



فريق الخبراء العامل الحكومي الدولي المفتوح
العضوية المعني بتوفير السكن اللائق للجميع
الدورة الأولى

نيروبي، 9-11 كانون الأول/ديسمبر 2024
البند 4 من جدول الأعمال المؤقت*

وضع إطار لقياس مدى ملاءمة السكن وتقديم تقرير
عن ذلك عبر سياقات وطنية ومحلية متنوعة

وضع إطار لقياس مدى ملاءمة السكن وتقديم تقرير عن ذلك عبر سياقات وطنية ومحلية متنوعة

تقرير المديرية التنفيذية

أولاً- مقدمة

1- أنشأت جمعية موئل الأمم المتحدة، في قرارها 7/2، فريق خبراء عامل حكومي دولي مفتوح العضوية مكلف بوضع توصيات بشأن السياسات الرامية إلى التعجيل بإحراز تقدم نحو تحقيق السكن الآمن والمستدام والملائم والميسور التكلفة على الصعيد العالمي. ويحدد هذا التقرير إطار عمل مقترح لقياس مدى ملاءمة السكن وتقديم تقرير عن ذلك. وإلى جانب استعراض العناصر والخيارات القائمة لوضع إطار عمل لقياس مدى ملاءمة السكن وتقديم تقرير عن ذلك عبر سياقات وطنية ومحلية متنوعة⁽¹⁾، يهدف التقرير إلى تنوير الدول الأعضاء وتوجيه التوصيات إلى الجمعية في دورتها الثالثة.

2- وعلى الرغم من إحراز تقدم كبير في قياس ملاءمة السكن، إلا أن الأطر الحالية تفتقر إلى منهجية موحدة لإجراء تحليل عالمي شامل قابل للتطبيق على المستويين الوطني والمحلي. وقد أرسدت مبادرات سابقة، مثل برنامج مؤشرات الإسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للحق في السكن⁽²⁾، وبرنامج المؤشرات الحضرية، أساساً مهمة من خلال وضع مؤشرات رئيسية ومواءمتها مع جدول أعمال الموئل.

3- وقد عززت أطر الرصد الحالية، بما في ذلك تلك التي تندرج تحت أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة، قياس جوانب معينة لمدى ملاءمة السكن. وتشدد الغاية 1 من الهدف 11 من أهداف التنمية

* HSP/OEWG-H.2024/1

(1) HSP/OEWG-H.2024/INF/3

(2) يرد المزيد من المناقشات بشأن مؤشرات الإسكان في الوثيقة HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

المستدامة على تحسين فرص الحصول على السكن الملائم والأمن والميسور التكلفة والخدمات الأساسية والحد من الأحياء الفقيرة. وعلى الرغم من أن هذه الجهود قد طورت القياس العالمي للسكن غير الرسمي والميسور التكلفة⁽³⁾، إلا أنها لا تلبّي بالكامل احتياجات السكان الذين يعيشون خارج ظروف الأحياء الفقيرة والذين لا يزالون يواجهون السكن غير اللائق. وغالباً ما يتم تجاهل العناصر الحاسمة مثل الموقع وسهولة الوصول والسكن الملائم من الناحية الثقافية. إضافةً إلى ذلك، تحد الممارسة الحالية المتمثلة في تحليل كل عنصر من عناصر السكن بمعزل عن الآخر من القدرة على إجراء تقييمات متكاملة للسياسات، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى حلول مجزأة تعالج مشكلة واحدة فقط في كل مرة.

