

Distr.: General  
13 June 2016  
Arabic  
Original: English



اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة  
المعني بالإسكان والتنمية الحضرية  
المستدامة (الموئل الثالث)  
الدورة الثالثة  
سورابايا، إندونيسيا، ٢٥-٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٦

## ورقة السياسات ٦: استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية: سوق الأراضي والفصل\* مذكرة مقدمة من الأمانة

إن أمانة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) تحيل طيه ورقة سياسات بعنوان "استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية: سوق الأراضي والفصل"، أعدها أعضاء وحدة السياسات ٦.

وتشارك منظمتهان دوليتان في إدارة وحدات السياسات العامة في الموئل الثالث، وتتألف كل وحدة من ٢٠ خبيراً كحد أقصى، وتضم خبراء فرديين في ميادين متنوعة، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية، والحكومات، والمجتمع المدني، وهيئات إقليمية ودولية أخرى.

ويمكن الاطلاع على تشكيل وحدة السياسات ٦ وعلى الإطار الذي استرشدت به في وضع ورقة السياسات في الموقع التالي [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).

\* تصدر هذه الوثيقة دون تحرير رسمي.



الرجاء إعادة استعمال الورق

210716 180716 16-09555 (A)



## ورقة السياسات: ٦ استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية: سوق الأراضي والفصل

### موجز تنفيذي

إن المبدأ التوجيهي لهذه الورقة هو أن تنظيم المساحات لا ينفصل عن السعي إلى تحقيق التنمية المستدامة. فأوجه اللامساواة، التي تمثل مصدر قلق متزايد لمعظم البلدان والمجتمع الدولي، تتجلى في الفصل المادي بين المجموعات المختلفة، بحسب الدخل والمستوى الاجتماعي والانتماء العرقي، وفي الظروف المتردية السائدة في الأماكن التي يعيش ويعمل فيها الفقراء. والآثار السلبية الخارجية الناجمة عن النمو العشوائي للمدن والافتقار إلى التخطيط السليم مثل الزحف الحضري، والتلوث، وازدحام حركة المرور، تشكل عبئا هائلا على قدرة المدن على أداء رسالتها فيما يتعلق بجذب الاستثمارات والعمالة والنمو المستدام. وفصل المدينة ماديا إلى مجالات وظيفية منفصلة عن بعضها، مثل قطاع الأعمال، والصناعة، والسكن، يخلق الركود والنفور وانعدام الأمن. وعمل أسواق الأراضي بدون أنظمة رقابية لا يؤدي سوى إلى تعزيز النزعة إلى الفصل المادي بين النخب الحضرية وباقي سكان المناطق الحضرية. والزحف الحضري، والتطوير العمراني المنخفض الكثافة يتهددان الأدوار الحيوية التي تؤديها المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية والمناطق الريفية في تغذية المراكز الحضرية الكبرى وتوفير سبل عيش مستدامة للمقيمين في الأرياف. وأخيرا، فإن نموذج التطوير العمراني المادي نفسه يعتبر سببا رئيسيا للتدهور البيئي ومساهما رئيسيا في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بدرجات تفوق بكثير ما يمكن أن ينتج عن تنظيم المساحات باستخدام نماذج أكثر حكمة.

بعد انتظار طويل، بدأ العالم ينتبه لأهمية التنمية الحضرية المستدامة. ويعزى ذلك جزئيا إلى الاهتمام الذي تبديه وسائل الإعلام لحقيقة أن غالبية سكان العالم باتت، للمرة الأولى في تاريخ كوكب الأرض، تعيش في المناطق الحضرية. وعلاوة على ذلك، فإن توقعات الأمم المتحدة تشير إلى أن أكثر من تسعة أعشار مجموع زيادة سكان العالم حتى منتصف القرن الحالي سيعيشون في مدن العالم النامي اليوم. ويتجلى هذا الاهتمام وهذه السيناريوهات في حقيقة أن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تركز واحدا من أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر وغاياتها العشر لجعل المدن شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة.

ومع ذلك، تعرض هذه الورقة حججا مفادها أن هذا الهدف، وتغيير الاتجاهات السلبية المذكورة أعلاه، لا يمكن أن يتحققا إلا من خلال استراتيجيات قوية ذات رؤية رشيدة بشأن "تنظيم المساحات الحضرية". ويتعين أن تكون هذه الاستراتيجيات قوية لأن

القوى المؤثرة مترسخة ومهتمة بالإبقاء على الوضع الراهن. ويجب أن تكون ذات رؤية لأن مشاركة ودعم السكان والجهات الفاعلة الملتزمة بمستقبل منصف وعادل للجميع سيحتاجان إلى مخطط جريء وملهم يبين كيف سيكون شكل هياكل المدن وتنظيمها.

وركزت وحدة السياسات على ستة تحديات رئيسية للعمل على تذليلها من أجل وضع لبنات بناء فعالة وقابلة للتنفيذ تستخدم لإعداد استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية المقترحة. وهي على النحو التالي:

- (أ) شكل المدن والأقاليم وتكوينها؛
- (ب) سياسات الأراضي باعتبارها أداة لتعزيز المساواة وتأمين الموارد؛
- (ج) الانتفاع من فوائد التحضر؛
- (د) التنسيق فيما بين مختلف مستويات الخطط والسياسات وفيما بين القطاعات؛
- (هـ) توفير وتوزيع المساحات الخضراء والعامّة الجيدة؛
- (و) المعارف المتعلقة بالتنمية الإقليمية المتوازنة واستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية.

وبالاتساق مع هذا الخيار ومع الاعتبارات الواردة أعلاه، اختتمت وحدة السياسات هذا التقرير بالرسائل الرئيسية الواردة أدناه. وجرت صياغة هذه الرسائل بقصد التعبير عن الأهداف المبينة بالتفصيل في الجزء الرئيسي من الورقة، بأسلوب يتيح للجميع أن يفهموها بسهولة، على أمل أن يتقيدوا بها.

- ١ - استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية
- تنظيم المساحات المادية له أهمية كبرى في التطوير الحضري والإقليمي المستدام. ويمكن تحقيقه بنجاح بتطبيق استراتيجيات عادلة وشاملة لتنظيم المساحات الحضرية.
- ٢ - تصميم المدينة المستدامة
- مشاريع التطوير العمراني المتراصّ وإعادة التطوير التي تراعي المقياس البشري هي نقطة الانطلاق نحو توفير الحياة الحضرية للجميع، وتلبية الاحتياجات الأساسية، وإيجاد اقتصاد نابض بالحياة، وحماية البيئة.
- ٣ - استخدام أسواق الأراضي في مكافحة الفصل

التشريعات وتدابير التخطيط الملائمة يمكن أن تكفل التقاسم الجماعي لجزء من الثروة التي تولدها عمليات التوسع الحضري، وتوفير ضمانات الحيازة وإتاحة الوصول إلى الأراضي والخدمات ومكافحة الفصل المادي والاجتماعي وتحسين الظروف المعيشية للفقراء في المناطق الحضرية.

- ٤ - توسيع دائرة الاستفادة من منافع التوسع الحضري لتشمل الجميع
- يجب أن تكفل الاستراتيجيات الحضرية استفادة جميع السكان من المنافع والخدمات التي يمكن أن توفرها المدن، بغض النظر عن الدخل ونمط العيش ومحل الإقامة ونوع المستوطنة وحجمها.
- ٥ - تحقيق التكامل بين مستويات التخطيط ونطاقاته والأطراف الفاعلة فيه
- التكامل بين مستويات وقطاعات التخطيط للتنمية الحضرية والريفية يعد من الأمور الضرورية لإنجاح استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية. وتوجد أدوات مفيدة لبلوغ هذا الهدف، منها المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي.
- ٦ - رسم معالم المدن من خلال المساحات الخضراء والعمامة
- المساحات الخضراء والعمامة هي العنصر الذي يحدد هوية المدينة وطابعها، ويعبر عن بنيتها المادية ويمدها بشريان الحياة الحضرية: الترفيه والتنقل والتفاعل والتقارب.
- ٧ - حوار عالمي من أجل التخطيط المستدام
- الاستمرار في إجراء حوار عالمي بشأن التنظيم المستدام للمساحات الحضرية والريفية سيكون له أهمية كبرى في النجاح في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وأهداف التنمية المستدامة. وقد يكون من المفيد أن تترجم العمليات التي وضعها الممثل الثالث إلى أنشطة مستمرة مكرسة لتكوين شبكات للتواصل وتبادل الأفكار والخبرات والمعلومات والممارسات الجيدة.
- ويتضمن الفرع الأول من هذه الورقة، المعنون رؤية وإطار مساهمة ورقة السياسات في الخطة الحضرية الجديدة، معلومات أساسية بشأن التحديات التي يواجهها عالم أخذ في التحضر السريع. ويوضح المبادئ التوجيهية التي تربط ورقة السياسات بالخطة الحضرية الجديدة ويحدد استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية بوصفها عنصراً أساسياً لتحقيق التنمية المستدامة للمدن والأقاليم.

ويشير الفرع الثاني من الورقة (التحديات المتعلقة بالسياسات) إلى الأبعاد الرئيسية الستة المذكورة أعلاه التي حددها وحدة السياسات لتصميم وتنفيذ استراتيجيات ناجحة لتنظيم المساحات الحضرية، ويصف العوامل والقيود التي تعيق فعاليتها.

ويحدد الفرع الثالث من الورقة (إعطاء الأولوية للخيارات السياسية) أولويات السياسة العامة والتوصيات الجوهرية اللازمة لتحويل الأبعاد الستة المذكورة أعلاه إلى استراتيجيات مكانية حضرية تتمتع بمقومات البقاء.

وتدرك وحدة السياسات أن جميع عناصر المجتمع ينبغي أن تكون أطرافاً مطلعة على المعلومات وتتخذ خطوات استباقية لتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة. ومع ذلك، فإن الفرع الرابع من الورقة (الجهات الفاعلة الرئيسية التي ستتخذ الإجراءات) يحدد الجهات الفاعلة التي لها دور رئيسي في تصميم وتنفيذ ورصد استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية، بدءاً بالحكومات المحلية.

وفي الفرع الخامس (تصميم السياسات وتنفيذها ورصدها) تحدد الورقة جوانب التنفيذ الرئيسية للعناصر الستة لاستراتيجية تنظيم المساحات الحضرية التي نوقشت سابقاً. وفي إطار دراسة آلية التمويل، يُشدد على الرابط الإيجابي بين الاستراتيجيات السليمة لتنظيم المساحات، والأولويات السياسية المقترحة للصياغة والتنفيذ، والآفاق المتوقعة فيما يتعلق بحشد الوسائل لتحقيق أهداف المؤتمر في المدن. وفي إطار مناقشة سبل الرصد، تشدد الورقة على أن أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف ١١، تمثل معياراً عالمياً قوياً لقياس إنجازات المدن والأقاليم في تحسين الأحوال المعيشية للجميع. وتتطلب الاستراتيجيات الرشيدة لتنظيم المساحات الحضرية توافر الشفافية والمساءلة في عملية التخطيط، وهي تقتضي بدورها توفر بيانات ذات موثوقية ومفتوحة ويمكن الوصول إليها بسهولة. وثمة تطور واعد يتمثل في توفر إمكانية الوصول المجاني إلى البيانات الجغرافية المكانية المستمدة بوسائل الاستشعار عن بعد.

ويتضمن الجزء الأخير (الاستنتاجات) سبع رسائل رئيسية مستخلصة من عمل وحدة السياسات.

## أولاً - رؤية وإطار مساهمة ورقة السياسات في الخطة الحضرية الجديدة

١ - إن الخطة الحضرية الجديدة المبنية على استراتيجيات قوية لتنظيم المساحات الحضرية ستساعد على تخفيف العديد من الشروط الاجتماعية والاقتصادية والظروف البيئية الحالية والمتوقعة في عالم تشكل المناطق الحضرية فيه نسبة ٥٤ في المائة في عام ٢٠١٦ وسترتفع إلى ٦٦ في المائة في السنوات العشرين المقبلة. وتشمل القضايا العالمية الأكثر إلحاحاً الفقر وانعدام المساواة والتدهور البيئي. وهذه الشواغل تنبئ مكانياً في المدن وتخومها، مع انتشار المستوطنات غير الرسمية والأحياء الفقيرة التي تفتقر إلى الخدمات الأساسية؛ وزحف التطوير الحضري المتجزئ على الأراضي المعرضة للخطر أو الأراضي الزراعية الخصبة؛ والتنمية الحضرية المتوازنة التي تتسم بضعف الصلات بين الهياكل الأساسية والنظم الإيكولوجية المعرضة للخطر، ونضوب الموارد الطبيعية، وفقدان التنوع البيولوجي.

٢ - وإن تقرير المنتدى الاقتصادي العالمي المعنون ملامح المخاطر العالمية في عام ٢٠١٥ (المنتدى الاقتصادي العالمي، ٢٠١٥) الذي أشار إلى "أوجه القصور في التخطيط الحضري بوصفها عاملاً من عوامل الخطر التي تخلق تحديات اجتماعية وبيئية وصحية"، والتقديرات التي أشارت في عام ٢٠١٢ إلى أن ٦٠ في المائة من الأماكن المبنية التي ستكون موجودة في عام ٢٠٣٠ لا يزال يتعين بناؤها<sup>(١)</sup>، هما أمران يؤكدان مدى أهمية منح الأولوية العليا في هذه الورقة لمسألة تصميم وإدارة شكل وتكوين المدن والأقاليم.

٣ - وتركز هذه الورقة على تحديد استراتيجيات قوية لتنظيم المساحات الحضرية تتيح السير قدماً بعمليات صنع القرار بطريقة متكاملة ومنصفة للتنمية الحضرية المستدامة، وتستفيد من الافتراضات التوجيهية الواردة في الخطة الحضرية الجديدة. وتشمل هذه الافتراضات ما يلي: ترسيخ أساسها في نهج حقوق الإنسان، والسوابق التاريخية واللغة المتفق عليها الواردة في الاتفاقات السابقة المبرمة في إطار الأمم المتحدة؛ وتطبيقها على الصعيد العالمي على نحو يترك للدول الأعضاء مجالاً للتكيف وفقاً لقيم وظروف كل منها؛ والتزامها بمفهوم التفويض وإقامة الشراكات بوصفها عناصر أساسية في صياغتها وتنفيذها وتقييمها؛ وإيمانها بأن إنجاز التنمية الحضرية المستدامة لن يتحقق إلا من خلال تنفيذ خطة عمل قوية تشمل الأحكام المتعلقة بالحوكمة والتشريعات والمسائل المالية، والرصد، وخلق المعارف. وبصفة خاصة، يُستفاد في هذه الورقة من الأطر والتوجيهات الواردة في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، بما في ذلك الهدف ١١ (جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة

(١) أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، ٢٠١٢، بالصيغة الواردة في ورقة المناقشة ٨.

وقادرة على الصمود ومستدامة) والأهداف ذات الصلة بذلك، والمبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٥ (أ))

٤ - ويجب أن تعالج الاستراتيجيات القوية لتنظيم المساحات الحضرية ستة تحديات موجودة حالياً في جميع أنحاء العالم:

(أ) افتقار شكل المدن والأقاليم وتكوينها إلى مقومات الاستدامة؛

(ب) الأراضي: الفشل في استخدام سياسات الأراضي باعتبارها أداة لتعزيز المساواة وتأمين الموارد؛

(ج) تعذر إمكانية الانتفاع بإنصاف من فوائد التحضر؛

(د) ضعف التنسيق بين مختلف مستويات الخطط والسياسات وفيما بين القطاعات؛

(هـ) عدم توفير وتوزيع المساحات الخضراء والعامّة الجيدة بشكل كافٍ وعادل؛

(و) غياب الترابط والاتساق في المعارف المتعلقة بالتنمية الإقليمية المتوازنة واستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية.

٥ - وتتطلب مواجهة هذه التحديات وضع استراتيجيات صريحة لتنظيم المساحات الحضرية يجري تصميمها وتنفيذها على نطاق واسع وتركز على الاستخدام المستدام للأرض والمساحات، وتوفير الخدمات الأساسية وعمل أسواق الأراضي بشكل عادل. وتشمل الأمثلة على هذه الاستراتيجيات وضع سياسات حضرية وطنية لضمان التنمية العمرانية المتوازنة داخل الدول، وتصميم الخطط الإقليمية والحضرية (تتضمن أدلة إرشادية استراتيجية، وخرائط مادية وخططاً - استخدام الأراضي، والأماكن العامة، والنقل - وتنفيذ أنظمة مرتبطة بالنفقات الرأسمالية لأغراض الاستثمار في الهياكل الأساسية)، واستخدام آليات لاستقطاع جزء من الزيادة في قيمة الأراضي بحيث يتاح التقاسم الجماعي للزيادات الناتجة عن الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية.

٦ - وتتطلب هذه العملية تمكين المجتمعات المحلية عن طريق تحديد أدوار وحقوق ومسؤوليات الأطراف الفاعلة الرئيسية والاعتراف القانوني بها في الأوساط المناسبة في الحكومة والمجتمع المدني، ومواءمة مصالح الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية، وتعزيز الشراكات مع أصحاب المصلحة، في إطار شامل يتجاوز حدود الولايات القضائية والتخصصات.

