

Distr.: General
9 December 2013
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الإحصائية

الدورة الخامسة والأربعون

٤-٧ آذار/مارس ٢٠١٤

البند ٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

بنود للعلم: إحصاءات المستوطنات البشرية

تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن إحصاءات المستوطنات البشرية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام، وفقاً لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٣٥/٢٠١٣، بأن
يحيل تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) عن إحصاءات
المستوطنات البشرية. ويقدم التقرير المنهجية التي وضعها موئل الأمم المتحدة والشركاء لقياس
ضمان الحيازة على نحو متسق في جميع البلدان والمناطق.
وُثِّعَت اللجنة الإحصائية إلى أن تحيط علماً بهذا التقرير.

تقرير برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن إحصاءات المستوطنات البشرية

أولاً - ضمان الحيازة في خطة التنمية

١ - لقد التزم زعماء العالم في عام ٢٠٠٠ في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، الذي
يشكل تكملة للمناقشات النظرية والتقنية بخصوص حيازة الأراضي، بتحسين حياة سكان

* E/CN.3/2014/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

060114 231213 13-60849 (A)



الأحياء الفقيرة عن طريق ضمان حيازة الأراضي. ويشكل ضمان حيازة الأراضي جزءاً من مؤشر الأحياء الفقيرة الذي يتضمن خمسة أبعاد هي: (أ) تحسين المياه؛ (ب) تحسين مرافق الصرف الصحي؛ (ج) توفير حيز معيشي ملائم؛ (د) توفير مساكن دائمة؛ (هـ) ضمان الحيازة. وقد شجع مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة في قراره ١٧/٢٣ المنبثق عن اجتماعه الثالث والعشرين المعقود في عام ٢٠١١، الحكومات وشركاء جدول أعمال الموئل على تعزيز ضمان الحيازة لجميع شرائح المجتمع عن طريق الاعتراف بتعدد نظم الحيازة واحترامها، وتحديد واعتماد أشكال وسيطة من ترتيبات الحيازة حسبما تقتضيه حالات معينة، واعتماد أشكال بديلة لإدارة الأراضي وسجلاتها، جنبا إلى جنب مع النظم المتعارف عليها لإدارة الأراضي، وتكثيف الجهود الرامية إلى ضمان الحيازة في حالات ما بعد انتهاء التراعات وما بعد الكوارث.

٢ - ويشكل ضمان الحيازة وسيلة فعالة لصون العلاقة بين السكان والأرض في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. وينطوي ضمان الحيازة للجميع، لا سيما عن طريق مجموعة الترتيبات والممارسات التي تتناولها هذه الوثيقة، على فوائد مختلفة منها تحقيق الاستقرار الاجتماعي والحد من الفقر وتحسين إدارة الأراضي وإقامة أسواق رائجة للأراضي في المدن. ولم تعد الحكومات والأوساط العلمية قادرة على رصد الأداء وتتبعه بصورة نشطة وبنفس السهولة على الرغم من توافق الآراء بشأن أهمية ضمان الحيازة.

٣ - ولم يتم قياس ضمان الحيازة على الصعيد العالمي على الرغم من أهميته، نظراً لعدم وجود بيانات قابلة للمقارنة عالمياً. غير أن موئل الأمم المتحدة وشركاءه أحرزوا تقدماً كبيراً في وضع منهجية متسقة عبر البلدان والمناطق لقياس ضمان الحيازة. ويجري الاضطلاع بدراسات في ٢٥ مدينة في أنحاء العالم عن طريق استقصاءات الأسر المعيشية من قبيل الدراسات الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية. ويُعتبر الشخص أو الأسرة المعنية متمتعين بضمان الحيازة عند وجود أدلة وثائقية يمكن استخدامها لإثبات الحالة فيما يتعلق بضمان الحيازة؛ أو عندما توجد حماية فعلية أو متصورة من الإخلاء القسري.

٤ - والهدف الرئيسي من التقرير هو عرض طريقة لقياس ضمان الحيازة ورصده، لا سيما في المناطق الحضرية، وذلك على ثلاثة مستويات هي: السكان والأرض والسياسات. وتتبع تقنية الرصد المقترحة نهجاً مفاهيمياً للحيازة، على عكس النهج التقليدي الذي يستند إلى مفهوم الثنائية، أي المالك مقابل المستأجر؛ والحيازة الرسمية مقابل الحيازة غير الرسمية للأرض؛ والحيازة الفعلية (غير المسجلة و/أو المدونة) مقابل الحقوق المسجلة. ويُقترح تصنيف نموذجي لضمان الحيازة ضمن سلسلة متدرجة، يمكن استخلاصه على المستويات الثلاثة.

