الأمم المتحدة

A/CONF.226/6

الجمعية العامة

Distr.: General
13 December 2016

Arabic
Original: English

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

مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) التقرير الإقليمي للمنطقة العربية: نحو مدن عربية شاملة للجميع وآمنة تتسم بالقدرة على الصمود والاستدامة

مذكرة من الأمانة

أعدت هذا التقرير لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، والمكتب الإقليمي للدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) بالتعاون مع أمانة الموئل الثالث. وقد أسهم في إعداد هذا التقرير عدد كبير من الخبراء من مختلف بلدان المنطقة يمثلون مختلف الفئات المعنية، بما في ذلك الأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني ووكالات وبرامج الأمم المتحدة والمؤسسات الحكومية.

* A/CONF/226/1.

المحتويات

موجز تنفيذي ٤

أولاً – مقدمة ٧

ثانياً– التوسع الحضري والتنمية ٨

ثالثاً– التوسع الحضري والجوانب الديمغرافية ٩
ألف– صغر السن ١١
باء– النزاع والتشريد القسري ١٤
جيم– المشردون داخلياً ١٥
دال– اللاجئون ١٦
هاء– الهجرة إلى المدن ١٩
واو– التحويلات المالية ٢٢
زاي– الأرض والإسكان ٢٤
حاء – المستوطنات العشوائية ٢٨
طاء– الاعتبارات المتعلقة بالسياسات ٣٣

رابعاً – التوسع الحضري والاقتصاد ٣٥

خامساً– التوسّع الحضري والعدالة الاجتماعية ٤٤
ألف – الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية ٤٧
باء – المساحات العامة في المدن ٤٧
جيم– دور المرأة في التنمية الحضرية ٥٠
دال– الإدماج الاجتماعي والاقتصادي ٥٠
هاء – الإدماج السياسي للجميع ٥٢
واو– تيسير وصول الأشخاص ذوي الإعاقة وإشراكهم ٥٣
زاي – اعتبارات السياسة العامة ٥٦

سادساً– التوسع الحضري والبيئة ٥٦
ألف – تغير المناخ ٥٦
١– الاتجاهات والآثار ٥٦
٢– التكيف وقدرة المناطق الحضرية على الصمود ٥٩
٣– الحد من مخاطر الكوارث ٦١
باء– البيئة الطبيعية والبيئة المعمورة ٦٢
١– إدارة المياه ٦٢
٢– إدارة النفايات الصلبة ٦٤
٣ – الطاقة المتجددة والاقتصاد الأخضر ٦٥
٤ – تلوث الهواء ٦٧
٥ – النقل الحضري المستدام ٦٨
٦ – الاعتبارات السياساتية ٦٩

سابعاً– التوسع الحضري والحوكمة ٧٠
ألف – اللامركزية والعلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية ٧٠
١ – المشرق العربي ٧١
٢ – المغرب العربي ٧٢

٣ - مجلس التعاون الخليجي ٧٢
٤ - البلدان الأقل نمواً في المنطقة ٧٣
باء - الحوكمة الحضرية ٧٤
جيم - مشاركة المواطنين ٧٥
دال - التمويل المحلي ٧٧
١ - مصادر الإيرادات ٧٧
٢ - الإدارة المالية المحلية ٧٨
هاء- السياسات الحضرية الوطنية والتخطيط لتنظيم المساحات ٨١
١- المشرق العربي ٨٣
٢ - المغرب العربي ٨٤
٣ - مجلس التعاون الخليجي ٨٥
٤ - البلدان العربية الأقل نمواً ٨٦
٥ - الاعتبارات السياساتية ٨٦
ثامناً- الخلاصة: نحو مدن أكثر شمولاً وأمناً ومرونةً واستدامةً ٨٧
ألف - الاقتصاد والعمالة ٨٧
باء - القوى المحركة السكانية ٨٨
جيم - الحصول بشكل منصف على السكن والخدمات في المدينة ٨٩
دال - البيئة وتغير المناخ ٩٠
هاء - الحوكمة الحضرية ٩٠
المراجع ٩٢

تقرير الموئل الثالث الإقليمي للمنطقة العربية: نحو مدن عربية شاملة للجميع وآمنة تتسم بالقدرة على الصمود والاستدامة

موجز تنفيذي

١- منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الثاني المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثاني) في عام ١٩٩٦، حققت أغلبية بلدان منطقة غربي آسيا تقدماً كبيراً في إدارة التوسع الحضري، على الرغم من الأزمة الاقتصادية والاضطرابات المدنية والقلاقل السياسية والنزاعات التي شهدتها جميع أنحاء المنطقة خلال العقد الماضي. وشهدت جميع بلدان المنطقة نمواً حضرياً كبيراً، باستثناء البحرين وجيبوتي وقطر والكويت، التي ظل نمط التنمية فيها حضرياً في الغالب. وستضم المدن أكثر من ٧٠ في المائة من السكان العرب بحلول عام ٢٠٥٠، مما سيخلق فرصاً وتحديات جديدة فيما يتعلق بالاستمرار في توفير مستوطنات بشرية تتميز بالشمولية والمرونة والأمان. وسعياً لإنجاز مثل هذه المستوطنات وإدامتها، ينبغي لسياسات تشكيل الحيز الحضري أن تعزز التعايش السلمي، وتشجع الحوار بين المقيمين ومستويات الحوكمة، وتُجسد أهدافاً سياساتية مثل الصحة والنقل وتيسير التنقل، من أجل توطيد العدالة الاجتماعية، لا سيما بالنسبة لفقراء المدن والفئات المهمشة من الشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة.

٢- وقد تمثلت العوامل المحركة الرئيسية للتوسع الحضري في المنطقة في بيئة تحدُّ من التوسع الحضري وبالتالي تتعدى على الأراضي الزراعية؛ والهيكل العمري للسكان الذي يسفر عن مجتمع فتي يتميز بارتفاع معدلات تكوين الأسر المعيشية. وتشكل مسائل الأراضي عموماً، والأراضي الحضرية على وجه الخصوص، تحديات قانونية معقدة تعكس ما ورثته المنطقة من مخلفات متراكمة من قواعد ولوائح العصور الوسطى والعهد العثماني وعهد الاستعمار وما بعد الاستعمار، تبلورت من خلالها حقوق الحيازة. وسيتوقف إطلاق إمكانات الاستفادة من الدور الأساسي للأراضي بوصفها ممتلكات عامة في تمويل المشاريع الحضرية على حل المشاكل الناشئة عن حقوق الحيازة المعقدة، وعدم وضوح صكوك الملكية، والضوابط القانونية والتنظيمية المرهقة، والافتقار إلى الأدوات المناسبة لإدارة الأراضي.

٣- وتضم المنطقة أكبر جيل من الشباب في العالم، حيث يمثل السكان الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و٢٩ عاماً نحو رُبع السكان. فالشبان يميلون إلى الهجرة إلى المدن في المنطقة، ولا سيما المناطق الحضرية الكبرى، حيث تجتذبهم المؤسسات التعليمية وفرص العمل والخدمات المحسنة أو آفاق الهجرة الدولية. ويجب أن تلبي السياسات الحضرية احتياجات الأعداد المتزايدة من شبان المدن الحاصلين على التعليم الرفيع المستوى والعاطلين عن العمل، من أجل الاستفادة من صغر سن سكان المنطقة باعتباره ميزة. وبشكل أعم فإن الاعتراف بالشبان، وبخاصة الشابات، ودعمهم بوصفهم شركاء في التنمية، وإدراج شواغلهم في جميع الأطر الإنمائية المحلية والوطنية والإقليمية أمر ذو أهمية حاسمة لتحسين فرص حصولهم على الوظائف والتعليم والخدمات، ومن ثَم مصادر الرزق.

٤- وفي حين حققت جميع البلدان في المنطقة، باستثناء أقل البلدان نمواً، تقدماً ملحوظاً في تعليم الشباب، فلقد فشلت عموماً في تزويدهم بالمهارات التي يحتاجونها للنجاح في سوق العمل. ويسبب التفاوت بين معدل نمو الوظائف والهيكل العمري للسكان ارتفاعاً في معدلات بطالة الشباب في المناطق الحضرية، ويستمر في زعزعة الاستقرار السياسي والاجتماعي. ويكمن التحدي في الحاجة إلى صياغة سياسات لبناء المهارات البشرية وخلق فرص العمالة المنتجة. وينبغي أن تشمل تلك السياسات الاهتمام بتهيئة بيئة تمكينية

وتوفير حوافز لزيادة الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية في المناطق الحضرية. وتتضرر النساء عموماً بشكل غير متناسب من هذه الأوضاع، ولا سيما منهن خريجات الجامعات، إذ تحد التقاليد الثقافية كثيراً من فرص حصولهن على بعض الوظائف ومن قدرتهن على الانضمام إلى القوى العاملة. وينبغي للسياسات الهادفة إلى إيجاد فرص العمل اللائق، لا سيما لصالح الشباب والنساء في المناطق الحضرية، أن تعزز الإنتاجية وتحسن ظروف العمل وتوطد العدالة الاجتماعية.

٥- ومن الناحية التاريخية، وفَّرت هجرة العمال المتعلمين وغير المهرة إلى البلدان العربية الأخرى وأوروبا وأنحاء العالم الأخرى صمام أمان للأسر المعيشية. وقد سمح العديد من الحكومات لسكانها ممن هم في سن العمل بالبحث عن العمل في أماكن أخرى، بل وشجعتهم على ذلك. وقد تضررت بلدان المغرب والمشرق بشدة من الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ التي قلصت الهجرة وأدت في نفس الوقت إلى انخفاض حاد في السياحة والاستثمار الأجنبي. وقد كان للاضطرابات في أنماط الهجرة الدولية وقع شديد على الأحوال الاقتصادية والاجتماعية المحلية. ولذلك فإن زيادة كفاءة عمليات الهجرة والفوائد التي تجنيها المدن المضيفة والمدن التي يأتي منها المهاجرون ستكون لها أهمية حاسمة في موازنة المكاسب الإنمائية عبر الأقاليم وتحسين إدماج المهاجرين في التنمية الحضرية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي استكشاف وتعزيز نهج ابتكارية لكفالة الاستفادة من التحويلات المالية المتأتية من هجرة اليد العاملة، من أجل تحقيق توسع مدني يتميز بالشمولية والمرونة والأمان في المنطقة العربية.

٦- وقد سببت النزاعات المسلحة المطولة والاحتلال والاضطراب السياسي في عدد من البلدان في التشرد الداخلي لملايين الناس، وأسفرت عن عبور اللاجئين للحدود الوطنية تحت ظروف إنسانية مثيرة للقلق. وتنطوي إقامة الملاجئ المستدامة للمشردين وإعمال حقوق جميع اللاجئين والمشردين داخلياً على أهمية حاسمة لتعزيز القدرة على الصمود والتعافي من الصدمات والضغوط الناجمة عن النزاعات. ولا بد من إيجاد أنواع جديدة من المساعدة والشراكة بين أصحاب المصلحة المتعددين، بما في ذلك السلطات المحلية والمشردون أنفسهم، عندما تتم إعادة الاستقرار والأمن على نحو مستدام. ومع استمرار المساعي لإحلال السلام والتحرر من الاحتلال، وإيجاد الحلول للتخلص من الآثار الإنسانية السلبية للحروب والاحتلال والنزاعات التي طال أمدها، تدعو الحاجة إلى تجديد الالتزام بمبادئ الحماية والمساعدة الإنسانية من أجل تعزيز التضامن الإقليمي والعالمي في مجال إدارة التشريد القسري ومنع النزاعات.

٧- وفي حين يستأثر قطاعا الصناعة والخدمات في المدن الآن بقسط متزايد من الناتج المحلي الإجمالي في جميع بلدان المنطقة، أسهمت السياسات الماضية في خلق التفاوتات المكانية بين الأقاليم الوطنية، من خلال تركيز الأنشطة الاقتصادية في عدد قليل من المدن الكبيرة التي تضم الجزء الأكبر من السوق المحلية. ويؤدي عدم التناسب بين قدرة حكومات المدن على إدارة النمو الحضري وديناميات التنمية في القطاع الخاص والموارد المالية المتاحة للسلطات المحلية، إلى عرقلة محاولات التغلب على هذه الفروق. وينبغي أن تستمر حكومات البلدان المستقرة والخارجة من النزاعات في المنطقة في تعزيز النمو الاقتصادي الحضري في المناطق المتخلفة عن الركب، كوسيلة لإرساء أنماط أكثر توازناً من التنمية الإقليمية. وفي الوقت نفسه ينبغي للحكومات أن تستفيد مما توفره المدن من إمكانات لاستخدام وفورات الحجم والتكتل من أجل تسريع النمو الاقتصادي الوطني وتحسين إتاحة الخدمات، حيث تقل تكلفة تقديم هذه الخدمات إلى الأعداد الأكبر من سكان المدن المتكتلين عن تكلفة تقديمها لسكان الأرياف المتشتتين. وسيتطلب تحقيق التوازن بين مكاسب التنمية الحضرية والتغلب على التفاوتات المكانية داخل المدن والبلدات وفيما بينها استعراض الهياكل الإدارية

المركزية لكفالة وتيسير تنفيذ برامج حضرية مرنة يمكن أن يشارك فيها أصحاب المصلحة المتعددون، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني.

٨- النقل العام محدود في غالبية المدن العربية؛ ووسائط النقل الفردية هي القاعدة. ولم يستثمر سوى عدد قليل من المدن في المنطقة في التنقل الحضري، وذلك لسبب يرجع جزئياً إلى توافر الوقود الرخيص المدعوم من الحكومات، ونقص الموارد لتحسين وصول النقل العام إلى ضواحي المدن. وسيتطلب تنفيذ الخطط الحضرية المتناسقة استثمارات كبيرة في النقل العام، بما يعزز التنقل وييسر إتاحة الخدمات الحضرية وانتهاز الفرص التي يمكن أن تحفز التنمية الاقتصادية. وينبغي كفالة الاتساق بين عمليات التخطيط المكاني وبين الأولويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، عن طريق المبادرة إلى وضع سياسات متكاملة من أجل تحقيق تنمية حضرية أكثر إنصافاً. ويمكن لنهج ترابطي، يعترف بالصلة بين الأرض والغذاء والطاقة والمياه، أن يُسهم في تحقيق تنمية حضرية أكثر إنصافاً في المنطقة. وينبغي أن تهدف استراتيجيات وسياسات التخطيط الحضري إلى الحفاظ على الموارد الثمينة وحماية المناطق الحساسة بيئياً وتوفير مساحات خضراء مناسبة.

٩- وبإمكان تغير المناخ أن يُكثِّف التنافس على الموارد المائية الشحيحة ويشكل تحدياً للاتفاقات القائمة بشأن الأنهار. فارتفاع أسعار الأغذية ورسوم المياه المنقولة بالأنابيب أو الصهاريج سيسبب مصاعب لفقراء المدن ويمكنه أن يؤدي إلى اضطرابات مدنية. وسيُسبب الطلب على الطاقة لأغراض ضخ المياه من أعماق متزايدة ومعالجة مياه الفضلات وإعادة استخدامها وتحلية المياه ضغوطاً إضافية على نظم الطاقة الوطنية. وسيتطلب التكيف مع تغير المناخ استخدام المياه بصورة أكثر حصافة من أجل تشجيع حفظها وتوزيع حقوق استخدامها على نحو أعدل، وتقليل الاعتماد على الوقود الأحفوري، والاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة، وتعزيز التعاون داخل الأقاليم في مجال تقاسم الموارد. وهناك حاجة ماسة إلى تحسين كفاءة استخدام المياه وإدارتها في المدن من خلال اعتماد تكنولوجيا مائية حديثة في قطاع الخدمات وتذليل العقبات التقنية والمالية التي تحول دون اعتماد نظم معالجة مياه الفضلات على نطاق أوسع.

١٠- ويسعى العديد من بلدان المنطقة إلى تحقيق اللامركزية الهيكلية المدعومة ببناء القدرات التقنية والإدارية من أجل تعزيز قدرتها على التنافس الاقتصادي، وتحفيز نمو القطاعات الرائدة، وتعزيز قدرة السلطات المحلية على معالجة تحديات التنمية المتكاملة عن طريق الحوكمة التشاركية المكيفة ثقافياً. ولمعالجة هذه التحديات، سيتطلب النجاح في تحقيق لامركزية المهام الإدارية تعزيز القدرات التقنية والمالية على جميع مستويات الحكم، ولا سيما قدرات السلطات المحلية على تنفيذ الخطط الوطنية. ومن شروط تعزيز اللامركزية في المنطقة أيضاً توزيع المهام بصورة متناسقة بين الحكومات الوطنية والإقليمية والمحلية، وتنفيذ برامج متكاملة للاستثمارات الرأسمالية، بوصفها أداة للتخطيط المكاني والإدارة المالية في البلديات.

١١- وعندما تنتهي النزاعات الحالية في المنطقة، يجب الاعتراف بالحق في العودة الطوعية واسترداد الممتلكات، علاوة على الحق في السكن اللائق وإصلاح الأراضي والممتلكات، وهي أمور قد تتطلب إقامة آليات مؤسسية جديدة أو التنسيق بين أطر التخطيط والإدارة القائمة. وستدعو الحاجة أيضاً إلى إيجاد مصادر للتمويل والاستثمار من أجل معالجة العقبات الكأداء المتمثلة في إعادة تعمير المدن والبلدات المدمرة كلياً أو جزئياً في البلدان التي شهدت نزاعات.

١٢- وتدعو الحاجة إلى اتباع نهج تعاونية من القاعدة إلى القمة في مجالي التخطيط الحضري والحوكمة، سعياً للاستجابة لتطلعات واحتياجات سكان المدن وإدماجها. وينبغي إصلاح ممارسات التخطيط الحضري واللوائح والعمليات الإدارية القائمة على الاستبعاد في المدن بسبل تراعي المصلحة العامة وتتواءم مع الرؤى الإنمائية الأوسع نطاقاً. وينبغي أن تؤدي جهود تعزيز مشاركة الجمهور إلى تشجيع إشراك المرأة والشباب

والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين وغيرهم من الفئات التي تتجاهل السلطات المحلية والجهات القائمة على تقديم الخدمات حالياً احتياجاتها أو تعالجها بصورة غير ملائمة.

١٣- وتحسين البيانات من أجل رصد وإدارة المستوطنات البشرية بصورة أفضل أمر ذو أهمية حاسمة لفهم فرص وتحديات التنمية الحضرية، ولاستحداث الاستجابات المناسبة من طرف الحكومات المحلية والمركزية واتباع نهج تعزز الشمولية والإنصاف والأمان والاستدامة. وتوفر المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية منصات استراتيجية فريدة يمكن الانطلاق منها لتحسين عمليات جمع البيانات وتصنيفها، ومواءمة الأساليب والخيارات السياساتية في المنطقة.

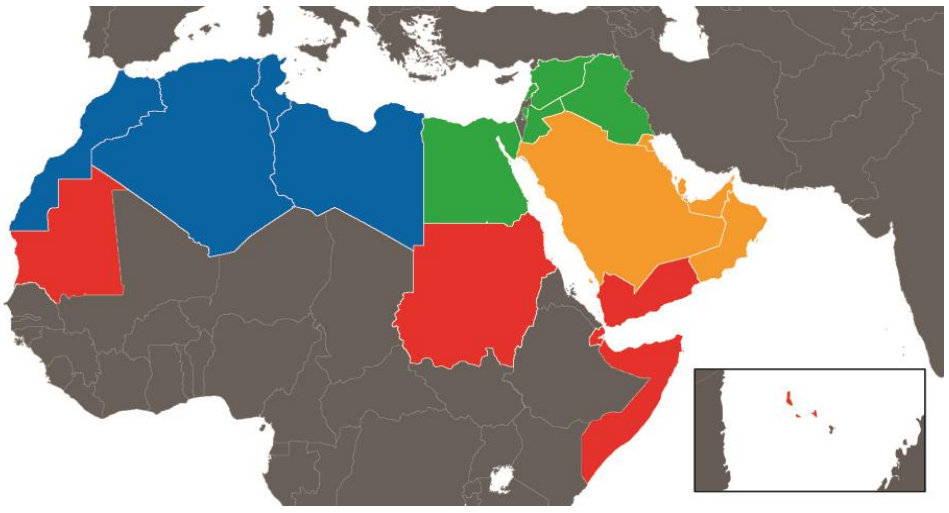
أولاً - مقدمة

١٤- يتناول هذا التقرير دور التوسع الحضري في التنمية في المنطقة العربية، تمشياً مع عملية التحضير للموئل الثالث ومبادئها التوجيهية. وقد شُملت المسائل المتعلقة بتقديم التسهيلات والإدماج الاجتماعي وتغير المناخ والقيم الأساسية للأمم المتحدة، بينما يتمحور التقرير بأكمله والتوصيات المقدمة فيه حول المواضيع التالية: الاقتصاد، والعدالة الاجتماعية، والبيئة، والحوكمة. وتركز أجزاء التقرير على العوامل المحركة المحددة للتوسع الحضري في المنطقة وما يتصل بها من استجابات سياساتية من طرف الحكومات المعنية.

١٥- وعند الاقتضاء يعالج التحليل التفاصيل حسب المناطق دون الإقليمية التالية: المشرق- الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق ولبنان ومصر وفلسطين؛ المغرب العربي- تونس والجزائر وليبيا والمغرب؛ بلدان مجلس التعاون الخليجي: الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعُمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية؛ البلدان العربية الأقل نمواً: جزر القمر (انظر الإطار في الشكل ١) وجيبوتي والسودان والصومال وموريتانيا واليمن.

الشكل ١

خريطة المنطقة العربية



١٦- ويستعرض الجزءان الثاني والثالث اتجاهات التوسع الحضري والتنمية منذ انعقاد الموئل الثاني، ويبرزان أثر ديناميات التوسع الحضري الخاصة بالمنطقة. والمواضيع الرئيسية التي يجري تناولها هي: صغر سن السكان؛ وأهمية التحويلات المالية التي يرسلها العمال المغتربون كحافز للتوسع الحضري، ولا سيما انتشار المستوطنات غير الرسمية؛ وأثر النزاعات العديدة فيما يتعلق بالتشريد القسري، سواء داخلياً أو عبر الحدود الوطنية.

١٧- ويوثِّق الجزء الرابع تحول المنطقة إلى قاعدة اقتصادية حضرية أساساً. ويصف الديناميات المتغيرة للنمو واستجابات الحكومات الوطنية من أجل محاولة الموازنة بين التنمية المكانية على المستويين الوطني والمحلي وإدارة النمو ضمن إطار متكامل.

١٨- ويتناول الجزء الخامس التوسع الحضري والإنصاف الاجتماعي. ويقيِّم أثر التوسع الحضري السريع في المنطقة على نوعية الحياة في المدن، وتوافر المساحات المفتوحة، والأمن الغذائي، والشمولية الاجتماعية، ودور المرأة، والاهتمام باحتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة. وفي حين حققت الدول العربية بعض التقدم صوب التنمية الحضرية الشاملة للجميع، لا يزال التفاوت الاجتماعي يسبب تجزئة الحيز الحضري (وهي حقيقة أبرزتها مظاهرات عام ٢٠١١ بصفة خاصة).

١٩- ويتناول الجزء السادس الآثار المحتملة لتغير المناخ في المنطقة. ويتضمن وصف الانعكاسات المحتملة لتغير المناخ في المنطقة دون الإقليمية وتقييم استجابات الحكومات من أجل التكيف والانتقال إلى مصادر الطاقة النظيفة. ويعالج الفصل أيضاً التوسع الحضري وأثره على البيئة الطبيعية والعمرانية، بما في ذلك صحة البشر، وزيادة الطلب على المياه، وإدارة النفايات، والخدمات الحضرية الأساسية.

٢٠- ويحلل الجزء السابع التغييرات في الحوكمة الحضرية ومدى فعالية سياسات اللامركزية في الاستجابة للتوسع الحضري السريع في المنطقة. ويقيِّم الفصل الدور المتنامي للحكومات المحلية في بعض البلدان من أجل تحديد العقبات المؤسسية والمالية والبشرية التي تعوق نقل قدرات التخطيط والإدارة الحضريين إلى المستوى المحلي. ويولى اهتمام خاص لزيادة مشاركة المجتمع المدني في توفير الخدمات الاجتماعية، إلى جانب دوره المتعاظم في التوعية بمسائل المساحات العامة المفتوحة والبيئة.

٢١- ويوجز الجزء الثامن المسائل الرئيسية التي يناقشها التقرير ويقترح رسائل رئيسية إقليمية لإرشاد العملية العالمية المؤدية إلى صياغة وتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة.

ثانياً- التوسع الحضري والتنمية

٢٢- لقد أحرزت الدول العربية تقدماً كبيراً نحو إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. وقد سمح التحسن في معدلات الالتحاق بالمدارس والمساواة بين الجنسين في التعليم، بالإضافة إلى الصحة البشرية والنتائج التعليمية في المدن، بانتشال الكثيرين من الفقر الحضري. بيد أنه لا تزال ثمة تفاوتات مكانية بين المستوطنات الحضرية والريفية وضمن المناطق الحضرية، وكذلك اختلافات إقليمية في مجال المساواة بين الجنسين والإدارة المستدامة للموارد. وعلاوة على ذلك فإن من ضمن العوامل الحاسمة التي تعوق تحقيق التقدم في التنمية البشرية اليوم التهديدات التي يتعرض لها الأمن البشري من جراء النزاعات التي طال أمدها في المنطقة. وإعادة إحلال السلام والاستقرار شرط لا بد منه لتعزيز التنمية البشرية عن طريق الاستفادة من موارد المنطقة، بما في ذلك الفرص التي يوفرها الفوج الكبير من الشباب في المنطقة.

٢٣- وتنعكس تحديات المنطقة العربية وأولوياتها في مجال التوسع الحضري والتنمية في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ التي اعتُمدت مؤخراً[(١)]. وتشمل الخطة ١٧ هدفاً من أهداف التنمية المستدامة التي تحافظ على تركيز الأهداف الإنمائية للألفية على مسألة القضاء على الفقر بجميع أشكاله (الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١٥). وتؤكد أهداف التنمية المستدامة على ترابط قضايا التنمية، وتشمل مواضيع لم

(١) A/RES/70/1.

تعالجها بالكامل الأهدافُ الإنمائية للألفية، بما فيها قضايا المساواة والحوكمة والاستدامة، مع التركيز على تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للجميع. وتقر خطة عام ٢٠٣٠ بأنه، على الرغم من الطابع العالمي للأهداف، فإن كل بلد ينفرد بحالته وقدراته وسياساته الخاصة، وهو صاحب القرار فيما يتعلق بتحديد الغايات وصوغ السياسات ورصد التقدم المحرز والإبلاغ عنه.

٢٤- وعلى الرغم من كون جميع الأهداف الـ ١٧ ذات صلة بالمسائل الحضرية، فإن الهدف ١١ ذو أهمية خاصة، إذ يركز على ضرورة ''جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة''، وعلى ''تعزيز التوسع الحضري الشامل للجميع والمستدام، والقدرة على تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية في جميع البلدان على نحو قائم على المشاركة ومتكامل ومستدام'' بحلول عام ٢٠٣٠. ويشكل فهم ديناميات المستوطنات الحضرية في المنطقة العربية خطوة أولى نحو تحقيق هذا الهدف.

ثالثاً- التوسع الحضري والجوانب الديمغرافية

٢٥- منذ انعقاد الموئل الثاني، شهدت أغلبية البلدان في المنطقة العربية زيادات كبيرة في نسبة سكان المناطق الحضرية. وكثيراً ما أدى التوسع الجغرافي للمدن والبلدات في هذه المنطقة، شبه القاحلة في الغالب، إلى فقدان الأراضي الزراعية الثمينة أمام التوسع الحضري.

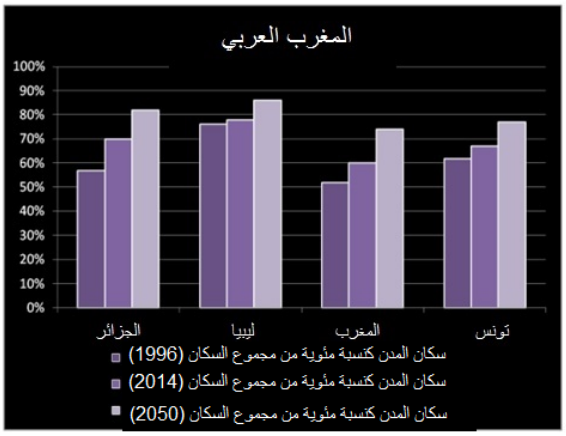
٢٦- وفي حين يرتفع مستوى التوسع الحضري في المنطقة نسبياً، فإن ثمة اختلافات كبيرة بين المناطق دون الإقليمية وضمن فرادى البلدان نتيجة لسياسات التنمية المكانية والجغرافيا والغطاء النباتي والممارسات الزراعية والتقاليد الثقافية، وما نتج عن النزاعات وانعدام الأمن في المنطقة في الآونة الأخيرة من تحركات وتكتلات سكانية.

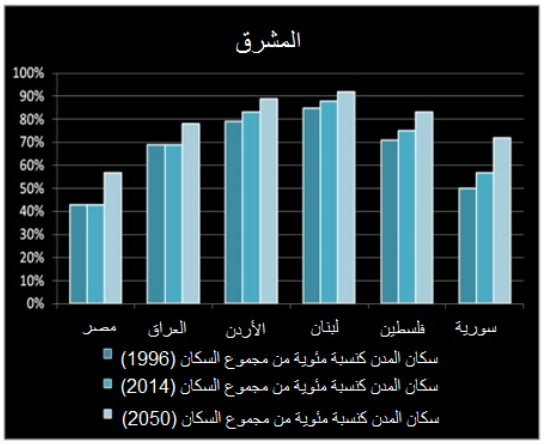
٢٧- وتتطلب معالجة تحديات التنمية الحضرية في المنطقة العربية وضع استراتيجيات إنمائية وطنية شاملة تقر بالصلات الوطيدة بين الإنتاج الغذائي واستهلاك المياه والطاقة في المنطقة، حيث ترتبط هذه المسائل ارتباطاً وثيقاً. وينبغي أن تعترف هذه الاستراتيجية أيضاً بأن عدم قدرة المناطق الريفية على مواجهة التحديات الإنمائية بشكل مناسب هو عامل من العوامل الرئيسية للنمو الحضري. وينبغي أن تعالج السياسات الوطنية كلاً من القضايا الإنمائية الريفية والحضرية على السواء، سعياً لإعداد استراتيجيات مرنة قادرة على تحقيق التآزر بين المجالات والقطاعات المواضيعية.

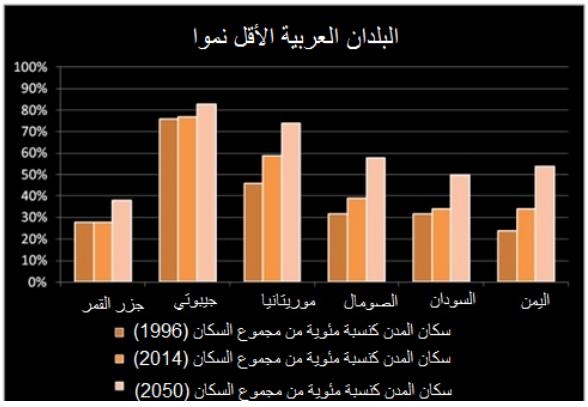
٢٨- وقد استمر التوسع الحضري في كثير من بلدان المنطقة بوتيرة سريعة نتيجة لاستمرار ارتفاع معدلات الولادة أو التحول الاقتصادي أو التغيرات البيئية (الشكل ٢). وفي ١٩٩٦ كانت بلدان مجلس التعاون الخليجي بالفعل من بين ضمن البلدان التي شهدت أكبر توسع حضري في العالم. ومنذ التسعينات تغيرت تركيبة المناطق الحضرية في هذه البلدان مع تزايد حاجتها إلى العمال المغتربين بسبب مشاريع التنمية الحضرية الواسعة النطاق. وباستثناء جيبوتي، التي هي بمثابة دولة – مدينة، فإن أقل البلدان نمواً، التي كانت ضمن أقل البلدان توسعاً حضرياً في العالم العربي، وسجلت زيادات متواضعة في نسبة سكان المناطق الحضرية منذ عام ١٩٩٦، بدأت تشهد توسعاً حضرياً سريعاً. وبحلول عام ٢٠٥٠، ستعيش نسبة ٥٠ في المائة أو أكثر من سكان جميع الدول العربية، باستثناء جزر القمر، في المناطق الحضرية. ويشكل هذا التحول تحدياً هائلاً وسيتطلب استراتيجيات لإدارة النمو وسياسات مناسبة يتم إبرازها في مختلف أجزاء هذا التقرير.

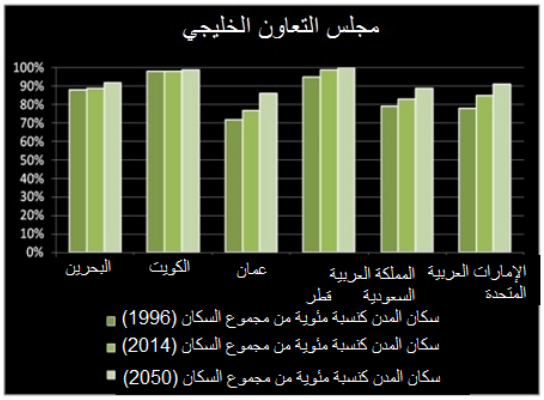
الشكل ٢

سكان المناطق الحضرية كنسبة مئوية من مجموع السكان في كل منطقة دون إقليمية (١٩٩٤ و٢٠١٤ و٢٠٥٠)









المصدر: بيانات العام ١٩٩٦ في البنك الدولي (World Bank 2015a) بيانات عامي ٢٠١٤ و٢٠٥٠ من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة، ٢٠١٤. بيانات عام ١٩٩٦ عن السودان تشمل جنوب السودان.

٢٩- وتحتل المدن القديمة في المشرق، التي ظلت قائمة لآلاف السنين، بما لها من استمرارية تاريخية، مكانة أساسية في سياسات التنمية المكانية والهياكل الحضرية للمنطقة دون الإقليمية، مما يؤدي إلى استمرار نمو العواصم الرئيسية. فمدن عمان وبغداد والقاهرة وبيروت مثلاً تضم على التوالي ٢١ و٢٧ و٤٨ و٥٥ في المائة من سكان المناطق الحضرية في بلدانها (World Bank, 2015a). والقاهرة أكبر المدن، وهي مركز المنطقة الحضرية الكبرى الوحيدة في المنطقة العربية، التي هي ممر القاهرة-الإسكندرية.

٣٠- ومن الجدير بالذكر أن البيانات الحضرية غير منسقة عبر المنطقة، حيث يختلف تعريف المنطقة الحضرية من بلد لآخر. وتستخدم أغلبية البلدان مجموعة من المعلومات الكمية مثل العتبة السكانية، ومعلومات نوعية مثل الأهمية الإدارية أو الاقتصادية للمدينة في السياق الوطني. وقد تغيرت المعايير الكمية والنوعية في كثير من الدول العربية على مر العقود. فمثلاً في موريتانيا، ارتفعت العتبة السكانية للمناطق الحضرية من ٥٠٠٠ نسمة أو أكثر في عام ١٩٨٨ إلى ١٠ ٠٠٠ نسمة أو أكثر في عام ٢٠٠٠. ومن الأمثلة الأخرى للمعايير النوعية غلبة النشاط الاقتصادي غير الزراعي في الجزائر، والمراكز الإدارية للمقاطعات في جزر القمر، والبلدات ذات الأهمية الإدارية أو التجارية في السودان.

الجدول ١

تعريف ''المنطقة الحضرية'' في الإحصاءات السكانية الوطنية

المعايير الكمية	*المعايير النوعية*	*معايير تجمع بين الجوانب الكمية والنوعية*
البحرين (٢٥٠٠ نسمة أو أكثر)؛ لبنان (٥٠٠٠ نسمة أو أكثر)؛ قطر (٥٠٠٠ نسمة أو أكثر)؛ المملكة العربية السعودية (٥٠٠٠ نسمة أو أكثر)؛ تونس (٥٠٠٠ نسمة أو أكثر)	جيبوتي (العاصمة والسكان المستقرون في مقاطعات معينة)؛ مصر (محافظات محددة ومحافظات حدودية)؛ عواصم المحافظات؛ عواصم المقاطعات)؛ العراق (البلديات) ليبيا (طرابلس وبنغازي والمناطق الحضرية في البلديات الأخرى)؛ اليمن (عواصم المحافظات الـ ١٧ وبلدات أخرى)؛ الإمارات العربية المتحدة (تسع مدن أو بلدات)	الأردن والجزائر وجزر القمر والسودان وسورية والصومال وعمان وفلسطين والكويت

المصدر: UN DESA, 2014.

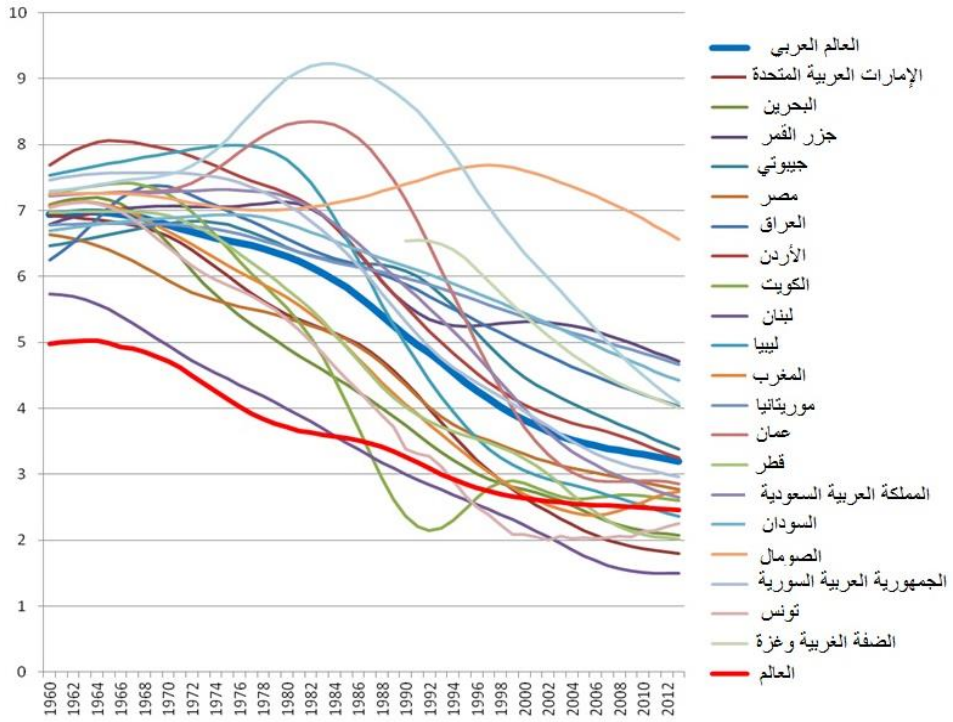
٣١- ومشكلة مواءمة البيانات للسماح بمقارنتها وتحليلها بصورة أفضل ليست مقصورة على العالم العربي، كما أنها لا تنحصر في مجال التركيبة السكانية للمناطق الحضرية. ولتقييم احتياجات أضعف المواطنين تقييماً أدق، ستستفيد بلدان المنطقة من تحسين أساليب جمع البيانات وتصنيفها، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالتعليم والحالة الاجتماعية-الاقتصادية والعرق والجنس والدين والجنسية وما إلى ذلك. وتعتمد القدرة على تنفيذ الإصلاحات الإحصائية اعتماداً كبيراً على السياق المؤسسي للمكاتب الإحصائية وإدارتها والموارد المخصصة لها وتعيين موظفين مؤهلين فيها. وفي حالات النزاع وما بعد النزاع، تعاني الوكالات الإحصائية من صعوبات في الوفاء بولايتها وفي إنتاج إحصاءات يمكن التعويل عليها وتتسم بالشفافية.

ألف- صغر السن

٣٢- لقد سمح التقدم في مجال الرعاية الصحية منذ سبعينات القرن العشرين، ولا سيما رعاية الرضع والأمهات، بتحسين معدلات الولادات الأولية. وفي حين واكب التحول السكاني التنمية في كثير من الدول العربية (مما أدى إلى انخفاض معدلات الوفيات)، فقد ظلت معدلات الخصوبة مرتفعة، وأخذت تتناقص تناقصاً أقل حدة مما حدث في العقود السابقة، لا سيما في البلدان العربية الأقل نمواً. وقد أدى ذلك إلى نشوء تركيبات عمرية فتية جداً في العالم العربي، حيث كان أكثر من نصف السكان في عام ٢٠١١ دون سن ٢٥ سنة (ESCWA, 2011).

الشكل ٣

معدل الخصوبة، عدد الولادات الإجمالي للمرأة الواحدة في الدول العربية



المصدر: بيانات البنك الدولي (World Bank, 2015a).

٣٣- ومع نزوح عدد متزايد من الشبان إلى المدن طلباً للتعليم والعمالة، ستدعو الحاجة إلى وضع سياسات حضرية تتصدى للتحدي المتمثل في الأعداد المتزايدة من الشبان الحاصلين على تعليم عال والعاطلين عن العمل في المناطق الحضرية، بغية الاستفادة من صغر سن السكان في هذه المدن بوصفه ميزة. وقد شكل هذا الأمر تحدياً كبيراً في عدد من البلدان، بالنظر إلى التضخم الكبير في أعداد الشبان، بالإضافة إلى استمرار الكفاح ضد الفقر ومواجهة النزاعات المسلحة. وكثيراً ما تكون معدلات البطالة أعلى في المناطق الحضرية وتؤثر على النساء بشكل غير متناسب. وكذلك تحد التقاليد الثقافية والقيود على الحركة وغير ذلك من العوامل من تنقل الشابات المتخرجات من الدراسة، وبالتالي قدرتهن على الانضمام إلى سوق العمل.

٣٤- وتأتي الحالة الراهنة في المنطقة العربية على إثر فترة مطولة من انخفاض معدلات بطالة الشباب منذ عام ١٩٩٥. ففي حوالي عام ٢٠١٠ (بالتزامن مع الاضطرابات)، بدأت الأوضاع تتدهور ولم تتحسن بعد ذلك. ومعدلات بطالة الشباب أعلى لدى الطبقات المتوسطة، مما يشير إلى عدم التوافق بين المعارف والمهارات المكتسبة من خلال التعليم وبين مطالب سوق العمل الدينامية ضمن الاقتصاد الإقليمي والعالمي. والفشل في تهيئة الفرص لشباب المناطق الحضرية يهدد بتقويض أمن المناطق الحضرية والاستقرار الوطني، كما يتبين من اضطرابات عام ٢٠١١ وتداعياتها.

٣٥- وقد تجاوز الكثير من بلدان المنطقة مرحلة اعتبار شباب المناطق الحضرية فئة تعاني من حالة ضعف أو فئة معرضة لخطر الإقصاء. بل لقد صاغت سياسات شبابية مستقلة وأنشأت هيئات للعمل على فهم احتياجات الشباب وتلبيتها، وعلى الأخص الإرشاد المتعلق بسياسات التعليم والتدريب والعمالة في البلدان المتضررة بصورة مباشرة من أحداث عام ٢٠١١. وتشكل سياسة تونس للشباب لعام ٢٠١٥ مثالاً على ذلك. أما الأردن، وهو أول بلد يضع سياسة وطنية للشباب في المنطقة في عام ٢٠٠٥، فقد أقر بالحاجة إلى

إقامة روابط أوثق بين نظم التعليم والتدريب وسوق العمل، وفهم الاحتياجات المحددة لجيل الشباب في المناطق الحضرية، بغية تمكينه من القيام بدور فاعل والمشاركة في عملية التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (Jordan, 2005 and 2014). وكذلك يشكل تحسين قابلية الشباب للتوظيف أولوية للمغرب، كما تشكل كفالة اتساق الاستراتيجية التعليمية والاستثمارات المرافقة لها مع احتياجات سوق العمل جزءاً من رؤية العراق فيما يتعلق بشبابه الحضري (Iraq, 2014).

٣٦- وتتولى الوزارات الوطنية والوكالات الحكومية المركزية المكرسة لهذه المهمة بصفة أساسية تحديد وتلبية احتياجات شبان المناطق الحضرية في كثير من بلدان مجلس التعاون الخليجي والبلدان الأقل نمواً. وتركز الوكالات المتخصصة للشباب، مثل الرئاسة العامة لرعاية الشباب في المملكة العربية السعودية، خدماتها عموماً على الرياضة والأنشطة الاجتماعية والثقافية للشباب في المدن والبلدات. وتدعو السياسة الشبابية، على النحو المبين في الخطة الإنمائية التاسعة للمملكة العربية السعودية (٢٠١٠-٢٠١٤) مثلاً إلى توسيع الفرص الرياضية للإناث ضمن الإطار الملائم للقيم الاجتماعية للمملكة (Saudi Arabia, Ministry of Economy and Planning, 2009). بيد أن قدرة المرأة على المشاركة الكاملة في بعض برامج الرعاية هذه لا تزال محدودة.

٣٧- وتترتب على حجم الجيل الشبابي وخصائصه في العالم العربي آثار هامة فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية الوطنية، بل وكذلك بالنسبة للتخطيط والحوكمة الحضريين، لا سيما ما يخص مستقبل الطلب على السكن. وللشباب، بوصفهم مواطني المدن في المستقبل، الحق والمسؤولية فيما يتعلق بالمشاركة والإسهام في صياغة الخطة الحضرية الجديدة في العالم العربي وتنفيذها ورصدها. ولم يشارك الشباب في تنفيذ مبادئ جدول أعمال الموئل، بيد أنه، كما أظهرت الأحداث الأخيرة والاضطرابات المدنية في المنطقة، هنالك وعي كبير بأهمية مشاركتهم السياسية. وبينما لم يقم سوى الأردن وتونس ومصر واليمن بتشكيل لجان تشريعية معنية بمسائل الشباب، فقد شهد المجتمع المدني انتشار المنظمات التي تركز على أولويات الشباب في المناطق الحضرية في السنوات الأخيرة. وفي عام ٢٠٠٩ شكل كل من لبنان والعراق برلماناً وطنياً للشباب لتعزيز المواطنة والقيادة (ESCWA, 2011). وتتيح قدرة الجيل الصاعد المؤكدة على استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتسخيرها إمكانيات كبيرة لتوفير المزيد من الفرص للمشاركة والتأثير في السياسات المتعلقة بالتنمية الحضرية المستدامة.

٣٨- وعلاوة على ذلك فقد بدأ يتجلى في بعض البلدان التأثير السكاني للنزاعات المطولة على الفئة العمرية من ١٨ إلى ٣٠ عاماً، لا سيما في أوساط الذكور الذين جُندوا في الجيش أو التحقوا بالميليشيات بصورة طوعية. وقد ظهرت اختلالات في النِّسب العمرية والجنسية في كل من سورية والعراق. واضطر الشبان المشردون بسبب العنف والحروب إلى طلب العمل اليومي المأجور لإعالة أسرهم، كما في حالة اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان وإقليم كردستان العراق. وقد تضررت النساء والفتيات بشدة أيضاً من النزاع والعنف. وارتفع معدل زواج الأطفال في صفوف الفتيات اللاجئات السوريات دون سن ١٨ سنة في الأردن من ١٢ في المائة في عام ٢٠١١ (وهي أرقام مماثلة لمعدلات ما قبل الحرب في سورية) إلى ٢٥ في المائة في عام ٢٠١٣. ومن أسباب هذه الظاهرة الضغوط التي تتعرض لها الأسر السورية نتيجة لنقص الموارد الاقتصادية لديها ورغبتها في حماية بناتها الشابات. وقد أدت في أحيان كثيرة إلى نتائج سلبية في مجالي الصحة والتعليم وإلى انتهاك حقوق المرأة والطفل (Save the Children, 2014).

باء- النزاع والتشريد القسري

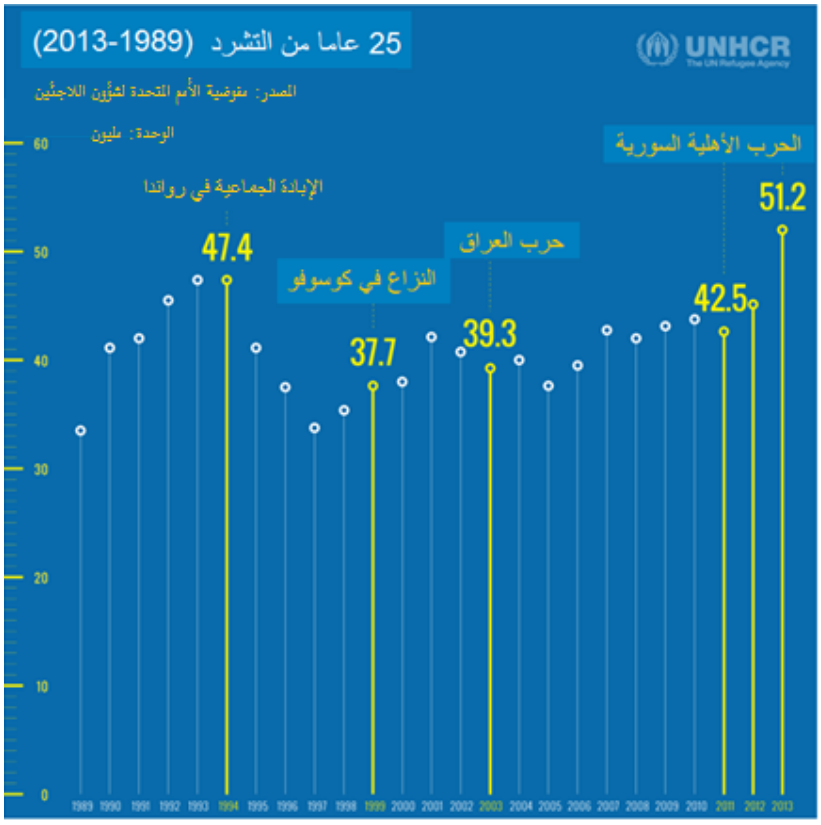
٣٩- لقد واجهت المنطقة العربية منذ انعقاد المؤتمر الثاني في عام ١٩٩٦ مختلف حالات النزاع وما بعد النزاع. وعانت تسعة من البلدان الـ ٢٢ من نزاع واحد على الأقل خلال فترة السنوات الخمس من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٣، مما أدى إلى إضعاف سيادة القانون، وتناقص القدرات التشغيلية على تقديم الخدمات، وانتشار المساكن العشوائية والاستيلاء على الأراضي، وارتفاع مستويات الجريمة وتدهور مستوى السلامة (ESCWA, 2014).

٤٠- وبحلول نهاية عام ٢٠١٤، بلغت الأعداد الكلية للمتشردين رقماً قياسياً عالمياً قدره ٥٩,٩ مليون شخص يُعتبرون في عداد اللاجئين والمشردين داخلياً أو ملتمسي اللجوء، وكان السبب الرئيسي في ذلك النزاعات في المنطقة العربية (UNHCR, 2015a). وقد أسهمت الأزمة السورية إسهاماً كبيراً في هذه الزيادة في العدد الكلي للمتشردين خلال السنوات القليلة الماضية، وازدادت الحالة سوءاً بسبب النزاعات الجارية في السودان والصومال واليمن، وعدم الاستقرار المستمر في العراق وليبيا. ويشكل الفلسطينيون أكبر مجموعة من اللاجئين في العالم.

٤١- وقد أدى أيضاً تغير المناخ وما صاحبه من تزايد في تواتر مواسم الجفاف ودرجتها، إلى تشريد السكان خلال السنوات العشرين الماضية، ولا يزال تغير المناخ واحداً من عدة عوامل محركة للهجرة من الأرياف إلى المدن في كثير من البلدان. ويشكل الأطفال والشبان نسبة كبيرة من المشردين في المنطقة العربية اليوم، وكثير منهم يعيشون في ظروف تهدد حقهم في الأمن والتعليم والحصول على الرعاية الصحية وغير ذلك من الخدمات الأساسية الضرورية لنمائهم.

الشكل ٤

عدد المشردين تشريداً قسرياً في العالم، بالتزامن مع الأحداث الرئيسية (١٩٨٩-٢٠١٣)



المصدر: UNHCR, 2014a.

٤٢- ويطرح التشريد القسري تحديات بشرية وبيئية. وفي بعض البلدان تظل المخيمات الوسيلة الوحيدة المقبولة سياسياً لإتاحة فرص اللجوء، لا سيما بالنسبة للاجئين الدوليين (UNHCR, 2014c). وفي حين يمكن أن توفر المخيمات بعض المزايا من حيث تقديم الخدمات المنسقة في حالات الطوارئ، فقد تميزت التجربة العربية في هذا المجال في حالات كثيرة بالاكتظاظ السريع، مما سبب مشاكل في المرافق الصحية، وتفشي الأمراض، والفيضانات، والحرائق، وانعدام الأمن، لا سيما بالنسبة للنساء والفتيات (ESCWA and International Organization for Migration (IOM), 2015). وفي الوقت الراهن يعيش معظم المشردين خارج المخيمات، ولا سيما في المدن.

