العقارية المتدنّية المعقّدة، باتت الجهود التي تُبذل لتيسير سبل الحصول على التمويل الإسكاني أمام الشرائح المنخفضة الدخل في المجتمع تواجه نزعة شديدة إلى الشك لدى مجتمع الأعمال. وهذا الموقف قد يعرقل جهود الوكالات الإنمائية الدولية في الدعوة إلى المناصرة واستحداث نماذج على الصعيد العالمي لتمويل مشاريع الإسكان لذوي الدخل المنخفض والبُنى التحتية اللازمة لذلك.

٢١ - ويتعلق تحدّ آخر بأثر الأزمة المالية على القطاع المصرفي الداخلي في البلدان النامية. ومع أن المصارف في أكثر البلدان النامية لم تكن ضالعة في ممارسات المضاربة المالية، فإنها سوف تواجه مع ذلك عواقب تضاؤل السيولة على المستوى العالمي. وتبعاً لذلك، يتبدّى من منظور التمويلات الداخلية المتاحة للتنمية عموماً، وتمويل الإسكان خصوصاً، أن هنالك خطراً في احتمال أن تتسبّب الممارسات المصرفية غير المسؤولة، التي جرت في البلدان المتقدّمة النمو، في جعل المصارف في البلدان النامية مفرطة في الحذر بشأن تقديم الخدمات المالية للطبقات المنخفضة الدخل.

دال - الفرص الناشئة عن الأزمة الراهنة أمام تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة في البلدان النامية

٢٢ - خارج نطاق المؤثّرات السلبية المنبثقة عن الأزمة الراهنة، هنالك أيضاً عدّة عوامل ترتبط بالإسكان والبُنى التحتية في البلدان النامية، تتيح فرصاً سانحة لتيسير سبل الحصول على التمويل السكني خصوصاً، وللأنشطة المعنية بتوليد الدخل والحدّ من الفقر عموماً في البلدان النامية.

٢٣ - أولاً، بصرف النظر عن السلوك الذي ينـــزع إلى المضاربة المالية الملحوظ في السنوات الأخيرة في البلدان المتقدّمة النمو، سوف تظلّ الاستثمارات في الإسكان وما يتصل به من البُنى التحتية محرّكاً رئيسياً للنمو الاقتصادي وعنصراً مهماً يتيح للأفراد بناء ثروة سكنية للأسرة المعيشية. وبالنظر إلى العجز الكبير في السكن الجيد النوعية الميسور التكلفة والبُنى التحتية الأساسية من أجل أجزاء كبيرة من المجتمع، سوف يكون للاستثمارات في هذا القطاع آثار مضاعفة ذات درجة عالية في البلدان النامية.

٢٤ - ثانياً، تبيّن تجربة التمويل بالقروض البالغة الصغر وكذلك معدّلات السداد المرتفعة لدى صغار المقترضين أن القطاع الاقتصادي غير الرسمي في البلدان النامية قد برهن على أنه أكثر استقراراً وأقل قابلية للتعرّض للصدمات الاقتصادية من القطاع المالي الرسمي في الغرب.

٢٥ - وأما فيما يخصّ القطاع المصرفي الرسمي في البلدان النامية، فإن الأزمة الراهنة في القطاع المالي تؤكّد الحاجة إلى تنظيم رقابي سليم للقطاع المصرفي وشفافية تامة بشأن المخاطر التي ينطوي عليها الإقراض والاستثمار. وتبيّن أيضاً أن من الضروري إنشاء نظم قادرة على أداء وظيفتها في إسداء المشورة للمستهلكين وتثقيفهم بخصوص الخدمات المالية. وتبعاً لذلك، فإن الأزمة الراهنة تؤكّد ضرورة الجهود الرامية إلى إنشاء نظم تمويل فعّالة لإقامة المستوطنات البشرية، وخصوصاً من خلال تحسين سبل الحصول على التمويل من أجل توفير الإسكان والبُنى التحتية لصالح فقراء المناطق الحضرية.

٢٦ - ومن ثم فإن تعبئة الموارد الداخلية الخصوصية في البلدان النامية وكذلك الجهود الرامية إلى استحداث أُطر سليمة للسياسات العامة، والتي أصبحت مكوّنات رئيسية في استراتيجية موئل الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة، سوف تظلّ مهمة رئيسية منوطة به وسوف تتطلّب تمويلاً متواصلاً. وفي الوقت نفسه، فإن الأزمة الراهنة تستدعي بلوغ مستوى أعلى في التمحيص الدقيق والمساءلة في تطوير مشاريع الإسكان لذوي الدخل المنخفض ونواتج التمويل، وهو أمر جدير بالترحيب به جداً بالفعل لأن من شأنه أن يسوّغ النهج التفصيلي اللازم اتّباعه بخصوص المشاريع المعنية بسكان الأحياء الفقيرة.

رابعاً - تطوير الاستجابات في إطار السياسات العامة لمواجهة التحدّيات العالمية الراهنة

ألف - تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة لذلك في سياق التنمية المستدامة

٢٧ - الجهود الرامية إلى الترويج للإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة لذلك يجب أن تتركّز في سياق الجهود الأوسع نطاقاً المبذولة للترويج لمفهوم النمو الحضري المستدام. وعلى غرار بعض المجالات الأخرى في السياسة العامة الحضرية، لا بدّ للسياسة بشأن الإسكان الميسور التكلفة من أن تضع في الحسبان الاعتبارات الثلاثة التالية:

(أ) في السياق الاجتماعي للتنمية الحضرية المستدامة، يسهم توفير خيارات الإسكان الميسور التكلفة في بناء مدن جامعة لا إقصاء فيها. وهذا يعني في الممارسة العملية تيسير المساواة في السبل المتاحة لجميع المواطنين في المناطق الحضرية للحصول على الأراضي والسلع الأساسية والخدمات الاجتماعية، بما في ذلك المأوى والمياه والمرافق الصحية والطاقة (اللازمة للإضاءة والطبخ) والتعليم؛

(ب) بناء مدن مستدامة اقتصادياً يعني إقامة بُنى تنظيمية تضمن استمرارية القدرات المالية لإدارات المدن ومنشآت الأعمال والسكان في المناطق الحضرية لآجال طويلة. وبالنسبة إلى الحكومات المحلية، يتطلّب تحقيق هذه الصلاحية للبقاء الإدارةَ السليمة لعملياتها المالية بغية صون قدرتها على إنجاز المهمة الأساسية في تقديم الخدمات ومرافق البُنى التحتية المحلية اللازمة. وأما على النطاق الأوسع، فإن الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي سوف يكون لزاماً عليها أن تعمل على تمكين وتعزيز القيام بالأنشطة الاقتصادية من جانب منشآت الأعمال والسكان ممّا يمكّنها من الاعتماد على الذات؛