ثانياً - الإطار المفاهيمي لقياس مدى ملاءمة السكن وتقديم تقرير عن ذلك

ألف - الحاجة إلى إطار عمل جديد للرصد

4- ينبغي أن يتناول إطار الرصد التطلعي كلاً من احتياجات السكن الحالية والمستقبلية في مقابل حالة المخزون السكني، لا سيما في المناطق الحضرية السريعة النمو، من خلال قياس تدفقات المساكن بالإضافة إلى المخزون. ومن شأن اعتماد نهج متواصل لإعمال الحق في السكن اللائق، على النحو الذي تدعو إليه الخطة الحضرية الجديدة، باستخدام كل عنصر من العناصر السبعة للسكن اللائق⁽⁴⁾، أن يمكّن البلدان من إنشاء وقياس التحسينات التدريجية في المعايير، بما في ذلك الخدمات الحضرية، مع التركيز على كل من الاحتياجات الفورية والأهداف الطويلة الأجل.

5- وتتطلب معالجة عدم المساواة في الحصول على السكن الملائم تصنيف البيانات حسب العوامل الاجتماعية والاقتصادية، ولا سيما تلك العوامل المتعلقة بالفئات المهمشة. كما تتطلب التركيز على التحليل المكاني لمعالجة أوجه عدم المساواة الجغرافية. ويعتبر الفصل والتوزيع غير المتكافئ للخدمات والأراضي من العوائق الرئيسية التي تديم التفاوت في الحصول على السكن في مختلف المناطق والمجموعات السكانية. علاوةً على ذلك، ولمواجهة تحديات الإسكان بفعالية، ينبغي أن يعزز أي إطار للرصد قدرات إنتاج البيانات المحلية واستخدامها من أجل توطيق السياسات والتنسيق المتعدد المستويات.

6- ويوفر دمج التقنيات الناشئة، مثل تحليلات البيانات والاستشعار عن بُعد، إمكانات كبيرة فيما يتعلق بتعزيز رصد ملاءمة السكن. ويمكن أن يوفر رصد الأرض والتحليل الجغرافي المكاني رؤى قيمة حول الاتجاهات والأنماط في أسواق السكن، بما في ذلك تأثيرها على القدرة على تحمل التكاليف، والوصول إلى وسائل النقل وتوزيع الخدمات الأساسية بين مختلف الفئات السكانية.

باء - لمحة عامة عن الإطار

7- يتألف الإطار المقترح لقياس ملاءمة السكن من أربعة عناصر رئيسية: تقييم ملاءمة السكن، والبيانات السياقية، والعوامل المؤثرة في نتائج الإسكان، وعناصر سياسة الإسكان. ومن شأن هذا الإطار المتكامل أن يسمح بإجراء تقييم شامل لظروف السكن، والذي سيكون منفصلاً بشكل واضح عن الغرض من رصد كل مجموعة من المؤشرات وفقاً لمساهمتها في تحدي ملاءمة السكن.

جيم - تقييم ملاءمة السكن

8- يقيس العنصر الأول من الإطار ملاءمة السكن عبر عناصرها الأساسية: ضمان الحياة، وتوافر الخدمات، ويسر التكلفة، والصلاحية للسكن، وسهولة الوصول، والموقع، والسكن الملائم من الناحية الثقافية، إلى جانب عنصر

(3) حقق مؤشر الأحياء الفقيرة تغطية عالمية، في حين أُبلغ عن يسر التكلفة في 42 مدينة و44 بلداً وإقليماً.

(4) ترد العناصر السبعة في التعليق العام رقم 4 (1991) بشأن الحق في السكن الملائم الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة 11 (1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

ثامن مقترح هو الاستدامة⁽⁵⁾. ومن خلال السماح بدراسة التفاعلات بين هذه العناصر، يوفر الإطار فهماً دقيقاً لظروف السكن في موقع معين.

1- ضمان الحيابة

9- يكون السكن غير ملائم إذا لم يتمتع شاغلوه بدرجة من أمن الحيابة تضمن الحماية القانونية من الإخلاء القسري والمضايقات وغيرها من التهديدات. وتشمل المؤشرات ضمان الحيابة القانوني والمتصور وحالات الإخلاء القسري.