جيم- المشردون داخلياً

٤٣- بحلول نهاية عام ٢٠١٤، كانت سورية تضم ٧,٦ ملايين مشرد داخلياً، أيْ أكثر من أيِّ بلد آخر. ويؤوي العراق والسودان ثالث ورابع أكبر تجمعات للمشردين داخلياً (أكثر من ٣,٢ ملايين في العراق و٣,١ ملايين في السودان) (UNHCR, 2015a). وقد أصبح التشرد الداخلي بشكل متزايد سمة لنزاعات القرن الحادي والعشرين، واستلزم بالتالي ولايات جديدة وأطراً جديدة مشتركة بين الوكالات (صيغ عدد منها في تسعينات القرن العشرين وخلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين). وتعترف المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي، المعروضة على لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان في عام ١٩٩٨، بحقوق المشردين داخلياً. وفي حين يلتمس البعض اللجوء في المخيمات أو المراكز الجماعية (التي غالباً ما تديرها منظمات إنسانية دولية) فإن عدداً متزايداً من المشردين يستقر في المدن، حيث من الصعب بصورة متزايدة تمييزهم عن فقراء المدن (Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), 2015).

٤٤- وفي سورية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، كانت محافظة حلب تؤوي أكبر عدد من المشردين داخلياً بالمقارنة مع أية محافظة أخرى (حوالي مليونين). وكانت العاصمة دمشق تؤوي عدداً آخر من المشردين داخليا يبلغ ٤٠٠ ٠٠٠ شخص (IDMC, 2014). وفي العراق قُدِّر مجموع عدد المشردين داخلياً بحوالي ٤ ملايين في حزيران/يونيه ٢٠١٥، كثير منهم كانوا قد فروا إلى المراكز الحضرية مثل بغداد أو أربيل في إقليم كردستان. وفي محافظة الأنبار، بقي معظم المشردين داخل محافظتهم الأصلية، حيث فروا إلى الفلوجة والرمادي، وهما من أسرع المراكز الحضرية نمواً في البلد (Serageldin and others, 2014).

٤٥- وبالإضافة إلى التشرد الجماعي في المشرق أدت الحروب الأهلية في السودان وليبيا واليمن إلى النزوح القسري لملايين السكان في موجات متعاقبة. وقد أدى النزاع الذي طال أمده في دارفور، وامتداد العنف من جنوب السودان، والكوارث الطبيعية، إلى زيادة عدد السكان المشردين في السودان إلى ما يزيد على ٣,١ ملايين في أوائل عام ٢٠١٥. وأدى النزاع في ليبيا إلى تشريد حوالي نصف مليون شخص في عام ٢٠١١، ونصف مليون آخرين في عام ٢٠١٤، عندما وصل العنف إلى المخيمات الحضرية (ESCWA and IOM, 2015).

٤٦- ويميل المشردون في المنطقة إلى التكتل في المناطق الحضرية، بحثاً عن الأمن والفرص الاقتصادية التي يمكن أن توفرها المدن. وفي السودان قُدر بأن ما بين ١٨ و٢٣ في المائة من سكان المنطقة الحضرية للخرطوم في عام ٢٠٠٨ كانوا من المشردين، وهو عدد لا يشمل المقيمين في المخيمات (Jacobsen, 2008). وقد أفادت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأن الغالبية العظمى للمشردين في اليمن لا يعيشون في

مخيمات وإنما في غرف مستأجرة أو مستوطنات عشوائية، مما يسبب تفاقم مشاكل السكن غير اللائق والحصول على الخدمات الحضرية الأساسية وأنماط التنمية المستدامة (UNHCR, 2015).

٤٧- وفي النزاعات المطولة التي تسبب حالات تشرد متعددة، تُصبح احتياجات المشردين معقدة لها آثار طويلة الأمد على المجتمعات المضيفة. وقد أدى الضغط الذي تتعرض له السلطات المحلية إلى ترك تقديم الخدمات الحضرية الأساسية في أيدي الجهات الإنسانية؛ ويشمل ذلك الخدمات الصحية والتعليمية التي تقدمها المؤسسات الدينية والكيانات الخاصة، وجمع النفايات (UN-Habitat, 2014a) ويؤدي وجود عدد كبير من المشردين إلى ارتفاع تكاليف السكن، فتُصبح الإقامة مع الأقارب والأصدقاء أو الاستئجار من الأسر المضيفة ضمن خيارات السكن المفضلة. ومع نفاد المدخرات الأسرية، تستمر الأحوال السكنية لكثير من الأسر المعيشية في التدهور، مما يجبرها على تقاسم الوحدات السكنية أو العيش في وحدات سكنية غير مكتملة أو في أماكن إيواء مؤقتة.

٤٨- وتختلف الحلول بالنسبة للمشردين داخلياً عن تلك الملائمة للاجئين، نظراً لأن المشردين داخلياً هم مواطنو البلد الذين نزحوا داخله. وقد اعتمدت بعض البلدان سياسات لإدارة التشرد الداخلي. ووضع العراق سياسة وطنية بشأن التهجير في عام ٢٠٠٨ وسّعت خيارات حيازة الأراضي من أجل تيسير حصول المشردين على الأراضي وكفالة حقهم في السكن اللائق (Iraq, 2014). وكان اليمن البلد الثاني في المنطقة العربية الذي اعتمد سياسة من هذا القبيل في حزيران/يونيه ٢٠١٣، عندما حقق إنجازاً رئيسياً يتمثل في وضع إطار قانوني يُعطي الأسبقية للتطوع فيما يتعلق بالإدماج أو إعادة التوطين أو العودة.

٤٩- وأوضاع السكان المشردين في المنطقة دائمة التغير وترتبط بالتطورات الحاصلة في مختلف النزاعات التي تسبب ذلك التشرد. وتهدد اعتبارات السياسة الحضرية الجديدة التي لا تراعي المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي التي وضعها مكتب منسق الشؤون الإنسانية، والإطار المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً الذي وضعته اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بإغفال أو إهمال احتياجات المشردين فيما يتعلق بالحصول على المأوى والخدمات وسبل العيش، وتشكل خطراً على الاستقرار المحلي والإقليمي. واليوم تتلخص مسألة إيجاد الحلول الدائمة للمشردين داخلياً في المقام الأول في كفالة السلامة والأمن على المدى الطويل، وحماية الحقوق من قبيل الحق في العودة ورد الأراضي أو الممتلكات، على النحو الذي تكفله مبادئ بنهيرو.[٢] ويشكل توافر القدرات والموارد لدى الحكومات المحلية والمركزية عنصراً حاسماً في إيجاد الحلول الدائمة لكفالة إتاحة الأراضي والخدمات للمشردين داخلياً بصورة مستدامة.

دال- اللاجئون

٥٠- لقد أسهمت النزاعات في السودان وسورية والصومال والعراق وليبيا واليمن، واحتلال فلسطين، في نشوء أزمة لاجئين طال أمدها، تمس انعكاساتها العالم بأسره. ففي عام ٢٠١٤ أصبحت سورية بلد المنشأ لأكبر عدد من اللاجئين في العالم برمته. وسعى اللاجئون السوريون أساسا للتمتع بالأمن والمأوى والخدمات في مدن البلدان المجاورة، وهي تركيا (٢,٦٢ مليون لاجئ)، ولبنان (١,٠٧ مليون لاجئ)، والأردن (٦٣٥ ٠٠٠ لاجئ) (UNHCR, 2015b). ومع تناقص نسبة المقيمين في المخيمات، تواجه المدن المضيفة تحدياً في توفير السكن والخدمات الحضرية الأساسية والوظائف لهذا السيل من اللاجئين.

(٢) مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين.

٥١- وفي نهاية عام ٢٠١٤، كان لبنان والأردن ضمن أكبر ١٠ بلدان مستقبلة للاجئين في العالم، حيث آوى لبنان أكبر عدد من اللاجئين لكل ١٠٠٠ نسمة من السكان، والأردن ثاني أكبر عدد (UNHCR, 2015a). ومن ضمن الدول العربية الأخرى التي تؤوي اللاجئين السوريين العراق (٢٤٥ ٠٠٠ لاجئ)، ومصر (١١٨ ٠٠٠ لاجئ) (UNHCR, 2015b). وعلى خلاف التشرد المفاجئ في سورية، فإن فلسطين هي بلد المنشأ لأزمة اللاجئين الأطول أمداً في العالم. وفي عام ١٩٩٥، سجلت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ٢,٨ مليون من المشردين الفلسطينيين، وهو رقم يبلغ الآن ٥,١ ملايين لاجئ (UNHCR, 1995; UNHCR, 2015a). وتناقصت أعداد اللاجئين العائدين إلى المدن الفلسطينية منذ العقد الأخير من القرن العشرين، لسبب يرجع أساساً إلى استمرار الاحتلال والنزاعات وهدم المنازل ومصادرة الأراضي (السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠١٠). وكون إسرائيل لا تعترف بحقهم في العودة قد أسهم في استمرار حالتهم كلاجئين، وهي مشكلة لا يمكن حلها إلا بالتوصل إلى تسوية للنزاع.

٥٢- ومنذ عام ١٩٩٥، انخفضت أعداد اللاجئين العائدين عالمياً إلى أدنى مستوى لها، حيث لم يعد سوى ١٠٠ ٠٠٠ لاجئ إلى بلدانهم في عام ٢٠١٤، بما في ذلك حوالي ١١ ٠٠٠ عادوا إلى العراق، وما يزيد قليلاً عن ١٣ ٠٠٠ إلى السودان (UNHCR, 2015). وشكل الطابع المتغير للنزاعات والأحداث التي شهدتها المنطقة تهديداً خطيراً لقدرة اللاجئين من العراق وسورية على العودة. وأدى الازدياد السريع في عدد اللاجئين من سورية خلال السنوات الأربع الماضية إلى إجهاد نظم اللجوء المحلية والدولية، وجعل عملية توفير الحلول الدائمة لإيواء الأسر المعيشية من اللاجئين عملية مطولة بشكل متزايد وصعبة في كثير من الأحيان، في الوقت الذي دفع فيه استمرار النزاع كثيراً من اللاجئين السوريين إلى التماس المزيد من الأمن وظروف معيشية أفضل في أوروبا. وتؤدي طبيعة النزاع إلى تفاقم أوضاع اللاجئين الحالية، إذ تتوقف العودة الطوعية للاجئين السوريين على التمكن من إحلال السلام والأمن في ذلك البلد الذي مزقته الحرب.

٥٣- وتقوم السلطات الوطنية والمحلية بدور حاسم في التعامل مع اللاجئين، الذين لم تعد نسبة متزايدة منهم يلتمسون المأوى المؤقت، وإنما يعيشون في المناطق الحضرية (حالياً ٥٩ في المائة من اللاجئين في العالم، وأكثر من نصف المشردين داخلياً في العالم) (Crawford and others, 2015). وفي الأردن يعيش حوالي ٨٥ في المائة من اللاجئين السوريين خارج المخيمات، ومعظمهم في المحافظات الشمالية. وقد استقر أكثر من ٥٠ في المائة من اللاجئين في محافظتي عمان وإربد، كما استقر ٢٠ في المائة آخرون منهم في المفرق والزرقاء (Jordan, 2015). ومن ضمن المشاكل الرئيسية التي يواجهها اللاجئون السوريون الفجوة بين الدخل الذي يحصلون عليه من أنشطتهم الاقتصادية المحدودة وتكلفة المعيشة، مثل أسعار المواد الغذائية المرتفعة والإيجارات المتزايدة. وأظهرت دراسات نُشرت في نيسان/أبريل ٢٠١٣ أن ٨٦ في المائة من اللاجئين السوريين في مفرق يعيشون في منازل أو شقق يبلغ متوسط تكلفتها ١٣٦ ديناراً أردنياً (١٩٠ دولاراً)، بالمقارنة إلى دخل شهري متوسط قدره ١٤٠ ديناراً أردنياً (١٩٥ دولاراً)، مما لا يترك سوى موارد قليلة لتغطية الضروريات الأخرى (UNICEF, UNHCR; REACH, 2013; CARE, 2013). وتزداد الأسر المعيشية للاجئين ضعفاً بسبب عقود الإيجار القصيرة الأجل الخالية من الضمانات. وتركز استراتيجية الأردن الوطنية لقطاع الإسكان على التدخلات التي تعزز قدرة قطاع الإسكان الحضري على تلبية الاحتياجات الأساسية لكل من اللاجئين والسكان المحليين، عن طريق عرض الوحدات السكنية غير المكتملة أو المتداعية في السوق في شراكة مع

القطاع الخاص المحلي، بدعم من مقاولي الأردن ومصارفه، ومن خلال تعزيز القدرات الائتمانية للأسر المعيشية.

٥٤- وبالإضافة إلى الضغوط التي يتعرض لها قطاع الإسكان، فقد تجاوزت سرعة نشوء الأزمة السورية واتساع نطاقها قدرة السلطات المحلية على إدارة أثرها على المدن بصورة فعالة. وأحدث الازدحام السكاني، وندرة المياه، وأنماط الاستيطان العفوي للأراضي، أثراً سلبياً على الأحوال المعيشية والبيئة. وتقدر حكومة لبنان بأن ما يزيد على مليون لاجئ سوري يستأجرون مساكنهم أو يعيشون في مستوطنات عشوائية في ١٠٠٠ بلدية، حيث يمثلون حوالي ٢٥ في المائة من السكان في المجتمعات المضيفة. وفي نهاية عام ٢٠١٤، قُدر بأن ٥٥ في المائة من اللاجئين يعيشون في ملاجئ دون المستوى المطلوب أو في مستوطنات عشوائية (Lebanon and United Nations, 2014). والأسر المعيشية التي تعيلها الإناث هي التي تعيش على الأرجح في مساكن غير مزودة بخدمات المياه والصرف الصحي المناسبة، وقد تبين أن تلك الأسر تدفع إيجارات أدنى بكثير مما تدفعه الأسر المعيشية التي يعيلها الذكور (World Food Programme, United Nations Children's Fund and UNHCR, 2014).

٥٥- وفي كل من الأردن ولبنان، كثيراً ما يتضرر فقراء المناطق الحضرية في المجتمعات المضيفة من جراء استعداد اللاجئين لقبول أجور أدنى ودفع إيجارات أغلى. ومن ناحية أخرى يستفيد أصحاب الأعمال التجارية وملاك العقارات من هذا الطلب الجديد على الوظائف واستئجار المساكن. وهذا التفاوت المتزايد في الدخل نتيجة لهذه الأزمات، يمكن أن تكون له تداعيات طويلة الأمد فيما يتعلق بقدرة المدن على التكيف، وأن يؤثر على قدرة المجتمعات المضيفة على استيعاب الصدمات والتعافي بصورة مستدامة. ولم تتمكن شبكات المياه والصرف الصحي والطاقة في كثير من المدن اللبنانية المضيفة من مواكبة نمو العشوائيات الذي يغذيه نزوح اللاجئين إلى المناطق شبه الحضرية. بيد أنه باتباع أساليب الإدارة السليمة، يمكن الاستفادة من المهارات التي يجلبها اللاجئون والمشردون إلى المجتمعات المحلية المضيفة لتحفيز التنمية. وقد بدأت البلدان الأوروبية المضيفة مثل ألمانيا وإيطاليا في وضع وتنفيذ سياسات لتوفير خيارات الإسكان الميسور التكلفة في المناطق التي ينخفض عدد سكانها.

٥٦- ومع استمرار ازدياد عدد المشردين، وتنقل اللاجئين مسافات طويلة بحثاً عن السلامة وعن فرص إعادة بناء حياتهم، تدعو الحاجة إلى إيجاد حلول عبر وطنية جديدة. وقد ظهر التعاون الإقليمي من خلال خطة الاستجابة الإقليمية لسورية[٣] بوصفه إطاراً ضرورياً للتنسيق تستعين به الحكومات والقطاع الإنساني لتقديم المساعدة أثناء النزاع السوري، ولتعزيز قدرة المناطق المتضررة على التكيف. واستُحدثت أيضاً طرائق جديدة للمساعدة والشراكة، مثل برامج التحويلات النقدية والنهج المحلية التي تشمل مساهمات المجتمعات المضيفة نفسها. وكانت خطة الاستجابة الإقليمية لعام ٢٠١٤ أول خطة تدمج الدعم للسلطات المحلية من خلال بناء القدرات المؤسسية (UNHCR, 2014b) وعلاوة على ذلك ينبغي للسلطات الوطنية التي تتحكم في ميزانيات البلديات أن توفر للبلديات أموالاً تتناسب مع التحديات التي تواجهها وتوجيهات سياساتية واضحة لتمكينها من اتخاذ إجراءات.

٥٧- ومع استمرار الدول العربية في مساعيها لإحلال السلام في المنطقة، ولإيجاد الحلول للتخلص من الآثار الإنسانية السلبية للحروب والنزاعات التي طال أمدها، تدعو الحاجة إلى تجديد الالتزام بمبادئ الحماية

(٣) أُعلن عن خطة الاستجابة الإقليمية الأولى في آذار/مارس ٢٠١٢.

والمساعدة الإنسانية من أجل تعزيز التضامن الإقليمي والعالمي في مجال إدارة التشريد القسري. وتدعو الحاجة إلى النظر بتمعن في الضغوط التي يسببها التشرد الطويل الأمد وأوضاع اللاجئين على توفير الخدمات في المناطق الحضرية، في الوقت الذي ينسق فيه القطاع الإنساني استجابته مع السلطات المحلية والمجتمعات المحلية المضيفة. وقد وفر مؤتمر القمة العالمي الأول للعمل الإنساني، الذي عقد في أيار/مايو ٢٠١٦ في اسطنبول، منصة مفيدة لإيجاد حلول عملية وآليات تعاون تتمشى مع الخطة الحضرية الجديدة، وهي منصة تنظر في إيجاد حلول مستدامة لمشاكل المشردين. وستقوم الجهات المعنية بالشؤون الحضرية، والوزارات القطاعية التي تُعنى بالشؤون الحضرية، والسلطات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني في المناطق الحضرية، بدور حيوي في إضفاء الطابع المحلي على الاستجابة الإنسانية والتأهب في مجال إدارة أزمات اللاجئين الحضرية التي تتسم بطابع حضري متزايد. وعلى النحو الذي تم تأكيده في تقرير رئيسي عن الهجرة والنزوح والتنمية في منطقة عربية متغيرة، فإن الحكومات المحلية والمجتمع المدني ومسؤولي التخطيط الحضري في أفضل وضع يمكنهم من تحديد الاحتياجات والأولويات الخاصة لكل من المهاجرين قسراً وسكان البلد المضيف، من أجل تكييف استراتيجيات التنمية الحضرية لتلائم الظروف المحلية (ESCWA and IOM, 2015).

هاء – الهجرة إلى المدن

٥٨- شكلت الهجرة من الأرياف إلى المدن المحرك الرئيسي للنمو الحضري في المنطقة العربية، الذي تضاعف أربع مرات بين عامي ١٩٧٠ و٢٠١٠. وينادي جدول أعمال الموئل بانتهاج سياسات تسعى لتخفيف الضغط على المدن عن طريق وقف الهجرة من الأرياف إلى المدن بزيادة الاستثمارات وتوسيع نطاق الخدمات الأساسية لتشمل المناطق الريفية. وعلى الرغم من تنفيذ الكثير من هذه البرامج، فإن عدداً قليلاً منها أثَّر على الهجرة. ولذلك فإن عدة منظمات دولية تركز على تحسين كفاءة عمليات الهجرة وتمكين الفقراء من التمتع بالمزايا الاجتماعية – الاقتصادية الموجودة في المناطق الحضرية (United Nations, 2014). وهناك اعتراف متزايد بالحاجة إلى تعزيز سياسات التنمية الريفية، مع العمل في نفس الوقت على تعزيز السياسات الحضرية والإقليمية التي يمكنها في نهاية المطاف توجيه التدفقات السكانية نحو مراكز استراتيجية وأقطاب إنمائية جديدة على طول الممرات الإنمائية.

٥٩- وقد خضعت الهجرة من الأرياف إلى المدن في المنطقة العربية لعدة عوامل دفع وجذب. ومن ضمن عوامل اجتذاب المهاجرين الريفيين التنمية الاقتصادية التي تستند إلى الاستثمار في صناعات المدن وقطاعاتها وفي فرص كسب الرزق التي تتيحها، أما نقص المياه والجفاف المستمران وتحديث القطاع الزراعي فتدفع كثيراً من سكان المناطق الريفية إلى التخلي عن سبل العيش القائمة على الزراعة. ومع استمرار الفروق بين الحضر والريف، يستمر تدفق الأسر والأفراد الذين يلتمسون المزيد من فرص العمل والخدمات المحسنة ونوعية الحياة الأفضل إلى المدن الكبيرة والمتوسطة الحجم في كل منطقة دون إقليمية.

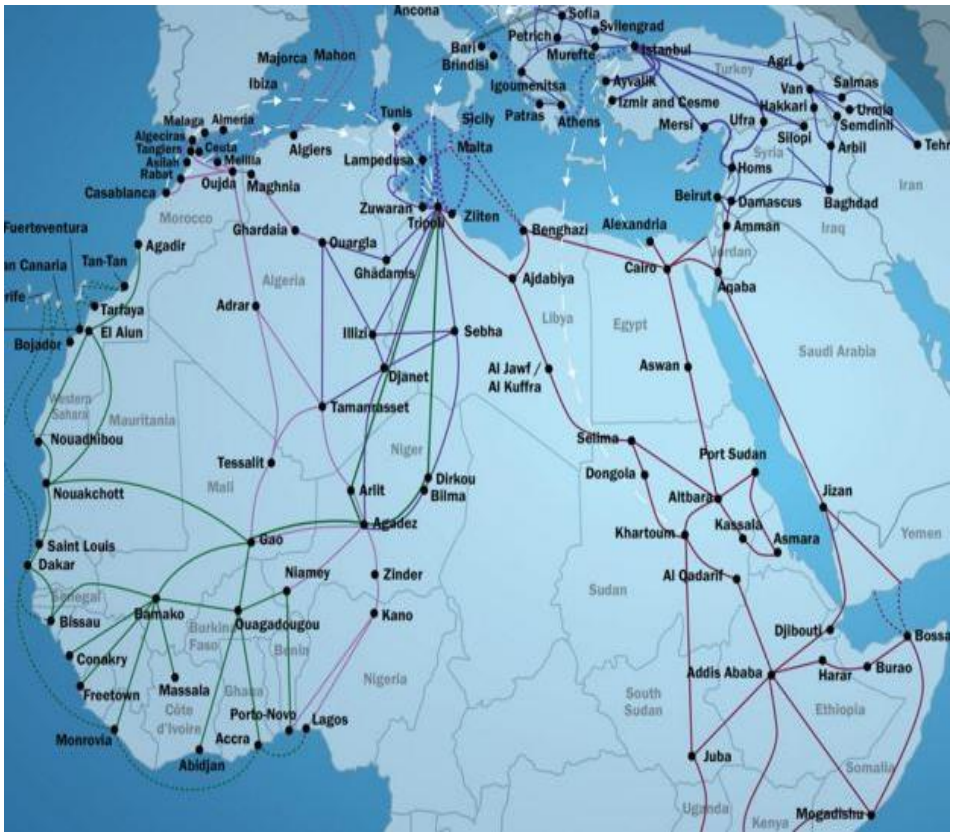
٦٠- وبلدان المشرق هي في المقام الأول بلدان منشأ للهجرة، ترسل عمالاً مهرة وغير مهرة من أبناء الريف والمدينة إلى دول الخليج أو إلى الخارج. وقد سببت الأحداث التي وقعت منذ عام ٢٠١١ والتشريد القسري اضطرابات شديدة في أنماط الهجرة إلى المنطقة ومنها. فقبل الحرب الأهلية، كانت سورية بلد استقبال للمهاجرين في الغالب، يؤوي أعداداً كبيرة من اللاجئين العراقيين والفلسطينيين، إلى جانب مهاجرين آخرين من الدول العربية، يشكلون ٨٦,٥ في المائة من الرعايا الأجانب في البلد (Syria, Office of the Prime Minister, 2004).

٦١- وفي المغرب العربي، كانت مدن البلدان المنتجة للنفط مثل الجزائر وليبيا مقاصد رئيسية للمهاجرين الإقليميين المصريين واللبنانيين وغيرهم ممن تجتذبهم فرص العمل المتولدة من إيرادات النفط. وفي ليبيا، كان المهاجرون الأفارقة يستقرون بشكل دائم أو شبه دائم في البلد، وهو وضع يسرته سياسة الوحدة الأفريقية التي كان البلد ينتهجها، مما أدى إلى تغيير الهيكل الاقتصادي والمجتمعي لكثير من المدن. وقد قلبت الحرب في ليبيا نمط الهجرة هذا، ففر المهاجرون إلى البلدان المجاورة، أو عبروا البحر الأبيض المتوسط إلى إيطاليا، أو عادوا إلى ديارهم. أما المغرب وتونس فهما في الغالب مصدران للهجرة إلى أوروبا. وخلال الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١٣ ارتفع العدد الكلي للمهاجرين من المغرب من حوالي ٣,٦ ملايين إلى ٥,٥ ملايين (UN DESA, 2013).

٦٢- ومن ضمن أبرز تحولات الهجرة في المغرب التي تمس التنمية الحضرية، تدفق المهاجرين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، الذين استخدموا المناطق الحضرية في المغرب كنقاط عبور يهاجرون عبرها إلى أوروبا، بصفة غير مشروعة في كثير من الأحيان. وقد تعاظمت تدفقات الهجرة غير القانونية عن طريق ممر المغرب- إسبانيا حتى أواخر القرن العشرين، عندما أدى تشديد السلطات الإسبانية مراقبتها للمعابر البرية والبحرية إلى استقرار أعداد متزايدة من أبناء أفريقيا جنوب الصحراء في المدن المغربية، حيث توجد تجمعات كبيرة منهم في الرباط. ولذلك أصبح المغرب أول بلد عربي يضع سياسة للهجرة. ومن ضمن أحكام تلك السياسة، التي اعتُمدت في عام ٢٠١٣، تسوية أوضاع بعض فئات المهاجرين (Morocco, Ministry responsible for Moroccans Residing Abroad and Migration Affairs, 2015). وتعمل عدة مؤسسات على الحد من تهميش المهاجرين من أفريقيا جنوب الصحراء، غير أن التمييز والتصورات السلبية من جانب المجتمعات المضيفة لا يزالان يحولان دون تحقيق المزيد من الاندماج.

الشكل ٥

طرق الهجرة الرئيسية في المنطقة



المصدر: IOM, 2015a.

٦٣- وقد اعتمدت بلدان مجلس التعاون الخليجي على العمال المغتربين إلى حد كبير لإنجاز مشاريعها الكبرى للتنمية الحضرية. وفي عام ٢٠١٣ كانت دول الخليج تستضيف ٢,٤ مليون عامل مصري ونصف مليون آخرين من العمال الفلسطينيين والأردنيين والسوريين. وتأتي غالبية العمال المغتربين من ذوي المهارات المنخفضة من البلدان الآسيوية (لا سيما شبه القارة الهندية) من خلال نظم الرعاية المعروفة باسم ''الكفالة''. وتتعرض هذه النظم، التي تُحمِّل أرباب العمل المسؤولية القانونية عن توفير السكن والخدمات للعمال المغتربين، لانتقادات تتعلق بإدامة ظروف المعيشة والعمل السيئة. غير أن بعض الإصلاحات أُدخلت في السنوات الأخيرة بغرض منح هؤلاء العمال المزيد من الحقوق والمزايا. فمثلاً سمحت تشريعات سُنت في البحرين (٢٠٠٩)، والإمارات العربية المتحدة (٢٠٠٥)، بتيسير تنقل العمال المغتربين في البلدين، بينما سن الكويت تشريعات لحماية حقوق العمال المنزليين في عام ٢٠١٥ (Zahra, 2015).

٦٤- وفي دول الخليج الأصغر، يشكل غير المواطنين أغلبية السكان، على النحو المبين في الجدول ٢ (European University Institute and Gulf Research Centre, 2015). وقد شهد العقدان الماضيان زيادة كبيرة في عدد الاتفاقات الثنائية بين بلدان المنشأ والبلدان المضيفة، ولاسيما الاتفاقات مع الحكومات الآسيوية بشأن استقدام العمال وإدارة العمل وحماية حقوق العمال المغتربين المؤقتين، إلى جانب بروتوكولات إضافية تتناول بشكل أساسي شروط إعادتهم إلى الوطن.

الجدول ٢

العمال المغتربون والاتفاقات الثنائية مع بلدان المنشأ

البلد	*غير المواطنين كنسبة مئوية من مجموع السكان (آخر سنة تتوفر عنها بيانات)*	*الاتفاقات الثنائية بشأن تنقل العمال، بما في ذلك بلد المنشأ وتاريخ أول اتفاق*
البحرين	٥٢ في المائة	نيبال (٢٠٠٨)
الكويت	٦٩ في المائة	مصر (١٩٩٧)؛ الفلبين (١٩٩٧)؛ الهند (٢٠٠٧)
عمان	٤٤ في المائة	الهند (٢٠٠٨)
قطر	٨٦ في المائة	المغرب (١٩٨١)؛ تونس (١٩٨١)؛ السودان (١٩٨١)؛ الصومال (١٩٨٣)؛ الهند (١٩٨٦)؛ بنغلاديش (١٩٨٨)؛ إيران (١٩٩١)؛ باكستان (١٩٩٢)؛ نيبال (٢٠٠٥)؛ الصين (٢٠٠٨)؛ تركيا (٢٠٠٩)؛ غامبيا (٢٠١٠)؛ مقدونيا (٢٠١٤)
المملكة العربية السعودية	٣٣ في المائة	الفلبين (٢٠١٣) ؛ الهند (٢٠١٤)
الإمارات العربية المتحدة	٨٩ في المائة	نيبال (٢٠٠٧)

مصدر البيانات: المعهد الجامعي الأوروبي، ومؤسسة مركز بحوث الخليج، ٢٠١٥.

٦٥- ولسياسات هجرة العمال انعكاسات هامة على مساعي إقامة مدن شاملة للجميع تكفل التمتع بظروف معيشية لائقة للجميع ونمطاً للتنمية الحضرية يعزز التماسك الاجتماعي. والأيدي العاملة الضرورية لتحقيق التنمية الحضرية الواسعة النطاق تتطلب أيضاً سياسات وطنية ودولية لإدارة تنقل العمال بكفاءة وبطرق تحقق أقصى الفائدة للبلدان المضيفة وبلدان المنشأ.

٦٦- وفي عام ٢٠٠٦، اعتمدت جامعة الدول العربية الإعلان العربي لهجرة العمل الدولية، من أجل تيسير التنقل وكفالة المنافع المتبادلة بين الدول العربية وبلدان المنشأ، وتعزيز التنمية في المنطقة العربية والتكامل الإقليمي. وقد أدى الإعلان بشأن الهجرة الدولية في المنطقة العربية الصادر في عام ٢٠١٣، إلى تعزيز النهج التعاونية لإدارة العمال المغتربين، وبخاصة في بلدان الخليج. وشاركت الإمارات العربية المتحدة في مشروع تجريبي مع حكومات آسيوية مختارة على زيادة كفاءة عمليات عقود العمل المؤقتة وتحسين ظروف العمل والمعيشة للعمال المغتربين.

٦٧- وفي أقل البلدان نمواً في المنطقة، اشتدت تحركات السكان في أوقات مختلفة أو في أعقاب الحروب الأهلية في السودان والصومال واليمن. وحصل النزوح السكاني في السودان أساساً خلال الفترة بين توقيع اتفاق السلام الشامل وانفصال جنوب السودان. وخلال السنة السابقة للاستقلال، نزح ٠٠٠ ٣٠٠ شخص من جنوب السودان إلى السودان (UNDESA, 2013). وأدت هذه التحركات السكانية وأهمية منطقة الخرطوم الحضرية الكبرى إلى هجرة السكان هجرة اقتصادية إلى المنطقة الحضرية بحثاً عن فرص العمل وعن خدمات حضرية أفضل ومستوى معيشي أرقى. وشهدت جميع البلدان الأقل نمواً في المنطقة هجرة صافية منذ منتصف عقد التسعينات، على الرغم من تزايد الهجرة الصافية إلى جيبوتي والصومال خلال السنوات الخمس الماضية.

واو - التحويلات المالية

٦٨- يتدفق حوالي ٩ في المائة من التحويلات المالية العالمية إلى الدول العربية، في حين يتدفق ١٧ في المائة من دول الخليج إلى بلدان منشأ المهاجرين (World Bank, 2015). وتتلقى مصر أكبر قيمة مطلقة للتحويلات المالية في المنطقة، وهي سادس أكبر بلد متلق للتحويلات في العالم. وتشكل منطقة القاهرة الكبرى والصعيد مركزين لاستثمار التحويلات، لا سيما في الأراضي والمساكن، التي تستمر أسعارها في الارتفاع بشكل سريع. وتعود أحدث المعلومات عن مساهمة التحويلات في الناتج المحلي الإجمالي إلى عام ٢٠١٣، ولذلك فهي معلومات شوهتها تأثيرات الاضطرابات التي حصلت في بلدان المشرق في عام ٢٠١١. وجزر القمر هي الأكثر اعتماداً على التحويلات المالية، حيث شكلت حوالي ٢٠ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣. ومن ضمن البلدان الأخرى التي تساهم التحويلات بأكثر من ٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي لبنان (١٧,٧ في المائة)، والأردن (١٠,٨ في المائة)، واليمن (٩,٣ في المائة)، ومصر (٦,٦ في المائة)، والمغرب (٦,٦ في المائة) (World Bank, 2015b)[٤]. ودول الخليج مصدر الغالبية العظمى من تدفقات التحويلات المالية الخارجة من الدول العربية، وفي مقدمتها المملكة العربية السعودية تليها الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر وعُمان

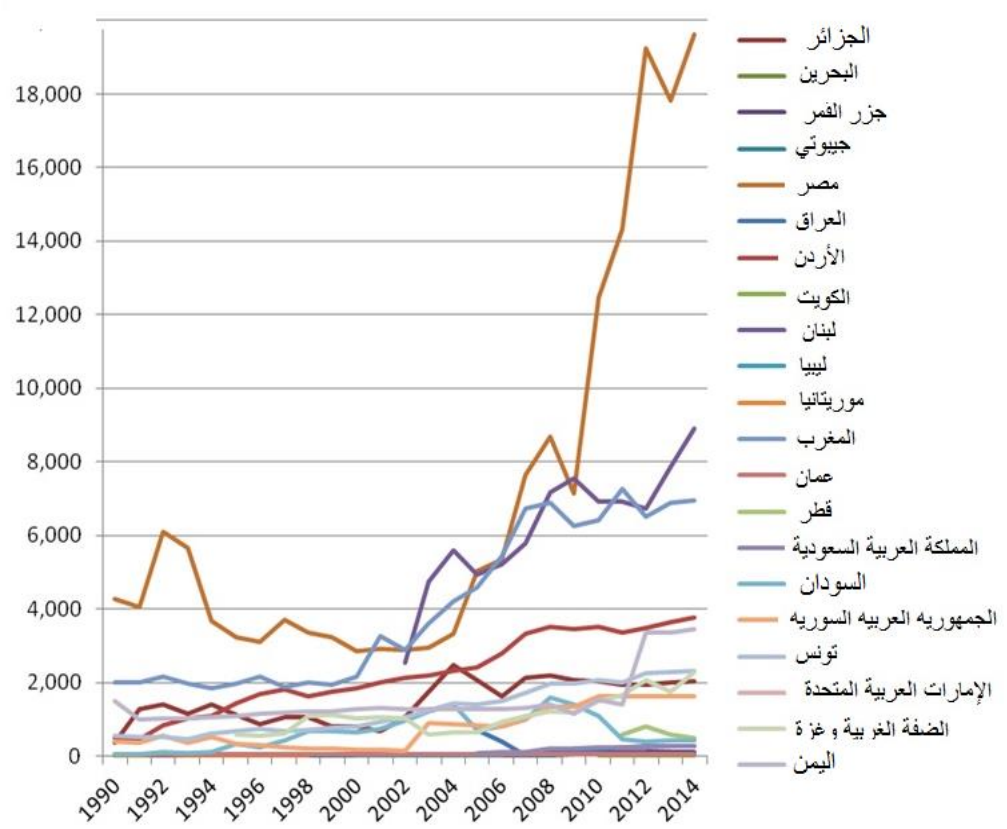
(٤) لم تتوافر بيانات عن التحويلات كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٣ بخصوص الإمارات العربية المتحدة والبحرين وسورية وفلسطين وليبيا وموريتانيا.

٦٩- وتؤدي التحويلات المالية دوراً هاماً في التنمية الوطنية في الدول العربية، وكثيراً ما تتجاوز قيمة المساعدة الإنمائية الرسمية. وتشكل التحويلات عنصراً أساسياً في الاستراتيجيات الاقتصادية للأسر المتلقية، التي يعتمد الكثير منها على ذلك المصدر لتلبية احتياجاتها الأساسية وتكوين الثروات. وتُستثمر الوفورات في حيازة الأراضي والمساكن وإدخال تحسينات تدريجية عليها في وقت لاحق، وكمصدر للأموال من أجل بدء نشاط تجاري.

٧٠- وفي المشرق يقدر بأن الشتات اللبناني يبلغ على الأقل ثلاثة أضعاف السكان المقيمين. وقد سعت المؤسسات التجارية والمنظمات الاجتماعية الخيرية والشبكات الدولية بصورة أساسية لاستقطاب مساهمات الشتات اللبناني. ويظل تعاون الحكومات مع الشتات وجهودها للاستفادة من التحويلات المالية محدودة وتركز على نقل المعارف في مختلف القطاعات، مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد برزت أيضاً مبادرات إقليمية، مثل المؤتمر الأول للمغتربين العرب الذي نظمته جامعة الدول العربية عام ٢٠١٠. وتتم الاستعانة عادة بالرابطات الأهلية في المغرب العربي، ولا سيما المغرب والجزائر، بدعم من المانحين الدوليين، لربط المغتربين بقراهم الأصلية.

الشكل ٦

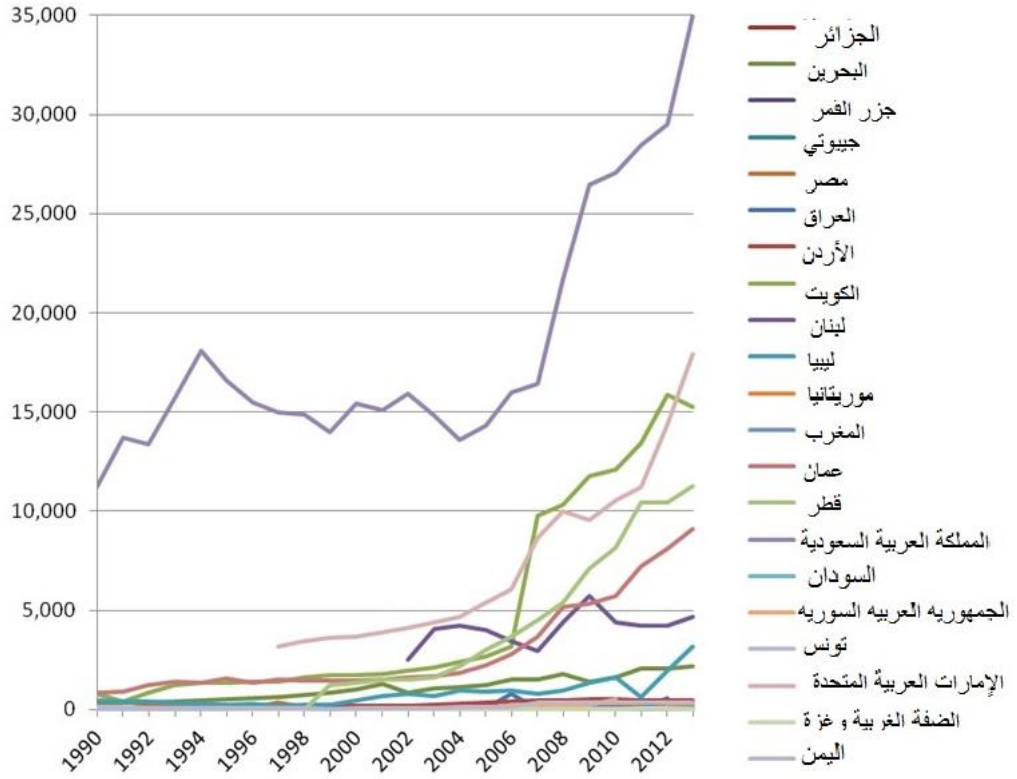
تدفقات تحويلات المهاجرين إلى المنطقة العربية (بملايين الدولارات)



المصدر: World Bank, 2015 a. ولا توجد بيانات عن الإمارات العربية المتحدة أو الصومال. أرقام عام ٢٠١٤ أرقام تقديرية.

الشكل ٧

تدفقات تحويلات المهاجرين من المنطقة العربية (بملايين الدولارات)



المصدر: World Bank, 2015b، لا توجد بيانات عن الصومال.

٧١- وقد أُنشئت في البلدان الأصلية أطر قانونية ووزارات ووكالات حكومية مركزية لتنسيق شؤون الهجرة والاتصال بالشتات من أجل الاستفادة من الاستثمارات وثروة المعارف في الخارج لصالح مشاريع التنمية الوطنية والحضرية. وتبرز هذه الاستجابة القطاعية ضرورة مواصلة إدماج سياسات الهجرة في السياسات الإنمائية الوطنية. وقد اضطلعت مصر والمغرب وتونس بدور القيادة في سَن الحقوق القانونية لمهاجريها في الخارج وتعبئة التحويلات المالية من أجل الاستثمارات الرأسمالية في المدن. وقدم كل من صندوق تحيا مصر ومصرف المغرب، المنشآن في عام ٢٠١٣، الدعم المالي للمشاريع التجارية للمغتربين في بلده، ويشكل كل منهما مثالاً للطريقة التي يمكن بها للبلدان التعاون مع مواطنيها المقيمين في الخارج من أجل تعزيز الصلات المالية مع المنطقة.

زاي - الأرض والإسكان

٧٢- للمنطقة العربية تاريخ مشترك في مجال حيازة الأراضي ونظم تسجيلها وقوانين التمليك. وقد أسفر ارتفاع قيمة الأراضي وغلاء أسعار المباني منذ منتصف السبعينات عن التجزئة الحالية لسوق الأراضي، ولهما تأثير على جميع جوانب السياسة الحضرية. وعلى الرغم من تمكن الصفوة السياسية والتجارية من السيطرة على مساحات واسعة من أثمن الأراضي وأكثرها استراتيجية في الموقع منذ التسعينات، فإن عمليات البناء العشوائية التي تقوم بها الفئات ذات الدخل المتوسط المحرومة من أسواق الأراضي الرسمية بفعل ارتفاع قيمة الأراضي قد تسببت في تفشي ظاهرة التوسع الحضري غير المخطط. وفي بلدان المنشأ مثل مصر والأردن والمغرب وتونس وسورية، كثيراً ما يُستخدم الدخل من التحويلات المالية التي تتلقاها الأسر المعيشية لتمويل

المستوطنات غير المخططة. ويتميز كل من سوق الإسكان الرسمي وغير الرسمي بالمضاربة على نطاق واسع، بما يساعد على توسع مساحات كثير من المدن في المنطقة.

٧٣- وفيما يتعلق بالتوسع الحضري، يزيد معدل استخدام الأراضي للفرد في المنطقة قليلاً على نصف المتوسط العالمي. وقد ارتفع معدل استخدام الأراضي بحوالي الربع بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥، وهو ارتفاع مماثل لما شهدته مناطق أخرى، ولكن انطلاقاً من خط أساس منخفض.

الجدول ٣

المناطق الحضرية والسكان واستخدام الأراضي للفرد الواحد في الأعوام ١٩٩٠ و٢٠٠٠ و٢٠١٥ في ١٠ من المدن الممثلة للمنطقة العربية

		مساحة المناطق الحضرية (بالهكتارات)			*السكان*			*استخدام الأراضي للفرد الواحد (بالأمتار المربعة)*		
البلد	*المدينة*	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥	١٩٩٠	٢٠٠٠	٢٠١٥
مصر	الإسكندرية	١١ ٤٨٦	١٩ ٩٣٠	٣١ ٧٣٢	٢ ٦٦٢ ٢٣٨	٣ ٠٧٩ ٣٠٢	٤ ٤٩٩ ٣٠١	٤٣	٦٥	٧١
العراق	بغداد	٦١ ٩٢٠	٦٩ ١٥٥	٧٨ ٥٠٩	٢ ٧٨١ ٤٢٠	٤ ٠٣٥ ٩٧٩	٥ ٤٢٠ ١٥٦	٢٢٣	١٧١	١٤٥
الجزائر	تبسة	١ ٦٢٣	٢ ٦٤٦	٣ ٧١٠	١٠٦ ٧٨٧	١٦١ ٢١٠	٢٠٥ ٢٢١	١٥٢	١٦٤	١٨١
المملكة العربية السعودية	الرياض	٤٤ ٨٩٢	٦٨ ٧٩٤	١٣٧ ٦٨٤	٢ ١٥٩ ٢٥٢	٣ ٣٨٩ ٠٥٣	٥ ٩٧٤ ٥٦١	٢٠٨	٢٠٣	٢٣٠
اليمن	صنعاء	١٣ ١٨٨	١٦ ٥٤٠	٣٦ ٧٢٩	٩٤٣ ٩٢٦	١ ٥٢٧ ٩٧٣	٢ ٢٧٠ ٥١٧	١٤٠	١٠٨	١٦٢
مصر	القاهرة	٣٧ ٩٠١	٧٦ ٥٥٩	١٥٧ ٠٢٦	٩ ١٣٣ ٦٩٧	١٣ ٠٤٢ ٢٤٤	١٦ ٤٧٩ ٥٩٢	٤٢	٥٩	٩٥
تونس	القيروان	١ ٢٤٧	١ ٩٩٧	٢ ٢١٥	٨٠ ٧٠٤	١٠٦ ٥٤٦	١٣٩ ٣٤٥	١٥٥	١٨٨	١٥٩
المغرب	مراكش	٥ ٣٩٥	٨ ٣٠٧	١٤ ٦٣٨	٣٨٧ ٤٢٦	٥٥٧ ٠٥١	٧٧٩ ٥٢٦	١٣٩	١٤٩	١٨٨

المصدر: UN-Habitat, 2016b.

٧٤- ومن أهم المسائل المتعلقة بالأراضي في المنطقة، إلى جانب التوسع الحضري الذي كثيراً ما يتعدى على الأراض الزراعية القيمة، مسألة تسجيل الملكية وتمليك الأراضي. وتحتل عمليات تسجيل المعاملات العقارية في المنطقة المرتبة الثانية من حيث التعقيد وارتفاع التكاليف في العالم بعد أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، إذ تتطلب في المتوسط ٣٦ يوماً، بتكلفة تقدر بـ ٥,٧ في المائة من قيمة العقار (World Bank, 2009 and 2010). ونظراً لما يُضاف إلى ذلك من ضرورة معالجة الحقوق العقارية التقليدية المعقدة، الأساسية منها والمتفرعة، والعثور على جميع الورثة وأصحاب الحقوق، فليس من المستغرب أن نسبة كبيرة من العقارات في جميع بلدان في المنطقة تظل غير مسجلة. وعلاوة على ذلك فإن المعاملات المتعاقبة بخصوص سندات الملكية غير المسجلة تسبب عدم وضوح الملكية. وفي تونس بعد الثورة، لم يعد بالإمكان مصادرة الأراضي لأغراض عمومية حتى تتفق السلطات المحلية وجميع أصحاب حقوق الملكية على القيمة المقدرة. وقد أصبح هذا الإجراء عقبة رئيسية أمام تنفيذ المشاريع العامة في المدن، وتدعو الحاجة إلى تعديله لتيسير التوسع المنظم للمدن الذي يُسهم في التنمية الحضرية المستدامة.

٧٥- وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها جميع البلدان لإصلاح أسواقها العقارية، فمن ضمن العقبات الرئيسية أمام تمويل شراء العقارات عدم قبول المصارف الأراضي غير المسجلة كضمانات، مما يحد الفرص المتاحة أمام الأسر المنخفضة الدخل التي تسعى لتكوين الثروات للحصول على القروض. وقد تتمكن مؤسسات التمويل البالغ الصغر من سد هذه الثغرة، وإن كان ذلك النهج يتطلب قاعدة أدلة أقوى مما هو متاح حالياً في المنطقة.

٧٦- وقد تباينت أساليب توفير السكن والحصول على الأراضي في الدول العربية كثيراً خلال السنوات العشرين الماضية، وحدث فيها اضطراب في البلدان التي عانت من القلاقل وعدم الاستقرار منذ عام ٢٠١١. وبالنظر إلى الهيكل العمري للسكان، ومعدلات تكوين الأسر المعيشية، واستمرار الهجرة من الأرياف إلى المدن، فإن جميع بلدان المنطقة تعاني من نقص في المساكن الميسورة التكلفة، مما يعيق التقدم نحو التمتع بالحق في السكن اللائق. ويشكل غلاء أسعار الأراضي في المدن والارتفاع السريع في قيمتها ومحدودية المساحات المتاحة في المستوطنات الحضرية الكثيفة السكان عنصراً أساسياً في كثير من تحديات التنمية الحضرية التي تواجهها المدن العربية اليوم. وتضمن المادة ٣١ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٨، الذي صدقت عليه ١٧ دولة عربية، المساواة في حقوق الملكية، غير أنه لا تزال هناك حواجز تقليدية أمام حيازة الأراضي. فمثلاً يُقدر بأن معدل وراثة المرأة للأراضي وملكيتها لها تتراوح بين حوالي ٣٠ في المائة في الأردن وأقل من ١ في المائة في عمان (Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2002).

٧٧- وتُثقل أسواق الأراضي والإسكان الرسمية أنظمة متقادمة تتعلق بإعادة تقسيم الأراضي، وقوانين متعلقة بالإيجار، وأنظمة حماية المستأجر، وإجراءات مطولة ومعقدة بشكل غير ضروري ومكلفة للتسجيل وإصدار صكوك الملكية. وقد تم تحسين إجراءات تسجيل الأراضي المطولة والمرهقة بشكل خاص في مصر، وذلك عن طريق خفض رسوم التسجيل من ١٢ في المائة من قيمة العقار إلى معدل ثابت (UN-Habitat, 2012a). وقد اعتمدت أغلبية المدن الكبرى في المنطقة إجراءات رقمنة السجلات والتجهيز الإلكتروني للبيانات ونظم إدارة المعلومات في مجال إدارة الأراضي، سعياً للتغلب على بعض هذه التحديات.

٧٨- وقد كانت للنزاعات التي حدثت مؤخراً والنزاعات الجارية انعكاسات خطيرة على التسجيل الرسمي للأراضي والممتلكات العقارية. ودمرت الحرب الأهلية اللبنانية السجلات العقارية، مما جعل رقمنة هذه السجلات وتحديثها أولوية من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والحضرية في البلد (UN-Habitat, 2012a). وفي البلدان المارة بنزاعات، كثيراً ما تكون السجلات متقادمة أو سيئة الصيانة، وقد يتفاقم ذلك الوضع نتيجة للتشريد الجماعي للسكان الذي تسببه هذه النزاعات، لا سيما منذ عام ٢٠٠٩.

٧٩- وفي البلدان المستقرة والمارة بمرحلة ما بعد النزاع على حد سواء، تكافح الحكومات لمواكبة اتجاهات التوسع الحضري من خلال تخصيص مساحات جديدة للتعمير وبناء مساكن ميسورة التكلفة. ويعني ارتفاع أسعار الأراضي في المدن أن الأسعار في كثير من أسواق الإسكان لم تعد في متناول الأسر الشابة، وأن تلك الأسر مجبرة على العيش مع الآباء والأمهات أو في أحياء مكتظة تنخفض فيها أسعار المساكن. وتشكل شريحة الـ ٢٠ في المائة من أصحاب الدخل الأعلى في شمال أفريقيا القوة الدافعة لارتفاع سريع في أسعار الأراضي، حيث يشترون الأراضي والفيلات والشقق العالية الجودة في الأحياء الراقية أو في الضواحي الجديدة للمدن.

الإطار ١: تجارب وتحديات البلدات الجديدة – مصر والمغرب

انتشرت البلدات الجديدة في أنحاء المنطقة في بداية القرن الحادي والعشرين، شيدتها الوكالات الحكومية وشبه الحكومية للتخفيف من حدة الضغط على مراكز المدن، وتلبية الطلب المتزايد على الإسكان. غير أن هذه البلدات نمت ببطء، وتبين التقديرات السكانية الحالية، في القاهرة الكبرى على سبيل المثال، أن عدد سكانها الحالي لا يتجاوز ما بين ٣ و٢٧ في المائة من الهدف المحدد (Tadamun, 2015). كما أن نموها يغير توزيع مساحات الأراضي في المدن ويؤدي إلى نشوء أسواق للأراضي ترتفع أسعارها بسرعة داخل المواقع المشيدة حديثاً وحولها، وعلى الأخص عندما يكون نمو البلدات مقترناً بمشاريع كبيرة للهياكل الأساسية، وعندما تساير الخدمات تشييد المساكن من أجل اجتذاب السكان. وفي المناطق الحضرية الموسعة ومناطق التشييد الجديدة والبلدات الجديدة في منطقة القاهرة الكبرى، تضاعفت الأسعار كل سنتين أو ثلاث سنوات. وعموماً لا توجد وصلات للنقل إلى هذه المناطق.