- ٧ - ويقتضي تنفيذ هذه التوصيات بفعالية تمويلاً مركزاً وممارسات رصد تسترشد بخلق المعارف وتبادلها.
- ٨ - واستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية أساسية لتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة. وعليها أن تعالج، بصفة خاصة، مشكلة الفصل الاجتماعي الناجمة عن طريقة عمل أسواق الأراضي الحضرية، ودور تخطيط المساحات المتمثل في توفير الأدوات اللازمة لتحقيق التنمية الحضرية المتكاملة والمستدامة.
- ٩ - ومع ذلك، ينبغي لمن ينظر في هذه المسائل أن يراعي أيضاً المشاكل الوثيقة الصلة التي قد تكون ذات أهمية في حالات محددة. ومن بين هذه المشاكل ضعف التشريعات وضعف الحوكمة، بما في ذلك الافتقار إلى القدر المناسب من الإرادة السياسية والقيادة، وضعف سيادة القانون، وانعدام الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بجيازة الأراضي وتطويرها، وعدم استقطاع جزء من الزيادة في قيمة الأراضي الناجمة عن الموارد العامة المستثمرة في الهياكل الأساسية، وأوجه القصور في سوق الأراضي والمضاربة، وتجزؤ أدوات التخطيط، والزحف العشوائي، فضلاً عن عدم كفاءة نظم تسجيل الأراضي والسجل العقاري.
- ١٠ - وبأخذ هذه المسائل في الحسبان، يمكن تعريف استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية بأنها "استراتيجيات لتنظيم المساحات تهدف لتحقيق التكامل والاندماج الاجتماعي والمكاني في المدن، وتتناول شكل المدن ونظمها، من خلال التشجيع على إنشاء أحياء متنوعة اجتماعياً، وإمكانية الحصول على الوظائف والوصول إلى الأراضي المزودة بالخدمات بأسعار ميسورة، فضلاً عن توفير الأماكن العامة العالية الجودة، بما في ذلك المساحات الخضراء الكافية".
- ١١ - واستراتيجيات تنظيم المساحات هي نتاج عمليات تشاركية. وهي تتطلب وجود أدوات إدارية تعمل بشكل جيد. وينبغي لها أن تشجع التعبير عن القيم والأولويات، فضلاً عن الإسهام في بناء وتعزيز المؤسسات من أجل توجيه الإجراءات صوب تحقيق التنمية المستدامة.
- ١٢ - وتتسم استراتيجيات تنظيم المساحات بأهمية رئيسية في تحقيق التنمية المستدامة لأهمها تهدف إلى توفير الأراضي وحماية البيئة، وتنظيم المساحات من أجل التقليل من الهدر واستخدام الطاقة وضمان ظروف المعيشة المناسبة والعمل اللائق للجميع بغض النظر عن أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية.



١٣ - واستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية الرامية إلى تحقيق الاستدامة تشمل وتتطلب دليلاً توجيهياً استراتيجياً، ومخططات وخرائط مادية (مثلاً بشأن استخدام الأراضي، والإسكان، والنقل، والبيئة) وأنظمة بشأن الإسكان الاجتماعي وما يتصل بذلك من استخدام الأراضي، وأدوات استراتيجية لأغراض التخطيط والتنفيذ، فضلاً عن إطار مؤسسي يشجع التنمية المستدامة (موئل الأمم المتحدة، ٢٠١٥ (أ)).

١٤ - ويُحدّد إطار استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية بأربعة عناصر رئيسية هي: (أ) الأسس القانونية (مثل الدساتير والمواثيق والأنظمة والقوانين)؛ (ب) التنظيم (أي التنظيم الهيكلي، مثل مسؤوليات الجهات الفاعلة كالوزارات والمحاكم والوكالات التقنية على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي، وكذلك التنظيم الإجرائي، مثل تنظيم عمليات التخطيط والتنفيذ والرصد)؛ (ج) التخطيط الحضري الاستراتيجي والتصميم الحضري الاستراتيجي (مثل السياسات الحضرية الوطنية؛ والخطط والبرامج على مستوى الأقاليم/المناطق الحضرية الكبيرة، والمدن، والأحياء، بما في ذلك التقييمات البيئية الاستراتيجية)؛ (د) آليات التنفيذ، بما في ذلك التمويل.

## المبادئ التوجيهية

### ١ - ستشكّل نهج حقوق الإنسان الأساس الذي تقوم عليه الخطة الحضرية الجديدة

١٥ - ينصّ إعلان وبرنامج عمل فيينا، اللذان أُقرّا بالإجماع، على أن الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية أمورٌ مترابطة ويعزز بعضها بعضاً. ويجب أن يُسترشد بمعايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وبالمبادئ المستمدة من هذا الإعلان ومن تلك الصكوك، في جميع عمليات التنمية والبرمجة في جميع القطاعات وجميع مراحل التخطيط، وقبل كل شيء في أنشطة ووثائق التخطيط التكاملي - أي مضمون استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية وتصميمها وإعدادها.

### ٢ - ستستند الخطة الحضرية الجديدة إلى الحالات السابقة واللغة المتفق عليها المستقاة من أعمال الأمم المتحدة السابقة

١٦ - سيستفيد جدول أعمال الموئل من تراث إنجازاته، ثم ينتقل إلى الاتفاقات العالمية الأحداث عهداً التي يتناول بعض منها بصورة مباشرة المدن والمستوطنات البشرية، بينما ينطوي غيرها على وضع وتنفيذ استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية بوصفها عاملين أساسيين لنجاحها. ويأتي في المقام الأول إطار خطة التنمية لعام ٢٠٣٠، ولا سيما

الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة والغايات الرئيسية، فضلاً عن أهداف أخرى. فعلى سبيل المثال، يتطلب نحو ٦٩ في المائة من الأهداف العمل على الصعيد المحلي.

### ٣ - ستسري الخطة الحضرية الجديدة على جميع الدول في جميع أنحاء العالم

١٧ - ستسري الخطة الحضرية الجديدة على جميع الدول في جميع أنحاء العالم، وستوفر توجيهات واضحة إلى الدول الأعضاء بشأن المسائل الحضرية، وسيترك في الوقت نفسه مجالاً للتأقلم مع الظروف الوطنية وفقاً للاحتياجات الوطنية ومستويات التنمية والاعتبارات السياقية الأخرى.

### ٤ - التفويض والشراكات عناصر أساسية في صياغة الخطة الحضرية الجديدة وتنفيذها وتقييمها

١٨ - تقرّ الخطة الحضرية الجديدة بدور التفويض والشراكات في إعداد استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية وصياغتها وتنفيذها - فهي تفترض أن لكل مستوى من الحكومة وكل مجال من الحكومة دوراً ليؤديه في مجال استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية على النحو المعرف أعلاه. ويؤكد ذلك أهمية الشراكات المتعددة الأطراف - الرأسية والأفقية والشاملة لعدة اختصاصات وتخصصات، مع بيان الخطة الحضرية الجديدة بشكل واضح الحقوق والمسؤوليات المتعلقة بصياغة استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية وتنفيذها.

### ٥ - ينبغي أن تسترشد الخطة الحضرية الجديدة بالأبحاث القائمة على الأدلة والمستقاة من

#### معارف وخبرات وتجارب أصحاب المصلحة المتعددين

١٩ - إن الالتزام بوضع آليات صياغة لدعم إعداد سياسات تستند إلى معارف وخبرات وتجارب أصحاب المصلحة المتعددين أمرٌ ذو أهمية حيوية بالنسبة لوضع الخطة الحضرية الجديدة وتنفيذها ورصدها/تقييمها.

٢٠ - ويتكرّر التأكيد على هذا المبدأ الوارد في المبادئ التوجيهية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي، الذي يدعو إلى "النهوض بالمعارف القائمة على البحوث بشأن التخطيط الحضري والإقليمي" (الصفحة ١٢)، ويتضمن إشارات عديدة إلى ضرورة "وضع أدوات جديدة ونقل المعارف عبر الحدود والقطاعات. مما يعزز التخطيط التكاملي والتشاركي والاستراتيجي" و "ترجمة التنبؤات والتوقعات إلى بدائل وسيناريوهات تخطيطية تُمكن من اتخاذ القرارات السياسية" (الصفحة ٢٦).

## ثانياً - التحديات المتعلقة بالسياسات

### ألف - افتقار شكل المدن والأقاليم وتكوينها إلى مقومات الاستدامة

٢١ - كما هو موثّق في ورقات المناقشة ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ الصادرة عن المؤئل الثالث وفي مراجع أخرى<sup>(٢)</sup>، تنطوي أنماط الإعمار الحضري الحالية على خمسة تحديات ترتبط بشكل المدن والأقاليم وتكوينها، وهي تحديات لا تعالجها نظم الحوكمة المعمول بها في الوقت الراهن. وتسفر هذه التحديات عن خسائر في الإنتاجية الاقتصادية، إلى جانب مفاقمتها أوجه التفاوت وتهديدها البيئة<sup>(٣)</sup>. وهي كما يلي: (أ) انعدام الكفاءة في استخدام الأراضي الذي يتجلى جغرافياً في تزايد الزحف العمراني العشوائي وما يرتبط به من انخفاض الكثافة<sup>(٤)</sup>، وهذه ظاهرة تتسبّب في عدة أمور منها ارتفاع تكاليف النقل وتوفير المياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، وتضاؤل الفوائد الاقتصادية المتأتية من التكتل، وتدهور خدمات النظم الإيكولوجية، وانخفاض القدرة على الصمود (Litman 2015)؛ (ب) ما يرافق ذلك من توسع للأحياء العشوائية المحرومة من الخدمات في العالم النامي<sup>(٥)</sup> الذي غالباً ما يحدث في مواقع معرضة لمخاطر، وإفراغ المدن الرئيسية في العالم المتقدم النمو؛ (ج) الافتقار إلى التوازن والتكامل في التنمية العمرانية، أو الافتقار إلى التزامن الجيد للروابط

(٢) (فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث، ٢٠١٥ (ج)؛ فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث، ٢٠١٥ (د)؛ فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث، ٢٠١٥ (ب)؛ وانظر على سبيل المثال: Angel et al. 2010).

(٣) انظر: "يمكن أن يقلص قصور التخطيط والبنى التحتية إنتاجية قطاع الأعمال بنسبة تصل إلى ٤٠ في المائة" (فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث ٢٠١٥ (ج)، ص ١)، وكذلك: "على الصعيد العالمي، لا يوجد ما يكفي من المعارف بشأن ديناميات المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم حيث يعيش نصف تعداد سكان المناطق الحضرية في العالم، ويشكل ذلك حلقة مفقودة في فهم دينامية التفاعلات الحضرية الريفية". (فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث ٢٠١٥ (أ)، ص-٣)

(٤) "في البلدان النامية، شهد ما متوسطه ٦ من ٧ مدن انخفاضاً في الكثافة، بينما نجم عن تضاعف نصيب الفرد من الدخل في المدن ذات الدخل المرتفع انخفاضاً بنسبة ٤٠ في المائة في متوسط الكثافة. ويقدر أن تكلفة الزحف العمراني العشوائي في الولايات المتحدة فحسب تبلغ ٤٠٠ بليون دولار سنوياً، وهي تكلفة تنجم في معظمها عن ارتفاع تكاليف البنى التحتية والخدمات العامة والنقل". (فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالمؤئل الثالث ٢٠١٥ (ج)، ص ٢)

(٥) انظر الصفحة ٢ من ورقة المناقشة ٨ بشأن التخطيط والتصميم الحضريين والمكانين: "أسهم القصور في توفير العدد الكافي من قطع الأراضي المزودة بالخدمات والترابطة ارتباطاً جيداً في تزايد التوسع العمراني العشوائي، حيث أن أكثر من ٦١ في المائة من قاطني المساكن في بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، و ٢٤ في المائة في أمريكا اللاتينية، و ٣٠ في المائة في آسيا، يشغلون الأراضي بصورة غير رسمية، وكثيراً ما تكون هذه الأراضي في مناطق شديدة الخطورة".

على امتداد عملية التطوير الحضري إلى التطوير الريفي، الذي يُفاقمه إهمال المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم وغياب قدرات التخطيط والإدارة؛ (د) انعدام المساحات العامة الكافية والمصممة تصميمًا جيدًا على جميع المستويات - الوطني والإقليمي والمحلي وعلى مستوى الأحياء - اللازمة لاستيعاب البنى التحتية للنقل والمياه/الصرف الصحي والمرافق المجتمعية - كالمدارس والعيادات الصحية - ولتوفير الحدائق العامة لأغراض الاحتشاد الاجتماعي والترفيه وسبل كسب الرزق؛ (هـ) إغفال حلول التصميم الحضري المتاحة الكفيلة بأن تحقق في الوقت نفسه نوعية حياة جيدة، والوثام الاجتماعي، والاستدامة الاقتصادية، وأن تقلل إلى أدنى حد من الأثر البيئي.

٢٢ - وفي معظم البلدان، لا يمكن تحمل استمرار اتجاهات التوسع العمراني. فاستخدام الأراضي بالنسبة لكل فرد يجري بوتيرة أكبر بكثير مما ينبغي (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٥ ج)، (الشكل ١)؛ وينجم عن أنماط العيش المستجدة استخدام هائل للموارد غير المتجددة؛ ولا يهيئ هذا الاستهلاك المفرط ظروفًا معيشية أفضل للجميع، بل لا يأتي بشيء غير مفاقمة أوجه التفاوت بين المنعمين والمحرومين.

٢٣ - ومن الدوافع الرئيسية لهذه الاتجاهات غير المستدامة شكل وتكوين أنماط التوسع العمراني الراهنة، أي كيف يشغل التوسع العمراني المساحات. فالخواضر الكبرى والمدن والبلدات تتوسع على مسافات طويلة تمتد إلى داخل تخومها الريفية. وتُفتنى أجزاء كبيرة من الأراضي في المناطق الريفية وتُقسّم إلى قطع أرضية تقام عليها مبان، ثم تذهب الأرباح في كثير من الأحيان إلى مقاولين جشعين، بينما يقع عبء البنى التحتية وخدمات النقل العام والخدمات الأساسية على الحكومات المحلية. وتحتاج المساكن الفردية المنفصلة إلى إمدادات مرتفعة من الطاقة، في حين أن انخفاض الكثافة الشديد في معظم المناطق العمرانية الجديدة لا يشجع على مدها بالموصلات العامة ويستدعي اللجوء إلى النقل الخاص للحصول على السلع والخدمات. ويشتد تأثير البُعد ونقص الموصلات العامة على الأطفال والشباب والنساء والمسنين. والعديد من المشاريع العمرانية الجديدة يكون في شكل ما يعرف باسم "الأحياء المسيجة"، وهي جيوب محمية بجدران وحواجز. وهي أمثلة على "الفصل المتعمد". وفي مقابل ذلك، يُدفع بالسكان الفقراء إلى العيش في مناطق عمرانية تفتقر إلى الخدمات وأكثر بعداً عن المدينة، أو يضطرون إلى العيش في أحياء فقيرة أو أحياء عشوائية أخرى غير مرخص لها. ويشكل ذلك شكلاً من أشكال "الفصل القسري": حيث تُستنسخ آليات "الحي المسيج"، إنما في شكل يعتبر وصمة عار، وليس دليلاً على الجاه والمزلة الاجتماعية. ومن وجهة نظر اقتصادية، يترتب عن الزحف العمراني العشوائي ارتفاع

التكاليف المتكبدة على صعيد إنشاء البنى التحتية وصيانتها من جهة، وعلى صعيد النقل والربط المادي من جهة أخرى. فتكاليف الاختناقات المرورية وحدها تشكل عبئاً هائلاً على الاقتصادات الريفية والحضرية والوطنية. وتقضي هذه الظروف على العديد من مزارعي الكفاف، مما يترتب عنه العاقبتان السلبيتان التوأم المتمثلتان في حالات الهجرة الجديدة من الأرياف إلى المدن وفقدان المدينة لمصادر الغذاء الصحي القريبة.

٢٤ - وتنطوي مشاريع التجديد العمراني المنفذة في المدن الحالية على تحديات مماثلة، حيث غالباً ما تُستبدل أحياء قديمة جيدة التخطيط والتصميم بمنشآت عمرانية مكلفة ومقصورة على أفراد معينين تقزّم البعد البشري وتتسبب في حالات جديدة من الفصل. وتُبرز هذه المشاريع كيف أن التراصّ والكثافة، مع أهمّيا مرغوبان فيهما، لا يكفلان في حد ذاتيهما إقامة المدينة العادلة والمستدامة التي يطمح إليها سكان المناطق الحضرية.

٢٥ - وغالباً ما تُهدر الجهود المبذولة لتخطيط المساحات الحضرية الجديدة بطريقة مسؤولة اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً بسبب زخم وقوة هذا النموذج للتوسع العمراني المستمر بلا هوادة. ومن الواضح أن أنماط التوسع العمراني التي توجّهها السوق لا تشكل الوسيلة الآمنة لتأمين مستقبل حضري مستدام. إذ يجب تخفيف حدتها وتوجيهها باستراتيجيات وخطط عمومية محكمة لتنظيم المساحات، تشير إلى أشكال الاستيعاب الجغرافي للنمو التي هي الأكثر كفاءة من حيث الطاقة والأسلم بيئياً والأكثر تحلياً بالمسؤولية الاجتماعية.