(ج) من الناحية البيئية، فإن السياسات العامة بشأن النمو الحضري المستدام من شأنها أن تهدف أولاً إلى إنشاء أنماط حضرية وتنظيم الحيّز المكاني على نحو يحدّ من التأثير البيئي ومن استهلاك الطاقة في المستوطنات البشرية. ومن الأنشطة ذات الأهمية الخصوصية في هذا الصدد وضع سياسات عامة بشأن النقل والترويج لاستعمال وسائل النقل غير الآلية ووسائل العبور العمومية بغية تشجيع مستعملي السيارات الشخصية على التحوّل إلى هذه الوسائل في النقل التي هي أكثر ملاءمة للبيئة. ومن العناصر الهامة الأخرى التخطيط الإقليمي الذي يقلّل من الحاجة إلى التنقّل ذهاباً وإياباً بوسائل المواصلات. وعند النظر في نوعية البُنى المادية الفردية، لا بدّ من الترويج لتكنولوجيات وأساليب التشييد والبناء المحسّنة التي تقلّل من استهلاك الطاقة في منشآت المباني والتدفئة والتبريد. كما إن أكثر تدابير الادّخار في الطاقة ينطوي أيضاً على نتائج إيجابية، ويقدّم منافع اجتماعية واقتصادية مباشرة.

باء – استجابات موئل الأمم المتحدة في سياق الترويج للإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة في البلدان النامية

٢٨ – من منظور موئل الأمم المتحدة، لا يُرى أن الأزمة المالية الراهنة من شأنها أن تلقي بظلال الشك على قيمة الجهود الرامية إلى توسيع نطاق سبل الحصول على الخدمات المالية لصالح الفقراء في البلدان النامية، بل إنها تبرز الحاجة إلى الالتزام بأعمال تجمع بين العناية بالسياسة العامة وأنشطة الدعوة إلى المناصرة مع توفير المساعدة التقنية ورؤوس الأموال الحافزة من أجل المشاريع الإيضاحية، بالتعاون في العمل مع المجتمعات المحلية. كما إن الحرص على توسيع الجهود أمر ضروري لمنظمات مثل موئل الأمم المتحدة بغية ضمان الحفاظ على تدفّق الاستثمارات إلى قطاع الإسكان، لكي يتسنّى الاستمرار في تحسين الأحوال المعيشية للفقراء.

٢٩ – وسوف تشمل جهود موئل الأمم المتحدة في المستقبل الحرص على الاعتماد على تجارب الأطراف الأخرى من أصحاب المصلحة، مثل صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وفريق مستشاري الأمم المتحدة المعني بالقطاعات المالية الجامعة، والتي قُدِّمت عروض بيانيّة عنها خلال مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري، الذي عُقد في الدوحة في الفترة بين تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. واتّساقاً مع الجهود الماضية والحالية، سوف ينصبُّ التركيز على المجالات الرئيسية التالية:

(أ) البيان الإيضاحي للإجراءات السليمة من خلال الخبرة المكتسبة من الأنشطة التجريبية في تقديم التمويل اللازم لمشاريع الإسكان والبُنى التحتية، ممّا يتميّز بسمات تمثّل ثقافة ائتمانية داخلية قوية وتطبيق الأسلوب المسمّى الفصل الوظيفي لكي يتسنّى الاستقلال في اتخاذ قرارات الإقراض. ومن شأن تلك الإجراءات أن تؤدّي إلى القيام بمشاريع تنموية تتماشى مع أفضل الممارسات الدولية المتّبعة في العمل المصرفي والتنفيذ التقني؛

(ب) الاضطلاع بالعمل المعياري في البلدان الشريكة فيما يهدف إلى إقرار أُطر للسياسات العامة تُفضي إلى استثمارات من القطاعين العام والخاص في مشاريع الإسكان والبُنى التحتية؛

(ج) الدعوة إلى المناصرة والحوار على الصعيد العالمي.

٣٠ - وهذه الجهود تستند إلى المبادئ التالية:

(أ) السياسة العامة على الصعيد الوطني، وحشد رؤوس الأموال الداخلية من القطاعين العام والخاص بغية دفع مسار تمويل مشاريع الإسكان والبُنى التحتية، من خلال إقامة الروابط بين أنشطة تمويل الإسكان الميسور التكلفة في القطاع العام وأعمال تطوير وتمويل الإسكان الميسور التكلفة في القطاع الخاص، هي عناصر مهمة وينبغي تأكيدها؛

(ب) ينبغي الجمع بين الأنشطة المعنية بالسياسة العامة والدعوة إلى المناصرة وبين توفير رأس المال الحافز، أيْ رأس المال المقرَض لمؤسسات التمويل المحلية والإقليمية، التي بدورها تقرضه للمشاريع الإيضاحية الإرشادية التي تُنفَّذ من خلال التفاعل الوثيق مع المجتمعات المحلية وبالمساعدات التقنية التكميلية؛

(ج) ينبغي أن يشمل التركيز مبادرات المشاريع المشتركة الصغيرة النطاق المخصّصة للارتقاء بمستوى الأحياء الفقيرة في إطار المجتمعات المحلية وتمويل التنمية الحضرية، التي تُنفَّذ في سياق برامج العمل وتمويل الإسكان الميسور التكلفة التي يضطلع بها الشركاء الدوليون والمصارف الإنمائية الإقليمية؛

(د) ينبغي إدماج الإجراءات السليمة في المسار العملي الرئيسي لعمليات تمويل مشاريع الإسكان والبُنى التحتية.

٣١ - إن إدماج الإجراءات السليمة ضمن مسار العمل الرئيسي في المشاريع الإيضاحية والأنشطة التجريبية في مجال تمويل الإسكان، هو عمل جار الاضطلاع به في سياق نشاط مرفق ترقية الأحياء الفقيرة التابع لموئل الأمم المتحدة، استناداً إلى قرار مجلس الإدارة ١١/٢٠ (تدعيم مرفق ترقية الأحياء الفقيرة التابع لمؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية). كما إن موئل الأمم المتحدة يقوم أيضاً باختبار العمليات التجريبية بتوفير رؤوس الأموال الأولية القابلة للاسترداد وغيرها من عمليات التمويل الابتكارية، وذلك وفقاً لقرار مجلس الإدارة ١٠/٢١ عن تعزيز مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية: آليات مالية تجريبية من أجل الإسكان والبنية التحتية لصالح الفقراء.

