HSP

HSP/EB.2022/5

الأمم المتحدة

UN HABITAT

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

Distr.: General
11 January 2022

Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
الدورة الأولى لعام 2022
نيروبي، 29-31 آذار/مارس 2022
البند 7 من جدول الأعمال المؤقت*
تنفيذ الأنشطة المعيارية والأنشطة التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بما فيها الإبلاغ عن الأنشطة البرنامجية للبرنامج في عام 2021 وتنفيذ البرامج الفرعية والبرامج الرئيسية وأنشطة التعاون التقني

الأنشطة المعيارية والأنشطة التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، التي تركز على العملية الشعبية في أفغانستان، والإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية والعمل المتعلق بتغير المناخ

تقرير المديرة التنفيذية

أولاً- مقدمة

1- يكتسي نقل المعارف بشكل فعال ومستمر بين العمليات الميدانية والعمل الإنمائي المعياري لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) أهمية بالغة لتحسين التعاون الاستشاري التقني للمنظمة مع الدول الأعضاء، بما يتماشى مع الأولويات المحددة في الخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للفترة 2020-2023. ويمكن ملاحظة عمق الكفاءات التنظيمية لموئل الأمم المتحدة في موضوعات العمل ذات الأولوية الطويلة الأمد، مثل التنمية التي يقودها المجتمع في أوضاع ما بعد الصراعات والكوارث، ورصد المؤشرات الحضرية والعمل المتعلق بتغير المناخ في المدن.

2- ويبدأ هذا التقرير بإلقاء الضوء على إنجازات ''العملية الشعبية'' التي تقود نُهج التنمية التي يقودها المجتمع، كما طُبقت في أفغانستان. وقد أعد هذا النهج المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ في موئل الأمم المتحدة، وجرى تكييفه وتوسيع نطاقه في مناطق أخرى.

3- ويقدم التقرير بعد ذلك آخر المستجدات عن عمل موئل الأمم المتحدة بشأن المدن وتغير المناخ، مع التركيز بشكل خاص على متابعة مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) لعام 2021 المعقود عبر الإنترنت في الفترة من 11 إلى 15 تشرين الأول/أكتوبر 2021، والدورة السادسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في

* HSP/EB.2022/1.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المعقودة في غلاسكو، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في الفترة من 31 تشرين الأول/أكتوبر إلى 12 تشرين الثاني/نوفمبر 2021؛ وبشأن خارطة الطريق نحو الدورة السابعة والعشرين المقرر عقدها في شرم الشيخ، مصر في الفترة من 7 إلى 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2022.

4- وأخيراً، يناقش التقرير إطاراً جديداً لرصد وتقييم نجاح عمليات التنمية على المستوى المحلي في المدن، ويعرض آخر التطورات في إعداد إطار عالمي جديد لرصد المسائل الحضرية من أجل دعم تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة لدعم تحقيق الأبعاد الحضرية لأهداف التنمية المستدامة.

ثانياً- العملية الشعبية في أفغانستان: استشراف المستقبل بعد 30 عاماً من العمل

ألف- معلومات أساسية

5- تشير ''العملية الشعبية'' إلى نهج يجعل الأشخاص المتضررين في قلب عملية التعافي. ويعني ذلك حشد المجتمعات المتضررة لاتخاذ قرارات بشأن تعافيها ودعمها. وتقود هذه العملية الانتقال نحو المرونة الحضرية، وتكتسي أهمية خاصة في البلدان التي تعاني من الكوارث والنزاعات والصدمات الأخرى. وفي مثل هذه السياقات، تؤثر العملية الشعبية على التحضر من خلال نموذج دعم تقوده المجتمعات، على عكس نموذج الحكم التقليدي الذي تقوده السلطات.

6- ونشر موئل الأمم المتحدة العملية الشعبية في العديد من المشاريع القطرية عبر منطقة آسيا والمحيط الهادئ على مدار العقود الثلاثة الماضية. وتعمل العملية الشعبية، كما يطبقها موئل الأمم المتحدة، كشكل ديمقراطي للتنمية البشرية يُمكّن فيها المستفيدون ليكونوا صانعي القرار الرئيسيين فيما يخص تنميتهم.

7- وقد نفذ البرنامج القطري لموئل الأمم المتحدة في أفغانستان برامج بشأن العلاقة بين العمل الإنساني والتنمية والسلام بلغت قيمتها 520 مليون دولار أمريكي منذ عام 2001. ونُفذت هذه البرامج بقدرات وإسهامات مالية وتكنولوجية وبشرية جرى معايرتها جيداً عبر المجالات المعيارية والتنفيذية. وكان الدافع وراء هذه البرامج النهج المميز للعملية الشعبية الخاصة بموئل الأمم المتحدة في التعاقد المجتمعي، إلى جانب تحقيق تنمية ملحوظة ونتائج متعلقة بالعمل الإنساني على مختلف المستويات.

8- وشهدت الحكومة المضيفة والمجتمعات المستفيدة في أفغانستان تحولاً في مساعي المستوطنات البشرية عبر التسلسل الحضري – الريفي، وجني ثمار العملية الشعبية. وتعمل مجالس التنمية المجتمعية وجمعيات غوزار (مجموعات من مجالس التنمية المجتمعية) كأدوات رئيسية لتحديد الاحتياجات وإيجاد الحلول، وتحديد الأولويات، والتنفيذ والرصد. وقد أُدخلت هذه النماذج، التي تحاكي بشكل وثيق المجالس القبلية التقليدية وتصلحها، في النسيج الاجتماعي والاقتصادي لأفغانستان بوصفها مؤسسات حوكمة مجتمعية على مستوى القاعدة الشعبية وعناصر لمجتمع مدني يشارك بنشاط.

