

Distr.: General
6 August 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

الحق في السكن اللائق

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي أعدته راكيل رولنيك،
المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب
وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، والمقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/١٥.

* A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

100913 100913 13-42182X (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق

موجز

في هذا التقرير تستند المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق إلى استنتاجات تقريرها السابق (A/67/286)، وتحلل سياستين بديلتين للإسكان - المساكن المستأجرة والمساكن الجماعية - يمكن أن تؤدي دوراً أساسياً في تعزيز تمتع الفقراء بالحق في السكن اللائق. وتدعو المقررة الخاصة إلى نقلة نوعية من تمويل الإسكان إلى نهج قائم على حقوق الإنسان، وتوصي بأن تشجع الدول أشكالاً مختلفة من الحيازة، بما في ذلك استئجار المساكن الخاصة والعامة والحيازة الجماعية.

أولا - مقدمة

١ - حللت المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق، في تقريرها السابق (A/67/286)، تأثير سياسات الإسكان السائدة التي تنفذ لتشجيع تملك فقراء الحضر للمساكن. وفي هذا التقرير تشير المقررة الخاصة بإيجاز إلى بعض النتائج السابقة، مع تقييم لسياستين بديلتين للإسكان - المساكن المستأجرة والمساكن الجماعية - يمكن أن تؤدي دورا أساسيا في تعزيز تمتع الفقراء بالحق في السكن اللائق.

ثانيا - ارتفاع تمويل الإسكان وتراجع سياسات الإسكان غير القائم على السوق

٢ - في أواخر سبعينيات القرن العشرين حدث تحول كبير في سياسات الإسكان، بدءا من أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية، وتلاههما بعد ذلك بعض البلدان في أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والاقتصادات المخططة سابقا. وهذا التحول، الذي دعا إلى نقل الأنشطة من سيطرة الدولة إلى القطاع الخاص والأسواق الحرة، سرعان ما اكتسب الهيمنة، وأصبح هو الذي يشكل سياسات الدول والمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية. وكانت آثار هذا النهج لسياسات الإسكان على الحق في السكن اللائق وما يرتبط به من حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم مثيرة^(١). وأدى الدور الجديد للدولة كـ "عنصر تمكين" إلى تهيئة الظروف والمؤسسات لدعم نظم تمويل الإسكان لتشجيع تملك المساكن بموجب عقيدة الليبرالية الجديدة، التي تتمثل في الاعتماد على الملكية الخاصة وقوى السوق^(٢).

٣ - وتحولت البلدان المتقدمة والبلدان النامية بخطى ثابتة، في سياسات الإسكان، من سياسات المساعدة التقليدية لجانب العرض إلى مساعدة جانب الطلب. ونتيجة لذلك أصبح القطاع المالي وسوق الإسكان الخاص يمثلان الآليات الأساسية لتوفير السكن، بتشجيع الأسر المعيشية على الاقتراض، في الوقت الذي أخذ فيه دور الإسكان العام ومبادرات جانب الطلب يتراجع بالتدرج. وكان للمساعدة الإنمائية تأثير كبير على توسيع تمويل الإسكان القائم على السوق، وعززت نشاط سوق الإسكان في البلدان النامية^(٣).

(١) World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, D.C., 1993), 6

(٢) J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Brussels, European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005)

(٣) *Housing Finance Systems for Countries in Transition, Principles and Examples* (United Nations publication, Sales No. 05.II.E.8), p.7; World Bank, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988)

٤ - وأدى الإيمان الجماعي تقريبا بتملك المساكن الفردية إلى تهميش المساكن العامة المؤجرة؛ وقد بيع معظم هذه المساكن العامة المؤجرة بأثمان بخسة في بلدان عديدة^(٤). وقد أدت هذه العملية بالمثل إلى تغييرات جذرية في بنية الحيازة؛ وفي العديد من الاقتصادات المخططة سابقا تشكل الآن المساكن التي يشغلها مالكوها معظم المساكن (مثلا ٩٦ في المائة في إستونيا، و ٧٧ في المائة في سلوفينيا^(٥))، وأكثر من ٨٠ في المائة في الصين^(٦)). وحتى في البلدان التي لم تحدث فيها الخصخصة على نطاق واسع، تواكب النقل الأيديولوجي للمسؤولية عن توفير السكن إلى السوق مع الرأي القائل إن التملك الفردي للمساكن هو الخيار الأفضل للحيازة ومركز كل سياسات الإسكان. وقد أعادت البلدان ذات التقاليد العريقة للمساكن الاجتماعية المستأجرة ذات القاعدة العريضة تحديد نظمها لتعزيز مبادئ الملكية و “السوق الحرة”. وأدى نقص المساكن المدعومة المتاحة إلى دفع بعض الأسر المعيشية التي كان يمكن أن تستأجر المساكن إلى تملكها.

٥ - وألقت المقررة الخاصة الضوء في تقريرها السابق (A/67/286، الفقرات ١٠-١٣) على ما كان لرفع القيود المفروضة على تمويل الإسكان وتحريره وعولته من آثار كبيرة على الإسكان والتنمية الحضرية، مما أدى في نهاية المطاف إلى الأزمة العالمية التي نشهدها اليوم فيما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف السكن والإسكان. وتؤثر تكاليف الإسكان بشكل غير متناسب على الفقراء، وتمثل في أوروبا ما متوسطه ٤١ في المائة من دخل السكان المهددين بالفقر^(٧). إن أزمة القدرة على تحمل تكاليف السكن يضاعف منها تآكل وإهمال وتحرير

(٤) United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p. 9; see also M. Munro, “Evaluating policy towards increasing owner occupation”, *Housing Studies*, vol. 22,(2007), pp. 243-260; 247; K. Scanlon and C. Whitehead, “Le logement social en Europe: tendances communes et diversités persistantes”, in C. Lévy-Vroelant and C. Tutin, eds., *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la révision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010). Similar processes took place in developing countries although most countries never had a substantial public housing stock (see UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (Nairobi, 2011), p. 49)

(٥) الردان الواردان من إستونيا وسلوفينيا على الاستبيان الذي أرسلته المقررة الخاصة إلى الدول الأعضاء في ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٢ (فيما يلي “الاستبيان”).

(٦) J.R. Logan, Y. Fang and Z. Zhang, “The winners in China's urban housing reform”, *Housing Studies*, vol.25 (2010), pp. 101-117

(٧) “Housing affordability in the EU, current situation and recent trends”, research briefing of the European Social Housing Observatory, No. 1 (European Federation of Public, Cooperative and Social Housing (CECODHAS Housing Europe)) (January 2012), p.3. As opposed to 22.5 per cent of the disposable

الآليات غير السوقية لتخصيص موارد الإسكان، مثل استئجار المساكن (العامة والخاصة)، ومختلف أشكال الملكية التعاونية والجماعية، وغيرها^(٨).

٦ - ومن المفارقات أنه إلى جانب أزمات القدرة على تحمل تكاليف السكن وتوافر المساكن، هناك أيضا ظاهرة تتمثل في وجود ملايين من الوحدات السكنية الشاغرة أو المشغولة بشكل ناقص، وهو ما يعكس بوضوح عدم فعالية النموذج الراهن. وللتوضيح هناك ما يقرب من مليون مسكن شاغر في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ظل منها ٣٥٠.٠٠٠ مسكن شاغرا لأكثر من ستة أشهر^(٩)؛ وفي الولايات المتحدة استمر شغور ١٤،٢ مليون مسكن لأكثر من عام^(١٠).

٧ - وقد حلت المقررة الخاصة في تقريرها السابق السياسات الرئيسية لتمويل الإسكان التي تنفذ كوسيلة لتسهيل وصول أفقر الناس إلى تملك المساكن. وتوجز الأقسام التالية النتائج الرئيسية فيما يتعلق بآثر هذه النهج على حق الفقراء في السكن اللائق.

ألف - أسواق الرهن العقاري

٨ - في السنوات الأخيرة انتشر تمويل الإسكان القائم على السوق في جميع أنحاء العالم، مستهدفا بوجه خاص الشرائح الأكثر ثراء في المجتمع التي كانت تملك رأس المال اللازم للحصول على رهن عقاري وتوليد الأرباح للمقرضين من خلال دفع الفائدة. وما فتئ تمويل الرهن العقاري يعتبر تقليديا غير قابل للتحقق للفقراء بسبب عدة مسائل، مثل عدم وجود سندات للملكية الأرض، وانخفاض الدخل وعدم انتظامه، والعمل في القطاع غير الرسمي.

٩ - غير أنه تم خلال العقد الماضيين تصميم منتجات جديدة للرهن العقاري خصيصا للمقرضين ذوي الدخل المنخفض أو السجل الائتماني غير المقبول^(١١)، الذين لا يكونون

income for the general population. Utility and maintenance costs are one of the main housing affordability issues for low-income households,

(٨) Julie Lawson, Tony Gilmour and Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2010)

(٩) See *The Great British Property Scandal*. Available from (<http://www.channel4.com/programmes/the-great-british-property-scandal/articles/about-the-campaign/>)

(١٠) See <http://www.realtytrac.com/content/news-and-opinion/americas-142-million-vacant-homes-a-national-crisis-7723>

(١١) World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds. (Washington, D.C., 2006)

مؤهلين للحصول على التمويل العقاري العادي، مما أدى إلى توليد ما يعرف بقروض "الرهن العقاري الثانوي". وعلى الرغم من أن سياسات الإقراض هذه كانت ترمي إلى تمكين الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض من الحصول على قرض، فإنها سياسات تمييزية للغاية، فكلما ازداد فقر المقترض، زادت الفائدة التي يتعين عليه دفعها. وقد أدت القروض الممنوحة بفائدة مرتفعة إلى تزايد مديونية الأسر المعيشية، وانعدام أمنها الاقتصادي، والتأخر في سداد مدفوعات الرهن العقاري ومعدلات استرداد الملكية. وقد اضطرت الأسر المعيشية الفقيرة إلى الحد من الإنفاق على الاحتياجات الأساسية الأخرى، كالطعام أو الدواء، لسداد ديونها المتصلة بالإسكان^(١٢).

١٠ - وكانت الآثار السلبية لنمو قروض الإسكان على القدرة على تحمل تكاليف السكن بارزة أيضا على نطاق الاقتصاد الكلي. وأدت زيادة فرص الحصول على قروض الرهن العقاري إلى أن أصبحت أسعار المساكن أكثر ارتفاعا وتقلبا^(١٣). وأدى تزايد الاعتماد بصورة مفرطة على الائتمان العقاري وعلى المؤسسات الخاصة والصلة بالتطورات الأوسع في أسواق رأس المال العالمية إلى تعريض نظم الإسكان الوطنية للاضطرابات المالية العالمية، ورفع مستويات الديون، وتركيز المخاطر فيما بين فرادى الأسر المعيشية. أما البلدان التي اعتمدت نظاما مفتوحا لقروض الرهن العقاري، بالاستناد إلى قروض الرهن العقاري الثانوي، وقامت بمنح القروض بسهولة وبتوريق قروض الرهن العقاري، فقد شهدت أزمة خطيرة منذ عام ٢٠٠٨^(١٤).