٣٢ - الهدف المحوري المنشود من مرفق ترقية الأحياء الفقيرة هو العمل مع المؤسسات المالية الداخلية ومنظمات المجتمعات المحلية على حشد رأس المال الأهلي المحلي من أجل أنشطة الارتقاء بمستوى الأحياء الفقيرة وإنشاء البُنى التحتية ذات الصلة بذلك، من خلال مزيد من المِنَح المالية وبناء القدرات وتوفير المساعدات التقنية لصالح المجتمعات المحلية والبلديات الحضَرية الفقيرة. وأما الهدف المنشود من اختبار عمليات توفير رؤوس الأموال الأولية القابلة للاسترداد وغيرها من آليات التمويل الابتكارية فهو القيام باختبارات صغيرة النطاق لعمليات القروض التجريبية وسائر الآليات الابتكارية من أجل تيسير سبل الحصول على التمويل اللازم للسكن، وتعزيز القدرة المؤسسية، بغية رفع مستوى مساهمات المجتمعات المحلية والسلطات المحلية والقطاع الخاص والحكومات والمؤسسات المالية الدولية. وهاتان المبادرتان تُنفَّذان بتعاون وثيق مع الجهات الفاعلة الإنمائية الدولية القائمة في مجال تمويل الإسكان.

٣٣ - لكنْ بما أن توفير الخدمات المالية للفئات الفقيرة يمكن أن يكون تعهّداً محفوفاً بالمخاطر من منظور الممارسة المصرفية المتّبعة تقليدياً، فإن موئل الأمم المتحدة يتطلّب تحليلاً سليماً وشفافية فيما يتعلق بالمخاطر المشمولة. وهذا يمكّن من اتخاذ قرارات سليمة وعن دراية، فيما يخدم مصلحة كلٍ من المقرِض والمقترض معاً. كما إن الاعتماد على حصافة هيئات المجتمعات المحلية غير الرسمية في استحداث الحلول القابلة للاستدامة من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة بها، سوف يكون عنصراً رئيسياً في هذا المسعى. وقد أظهرت التجربة حتى الآن أن الأنشطة السابقة للاستثمار عامل محوري في تطوير النواتج والمشاريع الصحيحة من أجل السكان ذوي الدخل المنخفض. ومن العناصر المهمة أيضاً الجمع بين توفير القروض والمساعدة التقنية وبناء القدرات، وتطبيق إجراءات سليمة، وتوخّي الحذر الواجب في اختيار المقترضين والشركاء في التنفيذ.

٣٤ - وقد طلبت الجمعية العامة، في القرار ٢٢١/٦٣، إلى موئل الأمم المتحدة أن يعمل، ضمن إطار عملياته التجريبية الخاصة بتوفير رؤوس الأموال الأولية القابلة للاسترداد من أجل تمويل مشاريع الإسكان، وبتعاون وثيق مع المؤسسات المالية الدولية والإقليمية، على توثيق وتعميم الدروس المستخلَصة، على أن يضع في اعتباره أحكام القرار ١٠/٢١ الصادر عن مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة، وعلى أن يضع في الحسبان أيضاً أزمة تمويل الإسكان الطارئة حديثاً، وكذلك سائر العوامل ذات الصلة بالموضوع.

٣٥ - وعلى ضوء قرار الجمعية العامة المشار إليه أعلاه، قد تكون واحدة من الاستجابات الممكنة في مواجهة الأزمة الراهنة السعي إلى إنشاء شبكة عالمية من خبراء تمويل مشاريع الإسكان والبُنى التحتية، واستحداث قاعدة بيانات على الإنترنت لتوثيق وتبادل الخبرات عن النماذج الابتكارية في تمويل مشاريع الإسكان لذوي الدخل المنخفض والبُنى التحتية اللازمة، المطبّقة لدى موئل الأمم المتحدة وغيره من المنظمات في جميع أنحاء العالم.

جيم – العمل المعياري في البلدان الشريكة من أجل إنشاء أُطر للسياسات العامة مؤاتية للإسكان الميسور التكلفة

٣٦ – فيما يتجاوز نطاق الأنشطة التنفيذية في مجال تمويل مشاريع الإسكان وخدمات البُنى التحتية اللازمة، سوف يواصل موئل الأمم المتحدة العمل بالتعاون مع سائر المنظمات العالمية والحكومات الشريكة والقطاع الخاص على وضع أُطر للسياسة العامة تكون مؤاتية للاستثمار في مشاريع الإسكان الميسور التكلفة، وعلى تطبيق آليات ابتكارية لتمويل المشاريع السكنية للمواطنين من ذوي الدخل المنخفض. ومن الأسئلة الرئيسية في هذا الصدد، على الخصوص: كيف تستطيع البلدان النامية أن تشجّع على توسيع نطاق القطاع المصرفي ومدى وصوله إلى الفقراء في مجال تمويل الإسكان، مع الحرص أيضاً على اجتناب الممارسات السلبية وغير المسؤولة التي ظهرت في البلدان الغربية. كما أن من المجالات الاستراتيجية الأخرى تقديم المساعدة إلى البلدان الشريكة في استحداث حوافز عمومية ذات كفاءة تشجيعاً للقطاع الخاص على القيام باستثمارات في ميدان الإسكان والبنية التحتية اللازمة (قرار مجلس الإدارة ٢١/٧).

٣٧ – وقد أعادت الجمعية العامة التأكيد، في قرارها ٦٣/٢٢١، على الحاجة إلى الاضطلاع بهذه الأنشطة. فقد دعا القرار موئل الأمم المتحدة إلى تعزيز جهوده في تنسيق وتنفيذ أنشطته المعيارية والتنفيذية من خلال تعزيز إطار العمل المعياري والتنفيذي، المبيّن على نحو موسَّع في الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل، بغية تدعيم أنشطته المعيارية، كما دعا جميع البلدان التي يؤهّلها وضعها للقيام بذلك أن تدعم أنشطة موئل الأمم المتحدة في هذا الصدد.

دال – الدعوة إلى المناصرة العالمية بشأن الحوار وإعداد مجموعات متكاملة من التدابير اللازمة للإنعاش الاقتصادي مع التركيز على الاستثمارات في مجال الإسكان وخدمات البنية التحتية

٣٨ – ثالث التدابير الرئيسية لدى موئل الأمم المتحدة في مواجهة الأزمة المالية يُعنى بالدعوة إلى المناصرة والحوار على الصعيد العالمي. وفي الدورة الرابعة الحديثة العهد للمنتدى الحضري العالمي، التي عُقدت في نانجينغ، الصين، بدأ موئل الأمم المتحدة بتيسير إجراء حوار مع أصحاب المصلحة الرئيسيين حول تأثير الأزمة المالية، بعقد جلسة خاصة بشأن تمويل الإسكان والسياسات العامة والنظم الوطنية في هذا الخصوص. واستناداً إلى التجربة الحديثة العهد التي قام بها بنك تايلند المركزي، خلصت تلك الجلسة إلى أن توافر المعلومات الآنيّة والشفّافة عن البيئة المالية يساعد على ضمان استقرار الأسواق الداخلية. والنموذج المقدّم يصلح لاستخدامه كتصميم أولي لشبكة من الاختصاصيين الممارسين في مجال تمويل السكن الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة.