ثانياً - رصد ضمان الحيازة: من الشائبة إلى سلسة متدرجة من أشكال الحيازة

٥ - سواء كانت نظم الحيازة توفر ضمانات لمستخدمي الأراضي أم لا، فإن ضمان الحيازة مفهوم نسبي يتغير عبر الزمان والمكان. فقد تطورت حيازة الأراضي على مدى القرون من نظام مجتمعي/جماعي إلى نظام للملكية الفردية ينطوي على متغيرات كثيرة ضمن كل نظام من النظم العامة. ومن البديهي أن أساليب رصد حيازة الأراضي في الماضي (إن وُجدت) كانت تحددها العقلية المجتمعية، وكانت تختلف عن النظم القائمة على الملكية الخاصة. وكان نظام ضمان الحيازة ثنائياً يميز بين الجهات الخاصة المألقة للأراضي و"بقية السكان". وكان الافتراض الرئيسي أن ملاك الأراضي يتمتعون على الأرجح بملكية أضمن من ملكية المستأجرين والسكان الآخرين. وقد شكلت عملية جمع البيانات بشأن "الملكية" في العصر الحديث انعكاساً منهجياً للتفكير الأيديولوجي السائد - الليبرالية والليبرالية الجديدة - الذي يؤكد أن المستوى العالي للملكية دليل على النجاح الاقتصادي والرخاء^(١).

٦ - وبحلول بداية الألفية الجديدة تم إرساء ثنائية ترتيبات الملكية الرسمية وغير الرسمية. حيث تتألف الملكية الرسمية من ترتيبات ملكية مطلقة/حيازة إيجارية يحمل أصحاب الأراضي في إطارها عقود استئجار رسمية؛ أما الملكية غير الرسمية فتشمل ترتيبات الحيازة الأخرى التي تكون أو تكاد تكون خارجة عن نطاق القانون. وكان الافتراض الرئيسي هو أن الملكية الرسمية للأرض أو الممتلكات لا تقضي على الفقر فحسب، بل تذلل العقبات أمام نجاح النظام الرأسمالي في البلدان الأقل نمواً^(٢).

٧ - وعلى الرغم من كون التمييز بين الحيازة الرسمية وغير الرسمية للأراضي يُعطي صورة أوضح لضمان الحيازة من نهج "الملكية مقابل الاستئجار"، فإن مشكلة صحة المفهوم لا تزال قائمة. وقد تبين في العالم النامي بصفة خاصة أن جميع أشكال الملكية الرسمية ليست مضمونة، وأن جميع أشكال الملكية غير الرسمية لا تفتقر إلى ضمانات. وتبين أن الخط الفاصل بين الملكية الرسمية وغير الرسمية أقل وضوحاً مما كان يُعتقد في السابق. فيمكن أن تتعرض ملكية السكان للأرض للخطر مثلاً إذا تغيرت السياسات أو الحكومات، على الرغم مما قد يُعطونه من ضمانات.

(١) Alan Gilbert, Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries (١)
(Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2033).

(٢) Hernando de Soto, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails (٢)
(Everywhere Else (New York, Basic Books, 2000).

ثالثاً - رصد ضمان الحيازة: السكان والأرض والسياسات

٨ - يتجلى ضمان الحيازة في ثلاثة مجالات هي: وحدة الملكية الفردية (الأسرة المعيشية أو مكان العمل)، والمستوطنة، والمدينة. ويمكن مطابقة هذه المجالات مع العناصر الثلاثة لضمان الملكية، وهي: السكان والأراضي والسياسات. ويتحقق ضمان حيازة الأراضي في حالة ما إذا:

- اعترف الآخرون (الجهات الحكومية أو غير الحكومية) بحق أغلبية وحدات الملكية الفردية في استخدام الأراضي باعتباره حقاً قانونياً أو مشروعاً؛
- كانت الأسر المعيشية واثقة من أن السلطات ستحميها (في مساكنها أو أماكن عملها) من عمليات الإخلاء القسري؛
- كانت الزوجات على ثقة من أن السلطات ستحميهم من الإخلاء القسري في حالة الترميل أو انفصال الزوجين؛
- كان الوضع القانوني للأرض في غالبية المجتمعات غير الرسمية يسمح بتطبيق حلول الحيازة الوسيطة؛
- كانت القوى المحركة القانونية والمؤسسية للمدينة مفتوحة أمام تعميم مراعاة أشكال الحيازة الوسيطة في إطار نظمها لإدارة الأراضي؛
- كانت الأحكام القانونية المضادة للإخلاء القسري متاحة وفعالة.

أشكال الوثائق وحقوق الحيازة

٩ - تعكس الوثائق الموجودة بحوزة الأفراد أو الأسر المعيشية بصورة مباشرة أو غير مباشرة علاقتهم بالأرض التي يعيشون عليها. وتصف هذه الوثائق سلسلة القرارات والإجراءات التي اتخذها في الماضي أصحاب الحق في قطعة الأرض المعنية. ويتمتع مستخدمو الأرض بالضمان إذا كانوا واثقين من عدم حرمانهم بصورة تعسفية من حقهم في استخدامها. ومن ضمن العوامل الهامة التي تعزز هذه الثقة التيقن من اعتراف الآخرين بهذه الحقوق. لكن من هم "الآخرون"؟ يمكن الاستنتاج من المؤلفات في هذا المجال أن تعبير "الآخرون"، يشمل فئتين رئيسيتين، على الرغم من عدم ذكر ذلك بشكل صريح في أي تعريف، وهما الجهات الحكومية وغير الحكومية. ولدى كل فئة شروطها الخاصة للاعتراف بحقوق السكان. والشرط العام الذي تتطلبه الفئتان هو وجود وثيقة ثبوتية.

عمليات الإخلاء

١٠ - أبرز انتهاك لحقوق الإسكان يواجهه فقراء المناطق الحضرية اليوم هو ممارسة الإخلاء دون الإجراءات القانونية الواجبة^(٣). ويُعرّف الإخلاء القسري أو غير القانوني في القانون الدولي بأنه إخراج الأفراد أو الأسر أو الجماعات كرها من بيوتهم و/أو أراضيهم بشكل دائم أو مؤقت، دون إتاحة سبل مناسبة للحماية القانونية أو غيرها من أشكال الحماية^(٤). ويشكل الإخلاء القسري من البيت أو مكان العمل أحد أخطر الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان. إذ تُحرم الأسر المطرودة، ليس فقط من بيوتها، بل وكذلك من أعمالها ومن الخدمات التي تتلقاها من المجتمع - مثل المدارس والعيادات الطبية. وهو ما يؤثر على بقاء أفراد الأسرة ونمائهم. والإخلاء من دون الإجراءات القانونية الواجبة أو الدعم القانوني مظهر من مظاهر الانعدام المطلق لضمان الحياة.

الخوف من الإخلاء

١١ - كثيرا ما يعيش سكان المستوطنات غير القانونية والمستوطنون في حالة من التوتر الدائم بسبب قلقهم من إمكانية إخلاتهم بصورة غير قانونية من قبل السلطات الحكومية أو ملاك المساكن أو مالك الأرض. وقد ينبع خوفهم إلى تقييم موضوعي لحالتهم، أي مدى امتثالهم للقانون وموقع المستوطنة والقوى المحركة الاجتماعية والسياسية، من بين أسباب أخرى كثيرة. وقد يتوصل السكان في حالات أخرى إلى استنتاجات شخصية محضة وفقا لما يسمعونهم من جيرانهم أو من الأخبار بخصوص عمليات إخلاء قد تمسهم أو لا تمسهم^(٥). ويظل السبب في هذه التصورات مجهولا إلى حد كبير. غير أن للخوف تأثيرا سلبيا واضحا على نوعية حياة الأسر لأنه يمنعها من الاندماج في حياة المدينة.

ألف - رصد ضمان الحياة على مستوى السكان - الاستقصاءات السكانية

١٢ - يسمح رصد ضمان الحياة على مستوى السكان لصانعي السياسات بتتبع أثر السياسات المتعلقة بالأراضي والأسواق والقوى المحركة الاجتماعية عن طريق استقاء البيانات

(٣) Nefise Bazoglu and other, Monitoring Security of Tenure in Cities: People, Land and Policies (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2011), Sect. 5.2.