2- توافر الخدمات والمواد والمرافق والبنية التحتية

10- تمتد ملاءمة السكن إلى ما هو أبعد من الهياكل المادية لتشمل الوصول إلى الخدمات الأساسية والمرافق الضرورية للصحة والسلامة والرفاهية العامة. ويُقترح قياس هذا العنصر من خلال مخاطبة السكان الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، وأولئك الذين يحصلون على الخدمات الأساسية.

3- يسر التكلفة

11- يكون السكن غير ملائم إذا كانت تكلفته تضر بتمتع شاغليه بحقوق الإنسان الأخرى. وتشمل المؤشرات الرئيسية نسب أسعار المساكن إلى الدخل ونسب الإيجار إلى الدخل، ومعدلات عبء تكلفة السكن. ولتقييم القدرة على تحمل التكاليف بشكل شامل، من المهم النظر في التكاليف الخفية والطويلة الأجل، مثل النقل والمرافق العامة، والتي لها تأثير كبير على يسر التكلفة المتصور. ويمكن أن يوفر تصنيف نسب أسعار المساكن إلى الدخل حسب الشريحة الخمسية للدخل ودمج نفقات النقل والخدمات في قياسات عبء تكلفة السكن تقيماً أكثر دقة لتحديات يسر التكلفة التي تواجهها مختلف الفئات السكانية، فضلاً عن المساعدة في تقييم هذا التفاعل بين عوامل الموقع وجودة السكن والتكلفة.

4- الصلابة للسكن

12- تشمل الصلابة للسكن السلامة والمساحة والجودة الهيكلية للسكن. ولا يكون السكن ملائماً إذا لم يوفر الحماية من المخاطر البيئية أو يضمن السلامة البدنية. وتشمل المؤشرات الاكتظاظ السكاني، ومتانة المساكن، والمخاطر المرتبطة بالمواقع الخطرة وصلاحية السكن في الأماكن المغلقة. ويتصل مبدأ استمرارية حقوق السكن بشكل خاص بصلاحية السكن، حيث يجب أن يشمل تعريف السكن الدائم مراعاة المواد المحلية وأساليب البناء والظروف البيئية.

5- إمكانية الوصول

13- يكون السكن غير ملائم إذا لم يلب الاحتياجات المحددة للفئات المحرومة والمهمشة. وتشمل إمكانية الوصول الإدماج الاقتصادي، ودعم الأنشطة المدرة للدخل، وتعزيز الاستقلالية وتعزيز فرص مشاركة المجتمعات المحلية⁽⁶⁾. إن التشرّد هو فشل واضح في إمكانية الوصول إلى السكن، في حين أن التمييز يتخلل جميع جوانب عدم ملاءمة السكن.

(5) قد اقترحت المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، إدراج عنصر الاستدامة في تعريف السكن اللائق (A/HRC/52/28، الفقرة 5).

(6) موئل الأمم المتحدة، إمكانية الوصول إلى السكن: دليل حلول السكن الميسور التكلفة والشامل للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن (نيروبي، 2014).

14- وقد أعاق عدم وجود تعريف متفق عليه دوليًا إمكانية مقارنة البيانات المتعلقة بالتشرد. وتقتصر توصيات الأمين العام للأمم المتحدة تعريفًا شاملاً يشمل (أ) الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع، (ب) أولئك الذين يعيشون في مساكن مؤقتة أو ملاجئ، (ج) أولئك الذين يعيشون في مساكن غير ملائمة للغاية⁽⁷⁾.

15- وينطوي رصد التمييز في الحصول على السكن على تقييم الممارسات القانونية والفعالية، مثل عدم وجود حماية قانونية لحق المرأة في امتلاك الأراضي، أو القانون والممارسة التي تقيد حصول اللاجئين على السكن. وغالبًا ما تتجلى الممارسات الإقصائية في شكل عدم المساواة في الحصول على السكن للأشخاص ذوي الإعاقة والمهاجرين وغيرهم من الفئات المهمشة، بدءًا من ممارسات الإيجار التمييزية إلى عدم المساواة في الحصول على الائتمان.

