

Distr.: General
27 November 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية الاجتماعية

الدورة الثامنة والخمسون

١٠-١٩ شباط/فبراير ٢٠٢٠

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة نتائج مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية

والدورة الاستثنائية الرابعة والعشرين للجمعية العامة

توفير مساكن ميسورة التكلفة ونظم حماية اجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد

تقرير الأمين العام

موجز

يوجز هذا التقرير الاتجاهات الحديثة في توفير مساكن بتكلفة ميسورة وأثرها على المجتمعات، ولا سيما حالة التشرد في العالم. فهو يحلل العوامل المؤدية إلى التشرد ويوفر مجموعة من السياسات المعنية بتوفير مساكن ميسورة التكلفة والحماية الاجتماعية التي يمكن أن تتصدى للتشرد بفعالية، بما في ذلك السياسات التي تستهدف الفئات الاجتماعية الضعيفة. ويتضمن التقرير أيضاً توصيات موجهة إلى البلدان عن كيفية إحراز مزيد من التقدم في هذه المسائل.



أولا - مقدمة

١ - قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤/٢٠١٩ أن يكون الموضوع ذو الأولوية للدورة الثامنة والخمسين للجنة التنمية الاجتماعية، الذي سيمكّنها من الإسهام في أعمال المجلس، هو "توفير السكن الميسور التكلفة ونُظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد". وأعد هذا التقرير بناءً على نتائج اجتماع فريق خبراء نظمت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) وعقد في نيروبي في الفترة من ٢٢ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٩. وقدمت أيضًا مساهمات في التقرير من موئل الأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤسسة التمويل الدولية، والمقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث.

٢ - وباعتماد خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التزمت الدول الأعضاء بتحقيق التنمية المستدامة لجميع الأمم والشعوب ولجميع شرائح المجتمع. وتعهدت بأن لا يترك أحد خلف الركب وتعهدت أيضا بأن تعمل على الوصول أولاً إلى من هم أشد تخبلاً عن الركب. واتفقت على إحراز تقدم كبير نحو تنفيذ نظم حماية اجتماعية مناسبة للجميع على الصعيد الوطني ووضع حدود دنيا لها، والتزمت بضمان حصول الجميع على مساكن مأمونة وميسورة التكلفة. وفي الخطة الحضرية الجديدة المعتمدة خلال مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) المعقود في كيتو في الفترة من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، التزمت الدول الأعضاء باتخاذ تدابير إيجابية لتحسين ظروف معيشة المتشردين، بقصد تيسير مشاركتهم الكاملة في المجتمع، ومنع التشرد والقضاء عليه، وكذلك مكافحة وإنهاء تجرّمه.

٣ - وبالرغم من التقدم الكبير الذي تم إحرازه على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال العقود الماضية، لم يسر هذا التقدم على وتيرة واحدة وزاد التفاوت في العديد من البلدان، حيث تركت أعداد كبيرة من الناس تعيش في فقر مدقع أو تكاد. فالتشرد هو أحد أفدح مظاهر التحديات المتمثلة في الفقر وعدم المساواة وانعدام القدرة على تحمل تكاليف السكن. وهو يؤثر على الناس على اختلاف أعمارهم ونوع جنسهم وخلفياتهم الاجتماعية - الاقتصادية. ويمثل التشرد أيضا انتهاكا جسيما للحق في السكن اللائق، وفي الأمن الشخصي، وفي الصحة، وفي حماية المسكن والأسرة.

٤ - والتشرد ليس مجرد فقدان للسكن المادي، بل هو فقدان للأسرة والمجتمع والشعور بالانتماء. إنه تعبير عن إخفاق الأنظمة المتعددة التي من المفترض أن تمكن الناس من أن تستفيد من النمو الاقتصادي وأن تحيا حياة آمنة وكرّمة. ولا يوجد في الوقت الراهن تعريف متفق عليه عالميا للتشرد. ولأغراض هذا التقرير، يوصف التشرد بأنه "حالة يفتقر فيها الفرد أو الأسرة المعيشية إلى مكان صالح للسكن مع ضمان حيازته والتمتع بالحقوق والقدرة على إقامة علاقات اجتماعية، بما في ذلك الحق في السلامة"^(١)، ويشمل الفئات التالية من الأشخاص الذين يعانون من التشرد: الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع أو المساحات المفتوحة الأخرى؛ والأشخاص الذين يعيشون في مساكن مؤقتة أو مساكن للإقامة أثناء الأزمات؛ والأشخاص الذين يعيشون في مساكن غير لائقة وغير آمنة للغاية، من قبيل الأحياء الفقيرة أو العشوائية؛ والأشخاص الذين لا تتوافر لديهم إمكانية الحصول على مساكن

(١) تعريف مقترح من قبل فريق الخبراء خلال اجتماعه المعقود في نيروبي في الفترة من ٢٢ إلى ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٩.

بتكلفة ميسورة. وتتسم هذه الفئات بالتداخل والترايط، فالأشخاص ينتقلون من فئة إلى أخرى ثم يعودون إلى الفئة الأولى، ومن ثم لا سبيل إلى فهم فئة ما بمعزل عن غيرها من الفئات. بيد أن كل فئة تتطلب مجموعة مختلفة من الحلول.

٥ - ومعالجة التشرد، بسبل منها سياسات الإسكان ميسور التكلفة وتوفير أنظمة الحماية الاجتماعية للجميع، تساعد الدول الأعضاء في إعمال الحق في السكن اللائق في سياق تنفيذها للخطة الحضرية الجديدة ومختلف أهداف التنمية المستدامة. ورغم ما تكتسيه سياسة الإسكان ميسور التكلفة من أهمية بالغة، فهي ليست كافية للقضاء على التشرد وينبغي أن تقترن بتدابير أخرى من قبيل سياسات الحماية الاجتماعية. وبالفعل، تتمثل الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة في تنفيذ نظم وطنية ملائمة للحماية الاجتماعية وتدابير للجميع ووضع حدود دنيا لها، وتحقيق تغطية واسعة للفقراء والضعفاء بحلول عام ٢٠٣٠، بينما تهدف الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة إلى ضمان حصول الجميع على مساكن وخدمات أساسية ملائمة وآمنة وميسورة التكلفة. ومن شأن تحديد الأشخاص الذين يعانون من التشرد، وتعيين العوامل المؤدية إليه، ووضع سياسات ناجحة لمكافحةه أن يسهم أيضاً في الوفاء بالتعهد بعدم ترك أحد خلف الركب.

ثانياً - الاتجاهات الحديثة في الحصول على السكن ميسور التكلفة وآثرها على المجتمعات

٦ - يشكل عدم توافر سبل الحصول على مساكن ميسورة التكلفة أحد الأسباب الأساسية للتشرد في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. وفي حين أن تحديد القدرة على تحمل تكاليف السكن أمر معقد، فإن المقياس المقبول عموماً لتحديدها، من الناحية العملية، هو ما إذا كانت تكلفة السكن تتجاوز ٣٠ في المائة من دخل الأسرة المعيشية. وبالرغم من عدم وجود بيانات شاملة قابلة للمقارنة عبر البلدان، يشير تحليل موئل الأمم المتحدة للقدرة على تحمل تكاليف السكن على مدى السنوات العشرين الماضية إلى عدم توافر السكن بتكلفة ميسورة إلى حد كبير لغالبية سكان العالم^(٢). وخلصت دراسة أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٣) إلى أنه رغم تفاوت اتجاهات الإسكان بين البلدان، تعتبر تكاليف السكن مرتفعة وشهد العقدان الماضيان زيادتها بوتيرة فاقت سرعتها في المتوسط ثلاثة أضعاف السرعة التي زاد بها متوسط دخل الأسرة المعيشية، وارتفعت بوتيرة فاقت وتيرة التضخم الإجمالي^(٤). وتشير التقديرات إلى أن هناك حاجة إلى توفير ٤٤٠ مليون منزل بأسعار معقولة بحلول عام ٢٠٢٥^(٥).

٧ - وأصبح السكن أكبر وجوه إنفاق الأسرة المعيشية وتراجعت القدرة على تحمل تكلفته. وتتضرر الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض تضرراً شديداً على نحو خاص من الارتفاع المتزايد في تكاليف

(٢) جان كلوس، المدير التنفيذي، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، بيان بمناسبة اليوم العالمي للموئل، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧.

(٣) Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators (Paris, OECD Publishing, 2019).

(٤) OECD, Under Pressure: The Squeezed Middle Class (Paris, OECD Publishing, 2019).

(٥) Jonathan Woetzel and others, A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge (McKinsey Global Institute, 2014).

السكن. ففي ثلاثة عشر بلداً من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أنفق أكثر من اثنتين من بين كل خمس أسر معيشية ذات دخل منخفض أكثر من ٤٠ في المائة من دخلها على السكن في عام ٢٠١٦ (سواء كانت مالكة أو مستأجرة للمساكن). وبالإضافة إلى ذلك، تدهورت ظروف السكن. فعلى سبيل المثال، عاش أكثر من طفل واحد من بين كل خمسة أطفال دون سن ١٧ عامًا في أسر معيشية مكتظة في البلدان الأوروبية الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتواجه الأسر المعيشية متوسطة الدخل، خاصة تلك التي يعيها أشخاص من جيل الشباب (٢٠-٣٤ سنة)، صعوبات متزايدة أيضا في امتلاك المنازل.

٨ - وأصبح سوق الإسكان يقصي العديد من العائلات والأشخاص بسبب الاستغلال التجاري للمساكن، وارتفاع الإيجارات، والإخلاء القسري، ونقص المساكن المخصصة للإيجار، والترقية الحضرية للأحياء الفقيرة أو إعادة تقسيم المناطق، والاستبعاد الاجتماعي والمكاني. فعلى وجه الخصوص، أصبحت الأسر ذات الدخل المنخفض والفئات المهمشة التي هي في أمس الحاجة إلى مساكن بأسعار معقولة تترك خلف الركب. وحتى في أمريكا اللاتينية، حيث ساهمت تسوية أوضاع الأحياء العشوائية تاريخياً في توفير حلول سكنية^(٦)، تضطر العديد من الأسر المعيشية إلى اللجوء إلى الأحياء الحضرية العشوائية نتيجة ارتفاع نسبة تكلفة السكن إلى الدخل وتعذر سبل الحصول على تمويل الإسكان. واليوم، ما زال ٢١ في المائة على الأقل من سكان الحضر في تلك المنطقة يعيشون في الأحياء الفقيرة، على الرغم من انخفاض عدد هؤلاء بنسبة ١٧ في المائة خلال العقد الماضي^(٧). وفي أفريقيا، تواجه الأسر المعيشية معدلاً أكثر ارتفاعاً لتكلفة السكن إلى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة ٥٥ في المائة مقارنة بالمناطق الأخرى^(٨). وفي المنطقة العربية، تختلف نسبة المساكن غير المستوفية للمعايير المطلوبة من بلد إلى آخر. وفي بعض البلدان، لا توجد الأحياء العشوائية إلا في مناطق معزولة ومهمشة، بينما في بلدان أخرى، يعاني ما يتراوح من ٦٧ إلى ٩٤ في المائة من سكان الحضر من ضرب واحد أو أكثر من ضروب الحرمان من السكن، مثل الافتقار لضمان الحياة، والاكتظاظ، والافتقار للجودة والمتانة الهيكلية، والمرافق الأساسية غير الكافية^(٩).