١١ - وأدى التفاوت بين مستويات الدخل والارتفاع الفاحش لأسعار المساكن والإيجارات، إلى جانب البطالة المتزايدة، إلى زيادة حالات التخلف عن السداد، والحجز على الرهن العقاري، والتشرد. وتتفاقم هذه العمليات من خلال اعتماد تعديلات قانونية ومؤسسية ترمي إلى تيسير الحجز على الرهن العقاري، وتم تشجيعها في السنوات الأخيرة باعتبارها "ضرورات لوضع نظام لتمويل الإسكان"^(١٥). وأثرت الأزمة، على نحو غير متناسب، على الأكثر فقرا وضعفا، الذين كانوا آخر من ينضم إلى أسواق الرهن العقاري

(١٢) Mark Stevens, "Tackling Housing Market Volatility in the UK: progress report" (York, UK, Joseph Rowntree Foundation, May 2011), p. 82

(١٣) International Monetary Fund (IMF), *Global Financial Stability- Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, 2011), p. 134

(١٤) انظر A/67/286 و A/HRC/7/16/Add.2 و A/HRC/10/7 و A/HRC/13/20/Add.4 و A/HRC/16/42/Add.3.

(١٥) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loic Chiquier and Michael Lea, eds. (Washington, D.C., 2009), pp. 94-95

وأول من يعاني من آثار الأزمات، نظرا لانخفاض تكيفهم مع الصدمات الاقتصادية وقلة قدرتهم على السداد^(١٦).

باء - إعانات الطلب

١٢ - ثمة عنصر رئيسي في التحول إلى سياسات الإسكان من جانب الطلب يتمثل في تعزيز الإعانات الحكومية لتوسيع سوق الوحدات السكنية التي ينتجها القطاع الخاص، وتعبئة الموارد العامة وتوجيهها إلى المشتريين المحتملين، مع فكرة الحد من التدخل الحكومي. ويتمثل الأساس المنطقي لهذه البرامج في أن الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض ستكون قادرة على تمويل سكنها من خلال السوق الحرة بمدخراتها الخاصة، بمساعدة من إعانة الدفعة الأولى أو قرض مدعوم. وهذه الأنواع تشمل: (أ) المدفوعات المباشرة، سواء مقدما (لخفض مبلغ القرض وتكاليف الإغلاق والدفعة الأولى أو أقساط التأمين، أو في شكل منحة رأس المال) أو على أساس شهري؛ (ب) ربط الإعانات ببرامج الادخار؛ (ج) إعانات أسعار الفائدة أو دفع الفائدة؛ (د) ربط الإعانات والإعفاءات الضريبية بدفع أقساط الرهن العقاري أو الضرائب العقارية^(١٧). والأنواع الثلاثة الأخيرة من الإعانات مكلفة للغاية، وتوجه أساسا إلى الأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط، وتترع إلى أن تكون لها تأثيرات ارتدادية (ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال، فإن أعلى ٢٠ في المائة من الأسر المعيشية التي يزيد دخلها سنويا على ١٠٠.٠٠٠ دولار تحصل على ٧٥ في المائة من الإعفاء الضريبي على مدفوعات الرهن العقاري)^(١٨). وفي هذه السياسات تميز غير مباشر ضد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، وبخاصة إذا طبقت هذه السياسات باعتبارها سياسة الإسكان الرئيسية، حيث إن تكلفتها على الميزانية الوطنية تكون طائلة في العادة، وإنها تفيد بوجه خاص الأسر المعيشية الأكثر ثراء (انظر A/67/286، الفقرات ٣٤-٣٧).

١٣ - وكانت إعانات منح رأس المال هي البرنامج الأكثر حصولا على التشجيع في استهداف الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. ويقدم هذا النهج إعانات نقدية من

(١٦) A. Colau and A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editorial-Cuadrilátero Libros, 2012), pp. 21-22; see also concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the fifth periodic report of Spain ((E/C.12/ESP/CO/5), para. 21)

(١٧) يشجع بعض الحكومات أيضا على تملك المساكن من خلال إعفاءات ضريبية على الأرباح الرأسمالية من الممتلكات أو الدخل المفترض من تملك المسكن. ولما كان المستأجرون يدفعون الإيجار من دخلهم بعد دفع الضرائب، فإن ملاك المساكن يربحون لأنهم غير مطالبين بدفع إيجار، وبالتالي يحصلون على دخل إضافي.

(١٨) Matthew O'Brien, "Why the mortgage interest deduction is terrible," *The Atlantic*, (17 July 2010)

الشركات الخاصة لتغطية جزء من ثمن المسكن المعروض للبيع^(١٩). وقد اعتبرت تجربة شيلي بمثابة النموذج الذي ألهم البلدان الأخرى^(٢٠)، والذي تكرر على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية (إكوادور، البرازيل، بنما، بيرو، السلفادور، غواتيمالا، فترويلا (جمهورية - البوليفارية)، كوستاريكا، كولومبيا، المكسيك)^(٢١). أما خارج أمريكا اللاتينية فقد تم تنفيذ نهج منح رأس المال على نطاق واسع في جنوب أفريقيا منذ عام ١٩٩٤^(٢٢).

١٤ - غير أنه في حال عدم تخطيط وتنظيم الأراضي، يؤدي وجود قدر كبير من الإعانات المتاحة في سوق الإسكان إلى زيادات كبيرة في أسعار الأراضي والمساكن، وهي مشكلة عامة من مشاكل القدرة على تحمل تكاليف المسكن بالنسبة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض وقوائم الانتظار الطويلة.

١٥ - وقد برزت مشاكل أيضا فيما يتعلق بموقع الوحدات السكنية وبعوض حالات الاستبعاد والتفرقة المستفحلة. وفي بلدان مثل شيلي بنيت المجمعات السكنية المدعومة في أطراف المدن التي تتدن فيها أسعار الأراضي، وإن كانت تفتقر إلى الهياكل الأساسية والمدارس والمرافق الصحية والنقل وفرص العمل المناسبة، وتتسم بانخفاض الصلاحية للسكنى^(٢٣).

(١٩) Diana Mitlin, "New directions in housing policy", in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Mejgan Massoumi and Blair A. Ruble, eds. (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), pp 151, and 163; see also UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57

(٢٠) A. Gilbert, "Power, ideology and the Washington Consensus: the development and spread of Chilean housing policy", *Housing Studies*, vol. 17, No. 2 (2002), pp. 305-324

(٢١) الردود الواردة من السلفادور وغواتيمالا وفترويلا (جمهورية - البوليفارية) والمكسيك على الاستبيان؛ مصرف التنمية للبلدان الأمريكية؛ "Sharpening the Bank's capacity to support the housing sector in Latin America and the Caribbean: background paper for the implementation of the social development strategy" (Washington, D.C., 2006)

(٢٢) Financial and Fiscal Commission of South Africa, "Building an inclusionary housing market: shifting the paradigm for housing delivery in South Africa - for an equitable sharing of national revenue" (January 2012).

(٢٣) Pablo Trivelli y Compania., "Urban structure, land markets and social housing in Santiago, Chile", (January 2010). See also. Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes, eds., *Los Con Techo: un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005); UN-Habitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieres, "Chilean housing policy: a case of social and spatial exclusion?", doctoral dissertation, prepared for Technical University of Berlin, 2006

١٦ - والحكومات مطالبة، من منظور حقوق الإنسان، وبموجب المادتين ٢ و ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستخدام مواردها المتاحة بشكل فعال لضمان التمتع بالحق في السكن اللائق، وذلك بعدة وسائل، منها إعطاء الأولوية لأفقر الناس. وهذا الالتزام ينطوي على أكثر من إيجاد سقف، فالحق في السكن يترتب عليه الحصول على طائفة من الخدمات والتسهيلات التي تكفل مستوى معيشيا مناسباً. وركزت إعانات منح رأس المال بشكل ضيق على الحد من جوانب النقص الكمي في المساكن، دون أن تتضمن نظرة مناسبة إلى حقوق الإنسان. وبهذا المعنى تكون قد فشلت في معالجة الجوانب الأوسع المتعلقة بالصلاحية للسكن، والموقع، وتوافر الخدمات والهياكل الأساسية، وعدم التمييز. ولاحظ أحد المعلقين أن المعروض الجديد من المساكن المدعومة يؤدي غالباً إلى خلق مشكلة أكبر في الإسكان: "مشكلة 'من يظلمهم سقف'" (٢٤).

جيم - التمويل البالغ الصغر للإسكان

١٧ - لم يكن سكان الأحياء الفقيرة وفقراء الحضر، حتى ثمانينيات القرن العشرين، مستهدفين بالخدمات المالية (٢٥). ومع ذلك فإن المستثمرين الماليين في القطاع الخاص كانوا ينظرون إلى الفقراء، في ثمانينيات القرن العشرين، على أنهم "مقبولون مصرفياً" (٢٦)، وفي السنوات العشر الماضية، ظهر عدد متزايد من برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان التي تقدم القروض إلى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض (٢٧). إن قروض التمويل البالغ الصغر للإسكان أصغر بكثير من قروض الرهن العقاري، وتمنح عادة لفترات أقصر (٢٨)، وتستخدم

(٢٤) .See Rodriguez and Sugranyes, *Los on Techo* (see footnote 3 above)

(٢٥) UN-Habitat, *Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds* (Nairobi 2008), p. 11; see also UN-Habitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Nairobi, Earthscan, 2005), pp. 99-100

(٢٦) Bruce Ferguson and Peer Smets, "Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion", *Habitat International*, vol. 34 (2010), pp. 288-289; World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p 395; C. K. Prahalad and S. L. Hart, "The fortune at the bottom of the pyramid", *Strategy and Business*, No. 26 (first quarter 2002), p. 1

(٢٧) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (see footnote 25 above), pp. 103-104, 106-112; see also *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn and J.D. von Pischke, eds. (Berlin, Springer, 2011), pp. 33-35

(٢٨) Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary - Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa .with Selected Case Studies* (Bethesda, United States, Development Alternatives, May 2000)

أساساً لتمويل التحسينات التدريجية في السكن (بناء مرافق الصرف الصحي على سبيل المثال) وتوسيعات المساكن القائمة^(٢٩).

١٨ - إن معظم مبادرات التمويل البالغ الصغر للإسكان تنشأ في البلدان النامية والأسواق الناشئة - أمريكا اللاتينية^(٣٠)، وآسيا، وأفريقيا^(٣١) بدرجة أقل. وعلى الرغم من أن أسعار الفائدة لدى وكالات التمويل البالغ الصغر تكون عادة أقل مما يتقاضاه المقرضون غير الرسميين، فإنها أعلى بكثير (ما بين ٢٠ و ٥٠ في المائة)^(٣٢) من الأسعار التي تفرضها المؤسسات المالية الرسمية ولها آجال استحقاق أقصر بكثير. وكلما اشتد فقر الزبون، كان من الأرجح أن تحاول وكالة التمويل البالغ الصغر للإسكان إدارة المخاطر الافتراضية عن طريق الحد من الفترة الزمنية التي يجب على الزبون سداد القرض خلالها، وزيادة أسعار الفائدة، وتقليص حجم القرض^(٣٣). ويؤدي أيضاً استخدام سعر عائم للفائدة إلى زيادة الفائدة خلال فترة السداد، وقد تصل في بعض الأحيان إلى مضاعفة السعر الأصلي^(٣٤). ولذلك فمن المشكوك فيه أن يؤدي التمويل البالغ الصغر للإسكان إلى زيادة قدرة فقراء الحضر على تحمل تكاليف السكن، وهل يؤدي هذا التمويل في بعض الحالات إلى زيادة المديونية أم لا.