16- ويؤدي الفصل المكاني داخل المدن إلى تفاقم التفاوتات في الوصول إلى الخدمات والبنية التحتية والفرص، مما يعزز أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية. وغالبًا ما تنتج هذه التفاوتات عن عدم تكافؤ فرص الوصول إلى الأراضي التي تتمتع بخدمات جيدة. ويمكن قياس التفاوتات المكانية في الإسكان من خلال تقييم نسبة المساحة الحضرية التي تتوافر فيها خيارات إسكان ميسورة التكلفة لمختلف فئات الدخل أو الفئات الاجتماعية.

6- الموقع

17- يكون المسكن غير ملائم إذا كان معزولاً عن فرص العمل وخدمات الرعاية الصحية والمدارس ومراكز رعاية الأطفال والمرافق الاجتماعية الأخرى، أو إذا كان يقع في مناطق ملوثة أو خطيرة. ويمكن تقييم الموقع من خلال قياسات جودة البيئة المعيشية (مثل توافر الأماكن العامة أو السلامة)، والقرب من الخدمات الأساسية (مثل الوظائف والمدارس والمرافق الصحية وأسواق المواد الغذائية) وإمكانية الوصول إلى وسائل النقل (مثل القرب من محطات النقل أو أوقات التنقل أو تكاليف النقل).

7- السكن الملائم من الناحية الثقافية

18- يعني السكن الملائم من الناحية الثقافية ضمان احترام السكن للهويات الثقافية والتقاليد والممارسات الاجتماعية المتنوعة وإدماجها. وتشمل المؤشرات الاعتراف بالعمارة العامية في قوانين البناء، وحماية حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي، والمشاركة المجتمعية في قرارات التخطيط، والرضا الذاتي عن السكن والانتماء المجتمعي.

8- الاستدامة

19- تهدد أزمة المناخ بشدة التمتع بالحق في السكن اللائق. ويساهم السكن في حد ذاته مساهمة كبيرة في تغير المناخ. واعترافًا بأهميته، يجب إعمال الحق في السكن اللائق ضمن حدود الكوكب. وقد تشمل مقاييس الاستدامة في السكن الامتثال لمعايير كفاءة الطاقة، أو بصمة الكربون لقطاع البناء، أو معدلات التمدد العمراني، أو الكثافات الحضرية أو عمليات الإخلاء الناجمة عن المناخ.

دال- العوامل النظرية لملاءمة السكن

20- يتضمن العنصر الثاني من إطار الرصد المعلومات الأساسية الضرورية، بما في ذلك الاتجاهات الديموغرافية وأحجام الأسر المعيشية والنمو السكاني ومعدلات التحضر ومستويات الفقر وعدم المساواة. هذه المؤشرات ضرورية لوضع ملاءمة السكن في سياق البيئة الاجتماعية والاقتصادية الأوسع لكل بلد، مما يضمن أن تعكس التقييمات الواقع المحلي.

هاء- العوامل المؤثرة في نتائج الإسكان

21- يشمل العنصر الثالث تحديد العوامل الرئيسية التي تؤثر على ملاءمة السكن، مثل توافر الأراضي، والتخطيط والحوكمة، وظروف الاقتصاد الكلي، والحصول على التمويل، ورصيد المساكن الميسورة التكلفة

(7) A/78/236.

والملائمة، وتدابير الحماية الاجتماعية، وأثر النزاعات. ويساعد تحليل هذه العوامل المؤثرة في تحديد الأسباب الجذرية لظروف السكن غير الملائم والعوامل المساهمة في ذلك، ويؤكد على الحاجة إلى فهم ديناميكي لكيفية تشكيل الأطر الاقتصادية والقانونية والتخطيطية لنتائج الإسكان.