ثالثاً - حالة التشرد

٩ - يشكل التشرد مشكلة عالمية تؤثر على الأشخاص على تنوع خلفياتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. وفي المرة الأخيرة التي حاولت فيها الأمم المتحدة إحصاء المتشردين في العالم في عام ٢٠٠٥، قدرت بأن عددهم يبلغ ١٠٠ مليون شخص. ووفقاً لموئل الأمم المتحدة، يعيش ١,٦ بليون شخص على مستوى العالم في ظروف سكنية غير ملائمة، حيث يتم إخلاء نحو ١٥ مليون شخص من مساكنهم قسراً كل عام.

(٦) Edésio Fernandes, *Policy Focus Report: Regularization of Informal Settlements in Latin America* (٦) (Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2011).

(٧) UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, Adequate Housing Series (2011) (٧).

(٨) Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson and Anthony J. Venables, *Africa's Cities: Opening Doors to the World* (Washington, D.C., World Bank, 2017).

(٩) UN-Habitat, "Informal Settlements", Habitat III Issue Papers, No. 22 (New York, 2015). (٩)

ألف - المتشردون في البلدان النامية

١٠ - تتسم أعداد المتشردين في البلدان النامية بالارتفاع. ويعيش معظمهم في مساكن غير لائقة للغاية أغلبها في أحياء فقيرة وعشوائية في ظل ظروف غير إنسانية ويعانون من الاكتظاظ وانعدام الأمن والافتقار لمياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي ويتعرضون لخطر الإخلاء. وفي عام ٢٠١٨، كانت البلدان النامية موثلاً لـ ٨٠ في المائة من سكان العالم الذين يعيشون في أحياء فقيرة أو عشوائية ويزيد عددهم عن بليون نسمة. ومنهم ٣٧٠ مليون شخص في شرق وجنوب شرق آسيا، و ٢٣٨ مليون شخص في أفريقيا جنوب الصحراء، و ٢٢٧ مليون شخص في وسط وجنوب آسيا^(١٠).

١١ - وبالرغم من النظرة النمطية التي ترى المتشردين أشخاصاً عاطلين عن العمل، تتسم خصائص المتشردين في البلدان النامية بعدم التجانس. فهم لا يمثلون بالضرورة أكثر الفئات الاجتماعية فقراً، ويعمل معظمهم، على مستوى جميع تلك الفئات، في أعمال تتطلب مهارات محدودة وبأجور منخفضة في القطاع غير الرسمي دون حماية اجتماعية (مثل العمل كميّامين، وقيادة عربة بعجلتين، والعمل كحمالين، وجمع الخرق البالية، وجمع النفايات وإعادة تدويرها). فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة استقصائية وطنية في البرازيل بشأن المتشردين إلى أن ٧١ في المائة منهم يعملون في القطاع غير الرسمي؛ ولا يحصل ٨٩ في المائة منهم على أية استحقاقات اجتماعية؛ ولا يحمل ٢٥ في المائة منهم وثيقة هوية^(١١). وساعدت هذه النتائج على الحد من شيع الأحكام المسبقة وأدت إلى صياغة استراتيجيات وطنية للمتشردين مكنتهم من الحصول على مساعدات الضمان الاجتماعي وبرامج تحويل الدخل.

١٢ - ويشكل النساء والأطفال نسبة كبيرة من السكان المتشردين. وتشير التقديرات إلى أن الأسر المعيشية التي تعيلها إناث تشكل ٧٠ في المائة من سكان العالم المتشردين، إذا أضفنا أولئك الذين يعيشون في مساكن غير لائقة^(١٢). وفي الغالب يغفل إدراج النساء في عداد المتشردين بسبب التعريف الضيق للتشرد (الأشخاص الذين يعيشون في الشوارع أو غيرها من المناطق المفتوحة)، نظراً لأنهن يحتجن في كثير من الأحيان بين الأصدقاء وأفراد العائلة أو يقمن معهم خوفاً من الاعتداء البدني والخطف والاتجار. واعتبرت الأسر المعيشية التي تعيلها إناث، ولا سيما الأمهات العازبات اللائي يعشن في فقر، الفئة الرئيسية المعرضة للتشرد في عدة بلدان^(١٣).

(١٠) الأمم المتحدة، تقرير أهداف التنمية المستدامة، ٢٠١٩ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.19.I.6).

(١١) Roberta Mélega Cortizo, "National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness" عرض مقدم في اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

(١٢) Graham Tipple and Susanne Peck, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries*. (Abingdon, Oxon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2009) و Suzanne Speak, "The state of countries developing in homelessness" عرض مقدم في اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

(١٣) دراسة للمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب بعنوان "المرأة والسكن اللائق" (E/CN.4/2005/43).

١٣ - ويزداد تشتت الأطفال (أطفال الشوارع) أيضاً في العديد من البلدان النامية، وهو ما يثير قلقاً بالغاً، حيث يستمر عادة لفترة طويلة وغالباً ما ينتقل عبر الأجيال. وفي كثير من الأحوال ينتهي المطاف بالأطفال اللقطاء، أو الذين تبنوا من جراء الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أو الأطفال أو الشباب ذوي الأبوين المتشردين، أو الأطفال المتشردين بسبب النزاعات العنيفة أو الكوارث الطبيعية، إلى العيش في الشوارع وغيرها من الأماكن العامة المفتوحة. بيد أنه تصعب الإحاطة بأعداد أطفال الشوارع وخصائصهم، حيث لا يجوز معظمهم وثائق هوية ولا يدرجون في الإحصاءات الرسمية. وللتدليل على ضخامة عدد الأطفال المعرضين لخطر التشرد، يمكن استخدام عدد الأيتام كمقياس بديل، وقدّر هذا العدد بما يقارب ١٤٠ مليون في عام ٢٠١٥ على مستوى العالم (منهم ٦١ مليوناً في آسيا، و ٥٢ مليوناً في أفريقيا، و ١٠ ملايين في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و ٧,٣ ملايين في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى)^(١٤).

باء - التشرد في البلدان المتقدمة النمو

١٤ - يؤثر التشرد في البلدان المتقدمة النمو على نسبة صغيرة نسبياً من السكان، تقل عن ١ في المائة في جميع البلدان المحيية على استبيان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ٢٠١٦ بشأن الإسكان الاجتماعي ميسور التكلفة^(١٥). ومع ذلك، فإن العدد المطلق للأشخاص المتشردين كبير، ويبلغ حوالي ١,٩ مليون شخص في ٣٥ بلداً تتوفر بيانات عنها^(١٦). وعلى مدى السنوات العشر الماضية، ازداد عدد المتشردين بمعدل مفرغ في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي^(١٧). وفي الولايات المتحدة الأمريكية، كان هناك ٥٥٣ ٧٤٢ متشرداً في ليلة معينة في عام ٢٠١٧؛ وزاد مستوى التشرد في البلد لأول مرة منذ عام ٢٠١٠^(١٨). وعموماً، تعد معدلات الأشخاص الذين يعانون من عدم الاستقرار من حيث المسكن أعلى بكثير، تتراوح بين ٢ و ٢٥ في المائة من سكان بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(١٩).

١٥ - وقد أصبحت خصائص مجتمعات المتشردين متنوعة بشكل متزايد في العديد من البلدان. وهي تشمل مجموعات ممثلة تمثيلاً زائداً بين المتشردين في الماضي، مثل الرجال البالغين العُزَّاب وأفراد مجتمعات الشعوب الأصلية والأشخاص الذين يتكون الرعاية المؤسسية، وكذلك كبار السن والشباب والأسر التي لديها أطفال والمهاجرين. ويشكل المهاقون المهاجرون غير المصحوبين الذين يعانون من التشرد مصدر قلق متزايد، لأن أوضاعهم المعيشية المحفوفة بالمخاطر بوصفهم ملتمسي لجوء كثيراً ما تؤدي إلى التشرد

(١٤) منظمة الأمم المتحدة للطفولة، "Orphans"، متاح على الرابط التالي: www.unicef.org/media/orphans.

(١٥) OECD, Affordable Housing Database، متاح على الرابط التالي: www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm.

(١٦) OECD, "Better data and policies to fight homelessness in the OECD", OECD Policy Brief (لم تصدر بعد).

(١٧) European Federation of National Organizations Working with the Homeless and Foundation Abbé Pierre, *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019(2019)*, p. 15.

(١٨) Meghan Henry and others, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress: Part 1 – Point-in-Time Estimates of Homelessness* (United States Department of Housing and Urban Development, 2017).

(١٩) OECD, *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 112.

والاستبعاد السكني. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نسبة كبيرة من المتشردين في العديد من بلدان الاتحاد الأوروبي لديها تجربة في العيش في مؤسسات رعاية الطفولة^(٢٠).

رابعاً - عوامل حفز التشرّد

ألف - الأسباب الهيكلية للتشرّد

١٦ - في حين أن هناك عددًا من العوامل المساهمة في التشرّد، فإنه المحرك الأساسي لهذه الظاهرة يكمن في أسباب هيكلية، بما في ذلك عدم المساواة، والفقر، وفقدان السكن وسبل المعيشة، ونقص فرص العمل اللائق، والافتقار إلى إمكانية السكن ميسور التكلفة المدفوع بأمولة الإسكان، والإخلاء القسري، ونقص الحماية الاجتماعية، وعدم الحصول على الأراضي أو الائتمان أو التمويل، وارتفاع تكاليف الطاقة أو الرعاية الصحية.