١٩ - إن صغر حجم معظم برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان وطابعها، ولا سيما تركيزها على الربحية، تؤدي إلى منعها من التصدي لجوانب مركزية أخرى للحق في السكن اللائق - أمن الحيازة، والموقع، والهياكل الأساسية، وتوافر الخدمات.

(٢٩) Bruce Ferguson, "Housing microfinance: a key to improving habitat and the sustainability of microfinance institutions", *Small Enterprise Development*, vol. 14, No. 1 (March 2003), p. 21.

(٣٠) Such as MiBanco in Peru, BancoSol in the Plurinational State of Bolivia, Banco Solidario in Ecuador, Banco Ademi in the Dominican Republic, Calpia in Honduras and Genesis Empresarial in Guatemala. UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p.106 (see footnote 25 above).

(٣١) FinMark Trust, "Scoping the demand for housing microfinance in Africa: status, opportunities and challenges" (2009); see also Annika Nilsson, "Overview of financial systems for slum upgrading and housing", *Housing Finance International*, vol. 23, No. 2 (December 2008), pp. 20-21; S. Merrill and N. Mesarina, "Expanding microfinance for housing", *Housing Finance International*, vol. 21, No. 2 (December 2006), p. 21.

(٣٢) UN-Habitat, *Housing for All* (see footnote 25 above), p. 19.

(٣٣) Ibid., pp. 23-25.

(٣٤) P. K. Manoj, "Prospects and problems of housing microfinance in India: evidence from 'Bhavanashree' project in Kerala State", *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, No. 19 (2010), pp. 178 and 190.

دال - موجز

٢٠ - تعتبر سياسات تمويل الإسكان القائمة على أساس الإقراض لتملك المساكن تمييزية بطبيعتها ضد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، وفي أفضل حالاتها تزيد من قدرة الفئات ذات الدخل المرتفع والمتوسط على تحمل تكاليف السكن. وتعمل سياسات تمويل الإسكان في كثير من الأحيان على "استبعاد" الفقراء الذين يطلب منهم دفع أسعار أعلى بكثير للخدمات المالية، مما يعرضهم للمخاطر المالية والمديونية. وفي الوقت نفسه تميل سياسات تمويل الإسكان إلى التركيز فقط على الحصول على سقف، دون أن تنظر إلى المعالجة الفعالة والشاملة لشتى عناصر الحق في السكن اللائق: الموقع، وإمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية والخدمات، والصلاحية للسكن، والملاءمة من الناحية الثقافية، وأمن الحيازة. وعلى الصعيد الكلي فإن الاستخدام غير المتناسب لهذه السياسات أسهم في تقلب الأسعار وفي الأزمات القائمة فيما يتعلق بالقدرة على تحمل تكاليف السكن وتوافر المساكن.

٢١ - وعلى النقيض من ذلك فإن البلدان التي طبقت سياسات للإسكان أكثر توازنا بتشجيع تنويعه من أشكال الحيازة، مثل ألمانيا وسويسرا والنمسا، عانت قليلا من أزمات الملكية الراهنة. وتفيد إحصاءات المساكن في الاتحاد الأوروبي لعام ٢٠١٠ والمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية لعام ٢٠١٠ أن ٤٠ في المائة من السكان في النمسا يستأجرون مساكنهم ويمتلك ٥٦ في المائة مساكنهم؛ وأن ٥٤ في المائة من سكان ألمانيا و ٥٦,١ في المائة من سكان سويسرا مستأجرون. وتوضح هذه الأمثلة أن الفصل بين مختلف أشكال الحيازة وسياسات الإسكان ليس خيارا "طبيعيا" أو ضروريا، بل إنه يؤثر على تدخل الدولة وتنظيم قطاع الإسكان باستخدام مواردها المتاحة، وأيضا من خلال التشريعات والسياسات، بما فيها المالية والضريبية وتدابير الدعم.

٢٢ - وتستعرض الأقسام الواردة أدناه سياسات الإسكان البديلة لفقراء الحضر الذين تجاهلتهم الدول بشكل كبير في السنوات الأخيرة - ترتيبات الإيجار والحيازة الجماعية، مع تحليل توافقها مع تعزيز حق الفقراء في السكن اللائق.

ثالثا - سياسات الإسكان البديلة لفقراء الحضر

ألف - ترتيبات الإيجار

١ - استئجار المساكن العامة والاجتماعية

٢٣ - ورد من قبل في التقرير أن إمكانية استئجار المساكن العامة في بلدان نامية عديدة تقلصت إلى حد كبير أو اختفت تماما. ولم يكن لدى معظم البلدان النامية مطلقا مخزون كبير

من المساكن العامة، أما البلدان التي كان لديها هذا المخزون فإنها خصصته. وهناك استثناء جزئي من ذلك هو جمهورية كوريا، ففي عام ٢٠٠٢ أعلنت الحكومة خطة لإنشاء مليون وحدة سكنية عامة للإيجار خلال العقد القادم^(٣٥). وحرت محاولات مماثلة في إندونيسيا في السنوات الأخيرة، كجزء من البرنامج الوطني لألف برج - وكان بعضها مخصصا لشقق للإيجار بأسعار مخفضة، وإن اختلفت النتائج^(٣٦).

٢٤ - وفي السنوات الأخيرة تطلّع بعض الحكومات إلى المنظمات غير الربحية لتوفير المساكن للفقراء والحد من تدخل هذه الحكومات في قطاع الإسكان. وتتراوح هذه المؤسسات بين جمعيات خيرية وجمعيات للإسكان وبين هيئات تعليمية. ومع ذلك فإن قطاع المساكن الاجتماعية لا يُعتد به إلا في حفنة من البلدان، وبخاصة في أوروبا الغربية. ونتج عن التخفيضات في تمويل المساكن العامة والأزمة الاقتصادية والمالية العالمية القائمة أن ازدادت قوائم الانتظار للمساكن الاجتماعية، ولم يعد توفير الإسكان بأسعار معقولة كافيا لمواكبة الطلب. وفيما بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠١١ زادت قوائم انتظار المساكن في إنكلترا بنسبة ٧٦ في المائة^(٣٧)؛ وفي فرنسا مقيّد في قوائم انتظار المساكن الاجتماعية ١,٢ من ملايين مقدمي الطلبات، وفي إيطاليا ٦٣٠.٠٠٠^(٣٨).

٢ - استئجار المساكن الخاصة

٢٥ - رغم تراجع دعم المساكن المستأجرة، فإن العدد المطلق للمستأجرين في جميع أنحاء العالم يزداد. فهناك على الصعيد العالمي ما يقرب من ١,٢ من بلايين النسم (قراءة ثلث سكان الحضر وسدس جميع سكان العالم)^(٣٩) يقيمون في مساكن مستأجرة، ومعظمهم في البلدات والمدن. وفي العديد من البلدان الأوروبية يقوم قطاع تأجير المساكن الخاصة، بما في ذلك القطاع غير الرسمي، بدور متزايد لخدمة الفقراء، نظرا إلى عدم الحصول بالقدر الكافي

(٣٥) Ronald and M-Y Jin, "Homeownership in South Korea: examining sector underdevelopment", *Urban Studies*, No. 47, No. 1, pp. 2367-2388, 2383-2384.

(٣٦) وفقاً لـرد إندونيسيا على الاستبيان. انظر أيضاً: <http://www.en.indonesiafinancetoday.com/read/30632/Govt-Fails-to-Meet-Rusunawa-Construction-Target>

(٣٧) Department of Communities and Local Government Households on local authorities' housing waiting lists. Available from

<http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/rentslettings/livatables> (table 600)

(٣٨) Pittini, "Housing affordability in the EU" (see footnote 7 above)

(٣٩) *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*

على المساكن الاجتماعية والقيود الأوسع المفروضة على الحصول على الملكية^(٤٠). وفي البلدان النامية توجد النسبة الكبرى من المستأجرين في أفريقيا الحضرية؛ وفي آسيا يشكل المستأجرون حوالي ثلث سكان الحضر^(٤١).

٢٦ - وتقدم ترتيبات الإيجار طائفة من الخيارات للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض فيما يتعلق بالموقع، وإمكانات التنقل المحسنة (ولا سيما ما يخص فرص العمل)، والمرونة في نوع السكن (الوحدات الأصغر أو المشتركة غير المتاحة في أشكال الحيازة الأخرى)^(٤٢). وتتيح الحيازة الإيجارية للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض تفادي مخاطر أسعار المساكن، والمديونية، والتعرض لتراجع القيم الرأسمالية، وتأتي بتكلفة معاملات أقل من تملك المساكن^(٤٣). وتوفر المساكن المستأجرة أيضا مصدرا منتظما إضافيا للدخل لصغار ملاك المساكن ذوي الدخل المنخفض، يمكن أن يكون بمثابة شبكة أمان ضد العمالة المهشة، أو بمثابة شكل من أشكال المعاش التقاعدي بعد التقاعد أو بلوغ سن الشيخوخة. وهذا الأمر مهم للغاية في حالة مستوطنات السكان ذوي الدخل المنخفض. غير أن أنظمة التخطيط ومعايير البناء الصارمة كثيرا ما تمنع بناء الملحقات للأغراض الإيجارية^(٤٤).

٢٧ - إن حصول الأسر المعيشية الفقيرة على المساكن المستأجرة يمتنع الآن بسبب التكاليف، وهذا راجع أساسا إلى أسعار الإيجار الآخذة في الارتفاع، والنقص في المساكن المستأجرة بأسعار معقولة^(٤٥). ويتزايد في أوروبا عدد الأسر المعيشية التي تعجز عن دفع الإيجار (٣,٨ في المائة من الأوروبيين و ٨,٦ في المائة ممن تقل دخولهم عن ٦٠ في المائة

(٤٠) *Towards a Sustainable Private Rented Sector: - the Lessons from Other Countries*, Kath Scanlon and Ben Kochan, eds. (London, London School of Economics, 2011), p. 8; see also Peter A. Kemp, "Low-income tenants in the private rental housing market", *Housing Studies*, vol. 26 (2011), pp. 1019 and 1020-1021. For example, in 2007 one in eight households in England were renting their home from a private landlord, but almost a quarter of those living in poverty were doing so

(٤١) Sunil Kumar, "The research-policy dialectic: a critical reflection on the virility of landlord-tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South", *City* vol. 15, No. 6 (2011), pp. 662, 663-664.

(٤٢) *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (see footnote 40 above), p. 14

(٤٣) *Ibid*, p. 139

(٤٤) Sunil Kumar, "Room for manoeuvre: tenure and the urban poor in India", paper presented at the Second Urban Research Symposium, 15-17 December 2003 (World Bank, Washington, D.C.); see also UN-Habitat, *Shelter Provision and Employment Generation* (Geneva, 1995)

(٤٥) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) "Housing markets and structural policies in OECD countries", OECD Economics Department working paper No. 863 (January 2011)

من متوسط الدخل القومي^(٤٦). إن مسائل القدرة على تحمل الإيجار أشيع في البلدان النامية، حيث إن المساكن المستأجرة أقل توافراً. وتزيد نسبة الإيجار إلى الدخل في المدن الأفريقية على ضعفي النسبة في البلدان ذات الدخل المرتفع، وتبلغ ٣٩،٥ في المائة من الدخل^(٤٧).