٣٩ – وبناءً على خلفية النقاش الجاري على الصعيد العالمي حول وضع قواعد واتفاقات دولية جديدة بشأن الأسواق المالية، سوف يدعو موئل الأمم المتحدة البنكَ الدولي وصندوقَ النقد الدولي إلى اجتماعات تعقدها في المستقبل هيئات مثل مجلس الإدارة للمشاركة في الحوار حول التبعات التي ينطوي

عليها تصميم بنية مالية دولية جديدة بشأن تمويل مشاريع الإسكان والبُنى التحتية اللازمة في البلدان النامية، والتشديد على أهمية هذا القطاع.

٤٠ - وفي سياق أسرة الأمم المتحدة، سوف ينشط موئل الأمم المتحدة أيضاً في الترويج على الصعيد الدولي لضمان جعل مجموعات تدابير الإنقاذ المالي المتكاملة اللازمة للمصارف وسائر المؤسسات المالية شاملة لآليات كفالة أو غيرها من آليات الدعم للبلدان النامية، إذا ما طرأت حاجة إلى توفير مثل هذا الدعم. وفي حين أن البلدان المتقدّمة النمو تعكف حالياً على إعداد مجموعات متكاملة من برامج الإنعاش الاقتصادي تتضمّن تركيزاً شديداً على البُنى التحتية العمومية، ليس هنالك خطط من هذا القبيل جار إعدادها فيما يخصّ البلدان النامية، مع أن الضرورة تقتضي النظر في ذلك على قدم المساواة. وسوف يشجّع موئل الأمم المتحدة كلاً من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على المبادرة إلى إعداد مثل هذه البرامج، وعلى تأكيد ضرورة حشد الاستثمارات في مجال مشاريع الإسكان والبُنى التحتية.

خامساً – أسئلة للنقاش حول تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة

٤١ - يمكن أن ينظر مجلس الإدارة في عدد من الأسئلة كوسيلة لتأطير النقاش حول مظاهر تأثير الأزمة المالية في مجال تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة. ويمكن أن تساعد تلك الأسئلة على إرساء أرضية مشتركة بشأن أهمية التجارب الماضية في مشاريع توفير السكن الميسور التكلفة، فتكون مصدر إلهام للنقاش حول إجراءات العمل وتدابير الاستجابة في إطار السياسات العامة، التي يمكن اتخاذها لمواجهة التحدّيات الراهنة. ومن خلال وضع هذا الرأي في الاعتبار، لعلّ مجلس الإدارة يرغب في النظر في الأسئلة التالية:

(أ) كيف نواصل عملنا في تطوير وتعميم منهجيات لتمويل المساكن الميسورة التكلفة وخدمات البنية التحتية للأحياء السكنية؟

(ب) على افتراض أن مخطّطات تمويل الإسكان التي يتولّى إدارتها المجتمع المحلي تؤدّي عملها بنجاح، وأن مخطّطات الادّخار هي الركن الوطيد لتمويل السكن الميسور التكلفة، ولكنها تتطلّب فهماً وتسهيلاً على نحو أفضل من جانب الحكومات إذا ما أُريد رفع مستواها، فكيف يمكن إدماج هذه المبادرات في صلب السياسات العامة بشأن تمويل الإسكان لصالح الفقراء؟

(ج) على اعتبار أنه ليس ثمة من حل وحيد في هذا الخصوص، وأن الظروف المحلية المحيطة هي التي تحدّد بقدر كبير متغيّرات خطط الأعمال المتاحة للتمويل، فكيف يمكن إدماج المعايير والممارسات العالمية المتّبعة بشأن توخّي العناية الواجبة والشفافية والمساءلة في المسار الرئيسي للعمل على المستويين الوطني والمحلي؟

(د) إذا ما كانت أزمة تقييد الائتمان العالمية ناتجة عن فقدان الثقة في الممارسات المتّبعة في الإقراض، فيما يخصّ الإسكان في المقام الأول ثمّ فيما هو عام، فكيف نحدّد هذه الثقة، على افتراض أن

بناء الثقة هو الخطوة الأولى في السير في مخطّطات تمويل بناء المساكن، وأن هنالك حاجة إلى إطار تنظيم رقابي سليم من أجل بناء الثقة وصونها؟

(هـ) هل يمكن بناء الثقة المتجدّدة صعوداً إلى أعلى المسار على مستوى البلديات ثم المقاطعات ثم المستوى الوطني، ومن ثَم الإسهام بذلك في معالجة أزمة تقييد الائتمان العالمي كوسيلة في بناء الثقة عموماً؟

(و) لا توجد حالياً شبكة لتبادل المعارف والمعلومات عن تمويل المساكن الميسورة التكلفة وخدمات البُنى التحتية اللازمة للأحياء السكنية. فمن ينبغي له تدارك هذا النقص، وماذا يستطيع موئل الأمم المتحدة أن يفعله للمساعدة في ذلك؟

سادساً – التحدّيات والفرص الناشئة عن تغيّر المناخ فيما يخصّ تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة

ألف – وطأة تأثير تغيّر المناخ على الترويج لتوفير التمويل للإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة

٤٢ – تواجه المدن حالياً مشاكل شتّى من جرّاء تغيّر المناخ، بما في ذلك الكوارث الطبيعية كالجفاف والفيضان. وإن ما نسبته تسعون في المائة من الكوارث له صلة الآن بالأحوال الجوية. وهذه الظاهرة تستحثّ الناس على الهجرة، التي تصبح هي الأخرى عاملاً يسهم في انبثاق أحياء الفقر المدقع في المناطق الحضرية. وعلاوة على ذلك، أخذ القلق يتعاظم بشأن ما ينطوي عليه تغيّر المناخ من تبعات على الأمن البشري وتوافر الغذاء والماء. غير أن التحدّيات الناشئة ليست هي نتيجة للأخطار الطبيعية فحسبُ؛ إذ إنها تنبثق أيضاً من القصور في الإدارة الحضرية، وعدم كفاءة التخطيط والعمران، وانعدام التنظيم الرقابي للكثافة السكانية، والاستغلال الفادح للبيئات المحلية، وعدم كفاية البُنى التحتية والخدمات اللازمة.