## باء - الأراضى: الفشل في استخدام سياسات الأراضى باعتبارها أداة لتعزيز المساواة وتأمين الموارد

٢٦ - في مدن العالم الثالث، في الإجمال لا يستطيع ثلثا السكان تحمّل تكاليف السكن الذي تعرضه السوق الرسمية، حيث تفضل الجهات المشيّدّة للسكن الخاص الفئات ذات الدخل المرتفع. وفي تلك المدن، يتركز نحو ٩٠ في المائة من العجز في المساكن في الأسر المدرجة في الشرائح السبع الدنيا من شرائح توزيع الدخل العشرية. وتترع الحكومات المحلية الفقيرة مالياً إلى تركيز الاستثمارات العمومية في مجال البنى التحتية والخدمات في مناطق مختارة جذابة للأعمال التجارية والقوة العاملة ذات المؤهلات الأعلى سعياً منها إلى تعزيز قاعدتها الاقتصادية. ونظراً لأن الأراضى الميسورة التكلفة (الأدن سعراً) لا تتوفر إلا في المناطق حيث تكون تكاليف النقل مرتفعة (التخوم)، وحيث تنعدم البنى التحتية والخدمات الحضرية، وحيث يكون البناء محفوفاً بالمخاطر (بسبب الشروط القانونية أو حالة التضاريس كشدة الانحدار والتعرض للفيضانات وما إلى ذلك)، فإن المستوطنات التي يقطنها أصحاب الدخل المنخفض لا تستفيد في أغلب الأحيان من منافع التحضر. ونتيجة لذلك، فإن البنية

المعتادة لمدن العالم الثالث تضم أحياء لا تقل عن نظيراتها في العالم المتقدم النمو جنباً إلى جنب مع مناطق تفتقر (في معظمها) إلى الخدمات الأساسية والصرف الصحي والطرق المعبدة والمراكز الصحية (إن وُجدت!) وما شابه ذلك.

٢٧ - وفي معظم مدن العالم، تكون المؤسسة أو الآلية الرئيسية لتوزيع الأراضي هي سوق الأراضي. والعملية بسيطة: فالأسر المعيشية والشركات التي يوسعها أكثر من غيرها أن تدفع للحصول على المواقع المتمتعة بالخصائص المرجوة (كالخدمات الجيدة، والبيئة اللائقة، وفرص الحصول على الخدمات، والأحياء الآمنة والجذابة) تكون في وضع أفضل لتحقيق ذلك. وتنحو العملية، التي تشتري مختلف الفئات الاجتماعية من خلالها الأراضي، إلى أن تكون عملية تتعزز من تلقاء ذاتها، حيث أن الأسر ذات الدخل المرتفع تفضّل فصل الفئات ذات الدخل المنخفض، وهي مستعدة وقادرة على تسديد مبالغ أكبر مقابل ممتلكات لا تضمن لها "الأحياء الملائمة" التي ترغب فيها فحسب، بل أيضاً ما تطالب به من بنى تحتية وخدمات حضرية داعمة. ولأول وهلة، يبدو الإقصاء الاجتماعي الناجم عن ذلك أنه نتيجة عملية مشروعة لا تعتمد على التحوير المتعمد لأسعار السوق في حد ذاته. ومهما كانت الحصيلة مشروعة من منظور السوق، فإن ظاهرها الذي يوحى بقدرة أسواق الأراضي على البقاء "محايدة" في إتاحة توزيع عادل وكفء للأراضي على جميع المستعملين يُثير الشبهة. ففي الواقع، إن النتائج التي تحققها أسواق الأراضي يمكن أن تكون أيضاً ناجمة عن تأثير تدابير القطاع العام في قيم الأراضي. ويكون الأمر كذلك عندما يقدم القطاع العام البنى التحتية والخدمات الحضرية أو عند تقسيم الأراضي إلى قطاعات أو عند العمل بأنظمة أخرى تتعلق باستخدام الأراضي توضع لتحديد أو كبح الآثار المترتبة عن العوامل الخارجية، سواء كانت سلبية أو إيجابية.

٢٨ - وبالإضافة إلى ذلك، فنظراً لأن الضرائب العقارية تميل إلى أن تكون أعلى في المناطق التي تُقدّر بقيمة أعلى، ولأن الفئات ذات الدخل المرتفع تؤثر بصورة أكبر في السياسات المحلية، فإن الاستثمارات العمومية في البنى التحتية والخدمات الحضرية تميل إلى تفضيل هذه المناطق. ونتيجة ذلك، ففي كثير من البلدان تُجاور أحياء مبهجة مزودة بخدمات جيدة أحياء أخرى تفتقر إلى أبسط الخدمات والبنى التحتية الأساسية. ولا تنعكس هذه التناقضات على شكل اختلافات هائلة في أسعار الأراضي فحسب، إنما تُبرز ما هو أهم من ذلك وهو عجز السوق هيكلية عن توفير إمدادات كافية من الأراضي المزودة بالخدمات بأسعار ميسورة، ولا سيما لمن هم في أمس الحاجة إليها.

- ٢٩ - وبالفعل، تميل الأراضي المزودة بالخدمات الموجودة في مدن العالم النامي إلى أن تكون أكثر تكلفة نسبياً (غالباً حتى بالقيمة المطلقة) منها في مدن البلدان المتقدمة.
- ٣٠ - ولتقليل عنصر التكلفة مقابل الأرض، ولاحترام قدرة الدفع لدى المستعملين، فإن برامج السكن الاجتماعي تميل إلى تفضيل المواقع والمشاريع الموجودة في أطراف المدن والتي غالباً ما يتمخض عنها إقامة عنابر نوم واسعة تتميز نسبياً بسوء الخدمات الحضرية.
- ٣١ - وإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يترتب عن المشاريع العمرانية الخاصة السيئة التخطيط والخدمات، التي يأتي بها الزحف العمراني العشوائي، زيادةً في تكاليف البنى التحتية والخدمات الحضرية في المنطقة الحضرية الكبرى التي هي جزء منها.
- ٣٢ - و"الحل" البديل المتمثل في المساكن الاجتماعية الذي يقوم على تحسين الأحياء العشوائية الموجودة أصلاً والتي توجد في موقع مركزي، هو حلّ يتجسّد في برامج علاجية تسوّي الوضع وتكفّل عادةً ضعفي أو ٣ أضعاف ما يكلفه توفير البنى التحتية والخدمات الحضرية في مناطق عمرانية جديدة واقعة على أطراف المدينة. ومع أنه من الواضح أن لهذه البرامج فوائداً، فإن المشكلة الحقيقية تتمثل في أن الأسر الوافدة إلى هذه الأحياء المحسّنة قد تكون عرضة نسبياً لاستغلال ملاك العقارات الذين قد يكون بعضهم شاغلين سابقين لهذه العقارات أصبحوا شاغلين دائمين لها (وأصبحوا أيضاً مؤجرين لها). وغالباً ما يؤدي ذلك إلى الاكتظاظ في أماكن كثيرة ما تكون غير صالحة (منحدرات تليّة، أرض غير مستقرة، وما إلى ذلك)، وهو ما يعزز في حد ذاته الفصل الجغرافي بين الفئات الاجتماعية وقد يفاقم المخاطر البيئية.
- ٣٣ - وتُبرز جميع هذه الاعتبارات، كما هو واضح، أهمية التخطيط لتنظيم المساحات بشكل شامل ومدروس بعناية.
- ٣٤ - ويتمثل التحدي في كسر حلقة الإقصاء الاجتماعي المفرغة التي تنشأ عن عمليات أسواق الأراضي والممتلكات المذكورة أعلاه. وغالباً ما أفضت نُهج القطاع العام التقليدية المتمثلة في إعمار قطع واسعة من الأراضي تقع في مواقع مركزية (من خلال الحيازة العمومية، واستخدام الأراضي الحكومية، وما إلى ذلك) إلى إقامة أحياء معزولة جديدة بكل ما لها من آثار سلبية معروفة جيداً. أما البرامج البديلة المصممة لشغل المساحات الشاغرة في المدينة بمساكن اجتماعية، فغالباً ما "يستوطنها" في أسرع وقت جيراناً أعلى دخلاً. وكثيراً ما تفشل المحاولات المبذولة لضبط المعاملات بهدف تأمين دوام بقاء القاطنين المنخفضي الدخل الذين هم الفئة المستهدفة أصلاً منها.

٣٥ - ومن ثم، فالتحدي هو أن يجري، إلى جانب الحفاظ على مؤسسة سوق الأراضي وما يرتبط بها من حقوق ملكية الأراضي، كبح صولة ملاك الأراضي الذين يسعون عادة إلى الحصول على الأراضي التي يمكنهم استخدامها بشكل لا يعود عليهم بأكثر عائد فحسب، بل يمنع استخدام الأراضي استخداماً يكون أكثر شمولاً للفئات الاجتماعية.

٣٦ - ومن ناحية أخرى، يواجه القطاع العام تكاليف متزايدة لاقتناء الأراضي، وقد تكون عمليات توزيع الأراضي المدارة من القطاع العام أيضاً مكلفة وعرضة للفساد وغيره من أشكال التلاعب السياسي. وبالإضافة إلى ذلك، من المهم تحسين القدرة التمويلية للقطاع العام حتى يتسنى له توجيه التطوير العمراني، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بتوفير البنى التحتية والخدمات الحضرية.

٣٧ - والنقطة الأخيرة والمهمة هي أنه حتى تكون استراتيجية تنظيم المساحات واستخدام الأراضي استراتيجية متماسكة، ينبغي لها أن تعيد النظر في التكاليف والفوائد الاجتماعية المترتبة عن قيام السلطات العامة بتشجيع السكن الاجتماعي في مواقع أرخص، وأن تكفل الاستخدام الأمثل لأموال القطاع العام النادرة نسبياً. والمسائل الرئيسية المطروحة هنا هي تحديد أفضل الطرق لتقديم الإعانات لتوفير السكن الاجتماعي في مناطق أكثر "شمولية" (حيث ربما تكون التكلفة عن الوحدة الواحدة مرتفعة، إنما بنوعية أفضل)، وتقييم المزايا النسبية لاقتطاع حصص أكبر من الزيادة في قيمة الأراضي من المنشآت العمرانية النخبوية.

### جيم - تعذر إمكانية الانتفاع بإنصاف من فوائد التحضر

٣٨ - إن مفهوم العدالة في مجال توفير المساحات الحضرية يجمع بين العدالة الاجتماعية وتوفير المساحات وكذلك مفهومي العدالة البيئية والإنصاف. وتشمل هذه العناصر الشواغل بشأن الاستدامة البيئية، وتداخل تنظيم المساحات مع التمييز العنصري وما ينجم عنه من أنماط تنظيم مساحات، واقتران هذه المساحات بالتلوث الصناعي والإقصاء الاجتماعي - الاقتصادي والتأثر بالأخطار الطبيعية.

٣٩ - والبلدان المتقدمة هي الأكثر تحضراً أما البلدان النامية فتحتدو حدوها. والتحضر السريع يشكّل تحدياً، ولكن يمكن أن يعتبر أيضاً فرصة للتحسين، نظراً إلى أن وظيفة المدن هي أساساً توفير التنوع والخيارات وتكثيف فرص التبادل والتغيير مما يؤدي إلى أشكال مختلفة من التنمية البشرية. وتشمل فوائد التحضر المنظم خدمات عالية الجودة بجميع أنواعها، وتنوع مصادر الدخل، وتيسير الحصول على فرص التنمية البشرية، والتفاعل الاجتماعي،



والترفيه، والمشاركة في الحوكمة الرشيدة. ونوعية الحياة متوفرة، وينبغي ضمان توفرها في المناطق غير الحضرية (الريفية)، ولكن التنوع وميزة توفر الخيارات في حياة المدينة يتيحان فرصة أكبر للتنمية.

٤٠ - بيد أنه عندما توفر المدن دخلاً أكثر ارتفاعاً ولكن تكون فيها تكاليف المعيشة في كثير من الأحيان أعلى من الدخل حتى؛ وعندما تقدم خدمات متنوعة لا يمكن الحصول عليها؛ وعندما تفتقر مشاريع الإسكان فيها إلى عناصر تجعلها صالحة للعيش؛ وعندما تكون وسائل النقل السائدة غير ميسورة التكلفة وغير آمنة وتلوث الهواء، تفوق عندئذٍ العزل الفوائد. وكثيراً ما ينجم ذلك عن سوء إدارة المدن، والافتقار إلى أدوات التخطيط الحضري التي تضبط دينامياتها وتحولها (مثلاً على صعد الكثافة واستغلال الأراضي والمورفولوجيا الحضرية) والرقابة العامة على مهام التخطيط وحماية المنفعة العامة والمصالح الجماعية والمكاسب الطويلة الأمد.

٤١ - وتمثل خصخصة التطوير الحضري داخل المدينة وحولها أحد العوامل الأخرى المرتبطة بهذا الموضوع التي تتسبب في سوء التخطيط الحضري والإدارة الحضرية وضعفهما. ويتجلى ذلك في أشكال عديدة، من الزحف الحضري العشوائي الذي يتسبب بفقدان الأراضي الزراعية والنظم الإيكولوجية، أو الاكتظاظ غير المنظم للأحياء العشوائية، أو عمليات الهدم في المدن/عمليات الإخلاء القسري لأجزاء أخرى من المدينة.

٤٢ - ويحل الزحف الحضري العشوائي المتجزئ الذي تقوم به مختلف فئات الدخل محل التخطيط التكاملية للمساحات؛ وتكون المشاريع الضخمة المعزولة الموجهة إلى فئات الدخل المرتفع على شكل أحياء مسيجة ومشاريع تطوير في الضواحي؛ ومشاريع غير مأذون بها لفئات الدخل المتوسط والمنخفض. وإن نمط التطوير الذي يقوده القطاع الخاص والتطوير شبه الحضري يفتقران إلى التخطيط؛ ويكونان غير مترابطين، ويفتقران إلى البعد "العامة" في كل المكونات الحضرية، وإلى الشبكات المتكاملة التي تشمل ترابط المساحات العامة الضرورية من أجل إتاحة المجال أمام الاستفادة من إمكانات التحضر.

٤٣ - ويؤدي تخطيط المساحات الرسمي انطلاقاً من الناتج المحلي الإجمالي واستناداً إلى انبعاثات الكربون/احتياجات مستخدمي السيارات إلى تفاقم المشكلة، وحرمان الفقراء من حق الاستفادة من المدينة، وتعزيز التمييز الاجتماعي، ومنع تحقيق الاختلاط الاجتماعي الذي يولد الازدهار الاقتصادي والتسامح الاجتماعي. وهذا التخطيط يستنفد الموارد، ويسرف

في استخدام الأراضي والطاقة والوقت والمال. وبالنسبة إلى الفقراء، يمسي ذلك عبئاً يفرهم أو يزيد من فقرهم<sup>(٦)</sup>.

٤٤ - ولا يزال التمييز في خطط استغلال الأراضي مطبقاً في العديد من البلدان النامية بالرغم من البراهين التي تدلّ على أن هذا التمييز يسهم في إطالة فترات التنقل وزيادة استهلاك الطاقة وتلوث الهواء والفصل الاجتماعي في الحالات التي لا يكون فيها الترابط كافياً وميسراً (وسائل النقل العام). ولم يحلّ اعتماد "التخطيط الاستراتيجي" هذه المشاكل بسبب الوعي المحدود بأنماط تنظيم المساحات مما يؤدي إلى أحداث أضرار واستمرار اعتماد أنماط غير مستدامة في تنظيم المساحات.

٤٥ - وإن تزايد اتساع الفجوة بين الثروة الإجمالية التي تولدها المدن وإعادة توزيعها يؤثر في تقاسم فوائد التحضر بإنصاف (موتل الأمم المتحدة ٢٠١٢). والتفاوت في توزيع الأموال العامة والدعم التقني والإداري بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية هو السبب الرئيسي للهجرة إلى المدن إلى جانب توفر فرص حياة أفضل. وفي بعض البلدان، لا يُعترف بالثروة المتولدة من اقتصادات غير رسمية، لذلك لا تنال الدعم من آليات مالية أو إدارية تساعدها على النمو (في مصر على سبيل المثال، تمثل حسابات الأنشطة غير الرسمية ٤٠ في المائة من الاقتصاد الوطني).

٤٦ - وغالباً ما يكون التمييز في تنظيم المساحات والتمييز الاجتماعي مرتبطين بتزايد الضعف/التعرض للمخاطر؛ بسبب المواقع المعرضة للأخطار البيئية والطبيعية، وندرة نظم الإغاثة والطوارئ، والتهemis وهي عوامل يمكن أن يتلاعب بها بسهولة من هو متعطل للسلطة، من جماعات وأفراد، لاستخدامها في التحريض على الصراع والاضطرابات.

٤٧ - وتمجّد وسائل الإعلام وواضعو "الاتجاهات السائدة" أنماط عيش غير مستدامة وأشكالاً حضرية تبين فوائد حضرية معينة وتشوّه صورة الكثير من الممارسات التقليدية، بما في ذلك أنماط العيش "الريفية" التي قد تكون أكثر استدامة على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والبيئي.

٤٨ - والمساحات العامة هي العنصر الحضري الأكثر شمولاً، ولكن هناك وعي قليل بفوائد التطوير العمراني الذي يحفز إنشاء مساحات عامة لدى أصحاب المصلحة، من واضعي السياسات والمستخدمين العامين/السكان عموماً. وتكمن المشكلة في أن المستهلكين (الذين

(٦) في مصر على سبيل المثال، بلغت نسبة الإشغال في ٢٢ مدينة بُنيت حديثاً منذ سبعينات القرن الماضي ٢٥ في المائة فقط.

يشترون أو يستأجرون في مشاريع رسمية وغير رسمية) اليوم لا يطلبون من شركات التطوير العمراني توفير أي مساحات عامة عالية الجودة. والتحدي هنا هو مستوى الطلب المنخفض على الأماكن العامة، من حيث الكمية والنوعية والوظائف المتنوعة المقبولة باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من ظروف المعيشة الملائمة.