باء- النهج

9- إن ما يميز العملية الشعبية عن غيرها من برامج التنمية المعاصرة التي تركز على المجتمعات يتمثل في أنها نموذج يزدهر في مجال التعاقد المجتمعي، الذي يحول النسيج الاجتماعي المحلي من خلال تنظيم الأحياء إلى مجالس مجتمعية. وبالإضافة إلى غرس مبادئ التماسك الاجتماعي القوي، وهو شرط مسبق للمرونة المجتمعية، فهذه الممارسة تزرع ثقافة ريادة الأعمال المجتمعية. وبمجرد أن ينتخب الشعب مجلساً مجتمعياً، يبدأ التغيير بالحشد الاجتماعي. وتناقش المجتمعات ترتيب احتياجاتها الحرجة حسب الأولوية، ثم تخطيط العمل المجتمعي. وتسفر المناقشات المستفيضة عن خطط استثمار تقوم على الإجماع، يليها اختبار المفاهيم واقتراح الحلول.

10- ولتقديم حلول مستدامة، يتلقى المجلس المجتمعي – المُسجل حالياً كشركة – منحة إجمالية في هذه المرحلة من خلال إحدى أدوات التعاقد المجتمعي. وحسب طبيعة الحل الإنمائي ومدى تعقيده، يُمنح المجلس المجتمعي العقد لينفذه بشكل مباشر أو من خلال طرف ثالث تحت إشراف المجلس المجتمعي. والتعاقد المجتمعي عبارة عن تفويض لضمان بناء القدرات، وإيجاد فرص العمل، واستخدام الموارد والمواد المحلية طوال مراحل تنفيذ الحل.

11- وبدءاً من تسجيل المجلس المجتمعي ووصولاً إلى إنشاء مشروع مجتمعي، تستفيد العملية الشعبية من الصيرفة المجتمعية. ويتمثل أحد أبعاد هذا النموذج في تلقي المِنح الإجمالية للعقود المجتمعية وإدارتها وصرفها. بينما يتضمن بُعد آخر جمع المساهمات المجتمعية، التي قد تشمل الإيرادات المُحصلة من رسوم تسجيل الأراضي، وبيع مياه الشرب المدعومة، ورسوم إدارة الإسكان أو المباني التي يدفعها السكان، والضرائب على تقديم الخدمات، والمساهمات النقدية أو العينية المقدمة من المجتمعات المحلية.

12- ويوجِد تحقيق الحلول من خلال العملية الشعبية إحساساً قوياً بالتماسك المجتمعي والمشاركة في جميع مراحل التنمية، مع تحسين مرافق الخدمات. وأخيراً، ثمة آلية متكاملة للرصد المجتمعي تكفل ملكية واستدامة الحل، الذي يمنحه المجتمع الأولوية ويقدمه.

13- ويوضح الشكل 1 نموذج العملية الشعبية.

الشكل 1

العملية الشعبية

Community Monitoring	الرصد المجتمعي
Community Mobilization	التعبئة المجتمعية
Community Action Planning	تخطيط العمل المجتمعي
Community Contracting	التعاقد المجتمعي
Community Banking	الصيرفة المجتمعية

جيم- الإنجازات المعيارية والإنجازات التنفيذية

14- طبق مكتب موئل الأمم المتحدة في أفغانستان العملية الشعبية في تنفيذ برنامجين من برامجه الرئيسية: برنامج المدينة للجميع وبرنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان. وترد أدناه الحصائل المعيارية والحصائل التنفيذية المرتبطة بتطبيق العملية الشعبية.

1- برنامج المدينة للجميع

15- استفاد برنامج المدينة للجميع، الذي نُفذ في الفترة بين عامي 2015 و2021، من الإمكانات الحالية للتحضر المُخطط والمُدار والمُمول جيداً. ونُفذ هذا البرنامج في 12 مدينة أفغانية وكانت له ثلاث حصائل رئيسية:

(أ) الإدارة الفعالة للأراضي: دعَم البرنامج البلديات الأفغانية في مسح وتسجيل أكثر من 900 000 عقار بمشاركة المجتمعات المحلية. وشمل البرنامج أيضاً تقديم المساعدة التقنية إلى سلطة الأراضي الأفغانية من أجل وضع لائحة جديدة بشأن إصدار شهادات الإشغال في المستوطنات غير الرسمية. ومكّنت اللائحة الجديدة المرأة من الحصول على حقوق الملكية وحسّنت أمن الحيازة للملايين من سكان المدن، لا سيما في المستوطنات غير الرسمية؛

(ب) التخطيط الحضري الاستراتيجي: قُدمت المساعدة للمجتمعات الحضرية في العمل جنباً إلى جنب لوضع 14 خطة عمل استراتيجية على مستوى المدن و22 خطة عمل استراتيجية على مستوى المقاطعات منحت الأولوية لمشاريع البنية التحتية المحلية من أجل تحسين تقديم الخدمات الأساسية. وتضمنت خطط العمل الاستراتيجية الخمسية خطط استثمار رأسمالية لتوجيه البلديات فيما يخص استثمارات البنية التحتية الحيوية. وحسّنت هذه الخطط قدرة المجتمعات الحضرية على الوصول إلى الخدمات الأساسية؛

(ج) تحسين التمويل البلدي: قُدمت المساعدة للسلطات البلدية في زيادة الإيرادات من تراخيص الأعمال التجارية و*safayi* (رسوم الخدمة البلدية) عن طريق تحسين الفواتير الضريبية، وأساليب التحصيل والإنفاذ، بما في ذلك اعتماد توصيات السياسة لأنظمة تحصيل الإيرادات الفعالة والتخطيط والميزنة بشكل تشاركي في الدورة المالية البلدية. كما دُعمت السلطات البلدية في زيادة عدد الأسر التي تدفع رسوم الخدمة البلدية *safayi* بنسبة 86 في المائة وفي زيادة عائدات رسوم الخدمة البلدية *safayi* بنسبة تصل إلى 413 في المائة.

2- برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان

16- أدى برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان، الذي نُفذ في الفترة بين عامي 2016 و2021، إلى تحسين شرعية الحكومة والثقة بين المواطنين والدولة، وخاصة الشرطة والسلطات البلدية، لجعل المدن أكثر سلامة وأمناً. واستفاد هذا البرنامج من التحسينات التي أجراها برنامج بناء السلام الحضري في أفغانستان في مجالات السلامة والأمن والمساءلة والشفافية، والذي كان بمثابة المرحلة الأولى من البرنامج. وبعد ذلك، عزز برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان تطوير السياسات القائمة على الطلب وآليات الحوكمة التشاركية، مما جعل المجتمعات الحضرية أعضاء نشطاء في نظم الحوكمة والنظم الاجتماعية. وحقق البرنامج ثلاثة حصائل رئيسية:

(أ) على المستوى المجتمعي، دعم البرنامج زيادة مشاركة المجتمعات، ولا سيما النساء والشباب والمشردين داخلياً والعائدين، في حوكمة البلديات وخدمات السلامة الحضرية، وذلك من خلال الأخذ بنهج وثقافة تصاعديين. وأُدخلت وظائف الأمن والسلامة في مجالس التنمية المجتمعية القائمة، وهو ما ساعد على إضفاء الشرعية عليها لتصبح بمثابة آليات تنمية رسمية على مستوى القاعدة الشعبية الحضرية. واشتراط ضم ممثلة واحدة وممثل واحد على الأقل للمشردين داخلياً جعل مجالس التنمية المجتمعية وسيلة عملية للمجموعات الضعيفة لكي تشارك في صنع القرار؛

(ب) على مستوى البلديات، عزز كل من برنامج بناء السلام الحضري وبرنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان تقديم الخدمات حسب الطلب وكذلك فرص مشاركة المواطنين في عمليات التخطيط والإدارة على مستوى البلديات. ودعم البرنامجان انخراط السلطات المحلية مع المواطنين لتعزيز فهم أولوياتهم وإدراجها في نظم ومشاريع الإدارة الحضرية. وعزز برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان أيضاً الروابط بين الشعب ورؤساء البلديات والبلديات من خلال تحديث وظائف المجالس الاستشارية في البلديات من أجل تحسين مساءلتها باعتبارها ممثلة للشعب؛

(ج) على المستوى الوطني، دعَم برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان وضع إطار وطني معزز لإدارة البلديات المسؤولة في مجال السلامة والأمن. ودعَم البرنامج وزارة الداخلية في تحسين تنسيق أعمال الشرطة المجتمعية وشمل تدريب موظفي وزارة شؤون المرأة الجديدة على السلامة والأمن الحضريين. وشمل أيضاً التدقيق الأول للأماكن العامة في كابول، لاستخدامه في صون الأماكن العامة وحمياتها، والدعوة إلى تكافؤ فرص الوصول إلى الأماكن العامة، وتوجيه صيانة البنية التحتية العامة.

17- وفي عام 2019، أصدر موئل الأمم المتحدة تكليفاً بجمع أدلة تجريبية عن نتائج تنفيذ العملية الشعبية في آسيا والمحيط الهادئ. وتضمنت الدراسة سبع مقابلات متعمقة مع أعضاء رئيسيين في فرقتي برنامج المدينة للجميع وبرنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان لموئل الأمم المتحدة وثلاث مناقشات جماعية مركزة مع المستفيدين من البرنامج. وقدمت نتائج الدراسة الرئيسية المجمعة لميانمار وأفغانستان الأدلة التالية:

(أ) أهمية العملية الشعبية. أقر خمسة وتسعون في المائة من المجيبين بأن تنفيذ برنامجي العملية الشعبية ساهم في تمكين الشعب، ويرى 95 في المائة أن الشعب جزء من عملية صنع القرار. ولم يشعر سوى 5 في المائة أنه بالرغم من إشراك الشعب في عملية المناقشة، تبقى السلطات هي الوحيدة المنوطة باتخاذ القرارات. وأيدت الرؤى النوعية الرأي الذي يفيد بأن برامج المستوطنات البشرية التي تطبق العملية الشعبية كانت مهمة للغاية؛

(ب) كفاءة العملية الشعبية. أفاد خمسة وستون في المائة من المجيبين أن مجالس التنمية المجتمعية كانت تتسم بالكفاءة في تحقيق النتائج أكثر من منظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية التقليدية. وبالإضافة إلى ذلك، يرى 60 في المائة أن الكفاءة مرتبطة بشكل إيجابي بمشاركة منظمات المجتمع المدني أو المنظمات غير الحكومية. ويرى أربعون في المائة من المجيبين أن الدعم الحكومي لمجالس التنمية المجتمعية قد أدى إلى زيادة الكفاءة في برنامجي العملية الشعبية، ويرى 30 في المائة أن البرامج التي لا تشمل مجالس التنمية المجتمعية من المرجح أن تكون أقل كفاءة. ووُجد أن الرؤى النوعية يرتبط بعضها ببعض بشكل إيجابي، وهو ما يؤيد الرأي القائل بأن مفاهيم التعبئة المجتمعية قد ترسخت في تصميم برنامجي العملية الشعبية. وأدى برنامجا العملية الشعبية الجاري تنفيذهما في أفغانستان إلى إضفاء الطابع المؤسسي على مجالس التنمية المجتمعية وجمعيات غوزار في نظام الحوكمة المحلي؛

(ج) فعالية العملية الشعبية. صنّف خمسة وسبعون في المائة من المجيبين فعالية برامج التعاقد المجتمعي على أنها جيدة جيداً من حيث توليد سبل العيش، بينما خلص نفس التقرير إلى أن 40 في المائة شعروا بأن توليد الإيرادات متأخر عن الأهداف بالرغم من تحقيق مستوى جيد من الفعالية. وكانت النتائج النوعية، بشأن استخدام التعاقد المجتمعي باعتباره ركناً أساسياً في العملية الشعبية لجعل برامج المستوطنات البشرية أكثر فعالية، مزيجاً مثيراً للاهتمام. ففي أفغانستان، بالرغم من توسيع نطاق فرص العمل لتشمل النساء، لم تستمر هذه الوظائف إلا بشرط توافر التمويل في إطار برنامج المدينة للجميع. وقدم برنامج السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان عدداً قليلاً من فرص العمل، إلى جانب مِنح إجمالية تُدار من خلال التعاقد المجتمعي، ويُخصص معظمها لقطاعات ذات إمكانات ضعيفة نسبياً فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية المباشرة؛