وهنالك أربع بلدات جديدة في مختلف مراحل التشييد تتولاها شركة العمران في المغرب، وهي: تامنصورت بالقرب من مراكش، وتامسنا بالقرب من الرباط–سلا، والساحل– لاخيايطة بالقرب من الدار البيضاء، وشرافات بالقرب من طنجة (Al Omrane, 2013). وقد بدأت أعمال التشييد في البلدات الجديدة ضمن القاهرة الكبرى في التسارع. وخلال الفترة من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠٠٨، بلغ متوسط النمو فيها ٢٧,٩ في المائة. ويجري أكثر من ٥٠ في المائة من أعمال التشييد حالياً في البلدات الجديدة في القاهرة الكبرى ومدينة السادس من أكتوبر/الشيخ زايد، وهي مدينة مزدوجة تقع على نفس المحور بين الشرق والغرب، مما يُبرز أهمية إدماج التنمية المخططة الجديدة في ضمن استراتيجيات الممرات الإقليمية الأوسع نطاقاً (General Organization for Physical Planning (GOPP)2012). وتقع أغلى الأراضي والمساكن في القاهرة الجديدة، حيث بدأت التشييد أكبر شركة مقاولات خاصة في مصر، وهي شركة أوراسكوم. وخلال الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٥، تضاعفت أسعار الأراضي في القاهرة الجديدة أربعة أضعاف من ١٠٠٠ إلى ٤٠٠٠ جنيه مصرى للمتر المربع (Serageldin and others, 2010).

٨٠- وتحتاج شريحة الـ ٢٠ في المائة الثانية من أصحاب الدخل إلى فرص الحصول على تمويل الإسكان بمعدلات فائدة دون معدلات السوق. وكثيراً ما تكون هذه المعدلات مقصورة على التعاونيات والمجموعات الأخرى الراغبة في تشييد وتطوير مساكنها الخاصة– والقادرة على ذلك– على مساحات تملكها الدولة وتخصصها الحكومة لهذه المجموعات. وفي الواقع تكوِّن الأسر المعيشية تعاونيات للحصول على الأراضي عوضاً عن تمويلات الإسكان، وكثيراً ما يعاد تقسيم الأراضي التي تحصل عليها هذه التعاونيات بين أعضائها، مما يشكل انحرافاً عن المبادئ التقليدية للتعاونيات. وقد اجتذبت البلدان ذات البيئة الاستثمارية المستقرة نسبياً، مثل مصر والمغرب، المستثمرين من القطاع الخاص لتشييد مساكن ميسورة التكلفة على أراض مملوكة للدولة تمنح بأسعار مدعومة. وتبيع السلطات في مصر في السوق المفتوحة قطع الأرض المخصصة لبناء المساكن في البلدات الجديدة، وتستخدم العائدات لتمويل توسيع الهياكل الأساسية إلى هذه المناطق الجديدة. أما أقل البلدان نمواً فقد فشلت عموماً في تشييد المساكن الميسورة التكلفة بالأعداد اللازمة، أو تهيئة الظروف لتمكين القطاع الخاص من المشاركة.

٨١- وقد أدت الظروف السائدة في المدن في بعض البلدان، مثل لبنان ما بعد الحرب، إلى زيادة تجزئة أسواق الأراضي والإسكان. وتؤدي البيئة التشريعية والاجتماعية والثقافية إلى تجزئة المدن، ويشجع البحث

عن الأمن والخدمات المحسنة في المدن على الفصل بين الفئات التي تستطيع الإقامة في الأحياء المسيَّجة، بما توفره من خدمات، وبين الفئات التي لا تستطيع ذلك. وقد تحولت أرصدة المساكن في لبنان بدرجة كبيرة نحو الأحياء المسيَّجة، حيث ارتفعت نسبتها من ١ في المائة من السوق في عام ٢٠٠٠ إلى ١٠ في المائة في عام ٢٠١٠ (UN-Habitat, 2012a).

حاء – المستوطنات العشوائية

٨٢- ما فتئ قطاع الإسكان غير الرسمي يسد الفجوات التي خلفها القطاع الخاص، الذي يركز أساساً على تلبية الطلب على الوحدات السكنية الفاخرة أو المخصصة للشريحة العليا من ذوي الدخل المتوسط. وكذلك فإن النقص في المساكن الميسورة التكلفة التي توفرها برامج الإسكان لصالح ذوي الدخل المنخفض يساعد على إدامة ظاهرة تشييد المساكن العشوائية. ويتميز هيكل المستوطنات العشوائية ومواقعها في المنطقة بنمطين مختلفين هما: الهياكل دون المستوى المطلوب أو الهياكل المؤقتة في الأحياء الفقيرة بوسط المدن أو في المواقع الخطرة وغير الآمنة، أو المناطق شبه الحضرية التي تفتقر إلى الخدمات الأساسية؛ والتوسع الحضري غير المخطط عن طريق إعادة تقسيم الأراضي الزراعية في انتهاك للقوانين السارية المفعول. ويتميز هذا النوع من المستوطنات بأنماط البناء الصلب بالخرسانة والآجر، وباصطفافها في خطوط مستقيمة يُمليها شكل الحقل، أو تحسباً للخدمات الأساسية التي يُتوقع أن توفرها السلطات المحلية في المستقبل. غير أن كثافة المباني في هذه المستوطنات كثيراً ما تجعل من الصعب توفير الخدمات الحضرية الأساسية، مثل المجاري وتصريف المياه والأماكن العامة والمواصلات العامة، الأمر الذي يهدد حق السكان في السكن اللائق. وميزت دراسة استقصائية، أجراها في عام ٢٠٠٩ صندوق تنمية المستوطنات العشوائية، بين المناطق غير الآمنة[٥] والمناطق غير المخططة، وأظهرت أن ما مجموعه ٦٥ في المائة من المساحة الحضرية في القاهرة الكبرى تحتلها مستوطنات عشوائية: خمسة في المائة منها في مناطق غير آمنة و٦٠ في المائة في مناطق غير مخططة (Serageldin and others، يصدر لاحقاً) وتتوافق هذه المصطلحات المستخدمة في مصر وفي غيرها من بلدان المنطقة لوصف الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية بدرجات متفاوتة مع التعاريف التي يستخدمها موئل الأمم المتحدة[٦].

٨٣- ويعمل في هذه المناطق صغار المقاولين وسماسرة العقارات والمحامين والمحاسبين، حيث تتم المعاملات المتعلقة بالأراضي والعقارات على أساس وثائق بيع خاصة نادراً ما تكون مسجلة. وكذلك تُستخدم آليات التمويل غير الرسمية لاقتناء الأراضي وبناء المساكن. ففي فلسطين مثلاً، يقدر بأن أكثر من ٨٠ في المائة من جميع المعاملات المالية المتعلقة بالسكن تتم نقداً ولا يبلغ عنها إلا عن طريق عقود خاصة (State of Palestine, 2014).

(٥) المناطق غير الآمنة هي المناطق المهددة بأخطار مادية أو صحية أو بخطر الإخلاء، أما المناطق غير المخططة فهي المناطق التي لا تمتثل لقوانين التخطيط والبناء (Khalifa, 2011).

(٦) يُعرِّف موئل الأمم المتحدة الحي الفقير (slum) بأنه منطقة ''تجتمع فيها الخصائص التالية بدرجات مختلفة (وهو تعريف يقتصر على الخصائص المادية والقانونية للمستوطنة، ولا يشمل الأبعاد الاجتماعية الأصعب): عدم توافر القدر الملائم من المياه المأمونة، وعدم توافر القدر الملائم من مرافق الصرف الصحي وغيرها من الهياكل الأساسية، وسوء النوعية الهيكلية للمساكن، والاكتظاظ، وعدم التمتع بحالة إقامة مؤمَّنة''. وعُرفت المستوطنات العشوائية بأنها: '١' مناطق سكنية بُنيت فيها مجموعة من الوحدات السكنية على أرض ليس للساكنين حق قانوني فيها، أو يشغلونها بصورة غير قانونية؛ '٢' مستوطنات أو مناطق غير مخططة لا تمتثل المساكن الموجودة فيها لأنظمة التخطيط والبناء السارية المفعول (السكن غير المصرح به) (UN-Habitat, 2003).

٨٤- وعلى الرغم من التقدم الكبير الذي تم إحرازه في هذا المجال، لا يزال انتشار الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية يشكل تحدياً في المنطقة العربية، وهو تحد مستمر بسبب غلاء أسعار الأراضي، وتحركات السكان وتشردهم، ومحدودية فرص الحصول على الائتمانات، وتعقيد المعاملات العقارية وإجراءات تسجيل الملكية، والصعوبات المالية التي تواجهها الإدارة العامة لتنمية الأراضي. وقد أفادت شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة في عام ٢٠١٤ بأن سكان الأحياء الفقيرة في بلدان عربية مختارة يشكلون ما بين ٨ و٩٢ في المائة من المجموع (انظر الجدول ٤).

الجدول ٤

سكان الأحياء الفقيرة كنسبة مئوية من سكان المناطق الحضرية في دول عربية مختارة (١٩٩٠-٢٠١٤)

البلد	١٩٩٠	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٧	٢٠٠٩	٢٠١٤
الأردن				١٥,٨	١٧,٧	١٩,٦	١٢,٩
تونس							٨,٠
جزر القمر	٦٥,٤	٦٥,٤	٦٨,٩	٦٨,٩	٦٨,٩	٦٨,٩	٦٩,٦
السودان							٩١,٦
سورية				١٠,٥	٢٢,٥		١٩,٣
الصومال				٧٣,٥	٧٣,٦	٧٣,٦	٧٣,٦
العراق	١٦,٩	١٦,٩	١٦,٩	٥٢,٨	٥٢,٨	٥٢,٨	٤٧,٢
لبنان				٥٣,١			
مصر	٥٠,٢	٣٩,٢	٢٨,١	١٧,١	١٤,٤	١٣,١	١٠,٦
المغرب	٣٧,٤	٣٥,٢	٢٤,٢	١٣,١	١٣,١	١٣,١	١٣,١
المملكة العربية السعودية				١٨,٠			
موريتانيا							٧٩,٩
اليمن				٦٧,٢	٧٦,٨		٦٠,٨

المصدر: United Nations Statistics Division, 2015 (يشمل جميع الدول العربية التي تتوافر عنها بيانات).

٨٥- وتضم البلدان العربية الأقل نمواً أكبر نسبة من سكان المناطق الحضرية الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية، إذ بلغت تلك النسبة في عام ٢٠١٤ ما قدره ٦٠,٨ في المائة في اليمن و٦٩,٦ في المائة في جزر القمر و٧٣,٦ في المائة في الصومال و٩١,٦ في المائة في السودان. وموريتانيا هي البلد الوحيد الآخر الذي يعيش أكثر من نصف سكان المناطق الحضرية فيه في الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية (٧٩,٩ في المائة) (United Nations Statistics Division, 2015). غير أن عدة حكومات تصدت لمعالجة هذه التحديات المستمرة خلال العقدين الماضيين باستخدام سياسات وبرامج وآليات تنفيذ محددة الهدف من أجل تحسين البيئة الحضرية في المجتمعات ذات الدخل المنخفض وإتاحة المساكن الميسورة التكلفة على نطاق أوسع. وقد أعطت أغلبية البلدان الأولوية لبناء مساكن ميسورة التكلفة في إطار سياساتها وبرامجها الحضرية، غير أن التحديات لا تزال قائمة في القطاعين العام والخاص من حيث توافر الأراضي في المدن وميسوريتها وفرص حصول المقاولين ومالكي المساكن المحتملين على تمويلات الإسكان (UN-Habitat, 2012a).

٨٦- وقد سبب وجود اللاجئين السوريين في الأردن ولبنان زيادة كبيرة في الطلب على المساكن الميسورة التكلفة، المحدودة أعدادها أصلاً. وفي الأردن تفاقم العجز المبلغ عنه، وقدره ٤٠٠ ٣ مسكن سنوياً في المتوسط، بسبب الحاجة إلى ٠٠٠ ١٢٠ وحدة سكنية إضافية لاستيعاب اللاجئين السوريين، وفقاً لخطة الاستجابة للأزمة السورية في البلد. وركزت المساعدات المقدمة للمجتمعات المحلية على تحسين الوحدات السكنية، وإنجاز المباني غير المكتملة، وتوفير عُدد التصدي للظروف المناخية القاسية، وتنفيذ برامج النقد المشروط مقابل الإيجار في مختلف المدن، بما فيها إربد وجرش ومفرق والزرقا وعجلون والبلقاء وعمان والطفيلة والكرك ومأدبا. وكانت الصدمة الناتجة عن أزمة اللاجئين السوريين بمثابة حافز للإصلاحات المؤسسية، مثل استعراض وتنقيح السياسة الوطنية للإسكان وتنشيط المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (Jordan, 2015).

٨٧- وفي سورية كانت نسبة كبيرة من سكان بعض المحافظات يعيشون في أحياء فقيرة ومستوطنات عشوائية قبل الحرب بما في ذلك ٨٥ في المائة من سكان الحسكة و٧٤ في المائة في الرقة و٥٩ في المائة في حمص. وكانت نسب أقل من السكان تعيش في مناطق عشوائية في المراكز الاقتصادية في حلب (١٧ في المائة) ودمشق (١٥ في المائة). ومن حيث حصة المستوطنات العشوائية من الأراضي الحضرية، كانت نسبة ١٨ في المائة من مجموع مساحة حلب تتكون من العشوائيات، وهي تتركز أساساً في الشمال الشرقي حول منطقة الشيخ نجار الصناعية (Ali, 2005). ولوحظت زيادة في عدد المستوطنات العشوائية في جميع البلدان التي شهدت اضطرابات منذ عام ٢٠١١، وذلك بسبب انهيار نظم الإنفاذ فيها بعد أن أُسقط في أيدي السلطات المحلية، وبسبب توقف الاستثمار الرسمي في المشاريع الحضرية.

٨٨- وفي مصر والأردن وفلسطين تتناول سياسات حضرية محددة، تنفذها وكالات مركزية تكرس نفسها لهذا الغرض، مسائل توفير السكن الميسور التكلفة. وقد قدم المجلس الفلسطيني للإسكان منذ إنشائه في عام ١٩٩١، وهو مؤسسة غير هادفة للربح تمولها الجهات المانحة، إسهامات كبيرة في إصلاح الوحدات السكنية والشقق في الضفة الغربية وغزة والقدس الشرقية وإعادة بنائها وتوفيرها، حيث تقلد المجلس جائزة دبي الدولية لأفضل الممارسات في مجال تحسين ظروف المعيشة في عام ٢٠٠٨ (State of Palestine, 2014).

٨٩- أما الصندوق المصري لتطوير المناطق العشوائية، الذي أُنشئ في عام ٢٠٠٩، فيقدم القروض إلى الحكومات المحلية لتمويل تطوير المستوطنات العشوائية. وقد أدى المسح الذي أجراه الصندوق للعشوائيات، وتصنيف المواقع الذي وضعه، إلى إعداد خطة عمل واضحة استفاد من تنفيذها قرابة مليون من سكان المدن. وبالإضافة إلى إعادة تقسيم المساحات وتحسين المساكن القائمة، دعا الصندوق إلى تخصيص الأراضي وإقامة الوحدات السكنية الاجتماعية في البلدات الجديدة من أجل إعادة التوطين. ولا يزال الصندوق يواجه تحديات في تحقيق الاستدامة المالية ووضع إطار قانوني يمكِّن من إدارة المعاملات المعقدة المتعلقة بالأراضي. ويؤدي عدم الاستقرار السياسي والشواغل الأمنية إلى إعاقة معالجة قضايا المستوطنات العشوائية في حالات النزاع، غير أن العراق شرع في وضع سياسات لمواجهة التحدي في أكبر المدن.

٩٠- ويتميز المغرب وتونس بكفاءة برامجهما الوطنية لتطوير المساكن وتوفير السكن الميسور التكلفة وتقليص عدد سكان المدن الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية. وقد انخفضت نسبة سكان المدن الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة في المغرب من ٣٥ إلى ١٣ في المائة خلال الفترة من عام ١٩٩٥ إلى عام ٢٠١٤، لسبب يرجع أساساً إلى القدرة على إشراك القطاع الخاص وزيادة فرص الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في الحصول على الائتمانات (United Nations Statistics Division, 2015).

٩١- وسمحت تجربة المغرب في معالجة التوسع الحضري السريع وما نتج عنه من اتساع رقعة المستوطنات العشوائية، بتحويل ٥٢ من أصل ٨٥ مدينة مستهدفة إلى مدن خالية من الأحياء الفقيرة اعتباراً من أوائل عام ٢٠١٥، وذلك من خلال البرنامج الوطني ''مدن بلا صفيح''(Villes san Bidonville)، الذي نفذته بصورة أساسية شركة العمران القابضة. وتتولى مجموعة العمران، التي أُنشئت في عام ٢٠٠٤، بصورة متكاملة المهام التي كانت مسندة في السابق إلى ثلاث وكالات حكومية مختلفة (الوكالة الوطنية لمحاربة السكن الغير اللائق، وهي الوكالة المكلفة بإعادة توطين سكان الأحياء الفقيرة؛ وشركة التشارك، وهي شركة مقاولة عامة تُعنى بالمشاريع العقارية الكبيرة؛ والشركة الوطنية للتجهيز والبناء، وهي شركة عامة للأعمال الهندسية والتعاقد) من أجل تنفيذ السياسات الوطنية للإسكان والتخطيط الحضري التي تضعها الحكومة (UN-Habitat, 2012a). ويمكن تقسيم عمل شركة العمران إلى أربع فئات رئيسية، هي: بناء المساكن الاجتماعية المنخفضة التكلفة؛ إعادة توطين سكان الأحياء العشوائية وأحياء الصفيح (في إطار برنامج مدن بلا صفيح)؛ وبناء المساكن في جنوب البلد؛ وتشييد البلدات الجديدة (Al Omrane, 2015).

الإطار ٢- تطوير الأحياء الفقيرة من خلال وكالة إعادة هيكلة وتأهيل الأحياء الشعبية بتونس

حققت تونس نجاحات باهرة في مجال تطوير الأحياء الفقيرة قبل عام ٢٠١١، حيث تمكنت من التخلص من الأحياء الفقيرة في جميع أنحاء البلد. ووكالة إعادة هيكلة وتأهيل الأحياء الشعبية هي من أقدم المنشآت العامة المكلفة بتحسين الأحوال المعيشية لفقراء المدن في العالم العربي عن طريق إدخال التحسينات عوضاً عن إعادة التوطين. وتتولى الوكالة، المُنشأة في عام ١٩٨١، التنسيق والتعاون مع الوكالات العامة الأخرى، بما في ذلك السلطات المحلية، لتوفير الائتمانات من أجل تشييد المساكن وتحسينها، وترميم الأحياء القديمة، وتسوية أوضاع المستوطنات العشوائية في أطراف المدن، وتقديم الخدمات الأساسية مثل المياه والصرف الصحي والمدارس. وتتلقى التمويل من الصندوق الوطني للتضامن (٦٥ في المائة) ومن صندوق الإسكان والحكومة الوطنية والقطاع الخاص (UN-Habitat, 2012a).

وخلال الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٩، أفادت المشاريع الحضرية للوكالة أكثر من ١,١ مليون شخص، بتكلفة تزيد على ٧٢ مليون دولار (UN-Habitat, 2012a). وفي عام ٢٠١٢، بدأت الوكالة برنامجاً جديداً لإعادة تأهيل وإدماج ٠٠٠ ٨٣ منزل في ٧٣ منطقة سكنية، استفاد منه ٠٠٠ ٤٣٠ نسمة. وفي الآونة الأخيرة ركزت الوكالة على دمج مختلف الأحياء المهمشة في النسيج الحضري من خلال مشاريع توفير الخدمات وإعادة تأهيل المساكن، بغية الحد من الفوارق الحضرية. وقد توسعت مهمتها بدرجة هائلة نتيجة لانتشار المستوطنات العشوائية حول تونس العاصمة والمدن الرئيسية الأخرى في أعقاب الاضطرابات والقلاقل المدنية لعام ٢٠١١.

٩٢- وأنجزت شركة العمران بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١١ ما يبلغ ٦٢٧ ١٣٨ ١ وحدة سكنية. ويسمح التمويل التناقلي بتوفير السكن الميسور التكلفة عن طريق تشييد وبيع المساكن بسعر السوق للأسر المتوسطة الدخل والمرتفعة الدخل. وكانت الوحدات المنجزة في عام ٢٠١٠ البالغ عددها ٤٠٠ ١٠٧ وحدة سكنية تشمل ٠٠٠ ٣٣ وحدة ميسورة التكلفة، و٢٠٠ ٣٧ وحدة متوسطة التكلفة للأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط، وعُرضت الوحدات الـ ٢٠٠ ٣٧ المتبقية للبيع بسعر السوق. وقد أفادت وزارة الإسكان والسياسات الحضرية بأن ما يزيد على ٠٠٠ ٢٠٠ أسرة معيشية استفادت من البرنامج بحلول منتصف عام ٢٠١٥. وبالإضافة إلى قياس النجاح بحجم العمل الفعلي الذي يتم إنجازه، يشمل البرنامج مشاركة كبيرة من

المواطنين وخيارات لإعادة التوطين تلبي مختلف احتياجات الإسكان، مثل احتياجات الأسر الوحيدة الوالد، ولا سيما المطلقات أو الأرامل. وقد استفاد أضعف سكان الأحياء الفقيرة من عنصر آخر في البرنامج سمح بزيادة إتاحة الخدمات، وتوفير شيء من الحماية الاجتماعية، وإفساح المجال لممارسة الأنشطة المدرة للدخل بالقرب من المستوطنات الجديدة.

٩٣- وأنشئت الوكالة الوطنية لتحسين السكن وتطويره في الجزائر في عام ١٩٩١ لبناء مساكن ميسورة التكلفة لأسر العاملين بأجر. وكُلفت الوكالة في عام ٢٠٠١ بتنفيذ برنامج لتأجير المساكن للأسر ذات الدخل المنخفض. وقادت أنشطة تطوير الأحياء الفقيرة في الجزائر، التي تركزت في خمس ولايات (وهران وقسنطينة وسكيكدة وعنابة وقالمة) واستفاد منها ٠٠٠ ٥٥ شخص (Algeria, Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement, 2015). وسمح تعداد وطني للمساكن غير الآمنة وغير الملائمة أُجري في عام ٢٠٠٧ بتحديد أكثر من ٠٠٠ ٥٠٠ مسكن. وتتم معالجة الوضع بصورة أساسية عن طريق بناء مساكن جديدة للإيجار متاحة للجمهور، وكذلك عن طريق تطوير وتجديد الوحدات القائمة (Algeria, 2014).

٩٤- وتفتقر موريتانيا إلى الموارد لتلبية احتياجات عدد كبير من المهاجرين الاقتصاديين الذي يفدون إلى مدنها الرئيسية منذ موجة الجفاف التي وقعت خلال الثمانينات والتسعينات. وأعطى برنامج التويزة الذي نفذته مفوضية حقوق الإنسان ومكافحة الفقر وإعادة الإدماج الأولوية لعدد من النهج التي نادى بها جدول أعمال الموئل، مثل تنظيم حيازة الأراضي، وتوفير الائتمانات الصغيرة لتمويل الإسكان، وبناء قدرات أفراد المجتمعات المحلية في مجال المؤسسات البالغة الصغر. بيد أن البرنامج لم يتمكن من تحقيق الاستدامة المالية، وعندما نضب التمويل الذي قدمه البنك الدولي، لم يتمكن البرنامج من الاستمرار بسبب ارتفاع تكاليف المواد والبناء. غير أن البرنامج سمح بتعبئة المواطنين، وأثبت هيكل الشراكة بين مختلف الجهات الفاعلة، وشيد ٦٥٠٠ منزل قبل إغلاقه في عام ٢٠٠٨.

٩٥- ويعود الفضل في كثير من النجاحات التي حققها البرنامج في تخفيض عدد السكان العائشين في مستوطنات غير مخططة في المغرب العربي إلى التمويل التناقلي. وقد شجعت المساعدة التقنية والدعم الذي قدمته وكالات الأمم المتحدة والمجتمع الإنمائي على اعتماد الشراكات بين أصحاب المصلحة المتعددين. وبفضل المساعدة المقدمة إلى قطاع الإسكان الاجتماعي تمكن القطاع الخاص من الاضطلاع بدور متزايد الأهمية في توفير السكن للطبقات المتوسطة. ويظل الدور الأنشط للقطاع الخاص متركزاً في توفير السكن للأسر ذات الدخل المرتفع وتطوير العقارات التجارية.

٩٦- وفي مجلس التعاون الخليجي، لا توجد الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية إلا في مدن منفذية قليلة. وشهدت جدة نمواً سكانياً وتوسعاً عمرانياً سريعين، وهو واقع أدى، إلى جانب العرض غير الكافي للمساكن الميسورة التكلفة وأنظمة التطوير التي تُنفذ تنفيذاً غير صارم، إلى نشوء وضع يعيش فيه ٣٥ في المائة من سكان المدينة في مستوطنات عشوائية في عام ٢٠٠٩.

٩٧- وتعالج الخطة الاستراتيجية لجدة لعام ٢٠٠٩ مسألة المستوطنات غير المخططة، مع الاعتراف بالأهمية الاجتماعية لتلك المناطق وما تثيره من مسائل متعلقة بالصحة العامة والأمن العام في البلدية. وبدأ رد الفعل المؤسسي في عام ٢٠٠٧ بإنشاء مؤسسة عامة اسمها شركة جدة للتنمية والتطوير العمراني، وبرنامج مدينة جدة بدون أحياء صفيحية. وتشمل ولاية الشركة إزالة الأحياء الفقيرة، واستحداث حلول مستدامة

للإسكان وإقامة الشراكات العامة والخاصة وإنشاء كيانات أغراض خاصة لإقامة وإدارة ملاجئ تشكل حلولاً مستدامة (JDURC, 2015). وللتحضير لعدد متوقع من السكان قدره ٥,٧ ملايين في عام ٢٠٢٩، تدعو الخطة الاستراتيجية إلى بناء ٥٠٠ ٩٥٠ وحدة سكنية منها ٠٠٠ ٦٨٥ وحدة ميسورة التكلفة لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط، في محاولة للحد من التوسع الحضري العشوائي وهشاشة الظروف السكنية (UN-Habitat, 2012a).

٩٨- وتواجه المدن – الدول في شبه الجزيرة العربية تحديات مرتبطة بالتنمية الحضرية بسبب نقص المساكن الميسورة التكلفة والظروف المعيشية السيئة الناجمة عن تدفق العمال المغتربين. بيد أن الكويت نجح في تنويع أسواقه للإيجار من أجل تلبية احتياجات العمال الأجانب الذين لا يسمح لهم القانون بامتلاك المنازل.

٩٩- أما البلدان الأقل نمواً في المنطقة فتتميز المستوطنات العشوائية فيها بمحدودية القدرات على إدارة وتنظيم الأراضي، مع ما يترتب على ذلك من انعكاسات على التنمية الإقليمية ورفاه البشر أو رخائهم. والخرطوم إحدى المدن القليلة في هذه المجموعة الفرعية التي اختطت نهجاً لتسوية أوضاع العائشين في المستوطنات العشوائية أو المقيمين سابقاً في مخيمات المشردين داخلياً أو تحسين مساكنهم أو توفير السكن اللائق لهم. وقد مكن مفهوم دار السلام، وهو خطة للمواقع والخدمات جرت من خلالها محاولة التغلب على النتائج السلبية لممارسات إزالة الأحياء الفقيرة لفترة ما بين عامي ١٩٧٠ و١٩٨٠، من تأمين الحيازة لأكثر من ٠٠٠ ٢٥٠ أسرة، وتمت محاكاة هذا المفهوم في الخرطوم (UN-Habitat, 2012). غير أن هذه العملية سببت تسارع الهجرة غير المصحوبة بتدابير تسهيلية إلى المدينة والمناطق المحيطة بها، كما أدت إلى الزحف العمراني في الضواحي.

١٠٠- وقدم البنك الدولي توصيات إلى اليمن في مجال تحسين المساكن في مستوطناته الفقيرة، عوضاً عن بدائل إعادة التوطين الأكثر تكلفة، إلا أن مشاكل الحيازة تحول دون تنفيذ أي من الاستراتيجيتين. ونسبة ٩٠ في المائة من الأراضي في اليمن مملوكة ملكية غير رسمية أو تفتقر إلى أي وثائق تمليك معترف بها قانوناً (Dabbas and Burns, 2011). وقد أدى النزاع الحالي إلى تفاقم هذا الوضع. وكذلك فإن عمليات التمليك والتسجيل المعقدة، التي تجمع بين النظم التقليدية وقوانين التسجيل الحديثة في أقل البلدان نمواً في المنطقة، وفي بعض الدول العربية الأخرى، ستتطلب إصلاحات إذا أُريد لاستراتيجيات الإسكان في المنطقة أن تحقق الفعالية في توفير السكن الملائم للسكان وتحقيق الأهداف التي حددتها الاستراتيجية العالمية للإسكان لعام ٢٠٢٥. (UN-Habitat, 2012b)

طاء – الاعتبارات المتعلقة بالسياسات

- بالنظر إلى صغر سكان المنطقة العربية، يجب أن تعترف السياسات الحضرية بالشباب كشركاء في التنمية وتدعمهم وتدمج شواغلهم في أطر التنمية المحلية والوطنية والإقليمية. وينبغي إعطاء الأولوية لتهيئة بيئات تفضي إلى إتاحة فرص العمل اللائق والمنتج، وتوفير السكن الملائم والميسور التكلفة، وكفالة إتاحة الخدمات الحضرية بصورة متكافئة.
- وينبغي للسياسات الإقليمية والوطنية لإدارة النمو الاقتصادي، وبخاصة السياسات الوطنية للتوسع الحضري، أن تتناول بشكل صريح مسائل إتاحة السكن اللائق وتسوية أوضاع المستوطنات العشوائية وتطوير الأحياء الفقيرة وتحسين الهياكل الأساسية والخدمات الحضرية الأساسية وتوفير فرص العمل اللائق والمنتج.

- ولتفادي العزل الحضري والإقصاء والتهميش، ينبغي أن توجه الاستراتيجيات في المنطقة نحو معاملة المشردين معاملة منصفة بغية التقليل من الوصم والعداء بينهم وبين المجتمعات المحلية المضيفة. وينبغي أن تنطوي برامج الإسكان والعمالة على فوائد متبادلة، وأن تكون مهيأة للاستفادة من الفرص والقيمة المضافة التي يُسهم بها هؤلاء السكان. وبينما تعمل الحكومات والوكالات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة على التصدي لعواقب التشرد بما يتجاوز حلول الإيواء المؤقت التي توفرها المخيمات، ستدعو الحاجة إلى التنسيق بين الوكالات وأصحاب المصلحة المتعددين لكفالة كون الاستجابات الإنسانية متوافقة مع أهداف التنمية الحضرية المحلية ومع معايير الأمم المتحدة، ولانتهاز ما يوفَّر لهؤلاء السكان وما يوفرونه من فرص.

- وينبغي استكشاف السياسات والبرامج الابتكارية لمساعدة اللاجئين إلى حين تمكنهم من العودة إلى بلدانهم الأصلية. وينبغي في نهاية المطاف السعي لربط مهاراتهم وقدراتهم الإنتاجية مع الاقتصادات الرسمية للبلدان المضيفة من خلال مبادرات محلية للتنمية الاقتصادية تشمل الجميع، وإيجاد فرص العمل المفضية إلى تعزيز الإنتاجية، والقضاء على ممارسات العمل التي تنتهك حقوق الإنسان، بما فيها عمل الأطفال. وينبغي أن تهدف هذه السياسات والتدابير المبتكرة إلى تحسين سبل العيش والأحوال المعيشية للاجئين ومواطني البلدان المضيفة على حد سواء.

- وتشكل المصالحة وإعادة بناء المراكز الحضرية أولوية إنمائية إذا ما أُريد توفير السكن اللائق والخدمات الحضرية الأساسية وفرص كسب الرزق للمتضررين من الحرب والاحتلال والاضطرابات المدنية والكوارث الطبيعية.

- وينبغي لعملية إصلاح إجراءات تمليك الأراضي وآليات التسجيل أن تتصدى للتوسع الحضري المجزأ وغير المنظم، لكي تصبح المدن أقل حجماً وتتسم بالشمولية، وأن تحول دون استمرار توسع المستوطنات الحضرية غير المخططة وتعديها على الأراضي الزراعية القيِّمة، وتعترف بالروابط التي لا تنفصم بين الغذاء والطاقة والمياه.

- وينبغي أن يتحسن أسلوب جمع وإدارة البيانات المصنفة عن الإسكان والتوسع الحضري كجزء من الجهود الرامية إلى رصد التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ الخطة الحضرية الجديدة.

- وقد يكون النهج القائم على الربط بين المسائل في البيئات الحضرية نهجاً أكثر فعالية في معالجة دينامية الحضر–الريف، لأن السياسات والاستثمارات في أحد المجالات قد تكون لها آثار مباشرة في مجال آخر. والجهود المبذولة لتحقيق التكامل بين الإدارة والحوكمة في جميع القطاعات وعلى جميع المستويات تساعد أصحاب المصلحة على تجاوز الأساليب التقليدية لرسم السياسات وصنع القرار التي تتم في عزلة، وتؤدي إلى نهج ينظم المقايضات ويعزز قدرة التنمية على الصمود عموماً من خلال تحقيق التآزر في جميع المجالات المواضيعية عن طريق معالجة تحديات التنمية البشرية والتنمية الحضرية في آن واحد.

- وللمنصات والآليات الإقليمية أهمية حيوية في تنسيق ورصد تنفيذ استراتيجيات الإسكان والتوسع الحضري المستدام في المنطقة العربية. وبوسع المنظمات والكيانات الإقليمية أن تؤدي دوراً هاماً في تعزيز سياسات التنمية الحضرية الشاملة للجميع في المنطقة. وتؤدي آلية المنتدى الوزاري العربي المعني بالإسكان والتنمية الحضرية دوراً حيوياً في هذا الصدد، وينبغي بذل الجهود لتعزيزها على الصعيدين الإقليمي والقطري من أجل رصد أولويات الإسكان والتنمية الحضرية المستدامة في المنطقة العربية في سياق أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة.

رابعاً – التوسع الحضري والاقتصاد

١٠١- المدن هي المصدر الرئيسي لتوليد الثروة الوطنية في البلدان غير المنتجة للنفط في العالم العربي. فهي توفر فرص العمالة التي تجتذب الشباب، والمهاجرين من الأرياف، كما تجتذب، في حالة مجلس التعاون الخليجي، العمالة ذات المهارات من سائر الدول العربية وكذلك العمال الأجانب من غير ذوي المهارات من أجزاء أخرى من العالم ولا سيما جنوب شرق آسيا. وتعترف جميع الحكومات العربية بأهمية المدن كمختبرات للابتكار، وجواذب للاستثمار وكمصادر لإيجاد فرص العمل. والفرص التي تتيحها المدن لإيجاد أشكال جديدة من الإنتاج ولإبرام شراكات جديدة عن طريق وفورات الحجم والتكتل، وكذلك تركز العمالة الماهرة في المدن، قد تؤدي إلى تحفيز النمو الاقتصادي والتنمية. وقد أصبحت المدن تمثل المحركات الرئيسية للتنمية الاقتصادية وتعتبر أساساً لتخفيض نسبة السكان الذين يعيشون تحت وطأة الفقر. وفي السنوات الأخيرة، أصبحت المدن أيضاً مقصداً رئيسياً للاجئين والمشردين داخلياً الهاربين من النزاعات.

١٠٢- وقد بذلت معظم الحكومات جهوداً متضافرة من أجل تسخير إمكاناتها الاقتصادية كجزء من استراتيجياتها الوطنية لتنظيم المساحات. واعترفت هذه الحكومات أيضاً بضرورة تخفيف اكتظاظ التجمعات الحضرية الكبيرة عن طريق تطوير المدن الثانوية، وإنشاء المدن الجديدة، والتخطيط للامتدادات الحضرية بما في ذلك الممرات الإنمائية الجديدة. وتعترف البلدان العربية بأهمية تعزيز تنويع السياسات الإنمائية الوطنية من أجل تخفيض التفاوتات الإقليمية والحضرية وتسخير الإمكانات الاقتصادية للمدن باعتبارها جزءاً من الاقتصادات الوطنية. ويشمل هذا تعزيز التنمية الاقتصادية في المدن الثانوية والمدن والممرات الإنمائية الجديدة، وبالتالي تعزيز الترابط بين المدن الرئيسية والثانوية وتعزيز الروابط الحضرية – الريفية الإقليمية.

١٠٣- وعلى الرغم من أن المعدلات الأخيرة للنمو الاقتصادي في البلدان العربية تميل إلى تجاوز المتوسط العالمي، فقد شهدت تفاوتاً كبيراً بين أنحاء المنطقة نتيجة حرب الخليج الثانية (٢٠٠٣)، ومؤخراً الاضطرابات المدنية الداخلية، واستمرار الاحتلال، والنزاعات في ليبيا وسورية واليمن، وتزايد عدم الاستقرار السياسي على المستوى الإقليمي. بيد أنه على الرغم من تكرر نشوب النزاعات المسلحة والاضطرابات المدنية، فقد حققت معظم بلدان المنطقة مكاسب اقتصادية كبيرة منذ بداية الألفية. وباستثناء العراق وسورية وليبيا واليمن، التي انخفض فيها جميعاً نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة للنزاع المسلح، شهدت بلدان منطقتي المغرب والمشرق مكاسب مطردة في الناتج المحلي الإجمالي منذ عام ٢٠٠٠، وتحققت أعلى هذه المكاسب في الأردن وجيبوتي والسودان والمغرب. وشهدت جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي، باستثناء الإمارات العربية المتحدة، مكاسب مثيرة للإعجاب، تحققت أعلاها في قطر والكويت ٥٣١ في المائة و٣٢١ في المائة على التوالي (البنك الدولي، World Bank, 2015a).

١٠٤- وفي البلدان غير المنتجة للنفط، كان الناتج المحلي الإجمالي منخفضاً قليلاً، فقد ظل قرابة ٢ في المائة خلال العقد الماضي، وتدفعه في الأساس، وفقاً لتقديرات البنك الدولي، التغيرات الديمغرافية والهيكلية. وعلى الرغم من أن زيادة حصة السكان في سن القدرة على العمل قد أسهمت بنسبة ٥٠ في المائة في مجموع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال العشرين عاماً الماضية، فقد ظلت معدلات البطالة مرتفعة (World Bank، 2015a). وقد استوعب الاقتصاد غير الرسمي القائم في المناطق الحضرية أعداداً كبيرة ممن يدخلون في القوى العاملة، ولا سيما النساء، في الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة التي تنفذ على نطاق ضيق بعيداً عن طائلة قانون العمل. فعلى سبيل المثال، يقدر أن الاقتصاد غير الرسمي في القاهرة الكبرى يستوعب أكثر من نصف القوى العاملة في المدينة (سراج الدين وآخرون، ينشر قريباً). وفي المغرب، وجدت دراسة استقصائية أجراها المجلس الأعلى للتخطيط في العام ٢٠٠٧، أن ٦٩,٨ في المائة من الأنشطة غير الرسمية تجري في المناطق الحضرية (المغرب، ٢٠١٤). وأظهرت البيانات التي جمعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي أنه

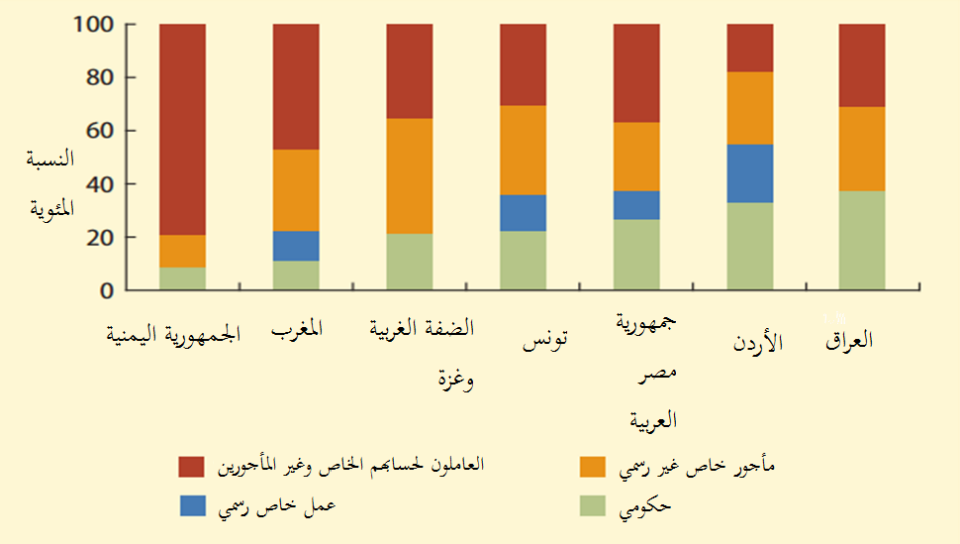
بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٧، أن حصة العمالة غير الرسمية في مجموع العمالة في القطاعات غير الزراعية قد بلغت في لبنان وفلسطين وسوريا ٤٣,٥ في المائة و٤٣,٤ في المائة و٣٠,٧ في المائة على التوالي. ويقدر أن الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية (باستثناء الزراعة) تستأثر في بلدان شمال أفريقيا الجزائر ومصر وتونس بمقدار ٢٥ في المائة من متوسط الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها (OECD, 2009). ويتركز نمو الوظائف في المشاريع الناشئة والمشاريع بالغة الصغر (تمثل المشاريع غير الرسمية النسبة الأكبر منها في بلدان كثيرة) التي يعمل فيها أقل من خمسة موظفين، يكونون في الغالب أفراد الأسرة العاملون بدون أجر. فعلى سبيل المثال، استأثرت هذه المشاريع بنسبة ٩ في المائة من فرص العمل الجديدة في تونس في الفترة بين عامي ١٩٩٦ و٢٠١٠، في حين مثلت ٧٧ في المائة في لبنان في الفترة بين عامي ٢٠٠٥ و٢٠١٠ (World Bank, 2015a).

١٠٥- ونتيجة لذلك تمكن العديد من الدول العربية من توفير العمالة لقطاعات كبيرة من سكانها، ولا سيما المتعلمون من الشباب والنساء. وقد أصبح تصحيح عدم التوافق بين المؤهلات التعليمية للشباب خريجي الجامعات وبين الفرص القائمة في الاقتصاد هدفاً استراتيجياً بالنسبة لمعظم البلدان، مع تصاعد المطالبات الشعبية بالوظائف والأجر المعيشي الأدنى، وكبح ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة والسكن.

١٠٦- ولا تزال جهات الإنتاج المحلية والشركات التي تقوم بالإنتاج للأسواق المحلية تواجه الرقابة العامة على الروابط الحرجة في سلسلة الإمدادات، والنظم البيروقراطية المرهقة التي تشكل رادعاً كبيراً لصغار المستثمرين الراغبين في إنشاء أعمال تجارية. وفي عام ٢٠١٤، قدر البنك الدولي أن تكلفة الامتثال للإطار التنظيمي في تونس بلغت ما يعادل الضريبة على الشركات المحلية البالغة ١٣ في المائة من الإيرادات، في حين بلغت تكلفة الحوافز الاستثمارية ٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي[٧]. وباستثناء صناعات المنسوجات والملبوسات، تتألف معظم أنشطة التصنيع في بلدان المغرب والمشرق العربية في الأساس من تجميع السلع الوسيطة المستوردة غالباً من الشركاء الأوروبيين، بما في ذلك قطع الغيار لمنتجات التكنولوجيا المتطورة ومكونات الأدوية التي تنتجها الشركات الصيدلانية المحلية بموجب ترخيص.

الشكل ٨

حالة عمالة الموظفين في مجموعة مختارة من الدول العربية (٢٠٠٥-٢٠١٠)



المصدر: World Bank, 2013a.

(٧) World Bank, The unfinished revolution, *Development Policy Review*, May 2014.

١٠٧- وقد أسهمت السياسات الاقتصادية السابقة أيضاً في تعميق التفاوتات الإقليمية والحضرية من خلال تركيز الأنشطة الصناعية، بما في ذلك توزيع البيع بالجملة، في المدن الكبيرة التي تستأثر بالجزء الأكبر من السوق المحلية، مما يمثل أحد الاعتبارات الرئيسية للشركات التي تنتج للسوق المحلية، وفي المدن التي تقوم بدور المنافذ للشركات التي تنتج السلع للتصدير. وأدى استمرار التركيز على اجتذاب الاستثمار المباشر الأجنبي إلى تعزيز هيمنة العواصم والمناطق الساحلية (كما هو الحال في تونس) ومدن الموانئ مثل ميناء الإسكندرية وبورسعيد والسويس في مصر، والدار البيضاء في المغرب، وحلب (المركز الاقتصادي الرئيسي في سورية قبل اندلاع الحرب الأهلية) وجدة في المملكة العربية السعودية.

١٠٨- وعلى الرغم من أن قطاع الزراعة لا يزال يقدم حالياً مساهمة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي في جزر القمر (٣٦ في المائة)، والسودان (٣٣ في المائة)، وسورية (١٨ في المائة في عام ٢٠٠٧)، والمغرب (١٥ في المائة)، ومصر (١٤ في المائة)، فهو يأخذ في التراجع في جميع الاقتصادات العربية، ويستأثر الآن قطاع الصناعة والخدمات القائم في المناطق الحضرية بنسبة متزايدة من الناتج المحلي الإجمالي. ولا تزال الخدمات تقدم مساهمة رئيسية في اقتصاد بلدان المغرب العربي (٥٠ في المائة) والمشرق (٦٠ في المائة)، ومعظم العمالة الحضرية في بلدان مجلس التعاون الخليجي هي في قطاع الخدمات (World Bank, 2015a).

١٠٩- وعلى الرغم من أن اقتصادات بلدان مجلس التعاون الخليجي لا تزال مدفوعة باستغلال مواردها النفطية، فقد بدأ عدد منها استراتيجيات جديدة لتنويع قواعدها الاقتصادية عن طريق تنمية اقتصاد المعرفة. ففي المملكة العربية السعودية، على سبيل المثال، ازدادت حصة قطاع التصنيع غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي من ١٢,٧ في المائة في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩ إلى ١٤ في المائة في العام ٢٠١٤. وفي الجزائر والمغرب وتونس، ركزت سياسات التنويع الاقتصادي على تنمية قطاع التصنيع الذي يستأثر الآن بنسبة ٢٥ في المائة أو أكثر من الناتج المحلي الإجمالي. ويميل نمو الخدمات الصحية الحديثة في بعض البلدان إلى تنويع اقتصاداتها (World Bank, 2015a).

الإطار ٣: المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر

في الجزائر، شجعت الحكومة بنشاط المشاريع الحضرية البالغة الصغر التي تشير التقديرات إلى أنها أنشأت بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١٣ أكثر من ٥٣٠ ٠٠٠ فرصة عمل في قطاعات الصناعة والسياحة والحرف اليدوية. وركز البرنامج على تطوير المشاريع الصغيرة والمتوسطة في إطار سياسة لإيجاد فرص العمل للشباب، ولا سيما الخريجين من المدارس الثانوية والجامعات.

وفي مصر، تقدم وكالة وطنية هي الصندوق الاجتماعي للتنمية، الدعم التقني والمالي لإنشاء المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر في المدن الرئيسية. ويمول البنك الدولي وجهات مانحة ثنائية أنشطة الصندوق، التي أصبحت جزءاً أساسياً من أنشطة التدخل للإصلاح الحضري في منطقة القاهرة الكبرى وفي المدن الرئيسية الأخرى.

وألهم النموذج المصري بإنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية في اليمن في العام ١٩٩٧، وهو صندوق يعمل على بناء القدرات لدى المجتمعات الفقيرة والشركاء المحليين من أجل تنفيذ المشاريع الإنمائية الرامية إلى تخفيف حدة الفقر. ووصلت البرامج الرامية إلى تنمية المجتمعات المحلية وتطوير المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر، وبناء قدرات السلطات المحلية، وكذلك برامج العمل كثيفة اليد العاملة إلى ٣ ٧٠٠ من الأحياء الحضرية بحلول عام ٢٠١٢ (Al-Iryani and others 2015).

وفي الأردن، تعمل الحكومة، بدعم من الاتحاد الأوروبي وغيره من الجهات المانحة، على تنفيذ استراتيجية وطنية لتعزيز قطاع التمويل البالغ الصغر وتشجيع الإصلاحات الرامية إلى تحسين القدرة التنافسية للمشاريع الصغيرة والبالغة الصغر. وأسس الأردن، بدعم من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي والبنك الدولي، برنامجاً لتمكين المصارف المحلية من توفير التمويل البالغ الصغر بأسعار تنافسية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم.

١١٠- وأكدت جميع حكومات المنطقة على ضرورة إيجاد فرص العمل، ولا سيما بالنسبة للشباب الذين يدخلون القوى العاملة. وكانت المحركات الاقتصادية الرئيسية هي قطاعات البناء والخدمات، يليها قطاع المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر التي تتزايد مساهماتها في العمالة الحضرية.

١١١- وتقوم الولايات في السودان، باعتبارها أكبر الجهات المالكة للأراضي، بدور نشط في تعزيز تطوير المناطق الصناعية الحضرية وتنمية الائتمانات الصغيرة الممنوحة ''للأسر المنتجة'' التي تعمل في أنشطة اقتصادية منزلية. أما في فلسطين فيقتصر توفير فرص العمل في الغالب على المهن التي لا تتطلب مهارات في قطاعات البناء والخدمات.

١١٢- وقد حقق المغرب والمملكة العربية السعودية مستويات مرتفعة من إدماج الاقتصاد الحضري في سياساتها الإنمائية الوطنية. ففي المغرب، شكل تحسين البيئة الحضرية جزءاً أساسياً من سياسة التنمية الوطنية منذ عام ٢٠٠٥. ويعد تعزيز وتحديث الهياكل الأساسية، بما في ذلك شبكات النقل بين المدن، وتحسين إمكانية الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتوفير الائتمان لعدد يقدر بنحو ١,٥ مليون من المشاريع الصغيرة والبالغة الصغر، التي يعمل نسبة ٦٩,٨ في المائة منها في المناطق الحضرية، جزءاً من الجهود الرامية إلى إدماجها في القطاع الرسمي. وقامت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بتمويل أكثر من ٠٠٠ ٦ نشاط من الأنشطة المدرة للدخل في المناطق الحضرية من أجل زيادة العمالة في القطاع التجاري وقطاع الخدمات؛ وتدعم المبادرة أيضاً حفظ الأنشطة التراثية والحرف اليدوية.

١١٣- وفي العام ٢٠٠٩، اعتمد مجلس الوزراء السعودي استراتيجية عمالة طموحة تهدف إلى تنويع الاقتصاد الوطني، وتصحيح الاختلالات الهيكلية وتحسين إنتاجية المواطنين السعوديين في القطاعات الناشئة من الاقتصاد. ومن عناصرها الأساسية إدماج الاقتصاد الحضري في السياسة الإنمائية الوطنية. وتشتمل الخطط الخمسية المتتالية المتعلقة بالتنمية والرامية إلى إدارة الأهداف الكلية والقطاعية الآن على استراتيجية وطنية لتنظيم المساحات مع سياسات صريحة لمراكز النمو الوطني والإقليمي والمحلي تدمج التنمية الاقتصادية في الخطط الحضرية لتنظيم المساحات.

١١٤- وفي الأردن ولبنان (وفي سورية قبل الحرب الأهلية)، ركزت سياسات التنويع الاقتصادي على تنمية قطاع التصنيع وتنويع القواعد الاقتصادية لتلك البلدان عن طريق تطوير قطبي اقتصاد المعلومات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكذلك خدمات الأعمال. وقد ارتفعت مساهمة الأنشطة الصناعية في الناتج المحلي الإجمالي في هذه البلدان إلى قرابة ٣٠ في المائة، في حين ظلت عند حوالي ١٥ في المائة في مصر، على النحو الموضح في الجدول ٥.

الجدول ٥

القيمة المضافة مصنفة حسب قطاع الصناعة أو الخدمات، الفترة ٢٠١٠-٢٠١٤ (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)

	الجزائر	ليبيا	المغرب	موريتانيا	تونس(ج)
قطاع الصناعة	٤٧,١	-	٢٣,٤	٤٠,٩	٣١,١
الخدمات	٤٢,٩	-	٥٥,٩	٣٧,٨	٦٠,٨

	مصر	العراق	الأردن	لبنان	فلسطين	سورية[أ]
قطاع الصناعة	١٤,٥	–	٣٠,٠	٢٤,٨	٢٤,١	٣٧,٩
الخدمات	٤٥,٦	–	٦٦,٤	٦٩,٧	٦٩,٣	٣٨,٣

	البحرين[ب]	الكويت[ج]	عُمان	قطر	المملكة العربية السعودية	الإمارات العربية المتحدة[ج]
قطاع الصناعة	٤٥,٧	٦١,٠	٦٨,٦	–	٥٦,٩	٥٤,٩
الخدمات	٥٣,٣	٣٨,٥	٣٠,١	–	٤١,١	٤٤,٢

	جزر القمر	جيبوتي[د]	السودان	اليمن
قطاع الصناعة	١١,٨	١٦,٤	٢٠,٤	٤٨,٩٩[د]
الخدمات	٥٢,٦	٨٠,١	٥٠,٤	٤٠,٤٦[د]

(أ) العام ٢٠٠٠

(ب) العام ١٩٩٥

(ج) العام ٢٠١٠

(د) العام ٢٠٠٥

المصدر: World Bank, 2015a.