٤٩ - وفي بعض البلدان، حيث تبقى القوانين والأنظمة غامضة للتشجيع على العشوائية وتخفيض المساءلة، تعود العشوائية بفائدة مالية على الحكومات لأنها توفرّ عليها مهمة تأمين المساحات العامة والخدمات والنقل والبنية التحتية من جهة، وتضمن مصدراً منتظماً من الإيرادات التي تُجنى إما بصورة رسمية من "الغرامات" أو بصورة غير رسمية من الفساد (إزعاج ورشاوى) (انظر: AUC-School of Global Affairs and Public Policy and UND 2013).

٥٠ - ولا يراعي التخطيط الحضري التقليدي "هوية المكان"، أي القيمة الاجتماعية والثقافية والنفسية للشكل الحضري والمساحات العامة؛ فقلما يُراعى التنوع في نمط العيش، وهو السمة المميزة للامتداد الريفي - الحضري بصرف النظر عن الحجم. وعلاوة على ذلك، فإن المدن هي أيضاً مستودع للتراث الثقافي الذي يعزز الهوية الوطنية. ويسعى النموذج الاقتصادي العالمي لوضع هذه الاعتبارات في الحسبان.

## دال - ضعف التنسيق بين مختلف مستويات الخطط والسياسات وفيما بين القطاعات

٥١ - لا يوجد نقص عادةً في الخطط والبرامج المتعلقة بتنمية المدن وأقاليم المدن. ولكن هناك الكثير من المشاكل والتحديات (مؤئل الأمم المتحدة ٢٠٠٩). ففي العديد من البلدان، تفتقر هذه الخطط والبرامج إلى إطار مؤسسي، أي قانوني وتنظيمي، متماسك ومتسق. والتنسيق ضعيف بين الخطط القطاعية، ويشكل التكامل العامودي والأفقي لخطط تنظيم المساحات تحدياً لا تجري مواجهته بنجاح في أكثر الأحيان. لذلك هناك الكثير من التجزئة والتداخل، فضلاً عن عدم اتساق الأهداف الذي غالباً ما يتفاقم إذا كانت الاستراتيجيات الحضرية الإجمالية غائبة. والأساس القانوني ضعيف أحياناً أو قديم الطراز حتّى، مما يؤثر سلباً في إمكانية تنفيذ الخطط والبرامج وفي تنفيذها. وفي كثير من الأحيان، لا توجد علاقة بالتمويل وبالآليات المالية، مما يؤدي إلى إعداد خطط وبرامج تكون أكثر فائدة للسياسات الرمزية والتزعة الشعبوية من التوجيه الاستراتيجي لتطوير المدن وأقاليم المدن بطريقة متسقة. والمركزية المفرطة في نظام التخطيط الحضري هي مشكلة أخرى في وجه إنشاء نظام يعمل جيداً وخطط وبرامج مناسبة على الصعيد المحلي. وغالباً ما تكون الكفاءات المحلية في مجال التخطيط الحضري محدودة، أو لا يوجد ما يكفي من القدرات المحلية في مجال التخطيط الحضري. وتفتضي الإدارة الفعالة للمساحات والأراضي تخصيص الأدوار والحقوق

والمسؤوليات المتعلقة بالخطط والسياسات على النحو الواجب. وفي كثير من الحالات في جميع أنحاء العالم، يكون التوزيع والتنسيق ضعيفين أو غائبين حتى، سواء عامودياً أي بين الحكومات المركزية والإقليمية والمحلية و/أو أفقياً ضمن نطاقات الوكالات المسؤولة عن مختلف جوانب الإدارة الحضرية مثل الإسكان والنقل والبيئة. وتفتقر أماكن عديدة أيضاً إلى أعداد كافية من المهنيين المدربين لتولي هذه المهمة<sup>(٧)</sup>. ومن الثغرات الأساسية غياب السياسة الوطنية والهياكل التشريعية والإدارية من أجل وضع إطار للتنمية الحضرية<sup>(٨)</sup>.

٥٢ - ويفقد الهيكل الهرمي التنازلي التقليدي للنظم الحكومية المعنية بتخطيط المساحات فعاليته بصورة متزايدة إزاء الحاجات إلى الحوكمة القائمة على المشاركة، بالتعاون مع صفوف وفروع/قطاعات خاصة من الوكالات العامة إضافة إلى التواصل مع المنظمات غير الحكومية والشركات والمجتمع المدني وإشراكها في جهودها، إلى جانب تقاسم الصلاحيات والمسؤوليات بصورة مناسبة.

٥٣ - وتعاني الممارسات المتعلقة بتخطيط المساحات من تجزؤ أدوات التخطيط، والإفراط في تبسيط السياسات، وسوء موازنة الأهداف والخطط، وغياب السياسات الوطنية لدعم التخطيط الحضري، والتباين بين التمويل العام والخطط، وضعف قدرة الحكومات المحلية على الحصول على الموارد. وفي غياب سياسة وطنية حازمة لتنظيم المساحات، وبدون الأدوات والموارد لازمة لتنفيذها محلياً، يتعرض التخطيط المحلي تحديداً للنفوذ الاقتصادي للشركات الكبيرة التي غالباً ما تكون متعددة الجنسيات ويرى لتأثيرها، وهذه الشركات تعزز مصالحها في أكثر الأحيان من دون مراعاة الآثار البيئية والاجتماعية، وتفرض على الجهات العامة تحمّل التكلفة الناجمة عن البنى التحتية وتدابير التعويض.

٥٤ - وباختصار، فإن التحديات هي التالية: تجزؤ أدوات التخطيط، والإفراط في تبسيط السياسات، وسوء موازنة الأهداف والخطط، وغياب السياسات الوطنية لدعم التخطيط

(٧) انظر ورقة المناقشة ٨، الصفحة ٢. "المتخصصون في التخطيط الحضري وتخطيط المساحات الحضرية قلائل في مناطق نامية عديدة، حيث يبلغ عدد المخططين المعتمدين ٠,٩٧ لكل ١٠٠ ٠٠٠ شخص في بعض البلدان الأفريقية و ٠,٢٣ في الهند. وتقابل هذه النسبة ٣٧,٦٣ في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية و ١٢,٧٧ في الولايات المتحدة الأمريكية".

(٨) انظر ورقة المناقشة ٨، الصفحة ٢. "المتخصصون في التخطيط الحضري وتخطيط المساحات الحضرية قلائل في مناطق نامية عديدة، حيث يبلغ عدد المخططين المعتمدين ٠,٩٧ لكل ١٠٠ ٠٠٠ شخص في بعض البلدان الأفريقية و ٠,٢٣ في الهند. وتقابل هذه النسبة ٣٧,٦٣ في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية و ١٢,٧٧ في الولايات المتحدة الأمريكية".

الحضري، والتباين بين التمويل العام والخطط، وضعف قدرة الحكومات المحلية على الحصول على الموارد.

٥٥ - ولا يقتصر الأمر على عدم وجود قدر مناسب من تخصيص الأدوار والحقوق والمسؤوليات المتعلقة بالخطط والسياسات عامودياً وأفقياً، بل يفتقر العديد من الأماكن أيضاً إلى أعداد كافية من المهنيين المدربين لتولي هذه المهمة. ومن الثغرات الأساسية غياب سياسة وطنية وهياكل تشريعية وإدارية تضع إطاراً للتنمية الحضرية<sup>(٩)</sup>.

## هاء - عدم توفير وتوزيع المساحات الخضراء والعامّة الجيدة بشكل كافٍ وعادل

٥٦ - تعرّف المساحات العامّة بأنها "كل المساحات المملوكة ملكية عامة أو المتاحة للاستخدام العام والتي يمكن للجميع الوصول إليها والتمتع بها مجاناً من دون أي دافع ربحي" (Garau et al. 2015)؛ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة) (٢٠١٥). وبدأت المساحات العامّة تسترعي اهتماماً متزايداً في السنوات الأخيرة. وتروّج الأحداث الدولية المنتظمة دائماً التصميم الجيد للمساحات العامّة والممارسات الجيدة المتعلقة بها، مثل الجائزة الأوروبية في برشلونة للمساحات العامّة الحضرية ومؤتمر روما بشأن المساحات العامّة الذي يُعقد مرة كل سنتين، وأقيمت أيضاً أحداث عامة دولية هامة متعلقة بتنظيم المساحات في الآونة الأخيرة في العديد من المدن، منها بوينس آيرس وستوكهولم (مؤتمرات بشأن مستقبل الأماكن) وبرلين وبولونيا وبورتو أليغري وبوغوتا. وتملك البلديات مكاتب وإدارات مكرسة لتطوير المساحات وتحسينها وصيانتها. وتؤدي المساحات الحضرية الخضراء والعامّة دوراً خاصاً في هذا السياق لأنها توفر عدداً من الخدمات لسكان المناطق الحضرية والطبيعة. وعلاوة على ذلك، فهي مهمة جداً في خفض حذر الاحترار الحضري وأثرها السلبي في السكان. وتنصّ إحدى الغايات المرتبطة بالهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة على ما يلي: "توفير سبل استفادة الجميع من مساحات خضراء وأماكن عامة، آمنة وشاملة للجميع ويمكن الوصول إليها، ولا سيما بالنسبة للنساء والأطفال وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، بحلول عام ٢٠٣٠".

٥٧ - ورغم هذه التطورات والإدراك العام بأن المساحات الخضراء والعامّة أساسية لبيئة حضرية صحية، وتوفر خدمات قيّمة متعلقة بالنظم الإيكولوجية لسكان المناطق الحضرية والمرافق الترفيهية وأماكن تجميع المياه في حال حصول فيضان أو تراكم مياه الأمطار، يواجه توفير مساحات عامة للجميع بحسب ما ينص عليه الهدف ١١ عدداً من التحديات وهي:

(أ) عدم كفاية المساحات العامة (الشوارع والأماكن العامة المفتوحة والمرافق العامة) والمساحات الخضراء، لا سيما في الضواحي المنخفضة الدخل والأحياء العشوائية. ويبين ذلك التفاوت الهائل في معظم مدن العالم النامي، حيث ينبغي تخفيف عبء السكن غير اللائق بتوفير الكثير من المساحات العامة العالية الجودة؛

(ب) ضعف الأطر القانونية واقتراحها بسياسات سيئة وإرادة سياسية ضعيفة تؤدي إلى الاستيلاء على الأراضي العامة، وسيطرة الجهات الفاعلة من القطاع الخاص على المكاسب وعلى استخدام المساحات العامة؛

(ج) إضفاء طابع تجاري للغاية على المساحات الحضرية العامة مما يؤدي إلى تفاقم التفاوت الاجتماعي؛

(د) تزايد الاستقطاب والتمييز الاجتماعي الناجمين عن خصخصة المساحات العامة باعتبارها أصولاً غير متاحة مخصصة لمشاريع تطوير عمراني حصرية، مثل الأحياء المسيجة؛

(هـ) إحساس بانعدام الأمن المتصور أو الحقيقي بسبب سوء صيانة وسوء إضاءة المساحات الخضراء والعامة في المناطق المهملة والأحياء العشوائية؛

(و) كثرة إهمال الاحتياجات الخاصة للفقراء إلى مساحات خضراء وعامة، التي تتجاهلها الحكومات في أكثر الأحيان؛

(ز) التنافس على استغلال المساحات العامة من مجموعة متنوعة من المستخدمين الحضريين، بمن فيهم الباعة المتجولون والمؤسسات التجارية والمشاة والسيارات؛

(ح) غياب نظام متفق عليه من الأدوات أو المؤشرات المتعلقة بتقييم العرض والجودة وتوزيع المساحات العامة؛

(ط) عدم تقدير أهمية إسهام المساحات العامة الذي لا غنى عنه في التحضر المستدام، بما في ذلك التنقل، والصحة والترفيه والشعور الجماعي بالمواطنة.

٥٨ - وفي البلدان ذات النمو السكاني السريع والتحضر السريع، يكون السعي إلى تحقيق هذا الهدف أكثر صعوبةً بسبب مزيج سلبي يعزز كل عنصر فيه الآخر ويضمّ سرعة نمو السكان ومنهم نسبة مئوية كبيرة ذات إمكانيات مالية محدودة من جهة، والموارد البلدية النادرة وضعف آليات مراقبة استخدام الأراضي وتدني مستوى الحوكمة والقدرة التقنية من جهة أخرى. وفي المدن "المتقلصة" هناك فرص كثيرة لتحويل المناطق المأهولة إلى مساحات

خضراء وعامة. ولكن في كثير من الحالات، لا يتحقق ذلك بسبب التوقعات المعاكسة لدى أصحاب الأرض، وأسعار الأراضي الباهظة، وتكاليف الصيانة المرتفعة للمساحات الخضراء.

٥٩ - وفي كلتا الحالتين، هناك تحديات ملحوظة في وجه استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية والتخطيط لها. وفي المناطق الحضرية الموحدة، يجب إنشاء مساحات عامة كافية ضمن نسيج الأبنية القائم. وفي مناطق التوسع، يجب أن يضمن التخطيط توفر ما يكفي من المساحات العامة وبخاصة للسكان ذوي الدخل المنخفض. وفي المناطق المتقلصة، من الضروري وضع ترتيبات مؤسسية بين السلطات العامة وأصحاب الأراضي من القطاع الخاص بغية إنشاء مساحات خضراء مؤقتة أو دائمة تكون متاحة للاستخدام العام.

## واو - غياب الترابط والاتساق في المعارف المتعلقة بالتنمية الإقليمية المتوازنة واستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية

٦٠ - رغم أن الدول الأعضاء توصلت إلى توافق عالمي في الآراء بشأن عنصر رئيسي من عناصر استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية في المبادئ التوجيهية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي، ورغم أنها تعترف بأن هذه المبادئ التوجيهية "هي مصدر مفيد يمكن أن يشكل بوصلة تحدد التوجه الصحيح نحو تحسين السياسات العالمية والخطط والتصاميم" و "مصدراً للإلهام" (ص. ٧)، فهي تسارع إلى تأكيد ضرورة تكييفها مع السياقات المحلية. ولا تتطلب هذه العملية مراعاة للثقافات المحلية فحسب بل أيضاً تقيماً لعامل النجاح أو الفشل الحاسمين في العمل الحالي<sup>(١٠)</sup>. وعلاوة على ذلك، تشير ورقة المناقشة ٨ وغيرها إلى وجود ثغرات في المعرفة، ولا سيما في فهم "الديناميات الحضرية المستجدة والمعقدة"، (الصفحة ٦)، وفي إعلام صناع القرارات العامة بـ "دور التخطيط الحضري وقيمه" (الصفحة ٦)، وفي محتوى المناهج الجامعية (الصفحة ٦). وفي المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي: نحو خلاصة وافية للممارسات الملهمة، الذي صدر بالتزامن مع صدور المبادئ التوجيهية، يذكر المؤلفون الحاجة إلى زيادة المعرفة بالتطبيقات المحلية ويقدمون لمحة مقتضبة عن ٢٦ حالة ويدعون إلى إنشاء "شبكة عالمية لتبادل المعرفة والخبرات - وتتيح شبكة من هذا القبيل لصانعي القرارات اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن التحديات الإنمائية التي تواجههم"<sup>(١١)</sup>.

(١٠) انظر ورقة المناقشة XX.

(١١) موئل الأمم المتحدة، نيويورك، ٢٠١٥، الصفحة ٦.

## ثالثا - إعطاء الأولوية للخيارات السياسية - الإجراءات الكفيلة بإحداث التغيير من أجل الخطة الحضرية الجديدة

### ألف - التصميم والإدارة المستدامين لشكل المدن والأقاليم وتكوينها

٦١ - يجب أن يكون التصميم الحضري الملائم مصاحبا باستمرار للتخطيط الحضري السليم في خلق المدن المستدامة. وهذا هو الحال بالنسبة لمشاريع التطوير العمراني الجديدة، فضلا عن التدخلات في المدن القائمة؛ وفي السياقات السريعة النمو، وكذلك في المناطق الحضرية التي تتردى أوضاعها؛ وفي المدن الضخمة وكذلك في البلديات الصغيرة والمستوطنات شبه الحضرية.

٦٢ - وأولويات السعي إلى تحقيق هذه الأهداف هي ما يلي:

(أ) على المستوى الحضري: تعريف ماهية "تصميم الخطة الحضرية الجديدة". فتصميم الخطة الحضرية الجديدة هو نموذج لتطوير المساحات قادر على تحقيق جودة الحياة، والوثام الاجتماعي، والجدوى الاقتصادية، وفي الوقت نفسه، التقليل إلى أدنى حد من الأثر البيئي. وكلمة "الجديدة"، بطبيعة الحال، تشير إلى "الخطة"، وليس إلى "التصميم". وتشير معايير التصميم الحضري في الواقع إلى العديد من الأحياء التي حققت نجاحا هائلا في الماضي. والتوصيات الجوهرية في هذا الصدد هي ما يلي:

'١' جعل المساحات العامة هي التي تحدد المباني، وليس العكس. ووضع تصميم ملائم للشوارع والمساحات المفتوحة الأخرى هو أمر لا غنى عنه من أجل تهيئة بيئات معيشية حضرية ممتعة وعملية. وهذا المخطط، مثلما هو الحال بالنسبة للمساحات العامة، يجب أن يتيح التنقل الداخلي وإمكانية الوصول بشكل كامل. وفي هذا الصدد، وعلى خلاف التجمعات السكنية المغلقة، فإن "أحياء الخطة الحضرية الجديدة" هي، أولا وقبل كل شيء، مساحات عامة؛

'٢' تصميم شبكات المساحات العامة القادرة على ضمان النسب المثلى بين المساحات المفتوحة والمساحات المبنية. ومن المهم بشكل خاص توفير أرصفة متسعة وفرص للتنقل باستخدام بدائل عن وسائل النقل ذات المحركات. وينبغي تشجيع الفصل بين وسائل النقل البري العامة والخاصة، ما أمكن ذلك.