١٧ - وفي البلدان النامية، يعد الفقر، ولا سيما فقر الأرياف، المحرك الرئيسي للتشرّد^(٢١). ويدفع الافتقار إلى سبل العيش وإمكانية الحصول على خدمات أساسية في المناطق الريفية الناس، ومعظمهم من الرجال، إلى مغادرة المنازل الريفية، مؤقتًا في البداية، للبحث عن وظائف في المدن أو البلدات لإرسال تحويلات إلى الأهل، في حين تعمل التنمية الحضرية المزدهرة كعامل يجذب عائلات بأكملها للهجرة إلى المناطق الحضرية للحصول على فرص اقتصادية واجتماعية أفضل. وبالإضافة إلى ذلك، تسارعت وتيرة الهجرة من الأرياف إلى المدن في السنوات الأخيرة بسبب زيادة تواتر حالات الجفاف والفيضانات والعواصف وشدها، التي جعلت الأساليب الزراعية التقليدية غير مستدامة، وأيضًا بسبب دفع مزارعي الكفاف، في بعض الحالات، إلى مغادرة أراضيهم نتيجة للاستثمارات التي تقوم بها الشركات الكبيرة في الزراعة الريفية. وعلاوة على ذلك، فإن سوء تخطيط التوسع الحضري والتنمية الحضرية يدفع أيضًا سكان المناطق المحيطة بالمناطق الحضرية الفقيرة أيضًا إلى مغادرة بيوتهم و/أو فرص عملهم القائمة على الزراعة. ولا يكون لديهم أي خيار سوى الهجرة إلى المدن للحفاظ على سبل عيشهم.

١٨ - وفي عام ٢٠١٨، يعيش حوالي ٢٣,٥ في المائة من سكان المناطق الحضرية في العالم في الأحياء الفقيرة^(٢٢). ومن المرجح أن يزداد العدد المطلق للأشخاص الذين يعيشون في أحياء فقيرة أو عشوائية، حيث من المتوقع أن تتسارع وتيرة التوسع الحضري في المستقبل، حيث من المتوقع أن يرتفع عدد سكان المدن من ٤ بلايين في عام ٢٠١٥ إلى ٥,١ بلايين في عام ٢٠٣٠^(٢٣). ومن المتوقع أن تسهم أفريقيا وآسيا بحوالي ٦٠ في المائة من هذه الزيادة. ومن المتوقع أن تشهد أفريقيا التوسع الحضري الأسرع وتيرة، مع إضافة ٣٠٠ مليون من سكان المدن الجدد (زيادة بنسبة ٦٣ في المائة بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠٣٠)،

(٢٠) European Federation of National Organizations Working with the Homeless, "Child homelessness in Europe: an overview of emerging trends", June 2007.

(٢١) Speak, "The state of homelessness in developing countries".

(٢٢) انظر <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

(٢٣) *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366).

تليها آسيا (زيادة بنسبة ٣٠ في المائة)^(٢٤). وفي غياب سياسة وتخطيط ملائمين، من المحتمل أن يؤدي التوسع الحضري السريع إلى تفاقم النقص في الأراضي وتكثيف العرض غير الرسمي للأراضي، مما من شأنه أن يؤدي إلى انتشار الأحياء الفقيرة والعشوائية، ويتنقل كاهل البنية التحتية والخدمات، ويعمق الفقر الحضري. وتشير جميع هذه التوقعات إلى تزايد عدد المتشردين، بمن فيهم أولئك الذين يعيشون في مساكن غير لائقة (أحياء فقيرة أو عشوائية)، الذي يقدر بأن يبلغ ٣ بلايين في عام ٢٠٣٠^(٢٥).

١٩ - وتعمل التغيرات الاجتماعية والديمقراطية في السنوات الأخيرة أيضًا كعناصر محركة للتشرد. وعلى سبيل المثال، يؤدي إضعاف الروابط الأسرية الممتدة، وزيادة الأسر المعيشية وحيدة العائل بسبب انتقال أفراد الأسرة مجتًا عن عمل أو بسبب أوبئة صحية، إلى تآكل شبكات الدعم الأسري. ويمكن أن تؤثر هذه التغيرات، عندما تقترب بانعدام نظام الرعاية الاجتماعية الرسمي، على أمن الإسكان لمن هم أكثر ضعفًا من الأشخاص^(٢٦). وتعاني العديد من البلدان النامية من شيخوخة السكان، ولم تقم بعد بوضع أنظمة وطنية فعالة بما فيه الكفاية للحماية الاجتماعية من أجل تلبية احتياجات كبار السن، مما يؤدي إلى زيادة التشرد في سن الشيخوخة^(٢٧). ويمكن أن تؤدي أيضا الزيادة في حالات الطلاق والانفصال والترمل والتخلي إلى زيادة التشرد في صفوف النساء.

٢٠ - ويعد الإخلاء أحد الأسباب المباشرة الرئيسية للتشرد في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء. ويزيد الإخلاء من عدم الاستقرار السكاني للمستأجرين بعدة طرق. فيمكن أن يزيد من احتمالات انتقاهم إلى الأحياء المحرومة، وأن يؤثر في إمكانية حصولهم على المساعدة الإسكانية الاتحادية، وأن يشكل عائقًا أمام الإيجار في سوق القطاع الخاص بسبب سجلات الإخلاء، وأن يسهم في تشردهم، في أسوأ الحالات. وتؤثر عمليات الإخلاء بشكل غير متناسب على المحرومين اقتصاديا والأقليات العرقية والإثنية والنساء، ذلك أن تعرضهم للإخلاء يفاقم من حرمانهم الاقتصادي والمادي.

٢١ - وفي العديد من البلدان، هناك ظاهرة ناشئة يعامل فيها السكن كسلعة وأداة مالية لزيادة عوائد رأس المال الاستثماري. ونتيجة لذلك، يتزايد تسليع السكن^(٢٨). وهذا لا يغير طبيعة السكن كسلعة اجتماعية ومكان للعيش وتربية الأسر، أو كون السكن المناسب حق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف. ومع ذلك، يبحث المستثمرون عن عقارات غير مطورة في البلدان المتقدمة النمو والنامية على حد سواء من أجل زيادة العائدات، دون مراعاة احتياجات السكان المحليين. ونتيجة لذلك، تضاعفت تكاليف السكن مرتين أو ثلاث مرات. وفي عام ٢٠١٨، بلغ مؤشر أسعار العقارات السكنية في العالم إلى أعلى مستوى له منذ عام ٢٠٠٠^(٢٩)، وارتفعت أسعار المنازل بوتيرة أسرع مرتين من وتيرة ارتفاع

Population 2030: Demographic Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning (٢٤)
.(ST/ESA/SER.A/389), p. 37

(٢٥) انظر <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11/>

(٢٦) Speak, "The state of homelessness in developing countries"

ILO, "Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing", (٢٧)
.Social Protection for All Issue Brief (Geneva, November 2017)

(٢٨) انظر تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق (A/HRC/34/51).

(٢٩) International Monetary Fund, IMF Housing Watch، متاح على الرابط التالي: www.imf.org/housing

معدل التضخم وأسرع مرة ونصف من وتيرة ارتفاع متوسط دخل الأسر المعيشية خلال العقدتين الأخيرين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي تتوافر فيه البيانات^(٣٠).

٢٢ - وفي الوقت نفسه، لا تزال مستويات الدخل راكدة، وبالتالي أصبح السكن غير ميسور التكاليف بشكل متزايد. ويسفر ارتفاع تكاليف الإسكان بالاقتران مع ركود الأجور عن فجوة كبيرة إلى درجة أن الطبقة الوسطى لم تعد قادرة على الحصول على السكن ميسور التكلفة في المدن الرئيسية في مختلف المناطق. وقد تسارع هذا الاتجاه من جراء زيادة اعتماد الحكومات على سوق القطاع الخاص، والابتعاد عن برامج الإسكان الاجتماعي.

٢٣ - وقد أدى التفاوت بين العرض السكني بأسعار معقولة والطلب المتزايد الناجم عن زيادة في سكان المدن، وركود الأجور، وتآكل القوة الشرائية في سوق الإسكان، وارتفاع الإيجار، ونقص المساكن ميسورة التكلفة إلى حدوث أزمة تشرد في العديد من المدن الكبرى. وعلى سبيل المثال، على الرغم من الاستثمارات العامة الكبيرة في إنشاء السكن ميسور التكلفة للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط في مدينة نيويورك، لا يلبى العرض من السكن المدعوم من القطاع العام الطلب الحالي^(٣١). وفي البلدان النامية، يؤدي عدم الحصول على تمويل الإسكان أو القوانين التي تفرض معايير إسكان عالية أو ارتفاع أسعار الفائدة أو الافتقار إلى الضمان إلى إقامة حواجز أمام الأسر المعيشية المنخفضة والمتوسطة الدخل التي كان يمكنها لولا ذلك الحصول على السكن ميسور التكلفة. وتشتد حدة الفجوة بين العرض من السكن ميسور التكلفة والطلب عليه بصفة خاصة في المدن الكبرى في البلدان النامية. وعلى سبيل المثال، يزداد العجز السكني في باكستان بمقدار ٢٧٠ ٠٠٠ وحدة كل عام^(٣٢).

٢٤ - وفي العديد من البلدان النامية، تتم إزالة الأحياء الفقيرة والعشوائية بشكل متزايد في إطار عمليات التنمية الحضرية، التي كثيرا ما تؤدي إلى حدوث عمليات إخلاء مفاجئ وقسري للسكان الذين يفقدون المأوى وسبل العيش. ويُقل بعضهم إلى السكن الاجتماعي في المناطق المحيطة بالمدن التي لا يستطيعون التنقل منها وإليها في حين ينتهي الحال بأخرين في شقق إيجار لا يمكنهم تحمل تكلفتها. ويصبرون نتيجة لذلك عرضة للتشرد. وهناك حاجة إلى قوانين ملائمة وتحسين إدارة أسواق السكن وإلى تقسيم المناطق على نحو يتوخى الإدماج والمساواة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي.

باء - تأثير الظروف الشخصية والأسرية

٢٥ - بالإضافة إلى الأسباب الهيكلية أو بالاقتران معها، تعد الظروف الشخصية والأسرية أيضا من العوامل الدافعة للتشرد. وقد تؤدي الأزمات الصحية الشديدة الجسدية (مثل الأمراض المزمنة وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز) والعقلية (مثل الاكتئاب والاضطراب ثنائي القطب والقلق والاضطرابات الناجمة عن تعاطي المخدرات) أو أي حالة إعاقة طويلة الأجل إلى التشرد. ومن ناحية أخرى، قد يؤدي التشرد إلى تفاقم حالات طبية مزمنة. إذ أن عدم اتساق الرعاية والكفاح من أجل الاحتفاظ بعمل ثابت وسكن دائم يجعل المصابين بمشاكل صحية أكثر عرضة للتشرد.

^(٣٠) OECD, *Under Pressure*, pp. 103–104.

^(٣١) City of New York, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan*, (2014), p. 6.

^(٣٢) Michael Kugelman, ed., *Pakistan's Runaway Urbanization: What Can be Done?* (Wilson Centre, 2014), p. 3.

٢٦ - وتسهم الظروف والأزمات الأسرية، مثل اغتياز الأسرة والعنف العائلي وإساءة معاملة الأطفال، في التشرد. ويعد العنف العائلي من الأسباب الرئيسية لتشرد النساء والأطفال. ومن المحتمل أن يؤدي الطلاق والانفصال والتخلي، من بين عوامل أخرى، إلى زيادة عدد الأسر المعيشية الضعيفة التي تعيلها إناث.