٤٣ – وإن تزايد عدد الكوارث الطبيعية وتغيّر الأنماط المناخية الإقليمية ظاهرتان تتطلّبان مجموعة واسعة التنوّع من تدابير التلاؤم مع التغيّرات والتخفيف من تأثيرها. ذلك أن التكاليف التي تكبّدها الكوارث للمستوطنات البشرية والناس والممتلكات مشهودة بأدلّتها وفورّية بتأثيرها، كما أن الفقراء والمستضعفين في البلدان النامية هم أشدّ الناس إصابة من جرّائها. وهذا الوضع يتطلّب أسلوباً جديداً في التفكير بشأن المساعدات الإنسانية، مع التركيز على ما يُسمَّى اصطلاحاً "إعادة البناء على نحو أفضل ممّا كان"، أو التقليل من الاحتمالات التي تسبّب وقوع الأضرار على المساكن والبُنى التحتية من جرّاء حدوث أي كارثة جديدة. ولسوف تحتاج المساكن والبُنى التحتية القائمة حالياً إلى تعديلات واسعة النطاق لأن فقراء الحواضر، وخصوصاً الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، سوف يتضرّرون على أشدّ نحو بالتبعات السلبية التي ينطوي عليها تغيّر المناخ والتكاليف الاجتماعية التي تترتّب على ذلك.

٤٤ – كما أن غزارة هطول الأمطار، الموسمية في كثير من الأحيان، يمكن أن تسهم في وقوع الفيضانات وفي إجهاد شبكات مجاري الصرف؛ ممّا يمكن أن يسبّب ازدياداً في تكاليف الخدمات الصحية في المدن من جرّاء توسّع نطاق انتشار أمراض كالهيضة (الكوليرا)، التي تتفاقم أخطارها بخاصة في المناطق ذات الكثافة السكانية الشديدة. وفي الوقت نفسه، يؤدّي طول فترات هطول الأمطار إلى

زيادة مخاطر احتمال وقوع الانهيالات الأرضية والفيضانات، التي تدمّر البُنى التحتية والمباني، ممّا تترتّب عليه تبعات ضخمة في التكاليف.

٤٥ - ولذلك فإن وطأة تأثير تغيّر المناخ في الأجل المتوسط والطويل على المدن، وما يقترن بذلك من تكاليف تتكبّدها التنمية الحضرية، هي وطأة بعيدة المدى. وإنْ التدابير التخفيفية وتدابير التكيف باهظة التكلفة في الأجل القصير، عند مقارنتها بتكاليف عدم اتخاذ إجراء، لكنّ التكلفة المالية والإنسانية التي تترتّب على الإهمال سوف تكون أعلى بدرجة أشدّ. ومع أن بعض الكوارث قدَر لا يمكن اجتنابه، فإن من الممكن التقليل من تكلفة الكوارث في المستقبل باتّباع الأسلوب الصحيح في مقاربة قضية تطوير التخطيط الحضري والإسكاني. بيد أن الجهود الرامية إلى التصدّي لأسباب تغيّر المناخ، ضمن منظور أوسع نطاقاً لهذه الظاهرة، إنما تتطلّب استثمار موارد ضخمة في التنمية الحضرية وفي قطاع الإسكان، وذلك لأن المدن بأجمعها تعتبر عاملاً رئيسياً يسهم في مصادر توليد غازات الاحتباس الحراري. وسوف تكون هذه الاستثمارات ضرورية، على سبيل المثال، من أجل إنشاء مبان وبُنى تحتية للنقل العمومي أكثر كفاءة في استهلاك الطاقة، مع الحرص على تحسين التخطيط الحضري، بغية مواجهة التحدّيات الناشئة واغتنام الفرص المتاحة من خلال تطوير المستوطنات البشرية في القرن الحادي والعشرين.

باء - استجابات موئل الأمم المتحدة بشأن السياسات العامة

٤٦ - بات يزداد التسليم بأن المدن تقوم بدور بالغ الدلالة في كونها عاملاً يسهم في ظاهرة تغيّر المناخ وكذلك في التصدّي لهذه الظاهرة. وعلى ضوء هذا التسليم، نصّت الجمعية العامة في قرارها ٢٢١/٦٣ على ما يلي:

إن الجمعية العامة،

[...]

تشجّع الحكومات على ترويج مبادئ وممارسات التحضّر المستدام وعلى تعزيز دور ومساهمة سلطاتها المحلية في تطبيق تلك المبادئ والممارسات، بغية تحسين ظروف معيشة سكان الحضر المستضعفين، بمن فيهم سكان الأحياء الفقيرة والحضريون الفقراء، وكمساهمة مهمة من جانبها في التخفيف من أسباب تغيّر المناخ والتكيّف مع آثار تغيّر المناخ والحدّ من المخاطر وأوجه الضعف في عالم آخذ في التحضّر بسرعة، بما في ذلك المستوطنات البشرية الموجودة في النظم الإيكولوجية الهشّة، وتدعو الجهات المانحة الدولية إلى دعم جهود البلدان النامية في هذا الصدد.

٤٧ - من خلال مبادرة موئل الأمم المتحدة الخاصة بالمدن في سياق تغيّر المناخ، يسهم الموئل في تعزيز قدرة الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي على التكيف مع المخاطر المقترنة بظاهرة تغيّر المناخ وكذلك على التخفيف منها. وتشمل استجابات موئل الأمم المتحدة بشأن السياسات العامة الاضطلاع بدراسة تحليلية للسياسات العامة من خلال تقييم ظاهرة تغيّر المناخ على الصعيد الوطني

وعلى صعيد المدن؛ واستحداث أدوات في إطار السياسة العامة بشأن المدن؛ والترويج للتشارك في الأبحاث والمعارف؛ وتوفير الدعم للمدن في ترجمة السياسات العامة إلى استراتيجيات وإجراءات عمل؛ وتقييم مواد البناء ذات الكفاءة في استهلاك الطاقة؛ وتحديد آليات تمويل ممكنة ووسائل إيضاحية للتأمين الصغير النطاق جداً.