٢٨ - ولذلك فإنه لا غنى عن الزيادات الكبيرة في عرض المساكن الخاصة المستأجرة، للمساعدة في تمكين المستأجرين ذوي الدخل المنخفض في سوق الإيجار، والتخفيف من مشاكل القدرة على تحمل الإيجار^(٤٨). ويضاف إلى ذلك أنه مطلوب من سياسات جانب الطلب أن تزيد من قدرة قطاع تأجير المساكن لخدمة الفقراء. وعلى الرغم من أن معظم الحكومات ركزت جهودها على زيادة تملك الأفراد للمساكن، فإن هناك بعض الأمثلة الجيدة للسياسات القائمة على العرض والطلب التي ترمي إلى تشجيع قطاع تأجير المساكن الخاصة، وزيادة قدرة الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على تحمل الإيجار^(٤٩). وتشمل هذه التدخلات فرض الضرائب، والإعانات المباشرة أو غير المباشرة، والتنظيم^(٥٠). وتؤثر سياسات الدول إزاء قطاع التأجير غير الرسمي أيضاً على وصول الأكثر فقراً إلى ترتيبات الإيجار.

Pittini, "Housing affordability in the EU" (see footnote 7 above), p. 8; see also Kemp, "Low-income (٤٦) tenants" (see footnote 40 above), pp. 1026 and 1029.

UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa*, (see footnote 4 above), p. 24. (٤٧)

Towards a Sustainable Private Rented Sector (see footnote 40 above), p. 146. (٤٨)

In most countries, the most landlords operate on a small-scale. See J. Rugg and D. Rhodes, "The private (٤٩) rented sector: its contributions and potential" (Centre for Housing Policy, University of York, 2008). For illustration, in Chile, 80 per cent of owners own one property, and another 10 per cent own two. Commercial investors in rental housing are only important in a handful of countries, including the United States, Switzerland (where pension funds play an important role because they are required to hold real estate as part of their portfolios, and rental apartment buildings are a popular asset for pension fund managers and Russia (where the privatization process created a group of massive landlords – the former industrial companies that built housing stock for their workers. See also J. Hegedüs, M. Lux and N. Teller, *Social Housing in Transition Countries* (Oxon, Routledge, 2012).

Steve Pomeroy, *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience* (Ottawa, (٥٠) 1999), p. 107; see also Steve Pomeroy and Marc Godbout, "Development of the rental housing market in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank Discussion Paper (2011), pp. 10-

٣ - فرض الضرائب وإعانات جانب العرض

٢٩ - تعدّ المعاملة الضريبية للاستثمار في تأجير المساكن الخاصة عاملاً بالغ الأهمية، سواء في حفز هذا الاستثمار (أستراليا، ألمانيا، فرنسا، نيوزيلندا، هولندا)، أو في تثبيطه (الولايات المتحدة، كندا)^(٥١). ويؤثر فرض الضرائب على الخيارات الأخرى للاستثمار في الحيازة أيضاً على قطاع التأجير: فالأخذ بالخصم أو الإعفاء الضريبي فيما يتعلق بتملك المساكن (كما في ذلك عدم فرض ضرائب على الأرباح الرأسمالية وخصم فوائد الرهن العقاري من الضرائب) يشجع هذا الاستثمار، مما ينال من جاذبية الاستثمار في تأجير المساكن^(٥٢).

٣٠ - ويستعين بعض البلدان الأوروبية (كالسويد وهولندا) بنظام لإعانة الإيجار لتشجيع منشئي المساكن المستأجرة أو ملاك المساكن الخاصة من خلال برامج للفائدة المخفضة^(٥٣). ولدى ألمانيا منذ أمد بعيد نظام للإعانات موجه إلى قطاع المساكن الاجتماعية والمستثمرين الخاصين، وقد أرسى هذا النظام أساس سوق واسع للمساكن الخاصة المستأجرة.

٣١ - وفي النمسا أدى تطبيق مزيج ثابت من سياسات جانب العرض إلى توافر مخزون ضخم من المساكن المعقولة الإيجار، المخصصة للفئات ذات الدخل المتوسط، ومعها استحقاقات إضافية تمنح بعد التحقق من الدخل للفئات ذات الدخل المنخفض. وتوفير أراضٍ للبناء بأسعار مخفضة ومنح وقروض عامة واستثمار بضرائب ميسرة، تكون الحكومات الاتحادية والإقليمية والبلدية قد شجعت، على المستوى الاستراتيجي، توفير مساكن الإيجار المحدودة الربح التي تغطي تكاليفها وتكاليف تأجيرها، وتخدم طائفة من الأسر المعيشية، بما في ذلك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض^(٥٤).

(٥١) Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (see footnote 50 above), p. 19; see also Australian Housing and Urban Research Institute, "What makes a landlord decide to invest and dis-invest in private rental housing?" (May 2010).

(٥٢) Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (see footnote 50 above), p. 20.

(٥٣) وفقاً للرد الوارد من سلوفاكيا على الاستبيان المتعلق بأمن الحيازة، الذي أرسلته المقررة الخاصة في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٣.

(٥٤) Wolfgang Amann, Julie Lawson and Alexis Mundt, "Structured finance allows for affordable rental housing in Austria", *Housing Finance International*, vol. 23, No. 3 (June 2009), p. 14.

٤ - إعانات الطلب

٣٢ - ينفذ بعض البلدان برامج لمساعدة المستأجرين، من أجل معالجة مشاكل القدرة على تحمل التكاليف (انظر A/HRC/13/20/Add.4، الفقرتان ١٠ و ٢٥)^(٥٥). غير أن الشواهد تشير إلى أن هذه المبادرات، في غياب وجود سياسات أخرى لتنظيم الأسواق ومساعدة الحاصلين على إعانات الإسكان، لا تكفي لتوفير مساكن مستأجرة لائقة وبأسعار معقولة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. وفي البلدان التي يكون فيها عرض المساكن المستأجرة محدوداً، فإن خطط الدعم تؤدي في الواقع إلى ارتفاع أسعار الإيجار^(٥٦)، ونقص مخزون المساكن المستأجرة المتاحة لذوي الدخل المنخفض^(٥٧). وغالبا ما تواجه الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي تحصل على استحقاقات السكن صعوبات في العثور على مساكن صالحة للسكن في مواقع ملائمة تتيح الحصول على الخدمات وفي الاحتفاظ بهذه المساكن، رغم القدرة الإضافية على الشراء، وذلك بسبب القيمة المنخفضة للاستحقاقات (نظرا إلى ارتفاع أسعار الإيجار) والتمييز ضد الفئات الضعيفة في سوق استئجار المساكن الخاصة (انظر A/HRC/13/20/Add.4، الفقرات ١٧-٢٦)^(٥٨). ويضاف إلى ذلك أن التحقق من الدخل قبل منح استحقاقات السكن كثيرا ما يكون معقداً، وأن الاستهداف لا يتم دائما بفعالية، وأن إجراءات التخصيص تشجع على الفساد^(٥٩). وقد لقي التشدد في الربط بين استحقاقات السكن ومستويات الدخل انتقاداً لعدم انطباقه على جميع المستفيدين (فمثلاً لا يحصل على استحقاقات السكن في إنكلترا سوى ٤٠ في المائة فقط من مستأجري المساكن الخاصة بالفقراء)^(٦٠). وعلاوة على ذلك فإن التخفيضات الكبيرة في استحقاقات السكن المطبقة الآن

(٥٥) وفقاً للرد الوارد من فنلندا على الاستبيان المتعلق بأمن الحيازة الذي أرسلته المقررة الخاصة في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٣. وفي بعض البلدان تتخذ استحقاقات الإسكان شكل القسائم - وهذه كانت الطريقة المتبعة في المملكة المتحدة والولايات المتحدة لعدة سنوات. See L. Winnick, "The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved", *Cityscape*, vol. I, No. 1 (September 1995), pp. 95-121.

(٥٦) "Housing benefit cuts", Crisis Policy Briefing, May 2012. Available from <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Crisis%20Briefing%20-%20Housing%20Benefit%20cuts.pdf>, 9.

(٥٧) Dugald Monro, "Public rental housing policy: learning the lessons from overseas", Research Paper 6, 1997.

(٥٨) .See also Kemp, "Low-income tenants" (see footnote 40 above), p. 1025.

(٥٩) Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Strasbourg, 2008), p. 50.

(٦٠) Dugald Monro, "Public rental housing policy" (see footnote 57 above); see also Kemp, "Low-income tenants" (see footnote 40 above), p.1032.

في شتى البلدان، كجزء من تدابير التقشف الأخيرة، من شأنها مفاقمة المشكلة (انظر A/67/286، الفقرة ٣٢)^(٦١).

٣٣ - ومن ناحية أخرى فإن تكلفة إعانات الإيجار الممنوحة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض تقل بكثير عن الإعانات المتعلقة بتملك المساكن. وعلاوة على ذلك فإنه بالنسبة إلى الأسر ذات الدخل المتدني وغير الثابت، يمكن لإعانات الإيجار أن تكون بديلاً أفضل من تملك المساكن. واتضح من الأبحاث المجرىة في البرازيل، على سبيل المثال، أن الأسر المعيشية ذات الدخل المتدني تترع إلى بيع مساكنها الخاصة، وبخاصة تلك الموجودة في مواقع بالغة السوء، والعودة إلى المستوطنات غير الرسمية.

٥ - تشريعات الإيجارات ومراقبة الإيجارات

٣٤ - من السبل الرئيسية لكفالة القدرة على تحمل التكاليف والحيازة للمستأجرين ذوي الدخل المنخفض في ترتيبات إيجار المساكن الخاصة وضع تشريعات للإيجارات وتنظيمها ومراقبتها^(٦٢). ويختلف تنظيم الإيجارات اختلافاً كبيراً فيما بين المناطق، وإن كان يتضمن في العادة عنصرين أساسيين: (أ) أمن الحيازة - بتحديد فترة دنيا لشغل المسكن وكذلك فرض قيود على طرد المستأجرين؛ (ب) مراقبة مستويات زيادة الأسعار، وذلك في وقت واحد للحفاظ على القدرة على تحمل التكاليف، والحيلولة دون حدوث طرد اقتصادي بحكم الواقع. وتترع نظم مراقبة الإيجارات إلى تحديد مقدار وتواتر الزيادة في الإيجارات، وربط ذلك بالتدابير المالية، مثل معدلات التضخم^(٦٣). وبشكل عام لا تستمر القيود على زيادة الإيجارات إلا في فترة سريان الإيجار فقط^(٦٤).

٣٥ - ويذهب منتقدو مراقبة وتنظيم الإيجارات إلى أن هذه الإجراءات تؤدي إلى انعدام الفعالية، وتشويه القيم السوقية، وتقليل المعروض من المساكن، وتشجيع الفساد، وقلة صيانة

(٦١) For example in the United Kingdom (see Kemp, "Low-income tenants" (footnote 40 above), p. 1022). Funding cuts have contributed to the loss of over 150,000 vouchers in the United States between 2005 and 2007 (see A/HRC/13/20/Add. 4, para. 36).

(٦٢) S. I. Kalim, "Rent-control legislation and its impacts in Karachi", in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting* (Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements, 1990), pp. 186 and 188. [[cannot access]]

(٦٣) Marietta Haffner, Marja Elsinga and Joris Hoekstra, "Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries", for the European Network for Housing Research 2007 International Conference on "Sustainable Urban Areas"

(٦٤) Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (see footnote 50 above), p. 16

المساكن^(٦٥). وانتقد أيضا تنظيم الإيجارات، لعدم تطبيقه على الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، فالإيجارات المراقبة والاستئجار المحمي ينحازان عادة إلى من قضوا سنوات في مساكن مستأجرة ضد المستأجرين الجدد المحتملين^(٦٦)، وليست هناك أدوات تساعد على التأكد من أن المستفيدين من مراقبة الإيجارات هم من الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض^(٦٧).