٢٧ - وكثيراً ما يصبح المراهقون والشباب الخارجون لاعتبارات تتعلق بالسن من نظم الحضانة وقضاء الأحداث بلا مأوى، بسبب نقص الدعم الاجتماعي الضروري للعيش بشكل مستقل. وبالمثل، يواجه العديد من السجناء السابقين وقدامى المحاربين الذين يعانون من ظروف صحية مزمنة بعد خروجهم من المؤسسات تحديات مماثلة تدفعهم إلى التشرد، وينتهي المطاف بالعديد من الأشخاص المصابين بأمراض عقلية بعد خروجهم من مستشفيات الأمراض النفسية إلى التشرد أو السجن بسبب نقص الرعاية المجتمعية والدعم وخيارات السكن.

جيم - تغير المناخ والكوارث والنزاعات والنزوح

٢٨ - يمكن أن يصبح الأشخاص بلا مأوى بصورة مؤقتة أو لفترات طويلة نتيجة للنزاعات أو الكوارث. وفي نهاية عام ٢٠١٨، كان هناك ما يقرب من ٧٠,٨ مليون شخص أرغموا على النزوح على الصعيد العالمي^(٣٣). ومن المتوقع أن يؤدي تغير المناخ إلى زيادة تواتر وعدم انتظام وشدة كل من المخاطر الطبيعية المفاجئة، مثل الأعاصير، والمخاطر الطبيعية البطيئة الظهور، مثل الجفاف، مما يزيد من خطر النزوح والتشرد نتيجة للكوارث. وتشكل النزاعات المسلحة أيضاً سبباً للتشرد لما ينتج عنها من لاجئين ومشردين داخلياً.

٢٩ - وأدت الكوارث الناجمة عن مخاطر طبيعية إلى نزوح ما متوسطه حوالي ٢٤ مليون شخص كل عام على مدى العقد الماضي، وتضرر أو تدمير أكثر من تسعة ملايين منزل بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٧^(٣٤). وفي عام ٢٠١٨ في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها، أُجبر حوالي ٢,٦ مليون شخص على الفرار من ديارهم بسبب الجفاف والفيضانات والأعاصير^(٣٥). وتشير التقديرات إلى أن ارتفاع مستوى سطح البحر الناجم عن تغير المناخ يمكن أن يؤدي إلى نزوح ٢٨٠ مليون شخص خلال جيل واحد^(٣٦).

٣٠ - واعتماد استراتيجيات وطنية ومحلية للحد من مخاطر الكوارث بحلول عام ٢٠٢٠، على النحو المطلوب في إطار سيندائي للحد من مخاطر الكوارث للفترة ٢٠١٥-٢٠٣٠، هو أمر أساسي للحد من مخاطر الكوارث. وينبغي أن تكون هذه الاستراتيجيات متسقة مع خطط التكيف الوطنية للإجراءات المتعلقة بالمناخ. ويمكن أن يؤدي الحد من مخاطر الكوارث بصورة فعالة إلى بناء القدرة على الصمود والحد

(٣٣) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، *الاتجاهات العالمية: النزوح القسري في عام ٢٠١٨* (جنيف، ٢٠١٩).

(٣٤) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (٢٠١٩). *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. 2019 (Geneva, 2019), pp. 250 and 262.

(٣٥) M. Saidou Hamani، "Human mobility in the context of climate change"، عرض مقدم خلال اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

(٣٦) Hans-Otto Pörtner and others, eds. *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019).

من مخاطر النزوح الناجم عن الكوارث وما يتصل بها من الأشكال الأخرى للحراك البشري، والتأهب لها والاستجابة لها^(٣٧).

٣١ - وأخيراً، تكتسي ملاجئ الطوارئ والمساكن المؤقتة أهمية حاسمة بالنسبة للنازحين بسبب الكوارث أو النزاعات، وينبغي توفير المساعدة لنقلهم إلى سكن دائم في أسرع وقت ممكن لتقصير الفترة التي يقضونها بدون مأوى.

خامسا - الاستراتيجيات الرامية إلى معالجة التشرد

٣٢ - تتطلب معالجة التشرد وجود أطر سياساتية شاملة ومشاركة بين القطاعات واستراتيجيات للإسكان قائمة على الحقوق^(٣٨) بما يتماشى مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وينبغي معالجة الأسباب الهيكلية للتشرد بفعالية من خلال الاستجابات القانونية والسياساتية على جميع المستويات. وينبغي تنفيذ أنواع مناسبة من التدخلات السياساتية لكل فئة من فئات التشرد والتمييز بين التشرد المزمّن والانتقالي.

ألف - سياسات الإسكان ميسور التكلفة لمنع التشرد ودعم الأشخاص الذين يعانون من التشرد

١ - المساعدة العامة والحماية من الإخلاء القسري

٣٣ - من منظور حقوق الإنسان، تقع على عاتق الدول التزامات راسخة فيما يتصل بالتشرد. وتشمل هذه الالتزامات اعتماد وتنفيذ استراتيجيات للقضاء على التشرد، مع تحديد أهداف وغايات وجداول زمنية واضحة؛ والقضاء على ممارسة الإخلاء القسري، ولا سيما في الحالات التي تؤدي فيها إلى التشرد؛ ومكافحة ومنع أعمال التمييز والوصم والقبولبة النمطية السلبية ضد المتشردين، بما في ذلك من قبل أطراف ثالثة؛ وضمان الوصول إلى سبل الانتصاف القانونية وغيرها من سبل الانتصاف فيما يتصل بانتهاكات الحقوق، بما في ذلك عدم قيام الدول باتخاذ تدابير إيجابية لمعالجة التشرد.

٣٤ - ويمكن أن تنص تشريعات الإيجار (وتشمل جوانب مثل تحديد الإيجار، ومدة الإيجار، وإنهاء العقد) على حقوق ومسؤوليات واضحة لكل من المستأجرين والمؤجرين، ويمكن أن تحمي المستأجرين من زيادات الإيجار أو عمليات الإخلاء القسري. ويمكن أن تكون خدمات الوساطة فعالة في التخفيف من حدة التوترات بين المؤجرين الخواص والمستأجرين الذين يواجهون صعوبات مالية. ومن الأمور الأساسية لمنع عمليات الإخلاء الحوار البناء بين جميع الجهات الفاعلة المعنية، بما فيها الإدارة المحلية، وشركات الإسكان، ومقدمو الخدمات، ووكالات المساعدة المتصلة بالديون. وينبغي أيضاً للمنظمات غير الحكومية المحلية والمجتمعات المحلية التي يمكن لها أن تحدد الأفراد والأسر المعرضة للخطر، أن تكون جزءاً من تحالفات لمنع عمليات الإخلاء القسري، لا سيما بالنسبة للأشخاص من الفئات

(٣٧) مكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث (٢٠١٩). من القول إلى الفعل (القواعد الإرشادية)، النزوح الناجم عن الكوارث: كيفية الحد من الخطر، ومعالجة الآثار، وتعزيز القدرة على التكيف (جنيف، ٢٠١٩)، الصفحات ٥١-٥٥ من النص الإنكليزي.

(٣٨) انظر تقرير المقررة الخاصة بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق (A/HRC/37/5).

المستبعدة تقليدياً. ويمكن للأطر القانونية الدولية لحقوق الإنسان، كالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أن تكون بمثابة أدوات ضد عمليات الإخلاء القسري.

٢ - توفير المأوى الملائم والخدمات للأشخاص الذين يعانون من التشرد

٣٥ - هناك أربعة أنواع رئيسية من الخدمات المتصلة بالتشرد: (أ) خدمات الإيواء في حالات الطوارئ؛ (ب) السكن المدعوم الدائم؛ (ج) الخدمات الانتقالية القائمة على توفير المأوى؛ (د) توفير السكن والخدمات على نحو متكامل.

٣٦ - وتقدم خدمات الإيواء في حالات الطوارئ الطعام والمنامة على أساس "الأولوية بالأسببية" إلى من هم في حاجة إليها، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الأشخاص المتشردون. وهي تربط الأفراد بخيارات مختلفة لإدارة الأزمات، بما في ذلك برامج الوجبات، والعلاج الطبي، وخدمات التوعية. ويوفر السكن المدعوم الدائم مزيجاً من خدمات الإسكان وخدمات الدعم للأفراد والأسر الذين يعانون من مشاكل خطيرة ومستمرة (مثل الإعاقة، والتشرد، والاضطرابات الناجمة عن تعاطي المخدرات، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والأمراض المزمنة)، ويمكنهم البقاء ما داموا يستوفون التزامات الإيجار الأساسية. وتوفر الخدمات الانتقالية القائمة على توفير المأوى السكن المؤقت (ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات) لسد الفجوة بين الإيواء في حالات الطوارئ والإيواء الدائم عن طريق توفير الإشراف والدعم. وعلى الرغم من أن هذه الخدمات لا تزال قائمة، عدلت البلدان التي تتميز بنظم حماية اجتماعية واسعة النطاق نسبياً هذه الخدمات أو هي بصدد الاستعاضة عنها بنموذج متكامل للسكن والخدمات.

٣٧ - ويمثل مبدأ "السكن أولاً" مثلاً لنهج متكامل في مجال السكن يشكل بديلاً عن النظم التقليدية، ويعطي الأولوية للحاجة الأساسية للأشخاص الذين يعانون من التشرد، وهي الحصول على سكن دائم^(٣٩). فعلى سبيل المثال، نجحت سياسة "السكن أولاً" التي تنتهجها فنلندا في تخفيض عدد المتشردين في السنوات الأخيرة من خلال تحويل سياسة التشرد إلى الإسكان القائم على الإيجار بوصفه حقاً. وقد أتاح ذلك تحويل أماكن الإيواء إلى وحدات سكن مدعوم دون شروط؛ والتزويد بخدمات الدعم المصممة بحسب الأفراد في الوحدات السكنية؛ وزيادة المعروض من المساكن المخصصة للإيجار بأسعار معقولة؛ والتدابير الوقائية، مثل الخدمات الاستشارية للمستأجرين. ونتيجة لذلك، انخفض معدل التشرد. وفي عام ٢٠١٨، لم يكن هناك سوى ٤٨٢ ٥ متشرداً، واقترب عدد الأشخاص الذين ينامون في العراء من صفر^(٤٠).