(٤) التعليق العام رقم ٧ (١٩٩٧) للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في سكن لائق (المادة ١١، الفقرة ١ من العهد): عمليات الإخلاء القسري (انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٨، الملحق رقم ٢ (E/1998/22) المرفق الرابع).

(٥) Bazoglu and other, Monitoring Security of Tenure in Cities: People, Land and Policies (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2011), Sect. 5.2.2.

مباشرة من السكان أنفسهم. ويمكن قياس ضمان الحيازة على مستوى السكان باستخدام استقصاءات منفصلة للأسر المعيشية مثل الدراسات الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية، أو باستخدام دراسات استقصائية قائمة مثل الدراسة الاستقصائية الصحية الديمغرافية والاستقصاء العنقودي المتعدد المؤشرات. ويستند كلا نوعي الدراسات الاستقصائية إلى عينة تمثيلية تسمح بالتوصل إلى تقديرات كمية لضمان الحيازة. ويمكن أيضا إضافة الأسئلة المتعلقة بضمان الحيازة إلى تعدادات السكان والمساكن التي تتيح تقديرات كمية على نطاق المدينة أو على نطاق البلد. ومع ذلك فنظرا لعدم وجود دراسات استقصائية للأسر المعيشية تستند إلى عينات ممثلة للسكان، أو تعداد للسكان والمساكن، يمكن الحصول على قياسات نوعية للحيازة المضمونة باستخدام عينات صغيرة أو أساليب نوعية.

الدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية

١٣ - الدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية عبارة عن مسح بالعينات يتألف من ثلاثة أدوات هي: استبيانات تتعلق بالأسرة المعيشية والمرأة والمجتمع. وتستخدم في المدن التي يتراوح فيها حجم العينة ما بين ١ ٠٠٠ و ٤ ٠٠٠ أسرة معيشية تُختار وفقا لمبادئ أخذ العينات الاحتمالية، وهو ما يتطلب إعداد قوائم ورسم خريطة شاملة للمدينة. وبما أن بدء العمل بالاستقصاء يعود إلى احتياجات الرصد الناشئة عن جدول أعمال المؤهل وغير ذلك من مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية، فإن أسئلة الاستقصاء تتناول مجالات مواضيعية أخرى.

١٤ - ومن ضمن الأسئلة الأساسية للدراسة الاستقصائية ما يلي:

- (أ) هل تملك هذا المسكن أم تستأجره؟
- (ب) (إذا كنت مالكا) هل لديك إحدى الوثائق الواردة أدناه كدليل على حقك في هذا المسكن؟ (قائمة الوثائق مدرجة)؟
- (ج) هل تساعدك هذه الوثيقة على تحسين مسكنك؟
- (د) هل تساعدك (الوثيقة) على وراثة هذا المسكن أو بيعه؟
- (هـ) هل تمنحك حقوقا على الأراضي (كاملا أو بالاشتراك مع آخرين)؟
- (نعم/لا)
- (و) (إذا كان الرد بالإيجاب) هل تمنحك الحق في تعمير الأراضي؟
- (ز) هل تمنحك الحق في البيع/الميراث؟

- (ح) (إذا كنت مستأجرا) هل لديك عقد رسمي مع المالك؟
- (ط) هل لديك عقد عرفي مع المالك؟
- (ي) (إذا لم يكن الأمر كذلك) هل أجرة من الباطن المسكن الذي تعيش فيه؟
- (ك) هل سمعت بأي عمليات إخلاء قسري في المدينة؟ (نعم/لا)
- (ل) (إذا كان الرد بالإيجاب) هل تثق في أن السلطات ستدعمك إذا ما تعرضت للإخلاء القسري؟

إضافة عنصر ضمان الحيازة إلى استقصاءات الأسر المعيشية

١٥ - النطاق المواضيعي هو نفسه تقريبا في معظم استقصاءات الأسر المعيشية (ظروف البيت الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية والمادية). والجانب الذي يُغفل عادة هو ضمان حيازة الأراضي، وهو ما يستلزم إضافة عناصر تتعلق بضمان حيازة الأراضي إلى استبيان الأسرة المعيشية، وإضافة الاستبيان المتعلق بالمرأة من الدراسة إن أمكن. وقد سبق لموئل الأمم المتحدة أن جرب، باستخدام أسئلة منتقاة في الاستبيان، عناصر تتعلق بالمرأة في عدد من المدن منها أكرا وداكار وحماه (الجمهورية العربية السورية) وداكا ومومباي وكالكوتا (الهند) وساو باولو (البرازيل). ويوضح الجدول الوارد في الفرع ثالثا - دال أدناه أنواع المؤشرات التي يمكن استنباطها عند إضافة عنصر إلى مبادرة استقصاء قائمة.