٣٦ - غير أنه حدث في بعض البلدان، وبخاصة ألمانيا وسويسرا والنمسا، وكذلك لعدة عقود في بعض المدن، مثل سان فرانسيسكو في الولايات المتحدة (انظر [A/HRC/13/20/Add.4](#)، الفقرة ٤٤)، أن كان لتنظيم الإيجارات آثار طيبة على تحقيق استقرار قطاع تأجير المساكن، واستمرار حصول الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على مساكن حسنة الموقع في الحضر^(٦٨). واستمر في سويسرا الاحتفاظ بالاستثمار في تأجير المساكن، حتى وإن كانت مراقبة الإيجارات تحدّ من تكاليف المساكن في حالة الاستئجار الطويل المدى، وكانت التشريعات تحظر الطرد التعسفي واستغلال النقص المؤقت^(٦٩). وفي كيبك بكندا تم الاحتفاظ بنظام ثابت موضوع بعناية للتنظيم، تضمن توازنا معقولا بين حماية المستأجرين وتشجيع الاستثمار^(٧٠). وفي أوروغواي تستخدم الحكومة أداة مختلفة لتحقيق التوازن بين مصالح الملاك والمستأجرين، من خلال صندوق يقدم ضمانات لتغطية التكاليف الناشئة عن عدم دفع الإيجار ومدفوعات الخدمات (صندوق ضمان الإيجار)^(٧١).

(٦٥) "The great Manhattan rip-off", *The Economist* (5 June 2003) ; see also *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (see footnote 40 above), p. 10

(٦٦) A. Malpezzi, "Rental housing in developing countries: issues and constraints", in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting*(Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements, 1990), pp. 104 and 113. [[cannot access]]

(٦٧) S. Kumar, "Landlordism in Third World urban low-income settlements: a case for further research, *Urban Studies* (1996), pp. 768-769

(٦٨) .See *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (see footnote 40 above), p. 145

(٦٩) E, Werczberger, "Home ownership and rent control in Switzerland", *Housing Studies*, vol., 12, No. 3 (1997), pp. 337-353.

(٧٠) .Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (see footnote 50 above), pp.16-18

(٧١) See Uruguay, «El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda », XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, , September 2010. [[not accessible]]. See also <http://www.mvotma.gub.uy/alquiler/garantia-de-alquiler>

٣٧ - وتوضح هذه الأمثلة أن من الممكن تصميم آليات لتنظيم الإيجارات وحماية الاستئجار لا تؤدي إلى زعزعة أو تثبيط سوق تأجير المساكن الخاصة، بل تعمل بالعكس على تشجيعه. ويمكن لسوق التأجير المنظم بشكل جيد تعزيز أهداف حماية المستأجرين، وبخاصة ذوو الدخل المنخفض، وتشجيع المساكن المستأجرة في الوقت ذاته. ومن ناحية أخرى فإن إلغاء مراقبة الإيجارات وتسهيل إجراءات الطرد نادرا ما يؤديان إلى زيادة الاستثمار في سوق التأجير، بل وجهها السوق في الواقع في اتجاه تملك المساكن^(٧٢).

٣٨ - وعلى الرغم من أن الدول ليست ملزمة بتوفير المسكن اللائق مباشرة للجميع، فإنها ملزمة بالحماية من انتهاكات أطراف ثالثة لحقوق الإنسان، وبتخاذ التدابير اللازمة لتمكين الأفراد من التمتع بما لهم من حقوق الإنسان ومساعدتهم في ذلك. وعندما يحال توفير المساكن إلى أطراف ثالثة (سوق تأجير المساكن الخاصة)، فإنه يتعين على الدولة تنظيم هذا السوق للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان (كالطرد القسري، أو الطرد الاقتصادي، أو حدوث "فقاعات تضخمية" في أسعار الإيجار)، وهيئة بيئة تمكينية لإعمال الحق في السكن اللائق، مع التركيز بوجه خاص على الأشد فقرا والأكثر تهميشا^(٧٣). وقد ذكرت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الفقرتين ٨ (ج) و ١٧ من تعليقها العام رقم ٤ أنه "ينبغي حماية مستأجري المساكن من مستويات الإيجار أو زيادات الإيجار المرتفعة على نحو غير معقول، وذلك من خلال اعتماد وسائل مناسبة".

٦ - تأجير المساكن الخاصة غير الرسمي

٣٩ - إن الحصول على أراض للمساكن في الحضر، وخصوصا الأراضي المزودة بالخدمات، هو من المشاكل الكبرى التي تواجهها البلدان النامية. وقد أصبح الحصول بشكل غير رسمي على الأراضي، وذلك باطراد من خلال ترتيبات الإيجار، شكلا أساسيا من أشكال حصول الفقراء على مساكن بأسعار معقولة. ولذلك فإن نسبة كبيرة من ملاك المساكن في حضر البلدان النامية أصبحوا يعملون بشكل غير رسمي في المستوطنات غير المخططة^(٧٤).

(٧٢) UN Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (see footnote 4 above), p 50.

(٧٣) انظر المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، (A/HRC/17/31، المرفق)؛ انظر أيضا تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي (A/HRC/15/31، الفقرات ١٨-٢١).

(٧٤) UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (see footnote 4 above), pp. 27-28 and 37.

٤٠ - وهناك العديد من أسواق التأجير الفرعية^(٧٥)، بما في ذلك غرف في المساكن الكائنة داخل المدن، ومساكن يشيدها الزبائن، وغرف في المستوطنات غير النظامية، وأراض للإيجار، وبناء وحدات سكنية للتأجير، أو بناء وحدات في الفناء الخلفي للمنازل. وهذا الاتجاه ملحوظ بشدة في أمريكا اللاتينية، حيث يقوم الملاك غير الرسميين بتوسيع مساكنهم المؤجرة للمستأجرين لزيادة دخولهم^(٧٦). وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يشيع في بلدان عديدة تأجير غرف للتزلاء في المسكن القائم^(٧٧). ويتم على نطاق واسع، في شمال أفريقيا وكذلك في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، تحويل المساكن التي تبينها الحكومة لكي تتضمن وحدات سكنية للإيجار^(٧٨). وفي آسيا يتراوح التأجير غير الرسمي بين المباني الشاهقة غير المرخصة التي تؤوي عمالاً مهاجرين في “القرى الحضرية” بالصين، والقطع المؤجرة في بعض مدن الهند وتايلند، التي يبني عليها المستأجرون مساكنهم^(٧٩). ويوفر معظم هذه الحيازات - التي تتجاهلها الأنظمة - ظروفًا غير مستقرة إلى حد بالغ للمستأجرين.

٤١ - ويقوم معظم الملاك غير الرسميين بتأجير عقار ليس له رخصة بناء، ولا يعطون عقوداً مكتوبة^(٨٠)، ولا يلتزمون بتشريعات ومتطلبات التأجير والضرائب، ولا يكونون في معظم الحالات، (وكذلك مستأجرو مساكنهم) واعين لوجود التشريعات القائمة ذات الصلة^(٨١).

(٧٥) Kumar, “The research-policy dialectic” (see footnote 41 above), p. 664

(٧٦) C. Escallón, *Arrendamiento Alternativa Habitacional y Vivienda Popular en Colombia* (Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá; see also A.G. Gilbert and others, *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America* (UCL Press and the University of Arizona Press, 1993)

(٧٧) M. Grant, “Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe” *Development Southern Africa*, vol. 24, No. 1, (March 2007), pp.77-90; see also P. Amis and P. Lloyd, eds., *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester University Press, 1990); UN-Habitat, *Quick Guides for Policy Makers: Housing the Poor in African cities 7- Rental Housing - A Much Neglected Housing Option for the Poor* (Cities Alliance, 2011); M. Huchzermeyer, “Tenement city: the emergence of multi-storey districts through large-scale private landlordism in Nairobi”, *International Journal of Urban and Regional Research*, No. 31 (2007), pp. 714-732

(٧٨) UN Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (see footnote 4 above), p. 48; see also L. Bank, “The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, No. 2 (2007), pp. 205-228; O. Crankshaw, A.G. Gilbert and A. Morris, “Backyard Soweto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, No. 4 (2000), pp.841-857

(٧٩) S. Kumar, “Landlordism in Third World urban low-income settlements” (see footnote 67 above), pp. 753-782; Kumar “Room for manoeuvre” (see footnote 44 above).[[URL broken]]

(٨٠) في أوروغواي وقع ٧٩ في المائة من المستأجرين في مونتفيدو عقوداً مكتوبة في عام ٢٠٠٦، وإن كان لم يحصل على اتفاق شفوي سوى ٢١ في المائة - . see L. Macellaro, “Estudio sobre el mercado de

٤٢ - إن القطاع غير الرسمي لتأجير المساكن مكون بالغ الأهمية لقطاع الإسكان في البلدان النامية، ويتسع نطاقه اليوم في كثير من المدن الأوروبية^(٨٢)، ويسدّ بذلك الفجوة الناشئة عن سياسات الإسكان الراهنة التي لا تعالج بالشكل المناسب احتياجات الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في مجال الإسكان. ومن المؤسف أن برامج تحسين أحوال الأحياء الفقيرة تجاهلت إلى حد كبير أثر ذلك على المستأجرين، بل إنها في بعض الأحيان لم تلاحظ أن معظم المستوطنات المستهدفة تضم مستأجرين^(٨٣). بل إنه في بعض الحالات كانت برامج تحسين الأحوال تحول دون تأجير الملاك للعقارات التي تحسنت أحوالها^(٨٤)، وهذه الأوضاع تتنافى مع التزام الدول بتعزيز الحق في السكن اللائق بعدة سبل، منها تيسير جهود “المساعدة الذاتية” للفئات المحرومة^(٨٥). ومع ذلك فهناك برامج قليلة يعتدّ بها تتضمن تقديم إعانات وقروض رخيصة إلى الملاك الذين يحتاجون إلى إصلاح عقاراتهم، وإلى الملاك الذين يرغبون في توسيع عقاراتهم لتضم مزيداً من المستأجرين^(٨٦).

viviendas de alquiler en Uruguay”(Montevideo, 2010) [[cannot trace]]; “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos: informe final de resultados”, realizado para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, UN-Habitat First Initiative (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, 2007). In Thailand, only a minority, 45 per cent, have a written contract. See also M. Morange, “Backyard shacks: the relative success of this housing option in Port Elizabeth”, *Urban Forum*, No. 13, pp. 3-25

J. E. Torres, “Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia: informe final” (٨١) (Bogotá, 2011), p. 12

Emily Kelling and others, “London’s backyard informality”, workshop paper presented at a conference of (٨٢) Research Committee 43 (Housing and the Built Environment) of the International Sociological Association, Amsterdam, 10-12 July 2013

.Kumar, “The research-policy dialectic” (see footnote 41 above), p. 668 (٨٣)

E. Rojas, ed., *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life* (Inter-American (٨٤) Development Bank, 2010); see also F. Magalhães and F. di Villarosa, eds., *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil* (Inter-American Development Bank, 2012)

(٨٥) انظر التعليق العام رقم ٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١٠.