٣ - تقديم الدعم من أجل تحسين فرص الحصول على السكن ميسور التكلفة

٣٨ - يحدث التشرد أيضاً عندما لا تتاح للناس إمكانية الحصول على السكن ميسور التكلفة. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تصنّف أدوات السياسة العامة المطبقة في مجال الإسكان عموماً كما يلي: (أ) التدابير الرامية إلى دعم ملاك ومشتري المنازل؛ (ب) بدلات السكن للأسر المعيشية

^(٣٩) National Alliance to End Homelessness, "Housing first", factsheet (Washington, D.C., April 2016)

^(٤٠) انظر <https://housingfirsteurope.eu/countries/finland/> و Housing Finance and Development Centre of

.Finland, "Homeless in Finland 2018", 29 April 2019

ذات الدخل المنخفض؛ (ج) مساكن التأجير الاجتماعي والإعانات المقدمة لإنشاء المساكن المخصصة للإيجار بأسعار معقولة. وبالإضافة إلى ذلك، فمن الضروري الحرص على كفاءة ألا تستبعد سياسات الإسكان ميسور التكلفة الفئات الضعيفة من قبيل الأشخاص ذوي الإعاقة، ولا سيما في تحديد الفئات المستفيدة المستهدفة وشروط الأهلية.

٣٩ - وهناك عدة أنواع من التدابير التي تتخذها الحكومات لدعم ملاك ومشترى المنازل، مثل الإعفاءات الضريبية لدافعي الضرائب من الأفراد لشراء مكان إقامتهم الرئيسي، بما في ذلك الإعفاءات الضريبية عن التكاليف المتصلة بشراء المنزل للملكي المنازل لأول مرة بصورة رئيسية، و/أو التخفيضات الضريبية مدفوعات فوائد الرهن العقاري. وتشمل التدابير الأخرى: (أ) المنح المقدمة لمرة واحدة إلى مشتري المنازل لشراء منزل سكني (جزئية أو بكامل القيمة)، التي غالبا ما تخصص لمشتري المنازل لأول مرة الذين تقل مستويات دخلهم عن عتبة معينة؛ (ب) إعانات الرهن العقاري وضماناته التي تقدمها الحكومة أو تمنح إعانات بشأنها؛ (ج) تخفيف عبء ديون الرهن العقاري عن مالكي المنازل المثقلين بالديون لتفادي وضع اليد على المنازل السكنية بوسائل منها، على سبيل المثال، تقديم إعانات لسداد مدفوعات الرهن العقاري وسداد المتأخرات، وتأجيل سداد المدفوعات، وإعادة تمويل الرهن العقاري، وخطط الانتقال من الرهن العقاري إلى الإيجار.

٤٠ - وتنفذ البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مزيجا من هذه التدابير. فعلى سبيل المثال، تركز كل من شيلي وقبرص ومالطة والمكسيك بقدر أكبر على تقديم المنح لمشتري المنازل، في حين تركز كل من إسبانيا وبولندا وفرنسا وكندا ولكسمبرغ وهولندا واليابان على تقديم الدعم إلى المقترضين أصحاب الرهن العقاري من خلال أدوات مختلفة، وتقدم أيرلندا وهنغاريا الدعم إلى الأسر المعيشية المثقلة بالديون من خلال خطط تخفيف عبء ديون الرهن العقاري.

٤١ - ويشمل الدعم المتصل بجانب الطلب والمقدم للمستأجرين بدلات السكن (استحقاقات السكن، أو الإعانة أو المبالغ المكتملة المتصلة بالإيجار، أو قسائم الإسكان)، وهي تحويلات متكررة للدخل مقدرة بحسب الموارد المالية، تقدم عموما للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي تستوفي معايير الأهلية ذات الصلة لمساعدتها في تغطية تكاليف الإيجار وتكاليف الإسكان الأخرى بصفة مؤقتة أو طويلة الأجل، مثل المرافق العامة والتأمين والخدمات. فعلى سبيل المثال، تقدم الولايات المتحدة التمويل للمنظمات غير الحكومية وحكومات الولايات والحكومات المحلية من أجل التعجيل بإعادة إيواء الأفراد والأسر الذين لا مأوى لهم، من خلال برامج مختلفة، بما في ذلك برنامج الحد من التشرذم بين الشباب؛ وبرنامج تقديم المساعدة لتحقيق الاستقرار في الإسكان الريفي؛ وبرنامج وزارة المحاربين القدامى للسكن المدعوم؛ وبرنامج السكن المدعوم للمحاربين القدامى من الأمريكيين الأصليين المشترك بين وزارة الإسكان والتنمية الحضرية ووزارة شؤون المحاربين القدامى^(٤١).

٤٢ - ومن المهم تقديم الدعم المتصل بجانب العرض من أجل تطوير الإسكان ميسور التكلفة. فعلى سبيل المثال، يراد بمساكن التأجير الاجتماعي توفير مساكن الإيجار بأسعار أقل من أسعار السوق وتخصيصها وفقا لقواعد محددة، بدلا من الاعتماد على آليات السوق. وعادة ما تملك السلطات المحلية تلك المساكن وتديرها وتغطي نفقات التشييد والتجديد والإدارة والصيانة والتمويل المتصلة بها. وعادة

(٤١) انظر الموقع الشبكي لوزارة الإسكان والتنمية الحضرية <https://www.hudexchange.info>.

ما يشمل الدعم المقدم إلى الجهات غير الحكومية التي تقدم خدمات الإسكان الإعانات الموجهة لجانب العرض، التي يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة، مثل المنح، والقروض العامة، والإعانات المتصلة بأسعار الفائدة، والضمانات المدعومة من الحكومة.

٤٣ - وتقدم الإعانات للمقاولين من أجل تمويل إنشاء سكن جديد ميسور التكلفة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل، باستثناء مساكن التأجير الاجتماعي. وتشمل هذه التنازلات، وإعانات القروض وضمانات القروض، والإعفاء الضريبي، وبيع الأراضي أو تأجيرها بأسعار منخفضة. ومن أمثلة برامج تمويل إنشاء مساكن ميسورة التكلفة برنامج الاستثمار في الإسكان ميسور التكلفة في كندا، وبرنامج المنح الإجمالية للتنمية المجتمعية، وبرنامج شراكات الاستثمار لدعم المساكن في الولايات المتحدة، وبرنامج المساكن ميسورة التكلفة وبرنامج ضمانات المساكن ميسورة التكلفة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. ويمكن أن تشمل أيضا التنازلات ذات الصلة تخصيص حصة من المساكن لتوفيرها مقابل إيجار ميسور التكلفة و/أو إتاحتها لذوي الدخل المنخفض، وإنشاء المساكن المخصصة للإيجار لفئات مستهدفة محددة مثل كبار السن أو الأشخاص ذوي الإعاقة.

٤٤ - وفي العديد من البلدان النامية، كثيرا ما تقع وحدات الإسكان العام أو الاجتماعي في ضواحي المناطق الحضرية، ويكون عدد العقارات المخصصة للإيجار في المناطق الحضرية محدوداً^(٤٢). وتستخدم العديد من الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض الأساليب التدريجية للمساعدة الذاتية (توسيع المنازل لاستخدامها في الإيجار أو للاستخدام التجاري). ويمكن من خلال تقديم الدعم للإسكان الاجتماعي المختلط الواسع النطاق، الذي يضم المساعدة الذاتية والسكن الاجتماعي، استيعاب عدد كبير من سكان المناطق الحضرية الذين ينتمون إلى مستويات مختلفة من الدخل^(٤٣). وقد استُكمل في الآونة الأخيرة برنامج تنمية الإسكان المتكامل في إثيوبيا، الذي أُطلق في عام ٢٠٠٥، ببرنامج شبكة الأمان المنتجة الحضرية لتلبية الاحتياجات المحددة لأكثر من ٤,٧ ملايين شخص من فقراء المناطق الحضرية؛ ويتلقى ما نسبته ٨٤ من المستفيدين البالغ عددهم ٦٠٤ ٠٠٠ مستفيد تحويلًا نقديًا بشرط أداء أعمال معينة من أعمال الخدمة عامة، بينما يتلقى باقي المستفيدين من غير القادرين على العمل تحويلًا نقديًا غير مشروط. وتقدم في إطار البرنامج أيضا خدمات الرعاية الصحية والتعليم وخدمات محدودة في مجال الإسكان^(٤٤).

(٤٢) انظر Emeka E. Obioha, "Addressing homelessness through public works programmes in South Africa" عرض مقدم خلال اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩. ولمزيد من المعلومات عن السكن ميسور التكلفة في البلدان النامية، انظر Babar Mumtaz, "How to make housing affordable for the urban poor", SciDevNet, 24 November 2015.

(٤٣) عرض Fariha Tariq, "Policies to promote affordable housing in Pakistan: challenges and lessons learned" عرض مقدم خلال اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

(٤٤) Tegegne Gebre-Egziabher, "The effects of rapid urbanization and rural to urban migration on affordable housing and homelessness in Ethiopia" عرض مقدم خلال اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

٤ - الشراكة الواسعة القاعدة لإنهاء التشرّد

٤٥ - لا يمكن للحكومات أن تنهي التشرّد بمفردها، رغم تحملها المسؤولية الرئيسية في هذا الشأن، ويتعين اتباع نهج شامل للمجتمع ككل. وتضطلع منظمات المجتمع المدني بدور هام في تقديم الخدمات، من قبيل إدارة دور الإيواء، والتوعية، والمشورة القانونية، والخدمات الطبية، ودعم تخصيص المساكن للأشخاص الذين يعانون من التشرّد. وفي الأماكن التي يقل فيها الاستثمار و/أو التدخل الحكومي، يمكن أن يكون المجتمع المدني هو القطاع الوحيد الذي يوفر الخدمات الحيوية للمجتمعات المتأثرة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يضطلع بدور فعال في أنشطة الدعوة وربط المتشردين بواضعي السياسات والجهات الفاعلة الأخرى، ويمكن أن ييسر البحث والرصد والتقييم بهدف إنهاء التشرّد.

٤٦ - ويمكن أن يسهم القطاع الخاص أيضًا في معالجة العجز في الإسكان ميسور التكلفة سواء من جانب العرض (الأرض، والبنية التحتية، وأعمال البناء، ومواد البناء) أو من جانب الطلب (زيادة فرص الحصول على تمويل الإسكان). ومن خلال بناء مساكن بأسعار معقولة على نطاق كبير، بدلاً من التركيز على الإسكان الفاخر وحده، يمكن للقطاع الخاص إنشاء سلاسل قيمة للإسكان ميسور التكلفة تجلب فرصًا تجارية. وتشير التقديرات إلى أن أسواق الإسكان الأسرع نموًا على مستوى العالم، وعددها ١٦ سوقًا، تعاني من نقص في المساكن ميسورة التكلفة قدره ٣٥ مليون وحدة، ويبلغ هذا النقص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها أكثر من ٣,٤ ملايين وحدة^(٤٥). ومن أجل تحقيق الاستدامة في العمليات وزيادة القدرة على تحمل التكاليف، فمن المهم الجمع بين الاستثمار والخدمات الاستشارية من أجل تحقيق الفعالية في التخطيط الحضري، واستخدام أحدث التكنولوجيات والمواد في البناء، وتحسين نظم تسجيل الأراضي والأطر القانونية.