(د) الأثر الاجتماعي والاقتصادي للعملية الشعبية. رأى خمسة وتسعون بالمائة من المجيبين أن البرنامجين حسّنا الظروف المعيشية وأوجدا فرصاً لكسب الرزق، بينما أكد 30 في المائة أن مشاكل الظروف المعيشية في المستوطنات لم تُحل إلا جزئياً. وقال خمسة في المائة إنه بالرغم من أن البرنامجين حققا أهداف التسوية المؤقتة، فهما لم يتمكنا من تحقيق التعافي على المدى الطويل. فمثلاً، كشفت الرؤى النوعية عن الأثر الاجتماعي والاقتصادي أن البرنامجين أدا إلى تحسين ظروف المعيشة بفضل تنظيف وتحسين الأحياء والطرق والشوارع وأضواء الشوارع والأرصفة والسلالم والمتنزهات والعيادات وأنظمة التصريف والصرف الصحي وزراعة الأشجار؛

(هـ) استدامة العملية الشعبية. صنّف خمسة وثمانون في المائة من المجيبين برنامجي العملية الشعبية على أنهما حققا الملكية والمشاركة والاستيعاب والرعاية فيما بعد تقديم الخدمات وألهما المجتمعات الأخرى. وأفاد خمسة وعشرون في المائة عن تحقيق جزء من الاستدامة للبرنامجين اللذين استمرّا في تلقي دعم الجهات المانحة وأصحاب المصلحة. وبالنسبة لبرنامجي السلامة والأمن الحضريين في أفغانستان والمدينة للجميع، اعتُبر إضفاء الطابع المؤسسي على مجالس التنمية المجتمعية كجزء من نظام الحكومة المحلية النجاح الأكبر من حيث الاستدامة. ومع ذلك، تدهورت مرافق تقديم الخدمات والاستيعاب والرعاية فيما بعد تقديم الخدمات للبرنامج بشكل ملحوظ. وعزا بعض المشاركين هذا الاتجاه إلى نقص الموارد المتاحة للحكومة الأفغانية؛ ومع ذلك، كانت جوانب البرنامجين الخاصة بتوليد سبل العيش، بما في ذلك تنمية المشاريع الاجتماعية، محدودة مما قوّض تحقيق الاستدامة الطويلة الأمد؛

(و) القيمة مقابل المال وعائد الاستثمار البشري للعملية الشعبية. وافق المجيبون ومديرو البرامج ومجالس التنمية المجتمعية وأعضاء جمعيات غوزار على أن العملية الشعبية قدمت قيمة محسّنة بشكل كبير للمال وعائداً على الاستثمار البشري. وقيل إن هذه التصورات تستند إلى التعلم التجريبي الخاص بكل مجيب وعلى الأدلة التي شوهدت أثناء عمليات المراجعة الاجتماعية وتقارير التقييم والتحليلات المقارنة الداخلية. ونظراً لأن المجتمعات شاركت في ترتيب الاحتياجات حسب الأولوية وفي تنفيذ المشروع ورأت النتائج – مثل تحسين حيازة الأراضي وتنظيف البيئة المحيطة – بشكل مباشر، سعد المواطنون بالمساهمة في الضرائب والرسوم وتقديم المساهمات العينية؛

(ز) المرونة المجتمعية للعملية الشعبية. رأى ثمانون في المائة من المجيبين أن الهياكل المجتمعية لم تُؤسس بشكل جيد وأن الشعب مستعد جزئياً للكوارث المستقبلية، وذكر 15 في المائة أن الهياكل المجتمعية مؤسسة بشكل جيدة وأن الشعب مستعد جيداً لمواجهة الكوارث. وفي أفغانستان، بالرغم من تركيز كلا البرنامجين على المرونة المجتمعية، جرى إضفاء الطابع المؤسسي لمجالس التنمية المجتمعية وجمعيات غوزار في هياكل الحوكمة المحلية، ولم تُرسخ بروتوكولات الحد من مخاطر الكوارث إلا جزئياً، بسبب حالة النزاع المتقلبة وهشاشة التماسك المجتمعي.

دال- سبل المضي قدماً

18- تعاني أفغانستان من أزمة إنسانية متفاقمة، تؤثر على 18.5 مليون من أصل 40 مليون أفغاني، يعيش 25.4 في المائة منهم في مناطق حضرية. وفي قلب الأزمة الحالية، يحتاج 3.5 مليون مشرد أفغاني إلى حلول تسوية فورية. وللاستجابة بفعالية للتحديات الإنسانية المتعددة الأبعاد والتحديات الإنمائية الطارئة في أفغانستان، يكثف موئل الأمم المتحدة تدخلاته في العملية الشعبية من خلال استخدام خارطة طريق للقدرة على الصمود. وتدعم خارطة الطريق هذه العمل الإنساني الحاسم، وتعزز التماسك الاجتماعي والأمن البشري، وتعجّل التعافي الاجتماعي والاقتصادي. وتُنشر التدخلات الرامية إلى دعم الإنجازات في هذه المجالات الاستراتيجية الثلاثة من خلال شبكة جيدة الموقع تضم مجالس التنمية المجتمعية المُنتخبة محلياً عبر 13 مقاطعة رئيسية. وتحظى مجالس التنمية المجتمعية بسجل حافل في تقديم برامج التنمية الحضرية والريفية الواسعة النطاق التي تقودها المجتمعات في أفغانستان، في إطار برنامج التضامن الوطني والبرنامج الوطني ذي الأولوية المعني بميثاق المواطنين، إذ تبلغ قيمتها مجتمعة 2.5 مليار دولار أمريكي. وتُقدم أيضاً معايير صارمة لرصد وتقييم نظام الضمانات البيئية والاجتماعية، وعمليات المراجعة الاجتماعية في جميع العقود المجتمعية.