Such as the “plan terrazas” programme implemented in the 1970s in Colombia. See T. Johnson, “Upward (٨٦) filtering of housing stock: a study of upward filtering of housing stock as a consequence of informal settlement upgrading in developing countries”, *Habitat International*, No. 11, pp. 173 and 187

٧ - موجز

٤٣ - في الوقت الذي ثبت فيه أن زيادة تملك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض للمساكن من خلال القروض قد أدت إلى المديونية المفرطة وإلى أزمات الإسكان، فإن المساكن المستأجرة يمكن أن تدعم مجموعة من الخيارات المعقولة التكلفة، وفي نفس الوقت تحدّ من المخاطر المالية وتتيح التنقل بشكل أفضل.

٤٤ - ويجب أن يكون السكن اللائق في موقع يتيح إمكانية الاستفادة من خيارات العمل والخدمات العامة. وهذا يناسب الأسرة المعيشية الفقيرة بشكل كبير، فالتكاليف المالية للذهاب إلى العمل يمكن أن تفرض مطالب مفرطة على الميزانيات المحدودة أصلاً^(٨٧). وبدعم من تدخل الدولة، من خلال إعانات الإيجار للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، وإتاحة أراضي الدولة للمستأجرين ذوي الدخل المنخفض، وغير ذلك من التدابير، يمكن لقطاع تأجير المساكن الخاصة أن يزيد من حصول الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على مساكن لائقة في مواقع أفضل في المناطق الحضرية.

٤٥ - وبالنسبة إلى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، فإن ضمان درجة عالية من أمن الحياة في سوق تأجير المساكن الخاصة أمر بالغ الأهمية، فالمستأجرون الفقراء يعجزون عن تحمل نفقات تغيير المسكن أو تحدي الطرد، ولا يمكنهم المنافسة في سوق لتأجير المساكن الخاصة يفتقر إلى التنظيم تماماً (حتى وإن كانوا يحصلون على استحقاقات السكن). ولذلك فإن من الضروري أيضاً كفالة الاحترام للتنظيم والمساءلة أيضاً لمنع حالات الطرد الاقتصادي بحكم الواقع، وتمكين الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض من الحصول على مساكن مستأجرة بأسعار معقولة في مناطق حضرية حسنة الموقع.

٤٦ - وتدل الشواهد على أن إعانات جانب الطلب وجانب العرض لتأجير المساكن الخاصة أكثر فعالية من حيث التكاليف وأقل تكلفة من إعانات تملك المساكن، ومن ثم فإنها أكثر توافقاً مع التزام الدول بتكريس الحد الأقصى من الموارد المتاحة لضمان الأعمال التدريجي للحق في السكن اللائق. إن وجود نظام لاستحقاقات السكن يتسم بالتنظيم والفعالية أمر ضروري لضمان الجوانب المختلفة للحق في السكن اللائق، ومنها القدرة على تحمل التكاليف، وعدم التمييز، والصلاحية للسكن، مع العمل في الوقت نفسه على تعزيز الفرص المتاحة للأفراد لممارسة عدد من حقوق الإنسان الأخرى، ومنها الحق في العمل، والحق في التعليم، والحق في الصحة. ويضاف إلى ذلك أن قطاع تأجير المساكن الخاصة

(٨٧) انظر التعليق العام رقم ٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٨ (و).

(الرسمي وغير الرسمي) أفضل استهدافا للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض (بالمقارنة بخطط تمويل الإسكان التي تساعد الأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط أساسا)، وبالتالي فإن بإمكانه مساعدة الدول على التقيد بالتزامها بإعطاء الأولوية الواجبة للفئات الاجتماعية التي تعيش في ظروف غير مواتية. ولذلك يجب ألا توضع السياسات والتشريعات بحيث تفيد الفئات الاجتماعية المحظوظة بالفعل على حساب الفئات الأخرى^(٨٨).

باء - الأشكال الجماعية للحيازة

٤٧ - الملكية المشتركة نظام يعطي لجماعة معينة مجموعة من حقوق الملكية. وهذه الحقوق يمكن أن تشمل تملك الموارد المشتركة، وإدارتها، واستخدامها، وتبادلها، والوصول إليها^(٨٩). ويشير مصطلح "نظام الملكية المشتركة" إلى مجموعة من المؤسسات والأنظمة والممارسات الإدارية الخاضعة لصنع القرار جماعيا. وتختلف هذه النظم عن الحيازة المجتمعية، التي تشير بشكل أوسع إلى نظم الحيازة في المجتمعات المحلية التي تكون فيها لشكل من أشكال السلطة الجماعية (كالأسرة الكبيرة، أو العشيرة، أو غير ذلك من الفئات الاجتماعية) حقوق التخصيص^(٩٠). ويتناول هذا الفصل ترتيبات حيازة الملكية المشتركة في المناطق الحضرية، التي طبقت في السنوات الأخيرة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية معا.

١ - نظم تعاونيات الإسكان

٤٨ - تعاونية الإسكان رابطة قانونية تتكون من أجل توفير المساكن لأعضائها بشكل مستمر. وهذه التعاونية يمتلكها أعضاؤها ويتولون إدارتها والإشراف عليها^(٩١). وتقوم تعاونيات الإسكان على الملكية والإدارة الجماعيتين، ويمكن أن تتخذ أشكالا مختلفة، ومنها تعاونيات الحيازة (التي تملك الجمع السكاني، ويمتلك أعضاؤها أسهما في رأسمال التعاونية)،

(٨٨) المرجع نفسه، الفقرة ١١.

(٨٩) C. Hess and E. Ostrom, "A framework for analysing the microbiological commons", *International Social Science Journal*, No. 58, pp. 335-349; see also A. Fuys and others, "Securing common property regimes in a globalizing world: synthesis of 41 case studies on common property regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America" (Rome, International Land Coalition, 2008)p. 82

(٩٠) J. W. Bruce, *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property* (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1999); see also Fuys and others, *Securing Common Property Regimes* (see footnote 89 above)

(٩١) National Confederation of Cooperatives "Cooperatives in housing: starting housing projects - a guide for cooperatives starting a housing project", (Philippines, 2004)

وتعاونيات الإيجار (التي يدفع فيها الأعضاء إيجارا للتعاونية)، وتعاونيات التمويل (التي تقدم قروضا إلى أعضائها لبناء المساكن أو إصلاحها)، وتعاونيات البناء (التي تتولى إنشاء المباني وتنمية الأراضي باسم الأعضاء). ويقوم بعض التعاونيات باثنتين أو أكثر من هذه الوظائف^(٩٢).

٤٩ - وقد تطور النموذج التقليدي للتعاونيات في أوروبا بوجه خاص، وكان نموذج التعاونية الإسكندنافية، الذي أسس في عام ١٩٢٣، واحدا من أكثر النماذج تأثيرا. وفي السويد كانت المساكن التعاونية تمثل ٢٢ في المائة من جميع المساكن في عام ٢٠١١^(٩٣). وحصلت المنظمات التعاونية السويدية على حصة كبيرة من دعم الدولة منذ خمسينيات القرن العشرين، عندما كانت إعانات الإسكان تطبق بالتساوي على جميع أشكال الحيازة، ومنها التعاونيات^(٩٤). وتنص التشريعات السويدية^(٩٥) على وضع إطار قانوني واضح لعمل تعاونيات الإسكان، ويحدد هذا الإطار المركز القانوني للاتحادات ذات الصلة، مثل اتحاد المستأجرين للمدخرات والبناء، ومنظمة الإسكان التعاوني المعروفة باسم *Riksbyggen*، واتحاد المستأجرين - الملاك. ويعتمد الاتحاد ذاته قواعد وأنظمة إضافية توافق عليها أغلبية المستأجرين.

٥٠ - وهناك في أمريكا اللاتينية مثال ناجح لتعاونيات الإسكان على الصعيد الوطني، هو التعاونيات المتعاضدة في أوروغواي، التي يدعمها اتحاد تعاونيات الإسكان المتعاضدة. وتعترف تشريعات أوروغواي بالحيازة الجماعية، ويرد تنظيم تعاونيات الإسكان في القانون العام للتعاونيات لعام ١٩٩٢. وجرى منذ عام ١٩٦٥ ضم ما يقرب من ٦٠٠ اتحاد تعاونيات إلى هذا الاتحاد في أوروغواي، وأصبح زهاء ٢٠ ٠٠٠ أسرة تعيش في مساكن وشقق بنيت بأسلوب التعاضد. وجرى في غضون الـ ٢٠ سنة الأخيرة إنشاء وتكييف

(٩٢) Sukumar Ganapati, "Enabling housing cooperatives: policy lessons from Sweden, India and the United States", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, No. 2 (2010), pp 365 and 368.

(٩٣) S. Moreau and A. Pittini, *Profiles of a Movement: Cooperative Housing Around the World* (CECODHAS Housing Europe, 2012).

(٩٤) غير أن دعم الدولة للإسكان التعاوني تراجع في السنوات الأخيرة نتيجة لعملية التسليح. انظر. Sukumar, "Enabling housing cooperatives" (see footnote 92 above), p. 374.

(٩٥) قانون الإسكان التعاوني لعام ١٩٩١، وقانون الجمعيات التعاونية لعام ١٩٨٧، وقانون المستأجرين والملاك لعام ١٩٣٠.

تعاونيات متعاضدة في ١٤ من بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، من خلال مبادرات متنوعة^(٩٦).

٥١ - وهناك شكل حديث للتعاونيات التي تجمع بين التمويل والبناء، وهو الصناديق المجتمعية التي أنشئت في أفريقيا وآسيا^(٩٧). وتعمل هذه الصناديق مع القروض الجماعية و/أو المدخرات من أجل مساعدة المجتمعات المحلية على تمويل تنظيم الأراضي وحيازتها، وتوفير الهياكل الأساسية والخدمات، وتحسينات المساكن^(٩٨). وقد عزز برنامج التحالف الآسيوي للعمل المجتمعي الصناديق المجتمعية في آسيا في الفترة من عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١١، فنفذ ١١١ مشروعاً للإسكان في ١٥ بلداً بتكلفة إجمالية بلغت قرابة ٤ ملايين دولار؛ وطبقت الاتفاقات الجماعية في ٣٦ من هذه المشاريع^(٩٩).

٥٢ - ويتيح التنظيم الجماعي للتعاونيات تنفيذ مشاريع معقدة للإسكان والهياكل الأساسية لم يكن ليتسنى للأسرة المعيشية تنفيذها بمفردها لولا ذلك. وتوفر الصناديق المجتمعية الدعم المالي والتقني لشراء قطع الأراضي والهياكل الأساسية المجتمعية (كالطرق، وشبكات الصرف، والمياه، والصرف الصحي)^(١٠٠). وتتضمن هذه العملية في العادة إجراء مفاوضات مع أصحاب المصلحة الآخرين، مثل الملاك الأصليين لقطعة الأرض والحكومة^(١٠١). وفي النموذج الإسكندينيافي تكون الجمعية التعاونية "الأم" (المعروفة أيضاً بـ "الرئيسية" أو "الثانوية") مسؤولة عن بناء المجمعات السكنية التي تباع بعدئذ إلى التعاونيات "الشقيقة" (المعروفة أيضاً بـ

M. Solanas, "La Transferencia del Cooperativismo Uruguayo de Vivienda por Ayuda a Otras Latitudes: (٩٦) una Experiencia de Cooperación Internacional", *Revista Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura de Montevideo*, 2011)

(٩٧) وفقاً للرد الوارد من تايلند على الاستبيان المتعلق بأمن الحيازة الذي أرسلته المقررة الخاصة في ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٣ بشأن برنامج بان مانكونغ الوطني للإسكان الجماعي، الذي استفادت منه ٦٠٠.٠٠٠ أسرة معيشية فيما بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠٠٧.