١١٥- ويزداد تركز الأنشطة الاقتصادية وفرص العمل والثروة في مدينة رئيسية أو أكثر. وفي مصر، يشكل سكان القاهرة الكبرى نسبة ٥١ في المائة من سكان المناطق الحضرية، وتستأثر بقرابة ثلث الناتج القومي الإجمالي، ونسبة ٢٥ في المائة من القوى العاملة المستخدَمة، و٤٠ في المائة من المنشآت الصناعية (GOPP and World Bank, 2014). وفي السودان، يساهم قطاعا الصناعة والخدمات في المناطق الحضرية بنسبة ٣٣,٦ في المائة و٣٩ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي على التوالي؛ وفي العام ٢٠٠٨، كانت نسبة ٧٥ في المائة من جميع شركات التصنيع و٨٥ في المائة من جميع شركات الخدمات في السودان متمركزة في الخرطوم، التي تمثل المحرك الاقتصادي للبلد (World Bank, 2009b) وفي تونس، يعيش ٥٩ في المائة من السكان في منطقة تونس العاصمة الكبرى. وفي الأردن، ازدادت حصة عمّان من عدد سكان المناطق الحضرية من ٢٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٤٢ في المائة في عام ٢٠١٤.

١١٦- وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تعني البيئة الصحراوية أن جميع السكان تقريباً يعيشون في المناطق الحضرية. ففي المملكة العربية السعودية، التي يبلغ معدل العمران الحضري فيها ٨٣ في المائة، يعيش ٣٨ في المائة من سكان المناطق الحضرية في المدينتين الكبريين الرياض وجدة. وفي لبنان، يعيش ٤٤ في المائة من مجموع السكان في بيروت الكبرى. واستأثرت المدن المغربية بنسبة ٥٨ في المائة من أعداد السكان في عام ٢٠١٤، وأنتجت ٧٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠١٠.

١١٧- ويسعى كثير من حكومات المنطقة إلى تخفيض الضغوط الإنمائية الناتجة عن وجود عدد محدود من التجمعات الحضرية بتعزيز التنمية الاقتصادية عن طريق تحقيق التوازن في تنظيم مساحات التنمية الاقتصادية بإنشاء مناطق صناعية طرفية، ومدن جديدة وممرات إنمائية تربط عُقَد النمو القائمة حالياً بالمناطق المتأخرة من أجل تحسين فرص استفادتها من الوظائف والخدمات، وتعزيز تنميتها الاقتصادية وللتقليل من التفاوتات الإقليمية.

الجدول ٦

سكان المناطق الحضرية (بالملايين)، ١٩٩٠ و٢٠١٤

	الجزائر	ليبيا	المغرب	موريتانيا	تونس
١٩٩٠	١٣,٥	٤,٠	١٤,٠	٠,٤	٧,٤
٢٠١٤	٢٧,٣	٤,٩	٢٠,٢	٢,٤	٧,٣
النسبة المئوية في المدينة الرئيسية	٪١٣	٪٢٥	٪١٨	٪٥٦	٪٥٩
	مصر	**العراق**	**الأردن**	**لبنان**	**فلسطين**	**سورية**
١٩٩٠	٢٦,٧	١٢,٠	٣,٨	٢,٢	١,٥	٦,٢
٢٠١٤	٣٨,٦	٢٤,١	٥,٥	٣,٩	٣,٥	١٢,٦
النسبة المئوية في المدينة الرئيسية	٪٤٨	٪٤١	٪٤٢	٪٤٤	–	٪١٢
	البحرين	**الكويت**	**عُمان**	**قطر**	**المملكة العربية السعودية**	**الإمارات العربية المتحدة**
١٩٩٠	٤	٢,١	١,٢	٠,٤	١٢,٤	١,٨
٢٠١٤	٨	٣,٣	٢,٤	١,٦	٢٨,٩	٩,١
النسبة المئوية في المدينة الرئيسية	غير متاح	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٪٣٨[أ]	غير متاح
	جزر القمر	**جيبوتي**	**الصومال**	**السودان**	**اليمن**	
١٩٩٠	٠,١	٠,٤	١,٩	٧,٢	٢,٦	
٢٠١٤	٠,٢	٠,٧	٤,٣	١٣,٢	٩,٧	
النسبة المئوية في المدينة الرئيسية	غير متاح	غير متاح	غير متاح	٪٢٥	٪٢٠[ب]	

(أ) الرياض وجدة

(ب) بيانات عام ٢٠٠٥.

المصدر: World Bank, 2015a.

١١٨- فعلى سبيل المثال، في خطة رؤية مصر لعام ٢٠٥٢ المعتمدة مؤخراً يجري دمج المناطق الإنمائية السبع في البلد لتشكيل أربع مجموعات اقتصادية في إطار مسعى لموازنة التنمية في أنحاء مصر ولتخفيف الضغوط الإنمائية على القاهرة والإسكندرية، اللتان تمثلان المحركين الاقتصاديين الرئيسيين في البلد. ويعتمد التركيز على منطقة قناة السويس الاقتصادية، من أجل تحقيق توازن مقابل لهيمنة منطقة القاهرة الكبرى، على أهمية القناة كشريان نقل عالمي، ويستفيد من وجود مدينتين منفذتين هما بورسعيد والسويس. وسيتطلب هذا المشروع الطموح قرابة ٣٠ عاماً لكي يبلغ بالكامل إمكانيات التنمية المتوقعة له.

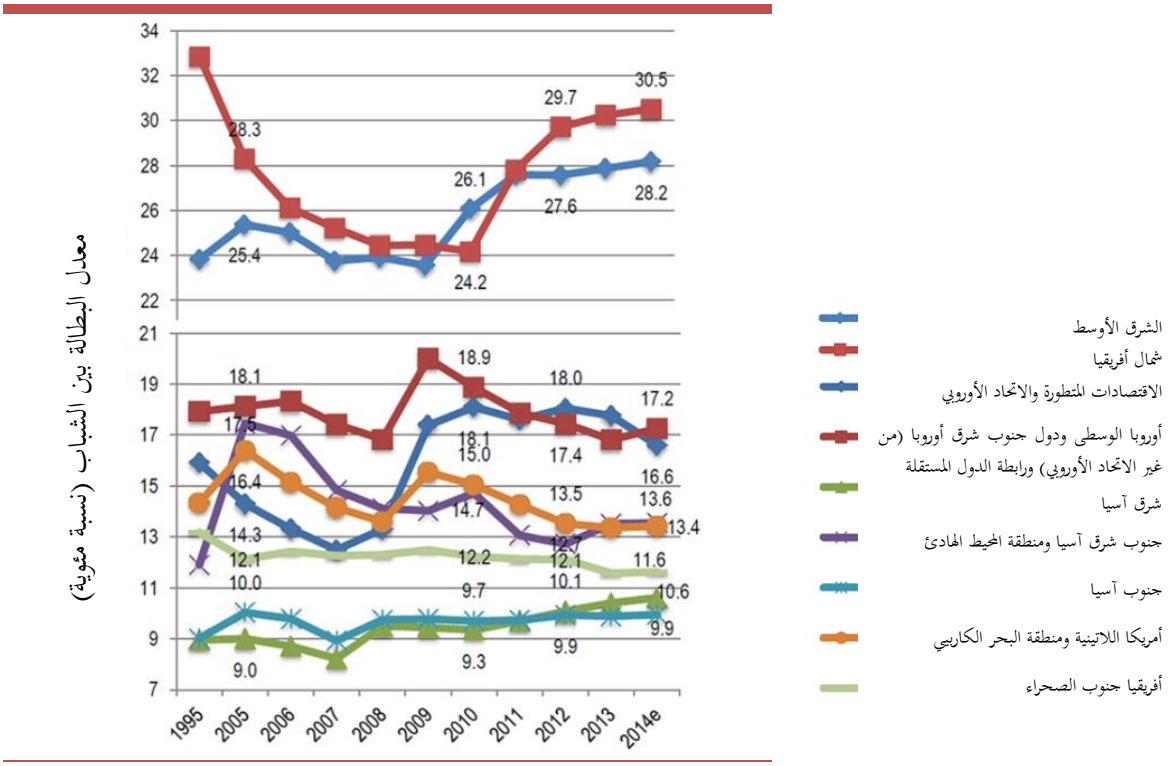
١١٩- وفي المغرب، الذي تستأثر ثلاث مدن فيه هي الدار البيضاء، والرباط – سلا، وطنجة بنسبة ٨٠ في المائة من النشاط الاقتصادي للبلد، تقوم سياسة المدن النموذجية الحكومية الصادرة عام ٢٠١٢ (Politique de la Ville Référentiel) بالتشجيع النشط لبناء المدن الجديدة في ممرات إنمائية مختارة من أجل تحقيق توازن أفضل في تنظيم المساحات الحضرية.

١٢٠- وتعتبر التحويلات المالية من العمال المغتربين في بلدان مجلس التعاون الخليجي والاتحاد الأوروبي من المحركات الهامة للتوسع العمراني في المنطقة. وتعتبر بلدان مجلس التعاون الخليجي واحدة من أهم مناطق العالم لتوليد التحويلات المالية، لأنها توفر فرص العمل لكثير من العمال الأجانب، بما في ذلك العاملون من غير ذوي المهارات، وتمثل التحويلات، من خلال القنوات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء، نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، ولا سيما في مصر (سادس أكبر الجهات المتلقية للتحويلات المالية في العالم)، وكذلك في الأردن وتونس ولبنان والمغرب. وقد ازدادت التحويلات في مصر من ٤,٣ بلايين دولار في عام ١٩٩٥ إلى ١٩,٦ بليون دولار في عام ٢٠١٤. وفي المغرب من ٢ بليون دولار في عام ١٩٩٥ إلى ٥,٤ بلايين دولار في عام ٢٠١٠؛ وفي الأردن من ٤٩٩ مليون دولار في عام ١٩٩٥ إلى ٣,٥ بلايين دولار عام ٢٠١٠. وتستثمر معظم هذه التحويلات في قطاع الإسكان، مما أدى إلى تنشيط سوق العقارات الحضرية، بما في ذلك تطور المساكن العشوائية.

١٢١- ومن أجل نقل النمو الاقتصادي إلى المدن الثانوية، تعمل المملكة العربية السعودية على تحسين الهياكل الأساسية في عسير، وحائل، والهفوف، والمدينة، وتبوك، والطائف. وتستثمر المملكة أيضاً في إنشاء المدن الجديدة. وستركز مدينة المعرفة الاقتصادية (المقرر إنجازها خلال فترة ٢٠١٦-٢٠١٨) في المدينة المنورة، على تنمية الخبرة التجارية، تدعمها طائفة واسعة من المجمعات التجارية والثقافية. وستركز مدينة الملك عبد الله الاقتصادية شمال جدة، ومدينة جيزان الاقتصادية التي ستنجز بحلول عام ٢٠٢٠ على الصناعات الثقيلة والتكنولوجيا الحيوية وصناعات الأدوية. وفي حائل، ستصبح مدينة الأمير عبدالعزيز بن مساعد مركزاً للنقل واللوجستيات. ومن المقرر إنجازها جميعاً في العام ٢٠١٦. ويجري حالياً وضع المخططات لمدينتين اقتصاديتين أخريين في تبوك وفي المنطقة الشرقية. ويتمثل التحدي في تعليم وتدريب الشباب العاطلين عن العمل من أجل تأهيلهم للعمل في الأسواق التي يقودها القطاع الخاص والتي تتسم بشدة التنافس.

الشكل ٩

معدل البطالة بين الشباب بحسب المنطقة (١٩٩٥-٢٠١٤)

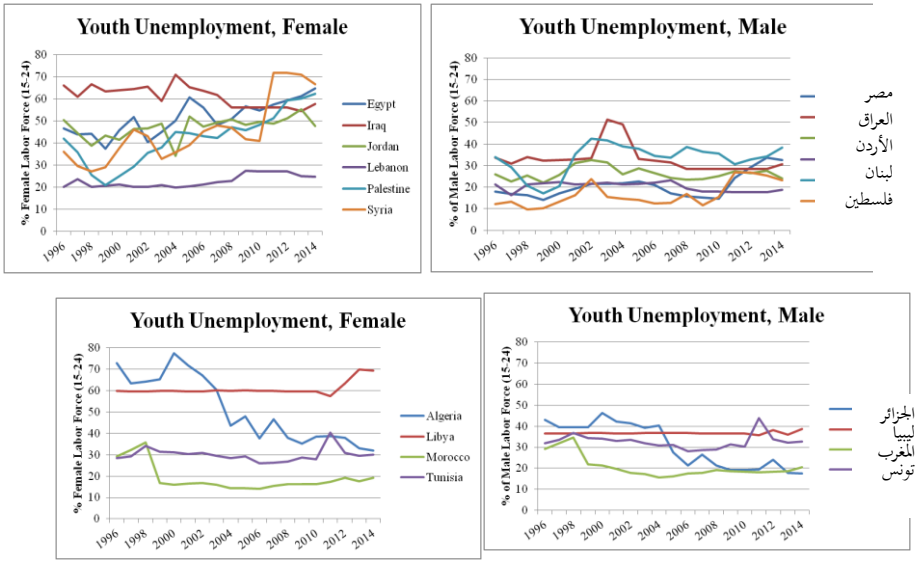


المصدر: منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥.

١٢٢- واستناداً إلى نماذج منظمة العمل الدولية، ففي العام ٢٠١٤ كانت معدلات بطالة الشباب في بلدان المشرق والمغرب العربي هي الأعلى من بين كل المناطق في العالم. وقد أدى التوسع الحضري في الدول العربية إلى تحسين إمكانية الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية، كما أدى إلى ارتفاع كبير في التحصيل العلمي للشباب. وتتمثل إحدى المشاكل الرئيسية التي واجهتها المنطقة العربية خلال السنوات العشرين الماضية في إيجاد الوظائف للسكان الذين يدخلون سوق العمل. فقد واجهت جميع البلدان تحدي توفير فرص العمل لأحد أكبر مجموعات الشباب في العالم.

الشكل ١٠

بطالة الشباب في بلدان المشرق والمغرب العربي (النسبة المئوية للمرحلة العمرية ١٥ إلى ٢٤ سنة، حسب نوع الجنس)

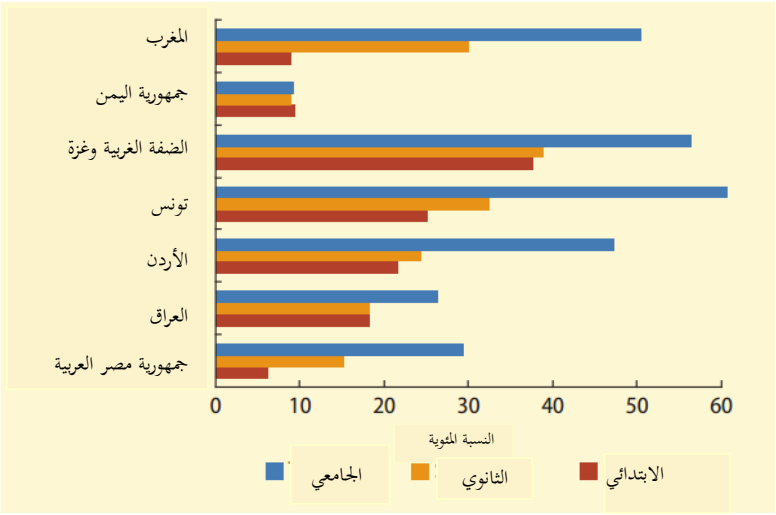


(أ) ٢٠١٠

المصدر: World Bank, 2015 a.

الشكل ١١

معدلات البطالة في بلدان عربية مختارة حسب المستوى التعليمي، المرحلة العمرية ١٥-٢٤ سنة، ٢٠٠٥-٢٠١٠



المصدر: World Bank, 2013a.

١٢٣- تعاني من البطالة نسبة تتراوح بين ١٨ و٣٢ في المائة من الأشخاص ذوي التعليم العالي في تونس، والجزائر والمغرب، و٣٤ في المائة في الأردن، و٤٠ في المائة تقريباً في مصر. ويشكل تزايد العلاقة العكسية بين التحصيل التعليمي والعمالة مشكلة مزعجة بوجه خاص للشباب الداخلين إلى سوق العمل. وهذا يبرز ضرورة تحقيق توافق أفضل بين ضغوط الطلب على خبرات محددة في القطاعات الاقتصادية الناشئة (تكنولوجيا المعلومات، مثلاً) والتدريب المتاح في الجامعات المحلية. فعلى سبيل المثال، وعلى الرغم من تمتع مصر بأحد أفضل نظم التعليم العالي في العالم العربي، تعاني نسبة ٤٤,٦ في المائة من خريجي الجامعات دون سن ٣٠ عاماً من البطالة، بالمقارنة مع نسبة ٣٥,٦ في المائة للعاطلين عن العمل من الفئة العمرية ككل، ونسبة ٣١ في المائة من العاطلين بين جميع خريجي الجامعات (World Bank, 2015a).

١٢٤- وقد أدى الإنفاق الكبير على النظام التعليمي إلى زيادة هائلة في مستوى التحصيل العلمي في معظم البلدان، غير أن الشباب، ولا سيما النساء، يجدون صعوبة متزايدة في العثور على عمل موافق لتحصيلهم العلمي سواء في داخل بلدانهم أو خارجها. وكانت المرأة هي المستفيد الرئيسي من برامج اجتماعية مختلفة في الجزائر، بما في ذلك القروض الصغيرة بدون فوائد التي تقدمها الوكالة الوطنية لإدارة الائتمانات الصغرى بهدف الشروع في الأنشطة الاقتصادية (مثلت النساء نسبة ٦١,٣ في المائة من المستفيدين) وبرنامج لإدماج الخريجين الباحثين عن العمل لأول مرة (بين عامي ١٩٩٩ و٢٠١٣، وبلغت نسبة النساء الباحثات عن عمل في البرنامج ٦٦,٦ في المائة) (الجزائر، ٢٠١٤).

١٢٥- وعلى الرغم من أن مغادرة الشباب المتعلمين ليست ظاهرة جديدة، فإن الأثر التراكمي للتغيرات في الاقتصاد العالمي، والابتكار التكنولوجي وتزايد القيود المفروضة على التنقل إلى الاتحاد الأوروبي، وأمريكا الشمالية، وبلدان مجلس التعاون الخليجي يبرز عدم التوافق هذا بين المهارات التي يقدمها النظام التعليمي وتلك التي تتطلبها سوق العمل المحلية.

١٢٦- وتبدأ بعض البلدان في تحقيق تقدم ملحوظ في تحسين التنسيق بين استراتيجيات التنمية الاقتصادية ونواتج النظام التعليمي. ففي المغرب، حيث تمثل الفئة العمرية من ١٥ إلى ٣٤ عاماً أكثر من ثلث السكان، وهي فئة يقارب معدل البطالة لها ضعف المعدل الوطني، قامت الحكومة بدور نشط في ثلاثة برامج تستهدف الشباب: برنامج ''إدماج'' الذي يوفر التدريب للخريجين الشباب لمساعدتهم على إيجاد عمل مطابق لمهاراتهم؛ وبرنامج ''تأهيل'' الذي يمكنهم من استكمال مهاراتهم لكي تتوافق مع متطلبات سوق العمل؛ ويساعد برنامج ''مقاولتي'' الشباب من أصحاب المشاريع في بدء أعمال تجارية جديدة. وخلال الفترة من ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤، أدمج برنامج ''إدماج'' أكثر من ٠٠٠ ٤١٦ باحث عن العمل في سوق العمل، بينما قدم برنامج مقاولتي المساعدة إلى ٠٠٤ ٣١ من أصحاب المشاريع في إنشاء نحو ٦٥٠ ٥ من الشركات الصغيرة التي وفرت ٧٠٨ ١٥ فرصة عمل. وقد أصبحت ثقافة المشاريع الناشئة في مناطق حضرية مثل عمان وبيروت والقاهرة، قطاعاً نامياً في العالم العربي، الأمر الذي يهيئ بيئة تدعم أصحاب المشاريع والمبتكرين الشبان.

١٢٧- وعلى الرغم من أن مشاركة المرأة في العمالة لا تزال منخفضة، فقد حققت تقدماً كبيراً، ولكن التفاوت يزداد حدة بين عمالة الإناث والتحصيل العلمي المتزايد للمرأة. ففي مصر، تعاني نسبة ٤٢ في المائة من خريجات التعليم العالي من البطالة، مقابل ٣٩ في المائة من الخريجين؛ وفي المغرب، يعاني من البطالة ٣٣ في المائة من خريجات التعليم العالي، و١٦ في المائة من الخريجين.

اعتبارات السياسة العامة

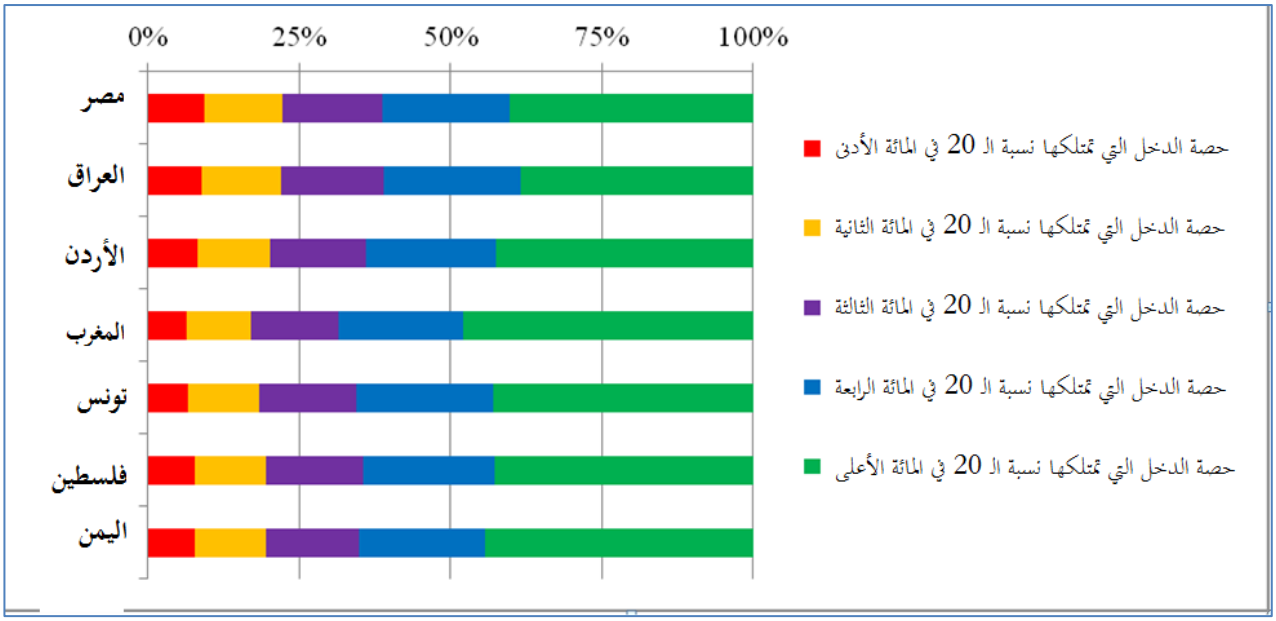
- تعزيز تنويع السياسات الإنمائية الوطنية من أجل معالجة التفاوتات الإقليمية والحضرية وتسخير الإمكانات الاقتصادية للمدن باعتبارها جزءاً من الاقتصادات الوطنية. تشجيع النمو الاقتصادي ذو القاعدة الواسعة والشامل للجميع لفائدة الأعداد السكانية المتنامية بسرعة، وبوجه خاص، الاستفادة من الإمكانات التي يوفرها السكان من الشباب والخريجين الذين تتزايد جودة تحصيلهم العلمي باستمرار.
- تعزيز التنمية الاقتصادية في المدن الثانوية والبلدات الجديدة والممرات الإنمائية من أجل تحقيق مزيد من التوازن للتنمية على الصعيدين الوطني والإقليمي ولتوسيع نطاق المكاسب الاقتصادية لكي تتجاوز المراكز الحضرية الحالية المهيمنة. تعزيز الترابط بين المدن الأساسية والثانوية وضمن المدن. تعزيز النقل المستدام وشبكات التنقل الحضرية.
- تمويل وإدارة الهياكل الأساسية والخدمات الحضرية الأساسية اللازمة لدعم السكان الحاليين ولاستيعاب النمو الحضري المستقبلي.
- معالجة التحدي الكبير المتمثل في البطالة بين الشباب في المنطقة العربية، مع مراعاة ضرورة مواءمة نظم التعليم والتدريب المهني الوطنية مع فرص الانخراط في العمالة المنتجة. تعزيز فرص العمل للمرأة كأولوية من أجل تحقيق المساواة بين الجنسين في المنطقة العربية.
- تعزيز النهج المبتكرة للاستفادة من التحويلات وتعزيز مساهمتها في تحقيق التوسع الحضري الشامل للجميع والمستدام والمرن والآمن في المنطقة العربية.
- الاعتراف بعمليات إعادة البناء التي تسعى إلى تعزيز الاقتصادات الحضرية بوصفها فرصاً لبناء مدن أكثر مرونة وأمناً واستدامة وأفضل استيعاباً للجميع.
- وفي الأجل القصير، تشجيع وتعزيز إنشاء إسكان حضري ميسور التكلفة في المدن القائمة ومعالجة الارتفاعات الحادة في أسعار الأراضي والإيجارات، التي تُقصي الأسر الشابة عن سوق الإسكان وتجبرهم على العيش مع الأقارب أو في الأحياء المكتظة التي تنخفض كلفة السكن فيها، أو في المستوطنات العشوائية.

خامساً – التوسّع الحضري والعدالة الاجتماعية

١٢٨- اعترف المنتدى العربي الرفيع المستوى حول التنمية المستدامة المنعقد في العام ٢٠١٤ بأن كثيراً من البلدان العربية أهملت قضايا المساواة والحماية الاجتماعية في سعيها إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وأظهرت نتائج التقريرين العربيين لعامي ٢٠١٠ و٢٠١٣ والمتعلقين بالأهداف الإنمائية للألفية أن قياسات التفاوت لم تتغير إلا بشكل ضئيل جداً في السنوات العشرين الماضية، حيث أظهر مُعامل جيني مؤشراً قيمته ٣٤,٣ لتسعينات القرن الماضي، و٣٤,٧ للعقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وحققت الأردن وموريتانيا تقدماً في تقليل تفاوت الدخل، بينما سجلت البلدان العربية الأقل نمواً زيادة متوسطة في هذا التفاوت (الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣). وتبدو بشكل واضح مظاهر اللامساواة الاجتماعية والاقتصادية في مدن المنطقة العربية، حيث يتزايد اتساع الفجوة بين القطاعات المختلفة من السكان، مما يقلل فرص الاستفادة بشكل متساو من السكن اللائق والخدمات الأساسية والعمالة المدرة للدخل.

الشكل ١٢

الحصة من الدخل أو الاستهلاك بحسب شريحة الخُمس من السكان لبلدان عربية مختارة (أحدث البيانات المتاحة)



المصدر: World Bank, 2016.

١٢٩- وحققت الدول العربية بعض التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية فيما يتعلق بالحد من الفقر المدقع. ولكن منذ العام ٢٠١٠، ومنذ اندلاع النزاعات التي تلته، ازدادت مستويات الفقر الأخرى (ESCWA, 2014). وبلغ معدل انتشار الفقر استناداً إلى خطوط الفقر الوطنية ٢٢,٧ في المائة في عام ١٩٩٠ وارتفع إلى ٢٣,٤ في المائة في العام ٢٠١٢ (الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، ٢٠١٣). ولذلك تمثل سياسات الحماية الاجتماعية، ولا سيما الأخذ بحد أدنى للحماية الاجتماعية بهدف الحد من الفقر واللامساواة عنصراً حاسماً يتعين النظر فيه عند تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة لهذه المنطقة.

١٣٠- وأظهر انتشار الاضطرابات في السنوات الأخيرة في بعض بلدان المنطقة مدى مساهمة الاستبعاد الاجتماعي في الاضطرابات السياسية. ومع ظهور الأمن كمعيار ذي أولوية لتهيئة اختيار الموقع، تزايدت عمليات العزل المكاني وتوخي التجانس الاجتماعي داخل المدن. وستمثل تجزئة المدن إلى جيوب اقتصادية وعرقية ودينية لا يربطها بخلاف النقل سوى القليل من الصلات، تحدياً رئيسياً في إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع. وفي البيئات الحضرية المعقدة ستختلف الفئات الضعيفة حالاتها المادية والاقتصادية والاجتماعية، على الرغم من أن الفقراء هم من يعانون في الغالب من أوجه الحرمان المتضاعفة. فعلى سبيل المثال، يستقر فقراء المناطق الحضرية في كثير من الأحيان على أراض غير مناسبة لمشاريع التنمية، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة القابلية للتأثر بالصدمات والضغوط المناخية.

١٣١- وتقوم الطبقة الوسطى بدور حاسم في الربط بين الطبقات العليا والدنيا في الهيكل الاجتماعي للمدينة. ويتمثل العامل الحاسم في تحديد الطبقة الوسطى في ملكيتها للأصول الإنتاجية، بما في ذلك الأراضي والأملاك. والحيز المكاني الذي تشغله الطبقة المتوسطة، وظروف سكنها، وإمكانيات حصولها على الوظائف والخدمات وأسلوب حياتها، تشكل جميعها تطلعات السكان الأكثر فقراً، الأمر الذي يساعد بالتالي على تحديد شروط الشمول والإقصاء الاجتماعيين. وتمثل تنمية الطبقة المتوسطة في العالم العربي وفي جميع أنحاء العالم مصدراً هاماً للعمالة الماهرة، وتشكل طبقة المستهلكين ومجموعة أصحاب المشاريع التي توفر قدراً هاماً من الدعم للنمو الاقتصادي والتنمية. ولكن هذا لن يتحقق دون الإدماج والمشاركة الكاملين للمرأة في القوى العاملة، ومثلما أشير فيما سبق، فهذا أيضاً أمر تقيده كثيراً العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية.

١٣٢- وفي بلدان الموطن الأصلي، ولا سيما في المشرق، أدى التوسع الحضري الذي تحركه التحويلات الرسمية وغير الرسمية والذي يستمر بفعل ارتفاع معدلات تكوين الأسر المعيشية وتفشي نقص المساكن، إلى ارتفاع صاروخي في أسعار الأراضي يتجاوز قدرات الكثيرين في الطبقات المتوسطة. وأدى انتشار المستوطنات العشوائية وكثافتها اللاحقة إلى تسارع الفروق الطبقية بينها وازدياد حدتها. وكانت الاستجابة العامة التقليدية منذ منتصف ثمانينات القرن الماضي هي ترقية المناطق الحضرية على نحو يتجنب تشريد السكان، وإعادة تخطيط المربعات السكنية في مواضعها. وهذا يعزز قيمة الأصول التي يمتلكها الفقراء، غير أنه في الأجل الطويل، بعد خمس سنوات أو أكثر من إنجاز المشروع، أدت تحركات السكان الناجمة عن آليات عمل سوق العقارات الخاصة إلى تشريد السكان الأكثر فقراً (سراج الدين، ٢٠١٥).

١٣٣- وتثير هذه الديناميات مسألة ما إذا كانت مشاريع التحسين العامة قادرة على دفع المناطق المتدهورة المنخفضة الدخل نحو التوازن الاجتماعي. وقد حاولت الحكومات تعزيز الإدماج عن طريق تحسين توفر الأراضي والمساكن بتكاليف معقولة، الأمر الذي يمثل عنصراً من عناصر الحق في السكن اللائق، ولكن الافتقار إلى وسائل النقل العامة الميسورة التكلفة لا يزال ينتج العزل والاستبعاد الماديين. ولم يوضع سقف لأسعار الأراضي في المشاريع التي تحظى برعاية الحكومة إلا في مواقع طرفية، حيث تقدم مشاريع معزولة المأوى للفقراء والأشخاص الذين فقدوا منازلهم بسبب الكوارث أو الإخلاء القسري. ولا يكون السكن لائقاً ما لم يتمتع شاغلوه بدرجة من أمن الحيازة تكفل لهم الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقات وغيرها من التهديدات (UN-OHCHR and Habitat, 2009). وقد شجع دعم تكلفة الأراضي الحضرية على تطوير مشاريع تقسيمات رفيعة المستوى في الضواحي، ومنذ ٢٠١٠ تحولت مثل هذه التقسيمات إلى أحياء مسيجة تقوض الهدف الأصلي المتمثل في وضع حوافز للمشاريع التي تؤدي إلى التماسك المادي والاجتماعي.

١٣٤- وفي هذه الأيام يتزايد التنوع الاجتماعي للمدن وتتزايد مساحاتها تشتتاً. وفي العديد من البلدان العربية، يتزايد الإدماج الاجتماعي للمناطق الفرعية في حين يتزايد تجانس فرادى الأحياء من النواحي الاجتماعية والعرقية والدينية. ويتواصل دون انقطاع توجه مماثل في المساكن المنفصلة المخصصة للعمال الأجانب. وتؤدي الاختلافات السائدة بين الجماعات وازدياد العزل المكاني إلى خلق بيئة مواتية للنزاعات، وخطر حدوث مثل هذه النزاعات يجب أن يدفع التنمية الحضرية نحو أنماط أكثر شمولاً وأكثر إنصافاً من الناحية الاجتماعية.

١٣٥- ويتنوع التراث الثقافي الثري للمنطقة من مواقع التراث العالمي الأثرية لليونسكو والأحياء الحضرية التاريخية والطقوس والممارسات التي تشكل جزءاً من الذاكرة الجماعية والهوية للشعب العربي. وعلى الرغم من تدهور الكثير من الأحياء التاريخية وإيوائها للأسر المعيشية المنخفضة الدخل، فهناك بعض منها في تونس وسورية ومصر والمغرب تم إصلاحه وحفظه. وفي سورية والعراق، دمرت أجزاء من هذه الأحياء في الحروب الأهلية التي نشبت مؤخراً، في حين دمرت مواقع هامة ومتاحف رئيسية بسبب النهب والحفريات غير القانونية والإضرار المتعمد. وهناك حاجة ملحة إلى إيقاف عمليات السلب هذه. وينبغي للبلدان المتضررة أن تتخذ تدابير فورية في إطار خطط العمل لمرحلة ما بعد انتهاء النزاع.

١٣٦- وهذه المناطق التاريخية لا تشكل فقط جزءاً من الحياة اليومية للسكان، بل هي أيضاً أصول اقتصادية هامة، تجتذب السياحة التي تمثل عنصراً هاماً في اقتصاد المنطقة وأحد المصادر الرئيسية لتوليد القطع الأجنبي في البلدان غير المنتجة للنفط. ويقوم الاعتراف بالتراث الثقافي المشترك أيضاً بدور رئيسي في تعزيز التماسك الاجتماعي. ويتسم الوعي بالتراث الثقافي المادي وغير المادي وحفظهما بأهمية حاسمة في فهم تاريخ المستوطنات الحضرية وهويتها من أجل المحافظة على النسيج الاجتماعي في ضوء التطورات الجديدة في المناطق الحضرية ولصالح الأجيال المقبلة.

ألف – الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية

١٣٧- شهدت أرجاء المنطقة توسيع نطاق خطط المساعدة الاجتماعية، التي تعرف بأنها تحويلات لا تقوم على الاشتراكات إلى الفئات المعرضة لخطر الفقر أو التي تعيش في الفقر، وذلك استجابة لأزمات مثل أزمة الغذاء العالمية في عام ٢٠٠٧ والأزمات السياسية التي بدأت في عام ٢٠١١ في المنطقة. وبالفعل، شدد التقرير العربي المتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية على ضرورة إيجاد حد أدنى للحماية الاجتماعية يطبق بشكل تدريجي وعلى نحو ميسور الكلفة وشامل للجميع، بوصف ذلك خطوة حاسمة نحو استهداف الفقراء والضعفاء بشكل فعال. ويمكن أن يُعزى قصور العديد من نظم الحماية الاجتماعية في المنطقة إلى عدم وجود بيانات موثوقة ومستكملة عن المجتمعات المحلية الفقيرة والضعيفة والافتقار إلى الحماية التي تستهدف معالجة المشاكل. وفي المتوسط هناك نسبة ١٦ في المائة من شريحة خُمس السكان الأشد فقراً لا تتلقى أي نوع من المساعدة الاجتماعية. وتشمل أدوات الحماية الاجتماعية التي تعمل في المواقع الحضرية من المنطقة الإعانات المالية المطبقة على الغذاء والوقود، والتحويلات النقدية، والقسائم الغذائية، والتغذية المدرسية، والأشغال العامة، ولكثير منها أهداف متعددة الأوجه ونتائج إنمائية محتملة. وقد تتخذ الحماية الاجتماعية أيضاً شكل نظم التأمين الاجتماعي، على الرغم من أن عدداً من التقارير الوطنية الصادرة عن المنطقة يبرز المزايا غير المتكافئة لهذه النظم بالنسبة للنساء العاملات والفئات الضعيفة. وطقوس الزكاة التي تنفذ بشكل غير رسمي، تقوم أيضاً بدور في توزيع الحماية الاجتماعية، وتتم إدارتها من خلال المنظمات الدينية (Devereux, 2015).

١٣٨- وتتسم شبكات الأمان المتعلقة بالغذاء بأهمية خاصة في المنطقة التي تعتمد اعتماداً كبيراً على استيراد الأغذية. ومع تطلعنا إلى العام ٢٠٣٠، يمكن أن يمثل التوسع الحضري والنمو السكاني في المناطق الحضرية أحد الدوافع الرئيسية لانعدام الأمن الغذائي، حيث سيغير أنماط استهلاك الغذاء ومدى تيسر الحصول عليه في المدن، ويزيد من حجم الطلب فيها (World Food Programme and Overseas Development Institute, 2015). ويعتبر الاكتفاء الذاتي في مجال الغذاء هدفاً غير واقعي في هذه المنطقة التي تعاني من شح المياه، وتمثل الإعانات المالية للغذاء عنصراً مهيمناً في الخطط الاجتماعية وخطط الحد من الفقر في معظم البلدان. بيد أن العديد من التقارير الصادرة في السنوات الأخيرة حددت هذه الإعانات بوصفها طريقة مكلفة وغير فعالة لتوفير الأمن الغذائي والحماية الاجتماعية للأسر الفقيرة. وعلاوة على ذلك، فإن الاضطرابات التي تسود المنطقة منذ عام ٢٠١١، والتي ظهرت أساساً في المدن، يمكن أن تعزى إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية وانعدام الأمن الغذائي الناتج عنها، الذي قد يؤدي بدوره إلى ازدياد الاضطرابات المدنية. وستؤدي حالات النزوح والهجرة الكبيرة وزيادة التعرض للصدمات المتعلقة بتغير المناخ إلى تفاقم انعدام الأمن الغذائي في المنطقة. وفي غياب التخطيط وتدابير المرونة، من المرجح أن يزداد الاعتماد على الاستيراد.

باء – المساحات العامة في المدن

١٣٩- على الرغم من أهمية الوظيفة الاجتماعية للمدن والبلدات والمساحات العامة فيها، فهي لا تلقى اهتماماً يذكر من السلطات المحلية والحكومات المركزية بالمقارنة مع البلدان الأخرى ومع العناصر الأخرى من المساحات الحضرية مثل الإسكان والهياكل الأساسية. ويمثل عدم التوافق في أنماط العيش محركاً رئيسياً للتفرقة في الحيزات المكانية، كما يمثل عدم توافق السلوك عاملاً رئيسياً في تفاقم انعدام الثقة الاجتماعية. وقد أسفر ذلك عن ظهور الأماكن شبه الخاصة، التي يتم تقييد الدخول إليها بالرسوم أو القواعد لكي يقتصر على مجموعات معينة من المستخدمين. وهذا التوجه الذي كان حكراً على أماكن الاجتماع الإثنية والدينية وأندية النخبة، يتوسع ليشمل مراكز التسوق وأماكن الترفيه الأمر الذي يمثل تطوراً مثيراً للقلق.

١٤٠- ولا تزال الأسواق وشوارع التسوق المتخصصة والأسواق المفتوحة، وطرق الكورنيش والحدائق العامة والشواطئ توفر الفضاءات التي يمكن أن تختلط فيها مختلف الفئات الاجتماعية وطبقات الدخل. وتقوم المساحات العامة بوظيفة اجتماعية هامة ولكن المتاح منها كثيراً ما يكون محدوداً في المدن العربية (Serageldin, 2015). وتعتبر سهولة ارتياد الأطفال للمساحات الملائمة للأطفال والشباب من الأمور الأساسية لرفاههم ونمائهم. وتفتقر المدن العربية بوجه خاص إلى الأماكن الآمنة التي تتيح لهم ممارسة حقهم في اللعب.[٨] وقد أدت الاضطرابات التي بدأت في عام ٢٠١١ إلى تفاقم التعديات على المساحات العامة والخضراء نتيجة لعدم إنفاذ حمايتها، وبسبب تشريد السكان. ويجب بذل كل جهد ممكن من أجل تحسين هذه المساحات وحفظها.

١٤١- وتعاني الأماكن العامة المفتوحة والمساحات الخضراء في مدن المشرق أيضاً من قيود مشاريع التوسع الحضري السريع والموارد المائية المحدودة التي تمثل إحدى السمات التي تميز البيئة القاحلة في العديد من المدن العربية. وإضافة إلى ذلك، غالباً ما تتركز تلك المساحات في مراكز المدن والأحياء الغنية، مما يؤدي إلى عدم تكافؤ فرص الاستفادة منها. وقد أدت إعادة تأهيل العديد من المراكز التاريخية والمدن العتيقة في المغرب العربي إلى استثمارات كبيرة في الأماكن العامة والمساحات الخضراء. ويتمتع سكان الرباط، على سبيل المثال، بمتوسط قدره ٢٠ متراً مربعاً من المساحات العامة الخضراء لكل فرد من السكان، وحشد محافظ المدينة في عام ٢٠١٤ قرابة ٣٢ مليون درهم (٣,٢ ملايين دولار تقريباً) من أجل الاستثمار في مشاريع المساحات الخضراء (El Aissi, 2014). وأتاحت الموارد المتوفرة لدول الخليج استثمارات كبيرة في الأماكن العامة تركز على التصميم الشامل للجميع والخالي من العوائق.

١٤٢- ومن ناحية أخرى، تقدم المنطقة الحضرية للقاهرة الكبرى، حوالي ٣ أمتار مربعة من المساحات الخضراء لكل فرد من السكان، ويمثل ذلك أحد أدنى المعدلات في العالم (GOPP, 2012). وأوصت منظمة الصحة العالمية بمساحة لا تقل ٩ أمتار مربعة/فرد. ولذلك، فمن أجل كفالة القابلية للسكن، هناك حاجة ملحة إلى إدخال المساحات المفتوحة في النسيج الحضري ذي الكثافة المفرطة، ولا سيما في المستوطنات العشوائية المكتظة التي لا تستفيد مساحات التنقل العامة فيها في كثير من الحالات من تخطيط المساحات الخضراء، وكثيراً ما تتسم أيضاً بالإهمال والعدوانية. وتقر الوزارات والمحافظات ومعظم منظمات المجتمع المدني في مصر بضرورة المساحات المفتوحة، وأدرجت ذلك في السياسات العامة الرامية إلى تحسين بيئة العيش. ولا تزال محافظة الجيزة تحتوي على بعض الحدائق والأراضي، ولكنها لا تخضع لولاية وزارة الزراعة، التي يلزم أن تتعاون مع المحافظة من أجل تحسين الحدائق العامة القائمة التي هي في حاجة ماسة إلى الإصلاح، ومن أجل إنشاء حدائق جديدة.

١٤٣- وتتيح الأراضي الشاغرة وتلك التي لا تستخدم بالقدر الكافي فرصاً لزيادة المساحات المفتوحة في المدن العربية، من أجل تحسين إمكانية العيش في المناطق الحضرية وتعزيز قدر أكبر من التماسك الاجتماعي. وفي الفترة من منتصف القرن العشرين إلى أواخره، اشترت بلدية بيروت فئات مختلفة من الأراضي في المناطق المكتظة، والأراضي الشاغرة المفتوحة، وذلك بهدف إضافة ٣٣ حديقة عامة إلى تلك الموجودة بالفعل في العام ٢٠٠٧، ويبلغ عددها ٢٣ حديقة. وأدت الكثافة السكانية لبيروت وحركة البناء المدفوعة من مستثمري القطاع الخاص في مجال التشييد منذ انتهاء الحرب الأهلية، إلى توفير وصيانة قدر محدود من المساحات الخضراء، وبلغ المتوسط المبلغ عنه لنصيب الفرد من المساحات الخضراء ٠,٨ من الأمتار المربعة (NOW News, 2007).

(٨) وفقاً للمادة ٣١ من اتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)، ''تعترف الدول الأطراف بحق الطفل في الراحة ووقت الفراغ، ومزاولة الألعاب وأنشطة الاستجمام المناسبة لسنه والمشاركة بحرية في الحياة الثقافية وفي الفنون'' (OHCHR, 1989).

١٤٤- واعتمدت حكومة الأردن مشروعاً وطنياً لخضرنة البلديات. ودُشنت في العام ٢٠١٤ مبادرة عمّان الخضراء لعام ٢٠٢٠ بهدف إصلاح المساحات المفتوحة المتاحة وإنشاء مساحات مفتوحة جديدة. ووفقاً لبلدية عمّان الكبرى، تضم المدينة ١٤٥ متنزهاً، وتتألف نسبة ٢,٥ في المائة من منطقة المدينة الكبرى من المساحات الخضراء.

١٤٥- وعلى الرغم من أن الجزائر أحرزت تقدماً ملحوظاً في توفير المساكن اللائقة تقر خطتها الحالية المسماة Schéma National de l' Aménagement du Territoire بتحسين البيئة المعيشية والحفاظ على الأماكن العامة وتمنحها الأولوية باعتبار ذلك خطوة ضرورية صوب القضاء على التفاوت الاجتماعي (الجزائر، ٢٠١٤). وتتيح الجزائر العاصمة، مساحة ٦ أمتار مربعة من المساحات الخضراء لكل فرد من السكان (Wilaya de Ain Temouchent, no date).

١٤٦- ويمثل تأهيل المساحات العامة والخضراء أو إنشاؤها في مدن الخليج العربي عنصراً من عناصر سياسة الدولة لتحسين صلاحية المدن للعيش. فقد تقلصت المساحات المفتوحة في العديد من المدن السعودية، مثل الرياض، التي انخفضت نسبة المساحات الخضراء فيها من ٧٨ متراً مربعاً/فرد في العام ١٩٥٠ إلى ١٦ متراً مربعاً في العام ١٩٩٩ (UN-Habitat, 2012a). وفي جدة، هناك متران مربعان لكل فرد يقيم في المناطق الحضرية، مما يدفع الخطة الاستراتيجية إلى إدراج بند لزيادة المساحات العامة المفتوحة. وتبذل الجهود الحكومية الرامية إلى زيادة المساحات المزروعة في المناطق الريفية أساساً وتهدف إلى تخفيف الظروف المناخية القاسية، ولا سيما بالنظر إلى التنبؤات الحالية لتغير المناخ (المملكة العربية السعودية، ٢٠١٤). وحثت استراتيجية الإدارة البيئية للحكومة القطرية على التحول نحو توسيع المساحات الخضراء في المناطق الحضرية مثل الدوحة من أجل التصدي للتحديات التي يواجهها البلد فيما يتعلق بالاستدامة في ضوء حركة البناء السريعة. ويتميز نهج الحكومة الأساسية لخضرنة الدوحة بإقامة ممرات تحفها الأشجار بدلاً من المتنزهات الكبيرة المفتوحة (قطر، الأمانة العامة للتخطيط الإنمائي، ٢٠١١). ولم يترك الازدهار العمراني الكبير في دبي وأبو ظبي إلا قليلاً من المجال للمساحات الخضراء العامة، التي لم تمثل سوى ٢ في المائة من المناطق الحضرية في دبي في العام ٢٠١٥ (منتدى الثقافة العالمي للمدن، ٢٠١٦). ووفقاً لرؤية أبوظبي للعام ٢٠٣٠، تسعى المدينة إلى إيجاد مساحات عامة نشطة في سياق استراتيجية عالمية للاتصال، وعن طريق إعمار مراع للنقل العام يشجع على التنقل مشياً.

١٤٧- وتتضمن خطة هيكل ولاية الخرطوم (٢٠٠٨-٢٠٣٣) مقترحات لإنشاء متنزهات إقليمية أكبر في المناطق الحرجية الريفية في الولاية، وكذلك تحويل محطة قطار مهجورة إلى متنزه، وترقية سوق أمدرمان وسوق اللفة في منطقة الخرطوم الحضرية. وتمثل هذه المقترحات وسائل مفيدة وعملية للحفاظ على المساحات المفتوحة، واستكمال الجهود الرامية إلى توفير المساحات الخضراء داخل المدينة عن طريق إنشاء المساحات الخضراء في المناطق البينية وعلى الطرق الرئيسية، بما في ذلك كورنيش النيل. وقد نظر استعراض مخطط مدينة جيبوتي أيضاً في إنشاء المساحات العامة في إطار مسعى لتحسين إمكانية الوصول إلى الخدمات في المدينة.

الشكل ١٣

خضرنة المناطق الحضرية في خطة هيكل ولاية الخرطوم

المصدر: وزارة التخطيط والتنمية العمرانية بولاية الخرطوم، ٢٠٠٩.

جيم- دور المرأة في التنمية الحضرية

١٤٨- يعتبر إشراك المرأة وتمكينها أمراً حاسماً في تعزيز المساواة بين الجنسين، وهو مبدأ أساسي من مبادئ حقوق الإنسان. وقد تحقق بعض التقدم نحو زيادة تمثيل المرأة في الأنشطة المدنية والسياسية، في البلدان التي تمر بمراحل انتقال سياسي واقتصادي. وتركز جهود التمكين المبذولة في البلدان العربية التي تتعافى من الاضطرابات الأخيرة وما يرافقها من الانتكاسات الاقتصادية على توسيع دور المرأة في جميع مجالات الحياة الحضرية. وفي جميع أنحاء المنطقة، حدثت تحولات ملحوظة في التقاليد الاجتماعية-الثقافية التي تحد نطاق مشاركة المرأة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

١٤٩- وفي بلدان المشرق، تحصل المرأة بشكل متزايد على الحقوق السياسية منذ ستينيات القرن العشرين، حيث شغلت مناصب وزارية، وانتخبت في البرلمانات والمجالس واللجان الوطنية، ولكن تمثيلها في السلطة القضائية لا يزال محدوداً. وقد تضرر الشباب والنساء بالنزاع الدائر في سورية في مناطق الحرب، وفي أوساط المشردين داخلياً واللاجئين، الذين يتعين استعادة حقوقهم وحفظها وفقاً لاتفاقيات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وعلى الرغم من آثار الحرب والنزاع المستمر، الذي أثر بشكل غير متناسب على تعليم المرأة ومشاركتها في الحياة الاقتصادية والسياسية، وعلى الرغم من استمرار التحديات الاجتماعية والثقافية، فقد شهدت مشاركة المرأة في الأنشطة الاقتصادية الحضرية في العراق زيادة طفيفة (Iraq, 2014).

دال- الإدماج الاجتماعي والاقتصادي

١٥٠- صادقت ١٧ دولة من الدول العربية على اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ووقع عليها أكثر من النصف منذ انعقاد المؤتمر الثاني في عام ١٩٩٦، على الرغم من إبداء التحفظات على توافقها مع قوانين الأسرة أو الشريعة. وفي أحيان كثيرة تؤدي المعايير الثقافية والقوانين العرفية السائدة، وتعقيد تسجيل الأراضي ونقص المعلومات إلى منع المرأة من ممارسة حقوقها المتعلقة بالأراضي. ولا تزال بعض البلدان في المنطقة

العربية تطبق قوانين تحد من تنقل الإناث واستقلالهن ضمن الأسرة المعيشية. وبعض البلدان تشترط الحصول على إذن الذكر من أجل طلب جواز سفر، أو السفر خارج البلد، أو العمل خارج المنزل، أو الموافقة على عقد الزواج (World Bank, 2013b).

١٥١- وقد تأثر استخدام المرأة للمساحات الاجتماعية بخطر تعرضها للعنف الجنسي والتحرش والتخويف في الفضاء العام. وعلى الرغم من عدم توفر البيانات على نطاق واسع، فقد أبرزت بعض الدراسات مدى خطورة هذه المشكلة. فعلى سبيل المثال، أبلغ أكثر من ٩٩,٣ في المائة من الفتيات والنساء المشاركات في الاستقصاء عن التعرض لأحد أشكال التحرش الجنسي خلال حياتهن. ووفقاً لنفس الدراسة، أفادت نسبة ٨٢,٦ في المائة من المجيبات أنهن لا يشعرن بالأمن أو الأمان في الشارع؛ وقد ازدادت النسبة إلى ٨٦,٥ في المائة فيما يتعلق بالسلامة والأمن في وسائط النقل العام (UN Women, 2013). وقد ظهرت بعض مبادرات الدعوة التي يقودها المجتمع المدني لمعالجة هذه المسألة، مثل خريطة التحرش (HarassMap) في مصر (المستخدمة أساساً في منطقة القاهرة والإسكندرية الحضرية الكبرى)، والتي ترسم خريطة لحالات التحرش والاعتداء وتشجع خلق أماكن آمنة للجميع. ويتطلب تخفيف حدة التحرش دعماً من القيادة والتزاماً من مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك المشرعون والشرطة والزعماء الدينيون (UN Women, 2013).