19- ومن خلال التفاعل بين الأنشطة المعيارية والأنشطة التنفيذية، يعمل موئل الأمم المتحدة على زيادة تقديم الخدمات الأساسية، وتحسين البنى الأساسية، والتماسك الاجتماعي، والسلامة والأمن، وسبل العيش للمجتمعات الأفغانية المشردة. والتعاون جار بالفعل مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وكيانات الأمم المتحدة الأخرى لتكثيف الجهود المتضافرة للعمل المشترك المعني بالمسائل الإنسانية ومسائل التعافي. ويضطلع موئل الأمم المتحدة أيضاً بعمل مشترك مع إطار الأمم المتحدة للمشاركة خلال المرحلة الانتقالية والصندوق الاستئماني الخاص لأفغانستان.

ثالثاً- الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية

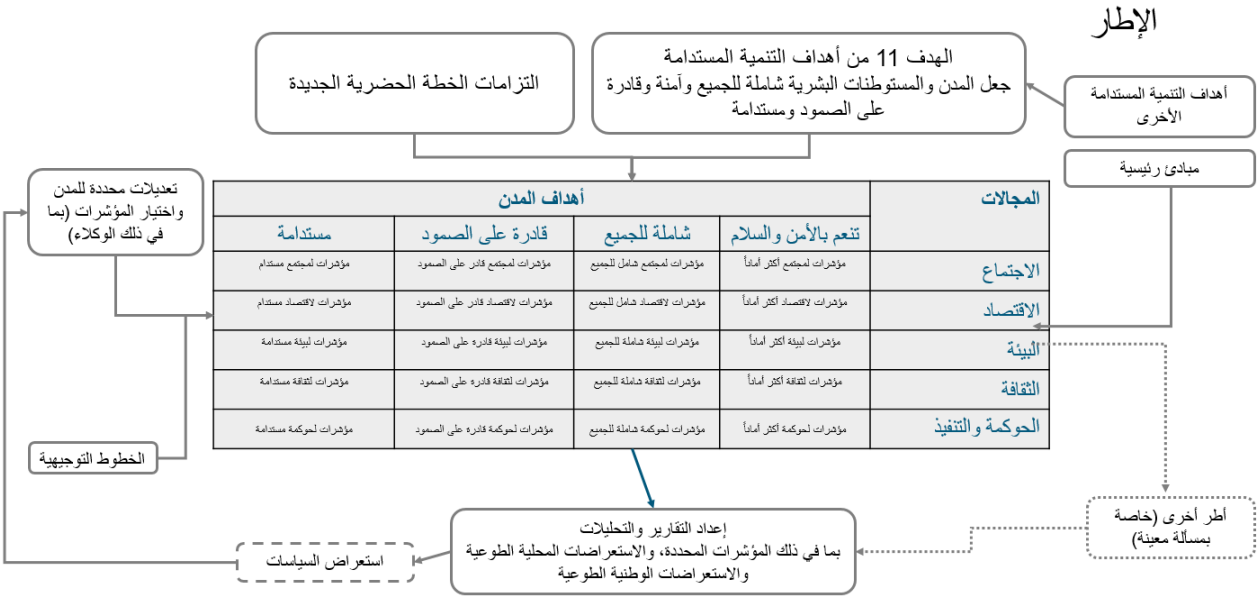
20- رحبت اللجنة الإحصائية، في دورتها الخمسين المعقودة في نيويورك في الفترة من 5 إلى 8 آذار/مارس 2019، بمذكرة الأمين العام بشأن تقرير موئل الأمم المتحدة عن إحصاءات المستوطنات البشرية (E/CN.3/2019/18)، التي لخصت التقدم المحرز في الرصد العالمي للأبعاد الحضرية لأهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة، بما في ذلك مختلف أنشطة تنمية القدرات والمنهجيات التي بدأت لتيسر جمع إحصاءات المستوطنات البشرية بكفاءة. ومنذ عام 2019، أُنجز المزيد من العمل بشأن وضع إحصاءات المستوطنات البشرية وما يرتبط بها من أنشطة التعاون التقني وبناء القدرات. واتُخذت إجراءات مختلفة لتنفيذ التوصيات الرئيسية الواردة في تقرير الدورة الخمسين، بما في ذلك إنشاء نظام إبلاغ تزايدي وشمولي يعزز آلية التنسيق على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن الرصد والإبلاغ، وبدء تطبيق تعريف منسق للمدن والمناطق الريفية، وإنشاء فريق خبراء للعمل على تصنيف الأحياء الفقيرة وغير الفقيرة ووضع إطار عالمي منسق لرصد المسائل الحضرية.

21- وكجزء من النهج المنسق للإبلاغ عن التقدم المحرز في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وغيرها من جداول الأعمال المحلية والوطنية والإقليمية والعالمية، قاد موئل الأمم المتحدة عملية وضع إطار عالمي لرصد المسائل الحضرية. والإطار الجديد هو نتاج التعاون بين مختلف كيانات الأمم المتحدة، ولجان الأمم المتحدة الإقليمية، وممثلي المدن وأكثر من 25 شريكاً من المؤسسات التي تتعامل مع المؤشرات الحضرية في القطاع الخاص والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية. ووجهت اجتماعات فريق الخبراء والمناقشات الثنائية عملية وضع الإطار، بما في ذلك مبادئ الإطار المنسقة ومعايير اختيار المؤشرات. وقُدم الإطار إلى اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة في دورتها الثالثة والخمسين، التي ستُعقد في نيويورك في الفترة من 1 إلى 4 آذار/مارس 2022، لاعتماده بصفة نهائية.

22- ويغطي الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية خمسة مجالات رئيسية للتنمية الحضرية (المجتمع، والاقتصاد، والبيئة، والثقافة، والحوكمة والتنفيذ)، بالإضافة إلى أربعة أهداف محلية للمدن (تنعم بالأمن/السلام، وشمولية، وقادرة على الصمود، ومستدامة)، مما يمكّن من اتباع نهج موحد للإبلاغ عن التنمية الحضرية المستدامة على جميع المستويات. ويُستخلص هذا الإطار عمداً من أدوات التتبع الراسخة لتقليل الازدواجية مع جهود إنتاج البيانات المحلية والوطنية. والإطار عبارة عن عملية ومجموعة من التدابير ستستطيع أي مدينة أو حكومة محلية استخدامها لتقدير أو تصنيف أو ترتيب التقدم المحرز في تحويل نسيجها الحضري إلى نسق أكثر استدامة. وتوفر المؤشرات المنتقاة معدل تغيير أو حالة عابرة، حتى يتسنى للمدينة رصد التقدم المحرز ومدى المواءمة مع مقاصد أهداف التنمية المستدامة، والتزامات الخطة الحضرية الجديدة أو غير ذلك من الأهداف المحلية الأخرى.