'٣' ضمان تراص وكثافة وسائل النقل العام بالنظر إلى أهميتها الرئيسية في الاستخدام الاقتصادي للأراضي، بما يبرر كفاءتها، ودورها في ضمان الحيوية



الاقتصادية، وتعزيز السلامة والأمن، وتشجيع التفاعل الاجتماعي وتقدير التنوع، واجتذاب خدمات المناطق الحضرية العالية الجودة، وتقديم الإعانات للسكن الميسور التكلفة باستخدام الموارد المتأتية من فئات السكن الأخرى؛

٤' تعزيز "نبض الحياة في الشوارع" عن طريق إتاحة أقصى قدر ممكن من الاستخدام التجاري للطوابق الموجودة على مستوى الشارع بحيث توفر بدائل صالحة للتسوق الذي يعتمد على التنقل بالسيارات؛ وتوفير مساحات لخدمات الحي من قبيل رياض الأطفال، واستوديوهات الفنون والحرف، والمشاريع الصغيرة، وأنشطة الحرفيين؛

٥' توحي أقصى مزيج وظيفي من حيث الجدوى (السكن والمكاتب والشركات) من أجل ضمان النشاط العام على مدار الساعة؛

٦' توحي إجراءات الصيانة وإدارة الأماكن العامة في المستقبل كجزء لا يتجزأ من عملية التصميم؛

٧' تطبيق نفس المبادئ على النسيج الحضري القائم، سواء عن طريق المحافظة على الأحياء الموجودة التي تستجيب لهذه المعايير وعن طريق استخدام نفس المعايير بوصفها مبادئ توجيهية للتحديد المستدام للأحياء والمناطق المهجورة، من قبيل المصانع/المناطق الصناعية المتروكة، وقطع الأراضي الفارغة الكبيرة غير المأهولة، وبشكل عام الأجزاء من المدينة التي فقدت استعمالها الأصلي ووظيفتها الأصلية.

(ب) على صعيد الأقاليم: يمكن تطبيق نفس المعايير، مع مراعاة الاختلافات الواضحة في الحجم بين المستوطنات الحضرية الكبيرة والصغيرة. وعلى صعيد الأقاليم، فإن نموذج "تصميم الخطة الحضرية الجديدة" ينطوي على عكس كلي لنموذج الزحف العمراني/التشتت العمراني. وهو يتوخى وجود أراضٍ وممرات واسعة من المساحات المفتوحة المحمية من أعمال التطوير العمراني وتطوير نظام فعال للنقل يربط المستوطنات الكبيرة والصغيرة المترابطة. وتحديد أهداف وتدابير وطنية وإقليمية ومحلية واضحة بشأن كيفية الحد من استهلاك الأراضي للمناطق المبنية حديثاً، من قبيل الأحياء الحضرية الجديدة، والمستوطنات الموجودة في الضواحي أو خارج المناطق الحضرية والهياكل الأساسية للطرق، هو خطوة استراتيجية هامة نحو التوسع الحضري بشكل أكثر استدامة.

## باء - الأراضي باعتبارها أداة لتعزيز المساواة وتأمين الموارد

٦٣ - التدخل لمنع أوجه القصور في سوق الأراضي والإفراط في خصخصة الأراضي، وضمان وجود سوق كاف وإمدادات عامة من الأراضي بأسعار معقولة لأغراض الإسكان، وتشجيع مشاريع التطوير العمراني المختلطة بين مختلف فئات الدخل من أجل التقليل من الفصل بين تلك الفئات، وضمان حيافة الأراضي في المستوطنات غير الرسمية، واستحداث نظم قانونية وتقنية تتسم بالكفاءة لاستقطاع جزء مما يطرأ على قيمة الأراضي من زيادة نتيجة للاستثمارات العامة.

٦٤ - ومن أخطر آثار أوجه القصور في أسواق الأراضي، عندما لا يتم بشكل جيد تخطيط وإدارة الأراضي والمساحات، هو الفصل الاجتماعي. ويتطلب الأمر أدوات للتخطيط المتكامل لتصحيح أوجه القصور في أسواق الأراضي من خلال الضرائب وأنظمة الأراضي لضمان وصول أضعف القطاعات إلى الأراضي الحضرية دون الاعتماد كلياً على نصيب الفرد من الدخل فيها، حيث إن ذلك ينحو إلى إنتاج تفاوتٍ في هذا المجال مماثلٍ لتفاوت الدخل بين الفئات الاجتماعية - الاقتصادية.

٦٥ - ولمواجهة التحديات المطروحة أعلاه، ينبغي أن تركز أفضل الممارسات للاستراتيجيات المتعلقة بالأراضي على استيعاب المكاسب غير المتوقعة التي تنشأ عن الإجراءات الإدارية (من قبيل الحق في البناء أعلى من مستوى معين (نسبة مساحة طوابق المبنى إلى مساحة الأرض) أو التغيرات في استخدام الأراضي من مناطق ريفية إلى مناطق حضرية أو حتى من فئات سكنية إلى فئات تجارية). وعندما تكون الاستثمارات العامة في الهياكل الأساسية الحضرية والخدمات التي مولها المجتمع بأسره (عن طريق الضرائب) داعمة لهذه التغيرات في استخدام الأراضي، سواء كانت تلك الاستثمارات قد قدمت في السابق أو جاءت مواكبة للتغيرات، فإنه يمكن تبرير أن يكون للجهات العامة الحق في أن تسترد، جزئياً أو كلياً، هذه المكاسب غير المتوقعة لتغطية تكاليف هذه الاستثمارات.

٦٦ - وبالإضافة إلى ذلك، ييسر تقاسم هذه المكاسب غير المتوقعة فيما بين الجمهور تعزيز معايير ولوائح استخدام الأراضي بشكل أكثر شمولاً من الناحية المجتمعية عند تصميم وتنفيذ الخطط الرئيسية. والمسؤولون عن ضمان أن تكون المدن أكثر شمولاً للجميع بحاجة إلى إعادة النظر في التشريعات القائمة بشأن الربط بين حقوق التطوير العمراني وحقوق الملكية الخاصة<sup>(١٢)</sup>.

(١٢) خفضت بلدية سان باولو، على سبيل المثال، النسبة الأساسية لمساحة الطوابق إلى مساحة الأرض في المدينة ككل إلى واحد، مع الإبقاء على أقصى قيمة لنسبة مساحة الطوابق إلى مساحة الأرض في مختلف المناطق

٦٧ - ومن ثم، فإن هناك حاجة إلى زيادة اطلاع مخططي المناطق الحضرية على القيمة السوقية، وعلى الأثر المالي لقراراتهم. وهم بحاجة إلى إدراك الفرص الكبيرة المتاحة لتوليد إيرادات إضافية وجوهرية. ويجب أن تعترف أي سياسة لحفظ السوق، بوصفه مؤسسة لتخصيص الأراضي جنباً إلى جنب مع حقوق الملكية الخاصة، بأهمية تعزيز إدماج الإسكان الاجتماعي المستدام من خلال كبح توقعات ملاك الأراضي بشأن المكاسب غير المتوقعة التي قد تحدث. وثانياً، ينبغي استخدام الموارد الناجمة عن ذلك من أجل زيادة قدرة الفئات المنخفضة الدخل على المشاركة في المخططات المالية التي تقلل من التكاليف الأولية للأراضي اللازمة لمشاريع التطوير العمراني السكنية الجديدة. ولتوفير السكن الأكثر شمولاً في قلب المدن للفئات المنخفضة الدخل، ينبغي أيضاً النظر في أشكال أخرى من الحيازة بخلاف أن يكون الملاك هم الشاغلون. وعندما تكون الإعانات أمراً لا مفر منه للتصدي لتحديات توفير الإسكان الشامل للجميع، فإنه ينبغي تيسير توفيرها بطرق لا تؤدي بشكل غير مباشر إلى تغذية ارتفاع قيمة الأراضي لمنفعة أصحاب الأراضي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الموارد المتأتية من السياسات والأدوات المالية المتعلقة بالأراضي (اقتطاع جزء من القيمة وما إلى ذلك) ينبغي استخدامها (وتخصيصها) لتشجيع المزيد من أعمال التطوير العمراني المختلطة بين الفئات الاجتماعية، وذلك بدلاً من "مخططات روبين هود/الأخذ من الأغنياء وإعطاء الفقراء" الشاملة التي تؤدي في نهاية المطاف إلى تفاقم الاختلافات بين المناطق الحضرية التي تؤثر على أسعار الأراضي ومن ثم تعزز الإقصاء الاجتماعي.

## جيم - ضمان الإنصاف في الانتفاع من فوائد التحضر

٦٨ - من أجل مواجهة التحدي المذكور سابقاً فيما يتعلق بهذا الموضوع، يوصى باتباع الأولويات السياسية التالية:

حسب البنى التحتية القائمة وغيرها من الظروف الداعمة لتكون أعلى بكثير. والفرق فيما بين أقصى قيمة لنسبة مساحة الطوابق إلى مساحة الأرض في منطقة معينة والقيمة الأساسية لها (التي تساوي ١) يخضع الآن إلى رسوم استناداً إلى زيادة قيمة الأراضي المرتبطة به. وعملية التغيير هذه في نسبة مساحة الطوابق إلى مساحة الأرض والحقوق الخاصة بها استغرقت ما يزيد عن ١٢ سنة مع تقديم قدر ضئيل من الطعون القانونية من جانب من تضررت مصالحهم. وعلاوة على ذلك، تُستخدم في عمليات إعادة تطوير قطاعات محددة وواسعة النطاق أداة تدعى "شهادات إمكانية القيام بإنشاءات إضافية" تطرح في المزادات، بشكل إلكتروني من خلال سوق الأوراق المالية، حقوق البناء الإضافية التي تنطوي عليها هذه المشاريع. ودفعت شركات التطوير العمراني أكثر من ٢,٥ بليون دولار في شكل مثل هذه الشهادات الصادرة عن البلدية خلال السنوات العشر الماضية في اثنتين من العمليات التي يطلق عليها اسم "العمليات الحضرية". ويُستخدم جزء من العائدات من أجل العمل في ذلك الموقع على إعادة تطوير أحد الأحياء الفقيرة (جارديم إديث) الموجود في واحدة من أكثر مناطق المدينة قيمة.

(أ) توعية جميع أصحاب المصلحة من مختلف مستويات المجتمع بفوائد التقيد بالتخطيط العادل والمنصف الذي يكفل التوزيع العادل لمنافع التحضر؛ والاعتراف بأن التخطيط الحضري يمثل أداة تكاملية رئيسية عبر مختلف القطاعات تتيح استخدام الموارد على نحو أفضل، وخفض التكاليف وتعزيز المساواة. ولتحقيق ذلك، يجب إنشاء وتطبيق آليات المساءلة لكل من مقدمي الخدمات والمستفيدين منها<sup>(١٣)</sup>؛

(ب) وضع الأطر والإجراءات القانونية التي تهدف إلى إعادة توجيه جزء من الثروة المتولدة عن المدن من أجل تصميم وتنفيذ استراتيجيات لتنظيم المساحات الحضرية تهدف إلى تحقيق التكامل الاجتماعي والمكاني؛

(ج) وضع أطر وعمليات وخطط عمل تستند إلى مواءمة الأهداف مع القيم والأعراف المحلية التي لا تزال تطبق، والتي تكون، في كثير من الحالات، أكثر قوة من القوانين المكتوبة التي غالبا ما تكون غريبة عن المكان، وعادة ما تكون مجزأة ومستمدة من أحقاب مختلفة. ويستلزم هذا وجود قاعدة جيدة للمعارف والبحوث، والتوعية، والشفافية، ووجود قنوات للحوار العام؛

(د) إعادة توجيه اتجاهات النمو الحضري وتقليل الفصل في المدن من خلال الخيارات والقرارات المتعلقة بتنظيم المساحات، التي تدعمها الأدوات القانونية والمالية في توجيه المدن نحو أنماط حضرية أكثر ترابطا وتكاملا وترابطا وشمولا؛

(هـ) التشديد على دور الجهات العامة في التخطيط لكفالة التخطيط المستدام والشامل؛

(و) إصلاح التعليم والممارسات في مجال التخطيط الحضري؛ للانتقال من النهج التي تعزز الفصل الحضري إلى التخطيط الذي يعزز الإدماج الاجتماعي، استنادا إلى فهم كاف للديناميات المعاصرة (بما في ذلك الروابط بين الجهات الرسمية وغير الرسمية) وعمليات تحول المستوطنات البشرية (من قبيل تحولات المناطق الريفية إلى الحضرية وتزايد الكثافة، وتقلص المدن) والتحديات الجديدة المتعلقة بتعزيز الشمول وسياسات الأراضي التي تراعي الجوانب الجنسانية؛

(ز) إقرار وتنظيم ودعم جهود القطاع الخاص الرامية إلى التغلب على الفصل المكاني والاجتماعي، والتي لا يُعترف بها اعترافا كاملا بشكل قانوني، ولا سيما في توفير

(١٣) يجب تصميم آليات المساءلة لتكون متناسبة مع حجم السكان لكي يكون التمثيل في المدن المكتظة بالسكان مستندا إلى قطاعات كبيرة - انظر التوصية (خ).

الإسكان والخدمات والنقل والإدارة الحضرية والتنمية الاقتصادية؛ وجميع منافع التحضر. وهذه التوصية ينبغي أن تقترن بإصلاح طويل الأجل للأطر والسياسات القانونية والإدارية والمالية لتجنب الطابع غير الرسمي في المستقبل؛

(ح) خلق طلب على أشكال حضرية ومساحات عامة أكثر استدامة ودون فصل، وتشمل حلول المساعدة الذاتية، وتحسين الترابط، وأعمال التطوير العمراني المتركة على المساحات العامة، والمزيج الاجتماعي؛

(ط) الاعتراف بدور الملايين من صغار ومتوسطي المستثمرين في النمو/التحول العمراني الحضري للمدن وأقاليمها (معظمهم من الفئات ذات الدخل الأدنى والمتوسط في البلدان النامية) ودعم إطار قانوني وإداري ومالي شامل؛

(ي) رفع الوصمة عن الفئات ذات الدخل المنخفض والفقراء العاملين، والاعتراف بأن رأسمهم الاجتماعي وأثرهم الاقتصادي الجماعي يمكن أن يقلل من أثر نزعات الفصل الاجتماعي والمكاني من جانب فئات الدخل العليا. ويمكن معالجة هذه الأولوية بأكبر قدر من الفعالية من خلال إشراك وسائط الإعلام والمؤسسات التعليمية؛

(ك) الاستفادة من التراث الثقافي ليس فقط لقيمه الاقتصادية، ولكن أيضا للحفاظ على المنافع الاجتماعية والنفسية من قبيل الثقة بالنفس والاعتزاز المدني والهوية؛

(ل) المساهمة في انخفاض الهجرة الريفية - الحضرية وتحقيق تحول عن طريق إعادة تنشيط الاقتصادات القائمة على الزراعة وإتاحة خدمات جيدة شاملة للجميع تتيح، على سبيل المثال لا الحصر، توفير خدمات المياه والصرف الصحي المأمونة والميسورة التكلفة، والخدمات الصحية والتعليمية والإدارية الجيدة.

## دال - التنسيق بين مختلف مستويات الخطط والسياسات وفيما بين القطاعات

٦٩ - في الفرع الأول من ورقة السياسات هذه، ذُكرت ثلاثة شروط أساسية تؤكد الأهمية الحاسمة لمنح الأولوية العليا في هذه الورقة لمسائل تصميم وإدارة شكل المدن والأقاليم وتكوينها. وعلاوة على ذلك، يهدف تحديد الأولويات على هذا النحو إلى استخدام المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي، بوصفها إطارا لتحسين السياسات والخطط والتصاميم وعمليات التنفيذ على الصعيد العالمي، الأمر الذي سيؤدي إلى جعل المدن والأقاليم تتسم بمزيد من التراص والشمول الاجتماعي وتحسين التكامل والترابط فيما بينها،

بما يعزز التنمية الحضرية المستدامة ويجعلها قادرة على التكيف مع تغير المناخ، ويمكن أن يؤدي إلى تقليل استخدام الطاقة وتقليل إنتاج غازات الدفيئة<sup>(١٤)</sup>.

٧٠ - وينبغي مواءمة أدوات التخطيط فيما بين بعضها البعض وفي علاقتها بالأهداف الأعم لاستراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية. كما ينبغي ربط الخطط فوراً بتنفيذها، بما في ذلك توفير الموارد المالية، وسن التشريعات الوطنية التي تدعم الاستراتيجيات والخطط المحلية، ووضع الأسس المنطقية التي تبرز الصلات الحميدة بين الاستراتيجيات السليمة لتنظيم المساحات وإمكانية تعبئة الموارد المستدامة. ويشمل هذا العمل الأهداف التالية:

(أ) مجموعة من الخطط التي تركز على مجال مسؤولية كل دائرة من الدوائر الحكومية؛

'١' سياسة أو خطة حضرية وطنية: تعزيز أنماط التنمية المستدامة على نطاق البلد بوجود نظام متوازن للمدن والأقاليم؛

'٢' خطة لمناطق المدن أو المناطق الحضرية الكبيرة، بما في ذلك خطط المحاور: تعزيز الهياكل الأساسية الإقليمية من أجل تعزيز الإنتاجية الاقتصادية وتعزيز الروابط الريفية الحضرية؛

'٣' خطة على مستوى المدينة - البلدية: خطط إنمائية تعطي الأولوية لقرارات الاستثمار وتشجع أوجه التآزر والتفاعل بين المناطق الحضرية المنفصلة وتشمل: خطط استخدام الأراضي والتوسع الحضري وإعادة تخصيص المساحات، والتحسين والتحديث، ونظم المساحات العامة؛

'٤' خطط الأحياء: خطط تطوير الشوارع والمساحات العامة ومخططات تحسين ظروف العيش اللائقة (على سبيل المثال - السلامة)، والتماسك والإدماج الاجتماعيين، وحماية الموارد المحلية؛

(ب) إطار قانوني وإداري تمكيني يسمح بصياغة وتنفيذ الخطط بمشاركة مجدية من أصحاب المصلحة وشراكات مجدية؛

(ج) آليات تمويل؛

(د) آليات لرصد الخطط وحلقات تواصل تهدف إلى صقل الخطط أو تعديلها.