١٥٢- وفي الغالب يكون الوصول إلى المساحات العامة لتعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامة مقيداً بحرية التنقل المحدودة. وفي جميع أنحاء المنطقة العربية، تقيد المعايير الاجتماعية والثقافية حركة المرأة وتنقلها، وتفرض أعباءً لرعاية الأسر المعيشية والتفرقة المهنية، في حين تعوق التفضيلات الشخصية مشاركتها في الحياة العامة. ولا تزال التفرقة المهنية تحدث في بعض بلدان المنطقة، سواء في تحديد أماكن عمل معينة للنساء فقط، أو في تقييد دخول المرأة إلى بعض المهن التي تعتبر خطرة أو تهدد سلامتها أو تضر أخلاقياً بها أو بسمعتها. وتفرض الإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العربية السورية، والكويت، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، واليمن قيوداً على الأعمال التي قد تكون ''ضارة أخلاقياً'' بالمرأة أو التي قد تؤثر على المكانة الاجتماعية للمرأة (World Bank, 2013b). وبالإضافة إلى ذلك، يُفصل كثير من أماكن العمل بحسب النوع الجنساني، بما في ذلك في المملكة العربية السعودية، حيث نفذ عدد من المشاريع الرئيسية لإنشاء مراكز صناعية تحتوي على أماكن عمل مقتصرة على النساء.

١٥٣- وتمثل قدرة المرأة على التنقل في المناطق الحضرية إحدى المشكلات الرئيسية في جميع أنحاء المنطقة العربية. وفي المملكة العربية السعودية، تمنع القواعد المجتمعية المرأة من قيادة السيارة. ويعتبر تحديد عربات مترو للنساء والأطفال حصراً في الإمارات العربية المتحدة ومصر، أحد الوسائل التي تمكن النساء من التنقل بشكل مستقل دون التعرض لخطر التحرش. وتحد هذه القيود من قدرة المرأة العربية على الوصول إلى مراكز العمل والمدارس والجامعات والمؤسسات الثقافية والاجتماعية.

١٥٤- وعلى الرغم من أن المواقف في بلدان مجلس التعاون الخليجي أكثر تحفظاً مما هي عليه في المناطق الفرعية الأخرى، تشهد نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة من النساء زيادة سريعة ولا سيما في وظائف الخدمة المدنية. وعلى الرغم من ازدياد معدلات التعليم، يظهر تفاوت شديد في المهارات بين ما يدرَّس في المعاهد وما يتطلبه القطاع الخاص (اليونسكو، ٢٠١٣). وفي العام ٢٠١٣، كانت نسبة مشاركة الإناث في القوى العاملة هي الأعلى في قطر (٥١ في المائة)، في حين سجلت هذه النسبة أكبر زيادة لها في الإمارات العربية المتحدة (من ٢٥ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٤٧ في المائة في عام ٢٠١٣). ولا تزال بطالة الشباب في المنطقة تمثل مشكلة

حادة وتؤثر بشكل غير متناسب على المرأة: بلغت نسبة البطالة بين النساء في المرحلة العمرية من ١٥ إلى ٢٤ سنة، ٥١ في المائة في العام ٢٠١٣، بالمقارنة مع ٢٣ في المائة من الشباب (UN women, 2015).

١٥٥- وفي المنطقة العربية تظهر أدنى نسبة لحسابات الادخار التي تملكها المرأة الحضرية وتبلغ ٤ في المائة، في حين تتمكن نسبة أقل من ٦ في المائة من المشاريع الرسمية الصغيرة والمتوسطة التي تملكها النساء من الحصول على القروض المصرفية (Souad, 2015). وعلى الرغم من أن معظم بلدان المنطقة العربية لديها قوانين لمكافحة التمييز في مكان العمل وتشريعات تفرض مبدأ الأجر المتساوي عن العمل المتساوي، فمن الصعب إنفاذ هذه القوانين، ولا سيما بالنسبة للأعداد الكبيرة من النساء العاملات في القطاع غير الرسمي (World Bank, 2013b). وتجدر الإشارة إلى أن الحراك الاقتصادي للعاملين في القطاع غير الرسمي وقدرتهم على الانتقال إلى العمل الرسمي تختلف اختلافاً كبيراً حسب المستوى التعليمي والنوع الجنساني، فالرجال المتعلمون في مصر مثلاً ينتقلون بتواتر أكبر من العمل غير الرسمي إلى العمل الرسمي (وهبه، ٢٠٠٩). ولذلك يتعين على السياسات المستقبلية المرتبطة بالعدالة الاقتصادية أن تراعي الطبيعة الجنسانية للاقتصاد غير الرسمي وما يتيحه حالياً من الفرص (أو الحرمان منها).

هاء - الإدماج السياسي للجميع

١٥٦- وضعت حصص قانونية لتشجيع ترشيح المرأة في عدد من البلدان، وكان ذلك أساساً عن طريق التشريعات المتعلقة بالانتخابات. وينص دستور كل من تونس، والصومال، والعراق، والمملكة العربية السعودية على تخصيص حصص الأعضاء في مجالس النواب البرلمانيين فيها (Global Database of Quotas for Women, 2015)، في حين ينص دستور مصر للعام ٢٠١٤، على زيادة تمثيل النساء والشباب في المجالس المحلية (التضامن، ٢٠١٣). وفي الجزائر وليبيا والمغرب، شكلت النائبات نسبة تتراوح بين ٨ و١١ في المائة من نواب المجالس البرلمانية في العام ٢٠١٢ (UN-Habitat, 2012). وأنشئت وزارات مكرسة لقضايا المرأة، ووحدات للقضايا الجنسانية في الوزارات المختلفة، مثل وزارة شؤون المرأة في فلسطين، التي أنشئت في عام ٢٠٠٣ (دولة فلسطين، ٢٠١٤). واستثمرت موريتانيا العملية السياسية الانتقالية في الفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٧ من أجل تحديد حصة ٢٠ في المائة للممثلات في المجالس البلدية، وإصدار توصية بأن تشغل امرأة أحد منصبي نائبي المحافظ لعواصم الولايات (Centre Marocain des Etudes Stratégiques and Konrad Adenauer Stiftung, 2014).

١٥٧- وبالنسبة للحوكمة الحضرية في دول الخليج فهي لا تزال تشرك أساساً المواطنين الذكور، ولكن منذ العام ١٩٩٠ تحقق تقدم كبير في إشراك المرأة. وكانت قطر أول بلد خليجي يسمح للنساء بالترشح للانتخابات البلدية في العام ١٩٩٩، حيث انتخبت أول امرأة في المنطقة كمسؤولة في البلدية في العام ٢٠٠٣ (UN-Habitat, 2012a). وفي عُمان، تم انتخاب النساء أو تعيينهن لأول مرة في مناصب سياسية في العام ٢٠٠٠، وتلا ذلك اقتراع عام في العام ٢٠٠٣ (Al Kitbi, 2008). وفي العام ٢٠٠٢، منح الإصلاح السياسي في البحرين حق التصويت للمرأة؛ وانتخبت أول امرأة لعضوية المجلس البلدي في العام ٢٠١٠ في المحرق (مؤئل الأمم المتحدة، ٢٠١٠). وحصلت المرأة في الكويت على حق التصويت في العام ٢٠٠٥. وبعد الانتخابات الجزئية للمجلس الوطني الاتحادي وهو الهيئة التشريعية للإمارات العربية المتحدة، مثلت النساء ٢٢,٥ في المائة من أعضائه. وفي العام ٢٠١٥، شاركت المرأة في المملكة العربية السعودية لأول مرة في الانتخابات البلدية بوصفها ناخبة ومرشحة في أعقاب قرار اتخذه الملك عبدالله في العام ٢٠١١. وفازت النساء بـ ٢٠ منصباً من أصل ٢٠٠٠ منصب في العام ٢٠١٥ (Amos, 2015).

١٥٨- وبالرغم من الإنجازات التي حققها العالم العربي في زيادة مشاركة المرأة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ولا سيما في المدن، لا تزال المنطقة دون المتوسط العالمي بالنسبة لعدد من المؤشرات المتعلقة بالحقوق والحريات التي تتمتع بها المرأة. ولا تزال الفوارق قائمة بين المناطق الريفية والمستوطنات الحضرية من حيث فرص التأهيل والنتائج المتحققة للمرأة.

واو- تيسير وصول الأشخاص ذوي الإعاقة وإشراكهم

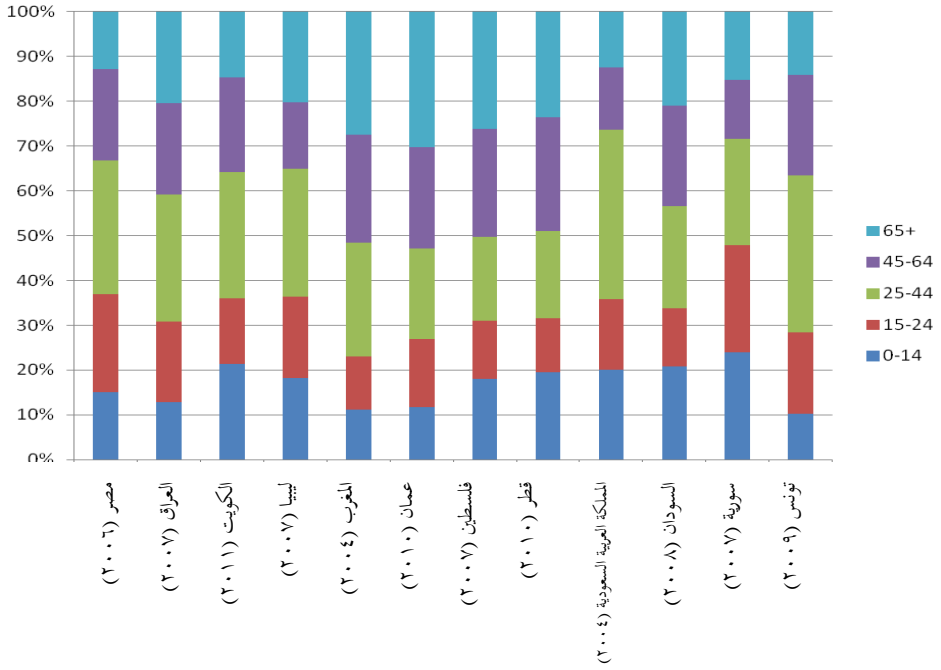
١٥٩- من السياسات الدولية التي تؤثر على التنمية الحضرية منذ الموئل الثاني اعتماد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في العام ٢٠٠٦[٩]. وعلاوة على ذلك، جرى إدراج مبدأ استفادة الجميع بدون استثناء من الخدمات الحضرية في غايات الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة الذي يتناول المدن والمجتمعات المحلية المستدامة. وتتطلب هذه الغايات إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة من حيث تيسير استفادتهم من نظم النقل العام وتصميم الأماكن الخضراء والمساحات العامة بحيث يتيسر استخدامهم لها.

١٦٠- ويصعب تقدير عدد الأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان العربية لأن الكثير من الإحصاءات الوطنية تجمع باستخدام أساليب الإبلاغ الذاتي، وغالباً ما يؤدي الوصم الاجتماعي إلى عدم الإبلاغ. وتظهر البيانات المتاحة أن البلدان العربية تنخفض فيها نسبياً معدلات انتشار الإعاقة بالمقارنة مع المناطق الأخرى، فهي تتراوح بين ٠,٤ و٤,٩ في المائة (الإسكوا وجامعة الدول العربية، ٢٠١٤). ويركز جانب كبير من التقدم في بلدان الخليج على تحسين البيئة للأشخاص ذوي الإعاقة البدنية. وبالإضافة إلى برامج المساعدة الاجتماعية لذوي الدخل المنخفض من الأشخاص ذوي الإعاقة، تركز الكثير من السياسات والأطر المعنية بالإعاقة في العالم العربي على المسنين. ولكن على الرغم من أن معدل انتشار الإعاقة في الفئة العمرية ٦٥ سنة فما فوق هو الأعلى في كل بلد من البلدان التي تتوافر بيانات بشأنها، فالفئات العمرية الأخرى، مثل الأعمار ٢٥-٤٤ سنة، تشكل نسبة كبيرة من مجموع السكان من ذوي الإعاقة.

(٩) تشمل مواد الاتفاقية المتعلقة بوجه خاص بجدول أعمال الموئل والبيئة الحضرية ما يلي: المادة ٩ المتعلقة بإمكانية الوصول إلى البيئة المادية، بما في ذلك المباني والطرق ووسائل النقل، وتكنولوجيا ونظم المعلومات والاتصال، وغيرها من المرافق؛ والمادة ١٢ بشأن الاعتراف بالأشخاص ذوي الإعاقة على قدم المساواة مع آخرين أمام القانون، بما في ذلك في الشؤون المتعلقة بالأراضي والمعاملات المالية؛ والمادة ١٩، التي تكفل حرية التنقل واختيار مكان الإقامة؛ والمادة ١٩ التي تنص على الإدماج والمشاركة في المجتمع والمادة ٢٨، التي تكفل مستوى المعيشة اللائق والحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحصول على الخدمات الأساسية والإسكان العام.

الشكل ١٤

التوزيع العمري للأشخاص ذوي الإعاقة (النسبة المئوية)



المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وجامعة الدول العربية، ٢٠١٤.

١٦١- ولا يوجد اختلاف يذكر في معدل انتشار الإعاقة بين الرجال والنساء، على الرغم من أن الفئات العمرية الشابة يرجح أن تشمل عدداً أكبر من الذكور ذوي الإعاقة نتيجة للنزاعات في سورية، والصومال، والعراق، وليبيا، واليمن.

١٦٢- ولا يزال الأشخاص ذوو الإعاقة في المنطقة العربية يواجهون العوائق في الدخول إلى سوق العمل والمؤسسات التعليمية، كما يتضح من البيانات المتاحة عن بلدان مختارة. وفي الأردن، وعُمان، ومصر، على سبيل المثال، يقارب معدل العمالة للأشخاص ذوي الإعاقة نصف نظيره لدى مجمل السكان. أما التفاوت في التعليم فهو أكبر من ذلك في كثير من البلدان، حيث تتراوح معدلات الأمية لدى ذوي الإعاقة بين ضعف معدل أمية عامة السكان المسجل في مصر (٦١,٣ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة أميون، بالمقارنة مع نسبة ٢٩,٦ في المائة من مجموع السكان)، إلى معدلات أمية تصل إلى ستة أو سبعة أضعاف قيمتها لعامة السكان في فلسطين وقطر على التوالي (الإسكوا وجامعة الدول العربية، ٢٠١٤).

١٦٣- وتلبي الحكومات احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة في المنطقة عن طريق وزارات الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية. ولكن تسود المنطقة ثغرات في الخدمات التي يقدمها القطاع العام فيما يتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، وتسد هذه الثغرات في الغالب المنظمات غير الحكومية، ومنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة، والمؤسسات والجهات المانحة الدولية. وتقوم المنظمات الأهلية بدور هام في البرامج المخصصة للأشخاص ذوي الإعاقة في المدن الفلسطينية، ولا سيما في مجال التوعية المجتمعية لتجنب الوصم والتمييز.

١٦٤- وكانت مسألة إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة واضحة بشكل خاص في جهود إعادة الإعمار، مثل تلك التي نفذت في بيروت في أعقاب الحرب الأهلية. وفي منتصف عقد التسعينيات من القرن الماضي، وضعت وزارة الشؤون الاجتماعية واللجنة الوطنية للمعوقين، والشركة اللبنانية لتنمية وإعمار منطقة

وسط بيروت (سوليدير)، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، دليلاً لتصميم بيئة خالية من العوائق بهدف التأثير على إعمار منطقة وسط بيروت على نحو يراعي الجميع. ويحدد الدليل المعايير التقنية ومتطلبات التصميم للهياكل الأساسية والمباني الجديدة ولتجديد ما دُمر من الهياكل الأساسية والمباني وغيرها من المساحات العامة (SOLIDERE and ESCWA, 1998). وتشمل الصعوبات التي واجهها التنفيذ في لبنان الأخذ بمركزية النهج، الأمر الذي يحد من دور السلطات المحلية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة، والتأخر في وضع الأطر القانونية لدعم تطبيق المعايير والموارد والقدرات المحلية من أجل تكرار وتطبيق التوصيات الواردة في الدليل الوطني (Samad, 2010).

١٦٥- ومنذ التصديق على الاتفاقية، بذل العديد من البلدان العربية جهوداً كبيرة من أجل اعتماد وإصلاح التشريعات الرامية إلى حماية وتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ففي الأردن، كان إنشاء المجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين، وقيامه بوضع الاستراتيجية الوطنية للأشخاص ذوي الإعاقة للفترة ٢٠١٠-٢٠١٥، من الخطوات الهامة نحو تنفيذ الاتفاقية وبناء مدن أكثر شمولاً للجميع. ويؤكد تقرير العراق الوطني المقدم إلى الموئل الثالث[١٠] على الالتزام في سياق الرؤية الوطنية بالحصول على المعلومات عن الأشخاص ذوي الإعاقة لإتاحة توسيع الخدمات المقدمة لهم على نحو فعّال. وفي بلدان المغرب العربي، يقوم المغرب بتنفيذ مشروع في مراكش بتمويل من البنك الدولي من أجل إدماج إمكانية الوصول للأشخاص محدودي الحركة في الهياكل الأساسية للنقل الحضري.

١٦٦- وتعتبر بلدان مجلس التعاون الخليجي من أكثر بلدان المنطقة تقدماً من حيث سن التشريعات التي تشجع التصميم المراعي للجميع في تشييد المساحات العامة وتخطيطها. ففي أبوظبي، يقدم القطاعان العام والخاص مجموعة متنوعة من الخدمات والبرامج والمبادرات لدعم الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث يوجد ١٧ مركزاً عاماً و٢٥ مركزاً خاصاً لدعم الأطفال ذوي الإعاقة، وتتاح أيضاً تصاريح للاستفادة من النقل العام مجاناً، وحافلات عامة يمكن الصعود إليها بالكرسي المتحرك، وخدمات الطوارئ والتدريبات المهنية المخصصة (Abu Dhabi e-Government, 2016). وفي عُمان، ترصد اللجنة الوطنية لخدمات المعاقين والسلطات المحلية إمكانية الوصول في البيئة المعمورة والامتثال للنُظم القانونية المتعلقة بإمكانية الوصول (Abdel Samed, 2010). وتسعى دبي إلى أن تصبح مدينة مراعية لمسائل الإعاقة بحلول العام ٢٠٢٠.

١٦٧- وتهدد النزاعات المسلحة الناشبة في عدد من البلدان العربية الأعداد المتاحة حالياً من المساكن التي يتيسر وصول ذوي الإعاقة إليها، وقد تؤدي النزاعات أيضاً إلى ارتفاع عدد حالات الإعاقة بين المدنيين والمقاتلين نتيجة للإصابات التي تحدث في مناطق الحرب وكذلك بسبب الهجمات الإرهابية وازدياد حالات الصدمة النفسية. وبينما تخرج سورية والعراق وليبيا واليمن من النزاع، وتعمل على وضع سياسات الإسكان التي تنظر في إعادة توطين المشردين داخلياً، ستحتاج جهود بناء المساكن وإعادة الإعمار إلى تطبيق مبادئ التصميم المراعي للجميع من أجل كفالة حق الأشخاص ذوي الإعاقة في السكن الملائم. وتتولى البلديات في العديد من الدول العربية مسؤولية إصدار تصاريح البناء وتنفيذ مشاريع الأشغال العامة وتقوم بالتالي بدور رئيسي في إنفاذ تطبيق القواعد ومبادئ التصميم المراعية للجميع.

(١٠) https://www2.habitat3.org/bitcache/10c298450ab4da3e6e85587e0673b167ac0cd902?vid=567125&disposition=inline&op=view.

زاي – اعتبارات السياسة العامة

- التنمية الحضرية المباشرة من أجل أنماط أكثر شمولاً تتسم بقدر أكبر من الإنصاف الاجتماعي للتغلب على أشكال الاستبعاد المتعددة، بما في ذلك تساوي فرص الحصول على الخدمات الملائمة في مجال السكن والخدمات الحضرية الأساسية وفرص كسب العيش للجميع. استهداف إعادة إعمار البيئات الخارجة من النزاع والمناطق الحضرية على نحو أكثر شمولاً ومرونة.
- الإصلاح في مجال الإسكان وديناميات الأراضي في المنطقة العربية من أجل معالجة المظاهر المادية للتفاوت الاجتماعي، وعوائق الحصول على السكن اللائق، وتشتت المساحات الحضرية، والأحياء المسيجة. تصميم المدن وتطويرها وإدارتها على نحو يعزز الإنتاجية، والإشراك والمشاركة في الحياة المدنية، وينمي التعايش السلمي ويشجع الحوار بين سكان المناطق الحضرية.
- ومن حق المواطنين أن تتوفر لهم المساحات العامة، التي ينبغي التخطيط على نحو يكفل الوصول إليها بشكل كاف ومنصف للمقيمين، بغض النظر عن حالاتهم. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يتم تصميم وتطوير وصيانة هذه المساحات على نحو يعزز المشاركة المدنية، وينمي التعايش السلمي، ويشجع الحوار بين سكان المناطق الحضرية، ويتوافق مع الأهداف الأخرى للسياسات العامة مثل الصحة والنقل والتنقل.
- الحفاظ على التراث الحضري والثقافي باعتباره ثروة ووسيلة للمحافظة على تماسك النسيج الاجتماعي والهوية الثقافية والسلامة والأمن.
- وضع حدود دنيا للحماية الاجتماعية تكون تدريجية وميسورة التكلفة وتشمل الجميع باعتبار ذلك خطوة حاسمة نحو الاستهداف الفعال للفئات الفقيرة والضعيفة. الشروع في إصلاحات مؤسسية وسياسية واسعة النطاق من أجل اعتماد نهج قائم على الحقوق في الحماية الاجتماعية، يربط التخفيف من حدة الفقر بدعم سوق العمل وزيادة فرص الحصول على الخدمات الأساسية.
- كفالة الأمن الغذائي والتخطيط لتدابير القدرة على الصمود من أجل توفير تغطية الحماية الاجتماعية للفئات الأكثر ضعفاً، في ضوء تقلص الموارد والكثير من حالات الانتكاس الاقتصادي التي رسختها النزاعات.
- تعزيز مشاركة المرأة وإزالة العوائق من أجل ضمان تكافؤ فرص حصول المرأة على الخدمات والفرص والمناصب القيادية على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. وهناك أيضاً حاجة ملحة إلى معالجة حالات الانتهاك والعنف والتحرش الجنسيين التي تتعرض لها النساء والفتيات في المساحات العامة.

١٦٨- ويمثل تعزيز النهج القائم على الحقوق في مسائل الإعاقة عنصراً أساسياً لكفالة استفادة الأشخاص ذوي الإعاقة من حصتهم العادلة في الخدمات والنقل والمساحات العامة وفرص العمل في المدينة ومشاركتهم على قدم المساواة مع غيرهم في الإدارة الحضرية.

سادساً – التوسع الحضري والبيئة

ألف – تغير المناخ

١– الاتجاهات والآثار

١٦٩- تشير اتجاهات تغير المناخ في المنطقة العربية إلى انخفاض ملحوظ في سقوط الأمطار وازدياد موجات الحر والجفاف التي تتفاوت في حدتها. ويشير أحدث تقرير أصدرته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى المدى الذي ستتأثر به المنطقة العربية من تغير المناخ بحلول العام ٢٠٥٠. فمن المتوقع أن ترتفع درجات الحرارة

بمقدار ١,٥ إلى ٢ درجة مئوية فوق المستويات المسجلة ما قبل المرحلة الصناعية، مما يؤدي إلى انخفاض التهطال، وإلى ازدياد تواتر شدة الجفاف وحوادث الأمطار الغزيرة والفيضانات. ومن المتوقع أن يرتفع مستوى سطح البحر بين ٠,١ إلى ٠,٣ متراً، حسب المواقع الساحلية (IPCC, 2013). ولن تتأثر المناطق الفرعية بشكل متساو بهذه الاتجاهات لأنها تقع في مناطق مناخية مختلفة.

١٧٠- وسيؤدي الازدياد المرافق لحوادث الظواهر الجوية البالغة الشدة إلى حدوث الفيضانات المفاجئة، مما يسفر عن الإصابات والتشريد وإلحاق الأضرار بالممتلكات العامة والخاصة. وقد يحدث خلل شديد في الهياكل الأساسية، بانجراف قطاعات من الطرق، ولا سيما غير المعبدة منها. وتتعرض المناطق الجبلية القاحلة داخل المنطقة لهذه العواصف، بما في ذلك أجزاء من الأردن وسورية وإقليم كردستان العراق، ومصر في المنطقة التي يضيق فيها الوادي في سيناء، وفي غرب المملكة العربية السعودية، ولا سيما عسير، وغير ذلك من المواقع التي تتضافر فيها التضاريس والرياح الموسمية والحرارة والرطوبة مما يؤدي إلى تشكل العواصف (World Bank, 2014a).

١٧١- وتتمتع المنطقة العربية بمناطق ساحلية واسعة مطلة على البحر الأبيض المتوسط والبحر الأحمر والخليج العربي، والمحيطين الأطلسي والهندي، وتعيش نسبة كبيرة من السكان في المدن الساحلية ذات الكثافة السكانية العالية. وفي ست من الدول العربية، هي البحرين وجزر القمر وجيبوتي وفلسطين والكويت ولبنان، تعيش نسبة ١٠٠ في المائة من السكان ضمن نطاق ١٠٠ كيلومتر من الساحل (المنتدى العربي للبيئة والتنمية (AFED 2008). وتركز التوسع الحضري والتنمية الاجتماعية – الاقتصادية في المناطق الساحلية يجعل المنطقة العربية من مناطق العالم الأكثر تعرضاً للضرر من آثار ارتفاع مستوى سطح البحر، حيث تطال التأثيرات الإنتاجية الزراعية، وفقداناً لجزء كبير من المناطق الساحلية المنخفضة وتهدد المجتمعات الساحلية[١١]. ويقع عدد لا يقل عن ٢٠ مدينة من المدن العربية التي يسكنها أكثر من مليون نسمة في المناطق الساحلية[١٢].

١٧٢- ويتوقع أن يؤدي ارتفاع مستوى سطح البحر في منطقة البحر الأبيض المتوسط إلى تسرب المياه المالحة إلى الأراضي الزراعية ذات الإنتاجية العالية في دلتا النيل في مصر، حيث سيعيق ارتفاع منسوب المياه الجوفية عمليات التصريف؛ وهناك شواغل أكثر إلحاحاً من المساحات التي يحتمل فقدانها بسبب الفيضانات والتي لا يوجد مقياس دقيق لها. وتقدر الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ المعدل الأعلى لارتفاع مستوى سطح البحر للفترة من ١٩٩٣ إلى ٢٠١٠، بما يتراوح بين ٢,٨ و٣,٦ مم/سنة، وينبغي تقييم أثره بالاقتران مع القوى التكتونية التي تسبب انخساف جزء من الساحل وتقبب أجزاء أخرى، فضلاً عن فقدان التغذية بالرواسب التي يحملها النيل منذ بناء السد العالي في أسوان. والتضاريس المسطحة تستتبع فيضانات أضخم في حين بدأ تآكل المراوح الرسوبية الطمية عند مصبي فرعي النيل في دمياط ورشيد في تغيير شكل السواحل.

١٧٣- وتنتج أهم تأثيرات تغير المناخ على المناطق الساحلية في منطقة المغرب العربي عن تحول أنماط الرياح الغربية، التي يتوقع أن تسبب انخفاض التهطال بنسبة ١٢ في المائة بحلول العام ٢٠٣٠، مع ترافق ذلك بانخفاض نسبته ١٠ في المائة في الإنتاج الزراعي والرعوي (UN-Habitat, 2012a) وفي المغرب عملت وزارة الشؤون العامة والحوكمة في شراكة مع البنك الدولي على جمع البيانات ووضع النماذج للظواهر المناخية المختلفة. وأوصت الدراسة بإنشاء مكتب وطني لإدارة المخاطر لأجل تنسيق الإجراءات التي تتخذها الوزارات والسلطات المحلية

(١١) وفقاً لتقرير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (٢٠١٣)، يتوقع أن نسبة ٧٠ في المائة من السواحل ''ستشهد تغيراً في مستوى سطح البحر يقع ضمن نسبة ٢٠ في المائة من تغير متوسط مستوى سطح البحر على الصعيد العالمي''.

(١٢) الصفحة الشبكية: http://citypopulation.net/world/Agglomerations.html (تم الاطلاع عليها يوم ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٦).

والجهات الفاعلة الأخرى (Morocco, Ministry of Urban and Regional Planning, 2015). والبحر المتوسط مقيَّد وأجرد السواحل على نحو لا يسمح للعواصف العنيفة المصحوبة بارتفاع منسوب المياه بالتفاقم إلى القوة المدمرة، غير أن تطوير المنتجعات وتزويدها بهياكل كواسر الأمواج على طول الساحل يعمل على تحويل التيارات الطبيعية الحاملة للرمال والمتدفقة من الغرب نحو الشرق، فيدفعها نحو عرض البحر، الأمر الذي يؤدي إلى تحات الشاطئ، وانعدام خلجان الرحض، وتكاثر الطحالب، والتلوث، وتدمير البيئة البحرية الساحلية في مصر وليبيا وتونس. والحجم الكبير للتنمية الحضرية في تونس على طول الساحل، والموقع الذي تشغله مدنها الرئيسية، وأنشطتها الاقتصادية الحالية والمخطط لها، بما في ذلك السياحة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يجعلها أكثر البلدان تعرضاً لآثار ارتفاع مستوى سطح البحر في جنوب البحر الأبيض المتوسط بعد مصر. وسيتأثر إنتاجها الزراعي أيضاً بتحول المناخ نحو الجفاف وبتسرب المياه المالحة.

١٧٤- ومع استمرار الاحتلال، والنزاعات الدائرة في سورية والعراق وغيرهما من البلدان العربية، من المتوقع أن تتعرض تلك البلدان لتدهور بيئي يتجاوز أثر تغير المناخ وحده. فالسكان الذين يعانون فترات طويلة من العنف لن يهتموا بأي شيء غير بقائهم وسلامتهم. ولكن منذ عام ٢٠١١، أنشأ العراق ١٠ محطات لرصد أنماط الطقس. وفي سورية، تستخدم بالكامل موارد المياه السطحية في الجزء الغربي من البلد حيث تتركز المراكز الحضرية والأنشطة الاقتصادية والأراضي الزراعية الأكثر إنتاجاً، ويتم سحب المياه الجوفية على نحو مفرط. وفي العام ٢٠٠٨، وضعت خطط للاستفادة من حصة البلد في نهر دجلة من أجل ري الأراضي الزراعية في المقاطعات الشرقية، التي تعاني فيها الزراعة البعلية وبالتالي الأمن الغذائي من ضغط حاد بسبب عدم الموثوقية والانخفاض الكبير في معدل التهطال.

١٧٥- وتحدث الهجرة المدفوعة بيئياً أساساً ضمن البلدان، وكثيراً ما يكون ذلك من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية. ويمثل التنقل في العادة استراتيجية تكيّف لتجنب الأخطار وتنويع الإيرادات، ولكن كثيراً ما تكون أفقر الفئات وأضعفها غير قادرة على الانتقال. ولكن المدن نفسها تتحول على نحو متزايد إلى مواقع للمخاطر والأخطار البيئية، بما في ذلك تلك المتعلقة بتغير المناخ (IOM, 2014). وفي العراق، هاجر أكثر من ٦٠ ٠٠٠ من المزارعين الفقراء الذين تضررت مصادر معيشتهم من الجفاف في العامين ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ إلى المناطق الحضرية (World Bank, 2014a) وحدثت تحركات هجرة مماثلة في الأردن.

١٧٦- وفي منطقة الساحل في موريتانيا، أدت كل موجة رئيسية من موجات الجفاف إلى حركة هجرة نحو المدن، حيث انتقلت الأسر البدوية بأعداد تبلغ مئات الآلاف إلى نواكشوط ونواذيبو التي تحفر فيها آبار أعمق تصل إلى مستويات المياه الجوفية. وارتفع عدد سكان نواكشوط من ٤٠ ٠٠٠ إلى أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ بين عامي ١٩٧٠ و٢٠٠٠. وعلى الرغم من أن السلطات المركزية والمحلية تعمل مع الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية على تقديم إمدادات المياه إلى المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية، فقد غير تطوير الموانئ الساحلية تدفق التيارات الساحلية، الأمر الذي أدى إلى قدر كبير من التحات على طول الساحل الجنوبي للمدينة وصل في بعض السنوات إلى ٢٥ متراً (Abu-Ata, 2015). وهناك قطاعات كبيرة من المدينة يقل ارتفاعها عن مستوى سطح البحر، مما يزيد من تسرب المياه المالحة إلى تربتها المسامية، ويجعلها عرضة للتضرر من ارتفاع مستويات سطح البحر في جنوب المحيط الأطلسي.

١٧٧- وفي السودان، تحركت المناطق الصحراوية وشبه الصحراوية مسافات تتراوح بين ٥٠ و٢٠٠ كيلومتراً منذ عام ١٩٣٠، ويتوقع أن تواصل التحرك جنوباً، مما يهدد ٢٥ في المائة من الأراضي الزراعية في البلد ويقلل من إنتاج الأغذية بنسبة ٢٠ في المائة (UN-Habitat, 2012a) ونتج عن فترات الجفاف الطويلة تحركات هجرة

ضخمة إلى المدن الواقعة على مجرى النيل. ونما عدد سكان الخرطوم نتيجة لسعي المهاجرين والمشردين داخلياً من النزاعات الدائرة في إقليم دارفور إلى تأمين بقائهم وسلامتهم في العاصمة والمدن الرئيسية الأخرى في منطقة دارفور. وفي العام ٢٠٠٩، ووفقاً للإحصاءات الرسمية، استضافت الخرطوم الكبرى ما يفوق ٦٠٠ ٠٠٠ من المشردين داخلياً، بالإضافة إلى ١,٥ مليون من المشردين داخلياً المندمجين في المجتمعات المحلية (Humanitarian Policy Group, 2011). وعلاوة على ذلك، يعتبر الفقراء الذين يعيشون في المستوطنات العشوائية أو الذين استقروا في المناطق المنخفضة من العاصمة، من الفئات الأكثر عرضة للصدمات والضغوط المناخية. وفي العام ٢٠٠٩، أثرت الفيضانات على ٢٩١ ٢٢ منزلاً، تقع في المقام الأول في المستوطنات الحضرية العشوائية في الخرطوم، وألحقت أضراراً خطيرة بنظم المياه والصرف الصحي (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2013).

١٧٨- وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، يتوقع أن تتزايد موجات الحرارة والفيضانات المفاجئة والعواصف الرملية، وتترافق مع كل منها أعباؤها الخاصة في مجالات الاقتصاد والصحة البشرية. وقد تؤدي الأرقام القياسية الجديدة لدرجات الحرارة القصوى إلى الحد من إنتاجية العمل في القطاعات الحساسة، وبخاصة تلك التي تتسم بكثافة العمالة اليدوية. تتراوح نسبة القوى العاملة التي يتوقع أن تتأثر بصفة خاصة خلال الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠٣٠ ما بين ١٠ و٢٠ في المائة، بل قد تصل إلى ٤٠ في المائة في بعض البلدان العربية (World Food Programme Expert Group Meeting, 2016). وستتأثر ظروف العمل للعمال المغتربين اليدوين بارتفاع درجات الحرارة في الخليج.

١٧٩- ويشهد اليمن ظواهر مختلفة للتقلبات المناخية الشديدة. فهو يعاني من أشد حالات نقص المياه في المنطقة العربية، وتقدر كميات موارد المياه المتجددة فيه بحوالي ٨٦ متراً مكعباً للفرد (Al Horazi, 2014). وقد أثرت ندرة المياه تأثيراً كبيراً على الزراعة، فحفزت هجرة الأشخاص الذين تضررت أسباب معيشتهم إلى المدن وجعلت اليمن من البلدان الأكثر تعرضاً لانعدام الأمن الغذائي في العالم[١٣]. ويتفاقم أثر الفيضانات المفاجئة الناجمة عن الأمطار القصيرة الشديدة الغزارة بسبب تعبيد وتوجيه مجاري الأنهار الجافة. وكان فيضان العام ٢٠٠٨ مدمراً بصفة خاصة، وأدى إلى خسارة نحو ٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد (Leister, 2015).

٢ - التكيف وقدرة المناطق الحضرية على الصمود

١٨٠- يقدر البنك الدولي أن تغير المناخ في المنطقة العربية سيعرض أعداداً تتراوح بين ٨٠ و١٠٠ مليون شخصاً من السكان إلى الضغوط المتعلقة بالمياه، وما بين ٦ ملايين و٢٥ مليون شخص للفيضانات الساحلية في العام ٢٠٢٥. وتميل استجابات التصدي لتغير المناخ في المنطقة إلى أن تكون عمليات معالجة لحالات الطوارئ، لا جزءاً من استراتيجية تكيف تبني القدرة على الصمود. وتشهد أبحاث تغير المناخ والتوقعات المتعلقة بآثاره على البلدان تحسناً ولكنها لم تكتسب بعد الاهتمام الذي تستحقه. وتعتبر قابلية التضرر على الصعيد الاجتماعي-الاقتصادي أمراً هاماً أيضاً، ويتعرض فقراء الريف والمشردون داخلياً بوجه خاص لمخاطر الصدمات والضغوط المناخية، وللأضرار الناجمة عنها (World Bank, 2014a).

١٨١- وعلى الرغم من أن خطط التنمية في جميع البلدان العربية تغطي الإنتاج الزراعي والرعوي، لا يتصدى سوى القليل منها لتغير المناخ والشواغل البيئية بشكل محدد. ويُسعى إلى حماية الأراضي الزراعية لأسباب مختلفة.

(١٣) جاءت اليمن في المرتبة ٩٠ من أصل ١٠٩ بلدان في مؤشر الأمن الغذائي العالمي للعام ٢٠١٥ الصادر عن وحدة البحوث الاقتصادية التابعة لمجلة ذي إيكونوميست.

فالسودان يركز على صادرات المحاصيل والجلود، في حين تركز مصر على الأمن الغذائي. ويذكر الأردن إمكانيات استيعابه لثاني أكسيد الكربون، في حين يركز المغرب على إدارة الأحداث المناخية المدمرة التي تتلف المحاصيل (World Bank, 2014a) وللحفاظ على الأراضي الزراعية بهدف تحقيق إمكاناتها في تخفيف الآثار البيئية، يجب ترشيد استخدام الأسمدة لتفادي الآثار الضارة من تصريفها في مجاري المياه، وتلويثها للأنهار وتشكيلها ''المناطق الميتة'' في البحيرات والخلجان والسواحل الواقعة عند مصبات الأنهار.

١٨٢- ويتولى مسؤولية معالجة قضايا تغير المناخ على الصعيد الوطني في السودان المجلس الأعلى للبيئة والموارد الطبيعية. وكذلك فقد شكلت ولاية الخرطوم مجلس البيئة الخاص بها. وفي أعقاب الفيضانات الشديدة التي حدثت في العام ٢٠١٣، نفذت ولاية الخرطوم عدداً من تدابير المعالجة، مثل تثبيت ضفاف الأنهار، وإصلاح الجدران الواقية، ونقل قاطني مواقع السكن العشوائي بعيداً عن المناطق المعرضة للفيضانات، وتشجيع استخدام مواد البناء المعمِّرة في بناء المنازل الجديدة.

١٨٣- وتعوق الظروف الفريدة التي تعيشها فلسطين قدرة البلد على تنفيذ الاستراتيجية الفلسطينية للتكيف مع تغير المناخ الفلسطينية، التي انتهى وضعها في العام ٢٠١٠. ويتوقع أن هذه العوائق ستواصل تقييد بناء القدرة على الصمود والتكيف.

١٨٤- وتعد مصر بين البلدان العشرة الأكثر تعرضاً للضرر من تغير المناخ بسبب تركز السكان والأنشطة الاقتصادية في وادي النيل وفي المناطق المنخفضة من دلتا النيل. والشاغلان الرئيسيان في هذا الصدد هما نقص المياه وارتفاع مستوى سطح البحر. وتستخدم مصر طبقات مياه جوفية على أعماق مختلفة في هضبة الصحراء الغربية، كما تستفيد من منشآت التحلية لإمداد المشروعات العمرانية على سواحلها، ولا سيما في محافظتي البحر الأحمر وسيناء. وقد أتاحت التكنولوجيا الحديثة اكتشاف خزانات جوفية ستتمكن من إمداد توسع الزراعة في المناطق الصحراوية غرب الوادي الأوسط والدلتا، لكن نصيب مصر من مياه النيل لا يكفي لإمداد نموها السكاني المتوقع.

١٨٥- وتعد تونس البلد الوحيد في المنطقة والبلد الثالث على مستوى العالم، بعد إكوادور والجمهورية الدومينيكية، الذي يدرج إشارة إلى تغير المناخ في الدستور الذي اعتُمد في العام ٢٠١٤. وينص الفصل المعني من الدستور التونسي على أن ''تضمن الدولة الحق في بيئة سليمة ومتوازنة والمساهمة في سلامة المناخ'' (Paramaguru, 2014). ويعمل في جوهره على تمكين الكيانات العامة والخاصة من المشاركة في الأنشطة التي تعزز ''البيئة السليمة''.

١٨٦- وباستثناء عُمان والمملكة العربية السعودية، تعتبر جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي مقيدة جغرافياً وتعين عليها مواجهة الارتفاع الكبير في الطلب على مشاريع التنمية الحضرية الكبيرة. وقد جرى استيعاب هذا التوسع عن طريق ردم المناطق البحرية والمستنقعات المالحة والمسطحات. وتعيش الآن نسبة متزايدة من السكان في الأراضي المنخفضة، وبذلك لا يبقى إلا القليل من المعالم والموائل الطبيعية التي يمكنها استيعاب مياه الفيضانات والعواصف. وفي الإمارات العربية المتحدة، تعيش نسبة تقدر بـ ٨٥ في المائة من السكان على ارتفاع بضعة أمتار فوق سطح البحر (UN-Habitat, 2012a) وفي العام ٢٠٠٩، حثت التوقعات التي أصدرتها هيئة البيئة في أبوظبي لآثار ارتفاع مستوى سطح البحر على الاعتراف بضرورة وضع خطة متكاملة لإدارة المناطق الساحلية. وفي البحرين، قال المجلس الأعلى للبيئة أنه استناداً إلى توقعات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، ستنغمر نسبة ٥ إلى ١١ في المائة من مساحة البلد نتيجة لارتفاع مستويات سطح البحر (UN-Habitat,

2012a) وسيتم إنشاء حواجز الفيضانات من أجل حماية الأراضي من ارتفاع سطح البحر بما يصل إلى ٦٠ سنتيمتراً بحلول العام ٢١٠٠. واشترطت لجنة وطنية لمواجهة الكوارث أن يتم تصميم جميع المشاريع الجديدة بحيث تتحمل هذا القدر من ارتفاع مستوى سطح البحر.

١٨٧- ويثير القلق بنفس الدرجة أيضاً تغير أنماط التيارات البحرية، التي يتوقع أن تتسبب في زيادة تواتر العواصف الشديدة. ولا تزال أحداث الزوابع والأعاصير تعتبر نادرة، على الرغم من أن إعصار شابالا طال اليمن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥. وفي غياب إدارة تقوم بعملها على نحو فعال، لم تكن المنطقة مستعدة للتصدي لتلك الكارثة. وتعتبر عُمان أيضاً أكثر عرضة للعواصف التي تنشأ في المحيط الهندي وبحر العرب، ويعيش ٥٠ في المائة من سكانها على طول الساحل في مسقط ومنطقة الباطنة (UN-Habitat, 2012). وفي العام ٢٠٠٧، أظهر إعصار جونو مدى قابلية البلد للتضرر من الظواهر الجوية البالغة الشدة. واستجابة لذلك، أنشأت الحكومة وزارة البيئة والشؤون المناخية، التي أقامت شبكة من مقاييس الرصد المائية-الجوية وأصدرت مبادئ توجيهية بشأن المشاريع العمرانية في المناطق المعرضة للفيضانات. وتلزم مشاريع رئيسية للبنية التحتية لتمكين نظام الصرف من مواجهة الفيضانات المفاجئة وارتفاعات مستوى المياه الناجمة عن العواصف.

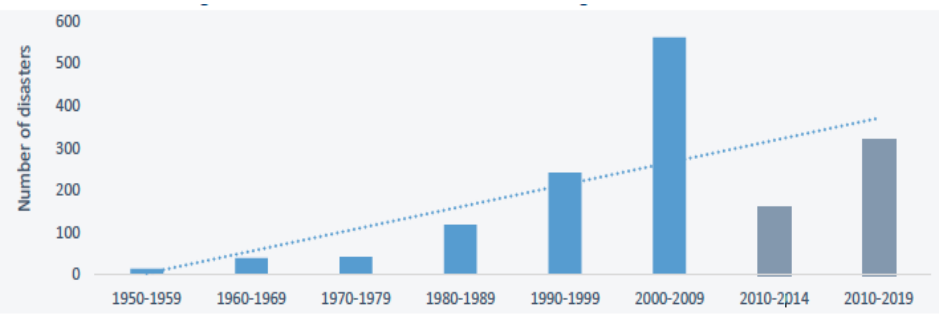
١٨٨- وتشهد المملكة العربية السعودية تغيرات في أنماط الطقس، تصاحبها زيادة ملحوظة في موجات الحر والعواصف الرملية والأمطار الغزيرة والفيضانات المفاجئة. وفي العام ٢٠١٣، ورداً على الإمكانات المتوقعة لازدياد الكوارث الطبيعية، استحدثت الحكومة المبادئ التوجيهية للتخطيط الحضري المستدام من أجل تحقيق النمو الجديد، وتحظر هذه المبادئ وضع مشاريع الإعمار الجديدة في المناطق المعرضة لخطر الفيضانات والأنشطة الزلزالية أو التلوث البيئي. وهذه خطوة أولى تستحق الثناء وينبغي أن تعقبها قواعد للتنفيذ.

٣ - الحد من مخاطر الكوارث

١٨٩- أدى ازدياد وقوع المخاطر الطبيعية مقترناً بتدني مستويات التأهب للكوارث إلى زيادة كبيرة في عدد خسائر الأرواح في المنطقة. وكانت زيادة كوارث الفيضانات هي الأكثر وضوحاً، في حين أثرت حالات الجفاف على العدد الأكبر من الناس وألحقت الزلازل أشد الأضرار. وتصل تقديرات تكاليف الأضرار التي لحقت بالهياكل الأساسية والسكن وأسباب المعيشة في المنطقة في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١٥ إلى أكثر من ١٨ بليون دولار، بما في ذلك ٦,٨ بلايين دولار نتيجة للزلازل، و٥,٦ بلايين دولار من الفيضانات، و٥,٤ بلايين دولار نجمت عن العواصف (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠١٥).

الشكل ١٥

اتجاهات وقوع الكوارث في المنطقة العربية، للفترة ١٩٥٠-٢٠١٩



المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠١٥.

١٩٠- واعترف المؤتمر العربي الأول للحد من مخاطر الكوارث بضعف المدن العربية فأصدر إعلان العقبة للحد من مخاطر الكوارث في المدن في آذار/مارس ٢٠١٣، مقترحاً ١٦ غاية قابلة للتحقيق والقياس لكي تنفذها سلطات المدن بحلول العام ٢٠١٧. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئات أخرى، ٢٠١٣). ودعا الإعلان إلى إدماج مبادئ التنمية المستدامة في التخطيط الإنمائي الحضري في جميع القطاعات، بما في ذلك الهياكل الأساسية، والبيئة، والطاقة، والتنمية الاجتماعية-الاقتصادية، من أجل زيادة القدرة على مواجهة الكوارث. وأبرز، علاوة على ذلك، ضرورة وضع السياسات القوية لإدارة مخاطر الكوارث، وإقامة المؤسسات المنفذة التي تقوم بعملها على أكمل وجه، وكفالة الاستثمار الكافي في أنشطة الحد من مخاطر الكوارث وتعزيز قدرات الإنذار المبكر.

١٩١- وفي أعقاب الجهود الإقليمية المبذولة لتنفيذ إطار عمل هيوجو ٢٠٠٥-٢٠١٥، اعتمد مجلس الوزراء العرب المسؤولين عن شؤون البيئة، الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث ٢٠٢٠ التي أقرها بعد ذلك رؤساء الدول العربية في القمة الاقتصادية والتنموية والاجتماعية الثانية التي عقدت في كانون الثاني/يناير ٢٠١١. وفي الماضي الأقرب، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، نُقحت الاستراتيجية لكي تعكس إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث ٢٠١٥-٢٠٣٠، الذي يمثل أول اتفاق رئيسي في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وتعد الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث جسراً يربط بين الاستراتيجيات الوطنية والإطار الدولي.

باء - البيئة الطبيعية والبيئة المعمورة

١ - إدارة المياه

١٩٢- أدى القصور في إدارة المسطحات المائية، والأراضي الرطبة، والسهول الفيضانية إلى إزالة الحواجز الطبيعية التي كانت تقوم بتثبيت الضفاف وامتصاص الملوثات وتخزين مياه الفيضانات وتقلل من التدمير الذي تسببه الفيضانات المفاجئة. وقد يكون لفقدان خدمات النظام الإيكولوجي أثر مدمر في مواجهة احتمال ارتفاع مستوى سطح البحر وآثار الظواهر الجوية البالغة الشدة. ويمثل إصلاح الأضرار البيئية تحدياً يتطلب الالتزام بتغيير التفاعل بين المجتمعات المحلية والمناطق الحساسة التي تتسم بأهمية حاسمة للحفاظ على نوعية المياه، وأسباب المعيشة، وموائل الأحياء البحرية والبرية.

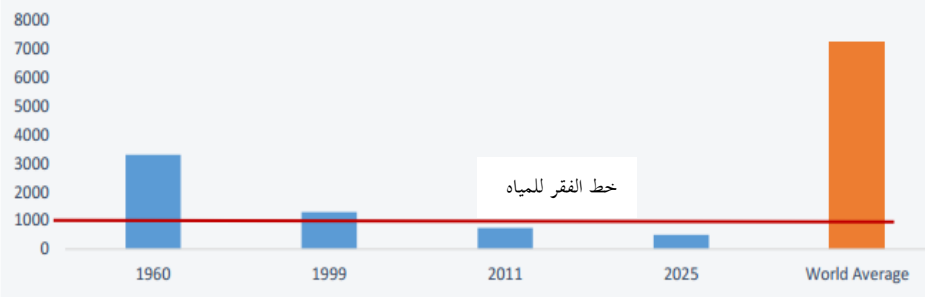
١٩٣- ونظراً لتصنيف ٨٥ في المائة من المساحات الجغرافية للمنطقة كمناطق قاحلة، يعتبر توفر المياه أخطر القضايا التي تواجه المنطقة، حيث تعاني نسبة ٦٠ في المائة من البلدان بالفعل من نقص خطير، ويقع أكثر من النصف تحت مستوى الندرة المطلقة والذي يبلغ ٥٠٠ متر مكعب/فرد/سنة من المياه المتجددة (Pivac, 2015). والحصص المتبقية القابلة للتخصيص من مياه الأنهار معدومة أو قليلة للغاية، وجميع الحصص المخصصة تستخدم استخداماً كاملاً. وتعاني طبقات المياه الجوفية وموارد المياه تحت الأرض من الاستغلال المفرط، حيث يتجاوز السحب منها معدلات التجديد الطبيعية، كما يبين الشكل ١٦. والأردن وسورية وفلسطين وليبيا واليمن هي أكثر البلدان تعرضاً للضغوط المتعلقة بتوفر المياه، وهي من أكثر البلدان تعرضاً لانعدام الأمن الغذائي في العالم. وتواجه هذه البلدان تحديات لم يسبق لها مثيل في التوزيع المتساوي وتقديم الخدمات بسبب النزاعات الداخلية أو الإقليمية.

١٩٤- وكما هو الحال في جميع أنحاء العالم باستثناء الدول - المدن، تستهلك الزراعة نسبة تتراوح بين ٧٠ و٨٠ في المائة من المياه، بينما بلغت مساهمتها للعام ٢٠١٤ في الناتج المحلي الإجمالي نسبة ٣,٨ في المائة في الأردن، و١٠ في المائة في الجزائر، و١٤,٥ في المائة في مصر، و١٦ في المائة في المغرب، و٢٩,٢ في المائة في

السودان وهي أقل هذه البلدان توسعاً حضرياً (World Bank, 2014b) ولكن أهمية قطاع الزراعة لا تقتصر فحسب على الأمن الغذائي الإقليمي، بل تمتد أيضاً إلى أسباب معيشة سكان الأرياف، وتعتبر الخسائر الزراعية من المحركات الرئيسية للهجرة من الريف إلى الحضر في المنطقة. وهناك حاجة ماسة إلى تحسين كفاءة استخدام المياه في قطاع الزراعة باعتماد عدد كبير من أنواع التكنولوجيا الحديثة التي تطبق في مناطق أخرى، بما في ذلك الري بالتنقيط، والري اعتماداً على جدول زمني، وزراعة الأراضي الجافة، وتجميع مياه الأمطار.