22- ونظراً لأن الأرض مورد محدود، فإن توافرها وتكلفتها من العوامل الحاسمة في نتائج الإسكان، ومع ذلك غالباً ما يتم التقليل من أهمية هذه العناصر في أطر السياسات. ويمكن أن يؤدي عدم كفاية الأراضي المخصصة للإسكان إلى ارتفاع قيمة الأراضي. إن تخطيط استخدام الأراضي واللوائح التنظيمية والحوكمة الفعالة، بما في ذلك الأحكام الخاصة بالإسكان الميسور التكلفة والإدارة الفعالة للاحتياجات الأراضي لدعم النمو المخطط له بكثافات مستدامة، هي أمور ضرورية لضمان التوزيع العادل للأراضي. وتؤدي إدارة الأراضي، ومنع بقاء الأراضي غير مستغلة، والضرائب، وأنظمة التخطيط الحضري أدواراً مهمة.

23- وتؤثر عوامل الاقتصاد الكلي تأثيراً مباشراً على العرض والطلب على المساكن، مما يؤثر على ديناميكيات السوق وتوزيع الثروة والحصول على المساكن. وتشمل الجوانب الرئيسية تكلفة الأموال، ويسر تكلفة المساكن الملائمة، ونوع وتكلفة المجمعات السكنية الجديدة، والتفاعل مع تدابير الحماية الاجتماعية المصممة لمساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض في تأمين السكن الملائم دون المساس بالاحتياجات الأساسية الأخرى.

24- وأخيراً، يمكن أن تكون النزاعات عاملاً مؤثراً رئيسياً في أزمات الإسكان بسبب النزوح وتدمير المساكن. إن السكن الملائم بالغ الأهمية للحفاظ على السلام والأمن، حيث أن السكن الآمن وحقوق الأرض والملكية هي عناصر أساسية لجهود تحقيق الاستقرار والتعافي بعد انتهاء النزاع.

واو- عناصر سياسة الإسكان

25- ينص العنصر الأخير من إطار الرصد على إجراء تقييم نوعي لعناصر سياسة الإسكان القابلة للمقارنة عالمياً والتي تهدف إلى سد فجوة ملاءمة السكن. ويشمل هذا التقييم وجود سياسات الإسكان وحالتها، وعمليات صياغتها واعتمادها، ومحتويات السياسات، والأطر القانونية والتنظيمية، والاحتياجات والطلبات السكنية، واستراتيجيات التنفيذ، والاستثمار المالي وآليات الدعم. ومن خلال ربط عناصر السياسات مباشرة بنتائج الإسكان القابلة للقياس، يعزز هذا العنصر قابلية المقارنة ويشجع على تبني أفضل الممارسات في مختلف السياقات الوطنية والمحلية.

ثالثاً- الخلاصة وآفاق المستقبل

26- لمعالجة الثغرات الكبيرة في أنظمة الرصد الحالية، هناك حاجة ماسة إلى إطار شامل ومرن في الوقت نفسه لقياس ملاءمة السكن وتقديم تقرير عن ذلك. ويوفر الإطار المقترح نهجاً أولياً يدمج عناصر ملاءمة السكن والعوامل الظرفية والعوامل المؤثرة وعناصر السياسات. وفي حين أن الإطار يوفر مخططاً للعناصر القابلة للقياس، فإن التطوير الكامل لهيكل الرصد التشغيلي والإبلاغ سيتطلب تعاوناً منسقاً بين الدول الأعضاء والمنظمات الدولية وأصحاب المصلحة.

27- ويتطلب الأمر مزيداً من التحديد لهيكل الإطار وأولويات الرصد، والاتفاق على تحديد أولويات القضايا، وتحديد الأساليب الضرورية وتعزيز جهود جمع البيانات. وبمجرد وضع الإطار المقترح، سيكون الاختبار التجريبي المصحوب بمبادرات بناء القدرات وعملية الاستعراض المنتظمة أمراً ضرورياً لصقل الإطار وضمان ملاءمته للسياقات المختلفة.