(١٤) هذه الصيغة مستمدة مباشرة من: *Guidelines for Urban and Territorial Planning*, p. 7.

٧١ - على النحو المبين في الوثيقة المعنونة "المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي، نحو خلاصة وافية للممارسات المهمة" (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٥ (أ)) والوثيقة المعنونة "تطور السياسات الحضرية الوطنية" (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٥ (ب)) توجد أمثلة على ذلك.

٧٢ - بيد أن التخطيط الفعال على جميع المستويات وعبر القطاعات يعتمد على أن يكون لدى الدوائر الحكومية وأصحاب المصلحة ما يكفي من البيانات في الوقت المناسب، والقدرة على استخدامها. وكما ورد أيضا في التوصيات المتعلقة بالرصد، فإن التكنولوجيات الجغرافية المكانية من قبيل طبقة المستوطنات البشرية العالمية (Global Human Settlement Layer)، التي يعمل على إتمامها حاليا مركز البحوث المشترك التابع للاتحاد الأوروبي، يتبين فيها أمل كبير في توفير المعلومات المطلوبة. وعلاوة على ذلك، فإن السياسات الوطنية التي تقر وتدعم التخطيط في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم التي من المتوقع أن تشهد معظم النمو الحضري في آسيا وأفريقيا هي ذات أولوية خاصة.

## هاء - كفالة توفير وإدارة المساحات الخضراء والعامّة الجيدة بطريقة مناسبة وحسنة التوزيع

٧٣ - تنظيم استقصاءات واسعة النطاق لتحديد الحالات الحرجة والثغرات في توفير المساحات العامة وإدارتها، مع التركيز بصفة خاصة على المناطق المتاخمة غير المنظمة، التي ترتفع فيها معدلات الجريمة باعتبار ذلك إسهاما أساسيا في استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية المنصفة. وضمان حماية المساحات العامة الموجودة والمحتمل إنشاؤها من الممارسات الضارية في مجال تطوير الأراضي واستخدام الأراضي.

٧٤ - ولمواجهة التحديات المذكورة في الفرع السابق، يوصى بالخيارات السياساتية التالية:

(أ) تحديد أهداف مرتبطة بمؤشرات محددة. وتهدف مجموعة المؤشرات الواردة في وثيقة موئل الأمم المتحدة المعنونة "مجموعة أدوات عالمية لتنظيم المساحات العامة" (موئل الأمم المتحدة ٢٠١٥)، إلى تحديد إتاحة المساحات العامة ونوعيتها، موزعة على مكوناتها المتعددة في مناطق مختلفة من المدينة. وإضافة إلى ذلك، يقترح موئل الأمم المتحدة مجموعة من الأهداف لكمية الأراضي المخصصة للشوارع والمساحات العامة في المناطق الحضرية لضمان ما يكفي من الأسس للمدينة. والهدف/الغاية التي تُقترح للمساحات العامة هي أن تخصص

نسبة ٤٥ في المائة<sup>(١٥)</sup> من الأراضي للشوارع والمساحات العامة. ويمكن تقسيم ذلك إلى ٣٠ في المائة للشوارع والأرصعة و ١٥ في المائة للأماكن المفتوحة والمساحات الخضراء والمرافق العامة<sup>(١٦)</sup>؛

(ب) يجب لاستراتيجيات تنظيم المساحات العامة الخضراء على نطاق المدن ألا تركز على الأماكن والمساحات فحسب وإنما يجب أن تركز أيضا على شكل المدينة ووظيفتها وموصليتها ككل. ولا بد من نظرة كلية عن المدينة وشبكة المساحات العامة الخضراء فيها للاستفادة إلى أقصى حد من إمكانيات الهياكل الأساسية القائمة. ومفاهيم دمج الأحياء المترابطة من المدن ضمن شبكة من المساحات الخضراء والعامة كما هو الحال في درسدن، قد تحسن إمكانية الحصول على أماكن مفتوحة وتلطف درجة حرارة المدن؛

(ج) التشريعات التي تنص على توفير المساحات الخضراء والعامة: يجب مراجعة القوانين واللوائح التنظيمية لإقامة نظم تمكن من إنشاء المساحات الخضراء والعامة وإنعاشها وإدارتها والحفاظ عليها وحمايتها؛ والمفاهيم المحلية لاستخدام الأراضي، التي تولي اهتماما خاصا للمساحات الخضراء والعامة، قد تكون مفيدة هنا؛

(د) ترسيخ المساحات الخضراء والعامة في السياسات الحضرية الوطنية: توفير إطار تنسيق شامل لتوفير التوجيه ومسار العمل اللازمين لدعم المدن والبلدات في تمكين الجميع من الاستفادة من مساحات خضراء ومساحات عامة آمنة ويسهل الوصول إليها؛

(هـ) تأمين المساحات الخضراء والعامة في خطط توسيع المدن، وإعادة تخصيص المساحات في المدن، وتحسين الأحياء الفقيرة: مع توسع المدن، يجب تأمين الأراضي اللازمة للشوارع والمساحات العامة، فضلا عن شبكات الهياكل الأساسية العامة. والصكوك الكفيلة بخلق المساحات العامة من الأراضي المملوكة ملكية خاصة تتسم بأهمية قصوى؛

(و) تخطيط المساحات الخضراء والعامة كنظام: ينبغي أن تكون السلطات المحلية قادرة على تصميم شبكة المساحات الخضراء والعامة في إطار خططها الإنمائية. ولا بد من كفاءة أن تتضمن الخطط الحضرية توجيهات كافية لإنشاء المساحات الخضراء والعامة وتخطيطها وتصميمها. وينبغي أن تكون استراتيجيات المساحات الخضراء المحلية مدمجة في

(١٥) تحددها المدن التي تحقق كثافة أدناها ١٥٠ نسمة لكل هكتار، وهي العتبة اللازمة لحدوى شبكة المواصلات العامة.

(١٦) المرجع نفسه.



استراتيجيات تحديد المناظر الطبيعية للمدن وأقاليمها ومرتبطة بها، من أجل توفير الصلات المناسبة بين الأماكن المفتوحة في المدينة والمنطقة المحيطة بها كجزء من العلاقات الريفية الحضرية؛  
(ز) استخدام المساحات الخضراء والعامّة لقيادة الاستراتيجيات الإنمائية: يمكن للأماكن العامّة أن تقود التنمية الحضرية بضمان عدم السماح بتشييد المباني إلا بشرط تنظيم المساحات الخضراء والعامّة قبل البناء؛

(ح) المشاركة: تشكل المساحات العامّة، باعتبارها منفعة عامّة، عاملاً تمكّينياً أساسياً لإعمال حقوق الإنسان، وتمكين المرأة، وتوفير الفرص للشباب. ويشكل تحسين سبل استفادة ومشاركة أشد الفئات ضعفاً أداة قوية لتحسين الإنصاف وتعزيز الإدماج ومكافحة التمييز في المساحات العامّة؛

(ط) استغلال المساحات الخضراء والعامّة باعتبارها وسيلة لمضاعفة الموارد: ينبغي اعتماد أدوات تقاسم قيمة الأراضي وترويجها على نطاق واسع لكي تدرك البلديات القيم الخاصة المتأتمية من تحسين المساحات الخضراء والعامّة لاستدامة الاستثمار في المساحات العامّة. والمساحات الخضراء والعامّة تولد قيمة اقتصادية كبيرة. وهناك دليل على أن تخطيط المساحات الخضراء والعامّة تخطيطاً جيداً وإدارتها إدارة جيدة يؤثران تأثيراً إيجابياً على أسعار العقارات السكنية المجاورة، فضلاً عن زيادة دوران الأعمال التجارية. ويتطلب تقاسم قيمة الأراضي أدوات معينة مثل التقييم، أو فرض الضرائب، أو إعادة تنظيم الأراضي. ولا بد من اعتماد سياسات لإعادة التوزيع من أجل إعادة توجيه موارد البلديات المتولدة عن تطور أحياء الفقراء وتحويلها إلى أحياء للأثرياء لتحسين إتاحة ومقدار وتوزيع المساحات العامّة في أقل الأحياء حظاً؛

(ي) يجب تسخير الاستثمار في المساحات الخضراء والعامّة كقوة محركة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع مراعاة الروابط بين المناطق الحضرية والريفية.

## واو - إنشاء آلية لدعم وضع السياسات استناداً إلى معارف أصحاب المصلحة المتعددين وخبراتهم وتجاربهم

٧٥ - تنظيم منتدى للمعرفة وحلقة نقاش بشأن التحضر المستدام تستند إلى ما استُخلص من ورقات المناقشة والوحدات السياساتية في إطار عملية المؤئل الثالث وتوفر منبرا تفاعلياً للتبادل الحر للمعارف والخبرات والتجارب. وعلى غرار عملية المؤئل الثالث، ترشح الدول الأعضاء والمجتمع المدني أعضاء هذه الآلية.

٧٦ - ويهدف هذا المقترح إلى تحفيز نموذج جديد لتوليد المعارف وتبادلها، يكفل توطيد وتقييم وعرض البحوث الكمية والنوعية الحالية والمستقبلية بشأن التنمية الحضرية المستدامة المستمدة من العلوم والعلوم الاجتماعية والتخصصات في مجال التصميم. وعلى غرار المناير المماثلة التي تناولت قضايا عالمية معقدة مثل تغير المناخ أو التنوع البيولوجي، يعزز النموذج المتوخى البحوث التعاونية المنهجية المتعددة التخصصات. ومن شأن هذا المقترح توطيد الروابط مع المناير المعرفية القائمة ذات الصلة بالخطة الحضرية الجديدة، وتقييم وتوليد بحوث تكون ذات أهمية بالنسبة للسياسات ولكنها ليست بحوثاً تحدد السياسات. ومن شأنه أيضاً:

(أ) تناول المواضيع الرئيسية مع التعمق في تفاصيل تطبيقات معينة لاستكشاف كيفية تأثير العوامل السياقية على المبادئ العالمية والعمل كقوة دافعة للتغيير الإيجابي في السعي إلى تحقيق التنمية الحضرية المستدامة؛ ومن المواضيع التي يتعين استكشافها شكل المدن والأقاليم وتكوينها باعتبارها عنصريين يسهمان في الازدهار الاقتصادي/التنمية الإقليمية المتوازنة، والإدماج والمساواة والمرونة والاستدامة، وأداء أسواق الأراضي وإدارتها؛ والعوامل التي تسهم في صلاحية العيش في المناطق الحضرية، ونماذج الحوكمة الفعالة والتمويل من أجل التنمية المستدامة؛

(ب) الانخراط في شراكات استكشافية مثمرة بين الباحثين والممارسين من أجل إتاحة الاسترشاد بالنظرية في الممارسة والاسترشاد بالممارسة في النظرية؛

(ج) إبلاغ النتائج بصورة منهجية وفعالة على فترات منتظمة لدعم أهداف الخطة الحضرية الجديدة بغية إلهام التغييرات التحويلية وتوجيهها في البلدان والمدن.

## رابعاً - الجهات الفاعلة الرئيسية التي ستخذ الإجراءات: المؤسسات التمكينية

٧٧ - من بين الجهات الفاعلة التي لها أدوار محددة في تنفيذ الأولويات السياساتية الواردة في هذه الورقة الجهات التالية: الحكومات المحلية؛ والحكومات فوق المحلية - الإقليمية والوطنية؛ ومنظمات الحوكمة فوق الوطنية (مثل الاتحاد الأوروبي)؛ والمستثمرون (مباشرو الأعمال الحرة والمصارف والمؤسسات المالية الأخرى)؛ وشركات التشغيل العقاري والتطوير العقاري؛ والمؤسسات التعليمية؛ والمؤسسات والجمعيات الثقافية؛ والمنظمات المهنية؛ ووسائل الإعلام؛ والمجتمع المدني/المجتمعات المحلية - المنظمات الأهلية والجهات الفاعلة الأهلية؛ ومقدمو الخدمات (المؤسسات التي توفر الخدمات الأساسية - المياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والنقل، وما إلى ذلك)، والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع

المحلي، وصانعو السياسات والسياسيون والبرلمانيون المحليون؛ الوكالات الحكومية الخاصة، والوكالات الدولية.

٧٨ - واجتمع معظم هذه الفئات خلال السنوات الثلاث الماضية في ستة وعشرين تجمعاً من "تجمعات المفكرين الحضريين" نظمها موئل الأمم المتحدة بالتعاون مع السلطات المحلية المضيفة بهدف إيجاد تفكير تعاوني بشأن مواضيع معينة. وسيسهم التقرير المنبثق عن هذه التجمعات إسهاماً طيباً في غرس روح التعاون والالتزام المشترك التي ينبغي أن تتسم بها عملية تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة. وبطبيعة الحال، سيتوقف نجاح هذا الهدف إلى حد كبير على مدى قدرة الجهات الفاعلة على تولي زمام المبادرة في وضع الخطة الحضرية الجديدة نفسها. وفي هذا الصدد، فإن إتاحة فرصة للشركاء المعتمدين للتعبير عن آرائهم بشأن المشاريع الأولية لورقات السياسة العامة المعدّة في إطار الموئل الثالث تعد تطوراً جديراً بالترحيب.

٧٩ - وتقر هذه الوحدة السياساتية بوجود إعلام جميع شرائح المجتمع وبوجود أدائها دوراً استباقياً في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة. وفضلاً عن ذلك، يمكن تحديد بعض الجهات الفاعلة الرئيسية ويجب أن تضطلع بدور قيادي في هذه العملية.

٨٠ - والحكومات المحلية جهات فاعلة ذات دور حاسم في وضع وتنفيذ السياسات والخطط والبرامج التي تحدد مباشرة شكل المساحات الحضرية ونوعية التصميم، واستخدام الأراضي، من بين أمور أخرى. وللحكومات المحلية أيضاً دور رئيسي في تطوير وإدارة العلاقات بين أصحاب المصلحة الآخرين (السياسيون ومنظمات المجتمعات المحلية، وشركات التطوير العقاري، والمستثمرون، ومباشرو الأعمال الحرة، والمصارف وغيرها من المؤسسات المالية، ومقدمو الخدمات، والمنظمات غير الحكومية)، وينبغي لها أن تضطلع بهذا الدور بطريقة منصفة ومصالحة للجميع. والقدرة أمر أساسي في هذا الصدد، إذ لا يمكن كفاءة اتفاقات شراكة لا تضر بالمجتمع لخدمة المصالح الخاصة إلا بواسطة موظفي الخدمة العامة المستقلين والمدربين تدريباً جيداً.

٨١ - ولجميع الجهات الفاعلة قدرات تفاوضية ومسؤوليات مختلفة؛ وبعبارة أخرى، ولعل ذلك من المفارقات، يمكن تعزيز أوجه عدم المساواة عندما تجلس الجهات الفاعلة التي تتمتع بسلطة ونفوذ أقل حول طاولة المفاوضات دون أن تدرك بوضوح حجم الرهان المطروح.

٨٢ - وتداعيات عواقب القرارات المتخذة على الصعيد المحلي تتجاوز المستوى والفترة الزمنية التي تعنيها مباشرة. وينبغي لجميع الجهات الفاعلة أن تدرك تماماً العواقب الطويلة الأمد والواسعة النطاق المترتبة على ما تجرّه من تحولات في أراضيها ومساحاتها الحضرية. وهذه القرارات، مهما بدت محدودة ومحلية، لها تأثير حضري وإقليمي ووطني وعالمي عميق.

وعلىنا أن نتذكر أن الظواهر البيئية العالمية هي نتاج كمية لا تعد ولا تحصى من القرارات المحلية المتعلقة باستخدام المساحات وتنظيمها التي قد تبدو غير ذات صلة لها بتلك الظواهر.

٨٣ - ويبين التحليل النهائي أن التخطيط يمكن أن يستخدم كأداة هامة لتعزيز مشاركة أصحاب المصلحة والمجتمع المدني ولإذكاء الوعي والتثقيف البيئي، باعتبارهما عنصرتين رئيسيين لتحقيق كفاءة تدابير التخفيف والتكيف ولاستراتيجيات التنمية المستدامة ذات التوجه البيئي.

٨٤ - ومقارنة بالسياسات القطاعية، يكاد يستحيل الرجوع عن التحولات الحضرية والإقليمية. فلا يمكن تغيير تشكيلتها المادية بسهولة دون تخصيص موارد كبيرة عبر فترات زمنية طويلة. وإضافة إلى ذلك، فإن هذه الأنشطة كلها تؤثر تأثيراً مباشراً على انبعاثات غازات الدفيئة، وتتعلق بآثار تغير المناخ، وتسبب الآثار البيئية الضارة أو تخففها.