أنواع الأسئلة المتعلقة بالوثائق المضافة إلى تعدادات السكان والمساكن

١٦ - تضم تعدادات السكان والمساكن بشكل عام سؤالا عن ملكية البيوت، من قبيل "هل تملك هذا المسكن أم تستأجره؟" وبالإضافة إلى هذا السؤال، يستحسن إضافة أسئلة عن أنواع الوثائق. غير أنه نظرا لتعقيد عملية التعداد يوصى بتنظيم حملة توعية فعالة وتوثيق المعلومات عن دراسات الحالات ذات الصلة ونشرها، كما هو الحال في حلب بالجمهورية العربية السورية، حيث أضيف عنصر مؤشرات حضرية إلى تعداد السكان لعام ٢٠٠٤.

استقصاءات العينات الصغيرة أو الأساليب النوعية

١٧ - يمكن لاستقصاءات العينات الصغيرة أو أساليب البحث النوعية أن تكون خيارا في غياب الأموال أو فرص الشراكة لإجراء استقصاءات وتعدادات سكانية واسعة النطاق. ويُعتبر هذا النهج ذا قيمة لأصحاب المصلحة المحليين وصناع القرار والمجتمع المدني والسكان بوصفه إسهاما في صياغة السياسات والتخطيط على صعيد المدينة وعلى المستوى الوطني.

ويمكن لنتائج استقصاءات العينات الصغيرة، إلى جانب الاستعراضات المكتيبة، أن تعطي فكرة عامة عن عدد الوحدات التي تحوز وثائق تعتبر مأمونة. ومن شأن حجم عينة تتراوح بين ٥٠٠ و ٧٠٠ أسرة أن يكفي لتكوين فكرة معقولة عن توزيع أنواع الأسر المعيشية بالنسبة للأراضي. وأسلوب تحديد العينة المناسبة لهذه العملية (النهج الهادف في أخذ العينات) أسلوب عملي وفعال من حيث التكلفة لأن اختيار المجموعات و/أو الأسر المعيشية لا يخضع بالضرورة لقواعد أخذ العينات الاحتمالية.

باء - رصد ضمان الحيازة على مستوى الأراضي: الاستقصاء المجتمعي

١٨ - أحد النهج المتكررة في الإطار المنهجي المقترح هو ضمان الحيازة المجتمعية، الذي يمكن عرضه على الخرائط وتقييمه وتحليله. ويوصي النهج بأن يشمل ضمان الحيازة على مستوى الأراضي/المستوطنات معلومات عن (أ) التاريخ القانوني للأراضي؛ (ب) الوضع الحالي للأراضي من حيث الولاية القضائية؛ (ج) البعد الجغرافي لحيازة الأراضي؛ (د) التوافق بين الخطط وأنماط الاستخدام الفعلي للأراضي.

١٩ - والمجال الرئيسي الآخر لرصد ضمان الحيازة هو الوضع المادي والقانوني للأراضي على مستوى المستوطنة. وعلى الرغم من كون مؤشرات الأسرة المعيشية تعكس تجربة فرادى الأسر فيما يتعلق بضمان الحيازة، إلا أنه لا يمكن قياس الدوافع القانونية للقرارات المتعلقة بالأراضي والتخطيط بواسطة الاستقصاءات أو التعدادات المتعلقة بالأسر المعيشية فقط، فالوضع القانوني والمادي للأراضي عنصر رئيسي في نظام الرصد الشامل. ويحتاج صناع القرار الذين يخططون لتقديم حلول وسطى للحيازة، موجهة للوحدات الفردية التي تستوطن الأراضي الحضرية بشكل عشوائي، إلى معلومات عن المستوطنات/الأراضي.