الشكل ١٦

الحصة السنوية للفرد من الموارد المائية المتجددة في المنطقة العربية، ١٩٦٠–١٩٩٩، والتوقعات للعام ٢٠٢٥.



المصدر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠١٥.

١٩٥- شهدت المنطقة العربية زيادة بنسبة ١٨,٣ في المائة في السحب السنوي من المياه الجوفية والسطحية في الفترة الممتدة من تسعينيات القرن الماضي إلى العام ٢٠١٣، وشهدت بلدان مجلس التعاون الخليجي زيادة بنسبة ٤٤,٤ في المائة في هذا السحب (ESCWA, 2015). ويتوقع أن تؤدي تغيرات المناخ أيضاً إلى انخفاض إمدادات المياه على المدى الطويل وزيادة الاعتماد على تحلية المياه المالحة، الأمر الذي ستنتج عنه تكاليف في مجال الطاقة. وتوفر تحلية المياه الآن أكثر من ثلثي المياه الصالحة للشرب المستخدمة في الإمارات العربية المتحدة والبحرين وقطر والكويت، بينما تمثل في المملكة العربية السعودية أكثر من ٧٠ في المائة من المياه المستخدمة في المدن. وليس التحول نحو تحلية المياه وعملياتها التي تتسم بكثافة استخدام الطاقة خالياً من الآثار البيئية، بما في ذلك أثر المياه المسحوبة على الحياة البحرية المحلية، وإدارة تصريف المحلول الناتج وهو عبارة عن مزيج من المركَّز الملحي مع ملوثات حرارية وكيميائية. وقد استثمرت حكومات مجلس التعاون الخليجي ما يربو على ١٠٠ بليون دولار بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٦ من أجل استخدام أنواع تكنولوجيا أفضل في مجال المياه والتحلية التي تتسم بكفاءة استخدام الطاقة (Pivac, 2015).

١٩٦- وأصبحت معالجة مياه المجاري مصدراً هاماً للمياه القابلة للاستخدام التي يمكن أن تساعد في سد الفجوة في الطلب المتصاعد على المياه البلدية في المناطق الحضرية وتساهم في حماية البيئة عن طريق تفادي إطلاق مياه المجاري غير المعالجة في المسطحات المائية والمناطق الساحلية. ووفقاً لدراسة استقصائية أجرتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا وتناولت ١١ بلداً عربياً، تجمع سنوياً كميات تبلغ ٥ ٥٠٠ مليون متر مكعب من مياه المجاري من المدن، وتخضع نسبة ٩١ في المائة منها تقريباً (حوالي ٥ ٠٠٠ مليون متر مكعب) لبعض أشكال المعالجة الأولوية على الأقل (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الجمعية العربية لمرافق المياه (ACWUA) والمجلس الوزاري العربي المعني بالمياه، ٢٠١٥). وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي تجري معالجة جميع مياه المجاري الحضرية المتجمعة تقريباً حتى المرحلة الثالثة، في حين يُصرَّف جزء كبير من مياه المجاري المتجمعة في العراق وليبيا إلى المسطحات المائية دون معالجة. وتواجه معالجة مياه المجاري وإعادة استخدامها

عدداً من العوائق التقنية والمالية والاجتماعية والمؤسسية التي تعرقل تنفيذها. ويلزم وضع المعايير والأنظمة وإنشاء نظام رصد خاضع للمساءلة من أجل حماية صحة الإنسان والبيئة. وقد نجحت البلدان العربية بدرجات متفاوتة في وضع مثل هذه المعايير، غير أن الممارسة الفعلية في هذا الصدد قد لا تستوفي المعايير الوطنية والدولية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٣).

٢ - إدارة النفايات الصلبة

١٩٧- انخفض إجمالي إنتاج النفايات للفرد في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٦، وخاصة في بعض المناطق دون الإقليمية، حيث سجل انخفاض حاد في بلدان المغرب العربي من ١,٣٠ إلى ٠,٤٠ كيلوغراماً للفرد في اليوم، ومن ١,٣٥ إلى ٠,٦٢ كيلوغراماً للفرد في اليوم في بلدان المشرق (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠١٥). وعلى الرغم من ذلك، أصبحت النفايات الصلبة الحضرية تمثل مشكلة خطيرة في البلدان العربية، حيث تضر بنوعية الحياة وتنتقص من جاذبية المدن. أما عوامل النمو السكاني والتقدم الاقتصادي وتوسع المناطق الحضرية وارتفاع مستويات المعيشة فتساهم جميعها في مشكلة إدارة النفايات الصلبة في المدن العربية وتفرض المزيد من التحديات بالنسبة للمخططين وصانعي القرارات على جميع المستويات.

١٩٨- وتقدر الشبكة الإقليمية لتبادل المعلومات والخبرات في مجال إدارة النفايات الصلبة في دول المشرق والمغرب (Sweep-net) الاحتياجات الاستثمارية المتعلقة بالنفايات خلال ١٠ سنوات قادمة للأردن، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، وفلسطين، ولبنان، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، واليمن بمبلغ يتراوح بين ٦,٥ و٩,٣ بلايين دولار. ووفقاً للشبكة تنفق المدن في المنطقة العربية نسبة تتراوح بين ٢٠ و٥٠ في المائة من ميزانياتها على إدارة النفايات الصلبة (Ismail, 2012). وبالنظر إلى التقديرات التي تشير إلى أن النفايات الصلبة في المنطقة العربية ستتجاوز ٢٠٠ مليون طن سنوياً بحلول عام ٢٠٢٠، قد يؤدي تقاعس الكثير من المدن عن اتباع ممارسات الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة إلى أزمة حضرية وبيئية شديدة (Al-Yousfi, 2006).

١٩٩- وعلى الرغم من بدء العمل باستراتيجيات الإدارة المتكاملة للنفايات في بعض البلدان العربية، لا تزال النظم الحديثة لجمع النفايات ومعالجتها والتخلص منها وإعادة تدويرها وإعادة استخدامها واستعادتها في مراحلها المبكرة. ونتيجة لنقص القواعد المناسبة التي تكفي لتنظيم هذه الأنشطة في البلدان المتوسطة الدخل نشأت مشاكل إضافية، حيث يعمل القطاع غير الرسمي في مناطق دفن القمامة وفي المدن. وينتمي معظم الأشخاص الذين يعملون على جمع النفايات إلى الفئات الاجتماعية التي تعاني بالفعل من الاستبعاد والفقر. وتؤدي ممارستهم لهذه الأنشطة في مواقع رمي القمامة المكشوفة، على الرغم مما تنطوي عليه من مكاسب اقتصادية وبيئية، إلى تفاقم حالة معاناتهم الأولية، عن طريق ازدياد تعرضهم للمخاطر الصحية وازدياد ضعفهم تجاهها.

٢٠٠- وتضررت منطقة بيروت الكبرى بوجه خاص من أزمة النفايات بعد أن أغلق في تموز/يوليه ٢٠١٥ مدفن القمامة في الناعمة، الذي كانت نفايات بيروت تدفن فيه منذ ١٩ عاماً. وبينما تستمر المنطقة في إنتاج ٣ ٠٠٠ طن من النفايات يومياً، تكافح الحكومة اللبنانية لإيجاد حل بديل وينتشر إلقاء النفايات بصورة غير قانونية، وعمليات إحراق النفايات وترميدها على نطاق ضيق (لبنان، وزارة البيئة، ٢٠١٦). وقد أدت أزمة تراكم النفايات على النطاق الوطني إلى مظاهرات شعبية واسعة، مع مطالبة المواطنين بإيجاد حل مستدام وإخضاع المعنيين للمساءلة، كما شهدت تنشيطاً وتوسيعاً للعديد من المبادرات التي يقودها المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل إعادة التدوير وتحويل النفايات إلى أسمدة.

٢٠١- وتنتج منطقة القاهرة المتروبولية أكثر من ٠٠٠ ١٥ طن من النفايات الصلبة يومياً. ويدير القطاعان الرسمي وغير الرسمي نسبة ٦٠ في المائة تقريباً من النفايات الصلبة في القاهرة، في حين يتم رمي ما تبقى بصورة غير قانونية، مما يسبب مشكلات خطيرة للنظام الإيكولوجي والصحة العامة. ويقدر أن العاملين على جمع القمامة بشكل غير رسمي يتولون جمع ثلث القمامة في القاهرة، فيجمعون كميات تصل إلى ٠٠٠ ٣ طن يومياً من القمامة ويعيدون تدوير ما يصل إلى ٨٠ في المائة من كميات النفايات المتجمعة (Fahmi, 2005). ويحول نقص الأطر والقواعد التنظيمية الكافية دون إضفاء الطابع الرسمي على هذا النوع من الأعمال غير الرسمية لجمع النفايات. وعلاوة على ذلك، يعتبر استخدام مدافن النفايات الممارسة الأكثر شيوعاً لإدارة النفايات في البلدان العربية، الأمر الذي يحول دون تطوير أنشطة إعادة التدوير.

٢٠٢- وتم في العام ٢٠١١ إيقاف عمل مركز جرادو لمعالجة النفايات الخطرة والتخلص منها في تونس، الذي افتتح في ٢٠٠٨ وكان أول مرفق لمعالجة النفايات الخطرة في المنطقة العربية، وذلك بعد أن أيد قرار قضائي دعاوى تقدم بها السكان المحليون بشأن آثاره البيئية، التي تشمل تلوث المياه الجوفية. وبإغلاق المرفق الوحيد لإدارة النفايات الصناعية والخطرة في تونس، اضطرت الشركات التي تستفيد من خدماته ويبلغ عددها أكثر من ١٥٠ شركة إلى تخزين النفايات الخطرة، على الرغم من المساحة المحدودة المتاحة. وأصبح رصد كميات النفايات الخطرة أكثر صعوبة ويحول دون امتثال الشركات التونسية للمعايير الأوروبية (Webmanagercenter, 2014).

٢٠٣- وفي بلدان مجلس التعاون الخليجي، تستخدم مدافن النفايات العالية الكفاءة على نطاق واسع. وكان ارتفاع محتوى المواد العضوية في النفايات البلدية دافعاً لبعض المدن، مثل الدوحة، لكي تستثمر في التسميد وإنتاج الأسمدة من فضلات الغذاء. وعلى الرغم من أن مدافن النفايات هي أقدم أساليب التخلص من النفايات الصلبة وأوسعها استخداماً، فمن الضروري إيجاد خيارات معالجة إضافية للإدارة المتكاملة للنفايات. وينبغي للمسؤولين عن تخطيط المدن وإدارتها في المنطقة العربية استكشاف البرامج والسياسات التي تتجاوز التخلص من النفايات، وذلك على أساس الفعالية من حيث التكلفة والجدوى التقنية والقبول من الناحية الاجتماعية، والمخططات المالية المبتكرة، بما في ذلك التمويل المتعلق بالمناخ.

٣ - الطاقة المتجددة والاقتصاد الأخضر

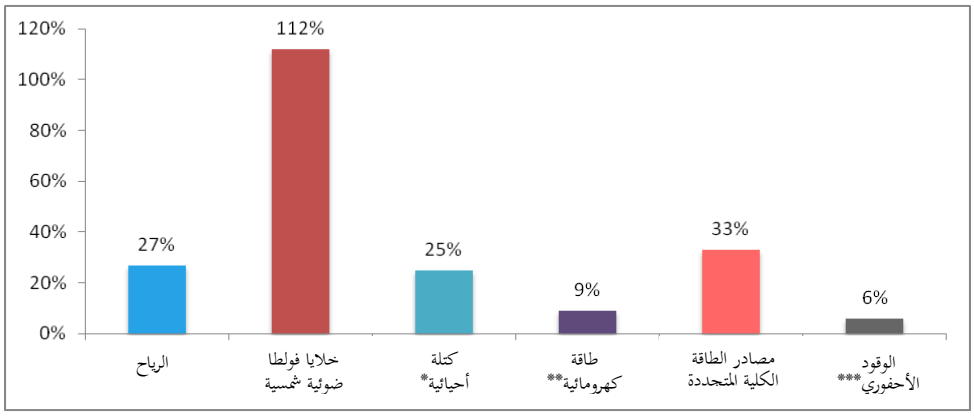
٢٠٤- يقل التمويل المخصص لصندوق الأمم المتحدة الأخضر للمناخ كثيراً عن الالتزامات المقطوعة، مما يحد من الدعم المقدم إلى أفقر البلدان الضعيفة في المنطقة وفي غيرها من المناطق (Mathiesen, 2015). وسيتعين على البلدان والولايات القضائية دون الوطنية والمدن أن تدمج الهياكل الأساسية الخضراء في خططها لتحسين البيئة المعيشية وتعزيز قدرتها التنافسية. إن جميع البلدان في المنطقة العربية لديها أهداف في مجال الطاقة المتجددة. هذا الأمر يشكل تحولاً كبيراً عن عام ٢٠٠٧، عندما لم تكن هناك سوى خمسة بلدان في المنطقة لديها أهداف في مجال الطاقة المتجددة (IRENA and others, 2013)، ونفذ كل من الأردن وتونس والسودان ومصر والمغرب واليمن إصلاحات تتعلق بالإعانات في مجال الطاقة. ومن هذه البلدان، نفذ الأردن ومصر والمغرب إصلاحات تتعلق بالإعانات في مجال الطاقة في قطاع الكهرباء وزادت البلدان الستة جميعها أسعار منتجات النفط. وحدثت أكبر الزيادات في مجال توليد الطاقة المتجددة في الأردن وتونس ومصر والمغرب (المركز الإقليمي للطاقة المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة (RCREEE), 2015). وقد خطت المغرب خطوات واسعة على صعيد زيادة توليد الطاقة الشمسية من خلال المشروع المغربي للطاقة الشمسية (نور) الذي بدأ عام ٢٠٠٩. وتتميز المرحلة الأولى من هذا المشروع، التي اكتملت في شباط/فبراير ٢٠١٦، بطاقة توليد للطاقة قدرها ١٦٠ ميغاواط، ويمكن أن توفر الطاقة

لعدد ٦٥٠ ٠٠٠ شخص. وعندما يكتمل بناء المراحل اللاحقة في عام ٢٠٢٠ تقريباً فسيصبح بمقدور مجمع الطاقة الشمسية أن ينتج ٥٨٠ ميغاواط وأن يوفر الطاقة لأكثر من مليون شخص (Nelson, 2016).

٢٠٥- ويبين الشكل ١٧ متوسط معدل النمو السنوي لموارد الطاقة المتجددة في المنطقة العربية بين عامي ١٩٩٠ و٢٠١١. وعلى الرغم من هذه الزيادة فإن الحصة الفعلية لاستهلاك موارد الطاقة المتجددة لا تزال هامشية، وتبلغ ٠,٢٤ في المائة فقط في المتوسط للبلدان العربية (ESCWA, 2015). وقد انخفضت بشكل كبير خلال العقد الماضي تكلفة الألواح الشمسية التي تعتبر آلية محتملة مهمة للحد من الانبعاثات في المنطقة، نظراً للعدد الكبير من الأيام المشمسة غير الغائمة في جميع البلدان. كذلك انخفضت أسعار المزارع الريحية، لكنها تتطلب اتجاهات رياح ملائمة وهي اتجاهات موجودة في بعض المواقع بكل بلد في المنطقة (IRENA and others، 2013).

الشكل ١٧

متوسط معدل النمو السنوي لإنتاج الكهرباء حسب المصدر في المنطقة العربية خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١١



المصدر: IRENA and others, 2013.

* متوسط معدل النمو السنوي لتوليد الكهرباء من الكتلة الأحيائية هو من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١١.

** متوسط معدل النمو السنوي لتوليد الطاقة الكهرومائية يشمل بيانات عام ٢٠١٠ فيما يخص لبنان وسورية.

*** متوسط معدل النمو السنوي لتوليد الكهرباء من الوقود الأحفوري يشمل بيانات عام ٢٠١٠ فيما يخص لبنان وسورية واليمن.

٢٠٦- وزادت انبعاثات غازات الاحتباس الحراري لكل فرد بنسبة ٤٥.٢ في المائة في المنطقة العربية منذ تسعينات القرن الماضي، على الرغم من الجهود العالمية للحد منها (ESCWA, 2015)، وسيساعد اكتشاف حقول غاز طبيعي جديدة مصر، البلد الأكثر سكاناً في المنطقة، على خفض انبعاثاتها إلى حد ما، إذا استخدم هذا الغاز بدلاً من زيت الديزل في محطات الطاقة. وقد مُددت شبكات توزيع الغاز في القاهرة والإسكندرية، حيث يجري استخدام الغاز على نطاق واسع في مواقد الطهي وسخانات المياه في منازل الطبقتين ذواتي الدخل العالي والمتوسط. أما المنازل في الأحياء القديمة فهي بشكل عام غير مربوطة بالشبكة ولا يزال يتعين تقديم الخدمات في المستوطنات غير الرسمية حول المناطق الحضرية (Abdel Ghafar, 2015). وقد نجح لبنان في حشد أموال خاصة لتمويل مشاريع في مجال كفاءة الطاقة من خلال آلية التمويل الوطني، المبادرة الوطنية لكفاءة الطاقة والطاقة المتجددة (RCREEE, 2015). ومنذ تسعينات القرن الماضي، كانت هناك زيادة كبيرة

في عـدد الألـواح الشمسية المستخدمـة فـي تسـخين المياه وهي ألواح تركب في المنازل في الأردن ولبنان (Observatoire Méditerranéen de l'Energie, 2015).

٢٠٧- ومع استمرار نمو المدن العربية يمكن لتركيز المباني الشاهقة أن يؤدي إلى تفاقم آثار الجزر الحرارية من خلال إيجاد مساحات شاسعة من السطوح الخرسانية التي تمتص الحرارة وتمنع مرور الرياح الطبيعية أو، على العكس من ذلك، يمكن أن تؤدي إلى نشوء ''أنفاق هوائية'' ومنع وصول ضوء الشمس - وكل هذه العوامل تثبط الحياة في الشوارع الحضرية. ويمكن لممارسات المباني الخضراء والمسطحات الخضراء حول الشوارع والمتنزهات الخضراء أن تخفف آثار جزيرة حرارية حضرية وأن تخفض احتياجات الطاقة لتكييف الهواء، ومستويات الضباب الدخاني والمخاطر الصحية الناجمة عن الإجهاد الحراري وسوء نوعية الهواء. ويجري استكمال الخطة الوطنية لاستغلال الأراضي في الأردن لعام ٢٠٠٦ بهدف مراعاة الاستدامة البيئية في التخطيط والإدارة الحضريين، في حين اعتمد مجلس المباني الخضراء الأردني دليل البناء الأخضر في عام ٢٠١٣ المتعلق بالتصميم الحضري والمباني الفردية. وطورت الإمارات العربية المتحدة وقطر ولبنان نظماً لتصنيف البناء الأخضر بهدف إدماج الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والثقافية في العمارة الحديثة.

الإطار ٤: مدينة مصدر (الإمارات العربية المتحدة)

وضع مجلس أبو ظبي للتخطيط الحضري نظام التقييم بدرجات اللؤلؤ فيما يتعلق بالامتثال لمعايير المباني الخضراء. وسيصبح مشروع البناء الأخضر الرئيسي في الإمارات العربية المتحدة، المتمثل في مدينة مصدر، مدينةً تعمل بطاقة صفرية صافية حيث أنها تحصل على كل أنواع الطاقة من المصادر المتجددة ومن إعادة تدوير النفايات، مع عدم وجود السيارات التقليدية. وقد تعرض هذا المشروع الذي تصل قيمته إلى ٢٢ بليون دولار وصُمم ليكون مركزاً لشركات التكنولوجيا النظيفة، لبعض الانتقادات نظراً لأنه يجري بناؤه على أرض صحراوية خارج أبو ظبي ويجب أن يعتمد كلياً على تحلية المياه الكثيفة الاستخدام للطاقة للحصول على المياه، مما يجعله نموذجاً مشكوكاً فيه للمدن الأخرى في المنطقة العربية (Kingsley, 2013).

٢٠٨- ورغم التقدم المحرز على صعيد المباني الخضراء والطاقة المتجددة، ما زالت التحديات قائمة في جميع أنحاء المنطقة العربية، بما في ذلك تنظيم كفاءة استخدام الطاقة في قطاع النقل والقطاع الصناعي والتنفيذ الفعال للسياسات القائمة.

٤ - تلوث الهواء

٢٠٩- يوجد ارتباط واضح بين البيئة وصحة الإنسان في المدن العربية، حيث يجري الربط بين تدني نوعية الهواء وتزايد حالات أمراض الجهاز التنفسي، وبين سوء نوعية المياه والصرف الصحي وأمراض الإسهال. ووفقاً لقاعدة بيانات تلوث الهواء المحيط في المدن لعام ٢٠١٤ التي وضعتها منظمة الصحة العالمية فإن خمسة بلدان عربية، هي البحرين وقطر والإمارات العربية المتحدة ومصر والأردن، كانت من بين البلدان الخمسة عشر الأولى على مستوى العالم التي تتميز بأعلى متوسط تركيز سنوي للجسيمات الدقيقة العالقة البالغة الدقة القابلة للاستنشاق (WHO, 2014)، علاوةً على ذلك فإن زهاء ٩٨ في المائة من السكان في المنطقة العربية يعتبرون معرضين للجسيمات الدقيقة العالقة في الهواء بمستويات أعلى من القيمة التوجيهية التي حددتها منظمة الصحة العالمية (Brauer and others, 2015). وقد وجد أن هناك أكثر من ٢٥٠ ٠٠٠ حالة وفاة بسبب أمراض الجهاز التنفسي وأمراض القلب ناتجة عن تلوث الهواء المحيط في منطقة شرق البحر الأبيض المتوسط في عام ٢٠١٢

(WHO, 2012). إضافةً إلى ذلك، هناك عوامل خارجية أخرى لتلوث الهواء مرتبطة بالآثار الصحية، بما في ذلك تكاليف الرعاية الصحية والعلاج وفقدان الإنتاجية بسبب المرض.

٢١٠- ويعتبر النقل البري، والطاقة الحرارية، ومحطات تحلية المياه والمصانع المساهم الرئيسي في تلوث الهواء في المدن العربية، رغم أن نوعية الهواء تتأثر أيضاً بظروف المناخ الجاف الطبيعية التي تزيد الغبار الذي يحمله الهواء. لقد ظل عدد السيارات لكل كيلومتر من الطرق في البلدان العربية في تزايد حيث تجاوز المتوسط العالمي البالغ ٣٢ في عام ٢٠٠٩، مما أدى إلى زيادة استهلاك الوقود وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري والغازات السامة الأخرى والازدحام المروري (ESCWA, 2015)، إن إعانات الوقود وأساطيل المركبات القديمة ونظم النقل العام المتخلفة النمو وسوء التخطيط الحضري هي من بين العوامل التي غالباً ما تساهم في نظم النقل غير المستدامة في المنطقة العربية. وقد اتخذت الكثير من البلدان العربية تدابير للحد من تلوث الهواء الناجم عن النقل، بما في ذلك إدخال نظم المترو والسكك الحديدية في مصر والجزائر والإمارات العربية المتحدة؛ وتطبيق مواصفات الاقتصاد في استخدام الوقود وغيرها من المواصفات القياسية للمركبات في المملكة العربية السعودية؛ وتخريد المركبات القديمة واستخدام الغاز الطبيعي المضغوط في مصر؛ واعتماد معايير البنزين الخالي من الرصاص والمنخفض الكبريت في العديد من البلدان العربية (AFED, 2015).

٥ - النقل الحضري المستدام

٢١١- يعتبر التنقل الحضري ووسائل النقل المستدامة ذات أهمية حاسمة لضمان حرية الحركة وتيسير الحصول على الوظائف والخدمات التي تعزز نتائج التنمية الحضرية ونوعية حياة المواطنين. وقد شهدت المنطقة زيادةً في أعداد المركبات الخاصة منذ التسعينات، لكن ذلك يتفاوت تفاوتاً كبيراً بين الأقاليم الفرعية، حيث تزداد أعداد المركبات بأكثر من ٤٨ و٥٠ في المائة في المشرق والمغرب العربي على التوالي؛ أما بلدان مجلس التعاون الخليجي فقد شهدت انخفاضا بنسبة ٤٩ في المائة (ESCWA 2015). وتتميز العديد من المدن في المنطقة العربية بنمط استخدام غير نموذجي للمركبات الخاصة، بما في ذلك بيروت التي تنفذ المركبات الخاصة فيها أكثر من ثلثي الرحلات الحضرية (El-Geneidy and others, 2011). ومع زيادة أعداد المركبات الخاصة، تصبح سلامة المشاة شاغلاً بينما تكتسب الهياكل الأساسية المخصصة للمشاة، مثل الأرصفة المرتفعة ومسارات المشاة المرتفعة والمسارات الوسيطة أهميةً كبيرة. ولا يزال النقل العام يستخدم على نطاق واسع في معظم المدن، وإن كان يتناقص في بعضها، بما في ذلك تونس والجزائر والدار البيضاء. وفي تونس، على سبيل المثال، تقلص نصيب الحافلات والترام من ٣٥ في المائة في عام ١٩٩٦ إلى ١٦ في المائة في عام ٢٠٠٦. وعلى مدى العقود القليلة الماضية كانت هناك أيضاً زيادة في النقل العام غير الرسمي، مثل سيارات الأجرة المشتركة والحافلات الصغيرة في بلدان مثل الجزائر ومصر والمغرب، على سبيل المثال (El-Geneidy and others, 2011).

٢١٢- ومع إدراك أن قطاع النقل هو أحد المساهمين الرئيسيين في انبعاثات المناخ، وتلوث الهواء، والروابط بين البيئة والصحة، اتخذت عدة مبادرات على المستوى الوطني والحضري وفي جميع أنحاء المنطقة. وفي عام ٢٠١٤ أعدت خريطة طريق لجودة الوقود لجامعة الدول العربية، مع التركيز على تعزيز وقود الديزل المنخفض الكبريت، بهدف مساعدة البلدان على التحرك بصورة منهجية تجاه تطبيق المعايير الأوروبية (Centre for Environment and Development in the Arab Region and Europe, 2014).

٢١٣- ووضعت أيضاً دراسات حالة إفرادية لتحديد كميات أساسية للاقتصاد في استهلاك الوقود للمركبات الخفيفة في البحرين وتونس ومصر والمغرب. وسوف تستخدم هذه الدراسات في تعزيز أنشطة المبادرة العالمية

للاقتصاد في استهلاك الوقود (GFEI) في المنطقة. ويتصل بذلك العمل المتعلق بالشراكة من أجل نظافة الوقود والمركبات (PCFV)، التي تعمل على دعم وضع خطة وطنية للحد من محتوى الكبريت في وقود الديزل وإشراك المزيد من البلدان من أجل تحسين الاقتصاد في استهلاك الوقود لديها. وهناك العديد من التطورات في المنطقة بشأن الاقتصاد في استهلاك الوقود، حيث ستطبق المملكة العربية السعودية معايير الاقتصاد في استهلاك الوقود بدايةً من عام ٢٠١٦ فيما يخص المركبات الخفيفة المستوردة. ومن المرجح أن تحذو بلدان مجلس التعاون الخليجي الأخرى حذو السعودية في هذا الصدد.

٦ – الاعتبارات السياساتية

- تنفيذ الالتزامات العالمية والإقليمية (إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، الاستراتيجية العربية للحد من مخاطر الكوارث)، والربط بين الاستراتيجيات الوطنية والأطر الدولية. والتحول من السياسات التي تركز على التخفيف من آثار تغير المناخ إلى إدماج مبادرات التكيف والتمويل ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات، مع تعزيز القدرات المؤسسية والمالية والتقنية للمؤسسات البيئية من أجل تنفيذ البرامج ورصد الامتثال البيئي.

- الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري المتولدة من المدن والاعتراف بأن تغير المناخ يمثل تهديداً لسبل العيش والسلامة البشرية، ولا سيما الفئات الضعيفة مثل الفقراء في المناطق الحضرية وغيرهم ممن تنطوي حلول توفير المأوى المتاحة لهم على السكن في المناطق الخطرة أو المنخفضة، مما يزيد من مستوى تعرضهم للأحداث والكوارث المتصلة بالمناخ ومخاطرها.

- توسيع نطاق التدابير السياساتية من أجل معالجة مسألة الحماية البيئية في المنطقة العربية، ولا سيما في مجالات فقدان التنوع البيولوجي، وتلوث المياه والهواء، والتصحر، وندرة المياه، وتعرية السواحل وارتفاع منسوب مياه البحر، ولا سيما في البلدان التي تشهد أزمات وصراعات طويلة الأمد.

- معالجة تحديات التوسع الحضري السريع والنهوض باستراتيجيات التخطيط الوطنية وتدخلات تنظيم المساحات التي تهدف إلى الحفاظ على الموارد القيمة. وتوجيه التنمية الحضرية لكي تأخذ في الاعتبار مسائل تعرض المجتمعات للكوارث والمخاطر البيئية وقابلية المجتمعات للتأثر بالكوارث والمخاطر. وإعداد خطط لإدارة الكوارث مسبقاً ووضع مبادئ توجيهية لتنمية المناطق الحساسة بيئياً. ويمكن ''للمدن الذكية'' أن تساعد في تطوير مدن مستدامة وقادرة على الصمود في المنطقة. وثمة حاجة إلى تعزيز النقل الحضري المستدام وتطبيق مبادئ التنمية الحضرية المناسبة (المتعلقة بالاندماج والترابط والاستخدام المختلط والنقل المتعدد الوسائط والمباني والهياكل الأساسية التي تتسم بالكفاءة في استخدام الموارد، وما إلى ذلك) التي يمكن أن تقلل من الطلب على الطاقة.

- تصميم وإدارة المدن العربية بهدف زيادة قدرتها على التأقلم مع تغير المناخ والكوارث الطبيعية على سبيل الأولوية. وتعزيز القدرات المؤسسية والمالية والتقنية من أجل تعزيز المرونة الحضرية وإدارة مخاطر الكوارث على جميع المستويات.

- تطبيق تعزيز ممارسات معززة لإدارة المياه وزيادة كفاءة استخدامها مع حفظ وإعادة استخدام وترشيد الموارد المائية الشحيحة. وفرض نظم حديثة للجمع والمعالجة والتخلص، بما في ذلك عمليات إعادة التدوير وإعادة الاستعمال والاستعادة.

- تعزيز إدارة النفايات الصلبة في سياق التزايد المستمر لأعداد سكان المناطق الحضرية، مع تطبيق مبادرات إعادة التدوير بوصفها وسيلة للحد من الاعتماد على مدافن القمامة.
- توسيع نطاق مشاريع الطاقة المتجددة في المنطقة العربية، ولا سيما الطاقة الشمسية وطاقة الرياح، وتوسيع نطاق مبادئ الاقتصاد الأخضر من أجل التخفيف من الاعتماد الحالي على الوقود الأحفوري والحد من تلوث الهواء الذي يؤثر على صحة السكان العرب، ولا سيما في المراكز الحضرية الرئيسية.

سابعاً– التوسع الحضري والحوكمة

٢١٤- وتزداد آثار التوسع الحضري السريع في أنحاء المنطقة العربية سوءاً بسبب الهياكل القانونية والمؤسسية المجزأة والمعقدة التي غالباً ما تكون غير فعالة في تنفيذ السياسات العامة. يضاف إلى ذلك أن التنسيق المحدود بين مختلف الوزارات والمؤسسات المسؤولة عن التنمية الحضرية، وبين المستويين المركزي والمحلي للحكم وفيما بين وحدات الحكم المحلي، يؤدي إلى تعقيد تنفيذ أطر حوكمة شاملة وشفافة.

٢١٥- وتضع الوكالات والوزارات التقنية المركزية السياسات الحضرية الوطنية والإقليمية والمحلية بينما تقتصر صلاحيات السلطات المحلية على تنفيذ الخطط المحلية. وعلى الرغم من أن هذا مكَّن المدن من إجراء تحسينات في الهياكل الأساسية إلا أن الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات السلطات المحلية بغية إضفاء اللامركزية على المسؤوليات الإدارية كانت غير منتظمة. وكان الاتجاه السائد هو نقل المسؤوليات إلى المستوى المحلي بدون تطبيق اللامركزية المالية اللازمة. وكثيراً ما تفتقر الحكومات المحلية إلى الموظفين المدربين على تخطيط وإدارة النمو الحضري وليس لها سلطة تحديد الضرائب والرسوم المحلية؛ فهي تعتمد على التحويلات من الحكومات المركزية أو الإقليمية لتمويل استثماراتها وأنشطتها التنفيذية. وتُدخل هذه التبعية المالية من جانب البلديات للحكومة المركزية بعداً سياسياً إلى العلاقات بين الحكم المحلي والمركزي مما يؤدي بصورة جزئية إلى تآكل فوائد الحوكمة المحلية التشاركية. وفي ظل الخدمات المحدودة التي توفرها الحكومات المحلية تؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً مهماً في توفير الصحة والتعليم وخدمات الإغاثة للفقراء.

٢١٦- وعلى صعيد المنطقة ككل، هناك قصور في توفر بيانات موضوعية دقيقة قابلة للمقارنة بشأن اتجاهات التنمية الحضرية. ويعقِّد نقص البيانات إجراء التحليلات اللازمة لفهم أسباب ومحددات الديناميات الحضرية وتوفير المعلومات اللازمة لدعم عملية صنع القرار ورصدها. وعلى الرغم من الجهود الرامية إلى تحسين إدارة البيانات، يظل وضع السياسات المناسبة للتنمية الحضرية أمراً صعباً، كما أن قدرة الحكومات على جميع المستويات على اتخاذ قرارات مستنيرة ضعيفة. علاوةً على ذلك فإن مؤسسات الحكم في الكثير من البلدان تعادي الجهود الرامية إلى زيادة الشفافية اللازمة للحكم الرشيد والمساءلة الاجتماعية.

ألف – اللامركزية والعلاقات بين الحكومات المركزية والمحلية

٢١٧- لدى البلدان العربية تجارب عريقة في الإدارة الحكومية المركزية، مع وجود بعض الاستثناءات، بما في ذلك السودان والصومال وليبيا واليمن، حيث ولدت بنية المجتمع القبلية نظماً اتحادية محلية ذاتية الإدارة. ويعتبر إصلاح العمليات البيروقراطية الراسخة دون تعطيل الحكم مهمة طويلة الأمد. وبخلاف البلدان المنتجة للنفط، أصبحت هذه المهمة أكثر صعوبةً بعد مغادرة المهنيين الأكثر تأهيلاً للإدارة العامة سعياً منهم في المقام الأول للحصول على وظائف أعلى أجراً في القطاع الخاص. وفي أكثر الاقتصادات المراقبة مركزياً، مثل مصر، بدأ هذا الاتجاه في التسعينات مع تحرير الاقتصاد وخصخصة الكثير من مؤسسات القطاع العام في بلدان مثل تونس.

وعلى الرغم من التحديات، فإن الكثير من البلدان في المنطقة نفذت سياسات اللامركزية بدرجات متفاوتة من النجاح على صعيد جعل الحكم أقرب إلى المواطنين وإيجاد مجتمعات حرة وعادلة.

١ - المشرق العربي

٢١٨- أدت تشريعات الحكم المحلي منذ منتصف تسعينات القرن الماضي بشكل متزايد إلى إضفاء الطابع اللامركزي على مختلف المسؤوليات المتعلقة بالتنمية الحضرية وتحويلها إلى السلطات المحلية، في حين احتفظت معظم الحكومات المركزية بالسيطرة على الموارد المالية التي يعاد توزيعها عبر تحويلات إلى المستوى المحلي. وفي مصر، نجد أن المحافظات هي السلطات المحلية الرئيسية المعنية بتوفير الخدمات الحضرية والتنسيق مع مختلف الوزارات مباشرة عن طريق فروع الوزارات والمجالس التنفيذية. وقد أدى قانون البناء، القانون ١١٩ لعام ٢٠٠٨، إلى توسيع نطاق صلاحيات ولاية هذه المجالس فيما يتعلق بإدارة وتخطيط الأراضي والاستقلال المالي واستشارة أصحاب المصلحة في العمليات الإنمائية. ولا تزال الهيئة العامة للتخطيط العمراني في وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات الجديدة هي الوكالة الرئيسية المسؤولة عن إعداد الخطط الوطنية والأقاليمية وخطط المحافظات، وتقدم الدعم للمحافظات في وضع خططها الهيكلية والخطط الرئيسية والخطط التفصيلية.

٢١٩- وعملت العديد من التعديلات التشريعية في العراق على نقل العديد من المهام إلى المقاطعات والبلديات عقب التحول الذي حدث في الحكومة المركزية من نظام مركزي إلى دولة أكثر فيدراليةً في عام ٢٠٠٣. وأدخل آخر تعديل في عام ٢٠١٣ على قانون السلطات المحلية أو القانون ٢١ لعام ٢٠٠٨، الذي لا يزال مثيراً للجدل وغير كامل. وعلى الرغم من التقدم المحرز صوب دولة لامركزية، لا تزال هناك تحديات عديدة، بما في ذلك اعتماد اللامركزية الإدارية من جانب السلطات المركزية والمحلية، وتداخل المسؤوليات والتنسيق وزيادة سلطة المقاطعات فيما يتعلق بالمسائل القضائية المحلية (Iraq, 2014).

٢٢٠- وأصدر الأردن تشريعات جديدة بشأن اللامركزية الإدارية في عام ٢٠١٤، تحدد مبادئ إطار اللامركزية، كما جرى الاتفاق على استعراض التشريعات القائمة لضمان تنفيذ الإدارة المحلية. إن البلديات في الأردن مستقلة مالياً لكنها تنسق مع وزارة الشؤون البلدية في ميادين التخطيط الحضري، وصيانة الشوارع، وجمع النفايات الصلبة، وإصدار تصاريح البناء، وتحديد الضرائب والرسوم الجمركية. وقبل الاضطرابات في سوريا، أصدرت وزارة الإدارة المحلية مشروع قانون بشأن الإدارة المحلية، اشتمل على إعطاء المحافظات المسؤولية عن النقل فيما بين المناطق ومهام أخرى تتعلق بالخدمات والاقتصاد والثقافة.

٢٢١- ووفقاً للمرسوم ١١٨ (١٩٧٧)، تتمتع البلديات في لبنان بالاختصاص حول الأعمال ''ذات الطابع العام''. وفي عام ٢٠٠٩، منحت البلديات مسؤولية إضافية عن بناء الطرق والتحسينات وإدارة النقل العام. وبالنظر إلى المسؤوليات الواسعة النطاق والقيود الإدارية التي تواجهها الاتحادات المحلية في مجال الموارد البشرية والمالية، برزت هذه الاتحادات كوسيلة لمجالس المدن لتعزيز قدراتها. وقد جرى تشكيل ٣٦ من أصل ٤٨ اتحاداً من اتحادات البلدية الموجودة اليوم في السنوات العشر الماضية. (Atallah, 2012).

٢٢٢- ومن بين بلدان المشرق يوجد استقلال ذاتي سياسي محلي قوي بوجه خاص في فلسطين في ضوء تفتيت الأراضي بسبب الاحتلال الإسرائيلي. وأدى هذا الانقسام في الأراضي وما صاحبه من انقسام حكومي خلال العقد الأول من هذا القرن إلى إضفاء المزيد من الطابع اللامركزي على السلطة وتقديم الخدمات على النحو المنصوص عليه في قانون الحكم المحلي لعام ١٩٩٧ الصادر عن السلطة الوطنية الفلسطينية. وفي

٢٠٠٥/٢٠٠٦، أنشئت مجالس مشتركة عديدة لتقديم الخدمات والتخطيط الإنمائي. وتتولى المجالس المنتخبة في البلديات والقرى المسؤولية عن تخطيط المدن، وتوفير المياه والكهرباء ومنح تراخيص البناء.

٢ - المغرب العربي

٢٢٣- كما هو الحال في المشرق فإن نظم الحكم المحلي في المغرب العربي تأثرت بالتركة العثمانية، لكنها تتسم أيضاً بسمات تعكس الإرث الاستعماري الفرنسي في الجزائر والمغرب وتونس. بيد أنه منذ الموئل الثاني سعت العديد من الإصلاحات، لا سيما منذ عام ٢٠١١، إلى معالجة عدم التوافق بين اللامركزية الإدارية المطبقة في وحدات الحكم المحلي والسيطرة المركزية على أموال الحكومة المحلية.

٢٢٤- ويعزز الدستور الجديد في تونس استقلالية البلديات والإدارات والمناطق، بما في ذلك قدرتها على الانخراط في شراكات دولية (المادة ١٤٠). ورغم أن اللامركزية جرى تعزيزها، قبل الثورة، عبر تشريعات من قبيل قانون الضرائب المحلية لعام ١٩٩٧ إلا أنها عانت من التقييد بسبب ضعف التنسيق بين الخطط الحضرية الوطنية والإقليمية والمحلية ومحدودية الموارد البشرية والمالية. وطُبقت اللامركزية بصورة عملية أكثر عن طريق مشاريع التنمية البلدية (التي جرى تنفيذها في عامي ١٩٩٢ و٢٠١٠) (World Bank and Government of Tunisia, 2015). وبموجب الدستور الجديد لعام ٢٠١٤، أصبحت السلطات المحلية مسؤولة عن توفير الخدمات المحلية بطريقة مستقلة وشفافة وتشاركية (الفصل السابع).

٢٢٥- وتتميز التجربة المغربية منذ منتصف التسعينات بإنشاء مناطق تعتبر أقساماً قانونية دون وطنية محلية عليا. وتمثل هذه المناطق خطوة هامة نحو تنفيذ السياسات الرامية إلى تحقيق التوازن في التنمية الداخلية وهي تتماشى مع سياسة اللامركزية التدريجية والديمقراطية المحلية. وفي الجزائر ينص قانون ٠٨-٩٠ لسنة ١٩٩٠ على السلطات والطابع القانوني للولايات والبلديات. وتهدف التشريعات التي سنت في عام ٢٠١١ إلى تعزيز مشاركة المواطنين والإدارة التشاركية للخدمات المحلية (Algeria, 2014). وتؤثر الاضطرابات في ليبيا على الجزائر وتجعل من غير الواضح ما إذا كان هيكل البلاد الإداري المفضل سيبقى اتحادياً أم سيتحول باتجاه دولة لامركزية وحدوية.

٣ - مجلس التعاون الخليجي

٢٢٦- تتسم العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية وتطوير هياكل سلطة لامركزية في دول الخليج بزيادة المشاركة العامة في الحكم عن طريق الانتخابات الشعبية، رغم أن البلديات في هذه الدول اكتسبت القليل من الاستقلالية في العقدين الماضيين. ونظمت المملكة العربية السعودية انتخابات لنصف عضوية المجالس البلدية للمرة الأولى في عام ٢٠٠٥، كما نظمت انتخابات في وقت لاحق في عامي ٢٠١١ و٢٠١٥. وفي ظل النظام الاتحادي للإمارات العربية المتحدة أجريت انتخابات لاختيار نصف أعضاء المجلس الوطني الاتحادي للمرة الأولى في عام ٢٠٠٦. وفي حين تقدم الوكالات الحكومية المركزية في قطر خدمات فعالة وأنجزت أيضاً تدخلات هامة في التنمية المحلية، أنشأ البلد مجلساً بلدياً مركزياً عن طريق الانتخاب المباشر في عام ١٩٩٩ لإسداء المشورة بشأن الهياكل الأساسية البلدية ومشاريع التنمية (UN-Habitat, 2012a). وبالمثل، تعمل المجالس المنتخبة في عمان بصفة أساسية كهيئات استشارية تسهم في صياغة السياسات وتخطيط الميزانية، على الرغم من أن رئيس الدولة ومجلس الدولة هما اللذان يتمتعان بالسلطة المطلقة. وأنشئت مجالس بلدية منتخبة في محافظات البحرين الخمس في عام ٢٠٠٢، لكنها تمارس استقلالية محدودة.

٢٢٧- وأقرت عدة استراتيجيات حكومية المكاسب الإنمائية للبلديات التي يمكن أن تحقق من خلال التنسيق مع السلطات المحلية، بيد أن نقل المسؤوليات إلى الحكومات المحلية يتم في نطاق محدود، إلا في المملكة العربية السعودية، حيث تضطلع مجالس المناطق ومجالس المدن بمسؤوليات التخطيط والتنمية فيما يخص الحفاظ على الصحة العامة وإدارة الأماكن العامة وإصدار تصاريح البناء. واتسم تحول المملكة العربية السعودية نحو تطبيق المزيد من اللامركزية الإدارية في السنوات العشرين الماضية على نحو خاص بإنشاء سلطات إقليمية (أمانات) وتعزيز القدرات المؤسسية للوكالات البلدية من خلال توفير المباني والمعدات والخبرات اللازمة لتدريب موظفي البلديات (Saudi Arabia, 2014).

٢٢٨- وتنسق معظم دول الخليج الأخرى، وجلها دول مُدن شديدة التحضرن، الخدمات وصنع القرار من خلال مختلف الهيئات المركزية والمحلية. وتؤكد استراتيجية حكومة الإمارات العربية المتحدة لعام ٢٠٠٧ على إصلاح الإدارة العامة الأمر الذي من شأنه أن يوجد المزيد من التآزر بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية. وفي ذات الوقت عملت الحكومات المحلية في أبوظبي على زيادة كفاءتها التشغيلية وقدراتها الإدارية من أجل تعزيز إمكانات اللامركزية في البلديات. وتخول التشريعات في الكويت السلطات دون الوطنية بعض السلطات التنفيذية. وتتمتع بلدية الكويت، على سبيل المثال، بسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بإصدار التراخيص التجارية وتراخيص البناء والصحة والسلامة في مكان العمل، والموافقة على مشاريع الهياكل الأساسية والتخطيط وحيازة الأراضي التي تصاحب تلك المشاريع (Aly Khedr, 2010).

٢٢٩- وتنطوي مدينتا مكة والمدينة المقدستان على تحديات وفرص فريدة على صعيد الحوكمة والإدارة الحضريتين. وأدت أهمية هذين الموقعين للمسلمين إلى إنشاء لجنة خاصة لتطوير مكة والمدينة والأماكن المقدسة في عام ٢٠٠٤ بهدف التخطيط الشامل والإشراف على التنمية، ولجنة عليا للحج لإدارة جميع جوانب الحج السنوي، الذي يجتمع فيه أكثر من مليوني مسلم من جميع أنحاء العالم في هاتين المدينتين المقدستين. علاوةً على ذلك كانت المدينة هي الموقع الذي احتضن أول مرصد حضري في العالم العربي أنشئ في عام ٢٠٠٤. وبدعم تقني من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وموئل الأمم المتحدة أدى إنشاء المرصد الحضري المحلي في المدينة إلى نشوء مبادرات مماثلة في أماكن أخرى في العالم العربي لإنشاء مراصد من أجل تعزيز التشاور بين أصحاب المصلحة المتعددين في تنفيذ خطط التنمية على المستوى المحلي وجمع بيانات حضرية حاسمة الأهمية عن مؤشرات جدول أعمال الموئل ستستخدم في ترتيب هذه المؤشرات. ويوجد أكثر من ٣٠ من هذه المراصد الحضرية في مدن عربية في ١١ بلداً (ATO 2016). ورغم أن المرصد لا يملك صفة قانونية إلا أنه يضطلع بدور استشاري هام من خلال إثراء قرارات وخطط الحكومة المركزية، كما أنه يستوحي مشورته مباشرةً من التوصيات التي نشأت عن الموئل الثاني (MadinahLocal Urban Observatory, 2009).

٤ - البلدان الأقل نمواً في المنطقة

٢٣٠- كان لابد من موازنة جهود تطبيق اللامركزية في العديد من البلدان العربية الأقل نمواً من خلال بسط النظام والأمن على الصعيد المركزي. وعلى مدى العقدين الماضيين، أثر التشظي الحكومي على تطبيق الحوكمة الحضرية في الصومال والسودان واليمن. وفي هذه الحالات كثيراً ما جرى تطبيق اللامركزية بعد إبرام اتفاقات الحكومة الانتقالية أو اتفاقات السلام أو جرى تضمين اللامركزية في الدساتير الجديدة. وفي السودان، على سبيل المثال، عمل دستور عام ١٩٩٨ على إدماج الولايات في النظام الاتحادي، كما أن توقيع الدستور الانتقالي بعد اتفاق السلام الشامل عام ٢٠٠٥ منح هذه الولايات السلطة السياسية اللازمة لسن تشريعات محلية (Sudan, Ministry of Environment, Forestry and Urban Development, 2014).

٢٣١- وفي البلدان التي تعاني من التشتت الجيوسياسي، مثل فلسطين والصومال، بدأ نهج تعزيز الحوكمة المحلية بزيادة القدرات المحلية على تقديم الخدمات مع تحديد أهداف تتراوح من بناء الأمة إلى توطيد السلام. ويمثل برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالحكم المحلي واللامركزية في تقديم الخدمات في الصومال أحد هذه الجهود، وهو برنامج بدأ في عام ٢٠١٣ واستمر في تعزيز مبادئ اللامركزية الواردة في شتى المواثيق والدساتير التي تنظم الأقاليم في البلد.

٢٣٢- وشكل الدعم الدولي ودعم الجهات المانحة على الصعيد المحلي أيضاً أحد سمات جهود اللامركزية في اليمن، مع صياغة استراتيجيات لتنمية مدن الحديدة وعدن والمكلا وصنعاء. وعملت هذه المشاريع الدولية بالتوازي مع برنامج وطني طموح لتطبيق اللامركزية أطلق في عام ٢٠٠٠ من خلال قانون السلطة المحلية، الذي أنشأ مناطق ومجالس ولايات منتخبة وأوكل مهام التخطيط والتنمية والمهام الإدارية إلى المجالس المحلية. بيد أن التفاوت في استعداد زعماء القبائل لإنفاذ القانون، وتداخل الاختصاصات والمسؤوليات وتوطيد سلطة الحزب الحاكم في انتخابات المحافظات لعام ٢٠٠٨ عرض للخطر نجاح الإصلاح وأدى في نهاية المطاف إلى اندلاع العنف والحرب الأهلية المستمرة التي عطلت الحكم المركزي والمحلي.

٢٣٣- وقد وسعت جيبوتي نطاق عملية اللامركزية بنقل المزيد من المسؤوليات إلى المناطق، التي حصلت على وضع قانوني واستقلال مالي في عام ٢٠٠٢ (Kellam, 2005). وفي جزر القمر يعطي الدستور المعتمد في عام ٢٠٠١ والمعدل في عام ٢٠٠٩ بعض السلطات للجزر، على الرغم من أن توفير الخدمات الأساسية وانعدام الكفاءة الناجم عن تداخل الولايات تظل تحديات عالقة (International Monetary Fund (IMF), 2004).

باء - الحوكمة الحضرية

٢٣٤- ينطوي نمو العديد من المدن الرئيسية في المنطقة وتحولها إلى مناطق حضرية كبيرة على تحديات تتعلق بالحوكمة لكنه يوجِد فرصاً جديدة. وأدت التحديات على صعيد تقديم الخدمات في المناطق الحضرية الكبيرة والتنسيق المطلوب بين الولايات القضائية إلى زيادة تعزيز تقديم الخدمات المتروبولية، ومن الأمثلة على ذلك مجالس الخدمات المشتركة في الأردن.

٢٣٥- ويهدف إنشاء أقسام إدارية جديدة ونقل بعض السلطات الإدارية إلى المناطق الحضرية، وإن كان محدوداً، إلى تعزيز إدارة وتطوير هذه المناطق الحضرية الكبيرة، لا سيما في ضوء انعدام الأمن والاستقرار في الآونة الأخيرة. وقد جرى تكييف الحوكمة الحضرية في بلدان المغرب العربي من النماذج الفرنسية للتجمعات الحضرية والمجتمعات الحضرية لضمان كفاءة توفير الخدمات الحضرية في جميع أنحاء المناطق المحلية داخل التجمعات المختلفة. وفي المغرب، أنشأ القانون ٢٠٠٠/٧٨ (المعدل في عام ٢٠٠٨) الذي استحدث ميثاقاً للمناطق المحلية، وضعاً قانونياً خاصاً للتجمعات الحضرية ومنحها المزيد من المسؤوليات بخصوص التنمية الاقتصادية المحلية والحد من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية (Morocco, 2009). وفي حالات أخرى، مثل أمانة عمان الكبرى، تكون إدارة المنطقة الحضرية مستقلة عن الإجراءات والعلاقات بين المحافظات والبلديات. وفي ولاية الخرطوم بالسودان، يوكل إلى حكومة الولاية تخطيط وإدارة الخرطوم الكبرى.

٢٣٦- وفي كثير من البلدان لا يكون هناك تحديد واضح لولاية وتمويل مستويات الحكم في المناطق الحضرية مما يؤدي إلى حدوث توترات مع الحكومات المحلية التي تشملها. وأدى إنشاء مستويات من الإدارة الإقليمية (المناطقية) مع وجود رؤساء منتخبين ومجالس منتخبة تركز على القضايا الاقتصادية إلى تعزيز احتمال حدوث تداخل في المسؤوليات. وتتطلب نظم الحوكمة المتعددة المستويات إعادة تخصيص المسؤوليات استناداً إلى المبادئ

المتعلقة بالفرعية مع إيجاد وسيلة جديدة لتنسيق مختلف المستويات بهدف كفالة فعالية تخطيط وإدارة المراكز الحضرية.