٨٥ - وللحكومات الوطنية دور حيوي في تشجيع استراتيجيات وخطط تنظيم المساحات الوطنية المتكاملة، التي تشمل مسائل تخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معها، والقدرة على الصمود إزاء الصدمات، مثل الكوارث، والحلول الرامية إلى الحد من الآثار البيئية الضارة الناجمة عن الأنشطة البشرية، ولكن أيضاً مسألة التوزيع العادل للموارد الاقتصادية والطبيعية. وينبغي للحكومات الوطنية أيضاً أن تنظم الأطر والتشريعات الوطنية لوضع سياسات لامركزية تدعم تدابير التخفيف من آثار تغير المناخ، والتحول في مجال الطاقة والقدرة على الصمود، مرفقة بما يكفي من الموارد.

٨٦ - ويجب أن تكون شركات التطوير العقاري والمستثمرون في هذا المجال على وعي بعواقب النماذج الحضرية التي يساهمون في خلقها، ولكن على وعي أيضاً بالمازيا الاقتصادية لاقتراح المشاريع استناداً إلى تصميم معقول ومناسب يكفل التوفيق بين الاعتبارات البيئية وإمكانية العيش في المناطق الحضرية. وينبغي الترحيب بالعمل المشترك مع الحكومات الوطنية، والحكومات المحلية، والمؤسسات المتخصصة، وممثلي المجتمع المدني على صياغة المبادئ التوجيهية للتصميم الحضري المستدام.

٨٧ - وتنحمل وسائط الإعلام، والأوساط الأكاديمية، ومؤسسات البحوث، والرابطات المهنية والمجتمع المدني مسؤوليات رئيسية في خلق توافق في الآراء بشأن أهمية الاستراتيجيات الحضرية في تحسين نوعية الحياة في المدينة، بل أيضاً بشأن آثارها على المناطق الريفية. وقد بذل المجتمع الدولي جهوداً كثيرة في هذا الاتجاه لدعم المبادرات العالمية وتعزيز الشبكات بين التحالفات والجماعات الدولية.

٨٨ - وعلى وجه الخصوص، ما فتئت الوكالات الدولية والمنظمات الحكومية الدولية الخاصة تتخذ مبادرات لإيجاد توافق في الآراء بشأن أهداف التنمية المستدامة الحضرية والخطة الحضرية الجديدة. ويتعين بذل المزيد من الجهود لدعم آليات الشراكة الجديدة التي نشأت في السنوات الثلاث الماضية، لا سيما فرقة العمل العالمية للحكومات المحلية والإقليمية المعنية بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ والموئل الثالث (٢٠١٣) والجمعية العامة للشركاء من أجل الموئل الثالث (٢٠١٥).

٨٩ - وقد يُتوقع من فرقة العمل العالمية، التي تضم ائتلافات للحكومات المحلية مثل منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة، وشبكة الحكومات المحلية من أجل الاستدامة، ومبادرة الأربعين مدينة، والخبراء المعنيين، أن تسهم في عمل الخطة الحضرية الجديدة وتدعمه بتقديم مواقف والتزامات موحدة للحكومات دون الوطنية مع التركيز على إضفاء طابع لامركزي ومحلي على سياسات تنظيم المساحات الحضرية.

٩٠ - والجمعية العامة للشركاء، وهي مبادرة خاصة من الحملة الحضرية العالمية لموئل الأمم المتحدة، عبارة عن ائتلاف يضم ١٤ مجموعة شريكة، بما فيها المجموعات الرئيسية التسع والشركاء في جدول أعمال الموئل وغير ذلك من ذوي الخبرة والمصلحة في التحضر. وعلى غرار فرقة العمل العالمية، تتطور الجمعية العامة للشركاء، التي أقرتها الجمعية العامة كمنتدى عمل رسمي للمشاركة المدنية في الموئل الثالث، لتصبح ائتلافا متماسكا يمكن لأعضائه، بشكل جماعي أو بصفتهم الفردية، أن يسهموا إسهاما كبيرا في الخطة الحضرية الجديدة.

## خامسا - تصميم السياسات وتنفيذها ورصدها

### ألف - تنفيذ التصميم والإدارة المستدامين لشكل المدن والأقاليم وتكوينها

#### ١ - وسائل التنفيذ وخيارات التمويل

٩١ - إن النجاح في تطبيق نموذج تصميم الخطة الحضرية الجديدة، المشار إليه في الفرع الثالث من هذه الورقة، يتوقف على قبوله من الناحيتين المفاهيمية والسياسية أكثر بكثير مما يتوقف على تعبئة موارد إضافية ضخمة.

٩٢ - والسبب في ذلك هو أن النسبة الساحقة من التدخلات في تنظيم مساحات المدن والأقاليم هي نتيجة لمشاريع رسمية حرة أو مبادرات غير رسمية - سواء في إطار عمليات التوسع الحضري وفي تدخلات إعادة تخصيص المساحات والتجديد وإعادة التطوير العمراني داخل المدينة القائمة.

٩٣ - وبالتالي، فإن المسألة هي تفعيل دورة إيجابية تظهر أن النهج المستدامة في التصميم والتطوير الحضريين نهج جذابة يمكن تنفيذها وتعود بفوائد مالية.

٩٤ - وفي هذا المسعى، فإن إشراك جميع الجهات الفاعلة، من المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني على حد سواء، سيكون ذا أهمية حيوية.

٩٥ - وعلى الصعيد الوطني، يتصور أن تزايد المخاوف بشأن خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون سيؤدي إلى تشريعات أشد صرامة. وعلى الرغم من التركيز بأقصى قدر حتى الآن على الطاقة النظيفة والعمارة المراعية للبيئة، فإن نجاح الدعوة إلى وضع نموذج جديد للتصميم الحضري سيتعزز بشكل كبير بإدراك أن لشكل الأحياء والمستوطنات وتكوينها تأثيراً هائلاً على البيئة. ولذلك، قد تميل الحكومات إلى معاقبة التوسع الحضري غير المستدام وتقديم حوافز للتخطيط والتصميم المستدامين. ويمكن تحقيق ذلك أيضاً بواسطة استراتيجيات حضرية وطنية ملائمة تفضل نهج المجموعات لإنشاء "الأقاليم المترابطة" المقترحة أعلاه كبديل مستدام للزحف العشوائي.

٩٦ - وينطبق ذلك أيضاً على عمليات التطوير العمراني غير الرسمي الجديدة. وقد خلص تقرير<sup>(١٧)</sup> طلب إعداده الأمين العام للأمم المتحدة عن هدف إعلان الألفية "تحقيق تحسن في حياة سكان الأحياء الفقيرة"، وأعدته فرقة عمل تضم البنك الدولي وتحالف المدن وممثلين من الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني، بما في ذلك الرابطة المعروفة باسم "الشبكة الدولية لمنظمات سكان الأحياء الفقيرة"، إلى أن تشييد السكن الملائم من خلال دعم المساعدة الذاتية في المناطق الحديثة التخطيط أقل تكلفة من إعادة التجهيز (Garau et al. 2005)، وإن كان التقرير يدعو إلى تحسين السكن ومنح شكل مناسب من أشكال الحيازة في الأحياء الفقيرة التي لا تواجه أوضاعاً خطيرة. ومن ثم فإن الحلول الاستباقية والمخططة للإسكان الميسور التكلفة يمكن أن توفر مبالغ ضخمة بتجنب سبل الانتصاف الباهظة في مرحلة لاحقة والاستفادة من موارد المستفيدين، في جو من الشرعية الكاملة.

## ٢ - آليات الرصد

٩٧ - يمكن لطائفة واسعة من الجهات الفاعلة أن تساعد في تحقيق هذا التغيير الجذري في المنظور. ويمكن أن تصبح الخطة الجديدة نفسها، بطبيعة الحال، وسيلة لإرساء هذه الرؤية. ولكن على مستوى التنفيذ، سيتعين أن تحظى هذه الرؤية بدعم من جميع المنظمات الدولية

(١٧) "مترل في المدينة"، مشروع الأمم المتحدة للألفية ([http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf\\_slum.htm](http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm)).

المشاركة في خطة عام ٢٠٣٠ والحكومات الوطنية والحكومات المحلية. ويجب أن تضطلع بدور خاص في هذا الصدد الرابطة المهنية والمؤسسات الأكاديمية، ومؤسسات البحث، والمؤسسات الثقافية التي تركز على قضايا التنمية الحضرية والإقليمية.

٩٨ - وأحد السبل الممكنة لتعبئة هذه المشاركة هو إنشاء "مكتبة عالمية للتصميم الحضري المستدام"، يمكن فيها جمع الممارسات والحلول الجيدة وحفظها ونشرها ومناقشتها، وتكون عاملاً محفزاً للعمل.

٩٩ - وثمة اتجاه جدير بالاهتمام أيضاً هو إشراك المؤسسات المالية في تعزيز نهج التحضر المستدام. وأحد الأمثلة على ذلك هو "المبادئ التوجيهية للتنمية الحضرية والخضراء والذكية" التي أعدها المصرف الصيني لرأس المال للتنمية<sup>(١٨)</sup> (China Development Bank) (Capital's 2015).

## باء - معالجة فشل سوق الأراضي في تعزيز المساواة وكفالة الاستفادة من فوائد التوسع الحضري

١٠٠ - إن وضع سياسات واعية بحركة الأسواق لتعزيز الشمول يقتضي من المخططين أن ينظروا في الكيفية التي يمكن بها استغلال الزيادات التي تطرأ على قيمة الأراضي نتيجة لإجراءات القطاع العام بهدف كفالة تحقيق الأهداف الاجتماعية بدلاً من أن تذهب بكل بساطة إلى الملاك المستفيدين من هذه الإجراءات في صورة مكاسب مفاجئة. ولا بد أن يتسلح المخططون بمجموعة من المهارات الإدارية التي تؤهلهم للتعامل مع العديد من العوامل المعقدة والإمام باحتياجات مختلف أصحاب المصلحة. ويلزم أيضاً أن يتم تطبيق نظم شاملة لرصد أسواق الأراضي والممتلكات وإجراء حوار سلس بين الكيانات المالية والتخطيطية والقضائية وضمان توافر الإرادة السياسية لدى قادة الحكومات المحلية ومخططيها. ويتحقق النجاح بدرجة أكبر في تطبيق سياسات استقطاع حصة من قيمة الزيادة في أسعار الأراضي عندما تدرك شركات التطوير العمراني وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة أن هذه السياسات يمكن أن تعود بالفائدة على جميع الأطراف المعنية وأنها أفضل من أساليب العمل المعتادة.

١٠١ - وعلى وجه الخصوص، ينبغي إيجاد مبادئ توجيهية ملموسة للاسترشاد بها في إعداد استراتيجيات استخدام الأراضي الرامية إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي من خلال استخدام أدوات تمويل الأراضي. وتشتمل هذه الأدوات على ما يلي:

(١٨) <http://energyinnovation.org/greensmart/>

- (أ) ضمان مراعاة ظروف سوق العقارات عند اعتماد أدوات جديدة؛
- (ب) والإقرار بأنه لا بد من القبول بنهج التجربة والخطأ في عملية تنقيح ومأسسة الأدوات السياسية، وأنه لا يوجد "حل واحد يناسب الجميع"؛
- (ج) وإيلاء الأولوية في استراتيجية أدوات التمويل القائم على الأراضي لعنصر الرقابة العامة على حقوق البناء واستخدامات الأراضي، وليس لعنصر الملكية العامة للأراضي؛
- (د) والاحتفاظ بسجلات عقارية دائمة التحديث، وخرائط لتقدير القيمة العقارية، وسجلات لأسعار الأراضي والمساكن، من أجل توليد البيانات اللازمة لتقييم أي تغييرات في قيمة الأراضي؛
- (هـ) وضمان استمرار الجهات الإدارية في تطبيق هذه السياسات على مر الزمن، وخاصة على المشاريع الكبيرة النطاق؛
- (و) والتشجيع على إجراء مفاوضات مباشرة بين المسؤولين الحكوميين وشركات التطوير العمراني التابعة للقطاع الخاص التي يُرجح أنها ستستفيد من إجراءات حكومية معينة؛
- (ز) وتوليد الرغبة في الدفع عندما تتحقق الفوائد مباشرة للمستفيدين من إجراءات حكومية معينة؛
- (ح) وتهيئة أوضاع تسمح للجميع بجني الفوائد بحيث يمكن للإجراءات الحكومية أن تحفز الأسواق/القطاع الخاص على إجراء مزيد من الاستثمارات.

١٠٢ - إن البلدان والسلطات التي استطاعت أن تبتكر أدوات لتمويل القائم على الأراضي وتطورها من أجل توليد الدخل تميل إلى أن تركز في الوثائق الدستورية والمدونات القانونية مبدأ الفصل بين حقوق البناء وحقوق ملكية الأراضي. ويساعد ذلك على تقليل مقاومة ملاك الأراضي للاستخدامات التي تكفل الإدماج الاجتماعي، ويساعد في الوقت نفسه على توليد الإيرادات الضرورية جدا لتمويل هذه المشاريع. وثمة أدوات أخرى يمكن النظر فيها وهي:

- (أ) تقسيم المناطق تقسيماً خاصاً لحماية المصالح الاجتماعية، على النحو المتبع حالياً على نطاق واسع في المدن البرازيلية من أجل حماية المستوطنات العشوائية الكائنة في مناطق خاصة مرتفعة الدخل من تحويلها لأحياء لأصحاب الدخل المرتفع وحمايتها من باقي حيل الاستحواذ التي تلجأ إليها شركات المقاولات التي تميل إلى خدمة هذه الفئة الغنية،



وذلك عن طريق اعتماد ضوابط تقيّد حجم قطع الأراضي وضوابط تحدد المساحات التي يجب تركها حول المباني وغير ذلك من الضوابط التي تراعي احتياجات الفئات المنخفضة الدخل. وتستخدم هذه الأداة أيضا في المناطق الجديدة التي ستشغلها جماعات منخفضة الدخل من أجل حمايتها من الاستخدامات "التي تلي مطالب أصحاب الدخل المرتفع" ومن أجل خفض تكاليف الأراضي عن طريق زيادة كثافة الاستخدام؛

(ب) وإعلان أولويات التطوير العمراني، وهي أداة تُستخدم حاليا في كولومبيا حيث ترصد الأراضي الشاغرة في المناطق ذات الدخل العالي ويحدّد موعد نهائي لإقامة مشاريع عمرانية عليها. وفي حالة عدم الامتثال، يحق للجهات العامة أن تبيع الأرض بالمزاد، وتحقق فائدة إضافية وهي أن الفائز بالمزاد يجب أن يستخدم الأرض في تشييد مشاريع إسكان اجتماعي؛ ويتيح ذلك شراء الأراضي بسعر يتسق مع استخدامها في تنفيذ مشاريع الإسكان الاجتماعي.

### جيم - كفاءة الإنصاف في الاستفادة من منافع التوسع الحضري

(أ) ممارسة الضغط من أجل تصحيح منظومة القيم التي يقوم عليها النموذج الاقتصادي العالمي، لكي تعود إلى هذه المعادلة المبادئ غير النقدية المتمثلة في قيم العدالة الاجتماعية و"الصالح العام" والقيم الثقافية والنفسية؛

(ب) والحفاظ على ما هو قائم من أشكال حضرية تبلور "ثقافة" المدينة المستدامة، مثل التراص، والاستخدام المختلط، والاختلاط بين الفئات الاجتماعية، والترابط بين المناطق، وتوفير مساحات عامة آمنة يسهل الوصول إليها؛

(ج) ووضع الأطر القانونية والمالية والإجراءات الإدارية اللازمة لإعادة استثمار جزء من الثروة التي تولدها المدن في اتجاه توفير مساحات عامة عالية الجودة وعادلة التوزيع، إلى جانب وضع ما يلزم من الآليات لحماية المساحات العامة في مشاريع التوسع العمراني الجديدة المخطط لتنفيذها؛

(د) ووضع الأطر القانونية والمالية والإجراءات الإدارية اللازمة لإتاحة تكوين الشراكات بين القطاعين العام والخاص مع ضمان الاستقلال المالي للكيانات المحلية من خلال مشاركة المستخدمين النهائيين مشاركة عينية جماعية في مشاريع التطوير العمراني المحلية؛

(هـ) وتقليل الطلب على السفر من خلال تخطيط وتصميم شبكة طرق متنوعة الاستخدامات ومترابطة بشكل جيد وتوزيع الخدمات المتنوعة بشكل عادل على أساس الكثافة السكانية في شتى أنحاء المدن والأقاليم التابعة لها؛

- (و) وتخطيط وتوفير شبكات متكاملة من وسائل التنقل المتعددة الأشكال من أجل إتاحة التنقل الآمن الميسور لجميع المستعملين، بمن فيهم النساء والأطفال والمسنون والأشخاص ذوو الإعاقة؛
- (ز) وتوفير الحيازة الآمنة للأراضي والمباني لتقليل استمرار تعرض سكان المناطق العشوائية التي يتم تطويرها لمخاطر هدم مبانيهم وطردهم منها عند ارتفاع قيمة الأراضي على الرغم من إضفاء الطابع الشرعي جزئياً على أوضاعهم واعتراف الآليات الإدارية بهم<sup>(١٩)</sup>؛
- (ح) واستخدام التمايز الاجتماعي - المساحي في التصميمات والخطط الحضرية بطريقة تعكس ثقافة المجموعات السكانية، وليس مستوى دخلها، مع ضمان توفير الخدمات بالنوعية نفسها لكل منها؛
- (ط) والتأكيد على دور التصميم الحضري كوسيلة لتوفير مساحات حضرية جيدة وتيسير الاندماج الاجتماعي؛
- (ي) وتحقيق العدالة في توفير المساحات العامة والربط بين المناطق من أجل تعزيز الإنتاجية في المناطق المحرومة؛
- (ك) والتأكيد على أن الاستمرار في إنتاج المعارف الدقيقة ليس ضرورياً لأغراض الرصد فقط وإنما أيضاً لتبادل المعارف وزيادة الوعي في صفوف الجمهور بفوائد التطوير العمراني وبالتحديات الجديدة؛
- (ل) واستخدام أساليب مبتكرة للتمثيل تناسب مع السكان في آليات التخطيط التشاركي في الحواضر الكبرى ذات الكثافة السكانية العالية؛
- (م) وتوفير شبكات تتيح الربط بين المدن والأقاليم التابعة لها بصورة سهلة ومعقولة التكلفة من أجل تمكين سكان حيز الامتداد الريفي - الحضري من التمتع بالخصائص المتكاملة للمستوطنات السكانية الأعلى كثافة والأقل كثافة؛
- (ن) واعتماد تدابير وقائية تهدف إلى حماية المناظر الطبيعية أو المساحات الخضراء التي من صنع الإنسان، وكفالة حق التمتع بها لجميع الناس؛
- (ص) وإدخال ممارسات من قبيل البستنة المجتمعية والزراعة الحضرية حيثما يكون ذلك مناسباً وبما يتماشى مع نمط الحياة المحلية.