الشكل 2

هيكل الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية



23- ويشتمل الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية على أدوات وآليات لرصد مؤشرات الهدف 11 وغيره من مؤشرات أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة بالمسائل الحضرية. وتتماشى هذه الأدوات والآليات مع التوجيهات الوطنية والدولية بشأن استراتيجيات رصد المسائل الجنسانية، والعمر وحقوق الإنسان على جميع المستويات. وعلى وجه التحديد، دُمجت أدوات مثل العيّنة الوطنية لمنهجية المدن بشكل جيد في الإطار، وهو ما مكّن من قياس وتقييم الأداء الحضري بطريقة تمثيلية للغاية. ولم ينفك موئل الأمم المتحدة أيضاً عن العمل مع مؤشر ازدهار المدن، الذي ترقّى الآن إلى الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية، لرصد أداء المدينة على الصعيد العالمي بمجموعة أساسية من المؤشرات التي تتبع الشمولية – من قبيل التوازن بين الجنسين في الهياكل الداخلية وهياكل الحوكمة وعمليات صنع القرار – وإدماج منظور جنساني في جميع الإجراءات داخل الحكومات والوزارات الوطنية، وفي الحكومة المحلية.

24- ويُصمم الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية لتيسير تحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى المحلي. ومن خلال مجموعته الرئيسية للمؤشرات الحضرية، صُمم الإطار ليكون كفئاً، لتجنب أن يكون عبئاً على المدن؛ وفعالاً، لمساعدة المدن على تتبع التقدم الذي تحرزه في تحقيق أهداف التنمية المستدامة والوفاء بالتزاماتها بموجب الخطة الحضرية الجديدة وتوجيه العمل المحلي؛ ومنسقاً، لضمان أن تكون البيانات قابلة للمقارنة.

25- وقد جُرّب الإطار في عدد من المدن التي أعربت عن اهتمامها به، أما نتائج المخططات التجريبية فستستخدمها الفرق الوطنية التي يختص عملها في الإبلاغ عن الخطة الحضرية الجديدة، والحكومات المحلية المشاركة في الاستعراضات المحلية الطوعية، والمدن في البرنامج الرئيسي لمدن أهداف التنمية المستدامة الخاص بموئل الأمم المتحدة، والبلدان المهتمة بإجراء تحليل حضري لأغراض التقييمات القطرية المشتركة. ويمكن أيضاً استكمال النتائج بمجموعات إضافية من المؤشرات، مما يمكّن من إجراء تحليل موضوعي أعمق، ومؤشرات إدراك جغرافية مكانية ومحلية لفهم الاختلافات التي حدثت على مستوى المقاطعات الفرعية والمقاطعات في المدن. ومن شأن اعتماد هذه المنصة المعيارية والموحدة لرصد المؤشرات الحضرية والإبلاغ عنها أن يساعد البلدان على توفير الوقت والموارد المخصصة لرصد المسائل الحضرية. وعلاوة على ذلك، تجري رقمنة الإطار من خلال إقامة شراكة مع التحالف العالمي للرؤساء التنفيذيين في نظام لإدخال البيانات والفهرسة للسماح للمدن بقياس أدائها التنموي.

26- وينسق الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية الرصد الحضري من خلال نظام المؤشرات الخاص به، وهو ما يسفر عن وسيلة عالمية متفق عليها لتتبع أداء الخطة الحضرية الجديدة والبعد الحضري لخطة عام 2030. وعند اعتماده في آذار/مارس 2022، سيُغني عن حاجة المدن والبلدان إلى استخدام أطر حضرية مختلفة بنظم مؤشرات مختلفة، وهو ما يؤدي إلى شبه عدم قابلية الظروف والاتجاهات في جميع أنحاء العالم للمقارنة، وما يترتب على ذلك من تعدد تصورات التنمية الحضرية المستدامة. وسيساعد الإطار أيضاً على تقليل العبء على المدن من حيث إنتاج البيانات واستخدامها، إذ أنه يقترح مجموعة مشتركة من المؤشرات بما يتماشى مع الخطة الحضرية الجديدة وأهداف التنمية المستدامة.

27- وسيعمل الإطار أيضاً كأداة رصد للبرنامج الرئيسي لمدن أهداف التنمية المستدامة الخاص بموئل الأمم المتحدة، وستسترشد به الاستعراضات المحلية الطوعية مع دعم تجميع البيانات الحضرية للتقييمات القطرية المشتركة التي تجريها الفرق القطرية للأمم المتحدة. وعلى المدى الطويل، من المتوقع أن يعمل الإطار كأساس لوضع مؤشر للتنمية الحضرية/تنمية المدن يساعد المدن على قياس مستوى استدامتها في مختلف المجالات أو الأبعاد المواضيعية واستدامتها الشاملة، مما يوفر في النهاية طريقة لمقارنة مستويات التنمية الحضرية في البلدان والمناطق، ويلفت الانتباه إلى المجالات والقضايا التي تشتد فيها الحاجة إلى بذل جهود إضافية.