٤٨ - ويواصل موئل الأمم المتحدة العملَ مع سائر الهيئات في منظومة الأمم المتحدة على تبيان المخاطر التي تواجه المدن، وتسليط الضوء على أفضل الممارسات المتّبعة بشأن التخفيف من الكوارث ومنع وقوعها. وتماشياً مع إطار إجراءات العمل بشأن تغيّر المناخ الذي وضعه مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة، يسلّم موئل الأمم المتحدة بالحاجة إلى بناء القدرات في البلدان النامية على تقييم التدفّقات الاستثمارية والمالية الموجّهة نحو التصدّي لتغيّر المناخ؛ ومساعدة البلدان النامية المعرّضة لسرعة التأثّر بتغيّر المناخ على تصميم استراتيجيات أفضل بشأن التلاؤم والتكيّف مع هذه الظاهرة، وعلى فهم التكاليف التي تنطوي عليها؛ وتقديم المساعدة إلى البلدان النامية على رفع مستوى التمويل الخاص بالكربون من أجل تنمية مصادر الطاقة النظيفة وتطبيق الممارسات المتّبعة في استخدام الأراضي المستدام؛ والعمل مع البلديات ومنشآت الأعمال على توسيع نطاق الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ ودعم الجهود الرامية إلى تكييف أدوات التأمين وإعادة التأمين المنتَجة الجديدة بحسب الاحتياجات الخاصة بمخاطر تغيّر المناخ. ومن شأن هذه الجهود أن تمضي قُدماً في تعزيز تطوير المنهجيات والأدوات اللازمة لدعم الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي فيما تبذله من جهود في سبيل الحصول على التمويل اللازم لتغيير السياسات العامة على المستويين الدولي والمحلي، وكذلك دعم السلطات المحلية فيما تبذله من جهود على تعزيز مصادر تمويل جديدة من أجل الاستراتيجيات وإجراءات العمل المعنية بتغيّر المناخ. ويسلّم موئل الأمم المتحدة أيضاً بضرورة إدماج التدابير الخاصة بكفاءة استخدام الطاقة في صلب المعايير والقواعد السارية بشأن البناء على الصعيدين الوطني والمحلي.

٤٩ - وهنالك استجابات أخرى بصدد السياسات العامة من شأنها أن تدعم تدابير التلاؤم مع تغيّر المناخ والتخفيف من وطأته على الصعيدين الإقليمي والوطني وعلى صعيد المدن، وكذلك ثغرات ضخمة في المعرفة الحكومية على الصعيدين الوطني والمحلي بشأن تدابير التلاؤم والتخفيف على حدّ سواء، تحتاج إلى سدّها من خلال تمويل المبادرات المعنية ببناء القدرات.

٥٠ - وفي سياق مبادرة الأمم المتحدة "وحدة الأداء"، يدعو موئل الأمم المتحدة إلى مناصرة الاستجابات التالية بشأن عوامل التلاؤم:

(أ) عمليات التقييم المسبق ضرورة لازمة لأنشطة التدخّل من أجل التكيف الفعّال وإجراءات العمل المبكرة، وينبغي القيام بها نمطياً. ولا لزوم لأن تكون باهظة التكلفة. كما إن وسائل السياسة العامة المستندة إلى تقدير الأسعار عامل أساسي في تحقيق النجاح في التصدّي لتغيّر المناخ. والاستثمارات في تحفيز الإسكان والمستوطنات البشرية والبُنى التحتية يمكن تعويضها في غضون سنوات قليلة إذا ما كانت تستند إلى دراسات تقييمية علمية؛

(ب) الآليات المتّبعة منذ عهد طويل، مثل برامج دفع معونات الإغاثة والتأمين الخاصة بالكوارث، تؤثّر في مساندة قدرات التكيف، وينبغي إتاحتها على نطاق أوسع؛

(ج) المدن في المناطق الساحلية تحتاج إلى الحماية من ارتفاع مستويات البحر بواسطة الحواجز الشاطئية، وبخاصة في المناطق الشديدة التعرّض للطوفان أثناء أوقات المدّ، كأراضي الدلتا والمناطق الساحلية. ومع أنه يوجد الكثير من التكنولوجيات وطرائق التمويل من أجل التخفيف من وطأة تغيّر المناخ، فإنها ليست ميسورة التكلفة على الصعيد الدولي وعلى صعيد المدن، ولهذا فهي غير مستخدمة على نحو موسّع؛

(د) المناطق التي تواجه انخفاض منسوب هطول الأمطار عُرضة حتماً لمشاكل مثل شحّ المياه والإجهاد ونقص الأغذية وحرائق الغابات. وإذا ما استُنـــزفت المياه الجوفية، فإن هنالك خطراً في تناقص قدرة الموارد المائية أو نضوبها وتسرّب المياه المالحة في المناطق الساحلية، ممّا يجعل مياه الآبار غير صالحة للشرب أو الريّ. ومن ثمّ تستدعي الحاجة وضع خطط للطوارئ وتحسين نظم الإمداد بالمياه وكذلك ادّخارها؛

(هـ) يحتاج صانعو القرارات على الصعيد الوطني وعلى صعيد المدن إلى معلومات إضافية عن قابلية التعرّض للأخطار في البُنى التحتية الرئيسية، بما في ذلك نظم الطاقة ونظم النقل وشبكات الاتصالات ودِعامات المباني. كما إنهم يحتاجون إلى الدعم من أجل إعداد استراتيجيات التكيف. وينبغي أن يهدف تخطيط البُنى التحتية والمدن إلى الحدّ من ناتج ثاني أُكسيد الكربون. وهذا يشمل الارتقاء بمستوى نظم النقل العمومي والترويج لها وكذلك استحداث الحوافز. والأدوات الرئيسية في هذا الصدد هي مستويات الضرائب والإعانات المالية، إلى جانب العناية باستحداث بُنى تحتية مادية تساعد على تعزيز الكفاءة في معالجة ثاني أُكسيد الكربون. وينبغي التخطيط لنمو المدن بحيث تكون أماكن عمل الناس بالقرب من بيوتهم.

٥١ - كما تشمل الاستجابات الرئيسية في إطار السياسات العامة بشأن عوامل التخفيف من تغيّر المناخ ما يلي:

(أ) سوف يكون لزاماً على المدن أن تشارك في مبادرات التمويل الخاص بالكربون، وآليات الحدّ والمقايضة بالتداول والحوافز الخاصة بالانبعاثات الملوِّثة، ومبادرات الإبلاغ على الصعيد العالمي، حيث يتحرّك العالم صوب الاقتصادات التقييدية للكربون. وتقع على عاتق المدن الكبرى مسؤولية عن التخفيف من تغيّر المناخ والإبلاغ عن جهودها في القيام بذلك؛

(ب) يمكن للمدن أن تسهم مباشرةً في درء تغيّر المناخ بالتقليل من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري واستهلاك الطاقة في المباني، وبخاصة من خلال اللجوء إلى استخدام الوقود الأحفوري في الحرق، واستهلاك الطاقة أثناء الاستعمال والصيانة في المباني، واختيار بدائل مواد البناء وتكنولوجيات التشييد. وينبغي للمدن أن تستحدث حوافز للمواطنين لحثّهم على الادّخار في الطاقة وإدخال وسائل تساعد على كفاءة استخدام الطاقة وتتّسم بملاءمتها للمناخ، من خلال اختيار مواد البناء وتكنولوجيات التشييد السليمة، والعزل السليم في المباني، والترويج لمصادر الطاقة المتجدّدة، ومنها

مثلاً الطاقة الشمسية للإضاءة وتسخين المياه. والدعوة إلى المناصرة التي يقوم بها موئل الأمم المتحدة بشأن التفكير الإنمائي على المدى الطويل أصبحت مدمجةً في الاستجابات ذات النـــزعة الإنسانية لضمان جعل التخفيف من تغيّر المناخ جزءاً من الاستجابة لحالات الطوارئ الخاصة بالمآوى.