٤٧ - وإنشاء سوق تتوفر فيها مقومات البقاء تعنى بتمويل الإسكان ميسور التكلفة الذي يلبي احتياجات الأسر المعيشية المتوسطة والمنخفضة الدخل وذات الدخل غير الرسمي يمكن أن يوفر أيضًا فرصًا اقتصادية للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، جرى تطوير شركة إعادة تمويل الرهون العقارية النيجيرية كجزء من مشروع تمويل الإسكان النيجيري الأوسع نطاقًا، الذي قام بأول عملية لإصدار السندات في تموز/يوليه ٢٠١٥^(٤٦). وتركز شركة آدهار لتمويل الإسكان في الهند على العملاء من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط، بمن فيهم أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص ولديهم دخل غير رسمي^(٤٧). ويمكن لمخططات إسكان الموظفين أيضًا أن تيسر حصول العاملين على مساكن بتكلفة ميسورة. فعلى سبيل المثال، توفر دائرة الإسكان للشركات في اليابان مساكن للموظفين بإيجار أقل من سعر السوق كجزء من

(٤٥) Thierno-Habib Hann, "How can the private sector contribute to affordable housing", عرض مقدم في اجتماع فريق الخبراء المعني بتوفير السكن ميسور التكلفة ونظم الحماية الاجتماعية للجميع من أجل معالجة مشكلة التشرّد، نيروبي، أيار/مايو ٢٠١٩.

(٤٦) International Bank for Reconstructions and Development and International Development Association (٤٦) *IDA17 Retrospective: Maximizing Development Impact – Leveraging IDA to Meet Global Ambitions and Evolving Client Needs* (Washington, D.C., World Bank, 2018)

(٤٧) Salil Singh, "AADHAR housing finance: empowering Bharat to gain enhanced financial capabilities", *The CEO Magazine*, vol. 3 (December 2018).

المزايا الاجتماعية التي تقدمها الشركات. كما أنها تيسر نقل الموظفين لأماكن إقامتهم من خلال إزالة الإجراءات المعقدة والتكاليف المرتبطة بشراء أو استئجار منزل.

٤٨ - ويمكن للجهات الخيرية أن تضطلع بدور فعال في توحيد الجهود الحالية المختلفة، بإشراك العديد من أصحاب المصلحة على المستوى المحلي. فعلى سبيل المثال، في لوس أنجلوس بالولايات المتحدة، عملت شبكة Funders Together to End Homelessness كحافز لتعبئة الموارد المالية والفكرية لإنهاء التشرد. وأدت جهودها إلى الموافقة على تدبيرين اتخذوا بالاقتراع يجيزان إصدار سند بقيمة ١,٢ بليون دولار لإنشاء ١٠ ٠٠٠ وحدة سكنية دائمة دائمة، وزيادة قدرها ٠,٢٥ في المائة إلى ضريبة المبيعات على مدى عشر سنوات تخصص للخدمات الداعمة وتقديم إعانات للإيجار وبرامج وقاية للأشخاص الذين يعانون من التشرد^(٤٨).

باء - سياسات الحماية الاجتماعية

٤٩ - لا ينبغي اعتبار التشرد بمثابة فشل شخصي، وإنما هو فشل مجتمعي. ويمكن أن يتعرض الأشخاص للتشرد لأنهم لا يكسبون دخلاً كافياً لتغطية تكاليف السكن، أو لأنهم غير قادرين على العمل بسبب مسؤوليات توفير الرعاية أو المرض المزمن أو الإعاقة أو الشيخوخة. ويمكن أن تسهم الحماية الاجتماعية، التي تُعرّف بأنها مجموعة من السياسات المصممة لتخفيف ومنع الفقر والضعف لفائدة الجميع طوال دورة الحياة، في منع التشرد وتيسير الحصول على السكن اللائق. ويمكن معالجة عوامل الخطر المحددة من خلال المساعدة الاجتماعية، والاستحقاقات المتعلقة بالإسكان، والحماية من البطالة، والرعاية الطويلة الأجل، والمعاشات التقاعدية لكبار السن. وعلاوة على ذلك، يمكن لنظم الحماية الاجتماعية، من خلال تأمين الدخل بمستوى أساسي على الأقل والحصول الفعال على الرعاية الصحية، أن تساعد على الحيلولة دون وقوع الناس في التشرد.

٥٠ - وتعالج نظم توفير الحماية الاجتماعية للجميع أسباب التشرد المتعددة والمتشابكة والمعقدة في كثير من الأحيان عن طريق منع الفقر (لا سيما من خلال المساعدة الاجتماعية والاستحقاقات المتعلقة بالإسكان)، وتخفيف عبء نفقات معينة خلال فترات البطالة (من خلال الحماية من البطالة والمساعدة الاجتماعية) أو الشيخوخة (من خلال المعاشات التقاعدية لكبار السن)، والمساهمة في تحقيق الأهداف المتعلقة بالصحة (من خلال الحماية الصحية والرعاية الطويلة الأجل)، وتحقيق المساواة بين الجنسين وتوفير العمل اللائق، وتيسير إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة.

٥١ - وفي إطار خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التزمت البلدان بتطبيق نظم وتدابير الحماية الاجتماعية الملائمة على الصعيد الوطني للجميع ووضع حدود دنيا لها. ووفقاً لتوصية منظمة العمل الدولية رقم ٢٠٢، تضمن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية المحددة على الصعيد الوطني تأمين الدخل بمستوى أساسي على الأقل للأطفال، وللأشخاص الذين هم في سن العمل غير القادرين على الحصول على دخل كافٍ، وكبار السن، فضلاً عن الوصول الفعال إلى الرعاية الصحية الأساسية لفائدة الجميع طوال دورة حياتهم. وقد بينت الدراسات أن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية الشاملة يمكن تحمل

(٤٨) Nicholas P. O. Williams and James M. Ferris, "Scaling up: how philanthropy helped unlock \$4.7 billion to tackle homelessness in Los Angeles" (Los Angeles, Center on Philanthropy and Public Policy, University of Southern California, July 2019).

تكلفتها، حتى في البلدان المنخفضة الدخل^(٤٩). وقد حققت بلدان نامية كثيرة التغطية الشاملة فيما يتعلق بفرع واحد منها على الأقل^(٥٠).

٥٢ - ومع ذلك، وعلى الرغم من التقدم الجدير بالثناء في السنوات الأخيرة، فإن ٤٥ في المائة فقط من سكان العالم مشمولون فعليًا بنظام واحد على الأقل من نظم الاستحقاقات النقدية في إطار الحماية الاجتماعية. وحوالي ٤ بلايين شخص، أو ٥٥ في المائة من سكان العالم، غير مشمولين بأي استحقاقات للحماية الاجتماعية^(٥١). وتوسيع نطاق نظم الحماية الاجتماعية، الشاملة للحدود الدنيا، إلى من هم غير مشمولين بها حاليا وتحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة هو أمر بالغ الأهمية لمعالجة العديد من أسباب التشرد الهيكلية والفردية والتخفيف من آثار التشرد^(٥٢).

٥٣ - ومن أجل منع التشرد وتيسير الوصول إلى السكن اللائق، ينبغي اتخاذ الإجراءات التالية ذات الأولوية: (أ) اتباع نهج قائم على الحقوق؛ (ب) تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق التغطية الشاملة وتوفير الاستحقاقات الكافية وسبل الحماية الشاملة؛ (ج) التركيز بشكل خاص على إدماج الفئات المهمشة في كثير من الأحيان؛ (د) ضمان اتساق السياسات والتنسيق مع مجالات السياسة الأخرى، ولا سيما في قطاعي الإسكان والصحة. ولتحقيق ذلك، يمكن استخدام تعريف للإسكان يكون شاملا للجميع، مع مراعاة جوانب الأمن (ضمان الحيازة، والشغل الحصري، والقدرة على تحمل التكاليف)، والجوانب المادية (ملاءمة السكن من حيث المتانة، وتوفر المرافق، والحماية من الطقس، وما إلى ذلك)، والجوانب الاجتماعية (القدرة على التمتع بالعلاقات الاجتماعية والخصوصية والسلامة)^(٥٣).

سادسا - السياسات الرامية إلى التصدي للتحديات التي تواجهها فئات اجتماعية محددة

ألف - الاستجابات القائمة على الأسرة

٥٤ - تختلف التقديرات بشأن عدد الأسر التي لا مأوى لها (والتي تُعرف على أنها البالغون المتشردون ممن لديهم أطفال يعولونهم يعيشون ماديا معهم) بين البلدان والمناطق، وتشير بعض الأبحاث إلى أن عددها في تزايد. وتشير التقديرات إلى أن ٧,٤ أسر من بين كل ١٠ ٠٠٠ أسرة تعاني من التشرد في

(٤٩) Isabel Ortiz and others, *Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries*, Extension of Social Security Working Paper, No. 58 (Geneva, ILO, 2017).

(٥٠) تقرير الأمين العام عن التصدي من خلال السياسة المالية وسياساتي الأجور والحماية الاجتماعية لأوجه انعدام المساواة والتحديات التي تعترض الإدماج الاجتماعي (E/CN.5/2019/3)، الفقرة ٤٦.

(٥١) ILO, *World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, 2017).

(٥٢) أصدرت الشراكة العالمية للحماية الاجتماعية الشاملة، التي يشترك في رئاستها كل من منظمة العمل الدولية والبنك الدولي، نداء للعمل من أجل تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الغاية ١-٣ من أهداف التنمية المستدامة (انظر www.usp2030.org).

(٥٣) Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane and Suzanne Fitzpatrick, "A global framework for understanding and measuring homelessness" (Institute of Global Homelessness, September 2015), p. 7.

الولايات المتحدة، وفي كندا يواجه التشرد كل سنة أكثر من ٢٣٥ ٠٠٠ شخص^(٥٤). وتشير التقديرات إلى أن الأسر التي تعيلها نساء تشكل ٧٠ في المائة من سكان العالم المتشردين، بمن فيهم من يعيشون في مساكن غير لائقة. ويمكن أن يدوم تشرد الأسر المعيشية في الشوارع فترة طويلة جداً في بعض الأحيان، مما يؤدي إلى وجود أجيال من الأطفال يولدون ويرون في الشوارع. وهذا هو الحال خاصة في أجزاء من آسيا، بينما في بعض بلدان أمريكا اللاتينية، يعتبر تشرد العائلات في الشوارع أكثر من حالة مؤقتة، ويرتبط بالهجرة الاقتصادية الدورية من الأرياف إلى المدن. وفي أفريقيا، غالباً ما ينتج تشرد الأطفال عن مغادرة الأطفال والمراهقين لعائلاتهم والعيش في الشوارع بسبب فقر الأسرة أو التعرض لإساءة المعاملة^(٥٥). وتؤدي النزاعات وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى زيادة عدد الأطفال الذين يعيشون في الشوارع، إذ يقدر عددهم حالياً بنحو ١٥٠ مليون طفل على مستوى العالم^(٥٦).