رابعاً- عمل موئل الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ

ألف- معلومات أساسية

28- للتعجيل بتنفيذ البرنامج الفرعي 3 من الخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للفترة 2020-2023 بشأن تعزيز العمل المناخي وتحسين البيئة الحضرية، ولتصميم نهج على نطاق الكيان تجاه مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) لعام 2021 وشهر تشرين الأول/أكتوبر الحضري والدورة السابعة والعشرين القادمة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، أنشأ موئل الأمم المتحدة فرقة عمل معنية بالعمل المناخي للمدن تركز على المواضيع الخمسة التالية، بما يتماشى مع أهداف الدورة السادسة والعشرين ودعماً لرسالة الأمين العام بشأن تغير المناخ:

(أ) دعم المدن في دخول مسارات انبعاثات الكربون الصفرية الصافية بحلول عام 2050 لتجنب تغير مناخ كارثي؛

(ب) دعم المدن في قيادة التكيف مع تغير المناخ لحماية الأشخاص وسبل العيش والأصول، في ظل استمرار درجات الحرارة العالمية في الارتفاع؛

(ج) دعم الحكومات الوطنية في تيسير الإجراءات المناخية الحضرية لتحقيق الأهداف المناخية الوطنية؛

(د) المساعدة على تيسير توفير التمويل المناخي للمدن. فبدون زيادة التمويل المناخي بشكل كبير – لدعم التكيف على وجه الخصوص – لا يمكن تحقيق التحول المطلوب. وتوفر جهود التعافي من جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) فرصة للاستثمار في مستقبل قادر على الصمود وذي انبعاثات صفرية صافية؛

(هـ) دعم المدن في كفالة عدالة خطط الانتقال إلى مستقبل قادر على الصمود وذي انبعاثات صفرية صافية، وألا يتخلف أحد عن الكرب، وألا تقوّض الاضطرابات الاجتماعية العمل المناخي.

باء- العمل المناخي في عام 2021

1- تسريع العمل المناخي الحضري

29- اشتمل عمل موئل الأمم المتحدة في عام 2021 بشأن العمل المناخي للمدن على التعبئة الداخلية لتوسيع وتكثيف العمل المعياري والعمل التنفيذي على حد سواء. ويوجد الآن حوالي 50 مشروعاً للتعاون التقني في إطار البرنامج الفرعي 3، وتجتمع أفرقة هذه المشاريع بانتظام مع القيادات المعيارية في المقر في مجتمع الممارسين على نطاق الوكالة بأسرها بشأن تغير المناخ.

30- وللدعوة إلى العمل المناخي، عُقد 27 مجمعاً للمفكرين الحضريين بشأن العمل المناخي خلال هذا العام. وخلال شهر تشرين الأول/أكتوبر الحضري 2021، أُبلغ موئل الأمم المتحدة بتنظيم 520 حدثاً إلكترونياً ومختلطاً وشخصياً من جميع أنحاء العالم. وبدأ هذا الشهر باليوم العالمي للموئل حول موضوع ''تسريع العمل الحضري من أجل مستقبل خال من الكربون''. وتضمن الاحتفال العالمي في ياوندي احتفالاً رفيع المستوى وأربع أحداث مواضيعية للمائدة المستديرة بنسق مختلط استقطب أكثر من 1200 مشارك. واختتم شهر تشرين الأول/أكتوبر الحضري بالاحتفال باليوم العالمي للمدن في 31 تشرين الأول/أكتوبر حول موضوع ''تكييف المدن من أجل القدرة على الصمود في وجه المناخ''. وأُقيم الاحتفال العالمي، الذي حضره 1500 شخص تقريباً، في الأقصر في مصر، إذ قاد رئيس الوزراء المصري الجزء الرفيع المستوى. ونُظمت أيضاً أحداث اليوم العالمي للمدن في غلاسكو، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، في افتتاح الدورة السادسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وفي معرض إكسبو 2020 في دبي، الإمارات العربية المتحدة.

2- مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) لعام 2021

31- شارك موئل الأمم المتحدة والعهد العالمي لرؤساء البلديات من أجل المناخ والطاقة في استضافة مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities)، تحت موضوع ''شراكات العمل والابتكار تقود المدن الشاملة للجميع، والقادرة على الصمود، والمحايدة مناخياً''، وشاركت في رعايته الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ.

32- واعتماداً على المؤتمر الأول للمدن وعلوم تغير المناخ، المعقود في إدمونتون، كندا في الفترة من 5 إلى 7 آذار/مارس 2018 وخطة البحث والعمل العالمية بشأن المدن وعلوم تغير المناخ التي نتجت عن هذا المؤتمر، ركز مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) لعام 2021 على العلاقة بين العلم والممارسة والابتكار باعتبارها عناصر بالغة الأهمية لتحقيق العمل المناخي الطموح في المدن في جميع أنحاء العالم. وجمعت اللجنة التوجيهية للعلم والابتكار ولجنة تنظيم شبكة الشركاء مجموعة واسعة من كيانات الأمم المتحدة وشبكات المدن ومراكز الفِكر والشبكات المجتمعية والخبراء الأكاديميين والممارسين ذوي المعرفة بتغير المناخ والمدن لوضع إطار لخطة البحث والعمل العالمية المنقحة استرشد به هيكل المؤتمر.

33- وحضر هذا المؤتمر 6901 مشارك مسجل من 159 بلداً، و886 متحدثاً، وتضمن 191 جلسة (متاحة على الإنترنت) وأكثر من 20000 زيارة موقعية. وتراوحت أعمار تسعة وثلاثين في المائة من المسجلين بين 31 و45 عاماً، بينما كان 37 في المائة ممثلين شباب (تتراوح أعمارهم بين 18 و30 عاماً). وكان أربعة خمسون في المائة من المسجلين من الإناث و44 في المائة من الذكور.

34- ونتائج المؤتمر سيسترشد بها العمل المناخي والبحث والابتكار على مستوى المدن، كما أنها ستساعد على سد فجوة التنفيذ.

3- الدورة السادسة والعشرون لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

35- كان لمشاركة موئل الأمم المتحدة في الدورة السادسة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ غايتان رئيسيتان:

(أ) نشر المعارف والممارسات الجيدة التي تعكس نطاق عمل البرنامج بشأن التخفيف من آثار تغير المناخ، والكفاءة في استخدام الموارد، وحماية الأصول الإيكولوجية والتكيف؛

(ب) المشاركة مع الحكومات الوطنية والسلطات البلدية وغيرها من أصحاب المصلحة الحكوميين الحضريين والمحليين.