جيم – الفرص المتاحة لتدارك شدة تأثير تغيّر المناخ على تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة

٥٢ – إن منع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري من خلال الاستثمارات في البُنى التحتية والعزل في المباني عملية باهظة التكاليف. ولذلك فقد تكون الحكومات، على الصعيد الوطني وكذلك على الصعيد المحلي، راغبة عن الإنفاق على التدابير التي تعتبر طويلة الأجل وضئيلة الظهور من حيث تأثيرها، مقارنةً بالمشاريع التي هي أكثر ظهوراً وتأثيراً مباشراً. وينبغي من ثَمّ إتاحة التمويل اللازم لدعم الحكومات على الصعيد الوطني وعلى صعيد المدن في البلدان النامية من أجل تعزيز تعبئة التمويل الخاص بالكربون بغية تنمية الطاقة واتّباع الممارسات الجيدة في استخدام الأراضي على نحو مستدام. وتهدف التدابير من هذا القبيل إلى الحدّ من غازات الاحتباس الحراري وهدر الطاقة في المدن، ممّا يساعد على مكافحة تغيّر المناخ. ويمكن أيضاً أن يأتي التمويل اللازم لمثل هذه التدابير من مصارف القطاع الخاص والهيئات العاملة في البناء والإنشاءات، على أساس تجاري. ولذلك، فإنه إلى جانب التطرّق إلى التحدّيات الناشئة عن وطأة تأثير تغيّر المناخ على تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة، يتعرّض النقاش الجاري حالياً على الصعيد العالمي إلى الفرص المتاحة للعمل الذي يضطلع به موئل الأمم المتحدة وغيره من المنظمات في معالجة هذه القضية.

٥٣ – وينبغي النظر بعين الاعتبار إلى الأساليب الابتكارية في استخدام مواد البناء وتكنولوجيات التشييد التي تتّسم بانخفاض تكلفتها وبكفاءتها في الحدّ من انبعاثات ثاني أُكسيد الكربون، ومن ذلك مثلاً مواد البناء الطبيعية المحلية وطرائق البناء التي تُعنى بتثبيت استقرار صخور التربة، وذلك بغية جعل الخيارات 'الخضراء' أيسرَ تكلفةً. وبالإجمال، ينبغي إن تُعنى الاستثمارات بتعزيز التعاون في العمل مع البلديات ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة وسائر أصحاب المصلحة المحليين، وكذلك بالترويج للاضطلاع بالتعهّدات والنـــزعة التنافسية ضمن المدن التي تعزّز الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٥٤ – يمكن أيضاً تطبيق النظم المستجدّة الخاصة بتحويل ائتمانات مخصّصات الكربون في القطاع الحضري من أجل دعم الاستثمارات في ادّخار الطاقة في المباني والبُنى التحتية المحلية. وفي حين أن التدابير من هذا القبيل يمكن أن تستهدف تدارك التأخّر المتراكم في كثير من البلدان النامية، فإنها يمكن أن تُستخدم أيضاً في دعم الاستثمارات الضرورية في هذا الصدد في البلدان المتقدّمة النمو. ولذلك فإن طريقة تحويلات ائتمانات الكربون يمكن تطويرها لتصبح مصدرَ تمويلٍ عالمياً للتدابير التي تحدّ من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في القطاع الحضري. ومن الأمثلة على ذلك الاعتمادات المالية لأجل تحسين المباني الحالية بحيث يتسنّى الحدّ من الطلب على الطاقة لأغراض الإضاءة والتبريد والتسخين، والأخذ بخيارات نقل جديدة، كالسكك الحديدية الخفيفة أو الشبكات الواسعة لممرّات

الدرّاجات، أو إنشاء نظم للحفاظ على المياه، ممّا يؤدّي إلى تخفيض تكاليف العمليات اللازمة لمرافق المنتفعات، وكذلك إلى تخفيض مصروفات المستهلكين.

٥٥ - وإن إجراء نقاش حول التأثيرات المالية التي يفرزها تغيّر المناخ يمكن أن يؤدّي أيضاً إلى الترويج لحلول، لا تتطلّب موارد ضخمة بل تغييراً في أنماط السلوك والممارسات المتّبعة في إطار السياسات العامة. ومن الأمثلة المخصوصة على ذلك تطبيق عمليات ونماذج أكثر كفاءة في تشييد المباني والبُنى التحتية وصيانتها. وعلى صعيد المدن، فإن الخيارات المحتملة تتجسّد في أنماط في التنمية الحضرية أكثر إحكاماً وكثافةً، تساعد على التقليل من الحاجة إلى التنقّل بالمواصلات وإلى استهلاك المزيد من الطاقة في المباني، وذلك على سبيل المثال من خلال اللجوء إلى تطبيق تصاميم المساكن المنسّقة في وحدات على صفوف بدلاً من المساكن المنفصلة بعضها عن بعض.

٥٦ - وإلى جانب تحسين نوعية الحياة في المناطق الحضرية، فإن تخطيط المدن الذي يُعنى بكفاءة البُنى التحتية وملاءمتها للبيئة من شأنه أن يسهم أيضاً في تعزيز السمة التنافسية بين المدن وكذلك مقدرتها على التصدّي لمشاكل تنامي الكثافة السكانية واختناقات حركة المرور، من جرّاء ازدياد عدد السكان وازدياد عدد السيارات أيضاً. ذلك أن كل ساعة يقضيها المقيمون في المدن على الطرق عند انسداد حركة المرور لا تقتصر على ما تسبّبه من آثار بيئية سلبية، بل تعني أيضاً هدراً للوقت اللازم للنشاط الاقتصادي، وخسارة في الموارد الشخصية، وتضاؤلاً في نوعية الحياة. وفي الوقت نفسه، فإن آليات التنمية النظيفة والعناية باخضرار المستوطنات البشرية وبُناها التحتية، يمكن أن يكونا عاملين يساعدان على استحداث فرص جديدة تتاح للأعمال التجارية.

٥٧ - وفي سياق الجهود العالمية، لا بدّ من التبيان الإيضاحي للحكومات على الصعيد الوطني وعلى صعيد المدن أن الحرص على الحدّ من الإنفاق على الطاقة في الأجل الطويل سوف يسهم في التنمية الاقتصادية في أي منطقة، لأنه يتسنّى إذ ذاك إنفاق المزيد من النقود على الاستثمارات، بدلاً من استهلاك الطاقة. كما إن استخدام الطاقات المتجدّدة من شأنه أيضاً أن يُنوِّع حافظة مصادر الطاقة في المناطق والمدن، ومن ثمّ يعزّز مقاومتها لتأثيرات خارجية، مثل تأثير أسعار النفط التي لا يمكن التنبّؤ بها.