جيم – مشاركة المواطنين

٢٣٧- شكل الموئل الثاني في اسطنبول منعطفاً حاسماً في التنمية الحضرية، حيث شاركت منظمات غير حكومية ومنظمات مجتمعية في هذا المؤتمر العالمي لأول مرة معززةً نهجاً يشمل أصواتاً لأصحاب مصلحة متعددين وشراكات بين القطاع العام والمؤسسات الخاصة والمجتمع المدني من أجل تحقيق النتائج المنشودة. وأدت الاضطرابات التي اجتاحت معظم أنحاء العالم العربي منذ عام ٢٠١١ أيضاً إلى زيادة الوعي بأهمية إدماج أصوات المواطنين في مختلف جوانب الحوكمة الحضرية.

٢٣٨- بيد أن تطلعات الشعوب لتحقيق صوت سياسي متساوي ومجدي على صعيد تشكيل تلك البلدان لم يتم الوفاء بها في العديد من الحالات. وتتقلص في بعض البلدان مشاركة المواطنين ووسائط الإعلام والمجتمع المدني، خلافاً لآمال أولئك الذين شاركوا في الانتفاضات التي بدأت في أوائل عام ٢٠١١. وقد قادت الشواغل الأمنية الحكومات إلى اعتماد تدابير تشمل التدخلات في عمليات المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمعية في مصر وفلسطين، وفرض قيود على الحق في التجمع في مصر وقيود على حرية الصحافة وحرية التعبير في الأردن والمغرب. وفي كل من فلسطين والعراق، أبلغت منظمات المجتمع المدني عن مضايقات من جانب السلطات الوطنية والمحلية وعن التدخل في شؤونها (USAID, 2013).

٢٣٩- ومع ذلك، هناك اعتراف متزايد في العديد من المدن والبلدان العربية بالمساهمات التي يمكن أن تقدمها النهج التشاركية في التخطيط الحضري والمبادرات المجتمعية من أجل تحسين البيئة المعيشية، وتوفير الخدمات وتحسين المستوطنات غير النظامية. وقد أحرز بعض التقدم الملحوظ في المنطقة، مع زيادة تواتر وتوسيع نطاق مشاركة الناخبين في عمليات انتخاب بعض أو جميع أعضاء المجالس المحلية ومجالس المحافظات، وخاصةً في الخليج. وتعتبر الآليات الانتخابية أحد جوانب إشراك المواطنين، وهي تحتاج كذلك إلى تطبيقها من خلال المعلومات والتشاور والشراكة المطلقة في عملية صنع القرار وتنفيذ المبادرات الإنمائية المحلية. وقد سنت ستة بلدان أعضاء في الإسكوا أو صاغت تشريعات بشأن الحصول على المعلومات. وبحلول عام ٢٠١٢ أصدرت خمسة بلدان أيضاً تشريعات ومؤسسات ذات صلة لتعزيز المشاورات العامة والحوار الاجتماعي من خلال مجالس متخصصة، مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي في لبنان (UN DESA and ESCWA, 2012). وعلى مدى السنوات الثلاث الماضية، انخرط المغرب واليمن مع المجتمع المدني وطلبا تقديم مدخلات بشأن السياسات الوطنية من خلال حوارات رسمية، بينما بذل الأردن وفلسطين وإقليم كردستان العراق جهودا لتمكين قطاع المجتمع المدني وتعزيز الشراكة (USAID, 2013).

٢٤٠- أما في المشرق فإن مشاركة المواطنين في التنمية الحضرية غالباً ما تتم مباشرةً من خلال مجالس منتخبة على جميع مستويات الحكم المحلي أو بشكل غير مباشر من خلال منظمات المجتمع المدني، التي تسد ثغرات خدمية حرجة في المناطق الحضرية، وفي بعض الحالات، تعتبر من أكفأ الجهات المقدمة للخدمات للفقراء في المناطق الحضرية. وفي مصر، أصدرت وزارة التضامن الاجتماعي مشاريع إصلاحات على التشريعات التقييدية الحالية وشاركت في عملية تشاورية مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية من أجل وضع قانون جديد ينظم القطاع (State Information Service, 2014).

٢٤١- أما في المغرب العربي فقد سمحت سياسة المغرب المفتوحة تجاه مشاركة منظمات المجتمع المدني بحدوث زيادة هائلة في عدد المنظمات غير الحكومية من حوالي ٠٠٠ ٨ في عام ١٩٩٦ إلى أكثر من ٠٠٠ ٣٠ في عام ٢٠٠٩ (UN-Habitat, 2012a). وقد ترددت أصداء أحداث عام ٢٠١١ في المغرب باعتماد دستور جديد يوفر الكثير من أسس الحوكمة الحضرية التشاركية، بما في ذلك مبادئ الديمقراطية التشاركية في القرارات والمشاريع، وحق المواطنين في الحصول على السكن اللائق والتعاون والتضامن في تعزيز التنمية المستدامة والحصول المتساوي على الخدمات الأساسية. وقد ظلت مشاركة المواطنين في التنمية الحضرية تتزايد من خلال وضع وتنفيذ سياسات المدينة، التي أعدت من خلال المشاورات مع أصحاب مصلحة متعددي المستويات ونُشرت عبر وسائط التواصل الاجتماعي، حيث وصلت إلى نحو ٠٠٠ ٢٠ شخص. وتسعى السياسات الجديدة إلى وضع أسلوب جديد للحوكمة يساعد على تحقيق تنمية حضرية متكاملة من خلال عقود على نطاق المدينة تجسد رؤية مشتركة لمشروع تنموي حضري وتنشئ إطاراً متسقاً للعمل المنسق من جانب الأطراف المختلفة (Morocco, Ministry of Housing and City Policy, 2014).

٢٤٢- وفي تونس كفل الدستور الجديد لعام ٢٠١٤ الحق في المشاركة السياسية التي تشمل حق المواطنين في حرية انتخاب ممثليهم المحليين أو الترشح للمناصب المحلية، أو التجمع والتظاهر، والاطلاع على المعلومات والمشاركة في قرارات الميزانية المحلية (Tunisia, Centre de formation et d'appui à la decentralization and GIZ, 2014). ويشكل تعديل القانون الأساسي بشأن المجالس المحلية والمشاركة في وضع الخطط الاستثمارية المحلية الإطار القانوني للمشاركة مع استمرار تونس في التحول السياسي. وبينما تظل هناك تحديات، ولا سيما على صعيد التنسيق بين أصحاب المصلحة، عززت عدة خطوات عملية مشاركة المواطنين. وعلى المستوى الوزاري، أعد المركز دليلاً للسلطات المحلية والمجالس البلدية لمساعدتها في تنفيذ العمليات التشاركية مع مساعدة تقنية من الوكالة الألمانية للتعاون الدولي. وعلى الصعيد المحلي، أطلقت صفاقس برنامج ميزانية تشاركي في أوائل عام ٢٠١٥، ومنذ عام ٢٠١٤ أصبح مواطنو المرسى مشاركين في صنع القرارات المتعلقة بالميزنة البلدية ومشاريع الهياكل الأساسية.

٢٤٣- وتعمل منظمات المجتمع المدني المسجلة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية ذات الصلة في كل دولة من دول الخليج بصورة أساسية في مجالات الثقافة والرياضة والترفيه والبيئة. وتطبق العديد من البلدان سياسات تحظر مشاركة هذه المنظمات في النشاط السياسي أو العمل المتعلق بالقضايا السياسية والاجتماعية الحساسة. ومع ذلك، شهد الخليج أهم عملية توسيع لنطاق صلاحيات المجالس البلدية المنتخبة من قبل المواطنين، مما يشكل خطوة أولى نحو زيادة مشاركة المواطنين (ولا سيما النساء) في صنع القرارات على الصعيد المحلي. وفي المملكة العربية السعودية، شرع برنامج مستقبل المدن السعودية الذي تنفذه وزارة الشؤون البلدية والقروية، بدعم من موئل الأمم المتحدة، في عمليات تخطيط تشاركية لدعم التخطيط لتنظيم المساحات في ١٧ مدينة سعودية (Saudi Arabia, 2014).

٢٤٤- وفي بعض أقل البلدان نمواً في المنطقة توجد عدة حواجز في وجه المشاركة الناجحة من جانب المواطنين. وهناك بلدان أخرى، مثل جزر القمر واليمن، عززت نمو وتطور منظمات المجتمع المدني ومكّنتها من أجل المشاركة في الحكم المحلي. وقبل الحرب الأهلية، شهد اليمن ظهور زهاء ألفين من هذه المنظمات، أي ربع المجموع الكلي للمنظمات القائمة في الوقت الحالي، كجزء من عملية الحوار الوطني (World Bank, 2014). وتعتبر مشاركة المواطنين أساس الحكم المحلي والديمقراطية بموجب المادة ١٣ من دستور جزر القمر لسنة ٢٠٠١، رغم أنه أصبح بالفعل دعامة للتنمية من خلال برامج التكيف الهيكلي التي تؤثر على القطاع الزراعي. واتخذ

السودان خطوات من أجل ضمان مشاركة المواطنين، لا سيما من خلال تقاسم المعلومات بشأن الخطط المحلية وعقد مشاورات محدودة، كما هو الحال في وضع الخطة الهيكلية لولاية الخرطوم. أما في موريتانيا، فعلى الرغم من أن عمليات اللامركزية نجحت في ترسيخ مبادئ الحوكمة التشاركية بين الحكومات المحلية والمجتمع المدني إلا أن التحديات على صعيد فعالية مشاركة المواطنين لا يزال يتعين معالجتها.

٢٤٥- وفي بلدان أخرى، مثل جيبوتي، لا تكفل أي من أطر الحكم المحلي مشاركة المواطنين. ويفتقر المجتمع المدني إلى معلومات عن مختلف عمليات الحوكمة المحلية والمشاريع اللازمة للمشاركة (Kellam, 2005). وفي الصومال تتركز مشاركة المجتمع المدني في المؤسسات الخيرية التي تقدم خدمات أساسية وتلبي الاحتياجات الإنسانية. ولا تشجع بعض الإدارات في الصومال مشاركة المنظمات في اتخاذ القرارات.

دال – التمويل المحلي

٢٤٦- خيمت القضايا المالية بشكل كبير على الوضع السائد للامركزية غير المتناظرة. وتؤثر الاختلالات في القوى السياسية والمسؤوليات الوظيفية والموارد المالية على التخطيط والإدارة الحضريين بدرجات متفاوتة على مختلف مستويات الحكم المحلي. ويحتاج تمويل البلديات وإجراءات تسجيل الملكية والسجلات الضريبية للإصلاح لتمكين السلطات المحلية من تمويل عملياتها والاستثمارات الرأسمالية. ومن ضمن العوامل الرئيسية التي تؤثر على تمويل البلديات.

٢٤٧- اتساع نطاق تجاهل لوائح التنمية الحضرية، لا سيما منذ عام ٢٠١١، مما يبرز الحاجة إلى أطر سياساتية حضرية وطنية متكاملة واقعية مع العزم على إنفاذها.

٢٤٨- تأرجح التحويلات المركزية، لا سيما منذ الركود الاقتصادي في البلدان المتضررة من الاضطرابات. التحويلات غير المنتظمة و/أو المخفضة أصبحت هي القاعدة نظراً لأن بلداناً مثل مصر تسعى إلى استقرار الاقتصاد الكلي من خلال ضمان السلامة المالية للدولة.

٢٤٩- عدم كفاية القدرات التقنية والإدارية للسلطات المحلية للاضطلاع بمهامها الإدارية الحضرية والإجراءات البيروقراطية المرهقة، والتراخي في إنفاذ الأنظمة، والتأثير المفسد لانخفاض الأجور، ولا سيما على الصعيد المحلي.

٢٥٠- الصعوبات التي تكتنف توسيع نطاق الإيرادات المحلية وجمع الضرائب وفرض ضرائب عقارية يمكنها أن تعكس بشكل كاف القيمة الحقيقية وتقدير الأراضي الحضرية.

١ – مصادر الإيرادات

٢٥١- وعلى الرغم من الاتجاه نحو زيادة نقل المهام الإدارية والتخطيط إلا أن الميزانيات المحلية لا تزال تدار مركزياً في جميع بلدان المنطقة تقريباً. وأثناء الاضطرابات انخفضت ميزانيات البلديات في البلدان المتضررة انخفاضاً كبيراً بسبب فقدان الإيرادات العامة من المصادر الوطنية والمعدنية والبحرية وصعوبة جمع الضرائب للسماح بإجراء التحويلات المركزية. وفي أوقات أقرب تقلصت ميزانيات البلديات في البلدان المنتجة للنفط بسبب انخفاض أسعار النفط. ويتعين أيضاً الآن على العراق والسودان، المتأثرين بالفعل بالصراع المسلح، مواجهة أثر انخفاض أسعار النفط والغاز الطبيعي، مع تأثر السودان بانفصال جنوب السودان الغني بالنفط.

٢٥٢- وتتكون مصادر الإيرادات المحلية في المنطقة العربية أساساً من الإيرادات من ضريبة الممتلكات، والضرائب على الأنشطة الاقتصادية ورسوم الخدمات العامة، ولكن انخفاض معدلات التحصيل وانخفاض

الأسعار كثيراً ما يعطل الأداء التشغيلي المحلي واستدامة تقديم الخدمات. وينتهي المطاف بالتحويلات المركزية المخصصة للاستثمارات الرأسمالية في دعم العجز في النفقات التشغيلية للخدمات الرئيسية. علاوةً على ذلك، فإن صيغ إعادة التوزيع في العديد من البلدان لا تعطي البلديات حوافز لتحسين أدائها المالي. إن المدن التي لها القدرة على جمع إيرادات محلية كبيرة هي المراكز الكبيرة التي تتميز بالتنوع الاقتصادي. وقد جعل عدم إمكانية التنبؤ بالميزانية من الصعب على السلطات المحلية تتبع التقدم المحرز صوب تحقيق أهدافها الإنمائية الحضرية.

٢٥٣- وتعتبر الأراضي المملوكة للدولة، التي يجري نقلها إلى البلديات بموجب قوانين اللامركزية، أحد الأصول الرئيسية للسلطات المحلية بسبب قدرتها على تمويل التنمية الحضرية. بيد أن الحكومات التي تمول العجز في النفقات التشغيلية ببيع الأراضي تعرض قدراتها الإنمائية للخطر. وينطوي بيع الأصول العامة لتمويل النفقات التشغيلية على آثار تخطيطية ومالية طويلة الأجل ويعتبر تدبيراً ملائماً يمكن اللجوء إليه فقط على المدى القصير. علاوةً على ذلك، يمكن أن تصبح التنمية الموضعية غير المخطط لها تحدياً رئيسياً طويل الأمد في وجه تنفيذ استراتيجية متماسكة للنمو الحضري.

٢٥٤- إن الاستخدام الأمثل للأراضي بوصفها أصولاً مالية هو من خلال إقامة شراكات مع القطاع الخاص في مشاريع إنمائية محددة تتوافق مع السياسات الوطنية لتنظيم المساحات، مثل ممرات التنمية، والبلدات الجديدة، والمناطق الاقتصادية. وغالباً ما تمنح الخصومات والإعفاءات الضريبية لتشجيع الإسكان الميسور والتعاونيات، كما هو الحال في مصر والمغرب، ويمثل ذلك خطوة إيجابية نحو ضمان الحق في السكن اللائق نظراً لأن ارتفاع التكاليف يهدد بتقويض هذا الحق (OHCHR and UN-Habitat, 2009). وفي أشكال التنمية الحضرية الجديدة تمنح إعفاءات من ضريبة واحدة أو أكثر لفترات تتراوح من ٣ إلى ١٥ سنة لتشجيع الاستثمارات في الأنشطة الاقتصادية. هذه الإعانات تقلص الإيرادات الضريبية، كما أن أثرها على الصناعات الموجهة نحو التصدير مشكوك فيه. وتؤدي نظم الحيازة المعقدة مع وجود مستويات من الحقوق الأولية والثانوية مستمدة من القواعد العرفية وتشظية الممتلكات بسبب قوانين الميراث إلى تفاقم مشاكل عدم كفاية سجلات الممتلكات، ومشاكل تحديد دافعي الضرائب وإصدار الفواتير وجمع الضرائب. وتنتشر بكثرة في المنطقة سندات ملكية الأراضي غير المسجلة نظراً لأن الرسوم العالية والإجراءات الإدارية المرهقة لا تشجع على التسجيل وإصدار سندات الملكية، يضاف إلى ذلك أن الإضافات إلى الممتلكات لا يجري الإبلاغ عنها ولا تخضع للضريبة في حالات كثيرة. علاوةً على ذلك فإن المستوطنات العشوائية على هامش المناطق الحضرية لا تخضع للضرائب إلا بعد تنظيمها.

٢ - الإدارة المالية المحلية

٢٥٥- وتستهلك نفقات التشغيل القسم الأكبر من الميزانيات المحلية، حيث تشكل المرتبات والأجور والمباني والمعدات نسبةً كبيرةً منها، كما هو الحال في العديد من البلدان النامية. وتموَّل النفقات المتكررة من الموارد العادية: التحويلات المركزية والضرائب المحلية والرسوم والإيرادات المشتركة والمنح المجمعة المتكررة والضرائب المخصصة. أما النفقات الرأسمالية فتجري ميزنتها وتغطيتها بصورة منفصلة، على الرغم من أن الافتقار إلى المهارات في مجال الإدارة المالية في العديد من البلدان لا يتيح التمييز بوضوح بين هذين النوعين من النفقات. ويجري أغلب الأحيان تأجيل صيانة الهياكل الأساسية والاستثمارات الرأسمالية ذات العائدات الطويلة الأمد حيث يُوجَّه الإنفاق نحو المشاريع ذات العائدات المباشرة بدرجة أكبر.

(أ) **المشرق**

٢٥٦- أحرز بعض التقدم في العقدين الماضيين على صعيد تنقيح الهياكل والقواعد التي تنظم التحويلات المركزية والعلاقات المالية المركزية/المحلية في بعض البلدان، لا سيما في المشرق. وقد أنشئت صناديق التنمية البلدية وجرى في الكثير من الحالات إعادة هيكلتها لزيادة فعاليتها. وتُوزَّع الضرائب المحصلة على مستوى الحكومة المركزية في لبنان من خلال جهاز مالي مخصص يسمى الصندوق البلدي المستقل. ويستفيد تحديث نظام تمويل البلديات في لبنان من التوصيات التي انبثقت عن مشروع الهياكل الأساسية البلدية الأول التابع للبنك الدولي، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٠، ويجري حالياً تضمين قواعد جديدة بشأن التوزيع في قانون جديد بشأن اللامركزية قيد الصياغة من جانب لجنة مخصصة أنشأها رئيس الوزراء.

٢٥٧- وفي الأردن، جرى تحسين تمويل البلديات عن طريق تشجيع البلديات على صياغة خطط إنمائية، واعتماد معيار للإنصاف في توزيع إعانات الحكومة المركزية المقدمة إلى البلديات، وإنشاء نظام معلومات للإدارة المالية وتعزيز إصدار سندات بلدية. وتمثل تحويلات الحكومة المركزية نسبة ٤٠ في المائة من إيرادات البلديات في الأردن وتأتي إيرادات أخرى تبلغ نسبتها ١٤ في المائة من قروض من بنك تنمية المدن والقرى (Jordan, 2013). ويشكل هذا المصرف نموذجاً بارزاً وطويل الأمد في المنطقة على التحويلات إلى السلطات المحلية التي تعمل مباشرة صوب تحسين الخدمات. وارتفع رأسمال المصرف من ٢٥ مليون دينار أردني في عام ١٩٩٦ إلى ٥٠ مليون دينار أردني في عام ٢٠٠٢، وتموله الحكومة المركزية (٦٨ في المائة) والبنك المركزي الأردني (٢ في المائة)، والمجالس المحلية نفسها (٣٠ في المائة) (CVDB, 2015, 2004).

٢٥٨- ويقدم بنك تنمية المدن والقرى التمويل عن طريق القروض والخبرات التقنية والإدارية لمشاريع الهياكل الأساسية مثل الطرق والأرصفة والمكتبات والحدائق العامة ومعدات النفايات الصلبة، بسعر فائدة قدره ٥ في المائة وفترة سداد قدرها ١٢ عاماً مع فترة سماح مدتها سنتان. أما المشاريع الإنتاجية، مثل المسالخ والمناطق الصناعية والحرفية ومواقف السيارات، فتقدم لها قروض بسعر فائدة قدره ٦ في المائة وتعطى نفس فترتي الاستحقاق والسماح. وفي عام ٢٠٠٤ شكلت الهياكل الأساسية والمشاريع الخدمية ما نسبته ٨٦ في المائة من المشاريع التي مولها البنك، بينما شكلت المشاريع الإنتاجية نسبة الـ ١٤ في المائة الأخرى. وقد أصبحت العديد من البلديات الآن مدينة للبنك، مما حدا بالحكومة إلى دمج البلديات (مخفضةً عددها من ٣٢٧ إلى ٩٩) وإعادة هيكلتها وتخصيص مبلغ ٨,٥ مليون دينار أردني لتدريب الموظفين وتحسين إجراءات الميزنة. وقد تحسن الوضع المالي من خلال زيادة حصة البلديات في ضريبة الوقود إلى ٦ في المائة كما سددت وزارة الشؤون البلدية الديون المستحقة (CVDB 2015؛ United Cities and Local Governments (UCLG) Country Profiles).

٢٥٩- وعلى الرغم من الانفصال الاقتصادي بين المناطق الفلسطينية وتحديات الأزمة المالية في فلسطين التي تفاقمت بسبب التخفيضات في مساعدات الجهات المانحة الدولية منذ عام ٢٠١٠ إلا أن صندوق تطوير وإقراض البلديات في فلسطين، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٥، أحرز بعض التقدم صوب تعزيز تمويل البلديات. ويقدم الصندوق للبلديات منحاً لتعزيز إدارتها المالية وبناء أهليتها الائتمانية بغية تمكينها من الحصول على قروض من الصندوق لتمويل الهياكل الأساسية والخدمات. ويتمثل الهدف الطويل الأجل للصندوق في أن يصبح الوسيط المالي بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية/الجهات المانحة في فلسطين. ويعمل الصندوق بمثابة مجمع لتوزيع الأموال إلى ١٣٤ بلدية من خلال قناة واحدة، بدلاً من مجموعة متنوعة من المانحين ومسارات التمويل التابعة للسلطة الفلسطينية. وفي الفترة بين ٢٠٠٥ وآب/أغسطس ٢٠١٢، مول الصندوق المئات من المشاريع الصغيرة الممولة من الجهات المانحة بمبالغ تصل إلى ١٢٦ مليون دولار، وتشمل هذه المشاريع مشاريع الهياكل

الأساسية البلدية، وتنمية القدرات، وأنشطة البلديات الأخرى. (Palestine, Municipal Development and Lending Fund, 2013).

(ب) المغرب العربي

٢٦٠- على الرغم من أن التحويلات من الحكومة المركزية والإيرادات المتولدة محلياً هي المصادر الرئيسية لتمويل الحكومات المحلية في المغرب (٦١ في المائة و٢٥ في المائة على التوالي) إلا أن الاقتراض بهدف تشييد تحسينات محلية تتزايد وتمثل الآن نسبة ٥ في المائة من الموارد المحلية. وفي عام ٢٠٠٧ وحَّد القانون ٤٤٧-٠٦ النظام الضريبي المحلي وبسّطه، وكان مصحوباً بإطار معزز للإدارة التنظيمية عمل على إنشاء إدارات ضريبية محلية. واعتباراً من عام ٢٠١٢ يأتي ما نسبته ٥٢ في المائة من تمويل مجلس المناطق الحضرية من الضرائب المحلية (Morocco, 2014). ويبين الجدول ٧ أن الضريبة المحلية تمثل أقل من نصف تحويلات الدولة التي تُوجَّه إلى التمويل الإجمالي للمناطق في المغرب.

الجدول ٧

تمويل المجتمعات في أقاليم المغرب (بآلاف الدرهم)

	١٩٩٦	٢٠١٢
ضرائب محلية	٤ ١٦٥	١٠ ٢٠٠
التحويلات الحكومية	٥ ٦٥٠	٢٣ ٣٠٠
قروض	٥٨٥	١ ٩٩٦
المجموع	**١٠ ٤٠٠**	**٣٥ ٤٩٦**

المصدر: Morocco, 2014.

٢٦١- وتشمل صناديق التنمية البلدية التي أنشئت في المغرب العربي صندوق التجهيز الجماعي في المغرب وصندوق القروض ومساعدة الجماعات المحلية في تونس اللذين يقدمان للبلديات قروضاً طويلة الأجل ومنخفضة الفائدة لتمويل المشاريع المدرة للدخل. ورغم أن العديد من الصناديق الإنمائية البلدية ظلت تدار بطريقة سيئة أو لم تنعم بالاستدامة المالية إلا أن هذه الصناديق أعيد هيكلتها في المغرب في السنوات الأخيرة للتغلب على بعض أوجه القصور هذه. وبمساعدة تقنية من البنك الدولي تمول هذه الصناديق الآن مجموعة واسعة من المشاريع التي قد تكون الحكومة المحلية مجرد شريك فيها. وتشمل هذه المشاريع تطوير أو تأهيل المساكن وبناء المراكز التجارية التي تبيع بالجملة والتجزئة وأماكن الرياضة والمرافق السياحية. وقد تشمل شروط القرض فترة سداد قدرها ١٥ سنة بسعر فائدة يستند إلى سعر خصم يحدده المصرف المركزي في وقت اعتماد القرض، لكنه لا يقل عن ٦,٢٥ في المائة. وقد ازدادت عمليات الصندوق ببطء نسبي من حافظة قروض قدرها ٥١١ مليون دولار في عام ٢٠٠٢ إلى ١,٣١١ دولاراً في عام ٢٠١٣. وفي عام ٢٠١٢ قُدم ما نسبته ٥٦ في المائة من القروض لأغراض التنمية الحضرية (Fonds d'Équipement Communal, 2012).

(ج) مجلس التعاون الخليجي

٢٦٢- تحصل الحكومات المحلية في الخليج على التمويل حصرياً من تحويلات الحكومة المركزية المتولدة أساساً من إيرادات النفط. وفي حين أن السلطات المحلية في المملكة العربية السعودية يمكن أن تجمع رسوم معينة للإعلانات ورخص البناء وتسجيل المنشآت التجارية، إلا أن وزارة المالية هي التي تحدد مستويات الرسوم وتجمعها وتعيد توزيعها. وبالنظر إلى الوضع الخاص للعاصمة الرياض ومكة المكرمة والمدينة المنورة فإن لكل مدينة من هذه المدن إدارة مالية خاصة بها وميزانيات منفصلة (UN-Habitat, 2012a) وتلجأ السلطات المحلية للاقتراض في نطاق محدود ما عدا في البحرين والكويت، اللتين وضعتا في دستوريهما أحكاماً قانونية تتعلق بحصول البلديات على القروض (Adib, 2008).

(د) البلدان العربية الأقل نمواً

٢٦٣- تعتمد المناطق في الولايات وفروع الولايات في أقل البلدان نمواً على مزيج من مستويات التحويلات المالية التي لا يمكن التنبؤ بها والتي تعتمد على الإيرادات الوطنية ومعونات المانحين الدوليين، وكلتاهما تأثرتا تأثراً كبيراً بالاضطرابات والحروب الأهلية، كما هو الحال في اليمن، أو الصراعات التي طال أمدها، مثل الصومال والسودان. وفي السودان تمثل منطقة الخرطوم الكبرى موطناً لما نسبته ٧٠ في المائة من دافعي الضرائب في البلد، كما أن نسبة ٨١ في المائة من الضرائب التي تُجمع يجري تحصيلها في المناطق الحضرية في العاصمة (Abdalla, 2008). بيد أنه في دورة الميزانية الحالية لم توفر الحكومة المركزية سوى نصف الاحتياجات التمويلية لولاية الخرطوم. وتعوض المدينة هذا النقص من خلال بيع الأراضي. ومكَّن قانون السلطة المحلية لعام ٢٠٠٠ في اليمن البلديات من توليد إيرادات محلياً من الضرائب والتعريفات والرسوم وتسلُّم التحويلات المركزية لتغطية مصروفات التشغيل المتكررة، وكذلك إعانات مركزية للاستثمارات الرأسمالية (UCLG, 2014).

٢٦٤- وفي عام ٢٠٠٥ أنشأت هرغيسا، عاصمة إقليم صوماليلاند بالصومال، نظام معلومات جغرافية لأغراض فرض الضرائب على الممتلكات والتخطيط، بدعم تقني من موئل الأمم المتحدة. وزاد هذا النظام إيرادات الضرائب العقارية من ٠٦٢ ١٦٩ دولار في عام ٢٠٠٥ إلى قرابة ٠٠٠ ٧٠٠ دولار في عام ٢٠١٠ (UN-Habitat, 2012a)، بيد أن قدرة موظفي البلديات على صيانة وتحديث النظام شكل تحدياً، مما يستلزم تعزيز بناء القدرات والتدريب لتحقيق مساهمة النظام المحتملة في دعم الإيرادات البلدية.

هاء- السياسات الحضرية الوطنية والتخطيط لتنظيم المساحات

٢٦٥- في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، أُطلقت في المنتدى الوزاري العربي الأول للإسكان والتنمية الذي عقد في القاهرة، مصر، الاستراتيجية العربية للإسكان والتنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وأجيزت هذه الاستراتيجية في مؤتمر القمة العربية لعام ٢٠١٦ في نواكشوط، موريتانيا، في تموز/يوليه ٢٠١٦. وتعتبر الاستراتيجية وسيلة من وسائل تنفيذ ورصد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ – لا سيما الهدف ١١ من أهداف التنمية المستدامة: جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة- والخطة الحضرية الجديدة في المنطقة العربية، والالتزامات البيئية المتعلقة بالمرونة الحضرية، ونتائج مؤتمر القمة العالمي للعمل الإنساني ذات الصلة بالمنطقة العربية والمتعلقة بمسائل الأزمة الحضرية. وتلتزم الرؤية المتعلقة بالإسكان والتنمية الحضرية في المنطقة العربية بضمان أن تكون ''المستوطنات البشرية المتكاملة والمستدامة قادرة على الصمود وذات قدرة تنافسية وتوفر نوعية حياة أفضل للجميع في المنطقة العربية'' وتشمل الأهداف الرامية لتحقيق هذه الرؤية ما يلي: حصول الجميع على مساكن ملائمة ومأمونة وميسورة التكلفة وعلى الخدمات

الأساسية؛ وتحقيق الازدهار والإنصاف في تحقيق التنمية والتكامل الاجتماعي؛ والتخطيط لمستوطنات بشرية متكاملة ومستدامة في جميع الدول العربية؛ وتنفيذ مبادئ الحكم الحضري الرشيد وبناء القدرات على تخطيط وإدارة المستوطنات البشرية؛ وتعزيز الاستدامة البيئية في المناطق الحضرية؛ وتعزيز القدرة على التكيف مع تغير المناخ وحماية الموارد الطبيعية؛ وتعزيز إنتاجية المدن لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والإقليمي.

٢٦٦- وقد اعتمدت معظم البلدان العربية سياسات حضرية وطنية واستراتيجيات نمو جرى بيانها في أطر التنمية الحضرية للمساحات. وتتكون السياسات الحضرية الوطنية، على النحو الذي يحدده ويشجعه موئل الأمم المتحدة، من ''مجموعة متسقة من القرارات المستمدة من خلال عملية مدروسة تقودها الحكومة لتنسيق وحشد مختلف الأطراف الفاعلة من أجل تحقيق رؤية مشتركة وهدف مشترك، من شأنها أن تعزز تحقيق تنمية حضرية أكثر قدرةً على إحداث تحول ومنتجة وشاملة وقادرة على الصمود على المدى البعيد'' (UN-Habitat, 2014).

٢٦٧- وقد أدرجت هذه الأطر في السياسات الوطنية المصرية لمنع التوسع الحضري على حساب الأراضي الزراعية القيمة، وكذلك في المخططات العامة للأراضي في بلدان المغرب العربي الناطقة بالفرنسية أو من خلال سلسلة من الاستراتيجيات القطاعية، كما هو الحال في الأردن. وينبغي أن تدمج هذه الأطر الأولويات المحلية مع توفير التوجيهات العامة لضمان الاتساق والتآزر بين البرامج الوطنية والمبادرات المحلية. وفي بلدان الخليج يتأثر وضع السياسات الحضرية الوطنية بحاجة هذه البلدان إلى تنويع اقتصاداتها، وذلك بصورة أساسية من خلال الاستثمارات في اقتصاد المعرفة وتخطيط الأراضي ذي الصلة لتيسير عمل هذا القطاع الجديد، بما في ذلك إنشاء مدن جديدة. وفي البلدان الأقل نمواً التي تفتقر إلى سياسات حضرية وطنية واضحة، يمكن لفترة ما بعد الصراع أن توفر في المستقبل فرصةً تشتد الحاجة إليها للتخطيط للتعمير والتنمية الحضرية بطريقة متكاملة ومتعاضدة، كما حدث في السودان. بيد أن الاستقرار والأمن يمثلان عاملين ضروريين للتشاور على الصعيد الوطني بشأن أي رؤية مستقبلية للتنمية الحضرية.

٢٦٨- وتدمج السياسات الحضرية الوطنية الراهنة واستراتيجيات التخطيط لتنظيم المساحات في المنطقة العربية مبادئ التخطيط الغربية لتنظيم المساحات، حيث تجمع بين النماذج المستمدة من الإدارات الاستعمارية السابقة والتقاليد القانونية والإدارية المحلية. وغالباً ما تظهر تحديات عند تنفيذ السياسات الحضرية الوطنية نتيجة عدم التوازن بين الاستراتيجيات الإنمائية على الصعيد الوطني أو الإقليمي والموارد وقدرات التنفيذ والخطط الموضوعة على الصعيد المحلي. بيد أنه يجري على نحو متزايد اعتماد مفهوم التنمية الاقتصادية للمناطق وتكييفه مع الظروف الخاصة لكل بلد من بلدان المغرب العربي ومصر. وفي عام ٢٠٠٥ استكشف الأردن فكرة المجالس الإقليمية في المحافظات لتنسيق خطط وبرامج للمنطقة وجرَّب هذا المفهوم في مادبا قبل أن يختار اللامركزية في المحافظات لأسباب سياسية واجتماعية (Jordan, 2014).

٢٦٩- وتشكل التنمية الحضرية المستدامة بيئياً تحدياً جسيما في المناطق العربية القاحلة وشبه القاحلة أصلاً التي تعتبر أكثر المناطق المجهدة مائياً في العالم. ومن المتوقع أن تؤدي آثار تغير المناخ إلى تفاقم استنفاد احتياطيات المياه الجوفية من خلال زيادة تواتر الجفاف وشدته. ويهدد التناقص في التهطال قدرة المجتمعات الريفية على الحفاظ على سبل العيش القائمة على الزراعة وسيحفز المزيد من الهجرة من الريف إلى الحضر. ورغم أنه يتعين على المدن الساحلية أن تعالج بجدية الآثار المحتملة لتنبؤات ارتفاع مستوى سطح البحر إلا أن هناك ضرورة ملحة في البلدان التي تطورت فيها المدن تاريخياً على ضفاف الأنهار لتوجيه التنمية الحضرية بعيداً عن الأراضي الزراعية القيمة. ويتضح ذلك بشكل أوضح في السياسات الحضرية في مصر منذ عام ١٩٦٦ والمتمثلة

في حالة مدينة القاهرة، المدينة الضخمة الوحيدة في المنطقة. ومن المثير للاهتمام أن هذا الوضع أدى إلى وضع استراتيجيات تنموية تركز على المناطق الاقتصادية، والبوابات، وأقطاب النمو، والعقد الذكية، وممرات التنمية. وفي هذا السياق فإن البعد المكاني للسياسات الحضرية يشكل جزءاً لا يتجزأ من إطار التخطيط الاستراتيجي.

٢٧٠- وكما أُبرز في المنتدى الوزاري العربي الأول للإسكان والتنمية فإن هناك حاجة إلى تكنولوجيات المعلومات المكانية لاستغلال الأراضي وإلى التدريب على هذه التكنولوجيات لتعبئتها لكي تؤدي دوراً في تشكيل الأنماط السكنية في المناطق الحضرية. وأُبرزت كذلك جهود التوعية، ويمكن لهذه الجهود أن تؤدي دوراً في اعتماد الإسكان المستدام بيئياً في عمليات التصميم والتخطيط.

١- المشرق العربي

٢٧١- لدى جميع بلدان المشرق العربي استراتيجيات وطنية واضحة لتنظيم المساحات أو سلسلة من التوجيهات السياساتية التي تشكل معاً إطاراً وطنياً للسياسات الحضرية. وفي مصر جرى تعديل أنظمة التخطيط والتطوير الوطنية وإدماجها في قانون واحد، هو القانون ٢٠٠٨/١١٩، الذي يقدم تفاصيل عن الأطر القانونية والمؤسسية من أجل التخطيط والتنفيذ، بما في ذلك الرؤى والخطط الاستراتيجية وخطط التنمية الحضرية على الصعيد الوطني والإقليمي وعلى مستوى المدن. ويخول القانون أيضاً للسلطات المحلية أن تعد الخطط الإقليمية والهيكلية، على الرغم من أنها يمكن أن تطلب المساعدة من المؤسسة العامة للتخطيط العمراني، وهي الوكالة المركزية المسؤولة عن التخطيط لتنظيم المساحات على الصعيد الوطني والإقليمي.

٢٧٢- وتتمتع المديرية العامة للتخطيط العمراني في وزارة البلديات والأشغال العامة في العراق بولاية مماثلة لوضع خطط وطنية والدخول في مشاركة مع المدن والمناطق لإعداد خططها الرئيسية. بيد أن معظم هذه الخطط أصبحت قديمة من عام ٢٠٠٣ فصاعداً لم يجري استكمالها بسبب الحالة الأمنية (Iraq, 2014). وقد أعاق النزوح القسري أنماط التوسع الحضري الطبيعية، مما دفع الوزارة لاستكشاف كيفية توجيه الاستثمارات نحو المدن المتوسطة الحجم وتطوير مدن تابعة يمكنها استيعاب التوسع الحضري في المراكز الحضرية التي تعاني من قيود على التوسع المكاني.

٢٧٣- وتعين على السياسات الحضرية الوطنية في الأردن ولبنان أن تتحول من التركيز على توجيه التنمية الحضرية تحت ظروف مألوفة إلى التركيز على التعامل مع الأزمة الإنسانية وتداعياتها في المدن والبلدات بهذين البلدين. وشرع الأردن في إعداد أول خريطة شاملة لاستخدامات الأراضي في المملكة في عام ٢٠٠٦، ويجري حالياً استكمالها لكي تأخذ في الاعتبار آثار تغير المناخ. وتضطلع أمانة عمان الكبرى بجميع مهام التخطيط فيما يتعلق بالعاصمة وأكملت مؤخراً الخطة الرئيسية الخامسة لمنطقة عمان الحضرية (Jordan, 2014). وفي لبنان أُنشئ مجلس التنمية والتعمير في فترة ما بعد الحرب وكُلف بالتخطيط الوطني وإعداد الخطة الحضرية الرئيسية. وأصدر المجلس أول مخطط عام عمراني في عام ٢٠٠٥ لتعزيز مبادئ التنمية المستدامة والمتوازنة وحفظ التراث من خلال إدارة استغلال الأراضي.

٢٧٤- وفي فلسطين، أوجد التخطيط لتنظيم المساحات ومعه مختلف لوائح تنظيم الأراضي الموروثة من فترة الانتداب إضافةً إلى مستويات من الأنظمة والحواجز المادية التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي، إطاراً يفتقر إلى الاتساق اللازم للتخطيط لتنظيم المساحات وتطوير النمو الحضري.

٢٧٥- وفي عام ٢٠١٠، قبل اندلاع النزاع المسلح في سورية أنشأت البلاد المفوضية العليا للتخطيط الإقليمي المكلفة بصياغة الإطار الوطني للتخطيط الإقليمي من أجل معالجة الاختلالات والتفاوتات الإقليمية في

فرص التنمية وإمكانات النمو. وأنشأت هذه المبادرة، التي أعدت بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إطاراً للتخطيط لتنظيم المساحات يدمج الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وحددت المبادرة ممرات إنمائية ومشاريع رئيسية ترمي للتخفيف من التفاوتات وتعزيز النمو وإيجاد فرص عمل.

٢ - المغرب العربي

٢٧٦- تميل السياسات الحضرية الوطنية الأخيرة في بلدان المغرب العربي إلى التركيز على تطوير وتعزيز مدن ثانوية من أجل موازنة الفرص الاقتصادية في أراضيها. وخلال العقدين الماضيين اتسمت السياسات الحضرية في المغرب وتونس، وبدرجة أقل في الجزائر، بالتزام سياسي قوي بتوفير سكن بديل للأسر المنخفضة الدخل في المناطق الحضرية. وأعاقت القلاقل في ليبيا تنفيذ خطط مادية في المناطق الحدودية في تونس كما أعاقت تنفيذ استراتيجيات التنمية الحضرية في ليبيا التي وضعتها الوكالة المركزية للتخطيط الحضري، بما في ذلك تنقيح وتوسيع نطاق الخطة الوطنية للمنظور العمراني للفترة ٢٠٠٦-٢٠٣٠. ومن الجوانب الهامة للتنمية الحضرية في المغرب العربي الأهمية المعطاة للبعد المكاني للسياسات الحضرية من خلال خطة وطنية لاستخدام الأراضي.

٢٧٧- وبهدف إعادة التوازن بين الأنشطة السكانية والاقتصادية في الأراضي الجزائرية، وزيادة جاذبية المدن الداخلية، والحفاظ على رأس المال الطبيعي والثقافي للبلد، تتضمن الخطة الوطنية لاستخدام الأراضي لعام ٢٠٣٠ في الجزائر ثمانية برامج محددة بشأن المدن والتنمية الحضرية. إن مضمون وأهداف هذه البرامج مشتركة بين العديد من الخطط الأخرى لاستخدام الأراضي في المنطقة وتشمل ما يلي: تشجيع أقطاب النمو الاقتصادي على طول الممرات الإنمائية وبالتالي إدماج المناطق الصناعية؛ والاستخدام المستدام للموارد؛ وحماية وحفظ التراث الثقافي؛ وإعادة التوازن لتنمية المناطق الساحلية (Algeria, Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, 2006).

٢٧٨- وتتضمن خطة المغرب الحالية لاستخدام الأراضي لعام ٢٠٢٥ عدد ٥١ أمراً توجيهياً بشأن التنمية المكانية والقطاعية، وكثير منها يتناول المناطق الحضرية على وجه التحديد. وتتطلب الآثار المكانية للنمو الحضري تنفيذ التخطيط الحضري من أجل معالجة الثغرات في الهياكل الأساسية والخدمات، وإنفاذ أنظمة البناء والتشييد، وإصلاح السياسات الإسكانية، وتعزيز التراث الثقافي للتنمية، وهو ما أُنجز بنجاح في فاس. وتدعو الخطة أيضاً إلى إعادة تشكيل الأنماط الحضرية، وهو أمر يجري السعي لتحقيقه من خلال مبادرات عديدة جديدة، مثل مبادرة سياسات المدينة.

٢٧٩- ومن أجل تحويل الخطط الوطنية لاستخدام الأراضي على الصعيد المحلي تضع السلطات الإقليمية خطط استخدام الأراضي على مستوى الأقاليم كما تُعَد خطط رئيسية للتنمية الحضرية على المستوى المحلي بدعم من الوزارات أو الإدارات المخصصة. وقد اكتسبت السلطات المحلية والإقليمية بشكل متزايد القدرات والدعم من أجل استكمال هذه الخطط، وإن كان الكثير من التقدم ممكن إحرازه. ويوكل الدستور الجديد في تونس للسلطات المحلية إعداد هذه الخطط الرئيسية قبل الموافقة على مشاريع التنمية الحضرية. ويوفر قانون التخطيط الحضري لعام ٢٠١٠ في موريتانيا الإطار القانوني لوضع سياسات وطنية إقليمية. وتطلب المادة ١٨ من هذا القانون الجديد تنفيذ عملية تشاركية في وضع الخطة الوطنية لاستخدام الأراضي، ويشمل ذلك السلطات المحلية والجهات الفاعلة الخاصة والمجتمع المدني (Mauritania, 2010).

٢٨٠- إن جميع الخطط الوطنية لاستخدام الأراضي في المنطقة حديثة نسبياً وقد أجرت بلداناً مثل المغرب تدريجياً تعديلات على ولاية ومهام مديريات التخطيط الإقليمي من أجل توقع التدخلات على مستوى الأقاليم

بدلاً من التصدي للتحديات بشكل علاجي. ويستتبع ذلك تقديم الدعم لمهام التخطيط التي تتجه نحو اللامركزية بشكل متزايد وضمان اتساق الإجراءات العامة في مختلف مجالات التنمية الحضرية والتخطيط الحضري.

٣ - مجلس التعاون الخليجي

٢٨١- تركز السياسات الحضرية في المملكة العربية السعودية والسياسات الوطنية في دول المدينة الأصغر حجماً بشكل متزايد على تطوير مراكز معرفية جديدة لتشجيع الابتكار والتكنولوجيا. وهي تواصل تعزيز المناطق الحضرية المنتجة اقتصادياً والسياسات التي تكفل حصول جميع المواطنين على الأراضي والسكن. وهناك العديد من السياسات الإنمائية الحضرية والوطنية التي تميز أيضاً المشاركة مع القطاع الخاص بشكل أوضح منه في مناطق فرعية أخرى من العالم العربي، وهو أمر ليس مستغرباً نظراً للثروة التي تتمتع بها منطقة الخليج وجاذبيتها بوصفها منطقة استثمار تجاري ومالي وعقاري.

٢٨٢- وقد أنجزت العديد من دول الخليج الأصغر حجماً مؤخراً استراتيجيات إنمائية لها بعد مكاني يوجه نمو المدن الرئيسية فيها. وغالباً ما تُعَد هذه الخطط والاستراتيجيات بالتعاون مع شركات دولية كبيرة. وتمثل وزارة الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني في البحرين الهيئة الرئيسية المسؤولة عن السياسات الحضرية الوطنية وأنجزت في عام ٢٠٠٧ الاستراتيجية الوطنية للتخطيط والتنمية لعام ٢٠٣٠، بينما تمثل الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط والتنمية الكيان المسؤول عن تنفيذ رؤية الكويت لعام ٢٠٣٥. وأطلقت اللجنة العليا لتخطيط المدن بسلطنة عُمان عمليةً لوضع استراتيجية التخطيط الوطنية الأولى لتنظيم المساحات في البلد في عام ٢٠١٠، بينما جعل ارتفاع مستوى التوسع الحضري في قطر (٩٩ في المائة) من الاستراتيجيات والرؤية الإنمائية الوطنية سياسات حضرية فعلية (Freiland, 2015). وقد صيغت رؤية قطر الوطنية لعام ٢٠٣٠ في عام ٢٠٠٨ من خلال عملية تشاورية مع قطريين يمثلون القطاعين العام والخاص وقطاع المجتمع المدني، بما في ذلك النساء والشباب (Qatar General Secretariat for Development Planning, 2008). وأعد مجلس أبوظبي للتخطيط العمراني في الإمارات العربية المتحدة خططاً هيكلية حضرية ومناطقية لعام ٢٠٣٠ لصالح أبوظبي (العاصمة) والغربية والعين، بينما أعدت اللجنة التوجيهية للتخطيط العمراني في دبي خطة دبي العمرانية الرئيسية لعام ٢٠٢٠ بالتعاون مع شركات استشارية أجنبية (Abu Dhabi Urban Planning Council, 2015; Dubai Municipality, Planning Department, 2012).

٢٨٣- وبالنظر إلى الهيكل الإداري المركزي في المملكة العربية السعودية فإن الاستراتيجية الحضرية الوطنية تضع أساساً مسؤولية اتخاذ القرارات الاستراتيجية وتنفيذ المشاريع على كاهل وزارة الاقتصاد والتخطيط ووزارة الشؤون البلدية والقروية. وقد وضعت استراتيجية التخطيط الوطنية الأولى لتنظيم المساحات في عام ٢٠٠١ من جانب نائب وزير التخطيط البلدي التابع لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وهي حالياً قيد الاستعراض. وتركز الاستراتيجية على إدارة الروابط بين الحضر والريف وتقر بضرورة تعزيز دور المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في التنمية الاقتصادية وقدرتها على موازنة توزيع السكان من خلال الاستثمار. وكما هو الحال في استراتيجيات التخطيط الأخرى لتنظيم المساحات في هذه المنطقة القاحلة فإن التشكيل المكاني على طول ممرات الهياكل الأساسية هو أمر أساسي للتنمية الحضرية المتكاملة في جميع أنحاء البلد. بيد أن المملكة لا تملك تشريعات شاملة بشأن استراتيجيات التخطيط لتنظيم المساحات وخططاً حضرية ومشاركة عامة على الرغم من أن الاستراتيجية الحالية للتخطيط لتنظيم المساحات استفادت من المشاورات العامة غير الرسمية (Saudi Arabia, 2014).

٤ - البلدان العربية الأقل نمواً

٢٨٤- في البلدان الأقل نمواً كثيراً ما تُدمج السياسات الحضرية الوطنية في السياسات الإنمائية الوطنية. وفي النظم الاتحادية دون الإقليمية تكون الولايات أو المقاطعات غالباً مسؤولة عن وضع خطط التنمية الإقليمية والحضرية والمحلية، التي توافق عليها بعد ذلك وكالة أو وزارة مركزية. وفي اليمن تعني القيود على صعيد القدرات والتي تمنع السلطات المحلية من إعداد خطط أن معظم الأعمال لا تزال تقوم بها الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني التي أنشئت مؤخراً (Dabbas and Burns, 2011). وبدأت الاضطرابات التي اندلعت في عام ٢٠١١ بالفعل في تقويض قدرة الحكومة على وضع السياسات الحضرية وتنفيذ البرامج. وفي البلدان التي احتفظت فيها الأقاليم بالقدرة على وضع خطط التخطيط لتنظيم المساحات وخطط التنمية الحضرية هناك حاجة لآليات لمواءمة هذه الخطط مع السياسات الوطنية لضمان الإدارة المتسقة للنمو الحضري. وتعاني العديد من البلدان في هذه المنطقة دون الإقليمية حالياً من الصراع الذي يعوق اللحمة الوطنية اللازمة لوضع سياسات حضرية وطنية متكاملة، ويعتبر الصومال مجرد مثال واحد على ذلك.

٢٨٥- وبموجب النظام الاتحادي في السودان أوكلت للولايات مهام التخطيط الحضري والريفي. وتعد هذه الولايات الخطط الهيكلية الإقليمية والخطط الرئيسية للمدن وخطط التنمية الريفية. وفي محاولة لتعزيز التنسيق المركزي أُنشئ المجلس الوطني للتنمية العمرانية في عام ١٩٩٦ للإشراف على التخطيط العمراني والتنمية على الصعيد الوطني. وأصدر المجلس منذ إنشائه توجيهات تتعلق بالتخطيط العام أدت إلى إعداد خطط هيكلية لعواصم الولايات وخطط إنمائية إقليمية للخرطوم والقضارف وجنوب دارفور والولاية الشمالية وولاية النيل الأزرق وولاية كسلا. ويعد المجلس أيضاً مشاريع للمراصد الحضرية واستراتيجية وطنية للتنمية الحضرية المستدامة (Sudan, Ministry of Environment, Forestry, and Urban Development, 2014).

٢٨٦- وفي جزر القمر وجيبوتي وضعت نظم تخطيط استناداً إلى النماذج الفرنسية. ويخضع التجمع الحضري في جيبوتي حالياً لتحديث خطتها الرئيسية المتعلقة باستخدام الأراضي والتخطيط الحضري، التي اعتمدت في بادئ الأمر في عام ٢٠٠٠. وتركز الأهداف الحالية على نمو أنشطة الميناء والأنشطة الصناعية لتعزيز وضع جيبوتي كمنفذ إلى شرق أفريقيا، مع الاستمرار في تحويل الضغط الديمغرافي إلى المدن الثانوية (ADDS, 2012).

٥ - الاعتبارات السياساتية

- إجراء الإصلاحات القانونية والمؤسسية الملائمة لتيسير تنفيذ السياسات العامة.
- تعزيز التنسيق بين الوزارات والمؤسسات الوطنية المسؤولة عن التنمية الحضرية ومستويات الحكم المحلي وبين الحكومات المحلية من أجل تحقيق أطر إدارة شاملة وشفافة.
- زيادة فعالية الحكم اللامركزي واللامركزية المالية والسياسية وتعزيز قدرة البلديات على توليد مواردها الذاتية لاستكمال عمليات الانتقال من الحكومة المركزية. تعزيز القدرات التقنية المحلية على تخطيط وإدارة النمو الحضري.
- تعزيز الحوكمة الحضرية ومعالجة التنسيق المتعلق بالتفاعل بين الولايات القضائية في المناطق الحضرية الكبيرة من أجل التعامل مع التحديات الإنمائية والإدارية الحضرية، ولا سيما فيما يتعلق بتوسيع نطاق الحصول العادل على الخدمات الحضرية الأساسية.