(١٩) حالة: كاظم قره بكير، إسطنبول الكبرى، تركيا.

## دال - كفالة توفير القدر الكافي من المساحات الخضراء والعامّة الجيدة وكفالة حسن توزيعها وإدارتها

(أ) الأولويات المحددة لضمان وجود مساحات عامّة كافية وجيدة التوزيع ينبغي أن تُدرج في سياسة عامّة شاملة لتنظيم المساحات العامّة على نطاق المدينة؛

(ب) إعداد مبادئ توجيهية للتخطيط والتصميم توائم بين متطلبات المساحات العامّة على نطاق المدينة ومتطلبات المساحات العامّة على نطاق الحي/المنطقة المحليّة وتتجنب الصفات الإلزامية وتتبع نهجاً مرناً؛

(ج) وفيما يتعلق بآليات التمويل، يجب التشديد على أن المساحات العامّة الجيدة، وخاصةً المنتزهات والحدائق والمساحات العامّة، تُولّد قيمة حضريّة. ويجب استقطاع جزء من هذه القيمة، التي تولدها عموماً استثمارات القطاع العام، بغية تحسين المناطق الأقل جاذبية والأحياء التي هي في أمس الحاجة إليها، في الوقت نفسه يمكن استثمار أجزاء أخرى في زيادة تحسين المساحات العامّة في مواقع حضريّة مختارة ومن ثم إنشاء دورة حميدة يتم فيها خلق الإيرادات واستثمارها لتحقيق المزيد من الإيرادات؛

(د) وتمثل مشاركة المواطنين والمجتمعات المحليّة، ولا سيما على مستوى الأحياء، عنصراً أساسياً في دورة المساحات العامّة التي تتألف حلقاتها من إنشاء هذه المساحات وصيانتها والتمتع بها وتقييمها. ولن يتسنى قياس فعالية المساحات العامّة ورصدها بشكل سليم مع مرور الوقت إلا من خلال تعليقات المستعملين وانطباعاتهم؛

(هـ) وتأكيد مسؤوليات القطاع العام في إنشاء وإدارة مساحات عامّة موزعة بإنصاف على أنحاء المدن وأقاليمها وإتاحة استخدام تلك المساحات بسهولة وأمان لكل مجموعات المستخدمين، بما في ذلك النساء والفتيات والمسنين والأطفال والشباب ذوي الإعاقة والفقراء؛

(و) وزيادة الوعي بفوائد المساحات العامّة الجيدة التصميم والتطوير العمراني الرامي إلى خلق المساحات العامّة وإيجاد طلب عليها في السوق، لممارسة الضغط على الحكومات وعلى شركات التطوير العمراني الخاصة؛

(ز) واعتماد نهج "الاستخدام المختلط" في شبكات المساحات العامّة على نطاق المدن من أجل تعزيز التمازج الاجتماعي؛ وشبكات "الشوارع المشتركة" مع توفير وسائل نقل متعددة وإتاحة الفرص للاستخدامات المتنوعة لمختلف المستعملين.

## هاء - آليات التمويل

١٠٣ - في ورقة السياسات الصادرة عن وحدة السياسات رقم ٥، ووفقا للاستنتاجات التي خرج بها الاجتماع الأول لفريق الخبراء الخاص التابع لهذه الوحدة المكرسة لتمويل البلديات والنظم المالية المحلية، تقرر الوحدة بأن: "بعض مصادر الإيرادات وأدوات التمويل الأكثر موثوقية وفعالية التي تستخدمها حكومات البلديات هي مصادر وأدوات تستند إلى الأراضي. ويمكن للاستخدام السليم للضرائب العقارية واستقطاع جزء من قيمة الأراضي، إلى جانب الأدوات الأخرى المستندة إلى الأراضي، أن يساعد في إيجاد مجتمعات مستدامة وسلمية مالياً" (وحدة السياسات رقم ٥ التابعة للموئل الثالث ٢٠١٥) (Habitat III Policy Unit 5 2015).

١٠٤ - ويسعى هذا التقرير إلى التشديد على العلاقة الإيجابية بين الاستراتيجيات الرشيدة لتنظيم المساحات، والأولويات السياساتية المقترحة لصياغة هذه الاستراتيجيات وتطبيقها، وآفاق تعبئة الوسائل لتحقيق الأهداف التي يتوخى المؤتمر تحقيقها في المدن وهي توفير المأوى الملائم للجميع وتحقيق التنمية الحضرية المستدامة. ومن الواضح أن التنمية العشوائية غير المخططة تُؤلّد فوضى وعدم كفاءة وتكاليف مالية واجتماعية هائلة. وعلى النقيض من ذلك، فإن التنمية التي يتم التخطيط لها استنادا إلى استراتيجيات رشيدة لتنظيم المساحات الحضرية تولد ثروة. وتنبع هذه الثروة من زيادة قيمة الأراضي بعد عمليات التوسع الحضري المدروسة، بما في ذلك الهياكل الأساسية الجيدة والمساحات العامة الجيدة والأراضي الصالحة للبناء لجميع الأغراض المعيشية. وفي المقابل، يمكن للمدن أن تحصل مجددا على الموارد التي تحتاج إليها لتغذية هذه الدورة النافعة الحميدة من التخطيط والاستثمار، من خلال فرض ضريبة على الأراضي واستقطاع جزء من الزيادة في قيمة الأراضي.

١٠٥ - وذلك، فمن المنطقي ألا تعامل الموارد المكرسة لصياغة استراتيجيات رشيدة لتنظيم المساحات الحضرية باعتبارها تكلفة، وإنما باعتبارها استثمارا، ليس فقط من أجل تحسين نوعية الحياة لجميع المواطنين وحماية البيئة، ولكن أيضا من أجل توليد الموارد التي تستلزمها هذه العملية الحميدة.

## واو - الرصد

١٠٦ - من المسلم به أن الأهداف الإنمائية للألفية، ولا سيما الهدف ١١، تمثل معيارا عالميا قويا لقياس إنجازات المدن والأقاليم في تحسين الأوضاع المعيشية لسكان المدن. وتتطلب الاستراتيجيات الرشيدة لتنظيم المساحات الحضرية توافر الشفافية والمساءلة في عملية

التخطيط، وهذا بدوره يستلزم توافر بيانات ذات موثوقية ومفتوحة ويمكن الوصول إليها بسهولة.

١٠٧ - وكما ورد في ورقة المناقشة رقم ٨، فإن "تكنولوجيات المعلومات والاتصالات والتصوير الساتلي تعد من الوسائل السهلة الميسورة التكلفة للوصول إلى البيانات المساحية التي أتاحت توسيع نطاق المشاركة في توليد المعارف وتبادل المعلومات"<sup>(٢٠)</sup>.

١٠٨ - وإن هناك تحدياً رئيسياً يتمثل في سوء نوعية البيانات، وعدم توافر البيانات في حينها، وعدم توافر بيانات مصنفة. ونتيجة لذلك، فإن العديد من الحكومات الوطنية والمحلية لا تزال تعتمد في التخطيط وصنع القرارات على معلومات أو بيانات غير محدثة وذات جودة غير كافية.

١٠٩ - وتعتبر البيانات المساحية من العناصر الهامة اللازمة لرصد استخدام الأراضي، غير أن المؤشرات الأخرى لها أهميتها وينبغي جمعها وتحديثها بانتظام.

١١٠ - وينبغي أن تستغل الحكومات الإقليمية والوطنية البيانات الجغرافية المساحية المتعلقة بالمناطق المبنية والخضراء والمفتوحة للتحقق في ضوئها من دقة البيانات التي يتم جمعها محلياً. ويمكن للبيانات الجغرافية المساحية المتاحة بطريقة سهلة ومفتوحة أن تدعم رصد العديد من جوانب التنمية، من الرعاية الصحية إلى إدارة الموارد الطبيعية. ويمكن أن تكون شديدة الفعالية ولا سيما في التحليلات والنواتج المساحية التي يمكن مقارنتها على الصعيد العالمي.

١١١ - وبالنظر إلى التحدي المتمثل في معالجة كميات ضخمة من البيانات (سواء من حيث الدراية الفنية والتكاليف)، يمكن للسلطات المحلية والإقليمية أن تعمل جنباً إلى جنب مع المؤسسات الوطنية والدولية ومراكز البحوث لتحقيق أعلى درجة من الفعالية في استخدام البيانات المفتوحة التي يمكن الوصول إليها بسهولة.

١١٢ - ولئن كانت المدن والبلدان هي التي تتحمل المسؤولية الرئيسية عن رصد إنجازاتها في مجال التطوير الحضري المستدام بالرجوع إلى المؤشرات العالمية، فإن الكثير من جوانب عمليات واستراتيجيات التخطيط، مثل المشاركة والشفافية وما إلى ذلك، لا ينطبق إلا على مواقع بعينها أو لا يقبل الإحصاء. ويتعين كفالة اضطلاع المجتمعات المحلية والوطنية

(٢٠) هناك تجربة مهمة في هذا المجال تمثلها "طبقة المستوطنات البشرية العالمية" (Global Human Settlement Layer)، التي أعدها مركز المفوضية الأوروبية للبحوث المشتركة والمنتجات المتصلة بما مثل خريطة المستوطنات البشرية الأوروبية. وطبقة المستوطنات البشرية العالمية هي قاعدة بيانات مفتوحة وبجانية لتحديد وتصنيف المستوطنات البشرية على الخرائط بطريقة منسقة ومتسقة، استناداً إلى الصور الساتلية (Pesaresi et al. 2013). <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>

وأصحاب المصلحة بدور قيادي في الرصد والدعوة إلى إجراءات تشاركية كافية وواضحة وشفافة، وخاصةً في السياقات التي يتأثر فيها أشد السكان ضعفاً بظواهر مثل المضاربة، وتطوير أحياء الفقراء لتحويلها لأحياء للأثرياء، والتشرد.

١١٣ - وينبغي للمدن أن تأخذ على عاتقها مسؤولية رصد التحسينات في توزيع منافع التوسع الحضري على سكان المدن<sup>(٢١)</sup>، مع التركيز بوجه خاص على الاستقصاءات التي تجري على نطاق المدينة بشأن توفير المساحات العامة وتوزيعها (موئل الأمم المتحدة عام ٢٠١٥).

## سادسا - الاستنتاجات

١١٤ - تبلور استنتاجات هذه الورقة في الرسائل الرئيسية السبع التالية:

### استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية

١١٥ - تنظيم المساحات المادية له أهمية كبرى في التطوير الحضري والإقليمي المستدام. ويمكن تحقيقه بنجاح بتطبيق استراتيجيات عادلة وشاملة لتنظيم المساحات الحضرية.

### تصميم المدينة المستدامة

١١٦ - مشاريع التطوير العمراني المتراصّ وإعادة التطوير التي تراعي المقياس البشري هي نقطة الانطلاق نحو توفير الحياة الحضرية للجميع وتلبية الاحتياجات الأساسية وإيجاد اقتصاد نابض بالحياة وحماية البيئة.

### استخدام أسواق الأراضي في مكافحة الفصل

١١٧ - التشريعات وتدابير التخطيط الملائمة يمكن أن تكفل التقاسم الجماعي لجزء من الثروة التي تولدها عمليات التوسع الحضري وتوفير ضمانات الحيازة وإتاحة الوصول إلى

(٢١) تمثل المؤشرات ذات الصلة التي يجب النظر فيها في ما يلي: الزيادة في القدرة على كسب العيش/انخفاض الفجوة بين الطلب في سوق العمل وقدرات العاطلين عن العمل؛ وكذلك حسن استخدام الخدمات وفقا لأقصى قدرة استيعابية لها (فلا تكون قليلة الاستعمال ولا شديدة الازدحام)؛ واستمرارية إمدادات المياه (فكثير من المدن لديها شبكات مياه وكهرباء لكن الإمدادات متقطعة)؛ وانخفاض الأمراض المتصلة بمياه الشرب؛ وانخفاض التسرب في شبكات المياه والصرف الصحي/انخفاض منسوب طبقات المياه الجوفية؛ وارتداد المساحات العامة والخضراء؛ وتقليص وقت السفر؛ وانخفاض انبعاثات الكربون؛ وانخفاض التحرش الجنسي والعنف ضد المرأة في المساحات العامة؛ وانخفاض عدد الوفيات والحوادث في المساحات العامة؛ والتوزيع الجغرافي المتوازن للمساحات العامة والمساحات الخضراء العامة؛ ووضع الخرائط التي تبين استهلاك الطاقة وانبعاثات الكربون؛ وتخصيص النفقات من إيرادات الأموال العامة لأجزاء المدينة حسب التمايز بينها من ناحية الكثافة السكانية والخصائص الاجتماعية - المساحية وليس فقط حسب الحدود الإدارية.

الأراضي والخدمات ومكافحة الفصل المادي والاجتماعي وتحسين الظروف المعيشية للفقراء في المناطق الحضرية.

### توسيع دائرة الاستفادة من منافع التوسع الحضري لتشمل الجميع

١١٨ - الاستراتيجيات الحضرية يجب أن تكفل استفادة جميع السكان من المنافع والخدمات التي يمكن أن توفرها المدن، بغض النظر عن الدخل ونمط العيش ومحل الإقامة ونوع المستوطنة وحجمها.

### تحقيق التكامل بين مستويات التخطيط ونطاقاته والأطراف الفاعلة فيه

١١٩ - التكامل بين مستويات وقطاعات التخطيط للتنمية الحضرية والريفية يعد من الأمور الضرورية لإنجاح استراتيجيات تنظيم المساحات الحضرية. وتوجد أدوات مفيدة لبلوغ هذا الهدف، منها المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والإقليمي.

### رسم معالم المدن من خلال المساحات الخضراء والعامّة

١٢٠ - المساحات الخضراء والعامّة هي العنصر الذي يحدد هوية المدينة وطابعها، ويعبر عن بنيتها المادية ويمدها بشريان الحياة الحضرية: الترفيه والتنقل والتفاعل والتقارب.

### حوار عالمي من أجل التخطيط المستدام

١٢١ - الاستمرار في إجراء حوار عالمي بشأن التنظيم المستدام للمساحات الحضرية والريفية سيكون له أهمية كبرى في النجاح في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وأهداف التنمية المستدامة. وقد يكون من المفيد أن تترجم العمليات التي وضعها المؤئل الثالث إلى أنشطة مستمرة مكرسة لتكوين شبكات للتواصل وتبادل الأفكار والخبرات والمعلومات والممارسات الجيدة.

## المراجع

Policy Paper Framework, “Urban Spatial Strategies”.

Angel, S. et al., 2010. *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

AUC — School of Global Affairs and Public Policy and UND, 2013. Workshop for Informality Research Group — French Cultural Centre in Monira, Cairo, 29th April 2013.

China Development Bank Capital’s, 2015. Guidelines for Green and Smart Urban Development.

Garau, P., Lancerin, L. and Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space*, Rovereto: List LAB.

Garau, P., Sclar, E. and Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, New York.

Habitat III Policy Unit 5, 2015. Habitat III Policy Paper Framework 5 — Municipal Finance and Local Fiscal Systems., (December).

Litman, T., 2015. *Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. NCE Cities — Sprawl Subsidy Report*, Available at: <http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>

[تاريخ زيارة الموقع ٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٦].

Pesaresi, M. et al., 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data: concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2012. *Cities and Biodiversity Outlook: A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services*, Montreal.

متاح على: <http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>

UN-Habitat, 2009. *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*, Nairobi.

UN-Habitat, 2015a. *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*, Nairobi.

UN-Habitat, 2012. *State of the World Cities Report 2012/2013*, Nairobi: Earthscan.

UN-Habitat, 2015b. *The Evolution of National Urban Policies*, Nairobi.

UN-Habitat, 2015. *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015a. Habitat III issue paper 10 — Urban governance., (May), pp. 0-10.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015b. Habitat III issue paper 11 — Public space., 2015(May), pp. 0-8.



United Nations Task Team on Habitat III, 2015c. Habitat III issue paper 8 — Urban and spatial planning issue., (May), pp. 0-9.

United Nations Task Team on Habitat III, 2015d. Habitat III issue paper 9 — Urban land., (May), pp. 0-8.

World Economic Forum, 2015. *The Global Risks Landscape 2015*, Available at: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>

متاح على: <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/> [تاريخ زيارة الموقع  
٢٥ شباط/فبراير ٢٠١٦].

---