(٩٨) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (see footnote 25 above), p. 99

(٩٩) [[cannot trace]]; S. Boonyabancha, "Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter upgrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, vol. 17, No. 1 (April 2005); UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011)

(١٠٠) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (see footnote 25 above), p. 99

(١٠١) Nilsson, "Overview of financial systems" (see footnote 31 above), p. 19; Erlend Sigvaldsen, "Key issues in housing microfinance" (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), pp. 16-17.

”الفرعية“ أو ”الأساسية“). وتكون المخاطر المالية التي يتعرض لها الأعضاء مقصورة على تعاونيتهم الشقيقة^(١٠٢).

٥٣ - ويعزز الهيكل الجماعي أيضا القدرة على تحمل التكاليف وأمن الحيازة، بإتاحة القروض أو المدخرات الجماعية، أو العمل في بعض الحالات على معالجة الإعسار المؤقت للأعضاء بالأموال المخصصة للمساعدة. والتنظيم والإدارة الجماعيتان للمناطق المشتركة وصيانة المساكن لا غنى عنهما أيضا لتعزيز قدرة الأسر المعيشية على تحمل التكاليف^(١٠٣). وفي النموذج الإسكندينيافي يقوم ملاك المساكن في العادة بتمويل ما بين ٧٥ و ٨٠ في المائة من تكلفة الجمع السكني، ويتم تغطية الباقي بالقرض الذي تأخذه التعاونة الشقيقة. ويحصل ملاك المساكن التعاونة أيضا على خصم قدره ٣٠ في المائة من الضرائب على نفقات الفوائد المتعلقة إما بأسهم التعاونيات أو الممتلكات. ولا يمكن لمجلس التعاونة طرد المستأجرين إلا في عدد محدود من الحالات. وفي حالة الصناديق المجتمعية، تكون أسعار الفائدة على القروض منخفضة نسبيا في العادة، وكثيرا ما تكون فترات القروض طويلة، وقد تصل إلى ٢٥ عاما^(١٠٤).

٥٤ - وتعزز التعاونيات المتعاضدة في أوروغواي الإسكان بأسعار معقولة من خلال عملية جماعية تضم شاغلي المساكن المقبلين. وملكية العقار والمسؤولية عن رهنه العقاري وصيانته أمران جماعيان غير قابلين للتجزئة^(١٠٥). وفي إطار نموذج اتحاد تعاونيات الإسكان المتعاضدة، يمكن للأسر الحصول على قروض للمساكن الجماعية بدون مدخرات مسبقة (وهذا مناسب تماما للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض)؛ ويعتبر الوقت الذي تقضيه الأسر في بناء المساكن بمثابة الدفعة الأولى (١٥ في المائة من الرهن العقاري للمصارف العامة)^(١٠٦). ويدفع الأعضاء حصة شهرية من الرهن العقاري الجماعي، ورسمًا إضافيًا للصندوق التعاواني لصيانة الأماكن المشتركة والخدمات، ولصندوق يتولى مساعدة الأعضاء الذين يعجزون مؤقتًا عن الدفع للتعاونة لأسباب مختلفة (كوقوع حادث، أو فقد الوظيفة، أو وفاة العائل).

(١٠٢) National Confederation of Cooperatives “Cooperatives in housing (see footnote 91 above); see also HSB, (١٠٢) “Useful information for HSB tenant owners” (2012)and “Welcome to HSB: a booklet for all those who .have just move in” (2012)

(١٠٣) .S. Blandy, J. Dixon and A. Dupuis, eds., *Multi-owned Housing: Law, Power and Practice* (Ashgate, 2010)

(١٠٤) في حالة برنامج الرهن العقاري المجتمعي في الفلبين.

(١٠٥) B. Nahoum, *Una Historia Con Quincemil Protagonistas: Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Muta* (١٠٥) *.Uruguayas* (Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2008)

(١٠٦) .For instance, the Conjunto Intercooperativo, built between 1971 and 1975. [[cannot trace]]

٥٥ - وفي نموذج أوروغواي يتحقق أمن الحيازة بعقد غير محدد المدة ("عقد استخدام وانتفاع" لاتحاد تعاونيات الإسكان المتعاضدة) يبرم بين التعاونية والعضو. وتمتع كل أسرة بحقوق الانتفاع التي يمكن توريثها أو بيعها للتعاونية. وتدفع التعاونية للعضو قيمة نصيبه على قسطين على مدى ثلاث سنوات، وتشمل قيمة ساعات العمل؛ وصيانة المناطق المشتركة؛ وتسديد قيمة القرض؛ وتسديد الفوائد. ويجول ذلك دون تغيير كبير للأعضاء، ويحمي التعاونية من عمليات رفع المستوى الاجتماعي.

٢ - ائتمانات الأراضي المجتمعية

٥٦ - ائتمان الأراضي المجتمعية شكل من أشكال الملكية الجماعية للأراضي، حيث تعتبر الأرض ثروة مشتركة، ولا تعتبر ملكية خاصة سوى المباني والتحسينات الأخرى. ويهدف هذا الائتمان إلى إبعاد الأراضي عن سوق العقارات القائم على المضاربة؛ وتوفير الأراضي والمساكن لمن يعجزون عن الحصول عليها بغير هذه الطريقة؛ وتوسيع نطاق التحكم المجتمعي الطويل الأجل في موارد الأراضي، وإدامة القدرة على تحمل تكاليف السكن^(١٠٧).

٥٧ - والغالبية العظمى من ائتمانات الأراضي المجتمعية منظمة أساساً باعتبارها "ائتمانات للمساكن المعقولة الأسعار"، وهي تراقب بناء وبيع أو تأجير وصيانة الوحدات السكنية للمشتريين أو المستأجرين الذين يستأجرون الأرض من ائتمان الأراضي المجتمعية. ومن خلال عقد إيجار للأرض قابل للتوريث (لمدة ٩٩ سنة عادة)، تحدد الائتمانات حقوق ومسؤوليات الفرد باعتباره مالكا للمباني، وحقوق ومسؤوليات المجتمع المحلي باعتباره مالكا للأرض^(١٠٨). ويتولى إدارة الائتمان في العادة مجلس مديرين يتألف من ثلث مستأجري الائتمان، وثلث القاطنين في المجتمع المحيط (من لا يقيمون في العقارات المستأجرة من الائتمان)، وثلث الأفراد الذين يمثلون "المصلحة العامة".

٥٨ - وقد انتشرت ائتمانات الأراضي المجتمعية في الخمسين سنة الأخيرة، في الولايات المتحدة أساساً^(١٠٩)، حيث تفيده الشبكة الوطنية أنه كان هناك ما يقرب من ٢٥٠ ائتمانا

D. Diacon, R. Clarke and Silvia Guimaraes, *Redefining the Commons: Locking in Vlaue through Community Land Trusts* (Coalville, United Kingdom, Building and Social Housing Foundation, 2005), p. 55.

UN-Habitat, *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing*, (2012), Global Urban Economic Dialogue (2005), pp. 18, 11-12; see also J. E. Davis, *The Community Land Trust Reader* (Cambridge, United Kingdom, Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

For example, the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, United States) - Champlain Housing Trust bylaws, adopted 1 October 2006, amended 26 January 2008 and 31 January 2009; see also J. Libby,

عاملا حتى حزيران/يونيه ٢٠١٣. وتوجد هذه الائتمانات أيضا في المملكة المتحدة^(١١٠) وكندا^(١١١). ويقوم عدد متزايد من حكومات البلديات بتشكيل هذه الائتمانات باعتبارها استراتيجية تدرجية لمعالجة الاحتياجات إلى المساكن المعقولة الأسعار التي لا يمكن تلبيتها ببرامج المساكن العامة وحدها. وقد تكون شيكاغو في الولايات المتحدة أكبر مثال على حكومة بلدية تنشئ ائتمانا عاما للأراضي المجتمعية^(١١٢).

٥٩ - والغرض الرئيسي لائتمانات الأراضي المجتمعية هو "حبس" قيمة الأرض حفاظا على قدرة الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والمتوسط على تحمل تكاليف السكن على المدى البعيد. ولذلك فإن جانبي القدرة على تحمل التكاليف والموقع هما من الأعمدة الرئيسية للائتمانات، وتكون أسعار الشراء أو الاستئجار في العادة أقل من قيمة السوق (بنسبة تتراوح عادة بين ٢٠ و ٦٥ في المائة)^(١١٣)، وذلك أساسا لأن مستأجر العقار يدفع ثمن المسكن فقط وليس ثمن الأرض. وفي مقابل ذلك يوافق ملاك المساكن على القيود المفروضة عندما يعيدون بيع مساكنهم، ويلتزمون عادة بدفع ٢٥ في المائة كحد أقصى من ربح السعر الأصلي المدفوع. وهذا يساعد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط في المستقبل على الحصول على العقار ذاته بتكلفة معقولة، ويعين المجتمع المحلي على التصدي لعمليات رفع المستوى الاجتماعي والتزوح المرتبط بالتطوير^(١١٤).

٦٠ - وائتمانات الأراضي المجتمعية لا تقدم قروضا أو آليات للتمويل، ومع ذلك فإنها تساعد الأعضاء المحتملين، وتقدم إليهم المشورة في أفضل خيارهم فيما يتعلق بحالتهم المالية، بما في ذلك عقد حلقات دراسية للتدريب والإشراف قبل الشراء. وتشير الشواهد الحديثة من

"The policy basis behind permanently affordable housing: a cornerstone of Vermont's housing policy since 1987" (Vermont Housing and Conservation Board, 2009)

For example, Letchworth Garden in the United Kingdom. The Letchworth Garden City Heritage (١١٠) Foundation manages most of the city lands, and its assets were estimated to be around £110 million in 2012 (according to the Letchworth Garden City Heritage Foundation 2010/2011 corporate plan)

For example, Milton Parc, Montreal, Canada. The trust is held by a co-owner union, *Syndicat de co-* (١١١) *propriété*, and comprises 26 housing cooperatives and non-profit housing corporations

.UN-Habitat, *Community Land Trusts* (see footnote 108 above), p. 18 (١١٢)

.Community Partners for Affordable Housing, 2012, *Affordable Homes for our community*, Chicago (١١٣)

.UN-Habitat, *Community Land Trusts* (see footnote 108 above), p. 36 (١١٤)

الولايات المتحدة إلى أن أعضاء هذه الائتمانات كانوا أقل تضررا من أزمات الرهن العقاري الثانوي وما يترتب عليها من إجراءات الحجز على الرهن العقاري^(١١٥).

٦١ - غير أن الأبحاث تدل على أن ائتمانات الأراضي المجتمعية قادرة بصفة عامة على معالجة احتياجات الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض والمتوسط (وهو في العادة دخل يقل بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٨٠ في المائة عن الدخل المتوسط)، وإن كانت قد عجزت، إلا في حالات نادرة، عن الوصول إلى الـ ١٥ في المائة من أفقر السكان^(١١٦). ومن العوائق الأساسية التي تواجه الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض عملية الفرز والاختيار التي يجريها معظم الائتمانات، والتي تشمل توثيق الدخل، والسجل الائتماني، والتاريخ الوظيفي، وأمن الوظيفة^(١١٧).