- إصلاح تمويل البلديات وإجراءات تسجيل الملكية والقوائم الضريبية لتمكين السلطات المحلية من تمويل عملياتها والاستثمارات الرأسمالية، وتسجيل قيمة الأراضي الحضرية وتعزيز الجهود الرامية إلى تنظيم الاقتصاد غير الرسمي كوسيلة لتوليد إيرادات محلية.
- تعزيز مشاركة المواطنين في مختلف جوانب الإدارة الحضرية وبناء القدرات المؤسسية والتقنية اللازمة لدمج مساهمات المواطنين في الخطط الحضرية والسياسات العامة وفي الرصد والتنفيذ.
- تعزيز الروابط بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني في المبادرات المجتمعية من أجل تحسين البيئة المعيشية، وتوفير الخدمات الحضرية الأساسية وتحسين المستوطنات غير الرسمية. وإشراك المواطنين في المناطق الحضرية في عمليات تشاركية فعالة تتطلب جهوداً متضافرة لبناء قدرات المجتمع المدني ومنظماته، ولا سيما الفئات المهمشة. ويمكن تشجيع وتسهيل المشاركة من خلال الإدارة القائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- تنسيق الإنعاش والتعمير بعد انتهاء النزاع مع السلطات المحلية لتعزيز قدرة المناطق المتضررة من النزاع على الصمود، وبناء القدرات المؤسسية والتقنية اللازمة.
- تعزيز البيانات الموضوعية الدقيقة القابلة للمقارنة عن اتجاهات التنمية الحضرية من أجل تحليل الديناميات الحضرية وتقديم المعلومات الوقائعية المطلوبة لدعم ورصد عملية صنع القرار وصياغة السياسات.

ثامناً– الخلاصة: نحو مدن أكثر شمولاً وأمناً ومرونةً واستدامةً

٢٨٧- أهداف الإدماج والسلامة والمرونة والاستدامة هي أهداف ذات أهمية قصوى في المدن العربية والمنطقة العربية بأسرها. وعلى مدى العقود القليلة الماضية ظهرت تحديات حضرية رئيسية تحتاج إلى معالجة. وتشتد الحاجة إلى تطبيق نهج توافقي للإسكان والتنمية الحضرية في المنطقة لتلبية احتياجات وتطلعات شعوبها. وسيساهم تحديد وتحليل التحديات والأولويات الحضرية الرئيسية التي تواجه المنطقة في المناقشات العالمية الجارية وفي صياغة الخطة الحضرية الجديدة وسيمهد الطريق إلى تطبيق نهج جديد للتنمية الحضرية المستدامة في المنطقة نفسها. وفيما يلي موجز للقضايا والرسائل الواردة في هذا التقرير.

ألف – الاقتصاد والعمالة

٢٨٨- منذ عام ٢٠١٤ يعيش ما بين ٤٠ و٧٠ في المائة من سكان المنطقة العربية في المدن ويتركز معظم النشاط الاقتصادي الوطني في واحد أو أكثر من التجمعات الحضرية الكبيرة. وتتمثل إحدى القضايا الرئيسية التي تواجه المنطقة العربية، في ضوء تزايد تركيز الأنشطة الاقتصادية في المدن خلال السنوات العشرين الأخيرة، في إيجاد وظائف للمنضمين إلى القوى العاملة. وقد أدت معدلات الوفيات التي تنخفض بوتيرة أسرع من معدلات المواليد وتركيز معظم الحكومات على التعليم إلى زيادة حادة في عدد الشباب المتعلمين الذين ينضمون إلى القوى العاملة في معظم البلدان. ونتيجة لذلك فقد واجهت جميع البلدان تحدي توفير فرص العمل لأحد أكبر مجموعات الشباب في العالم. وفي الكثير من البلدان يتزايد التفاوت بين التحصيل التعليمي والوظائف المتاحة، مما أدى إلى زيادة معدلات البطالة.

٢٨٩- وينبغي أن تعطي التدابير الرامية إلى معالجة التحدي المتمثل في بطالة الشباب الأولوية لجعل نظم التعليم متماشية مع فرص العمالة المنتجة وأن تنظر في الاستثمار في التدريب المهني وأنشطة الأعمال الحرة.

ويمكن أيضاً أن يكون لمواصلة تعزيز وتطوير أدوات ونهج مبتكرة للاستفادة من التحويلات المالية أثر اقتصادي إيجابي على المجتمعات المحلية الحضرية يتجاوز فرادى الأسر المتلقية.

٢٩٠- علاوةً على ذلك فإن ضخامة أعداد الشباب ظلت تشكل تحدياً كبيراً لتنمية المنطقة، كما أن التفاوت الاقتصادي المتنامي أدى إلى زيادة حادة في عدم المساواة على صعيد الحصول على فرص التقدم. وقد أسهم العزل السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما العزل الذي يؤثر على الشباب، بشكل رئيسي في الاضطرابات السياسية التي بدأت في عام ٢٠١١، وينبغي أن يوضع في صدارة الخطط الإنمائية المقبلة للمناطق الحضرية من أجل التغلب على التفاوت الآخذ في الاتساع وتعزيز الاستقرار في المنطقة.

٢٩١- ويجب أن يشكل توليد نمو اقتصادي عريض القاعدة وشامل عنصراً محورياً في الجهود الرامية إلى حفز خلق فرص العمل وتنويع الاقتصاد، ومعالجة التفاوتات الاقتصادية الإقليمية والحضرية، وتعزيز التنمية الاقتصادية في المدن الثانوية والبلدات الجديدة وعلى طول الممرات من أجل زيادة التوازن الإقليمي لمكاسب التنمية الاقتصادية. ومن المرجح أن يكون لتدخلات الحماية الاجتماعية الشاملة التي تربط الحد من الفقر بدعم سوق العمل وزيادة فرص الحصول إلى الخدمات الأساسية أكبر الأثر على الحد من التفاوت الاجتماعي في المدن العربية.

باء – القوى المحركة السكانية

٢٩٢- وقد استمر التوسع الحضري في العديد من البلدان العربية بسرعة نتيجة للنمو السكاني السريع، والهجرة من الأرياف إلى المدن والهجرة الدولية، والتحولات الاقتصادية والتغيرات البيئية. ولا تزال الهجرة من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية والهجرة الدولية، بما في ذلك التشرد في المناطق التي مزقتها الحروب والنزاعات، تحفز التوسع الحضري، وهي بدورها تحركها عوامل الجذب الخاصة بفرص كسب الرزق وتحسين الخدمات وتحسين نوعية الحياة وعامل الدفع الخاص بانخفاض الفرص التي يتيحها القطاع الزراعي.

٢٩٣- ولا تزال هناك شرائح معينة من السكان في المدن العربية تواجه عدم المساواة المادية أو الاقتصادية أو الاجتماعية في الحصول على الأراضي والممتلكات، والعمل المدر للدخل، والحماية الاجتماعية، والأماكن العامة الآمنة، والخدمات الحضرية الأساسية، بما في ذلك الصحة والتعليم. وينبغي أن تعطى الأولوية للشباب، وبخاصة الشابات بوصفهم شركاء إنمائيين فائقي الأهمية وأن توفر لهم منابر مناسبة للتعبير عن شواغلهم من أجل تحسين أطر التنمية المحلية والوطنية والإقليمية، وبالتالي حصولهم على الوظائف والتعليم والخدمات.

٢٩٤- وسيؤدي الاقتران بين ارتفاع معدل التوسع الحضري وتحويلات المهاجرين والسكان اليافعين إلى استمرار زيادة الطلب على السكن والخدمات الحضرية، والضغط على السلطات المحلية من أجل توسيع نطاق الحصول على الأراضي الحضرية وتوفير الهياكل الأساسية الملائمة. وعليه، ينبغي للحكومات المحلية والوطنية أن تعزز وتشجع وتحفز بناء مساكن ميسورة التكلفة في المناطق الحضرية وأن تعجل بمعالجة ارتفاع أسعار الأراضي وارتفاع الإيجارات، التي تدفع الأسر الشابة إلى خارج سوق الإسكان أي إلى المستوطنات الطرفية وغير الرسمية، مما يسهم في توسع المساحات في المدن. وسيكون من الضروري إصلاح آليات تمليك الأراضي وتسجيلها لمعالجة التوسع الحضري المتشظي وغير المنظم وتعزيز الإدماج وتوجيه التوسع الحضري بعيداً عن الأراضي الزراعية القيمة.

٢٩٥- وقد أدى العنف والخوف من العنف إلى حدوث تنقلات جماعية للسكان وإلى تشكل تجمعات من المشردين في المناطق الحضرية. وقد أدى التشرد الناجم عن النزاعات إلى تسارع وتيرة عمليات التوسع الحضري وشكل أحد أكبر التحديات التي تواجه إدارة النمو السكاني الحضري في المنطقة. وغالباً ما يكون حجم التشرد

أكبر من قدرات الحكومات والسلطات المحلية على الإدارة المستدامة للمدن المضيفة ويطرح تحديات بشرية وبيئية. ولا بد من صياغة تدخلات مستدامة جديدة وإجراءات للمساعدة تدعم حقوق اللاجئين والمشردين داخلياً، بما في ذلك حقهم في العودة واستعادة حقوقهم عند استعادة السلام والاستقرار والأمن.

جيم – الحصول بشكل منصف على السكن والخدمات في المدينة

٢٩٦- ظل تعزيز العدالة الاجتماعية في صدارة مطالبات المواطنين بالتغيير وأصبح السمة المميزة لرؤى معظم البلدان من أجل تنميتها. ويؤدي واقع الاستبعاد والإحساس به بين الفئات السكانية الضعيفة والتوقعات المحبِطة بين الطبقات الوسطى إلى تراكم الضغوط السياسية التي تؤدي إلى الاضطرابات والنزاعات الأهلية في العديد من بلدان المنطقة. وتتسم الفوارق الآخذة في الاتساع داخل الحيز الحضري باختلال أنماط التنمية الجغرافية والافتقار إلى التغطية العالمية والجيدة وإلى الحصول على الخدمات الحضرية الأساسية والسكن اللائق.

٢٩٧- ويقع حل صعوبات التمويل المستدام والحفاظ على الهياكل والخدمات الأساسية في صميم تعزيز الحصول على فرص عمل مدرة للدخل وعلى حلول مناسبة على صعيد السكن والخدمات للسكان واستيعاب النمو الحضري المستقبلي. ويعني تحقيق قدر أكبر من العدالة الاجتماعية وتمكين الفئات الضعيفة والمهمشة من السكان: زيادة فرص الحصول على أجر معيشي؛ والحد من الحواجز التي تعترض السكن الميسور التكلفة؛ وضمان التغطية الكافية وتوفير التعليم الجيد والغذاء والرعاية الصحية والخدمات العامة؛ وحماية تحرر جميع المواطنين من العنف؛ والدفاع عن حقهم في المشاركة في الحكم، لا سيما على الصعيد المحلي.

٢٩٨- وقد أدى اقتران ارتفاع معدل النمو الحضري بأهمية القطاع غير الرسمي غير المنظم بوصفه محركاً للتوسع الحضري، إلى نقصان الأماكن العامة المصممة لكل فرد في معظم بلدان المنطقة. ومنذ السبعينات أدى التقييم المتسارع لقيَم الأراضي الحضرية التي تتضاعف تقريباً كل ثلاث سنوات، إلى سوق مجزأة تتسم بالمضاربة على نطاق واسع وبالتقسيم غير القانوني للأراضي الزراعية والأراضي الخالية على حافة المناطق الحضرية الهامشية والاستخدام المتسارع للتحويلات المالية. وأدت ديناميات أسواق العقارات في المناطق الحضرية غير المهيكلة إلى حدوث تمدد حضري عشوائي. هذا النمو المكاني يشمل توسيع المستوطنات غير الرسمية والزيادة السريعة في كثافتها السكانية على أراضي زراعية قيمة، مما يؤدي إلى تقويض سبل كسب الرزق والمحافظة على البيئة والأمن الغذائي. وينبغي أن يأخذ ترسيم الحدود الإدارية الحضرية في الاعتبار الأراضي اللازمة لاستيعاب النمو الحضري المستقبلي بغية منع التنمية العشوائية والمناطق التي لا تتوافق مع استخدامات الأراضي. وستكون هناك حاجة لإصلاح العمليات المعقدة للحصول على سندات الملكية وتسجيل الأراضي التي تجمع بين النظم التقليدية وقوانين التسجيل الحديثة في بعض الدول العربية إذا أريد لاستراتيجيات الأراضي والمساكن في المنطقة أن تكون فعالة في توفير السكن اللائق للسكان. علاوةً على ذلك، ينبغي أن يكون وضع سياسات متكاملة عملاً استباقياً وليس ممارسة تفاعلية ويجب أن يسعى إلى ضمان أن تكون عمليات التخطيط لتنظيم المساحات متسقة مع الأولويات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية بغية تحقيق تنمية حضرية أكثر إنصافاً.

٢٩٩- وتتميز الأماكن العامة في المدن العربية بأداء وظيفة اجتماعية هامة لأنها توفر أماكن تمتزج فيها مختلف الفئات الاجتماعية والفئات ذات مستويات الدخل المختلفة. وتشمل هذه الأماكن الأسواق التاريخية والشوارع التجارية والأسواق والحدائق العامة والكورنيشات والواجهات المائية. إن ضمان بقاء هذه الأماكن مفتوحةً وشاملة أمر حاسم للتماسك الاجتماعي في ظل تقييد الحصول على الأماكن العامة. وتؤدي السلامة والتحرر

من التهديد المتعلق بسوء الاستخدام والتحرش دوراً حاسماً في ضمان الحصول على الأماكن العامة، ولا سيما للنساء والفتيات.

دال – البيئة وتغير المناخ

٣٠٠- أكبر تحدي بيئي يواجه المنطقة العربية هو ندرة المياه. إن الأنماط الحالية لاستخدام المياه هي أنماط غير مستدامة حيث تجاوز استهلاك المياه إمدادات المياه المتجددة ووصل إلى مستويات حرجة في عدة بلدان. ومن المتوقع أن يؤدي ارتفاع درجات الحرارة الناجم عن تغير المناخ وانخفاض التهطال إلى زيادة ندرة المياه وتواتر الجفاف الشديد في جميع بلدان المنطقة وانخفاض الإنتاجية الزراعية بنسبة ١٠ إلى ٤٠ في المائة، مما قد يؤدي إلى زيادة الهجرة من الريف إلى الحضر بسبب الفقر. ويمثل ارتفاع مستوى سطح البحر وانعدام الأمن الغذائي والمائي في المستقبل مما يهدد أعداد السكان المتزايدة بشكل سريع في المناطق الحضرية، المشاكل المحدِّدة المتصلة بتغير المناخ والتي يتعين على بلدان المنطقة أن تعالجها. علاوةً على ذلك فإن الإدارة غير الملائمة من جانب البلديات للنفايات الصلبة وزيادة تلوث الهواء الناجم عن الصناعات الحضرية والمركبات القديمة تهدد صحة سكان الحضر وجاذبية المناطق الحضرية.

٣٠١- وسيتطلب التصدي لهذه التحديات البيئية والمناخية توسيع نطاق التدابير السياساتية واستراتيجيات التخطيط لتوجيه التنمية الحضرية بطريقة تتسق مع حماية الموارد الطبيعية. وينبغي أن تستند القرارات المتعلقة بالتخطيط وإنفاذ أنظمة التنمية إلى تقييم احتمال تعرض المواقع والسكان وقابليتهم للتأثر بالصدمات والضغوط المناخية المتواترة والشديدة. ومن شأن العمل باتجاه تطبيق الاستراتيجيات والأطر العالمية والإقليمية أن يعزز تبادل المعارف حول نُهج التكيف والتمويل والحلول التكنولوجية وأن يسهم في بناء الجسور بين الاستراتيجيات الوطنية والالتزامات الدولية.

٣٠٢- إن تعزيز فعالية تنفيذ ورصد المعايير الخضراء هو أمر بالغ الأهمية إذا أريد للبلدان أن تستفيد من زيادة المكاسب الإنمائية المتأتية من خضرنة الاقتصاد والبيئة المعمورة. ويمكن لتحفيز الابتكار في التكنولوجيات الخضراء أن يؤدي إلى مواصلة خفض تكاليف مصادر الطاقة المتجددة وخفض الاعتماد على مصادر أكثر تلويثاً. كذلك يتعين تعزيز التدابير الرامية إلى الحد من التلوث وانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، بما في ذلك الاستثمار في أشكال النقل المستدام المنخفض الانبعاثات ومبادرات إعادة التدوير في المنطقة، بهدف حماية رفاه سكان المدينة. ومن شأن الاقتصاد الأخضر وإمكانات الطاقة المتجددة مثل الطاقة الشمسية والريحية أن تحسن البيئة المعيشية وأن تعزز القدرة التنافسية. ويمكن للعلوم والتكنولوجيا والابتكارات التي تنتج عن مفهوم ''المدن الذكية'' أن تدعم تطوير مدن مستدامة ومرنة في المنطقة العربية.

٣٠٣- ويتعين على الدعم المقدم للبحوث البيئية في المنطقة العربية أن يعالج التلوث، وإدارة النفايات، ونقص المياه وتأثيرات تغير المناخ. ويجب أن تسعى الجهود المؤسسية والتقنية وجهود بناء القدرات المالية إلى تعزيز وضع وإنفاذ أنظمة بيئية من جانب الوكالات ذات الصلة. وينبغي أيضاً أن تهدف استراتيجيات وسياسات التخطيط الحضري إلى الحفاظ على الموارد الثمينة وحماية المناطق الحساسة بيئياً وتوفير مساحات خضراء مناسبة.

هاء – الحوكمة الحضرية

٣٠٤- تتشاطر جميع البلدان في المنطقة تقليد وجود مؤسسات مركزية، حيث أن معظم الحكومات المحلية لا تملك القدرة على اعتماد وتنفيذ استراتيجيات لإدارة النمو الحضري. وتعتمد هذه البلدان على الوكالات الوطنية في إعداد أو اعتماد خططها الإنمائية، وأيضاً لأنها غير قادرة على فرض ضرائب ورسوم على الممتلكات المحلية

فهي تعتمد على تحويلات الحكومة المركزية لتمويل استثماراتها الرأسمالية ومعظم التكاليف التشغيلية. وعادةً ما تدير المكاتب الفرعية للوزارات المختصة تقديم الخدمات المحلية لكنها تفتقر إلى سلطة وضع برامج بمفردها. وسيتطلب التطبيق الناجح للامركزية المهام الإنمائية إدخال إصلاحات قانونية ومؤسسية مصحوبة بتعزيز القدرات التقنية والمالية للسلطات المحلية، ولا سيما من أجل تنفيذ خطط إنمائية وطنية واستراتيجيات تخطيط لتنظيم المساحات على المستوى المحلي مع تمكن هذه السلطات من إدماج تعليقات المواطنين في وضع خطط منسقة محلياً. وتتطلب اللامركزية المالية بشكل خاص تعزيز قدرة السلطات المحلية على توليد مواردها الخاصة بها وتمويل عملياتها واستثماراتها، بما في ذلك القدرة على فرض الضرائب المحلية وجمعها.

٣٠٥- ويؤدي قصور الحكم دوراً في الاضطرابات التي تشهدها المنطقة الآن، وفي بعض الحالات، في تفاقم انعدام الأمن في كثير من المدن العربية. والاضطرابات التي تأثرت بها بعض البلدان في عام ٢٠١١ أوقفت مؤقتاً التقدم نحو تحقيق بناء مدن قابلة للعيش فيها ومنتجة ومرنة تستند إلى الحوكمة المدفوعة بالطلب. ويجب تحقيق المشاركة العامة وتعزيز الروابط بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني ضمن مبادرات مجتمعية بغية ضمان تلبية التخطيط والحوكمة الحضريين لاحتياجات وتطلعات سكان المناطق الحضرية. وفي التجمعات الحضرية الكبيرة يمكن تعزيز استجابة السلطات الحضرية للمواطنين من خلال زيادة التنسيق بين السلطات دون الوطنية على صعيد الولايات القضائية والمناطق الحضرية.

٣٠٦- وقد تآكلت قدرة الحكومات الوطنية والمحلية على وضع رؤى واقعية للمستقبل بفعل آثار الحروب والاحتلال والنزاعات ويتعين استعادة هذه القدرة بصورة عاجلة. وفي العديد من البلدان تضرر التراث الثقافي والنسيج الاجتماعي، وهما من بين أهم الأصول في المنطقة، خلال النزاعات الأخيرة والمستمرة. وعند التوصل إلى حل للنزاعات الحالية في المنطقة يجب أن يكون لجميع المستويات الحكومية في المنطقة دور في تعزيز أطر شاملة ومستدامة للمصالحة ورد الحقوق والتعمير. وينبغي أن تنظر جهود التنمية والتعمير في أولويات التنمية الحضرية المتعلقة بالاستقرار السياسي والإدماج وتجديد النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية، وتحسين نوعية الحياة لجميع المواطنين، وفي الوقت نفسه ضمان الاستدامة البيئية والالتزام بمعالجة الأسباب الجذرية للنزاع بغية منع النزاعات في المستقبل.

المراجع

Abdalla, Muna A. (2008). Poverty and inequality in urban Sudan: Policies, institutions, and governance. African Studies Centre, Universiteit Leiden. African Studies Collection, vol. 13. Available from https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13106/ASC-075287668-1015-01.pdf?sequence=2.

Abdel Ghafar, Adel (2015). Egypt's new gas discovery: Opportunities and challenges. Brookings Doha Centre, September 2015. Available from http://www.brookings.edu/research/opinions/2015/09/10-egypt-gas-discovery-abdelghafar.

Abdel Samed, Bashar (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. Available from http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar per cent20presentation.pdf.

Abu-Ata, Nathalie (2015). Mauritania's race against the rising sea. Voices: Perspectives on Development. The World Bank. October 2015. Available from http://blogs.worldbank.org/voices/mauritania-s-race-against-rising-sea

Abu Dhabi e-Government (2016). Getting support for special needs. Available from https://www.abudhabi.ae/portal/public/en/citizens/religion_and_community/special_need?_adf.ctrl-state=18a9mtkae9_4&_afrLoop=477873055562721#!

Abu-Swaireh, Luna (2015). Disaster risk reduction for resilience and sustainable development in the Arab region. Available from http://www.unisdr.org/files/45341_disasterriskreductionforresilience.pdf

Acero, Bera (2015). Arab States to implement Sendai Framework. United Nations Office for Risk Reduction. Available from http://www.unisdr.org/archive/46676

Advisory Group on Climate Change and Human Mobility (2015). Human Mobility in the Context of Climate Change UNFCCC - Paris COP21, Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility. November 2015 Available from http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/201511-human-mobility-in-the-context-of-climate-change-unfccc-Paris-COP21.pdf

Algeria (2014). National Report on housing for the Conference on Housing Habitat III. July 2014.

Algeria, Agence Nationale de l'Amélioration et du Développement du Logement. (2015). Website http://www.aadl.com.dz/.

Algeria, Wilaya de Ain Temouchent (no date). Les Espaces Verts de l'Algérie en Générale et de Ain Temouchent en Particulier. Available from http://en.calameo.com/read/000001084748d4266aacd

Al Horazi, Foad (2014). Future impact of climate change now visible in Yemen. World Bank. Available from http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/24/future-impact-of-climate-change-visible-now-in-yemen

Ali, Erfan (2005). Municipal administration modernization project: A tool for improving urban management. Environmental Policy Integration and SMAP III. Damascus. Available from http://aamohammad.kau.edu.sa/Files/0053059/Files/4816_005_MAM_Ali.pdf

Al-Iryani, Lamis, Alain de Janvry and Elisabeth Sadoulet (2015). The Yemen Social Fund for Development: An effective community-based approach amid political instability. International Peacekeeping, vol. 22, No. 4, 2015. Available from http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2015.1064314#.Vs-e7vkrIdU

Al Kitbi, Ebtisam (2008). Women's political status in the GCC States. Carnegie Endowment for International Peace, 20 August 2008. Available from http://carnegieendowment.org/2008/08/20/women-s-political-status-in-gcc-states/f9ny

Al-Nozaily F. and others (2014). Promotion of indigenous knowledge in water demand management for the historical Old Sana'a City gardens (Maqashim). Journal of Engineering Sciences, Sana'a University. Available from http://www.yemenwater.org/wp-content/uploads/2015/06/Promotion-of-Indigenous-Knowledge-in-Water-Demand-Management-.pdf

Al-Yousfi, Basel (2006). Sound environmental management of solid waste: The landfill bioreactor. Available from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN020863.pdf

Amos, Deborah (2015). Saudi women: Elections are one step forward on a long road. NPR Parallels. 15 December 2015. Available from http://www.npr.org/sections/parallels/2015/12/14/459683623/saudi-women-elections-are-one-step-forward-on-a-long-road

Arab Forum for Environment and Development (2015). Arab environment: Sustainable consumption for better resource management. Available from http://www.afedonline.org/Report2015/English/ENglish2015L.pdf

Arab Group (2013). Arab Group Statement: Closing of ADP 13 June 2013. United Nations Framework Convention on Climate Change. Available from https://unfccc.int/files/meetings/bonn_jun_2013/in-session/application/pdf/adp2-2_closing_plenary_statement_arab_group.pdf

Arab Urban Development Institute (2016). Urban observatories in Arab cities. Available from http://www.araburban.com/index.php?page_id=231&site_id=3

Atallah, Sami (2012). Decentralization in Lebanon. The Lebanese Centre for Policy Studies. March 2012. Available from http://www.lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=6>

Brauer, M. and others (2015). Ambient air pollution exposure estimation for the global burden of disease 2013. Paper submitted for publication. Seattle: Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington.

Brown, O. and A. Crawford (2009). Rising temperatures, rising tensions: Climate change and the risk of violent conflict in the Middle East. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

CARE (2013). Syrian refugees in urban Jordan: Baseline assessment of community-identified vulnerabilities among Syrian refugees living in Irbid, Madaba, Mufraq, and Zarqa. April 2013. Available from http://www.care.org/sites/default/files/documents/EMER-JOR-2013-Syrian-Refugees-in-Urban-Jordan.pdf.

Centre for Environment and Development in the Arab Region and Europe (2014a). Forum Report of the regional forum on promoting vehicular fuel quality and fuel economy policies for the Arab region

_____ (2014b). Fuel Quality Roadmap for Arab States. Available from http://scp.cedare.int/wp-content/uploads/2014/11/Arab_Sulfur_Roadmap_eng.pdf.

Centre Maghrébian d'Etudes Stratégiques and Konrad Adenauer Stiftung (2014). Colloque nationale: La decentralization et le développement local en Mauritanie. 13-14 décembre 2014, Nouakchott (Mauritanie). Konrad Adenauer Stiftung. Available from http://www.kas.de/wf/doc/kas_14660-1442-1-30.pdf?141210134431.

Crawford, Nicolas and others (2015). Protracted displacement: Uncertain paths to self-reliance in exile. Humanitarian Policy Group. September 2015. Available from http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9851.pdf.

Dabbas, Suleiman and Tony Burns (2011). Developing Effective Policy and Planning in Yemen. FIG Working Week 2011: Bridging the gap between cultures. Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011. Available from http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Yemen/files/HLP per cent20AoR/Developing_Effective_Policy_2009_EN.pdf.

Devereux, Stephen (2015). Social protection and safety nets in the Middle East and North Africa. IDS Research Report No. 80. Institute of Development Studies. Available from http://www.ids.ac.uk/publication/social-protection-and-safety-nets-in-the-middle-east-and-north-africa.

Economic and Social Council, Jordan (2008). Assessing the Middle Class in Jordan (2008) – Policy Paper. Available from http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_(2008).pdf.

Egypt (2009). Act 119 of 2009. *Egyptian Official Gazette.* http://dar.bibalex.org/webpages/mainpage.jsf?PID=DAF-Job:54009&q=

Egypt, General Organization for Physical Planning (2012). Greater Cairo urban development strategy. Part 1: Future vision and strategic directions. Cairo Future Vision. General Organization for Physical Planning. Ministry of Housing, Utilities, and Urban Communities. UN-Habitat. UNDP. Available from http://gopp.gov.eg/wp-content/uploads/2015/07/1CFV-EN.pdf.

Egypt, State Information Service (2014). Statement by the Ministry of Social Solidarity about NGOs Law. August 14, 2014. http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticleNews.aspx?ArtID=79210#.Vnb6qfkrIdU

El Aissi, Noureddine (2014). Rabat: Plus de 30 millions de DH pour l'espace vert. *L'economiste*, No. 4242, 27 March 2014. Available from http://www.leconomiste.com/article/927851-rabat-plus-de-30-millions-de-dh-pour-l-espace-vert#sthash.eZycCsBM.dpuf

El-Geneidy, A. and others (2011). Sustainable urban mobility in the Middle East and North Africa. Thematic study prepared for Global Report on Human Settlements 2013. Available from http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2013/06/GRHS.2013.Regional.Middle.East_.and_.North_.Africa.pdf.

Environmental Defense Fund (2015). *Solutions*, Vol 46. No 4. Fall 2015. New York.

European University Institute and Gulf Research Centre (2015). GCC: Total population and percentage of nationals and non-nationals in GCC countries (latest national statistics, 2010-2015). Gulf Labour Markets and Migration Database. Available from http://gulfmigration.eu/total-population-and-percentage-of-nationals-and-non-nationals-in-gcc-countries-latest-national-statistics-2010-2015/.

Fahmi, Wael Salah (2005). The impact of privatization of solid waste management on the zabbaleen garbage collectors of Cairo. *Environment and Urbanization*, Vol 17, no.2, p.158

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). Gender and law: Women's rights in agriculture. Legislative Study 76, Rev. 1. Available from ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4311e/y4311e00.pdf.

_____ (2014). Urban agriculture in the Gaza Strip through vertical gardens and aquaponics. Available from <<http://www.fao.org/fileadmin/templates/FCIT/PDF/Fact_sheet_on_aquaponics_Final.pdf>>.

France, Agence Française de Développement (2016). La plus grande centrale solaire du monde, à Ouarzazate. Available from http://carte.afd.fr/afd/fr/projet/la-plus-grande-centrale-solaire-du-monde-a-ouarzazate.

Funk, C. and others (2011). A climate trend analysis of Sudan, U.S. Geological Survey Fact Sheet 2011-3072. Available from http://pubs.usgs.gov/fs/2011/3072/pdf/FS2011-3072.pdf.

Global database of quotas for women (2015). Website http://www.quotaproject.org/uid/search.cfm

con.

Groupe Al Omrane (2013). 4 villes nouvelles. Available from http://www.alomrane.ma/fr/metiers-programmes-r7/villes-nouvelles-c66/

_____ (2015). Website http://www.alomrane.ma/

Handicap International. (2015). Maroc 2015. September 2015. Available from http://www.handicap-international.fr/sites/default/files/country/files/handicap-international-maroc.pdf.

Intergovernmental Panel on Climate Change (2013). Summary for policymakers of *Climate change 2013: The Physical science basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Summary available from http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/

_____ (2014). Climate change 2014: Synthesis report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

Internal Displacement Monitoring Centre (2015). *Global overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*. Available from http://www.internal-displacement.org/publications/2015/global-overview-2015-people-internally-displaced-by-conflict-and-violence.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (2009). Sudan: Khartoum State floods emergency appeal. 17 September 2009. Available from https://www.ifrc.org/docs/appeals/09/MDRSD007EA.pdf.

International Labour Organization (2015). Youth unemployment rates by region, 1995 and 2000–2014. Available from http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/multimedia/maps-and-charts/WCMS_411962/lang--en/index.htm.

International Monetary Fund (2004). *Union of the Comoros: Selected issues and statistical appendix*. IMF Country Report 04/233. August 2004.

International Organization for Migration (2014). *IOM outlook on migration, environment and climate change*. Available from http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf.

_____ (2015a). *Mediterranean update. Missing migrants project*, 4 August 2015. Available from https://www.iom.int/sites/default/files/infographic/image/IOM-Mediterranean-Migration-Routes-04-Aug-2015.jpg.

_____ (2015b). *World migration report 2015. Migrants and cities: New partnerships to manage mobility*. October 2015. Available from http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf.

Iraq (2014). *National Report of the Republic of Iraq for Habitat III 2016*. Republic of Iraq. UN-Habitat. Baghdad. July 2014.

Ismail, Anis B. (2012). *SWEEPNET: Greening the waste sector in the Arab region*. Available from http://css.escwa.org.lb/SDPD/3562/D3-P4.pdf .

Jacobsen, Karen (2008). *Internal displacement to urban areas: The Tufts-IDMC Profiling Study. Khartoum, Sudan: Case 1*. August 2008. Feinstein International Centre, Tufts University in collaboration with Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva. Available from http://fic.tufts.edu/assets/Tufts-IDMC-Profiling-2008-Khartoum.pdf.

Jeddah Development and Urban Regeneration Corporation (2015). Website http://www.jdurc.com/index.php/en/about-jdurc/about-company.

Jordan (2014). *Third National Report on the Habitat in Cooperation with UN Programme for Human Settlement (Jordan).* September 2014.

Jordan, Higher Council for Affairs of Persons with Disabilities (2010). 2010-2015 National Strategy for People with Disabilities. Available from http://inform.gov.jo/en-us/By-Date/Report-Details/ArticleId/86/2010-2015-National-Strategy-for-People-with-Disabilities.

Jordan, Higher Council for Youth, United Nations Development Programme and United Nations Children's Fund (2005). National Youth Strategy for Jordan 2005- 2009: Summary. Available from http://www.youthpolicy.org/national/Jordan_2005_National_Youth_Strategy.pdf.

Jordan, Ministry of Planning and International Cooperation and United Nations (2015). *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*.

Kellam, Henry H. (2005). *Decentralization and capacity-building in Djibouti*. IFES/USAID/DJIBOUTI, Decentralization October – December 2005. Available from http://www.henrykellam.com/reports/Dji_FinRep_USAID.pdf.

Khalifa, Marwa A. (2011). Redefining slums in Egypt: Unplanned versus unsafe areas. *Habitat International*, Volume 35. pp. 40-49.

Khartoum State Ministry of Planning and Physical Development (2009). Khartoum Structure Plan. MEFIT & CENTECS. October 2009.

Khedr, Ahmed Aly (2010). Kuwait's legal system and legal research. GlobaLex. Available from http://www.nyulawglobal.org/globalex/Kuwait.html#themunicipality.

Kimenyi, Mwangi S. (2012). *One year after independence: Opportunities and obstacles for Africa's newest country*. Africa Growth Initiative at the Brookings Institute. June 2012. Available from https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/one-year-after-south-sudans-independence-opportunities-and-obstacles-for-africas-newest-country/

Kingsely, Patrick (2013). Masdar: the shifting goalposts of Abu Dhabi's ambitious eco-city. *Wired*, December 2013. Available from http://www.wired.co.uk/magazine/archive/2013/12/features/reality-hits-masdar.

League of Arab States (2008). *Arab Charter on Human Rights.*

Lebanon and United Nations (2014). Lebanon Crisis Response Plan: 2015-16. 15 December 2014. Available from https://dl.dropboxusercontent.com/u/23549942/LCRP_Leb/LCRP_FULL_141215_web.pdf.

Leister, Eric (2015). Several years' worth of rain falls in Yemen from Chapala. Accuweather. http://www.accuweather.com/en/weather-news/strengthening-cyclone-chapala/53282115

Madinah Local Urban Observatory (2009).Scroll of Honour Submission. World Habitat Day 2009. Available from http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/9125_270_MLUOSubmission.pdf .

Mathiesen, Kar (2015). UN climate fund releases $183m to tackle global warming. *The Guardian*, 6 November 2015. Available from http://www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/uns-climate-fund-release-183m-to-tackle-global-warming.

Morocco (1997) Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région. Available from http://www.fec.org.ma/Textes/Loi47-96.pdf .

_____ (2009). "Dahir no 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi no 17-08 modifiant et complétant la loi no 78-00 portant charte communal, telle que modifiée et complétée." *Bulletin Officiel.* Available from http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Loi_17-08_Fr.pdf?ver=2014-11-10-112908-80

Morocco, Haut-Commissariat au Plan. (2014). Presentation des Principaux Résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 2014. Available from http://rgph2014.hcp.ma/Presentation-des-principaux-resultats-du-RGPH-2014_a374.html.

Morocco (2014). Country Report for the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Kingdom of Morocco. Rabat. July 2014.

Morocco, Ministry of Housing and City Policy (2014). L'expérience marocaine en matière de politique de la Ville. Presentation at the Conference Bilan et perspectives de la nouvelle politique de la ville et de l'habitat organized by APD Maroc. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville. 18 December 2014. Available from http://www.slideshare.net/apdmaroc/apd-maroc-confrence-bilan-perspectives-de-la-nouvelle-politique-de-la-ville-et-de-lhabitat.

Morocco, Ministry responsible for Moroccans Residing Abroad and Migration Affairs (2015). *Stratégie nationale d'immigration et d'asile*. Available from http://www.marocainsdumonde.gov.ma/fr/le-minist%C3%A8re/affaires-de-la-migration/strat%C3%A9gie-nationale-dimmigration-et-dasile.

Morocco, Ministry of Urban and Regional Planning (2015). *Gestion des risques dans la planification urbaine*. Available from http://www.muat.gov.ma/urbanisme.php.

Nelson, Arthur (2016). Morocco to switch on first phase of world's largest solar plant. *The Guardian*, 5 February 2016. Available from http://www.theguardian.com/environment/2016/feb/04/morocco-to-switch-on-first-phase-of-worlds-largest-solar-plant.

NOW News (2007). Beirut's public space (or lack thereof). NOW Media. 31 July 2007. https://now.mmedia.me/lb/en/reportsfeatures/beiruts_public_space_or_lack_thereof.___

Observtoire Méditerranéen de l'Energie (2015). *Solar thermal in the Mediterranean region: Market assessment*. Report for GSWH – UNEP – UNDP. September 2015. Available from https://www.b2match.eu/system/stworkshop2013/files/Market_Assessment_Report_II.pdf?1357834276.

Organization for Economic Cooperation and Development (2009). Overview: Data on informal employment and self-employment. Excerpted from *Is informal normal? Towards more and better jobs in developing countries*. Available from http://www.oecd.org/dev/poverty/42863997.pdf.

OHCHR and UN-Habitat (2009). The right to adequate housing. Factsheet No. 21 Available from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf.

Palestinian National Authority, Palestinian National Bureau of Statistics (2010). *Migration's survey in the Palestinian Territory*. December 2010. Available from http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_pcbs/PressRelease/Migration_e.pdf.

Pantuliano, Sara, and others (2011). *City limits: Urbanization and vulnerability in Sudan: Khartoum case study*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute. Funded by UK Department for International Development. January 2011. Available from https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6520.pdf.

Paramaguru, Kharunya (2014). Tunisia recognizes climate change in its Constitution. *Time Magazine*, 29 January 2014. Available from http://science.time.com/2014/01/29/tunisia-recognizes-climate-change-in-its constitution/.

Pivac, Dad Zecic (2015). The big gulp: State-of-the-art technologies and sustainable practices can save the GCC from thirst. *BK magazine*. Available from http://www.bq-magazine.com/industries/2015/02/water-scarcity-in-the-middle-east.

Qatar, General Secretariat for Development Planning (2011). *Qatar National Development Strategy 2011-2016: Towards Qatar National Vision 2030*. Available from http://www.mdps.gov.qa/en/knowledge/HomePagePublications/Qatar_NDS_reprint_complete_lowres_16May.pdf.

Regional Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency (2015). *Arab Future Energy Index (AFEX) Energy Efficiency 2015*. Available from http://www.rcreee.org/sites/default/files/afex_ee_2015_engish_web_0.pdf.

Reuters (2015). GCC to increase desalination capacity 40 per cent by 2020, IWS reveals. October 2015. Available from https://www.zawya.com/story/GCC_to_increase_desalination_capacity_40_by_2020_IWS-ZAWYA20151026083036/.

Saab, Najib W. and Tolba Mostafa K., eds. (2009). *Report of the Arab Forum for Environment and Development – Arab environment: Climate change - Impact of climate change on Arab Countries*. Available from http://www.afedonline.org/afedreport09/

Samad, Bashar Abdel (2010). Accessibility standards in the Middle East and North Africa (MENA) region. Presentation at WSC workshop Accessibility and the contribution of International Standards. 3-4 November 2010. Available from http://www.iso.org/sites/WSC_Accessibility_2010/presentations/3_Group_2_08_Bachar%20presentation.pdf

Saudi Arabia, Ministry of Economy and Planning (2009). *Ninth Development Plan*. Chapter 18 Youth and Development.

Saudi Arabia, Ministry of Municipal and Rural Affairs and the National Habitat Consultation Group in the Kingdom of Saudi Arabia (2014). *National Report for the UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III).*

Save the Children (2014). *Too young to wed: The growing problem of child marriage among Syrian girls in Jordan*. Available from http://www.savethechildren.org/atf/cf/%7B9def2ebe-10ae-432c-9bd0-df91d2eba74a%7D/TOO_YOUNG_TO_WED_REPORT_0714.PDF

Serageldin, Mona (2015). The dynamics of neighbourhood transformation: Long-term trends and immediate responses to turmoil and civil unrest. Lecture at City Debates 2015. American University of Beirut. Thursday, 5 March 2015.

Serageldin, Mona, François Vigier and Maren Larsen (2014). Urban migration trends in the MENA region and the challenge of conflict-induced displacement. Background Paper for the *World migration report 2015: Migrants and cities: New partnerships to manage mobility*. Geneva: International Organization for Migration

_____ (forthcoming). Regional case studies for the Africities Conference Report: Cairo. Background to Africities 7, Conference in Johannesburg, South Africa.

Serageldin, M., F. Vigier and K. Leith (2010). Land in North Africa. Background Report for *States of African Cities 2010* June 2010. UN-Habitat.

SOLIDERE and ESCWA (1998). *Accessibility for the disabled: A design manual for a barrier free environment.* Available from http://www.un.org/esa/socdev/enable/designm/

Souad, Adane (2015). *Case study on Middle East & North Africa. Women's property rights in the MENA region:* ***When state and society join efforts to discriminate against women***. The International Property Rights Index 2015. Available from http://internationalpropertyrightsindex.org/MENA

State of Palestine (2014). *National Report. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III).*

Stockholm Environment Institute (2012). Climate change, water and energy in the MENA region: Why a “nexus” approach is crucial for mitigation and adaptation. Discussion Brief. Available from

http://www.sei-international.org/mediamanager/documents/Publications/Climate/SEI-DB-2012-MENA-climate-nexus.pdf

Sudan, Ministry of Environment, Forestry, and Urban Development (2014). Sudan's Report for United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, (Habitat III), 2016. National Council for Physical Development and United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). December 2014.

Syria, Office of the Prime Minister (2004). Individuals distribution by nationality and gender. Central Bureau of Statistics. www.cbssyr.sy/index-EN.htm

Tadamun (2013). The right to democratic local government in the Egyptian Constitution. 5 December 2013. Available from http://www.tadamun.info/2013/12/05/the-right-to-democratic-local-government/?lang=en#.Vns0OPkrIdX

_____ (2015). Egypt's new cities: Neither just nor efficient. Available from http://www.tadamun.info/2015/12/31/egypts-new-cities-neither-just-efficient/?lang=en#.VsI9r2QrI1g

Tunisia, Centre de formation et d'appui à la decentralization and GIZ (2014). La démocratie locale et la participation des citoyens à l'action municipale. June 2014. Available from https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-fr-democratie-locale-tunisie.pdf

United Arab Emirates, Ministry of Foreign Affairs Directorate of Energy and Climate Change, International Renewable Energy Agency, and Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21). (2013). *MENA renewables status report.* Available from http://www.ren21.net/Portals/0/documents/activities/Regional%20Reports/MENA_2013_lowres.pdf

United Nations (1989). Convention on the Rights of the Child. Available from http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx

United Nations and League of Arab States (2013). *The Arab Millennium Development Goals Report: Facing Challenges and Looking Beyond 2015*. Available from http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/MDGS%20publications/Arab_MDGR_2013_English.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs (2013). Population Division. International Migration. Total migrant stock at mid-year by origin and destination. Available from http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimatesorigin.shtml

_____ (2014). Population Division. *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision.* Available from http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Rep9ort.pdf

United Nations Department for Economic and Social Affairs and United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2015). *Citizen Engagement and the Post-2015 Development Agenda: Report of the Expert Group Meeting*, Beirut, 3-4 December 2012 ESCWA Headquarters, Beirut, Lebanon. Available from << http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs//2013/EmpowermentPolicies/UNESCWA_Citizen-Engagement_Post-2015.pdf>>.

United Nations Development Programme (2013). *Water Governance in the Arab Region: Managing Scarcity and Securing the Future*. Available from http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Energy%20and%20Environment/Arab_Water_Gov_Report/Arab_Water_Gov_Report_Full_Final_Nov_27.pdf

United Nations Development Programme, United Nations Office for Disaster Risk Reduction, League of Arab States and Swiss Cooperation Agency (2013). Aqaba Declaration on Disaster Risk Reduction. March 2013. Available from http://www.preventionweb.net/files/31093_aqabadeclarationenglishfinaldraft.pdf

United Nations Environment Programme (2010). *Environment Outlook for the Arab Region*.

_____ (2011). *Livelihood Security: Climate Change, Migration and Conflict in the Sahel*. Available from

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2011). *Regional Overview: Youth in the Arab Region*. United Nations Programme on Youth. Available from

http://social.un.org/youthyear/docs/Regional%20Overview%20Youth%20in%20the%20Arab%20Region-Western%20Asia.pdf

_____ (2014). *Report of the Arab High-Level Forum on Sustainable Development*. Amman, 2-4 April 2014. Available from https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=1302&menu=1515

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, Arab Countries Water Utilities Association and the Arab Water Ministerial Council (2015). *First Report of the Regional Initiative for the Development of a Mechanism to Monitor the Implementation of the Millennium Development Goals Related to Water and Sanitation in the Arab Region (MDG+ Initiative)*". http://www.acwua.org/sites/default/files/mdg_first_report-final-final.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and International Organization for Migration (2015). *2015 Situation Report on International Migration: Migration Displacement and Development in a Changing Arab Region*. Available from https://publications.iom.int/books/2015-situation-report-international-migration

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and League of Arab States (2014). *Disability in the Arab Region: An Overview*. April 30, 2014. Available from https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/page_attachments/disability_in_the_arab_region-_an_overview_-_en_1.pdf

United Nations Economic and Social Commission for Western, League of Arab States and United Nations Environment Programme (2015). *Arab Sustainable Development Report Prototype Edition.* Technical Summary. Available from http://www.preventionweb.net/files/45335_arabsustainabledevelopmentreport.pdf

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (2012). *Managing Water under Uncertainty and Risk: United Nations World Water Development Report 4*, volume 1. Available from http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR4%20Volume%201-Managing%20Water%20under%20Uncertainty%20and%20Risk.pdf

_____ (2013). Regional fact sheet: Education in the Arab States. Available from http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/219170e.pdf

UN-Habitat (2003). *The Challenge of slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Nairobi: UN-Habitat. Available from http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1156

_____ (2012a). *The State of Arab Cities: Challenges of Urban Transition.* Nairobi: UN-Habitat. Available from http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?PublicationID=3320

_____ (2012b). *Global Housing Strategy, First report, Regional Reviews and Global Assessment of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000*.

_____ (2014a). *A Practical Guide to Designing, Planning and Executing Citywide Slum Upgrading Programmes*.

_____ (2014b). City Profile: Aleppo. Damascus.

_____ (2016a) *SDG Goal 11 Monitoring Framework – A Guide to Assist National and Local Governments to Monitor and Report on SDG Goal 11 Indicators*.

_____ (2016b). Monitoring Urban Expansion Program: New York University and Lincoln Institute, New York and Nairobi.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2013). Factsheet: Overview of disaster risk reduction in the Arab region. Available from https://www.unisdr.org/we/inform/publications/31693

UNHCR (1995). *The State of the World's Refugees: Searching for Solutions*. Oxford University Press.

_____ (2000). *The Global Report 1999*. UNHCR Fundraising Reports, 30 June 2000.

_____ (2014a). *2014 Syria Regional Response Plan: Strategic Overview*. Available from http://www.unhcr.org/media-rrp6/overview.pdf

_____ (2014b). *Global Trends 2013: War's Human Cost*. Geneva, 20 June 2014. Available from http://www.unhcr.org/5399a14f9.html.

_____ (2014c). *UNHCR Policy Alternatives to Camps*. Available from http://www.unhcr.org/5422b8f09.pdf.

_____ (2015a.) *A World at War. Global Trends 2014. Forced Displacement in 2014.* Geneva. Available from http://unhcr.org/556725e69.html

_____ (2015b.) Syria Regional Refugee Response. Inter-agency Information Sharing Portal. Accessed 15 February 2016. http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

_____ (2015c). Yemen: Internal displacement update. Accessed January 2015. http://www.unhcr.org/54c64d749.html

United Nations Children's Fund, UNHCR and REACH. (2013). Findings of the Household Assessment of Syrian Households in Host Communities: Mafraq Governorate, 15 April 2013. Available from file:///C:/Users/prnew/Downloads/FindingsoftheHouseholdAssessmentofSyrianHouseholdsinHostCommunitiesMafraqGovernorate15thApril2013.pdf

United Nations, General Assembly (2014). Progress to date in the implementation of the outcomes of the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and identification of new and emerging challenges on sustainable urban development. Report of the Secretary-General of the Conference. A/CONF.226/PC.1/5 26 July 2014. Available from http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf

_____(2015). Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. 70/1 Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. 21 October 2015. Available from http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

United Nations Major Group for Children and Youth (2016). Middle East and North Africa Children and Youth Position Paper Towards the New Urban Agenda.

United Nations Statistics Division (2015). Slum population as percentage of urban, percentage. Millennium Development Goals Database. Available from http://mdgs.un.org/unsd/mdg/seriesdetail.aspx?srid=710

UN Women (2013). Study on Ways and Methods to Eliminate Sexual Harassment in Egypt: Results / Outcomes and Recommendations Summary. Available from http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/DOKUMENTE/English_Documents/Sexual-Harassment-Study-Egypt-Final-EN.pdf

_____ (2015). Fact Sheet – Progress of the World's Women: Transforming economies, realizing rights: Middle East and North Africa. Available from https://www.empowerwomen.org/en/resources/documents/2015/7/progress-of-the-worlds-women-20152016-regional-fact-sheetthe-middle-east-and-north-africa?lang=en

USAID (2013). *CSO Sustainability Index: For the Middle East and North Africa.* Available from https://www.usaid.gov/middle-east-civil-society

Wahba, Jackline (2009). Informality in Egypt: A stepping stone or a dead end? Economic Research Forum. Working Paper Series. Working Paper No. 456. January 2009. Available from http://erf.org.eg/publications/informality-egypt-stepping-stone-dead-end/

Webmanagercenter (2014). La fermeture de Jradou cache-t-elle une autre problematique environnementale? Available from http://www.webmanagercenter.com/actualite/economie/2014/01/15/145017/tunisie-environnement-la-fermeture-de-jradou-cache-t-elle-une-autre-problematique-environnementale

World Bank (2006). *Kingdom of Morocco: Poverty and Social Impact Analysis of the National Slum Upgrading Programme. Final Report*. Report No. 36545-MOR. June 2006. Available from http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120841262639/MOR_Housing06.pdf

_____ (2013a). *Jobs for Shared Prosperity; Time for Action in the Middle East and North Africa*. Available from https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13284

_____ (2013b). *Opening Doors: Gender Equality and development in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report Available from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/07/000356161_20130207123902/Rendered/PDF/751810PUB0EPI002060130Opening0doors.pdf

_____ (2014a). *4° Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal*. Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/317301468242098870/pdf/927040v20WP00O0ull0Report000English.pdf

_____ (2014b). Agriculture, value added (percentage of GDP) World Development Indicators. http://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS

_____ (2014c). *The Unfinished Revolution: Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians*. Development Policy Review, May 2014. Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/658461468312323813/pdf/861790DPR0P12800Box385314B00PUBLIC0.pdf

_____ (2015a). Annual Remittances Data. Updated April 2015. http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html

_____ (2015b). *World Development Indicators*. http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators Accessed 15 December 2015

_____ (2016). Poverty and Equity Data. http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/

World Bank and Government of Tunisia (2015). Note d'orientation en matière de décentralisation. July 2015. Available from http://documents.worldbank.org/curated/en/935171468188663961/Tunisie-Note-dorientation-en-matiere-de-decentralisation

World Cities Culture Forum (2016). Dubai. Available from http://www.worldcitiesculturеforum.com/cities/dubai/data

World Food Programme and Overseas Development Institute (2015). *Food in an Uncertain Future: The impacts of climate change on food security and nutrition in Middle East and North Africa*. Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp279986.pdf

World Food Programme, United Nations Children's Fund and UNHCR. (2014). *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees (VASyR) in Lebanon*. Available from http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/op_reports/wfp274481.pdf

World Health Organization (2012). Burden of Disease from Ambient Air Pollution for 2012. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf?ua=1

_____ (2014). Ambient (outdoor) air pollution in cities database. Available from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities-2014/en/

Youth Policy (2015). Factsheets. Webpage. Accessed 2 December 2015. http://www.youthpolicy.org/factsheets/

Zafar, S. (2015). Garbage Woes in Cairo EcoMENA Available from http://www.ecomena.org/tag/waste-management-in-cairo/

Zahra, Maysa (2015). The legal framework of the sponsorship systems of the Gulf Cooperation Council Countries: A comparative examination. Gulf Labour Markets and Migration. GLMM - EN - No. 10/2015. Available from http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2015_10.pdf

_____