٢٠ - ويحتاج واضعو السياسات أو المخططون الذين يعقدون العزم على تحسين ظروف المستوطنات العشوائية إلى نوعين من المعلومات. أولهما يتعلق بنوع أصحاب المصلحة الذين يمكن أن يمارسوا بعض الحقوق على الأراضي (ملكية عامة أو جماعية أو خاصة). أما الثاني فيتعلق بالوضع القانوني للأراضي في إطار المخططات المكانية التي تحدد استخدام الأراضي. وتغطي معظم البرامج واسعة النطاق التي قَدِّمت حلولاً وسطى للحيازة (في الفلبين وتركيا مثلاً) المستوطنات العشوائية المقامة على أراضي عامة. وغالباً ما تخصص الخطط المستمدة من مثل هذه البرامج الأراضي للهياكل الأساسية أو لقطاع الخدمات الحضرية أو للحفاظ على الطبيعة. ويمكن إيجاد حلول بديلة ضمن هذه المساعي. والجانب الآخر الذي ينبغي أخذه في الاعتبار هو المجال المادي/الجيولوجي، فلا يمكن توفير حلول تدريجية بديلة لتسوية وضع

الأراضي للمستوطنات القائمة في المناطق الخطرة (الزاحفة على طرق النقل العام، أو المبنية في مناطق معرضة للانزلاقات والفيضانات مثلاً).

جيم - رصد ضمان الحيازة على مستوى السياسات: مؤشر الإطار المؤسسي والقانوني

٢١ - وضع موئل الأمم المتحدة مؤشر الإطار المؤسسي والقانوني ومؤشرين لتتبع التقدم المحرز في مجال سياسات المدينة/البلد^(٦). ومن ضمن المجالات المواضيعية التي شملها المؤشر (أ) عمليات الإحلاء؛ (ب) التدابير العلاجية والوقائية؛ (ج) إدارة الأراضي؛ (د) أسواق الأراضي. وقد استُبعد المجال المواضيعي الأخير بعد تجارب نموذجية في عدد من المدن. ويخدم المؤشر غرضين على نفس القدر من الأهمية. أولاً، يمكن استخدام النتيجة، نظراً لما تنطوي عليه من فائدة بحد ذاتها، لإجراء مقارنات دون وطنية وإقليمية وعالمية، على افتراض تطبيق المؤشر في العديد من المدن. أما الغرض الثاني فهو إمكانية الجمع بين قيم المؤشرات المستقاة من كلتا الأداتين لرسم صورة كاملة (تشمل السكان والسياسات معاً) عن ضمان الحيازة في المدن التي يُنفذ فيها في نفس الإطار الزمني كل من الدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية ومؤشر الإطار المؤسسي والقانوني.

٢٢ - والغرض من مؤشر الإطار المؤسسي والقانوني تحقيق نتائج نوعية على عكس المؤشرات الكمية التي توفرها الدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية. وعملية جمع البيانات - اختيار المصادر الرئيسية للمعلومات التي تمثل مختلف فئات أصحاب المصلحة إلى جانب اجتماع فريق الخبراء - هي عملية نوعية. غير أنه للتوصل إلى استنتاج موجز، يُطلب من الخبراء تقييم التشريعات والمؤسسات. وعلى الرغم من أن النتيجة الإجمالية التي يتم التوصل إليها في نهاية هذه العملية تقوم على الخبرات والتجارب وعلى مناقشة مكثفة يُجريها فريق الخبراء إلا أنها تبقى تقيماً ذاتياً يجب أن يُستكمل بالاستقصاءات القائمة على الأسر المعيشية والمجتمع المحلي.

دال - أدوات القياس حسب المؤشرات

٢٣ - من الأهمية بمكان أن نلاحظ أن أنواع المؤشرات تختلف وفقاً لأنواع الأدوات المستخدمة لجمع المعلومات (انظر الجدول). ولا يمكن معرفة نسبة الأسر المعيشية التي لديها وثائق مأمونة أو غير مأمونة إلا من خلال الاستقصاءات الأسرية أو تعدادات السكان والمساكن. ويمكن للدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية، بالإضافة إلى توفير معلومات عن نسبة الأسر المعيشية التي تملك هذه الوثائق، تقديم معلومات عن مدى