36- وفيما يتعلق بالغاية الأولى، شارك موئل الأمم المتحدة في مجالات التخطيط والتنقل والإسكان والمياه والصرف الصحي والحد من مخاطر الكوارث والتمويل المناخي والابتكار الحضري وقدرة فقراء المناطق الحضرية

على الصمود في وجه المناخ ومشاركة التحديثات المستخلصة من مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) لعام 2021 وتقديم نتائج تحليل المحتوى الحضري لآخر المساهمات المحددة وطنياً. وتضمنت الإجراءات المتعلقة بالغاية الثانية تقديم الخدمات الاستشارية التقنية والسياساتية للدول الأعضاء لدعم الإدماج الشامل للقضايا الحضرية وتعزيز المناقشات بشأن اليوم المحدد له موضوع المدن والأقاليم والبيئة المبنية.

37- وبالرغم من الحجم المحدود لوفد موئل الأمم المتحدة، فإن الطابع المختلط للمؤتمر مكّن ممثليه من قيادة أو المشاركة في قيادة 9 مناسبات والتحدث في 21 مناسبة أخرى. وشاركت المديرة التنفيذية كمتحدثة أو ألقت بيانات افتتاحية في 10 مناسبات من هذه المناسبات الثلاثين، بينما برز وجودها في اجتماعات جناح الحوكمة المتعددة المستويات التي شارك فيها ما يقرب من 200 رئيس من رؤساء البلديات ومسؤولي المدينة في قاعات مجلس غلاسكو، برعاية مشتركة من موئل الأمم المتحدة، واجتماع الأمين العام مع رؤساء البلديات وشبكات المدن.

جيم- خارطة طريق نحو الدورة السابعة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

38- لتحقيق أهداف اتفاق باريس، يجب أن تضطلع المدن، التي ترتبط بنحو ثلاثة أرباع انبعاثات الكربون العالمية وتأوي بعض الأشخاص والأصول الأكثر ضعفاً، بدور أقوى. وثمة العديد من الفرص في عام 2022 وما بعده لكي ينهض موئل الأمم المتحدة بالعمل المناخي المحلي:

(أ) للنهوض بخطة البحث والابتكار والعمل، سيقوم موئل الأمم المتحدة بما يلي:

'1' نشر خطة البحث والعمل العالمية المُحدثة بشأن المدن وعلوم تغير المناخ، بالشراكة مع العهد العالمي لرؤساء البلديات من أجل المناخ والطاقة وشركائه؛

'2' دعم تبادل المعارف على الصعيد العالمي، والبحث والابتكار بشأن العمل المناخي المحلي وتعزيز إضفاء الطابع المؤسسي على مؤتمر الابتكار من أجل المدن (Innovate4Cities) والشراكات ذات الصلة؛

'3' تعزيز الإطار المعياري لموئل الأمم المتحدة وأدواته لإرشاد الدول الأعضاء في التصدي لتغير المناخ؛

'4' توسيع نطاق تطوير البرامج دعماً للعمل المناخي، مع التركيز على الفجوات الإقليمية والعالمية على النحو المحدد في خطة البحث والعمل العالمية المُحدثة، مثل عدم الرسمية والبنى التحتية الزرقاء والخضراء والتخطيط والتصميم الحضريين. وسيحقق موئل الأمم المتحدة هذا البند في البلدان والأقاليم الفرعية ذات الأولوية الأكثر تأثراً بتغير المناخ وبالتعاون مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى؛

(ب) لدعم السياسات والإجراءات العالمية المتعلقة بتغير المناخ في المناطق الحضرية، سيقوم موئل الأمم المتحدة بما يلي:

'1' العمل مع الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ ومجموعة واسعة من أصحاب المصلحة الحضريين من أجل استكمال التقرير الخاصة للهيئة بشأن المدن وتغير المناخ، المقرر تقديمه لدورة التقييم السابعة للهيئة؛

'2' نشر معلومات محدثة عن العمل المناخي الحضري على الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الحضريين دعماً للاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن استعراض تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة؛

’3‘ ضمان محتوى قوي للعمل المناخي الحضري والتحاق المشاركين بالدورة الحادية عشرة للمنتدى الحضري العالمي، المقرر عقده في كاتوفيتشي، بولندا في الفترة من 26 إلى 30 حزيران/يونيه 2022؛

’4‘ دعم الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الحضريين في أعمالهم التحضيرية للدورة السابعة والعشرين من خلال:

أ- تعزيز المحتوى الحضري والمحلي للمساهمات المحددة وطنياً، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛

ب- دعم جناح العمل المناخي الحضري والمتعدد المستويات في المؤتمر؛

ج- دعم الأحداث الرفيعة المستوى المعيّنة أثناء يوم المدن والأقاليم والبيئة المبنية؛

د- مواصلة استكشاف عقد اجتماع وزاري حضري قبل أو أثناء الدورة السابعة والعشرين، إلى جانب رئاسته.

خامساً- الخاتمة

39- تسلط الأنشطة المعيارية والأنشطة التنفيذية المبينة في هذا التقرير الضوء على تنوع الخبرات الحضرية لموئل الأمم المتحدة وقابليتها للتطبيق من حيث النجاحات التي تحققت في سياقات أزمات محددة وعالية المتطلبات – كما هو الحال في أفغانستان – وفي مواجهة التحديات الإنمائية العالمية، من قبيل العمل في مواجهة تغير المناخ في المدن. ويسهم هذا العمل في تنفيذ البرنامجين الفرعيين 3 و4 من الخطة الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة للفترة 2020-2023.

40- ويسلط العمل المعياري بشأن المؤشرات الحضرية – الإطار العالمي لرصد المسائل الحضرية – الضوء على الخبرة البالغة الأهمية التي يوفرها موئل الأمم المتحدة لخطط التنمية العالمية ولشركائه في تتبع التقدم المحرز في تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة وخطة عام 2030 على المستوى المحلي. ووُضع العمل المُنفذ على الصعيد المحلي في صدارة خطط الجهود المكثفة الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة في عقد العمل والإنجاز من أجل التنمية المستدامة وفي تقرير الأمين العام المعنون *خطتنا المشتركة*.