٦٢ - وعلى عكس تعاونيات الإسكان، لا يزال مطلوبا إدراج نظام ائتمانات الأراضي المجتمعية في التشريعات الوطنية. ويضع كل ائتمان منهجه الخاص لتمويل تكاليف التشغيل وتكاليف المشاريع، وغالبا ما تتضمن هذه النهج خليطا من المصادر العامة^(١١٨) والخاصة، ومنحا وفروضا.

٣ - موجز

٦٣ - تدل حالات ائتمانات الأراضي المجتمعية والتعاونيات والصناديق المجتمعية على قدرة التنظيمات الجماعية على وضع حلول للإسكان مناسبة للحاجة تعالج بشكل واف أمن الحياة، والقدرة على تحمل التكاليف، والموقع، وتوافر الخدمات والهياكل الأساسية في المناطق الحضرية للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض^(١١٩).

(١١٥) In 2009, 30.56 per cent of sub-prime loans were at risk of being foreclosed, with over 90 days delinquency, compared with 7.01 per cent for prime loans and only 1.62 per cent for community land trust loans. See E. Thaden and G. Rosenberg, "Outperforming the market: delinquency and foreclosure rates in community land trusts" *Land Lines* (October 2010), pp. 2-7

(١١٦) R. Greenstein and Y. Sungu-Eryilmaz, "Community land trusts: a solution for permanently affordable housing", *Land Lines* (January 2007), p. 10; see also J. E. Davis, and A. Stokes "Lands in trust, homes that last: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009), p. 39

(١١٧) UN-Habitat, *Community Land Trusts*(see footnote 108 above), p. 23

(١١٨) مثل الصناديق الاستثمارية للإسكان - تنشئ الحكومات على مستوى الدولة أو المقاطعات أو المستوى المحلي صندوقا لمساعدة الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض إلى المتوسط بمصدر تمويل مخصص في الغالب.

(١١٩) Sukumar Ganapati, "Enabling housing cooperatives" (see footnote 92 above), p. 365

٦٤ - ومع أن أنواع التنظيمات الجماعية ليست كلها مفتوحة أمام أفقر فئات المجتمع، فإن هناك مزايا عديدة لهذا الشكل من الحيازة، بما في ذلك: (أ) الاستفادة من الدعم المجتمعي في منافسة القوى الحالية لسوق الإسكان؛ (ب) أشكال الحيازة التعاونية والجماعية مرتبطة بشكل وثيق بالمشاركة الديمقراطية المعززة، والحصول على المعلومات بشكل أفضل، والحوكمة بقيادة المجتمعات المحلية؛ (ج) يزود كل من التعاونيات والصناديق المجتمعية أعضائها بالقدرة المالية (من خلال القروض أو المدخرات المجتمعية - مما يساعد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على الحصول بشكل أفضل على تمويل للمساكن)؛ (د) على عكس خطط التمويل الفردي المفصلة أعلاه، فإن التنظيمات المجتمعية تستطيع أيضا التحكم في القدرة على تحمل أسعار الأراضي والمساكن بمراقبة أسعار الأراضي (ائتمانات الأراضي المجتمعية)، وزيادة القدرة على التحمل اقتصاديا (من خلال توفير الدعم المالي للأسر المعيشية التي تواجه مشاكل مالية مؤقتة (اتحاد تعاونيات الإسكان المتعاضدة))، وحماية الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض من تقلبات سوق الإسكان، والحد من التزوح الاقتصادي ورفع المستوى الاجتماعي.

٦٥ - ويعمل كل من التعاونيات وائتمانات الأراضي المجتمعية أيضا على توفير مساكن بأسعار معقولة للفقراء، بتحملها مسؤولية صيانة وإصلاح المساكن المجتمعية، اللذين يَحْمَلان الفقراء تكاليف باهظة. وتسهم الائتمانات والتعاونيات أيضا، بحبسها لقيمة الأراضي والمساكن، في تحقيق الاستقرار العام لسوق الأراضي والقدرة على تحمل تكاليف السكن. وأخيرا فإن الدعم المجتمعي يعزز بقدر كبير قدرة أفراد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على الحصول على مساكن حسنة الموقع في مناطق حضرية تكفل أمن الحيازة في هذه المواقع.

٦٦ - وتمثل الأشكال الجماعية للحيازة بوضوح شكلا فعالا من أشكال "المساعدة الذاتية" التي يمكن أن تساعد في الأعمال التدريجي للحق في السكن اللائق. ووفقا للفقيرتين ١٠ و ١١ من التعليق العام رقم ٤ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الدول ملزمة بتسهيل نشاط آليات إنتاج وتخصيص المساكن، وخصوصا عندما تشير الشواهد إلى أن بإمكان هذه الآليات تعزيز الحصول على السكن اللائق للفئات المهمشة التي يمكن، لولا ذلك، أن تستبعد من سوق الإسكان. ومع ذلك فإنه بالرغم من هذه المزايا الواضحة، فإن الحيازة الجماعية لا تزال حتى الآن محدودة النطاق، وذلك يعزى أساسا إلى عدم وجود أطر قانونية ومالية ومؤسسية داعمة في معظم البلدان. وتحتاج الهياكل المجتمعية إلى درجة معينة من الاستقلالية لتنظيم العلاقة بين الأعضاء والمنظمة، والحفاظ على استقلاليتها في صنع القرار، وعلاوة على ذلك فإنها بحاجة أيضا إلى هياكل قانونية ومؤسسية داعمة لتيسير عملها. فعلى سبيل المثال، لا غنى عن الاعتراف القانوني بالحيازة الجماعية، وكذلك بإمكان

الحصول على قروض جماعية. وفي هذا السياق فإن توفير الدولة لأراض حضرية حسنة الموقع أمر بالغ الأهمية، ولا سيما في المناطق الحضرية المكتظة بالسكان، لدعم قدرة تنظيمات المساكن الجماعية على المنافسة في سوق الأراضي.

رابعاً - الاستنتاج والتوصيات

٦٧ - ما فتئ نطاق سياسات الإسكان يضيق بشكل متزايد ليقصر على نظم تمويل الإسكان لتشجيع تملك المساكن. وتشير الأدلة إلى أن سياسات الإسكان التي تقوم حصراً على تسهيل الحصول على قروض لتملك المساكن تتعارض مع الأعمال الكامل لحق الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض في السكن اللائق، فهي لا توفر للفقراء سكناً آمناً صالحاً للسكنى بأسعار معقولة وفي موقع جيد.

٦٨ - وتدعو المقررة الخاصة إلى نقلة نوعية من تمويل الإسكان إلى نهج قائم على حقوق الإنسان لسياسات الإسكان. وفي هذا الصدد فإنها تقدم التوصيات التالية:

(أ) - على الدول تعزيز أشكال مختلفة للحيازة:

١' من الضروري اعتماد مزيد من حلول الحيازة، بما في ذلك الحيازة التجارية الخاصة والعامة والحيازة الجماعية، لتعزيز فرص حصول مختلف شرائح المجتمع على السكن اللائق، وحماية الأفراد والأسر المعيشية من الصدمات الاقتصادية والمالية. وينبغي إنشاء أطر قانونية ومؤسسية لكفالة أمن الحيازة في جميع أشكال الحيازة؛

٢' يجب أن يستند تصميم سياسات الإسكان إلى تقييم احتياجات السكن، مع مراعاة الظروف الخاصة الديموغرافية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية في كل منطقة، وخصائص مختلف الفئات الخرومة (بما في ذلك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض)، وظروف سكنها الحالية وأشكال حيازتها؛

٣' ينبغي للدول أن تمتنع عن تركيز سياسات الإسكان لديها على خطط التمويل التي لها تأثيرات ارتدادية في الغالب، مثل إعانات فوائد الرهن العقاري أو الإعفاءات الضريبية؛

(ب) ينبغي تشجيع الحياة التجارية:

- ١' إن قطاع تأجير المساكن الذي يعمل بشكل جيد ويتضمن مكونات لتأجير المساكن الخاصة ومكونات اجتماعية يعتبر مهما للغاية لنظام مستدام للإسكان. ولذلك يجب على الدول دعم وتشجيع إنشاء قطاع لتأجير كل من المساكن الخاصة والاجتماعية؛
- ٢' على الدول اتخاذ التدابير اللازمة لتشجيع إنشاء وتعهد قطاع لتأجير المساكن الخاصة، بما في ذلك من خلال تقديم حوافز لصغار الملاك (كالحوافز الضريبية، وإعانات تقوم على الطلب وتحفز الاستثمار الخاص)، ودعم توفير مساكن للإيجار على أساس غير ربحي ذي قاعدة مجتمعية؛
- ٣' على الدول إيجاد آليات لدعم الإسكان للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أو الأسر المعيشية التي ليس لديها دخل منتظم، بما في ذلك من خلال تقديم إعانات للإيجار؛ وإنشاء نظام لاستحقاقات السكن وتوفير الأموال لتغطية التكاليف الناجمة عن عدم دفع الإيجار ومدفوعات الخدمات للأشد ضعفا؛ ووضع تشريعات لحماية الاستئجار، ومراقبة الإيجارات؛
- ٤' على الدول الاعتراف بقطاع تأجير المساكن في المستوطنات غير الرسمية ودعمه، وأن تدرج في برامجها للإسكان حوافز وإعانات لمساعدة صغار الملاك على توسيع المساكن المؤجرة وتحسين قابليتها للسكنى؛
- ٥' على الدول أن تشجع وتساند استخدام عقود الإيجار الموحدة، من أجل تقليص عدد وصعوبة الخلافات بين الملاك والمستأجرين. ولهذا الغرض يتعين أن تكون نماذج العقود الموحدة متاحة مجانا وموزعة على نطاق واسع، ويجب ألا يشترط فيها تصديق موثق للعقود؛
- ٦' يجب في برامج تجديد وتحسين المستوطنات غير الرسمية مراعاة حقوق المستأجرين، وأن يشتركوا بشكل تام في تصميمها؛
- ٧' على الدول أن تشجع التوسع في الاستفادة من مخزون المساكن الشاغرة بعدة سبل، منها تشجيع إصلاح المساكن الشاغرة، وزيادة الضرائب على العقارات غير المستغلة، وزيادة الحصول على قروض منخفضة

التكلفة لمن يحتاجون إلى مساعدة مالية لمعاودة الاستفادة من العقارات الشاغرة، بما في ذلك بتأجيرها؛

(ج) ينبغي تشجيع الأشكال الجماعية للحيازة:

١' على الدول دعم أشكال الحيازة التعاونية والجماعية والاجتماعية برصد واستثمار موارد كافية بعدة سبل، منها: توفير الاعتراف القانوني والحماية للملكية التعاونية والجماعية للأراضي والمساكن في المناطق الحضرية؛ ودعم سياسة الإسكان والآليات المالية، بما في ذلك الحصول على القروض وإعانات الدولة، ومزايا ضريبية للمؤسسات الجماعية، وتقديم الدولة للمساعدة التقنية وأراض حسنة الموقع في الحضر إلى تنظيمات المساكن الجماعية؛

٢' إن الأشكال التعاونية والجماعية للحيازة ترتبط بشكل وثيق بالمشاركة الديمقراطية المعززة والحوكمة بقيادة المجتمعات المحلية. ومن ثم يتعين على الدول دعم أنشطة منظمات المجتمع المدني التي تقوم بجزر حاسم في تحديد وتعهد الأشكال الجماعية للحيازة، ولا سيما للفئات ذات الدخل المنخفض.