٥٨ - وبالإجمال، فإن تحقيق تخفيضات جوهرية في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري يتطلّب إحساساً قوياً بالمسؤولية الأخلاقية وحساسية سياسية واعية ليس هذا فحسبُ، بل يتطلّب أيضاً تطبيقاً شاملاً للصكوك الاقتصادية والتشريعية على الصعيدين الوطني والمحلي، ومن ذلك مثلاً مراجعة القوانين الداخلية الخاصة بالبناء والمباني.

سابعاً - أسئلة للنقاش حول المدن والمناخ

٥٩ - مثلما اقتُرح في الفصل الخامس، قد يود مجلس الإدارة النظر في الأسئلة التالية كوسيلة لتأطير المناقشة حول تطوير الاستجابات في إطار السياسات العامة لمواجهة تبعات تغيّر المناخ على تمويل الإسكان الميسور التكلفة والبُنى التحتية اللازمة:

(أ) في سياق الإسكان والتنمية الحضرية، هل يمكن للتنمية الاقتصادية وحماية البيئة كلتيهما أن تساعدا على تكوين روابط تآزر (العمالة والاستثمار والاستدامة)، أم أن إحداهما تعرقل الأخرى؟

(ب) ما هي التغييرات اللازمة في السياسات العامة المالية، والقدرات المؤسسية، وتوافر التكنولوجيا والتعليم التكنولوجي، من أجل التصدّي على نحو أفضل لوطأة تأثير تغيّر المناخ على الإسكان والبُنى التحتية ذات الصلة به؟

(ج) كيف يمكن للمدن أن تحدّد أولويات الاستثمارات اللازمة بشأن تغيّر المناخ، بالنظر إلى مواردها المحدودة؟

(د) هل يمكن للتحسين الموقعي للأحياء الفقيرة أن يسهم في الحدّ من انبعاثات غاز ثاني أُكسيد الكربون، ممّا يخفّف من وطأة تأثير شدّة كثافة مناطق المدن على البيئة؟

(هـ) ما هي حوافز الأسواق والقطاع العام التي يمكن أن تساعد على إعادة توطين سكان الأحياء الفقيرة وأنشطتها الاقتصادية على نحو فوري وفعّال في أنحاء من المناطق الحضرية أقلّ عرضةً للمخاطر؟

(و) كيف تستطيع المدن أن تعزّز وتشجّع استخدام مواد بناء وتكنولوجيات تشييد ميسورة التكلفة ومستدامة، بغية التخفيف من آثار تغيّر المناخ؟ وهل ينبغي ربط الدعم المالي العام لتشييد المباني بالمعايير البيئية؟

(ز) كيف تستطيع المدن الحصول بمزيد من السهولة على التمويل من آلية التنمية النظيفة، وكيف يمكن تطبيق التمويل الخاص بالكربون بمزيد من الكفاءة على مشاريع التكيف مع هذه الظواهر والتخفيف من وطأتها في البلدان النامية؟

(ح) ما هي الإمكانيات المتاحة للقطاع الخاص لكي يموّل مشاريع التكيف مع هذه الظواهر والتخفيف من وطأتها، وبخاصة بشكل القيام بتحسينات في البُنى التحتية والمستوطنات غير الرسمية في المناطق الحضرية؟

ثامناً – الاستنتاجات

٦٠ – في الختام، يُستنتَج أن استجابة موئل الأمم المتحدة في مواجهة الأزمة الاقتصادية العالمية تركّز على اثنين من إجراءات العمل. ففي سياق الأنشطة التنفيذية الحالية، أول إجراء رئيسي هو العمل على تعزيز الجهود الرامية إلى إيضاح وتعميم المعارف عن أهمية الأعمال السابقة للاستثمار بالاستناد إلى المجتمعات المحلية، واتّباع الإجراءات السليمة وبناء القدرات في تصميم وتنفيذ المشاريع فيما يخصّ تمويل مخطّطات الإسكان والبُنى التحتية اللازمة الميسورة التكلفة والملائمة للبيئة، من خلال أنشطته الميدانية التجريبية، مثل مرفقه المعني بتحسين حال الأحياء الفقيرة، والعمليات التجريبية الخاصة بتوفير رؤوس الأموال الأولية القابلة للاسترداد، وغيرها من الآليات المالية الابتكارية.

٦١ - بالنسبة إلى الأنشطة المعنية بالمعايير في البلدان والدعوة إلى المناصرة العالمية، سوف يكون على موئل الأمم المتحدة أن يواصل الدعوة إلى مناصرة إرساء أُطر السياسات العامة التي تكون مؤاتية للاستثمارات من القطاعين العام والخاص في مشاريع السكن الميسور التكلفة والبُنى التحتية الأساسية اللازمة. وفيما يتعلق بخطط الإنعاش الاقتصادي وإعادة الاستثمار المحتملة التي تستهدف تدارك الانحدار الاقتصادي في البلدان النامية، سوف يشدّد موئل الأمم المتحدة على ضرورة التركيز على الاستثمارات في الإسكان والبُنى التحتية كمحرّكات للنمو ووسائل هامة في الحدّ من الفقر.

٦٢ - بخصوص تعزيز الدعوة إلى المناصرة العالمية، سوف يوفّر موئل الأمم المتحدة، من خلال شبكة التنمية الحضرية المستدامة، إطارَ عملٍ متماسك يمكّن الشركاء من فهم المعارف والأدوات والمعلومات الخاصة بآليات التمويل الممكنة، والإسهام فيها وإحراز سبل الوصول إليها، بغية دفع مسار التقدّم في الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

٦٣ - بغية معالجة التبعات الاقتصادية والمالية التي ينطوي عليها تغيّر المناخ، لا بدّ لموئل الأمم المتحدة من مواصلة العمل مع الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي على حدّ سواء، وعلى توفير الدعم اللازم لتعزيز قدراتها على الترويج للخيارات التكنولوجية النظيفة والميسورة التكلفة المؤاتية للفقراء، وذلك من خلال التثقيف والتدريب بشأن استراتيجيات التخفيف من وطأة ظاهرة تغيّر المناخ والتكيف معها. وسوف يشمل هذا تنمية القدرات المؤسسية اللازمة لضمان توافر المرونة الكافية في البُنى التنظيمية والنظم الخاصة بالإدارة، وكذلك ضمان اتّسامها بالنظر الاستشرافي على نحوٍ وافٍ لاستيعاب التخطيط وتخصيص الموارد من أجل التخفيف من وطأة ظاهرة تغيّر المناخ والتكيف معها.