٥٥ - وعلى الصعيد الأوروبي، توجد عدة أدوات سياسية تهدف لمساعدة الدول الأعضاء على معالجة فقر الأطفال، لكن نادراً ما يستفيد منها الأطفال الذين لا مأوى لهم. وتدعو توصية المفوضية الأوروبية بشأن الاستثمار في الأطفال وكسر دائرة الحرمان (2013/112/EU) إلى ”تجنب عمليات الإخلاء وعمليات النقل غير الضرورية والانفصال عن الأسر، وكذلك توفير مأوى مؤقت وحلول سكنية طويلة الأجل“. ومع ذلك، لم يحرز سوى تقدم ضئيل منذ صدور هذه التوصية في عام ٢٠١٣.

٥٦ - والبلدان ذات نظم الحماية الاجتماعية السخية تسجل فيها نسب منخفضة للغاية من تشرد الأسر أو الأفراد. غير أن البحوث تشير إلى أنه في بعض البلدان يجب القيام بالمزيد من الجهود لضمان توفير السكن الملائم للأسر التي لا مأوى لها. وتوفير استحقاقات الحماية الاجتماعية لجميع المحتاجين في جميع المناطق هو أمر رئيسي. وهناك مسألة هامة تتمثل في أن استحقاقات الحماية الاجتماعية لا تصل في الغالب إلى المهاجرين غير المسجلين، بما في ذلك الأسر التي لا مأوى لها المشكلة منهم.

٥٧ - وتشير البحوث إلى أن السياسات والتدابير الرامية إلى الحد من التشرد بين النساء والأسر المعيشية التي تعيلها نساء ينبغي أن تشمل الإسكان الاجتماعي الموجه إلى الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع. وفي البلدان النامية، يعد الحصول على الأراضي وضمان الحياة من التدابير الهامة الأخرى المتبعة لمنع التشرد. تسوية الوضع السكني من الناحية القانونية لسكان الأحياء الفقيرة والعشوائية أمر ذو أهمية في هذا الصدد. ويمثل ضمان حقوق الملكية المتساوية، وحقوق الميراث، بما في ذلك حقوق الملكية للأرامل، أمراً حيوياً.

(٥٤) Amanda Noble, “Beyond housing first: a holistic response to family homelessness in Canada” (Toronto, Canada, Raising the Roof, 2015).

(٥٥) Samuel Nambile Cumber and Joyce Mahlako Tsoka-Gwegweni, “The health profile of street children in Africa: A Literature Review”, *Journal of Public Health in Africa*, vol. 6, No. 2 (2015).

(٥٦) Speak, “The state of homelessness in developing countries”

باء - الأشخاص ذوو الإعاقة والشباب وكبار السن والشعوب الأصلية

١ - الأشخاص ذوو الإعاقة

٥٨ - تشير الأدلة المتاحة إلى تشرّد عدد غير متناسب من الأشخاص ذوي الإعاقة^(٥٧). ففي بعض البلدان، كثيرا ما تتخلى أسر الأطفال ذوي الإعاقة عنهم ويواجهون خطر التشرّد^(٥٨) والاستغلال لأغراض التسول في الشوارع^(٥٩). بالإضافة إلى ذلك، يعدّ نوع الجنس أيضا من أبعاد التشرّد الهامة، حيث تتعرض النساء ذوات الإعاقة لخطر العنف بدرجة أكبر، وعند فرارهن من العنف، ربما لا تُتاح لهن ملاجئ الطوارئ. وعلاوة على ذلك، حتى إذا نجح الأشخاص ذوو الإعاقة في الحصول على مسكن، فربما يكون المسكن ميسرا على نحو غير كاف لاستخدامهم. فقد أشارت نتائج استقصاءات نموذجية بشأن الإعاقة أجراها كل من منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي في عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ في سري لانكا وشيلي والكامبيرون إلى أن منازل ٣٠ في المائة من الأشخاص ذوي الإعاقة في المتوسط ليست ميسرة لاستخدامهم بما فيه الكفاية.

٥٩ - وهناك مبادرات ترمي إلى مساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة على الانتقال من ترتيبات العيش في المؤسسات إلى العيش في مساكن خاصة بهم أو مع أسرهم. وتستند هذه المبادرات إلى توفير الخدمات في المجتمع المحلي ودعم العيش المستقل، بما يشمل المساعدة في إيجاد مسكن. ويمكن أن تشمل الخدمات المجتمعية المقدمة على عيادات الصحة العقلية، وخدمات الرعاية الاجتماعية، ومرافق الطب النفسي للمرضى الخارجيين، وخدمات الرعاية الصحية، ومراكز الرعاية النهارية، والدعم المالي، ومجموعات الدعم، وإقامة الشبكات المجتمعية، وحملات إدكاء الوعي.

٦٠ - ووضعت عدة بلدان برامج اجتماعية لمساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة ماليا، بما يتضمن توفير استحقاقات العجز ودعم تغطية تكاليف السكن. ووضعت بعض البلدان أيضا معايير للوحدات السكنية من أجل تعزيز التسهيلات الخاصة بذوي الإعاقة. فعلى سبيل المثال، يشترط قانون البناء السويدي أن تكون كل الوحدات في المباني السكنية التي يبلغ ارتفاعها ثلاثة طوابق أو أكثر مزودة بمدخل للكراسي ذات العجلات ومصاعد كبيرة ومطابخ وحمامات ذات أبعاد معينة. ويتيح تنفيذ هذا القانون للأشخاص ذوي الإعاقة مجالا أوسع لاختيار مساكنهم ويمكنهم من زيارة المنازل الأخرى بسهولة أكبر. ويتبين من التجربة أن توفير التسهيلات الخاصة بذوي الإعاقة لا تنجم عنه أي تكاليف إضافية أو أن تكاليفه الإضافية ضئيلة (أقل من ١ بالمائة من إجمالي تكاليف البناء) حينما يؤخذ بمبدأ "التصميم الشامل" في التصميم والمخططات الأصلية^(٦٠).

(٥٧) UN-Habitat, *The Right to Adequate Housing for Persons with Disabilities Living in Cities: Towards Inclusive Cities* (Nairobi, 2015).

(٥٨) وضع الأطفال في العالم ٢٠١٣: الأطفال ذوو الإعاقات (الأمم المتحدة، رقم المبيع A.13.XX.1).

(٥٩) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ٩ (٢٠٠٦) بشأن حقوق الأطفال المعوقين.

(٦٠) Edward Steinfield, "Education for all: the cost of accessibility", Education Notes (Washington, D. C., World Bank, August 2005).

٢ - الشباب

٦١ - يشكل التشرد بين المراهقين والشباب شاغلا رئيسيا في كثير من البلدان. فقد حُددت فئة الشباب (١٥ إلى ٢٤ سنة) باعتبارها الفئة العمرية الأكثر تعرضا لخطر التشرد. وفي البلدان المتقدمة النمو والنامية على السواء، حُدد فقر الأسر باعتباره العامل الرئيسي المسبب للظروف السكنية غير المستقرة من بين الأسباب التي أبلغ بها أصحابها بأنفسهم، وعُزيت النزاعات الأسرية إلى عدم قدرة الشباب على الوصول إلى مساكن آمنة وميسورة التكلفة، خاصة حينما يلاقون الإعراض بسبب ميلهم الجنسي أو هويتهم الجنسية^(٦١).

٦٢ - واعتمدت بلدان كثيرة استراتيجيات وطنية للتصدي لتشرّد الشباب من خلال تقليل أوجه عدم المساواة الهيكلية وتقديم الدعم والخدمات للشباب الذين يعانون من التشرد أو المعرضين لخطره. فعلى سبيل المثال، وضعت فنلندا استراتيجية وطنية للتشرد نفذتها من خلال خطة العمل لمنع التشرد للفترة ٢٠١٦-٢٠١٩. ويمكن أن تكون الخدمات السكنية التي تستهدف الشباب المتشردين أكثر فاعلية إذا عضدتها شبكة دعم مستقرة توفر تدخلات أخرى، منها المشورة المتعلقة بالصحة العقلية و/أو التوظيف، من أجل تقليل الوصمة الاجتماعية للتشرد إلى أدنى حد. كما تساعد تدابير الحماية الاجتماعية، مثل التحويلات النقدية، على تحسين الوضع المالي للشباب ومعالجة فقر الأسر ويُنتظر منها أن تقلل الأثر السلبي لأوجه الحرمان التي يعاني منها الأشخاص في المراحل المبكرة من حياتهم والتي تزيد من خطر سقوطهم في براثن التشرد.

٦٣ - وبالنظر إلى أن الشباب الذين لديهم سجل إجرامي، وخاصة من أبناء الأقليات، تقل فرصتهم في إيجاد وظيفة أو مسكن، فيجب تقليل الإجراءات المتعلقة بالأمن لمواجهة تشرد الشباب إلى أقصى حد ممكن، وذلك لتحسين فرصهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي على المدى الطويل والوصول إلى الإسكان ميسور التكلفة. وسنت بعض البلدان تشريعات متعلقة بالتشرد بهدف تلبية احتياجات الشباب المعرضين للخطر لإنهاء قدراتهم. فعلى سبيل المثال، يُعامل الشباب المتشردون الذين تتراوح أعمارهم بين ١٦ و ١٧ تلقائيا باعتبارهم أشخاص ضعفاء بموجب قانون التشرد في المملكة المتحدة^(٦٢). وعلاوة على ذلك، فإن الدعم الموجه إلى الشباب المتشردين، مثل التدريب المهني والمساعدة في مجال التوظيف، يساعدهم في ما هو أكثر من تلبية احتياجاتهم السكنية، ويشجع الاكتفاء الذاتي.

٣ - كبار السن

٦٤ - يواجه كبار السن تحديات في الحصول على السكن اللائق وتحديات في حالات التشرد^(٦٣). فقد يتعرضون للإيذاء المالي أو الإخلاء القسري أو الاستيلاء على أراضيهم. وتعاني النساء المسنات من الضعف بشكل خاص ويواجهن أشكالا متعددة من التمييز، منها التمييز في حقوق الملكية والميراث.

(٦١) Gina Samuels and others, *Voices of Youth Count (VoYC) In-Depth Interviews: Technical Report* (Chicago, University of Chicago, 2019).

(٦٢) United Kingdom, Ministry of Housing, Communities and Local Government and Ministry of Education, *Prevention of Homelessness and Provision of Accommodation for 16 and 17-Year-Old Young People Who May be Homeless and/or Require Accommodation* (London, 2018).