(٦) Ibid, sect. 3.4

انتشار عمليات الإخلاء الحقيقية أو المتصورة، وكذلك عن الحق في بيع الأراضي أو وراثتها. وتوفر الاستقصاءات الصغيرة والتقييمات السريعة والتقييمات المجتمعية ومؤشر الإطار المؤسسي والقانوني معلومات مفصلة، ولكنها لا تستند إلى عينة تمثيلية من السكان أو الأراضي أو السياسات، وبالتالي فإنها لا تهدف إلى تقديم معلومات عن النسب المثوية للوثائق، أو عمليات الإخلاء الحقيقية أو المتصورة، وهي لا تسمح إلا بالتقييم النوعي فقط لفئة من الوثائق. ومع ذلك فبوسعها توفير ثروة من المعلومات النوعية التي يمكن استخدامها لتقييم الطابع العشوائي لحيازة الأراضي، لا سيما في نظم المعلومات المتعلقة بالأراضي.

أدوات القياس حسب المؤشرات

مؤشر الإطار المؤسسي والقانوني	التقييم المجتمعي	التقييم السريع	الاستقصاء الصغير	الاستقصاء التكميلي		المؤشر
				تعداد السكان والمساكن	الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية (استقصاء جزئي لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية)	
				X	X	نسبة الأسر المعيشية التي تملك وثائق غير مضمونة
X	X	X	X			نسبة الأسر المعيشية بالوكالة التي تملك وثائق غير مضمونة
						نسبة الأسر المعيشية التي تملك الحق في بيع الأراضي أو وراثتها
						نسبة الأسر المعيشية التي تم إخلاؤها
						نسبة الأسر المعيشية التي تخشى الإخلاء
						نسبة النساء اللائي يخشين الإخلاء
		X	X			نسبة السكان المقيمين في مساكن عشوائية على أراضي قابلة لتسوية وضعيتها
X						الوحدات السكنية المدرجة في نظم المعلومات المتعلقة بالأراضي

المصدر:

Nefise Bazoglu and other, Monitoring Security of Tenure in cities: people, Land and Policies, (Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, 2011)، الجدولان ٤ و ٥.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٢٤ - لقد تم إحراز تقدم كبير في تطوير أساليب رصد ضمان الحيازة. ونظراً لتعقيد ضمان الحيازة يستحسن قياسه على ثلاثة مستويات مختلفة، هي السكان والأراضي والسياسات.

فعلى مستوى السكان، يمكن لاستقصاء مخصّص من قبيل الدراسة الاستقصائية لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية التي قام بها موئل الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٣، أن يوفر معلومات مفيدة عن الوثائق وعن عمليات الإخلاء الحقيقية أو المتصورة، فضلا عن مزايا ضمان الحياة. وعندما لا يكون إجراء استقصاء مخصّص ممكنا بسبب نقص الموارد مثلا، فإنه يمكن إضافة أسئلة إلى الاستقصاءات القائمة المتعلقة بالأسر المعيشية، مثل الدراسات الاستقصائية الصحية الديمغرافية والدراسة الاستقصائية العنقودية متعددة المؤشرات، لاستخلاص معلومات عن الوثائق وعمليات الإخلاء. وتشكل تعدادات السكان والمساكن أداة مهمة أخرى للحصول على معلومات عن الوثائق. ويمكن أن تُستكمل هذه الاستقصاءات أو التعدادات باستقصاءات نوعية مثل عمليات التقييم السريعة أو التقييم المجتمعي أو الاستقصاءات الصغيرة أو مؤشر الإطار المؤسسي والقانوني، من أجل تقييم الطابع العشوائي لاستخدام لأراضي أو سياسات الأراضي في المدن أو البلدان. وستوفر كل هذه الأدوات مجتمعة معلومات متكاملة عن ضمان الحياة.

٢٥ - وسيسهم استخدام المنهجية الواردة في هذا التقرير الذي أعدته مكاتب الإحصاءات الوطنية إسهاما كبيرا في تحسين رصد ضمان الحياة في المدن، وهو أمر أساسي لخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ على النحو الموصى به في تقرير فريق الشخصيات البارزة المعنون: "شراكة عالمية جديدة: القضاء على الفقر وتحويل الاقتصاديات من خلال التنمية المستدامة".

٢٦ - واللجنة مدعوة إلى الإحاطة علما بالتقرير.