(٦٣) تقرير الأمين العام عن متابعة الجمعية العالمية الثانية للشيخوخة (A/66/173).

وتؤثر الظروف الصحية أيضا على إمكانية وصول كبار السن إلى الخدمات العامة المتعلقة بالإسكان. وفي الحالات التي تفتقر فيها المباني للتسهيلات الخاصة بذوي الإعاقة، بما يشمل خدمات الإيواء، يعاني كبار السن أكثر من غيرهم، لأنهم عادة ما تكون لديهم أوجه قصور وظيفي أو إعاقات. ومعدل وفيات كبار السن المتشردين أعلى من معدل وفيات الفئات الأخرى في الحالات المماثلة^(٦٤).

٦٥ - وفي مواجهة هذه التحديات، تركز عدة بلدان على التدخلات الاقتصادية الرامية إلى تيسير حصول كبار السن على مساكن ميسورة التكلفة. فعلي سبيل المثال، تقدم اليابان إعانات لجهات التنمية العقارية لبناء مساكن للإيجار ميسورة التكلفة خالية من العوائق لأجل الأسر المعيشية المسنة ذات الدخل المنخفض. ويمكن للمتشردين الذين تزيد أعمارهم عن ٦٥ في البرازيل أن يحصلوا على استحقاق الرفاه المستمر لكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، وتوفر سياسة ماليزيا الوطنية للإسكان لعام ٢٠١١ مساكن ميسورة التكلفة بشكل مباشر لذوي الدخل المنخفض، بمن فيهم كبار السن.

٦٦ - وتسعى المبادرات أيضا إلى الربط بين مختلف الجوانب السياساتية المتعلقة بالإسكان غير الآمن. ففي أستراليا، تُتاح لكبار السن المتشردين خدمات تربطهم بمقدمي الرعاية مثل دور الرعاية. وتقدم فرنسا المساعدة المالية لكبار السن من أجل تكييف المساكن لتلبية احتياجاتهم المتغيرة ومن أجل تمكينهم من البقاء في منازلهم لفترة أطول. ويمكن لكبار السن في ميانمار الحصول على قروض منخفضة الفائدة لتجديد المنازل أو شرائها.

٤ - الشعوب الأصلية

٦٧ - لا تزال الشعوب الأصلية في شتى أنحاء العالم تواجه ظروفًا سكنية سيئة وغير آمنة، ولا يزال خطر التشرد يترتب بشدة بالكثير من أبنائها، ولا سيما في المناطق الحضرية^(٦٥). وتشير الدراسات إلى أن أبناء الشعوب الأصلية في كندا هم خمس مرات أكثر عرضة لخطر التشرد من عامة السكان الآخرين^(٦٦). ورغم أن الشعوب الأصلية لا تمثل في مدينة فانكوفر سوى ٢,٥ في المائة من سكانها إلا أن نسبة أفراد الشعوب الأصلية في صفوف المتشردين في تلك المدينة تبلغ ٣٨ في المائة^(٦٧). وتشير الأدلة المتاحة أيضا أن الشعوب الأصلية كثيرا ما تكون عرضة لأحداث صادمة، مثل الإخلاء القسري من أراضيها، وحرائق المنازل، والعنف والإيذاء داخل الأسرة، والمخاطر الصحية، بما يشمل مخاطر الصحة العقلية والعاهات البدنية والإعاقة. وهذه العوامل المساهمة، إلى جانب انتهاك الحقوق والتمييز على نطاق واسع على أساس

Institute of Global Homelessness, "State of homelessness in countries with developed economies", (٦٤) May 2019.

UN-Habitat and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview* (Nairobi, 2005) (٦٥).

Jalene Tayler and Damian Collins, "Prevalence and causes of urban homelessness among indigenous peoples: a three country scoping review", *Housing Studies*, vol. 29, No. 7 (2014), pp. 965 - 966 (٦٦) و Stephen Gaetz and others, *The state of homelessness in Canada 2016* (Toronto, Canadian Observatory on Homelessness Press, 2016).

.Matt Thomson, *Vancouver Homeless Count 2016* (May 2016) (٦٧).

هوية الشعوب الأصلية (من جانب مقدمي خدمات الإسكان من القطاعين الخاص والعام على السواء)، تؤدي إلى زيادة عدد أبناء الشعوب الأصلية الذين يعانون من التشرد والمعرضين لخطر.

٦٨ - وتتخذ الدول إجراءات لمعالجة التشرد في صفوف الشعوب الأصلية. ففي أستراليا على سبيل المثال، أعلن الاتفاق الوطني للإسكان والتشرد في عام ٢٠١٨ من أجل توفير مبلغ ٤,٦ بلايين دولار أسترالي للولايات والأقاليم على مدى ثلاث سنوات، منه ٣٧٥ مليون دولار أسترالي لتمويل الخدمات المتعلقة بالتشرد. وبموجب الاتفاق، يتعين على الولايات والأقاليم أن تضع سياسات واستراتيجيات للإسكان والتشرد تستهدف بشكل محدد فئات التشرد ذات الأولوية، بما يشمل الأستراليين من الشعوب الأصلية^(٦٨). وفي كندا، تدير وكالة الإسكان في مقاطعه كولومبيا البريطانية برنامجا للتواصل بشأن السكان الأصليين المتشردين يقوم فيه موظفو المنظمات الأهلية بالربط بين الناس ويقدمون الخدمات الملائمة ثقافيا من منظور الشعوب الأصلية. وتقدم الجمعية الوطنية لمراكز الصداقة خدمات خارج المحميات وتدعم أفراد الشعوب الأصلية في المناطق الحضرية منذ ما يزيد عن نصف قرن.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٩ - التشرد مسألة معقدة تتطلب نهجا متعدد القطاعات واستجابات متكاملة على نطاق سياسات المالية العامة والاقتصاد والعمل والإسكان والصحة والحماية الاجتماعية والتنمية الحضرية. ولا بد من اتباع نهج شامل للقطاعات الحكومية ككل وشامل للمجتمع ككل لمعالجة التشرد ومنع حدوثه. ويجب أن تكون السياسات شاملة للجميع ومستجيبة لحقوق الأفراد واحتياجاتهم وتطلعاتهم، ولا سيما الأشخاص الذين يعيشون حالات من الحرمان أو الضعف.

٧٠ - وتجدر الإشارة إلى أن نقطة البداية لمعالجة التشرد هي توفير بيانات كافية لرصد الغاية ١١-١ من أهداف التنمية المستدامة ولصياغة سياسات فعالة على حد سواء. وفي هذا الصدد، يتعين على المجتمع الدولي وجميع أصحاب المصلحة بذل جهود متضافرة لوضع نهج مشترك ومنهجية مناظرة لتحديد الأشخاص الذين يعانون من التشرد، سواء أكان التشرد مؤقتا أو مزمنًا، مع ضمان إدماج الأشخاص المتشردين في الإحصاءات الرسمية.

٧١ - ولتسريع وتيرة التقدم في تحقيق أهداف التنفيذ المستدامة، ولا سيما الغاية ١١-١ منها، بحلول عام ٢٠٣٠ والوفاء بالالتزام بعدم ترك أحد خلف الركب، قد ترغب اللجنة في النظر في التوصيات التالية:

٧٢ - تُشجّع الدول الأعضاء على القيام بما يلي:

(أ) وضع استراتيجيات وطنية شاملة ومشاركة بين القطاعات وإجراء تدخلات سياسية محددة لمعالجة التشرد بجميع فئاته، مع تنفيذ الأطر والأدوات القائمة المتعلقة بالتشرد، بحيث يمكن لجميع الناس أن يعيشوا حياة لائقة بكرامة؛

(ب) تحسين إمكانية الوصول إلى الإسكان ميسور التكلفة بتطبيق سياسات وتدابير إسكانية متكاملة على جانبي الطلب والعرض، بما يتضمن الحماية من الإخلاء القسري، وتوفير

(٦٨) Australian Institute of Health and Welfare, *Aboriginal and Torres Strait Islander People: A Focus Report on Housing and Homelessness* (Canberra, 2019)

الملاجئ والخدمات الطارئة والمؤقتة الكافية، وتقديم الدعم للمستأجرين ولإنشاء المساكن ميسورة التكلفة، وخاصة لصالح الأسر المنخفضة الدخل؛

(ج) معالجة الأثر السلبي للاستغلال التجاري للإسكان وأمولته، عن طريق اعتماد أو تشديد القوانين المتعلقة بأسواق الإسكان، وتشجيع التوسع الحضري الشامل للجميع والمستدام، والقيام، حيثما أمكن، بتنفيذ نهج "الإسكان في المركز"، مع الاعتراف بالحق في المسكن وتحسين تقسيم المناطق بهدف تحقيق الإدماج الاقتصادي والاجتماعي؛

(د) مواصلة تعزيز السياسات والنظم الوطنية للحماية الاجتماعية وتوسيع نطاق التغطية بالحدود الدنيا للحماية الاجتماعية كي تشمل الجميع، بمن فيهم العاملون في القطاعات غير الرسمية والذين يعيشون حالة تشرد، مع الاستثمار أيضا في توفير خدمات اجتماعية أساسية ذات جودة لضمان المساواة في الحصول على التعليم الجيد، والتغطية الصحية الأساسية، ومياه الشرب الآمنة، وخدمات الصرف الصحي؛

(هـ) بناء شراكة واسعة القاعدة بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على جميع المستويات لمنع الناس من السقوط في براثن التشرد، ودعم الأشخاص الذين يعيشون حالة تشرد، ووضع حلول مستدامة طويلة الأجل لإنهاء التشرد؛

(و) إذكاء الوعي بالتشرد، بما في ذلك تشرد الأسر، وتلبية الاحتياجات المحددة للمتضررين بشكل غير متناسب من الأفراد والمجموعات، بما يشمل النساء والأطفال والمراهقين والشباب وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، والشعوب الأصلية، والأشخاص الذين يعيشون حالة فقر، والأشخاص النازحين بسبب الكوارث الطبيعية والنزاعات، من أجل دعم تمكينهم ومشاركتهم الكاملة في المجتمعات التي يعيشون فيها؛

(ز) التصدي لتشرد الأسر، بما في ذلك من خلال إعداد السياسات وتخصيص الموارد بطريقة مراعية للاعتبارات الجنسانية، وتقديم خدمات الدعم المناسبة للأسر لكسر دائرة التشرد المستمرة عبر الأجيال؛

(ح) مكافحه التمييز والقوالب النمطية ضد الأشخاص الذين يعيشون حالة تشرد، بما في ذلك عن طريق تعزيز قوانين مكافحه التمييز، والدعوة، وإذكاء الوعي، فضلا عن حماية حقوق المستأجرين وضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء.