

Distr.: General  
10 August 2012  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (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 الملائم

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/67/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

120912 120912 12-45916 (A)



## المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق كعنصر من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب

موجز

في هذا التقرير، تقوم المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق بتحليل النموذج الرئيسي لسياسات الإسكان الذي يركز على تمويل الإسكان بوصفه الوسيلة الأساسية لتعزيز تملك المساكن. ويقيم التقرير تأثير سياسات تمويل الإسكان السائدة على حق الفقراء في السكن اللائق. وتخلص المقررة الخاصة إلى نتيجة مؤداها أنه لا يمكن تعزيز الأعمال الكاملة للحق في السكن الملائم دون تمييز عن طريق الآليات المالية وحدها، ويتطلب اعتماد سياسات أوسع نطاقاً وأكثر شمولية في مجال الإسكان وتدخلات من الدولة. وتطالب المقررة الخاصة بنقلة نوعية من سياسات الإسكان التي تستند إلى تمويل الإسكان إلى نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء سياسات الإسكان.

### المحتويات

الصفحة

أولاً -	مقدمة .....	٣
ثانياً -	إطار حقوق الإنسان لتمويل الإسكان .....	٨
ثالثاً -	سياسات تمويل الإسكان السائدة وأثرها على حق الفقراء في السكن الملائم .....	١٠
ألف -	أسواق الرهن العقاري .....	١٠
باء -	إعانات الطلب .....	١٥
جيم -	التمويل البالغ الصغر للإسكان .....	٢٢
رابعاً -	الاستنتاجات والتوصيات .....	٢٩

## أولا - مقدمة

١ - عندما بدأ يؤس الفقراء الحاد في المناطق الحضرية يتكشف للمصلحين الاجتماعيين في أوروبا وأمريكا الشمالية في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، بدأت الحكومات في تقديم المساعدة السكنية للأفراد والأسر المعيشية وتوفير السكن مباشرة<sup>(١)</sup>. وبحلول منتصف القرن العشرين، كان العديد من البلدان النامية في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا قد شهد التحضر السريع لفقراء الريف. وأدى عدم وجود سياسات تتعلق بالمناطق الحضرية والإسكان، لتمكين هذه الفئة الجديدة من سكان المناطق الحضرية من الحصول على الأرض الحضرية إلى إيجاد مستوطنات عشوائية تم بناؤها ذاتيا، وتميز بمساكنها المهشة وبالنقص الحاد في الخدمات والهياكل الأساسية (انظر A/HRC/10/7). وخلال الفترة نفسها، كان الوضع مختلفا في معظم الاقتصادات المخططة سابقا، حيث كانت الدولة مسؤولة عن توفير السكن الملائم لكافة المواطنين وكان يطبق نموذج البناء المخطط مركزيا للمساكن المؤجرة من الدولة<sup>(٢)</sup>.

٢ - وفي أواخر سبعينات القرن العشرين، حدث تحول كبير في سياسات الإسكان، بدءا من أمريكا الشمالية وأوروبا، تلتها البلدان النامية وأمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا والاقتصادات المخططة سابقا في وقت لاحق. وهذا التحول، الذي تم بدعم من المذهب الاقتصادي السائد، دعا إلى نقل الأنشطة من سيطرة الدولة إلى القطاع الخاص والأسواق الحرة والتجارة الحرة غير المقيدة. وسرعان ما اكتسب هذا الرأي الهيمنة، وأصبح هو الذي يشكل سياسات الدول والمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية. وكانت آثار هذا النهج على سياسات الإسكان في جميع أنحاء العالم مثيرة وموثقة توثيقا جيدا (المرجع نفسه).

(١) في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على سبيل المثال، تم تشييد ٥,٥ مليون مسكن اجتماعي في الفترة الواقعة بين نهاية الحرب العالمية الثانية وعام ١٩٨١. M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell, 1995); D. Féé, "Le logement social en Angleterre: trente ans de déclin", *Informations Sociales*, No. 159 (March 2010), p. 82

(٢) József Hegedüs, Stephen E. Mayo and Iván Tosics, "Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries", *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 8, No. 2 (July 1996), p. 101; Economic Commission for Europe (ECE), *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (New York and Geneva, 2005); Mark Stephens, "Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context", *Urban Studies*, vol. 47, No. 14 (December 2010), pp. 2965 and 2971

٣ - وتم تشكيل توافق متزايد في الآراء، ينبغي للحكومات بموجبه أن تتخلى عن دورها كمزود للمساكن بأسعار معقولة وميسرة، وأن تصبح ميسرة بدعمها للطلب في السوق بدلا من تقديم النواتج مباشرة: ”ينبغي تشجيع الحكومات على اعتماد سياسات تمكن أسواق الإسكان من العمل ... وتجنب تشويه أسواق الإسكان“<sup>(٣)</sup>. ويعني هذا الدور الجديد هئية الظروف والمؤسسات والأنظمة التي تهدف إلى دعم نظم تمويل الإسكان لتشجيع تملك المساكن. بموجب عقيدة الليبرالية الجديدة التي تتمثل في الاعتماد على الملكية الخاصة وقوى السوق<sup>(٤)</sup>.

٤ - وهكذا، فقد تحولت البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية بخطة ثابتة من سياسات المساعدة التقليدية لجانب العرض إلى مساعدة جانب الطلب. ونتيجة لذلك، أصبح تقديم الدعم للأسر المعيشية لتحمل ديون القروض، وللقطاع المالي وسوق السكن الخاص، يمثل الآليات الأساسية لتخصيص حلول السكن. وأدت المساعدات الخارجية من المنظمات الدولية إلى إحداث أثر كبير في تطوير تمويل الإسكان القائم على السوق وتعزيز نشاط سوق الإسكان في البلدان النامية<sup>(٥)</sup>. وعلى الرغم من بعض التنوع في خبرة سياسة الإسكان، فقد اختار معظم البلدان تعزيز أسواق الإسكان وتملك المساكن الفردية، وخصخصة برامج الإسكان الاجتماعي وتحرير أسواق تمويل الإسكان.

٥ - وفي بعض البلدان، كان يُنظر إلى بيع المساكن المملوكة ملكية عامة للمستأجرين كوسيلة لزيادة تملك المساكن وتخفيض إنفاق الدولة في الوقت نفسه<sup>(٦)</sup>. كما تم دعم الخصخصة من جراء تزايد وصم المساكن العامة بوصفها مراكز للفقر المدقع والجريمة والفصل. وفي أوروبا وأمريكا الشمالية، اتخذت خصخصة الإسكان العام أشكالاً مختلفة، بما في ذلك بيع المساكن المستأجرة العامة لساكنيها من خلال سياسات الحق في الشراء (مثل المملكة المتحدة)، ونقل الملكية إلى الجهات الفاعلة التي لا تهدف إلى الربح (مثل هولندا)،

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

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

(٥) ECE, *Housing Finance Systems for Countries in Transition*, p. 7; World Bank, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988)

(٦) United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p. 9

وفي بعض الحالات، إلى الجهات الفاعلة التي تحقق أقصى ربح ممكن (مثل ألمانيا<sup>(٧)</sup> والولايات المتحدة الأمريكية<sup>(٨)</sup>).

٦ - وخلال تسعينات القرن العشرين، شرعت معظم الاقتصادات المخططة سابقا أيضا في مشاريع واسعة النطاق لخصخصة الإسكان العام من خلال برامج "الحق في الشراء"، مما أدى في بعض الحالات إلى القضاء شبه الكامل على الإسكان العام. وفي معظم البلدان<sup>(٩)</sup>، أدت هذه العملية إلى تغييرات جذرية في بنية الحيازة؛ وفي العديد من الاقتصادات المخططة سابقا تشكل المساكن التي يشغلها مالكوها حاليا أكثر من ٩٠ في المائة من المساكن (مثلا ٩٦ في المائة في إستونيا و ٧٧ في المائة في سلوفينيا<sup>(١٠)</sup>، وأكثر من ٨٠ في المائة في الصين).

٧ - وحتى في البلدان التي لم تحدث فيها الخصخصة على نطاق واسع، تراقق النقل الإيديولوجي للمسؤولية عن توفير السكن إلى السوق، بالرأي القائل بأن تملك المساكن هو الخيار الأفضل للحيازة، الذي يتعين أن يوضع في مركز كل سياسات الإسكان. وقد طغت هذه العملية على أشكال أخرى راسخة أو بديلة للحيازة، مثل استئجار المساكن (العامة والخاصة) ومختلف أشكال الملكية التعاونية والجماعية وغيرها<sup>(١١)</sup>. وبناء على ذلك، ما فتئت معدلات تملك المساكن منذ نهاية الحرب العالمية الثانية في صعود مستمر<sup>(١٢)</sup> وبحلول منتصف

K. Scanlon and C. Whitehead, "Le logement social en Europe: tendances communes et diversités (٧) persistantes", in C. Lévy-Vroelant and C. Tutin, eds., *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle: la revision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010), p. 24

In the United States, the Housing and Community and Development Act of 1974 ended most new (٨) construction of public housing and initiated the Housing Choice Voucher Program (Section 8), shifting funds from public housing authorities to the private sector, which was to construct low-income housing. These "affordable" houses were eventually too costly for many public housing tenants (A/HRC/13/20/Add.4, paras. 10, and 25)

.Only a few countries did not adopt the "right to buy" for tenants (e.g. the Czech Republic and Poland) (٩)

Replies from Estonia and Slovenia to the questionnaire sent by the Special Rapporteur to Member States (١٠) .on 5 April 2012 (hereafter "the questionnaire")

Julie Lawson, Tony Gilmour and Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment (١١) towards Affordable Rental Housing* (Australian Housing and Urban Research Institute, 2010); Fée, p. 80.

Mikael Atterhög and Han-Suck Song, "A Survey of Policies that May Increase Access to Home Ownership (١٢) for Low-Income Households", *Housing Theory and Society*, vol. 26, No. 4 (2009), pp. 248-249

عام ٢٠٠٠ كانت قد وصلت إلى أكثر من ٥٠ في المائة في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باستثناء ألمانيا وسويسرا<sup>(١٣)</sup>.

٨ - وسرعان ما تم تحديد الحاجة إلى نظم تمويل الإسكان باعتبارها عنصرا حاسما في هذا التحول. ويشير تمويل الإسكان إلى السياسات والبرامج المالية التي تهدف إلى تمويل تكلفة السكن للأفراد والأسر من خلال توفير القروض (قروض الرهن العقاري أو القروض الصغيرة) أو المنح (الإعانات أو الإعفاءات الضريبية) لشراء المساكن أو استثمارها أو تشييدها أو تحسينها.

٩ - وتعتبر غالبية سياسات تمويل الإسكان والاستراتيجيات المستخدمة حاليا موجهة نحو الأفراد بدلا من الملاك المؤسسين، وترمي إلى تعزيز الملكية، وتقوم على فرضية أن سوق الإسكان، إذا أحسن تصميمه وتنظيمه ودعمه بالإطار القانوني والمؤسسي اللازم، قادرة على كفالة حصول الجميع على تملك المساكن بأسعار معقولة ومناسبة.

١٠ - وينظر الآن إلى تمويل الإسكان ليس فقط كأداة لتعزيز فرص الحصول على السكن الملائم ولكن أيضا كأمر أساسي في تطوير القطاع المالي، وأصبح ركنا أساسيا من أركان السوق المالية، وتوسيع الميدان لرؤوس الأموال العالمية<sup>(١٤)</sup>. وكان لإزالة قيود التمويل وتحريره وتدويله التي بدأت في ثمانينات القرن العشرين آثار كبيرة على الإسكان والتنمية الحضرية. وتستمد صناديق إقراض الرهن العقاري حاليا من أسواق رأس المال الوطنية والدولية وليس من المدخرات الموجودة ومن التمويل بالتجزئة فحسب. وقد وُصفت هذه التطورات بأنها بمثابة "أمولة الإسكان"<sup>(١٥)</sup>.

١١ - وقد ترافقت هذه العملية بالتحول المفاهيمي للسكن اللائق من مصلحة اجتماعية إلى سلعة أساسية واستراتيجية لتراكم ثروات الأسر المعيشية وأمن الرفاه. وأصبح السكن من الأصول المالية ("العقارية")، ويجري تنظيم أسواق الإسكان على نحو متزايد لتعزيز الجوانب

(١٣) Spain and Ireland lead with 83.2 per cent and 91.4 per cent, respectively. D. Andrews and A. Caldera Sánchez, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 849 (Paris, OECD Publishing, 2011), p. 9

(١٤) ECE, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*, Geneva, 2010 (ECE/HBP/147)

(١٥) Manuel B. Aalbers, "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", *Competition and Change*, vol. 12, No. 2 (June 2008), p. 148

المالية بدلا من الجوانب الاجتماعية للإسكان. وينظر إلى القطاع العقاري باعتباره القوة الدافعة المحتملة للنمو الاقتصادي المستمر والمستدام<sup>(١٦)</sup>.

١٢ - ومع ذلك، فقد ساهم تمويل الإسكان القائم على السوق في تكوين فقاعة واسعة النطاق في أسعار العقارات وفي انخفاض القدرة على تحمل الأسعار ولم يفعل شيئا يذكر لتعزيز فرص الحصول على سكن لائق بأسعار معقولة لأشد الناس فقرا. وفي الفترة من عام ١٩٩٧ إلى عام ٢٠٠٤، نما متوسط أسعار السكن بنسبة ١٤٩ في المائة في إسبانيا و ١٣٩ في المائة في المملكة المتحدة، و ١٨٧ في المائة في أيرلندا، و ١١٢ في المائة في أستراليا، و ٦٥ في المائة في الولايات المتحدة و ٢٢٧ في المائة في جنوب أفريقيا<sup>(١٧)</sup>. ومع ارتفاع أسعار العقارات وزيادة الإيجارات، ولأن تمويلها أصبح من خلال الفوائض المالية العالمية بدلا من الفوائض المالية المحلية، فقد واجه المزيد من الأسر المعيشية صعوبات في الحصول على السكن الملائم في السوق. وأشار العديد من المراقبين إلى الآثار السلبية لتشتت أصول الإسكان على الطبقات الاجتماعية وعدم المساواة، وإلى التأثير المكاني غير المتكافئ لهذه العمليات داخل المدن والمناطق وعلى الصعيد العالمي<sup>(١٨)</sup>.

١٣ - وقد تفاقمت أزمة القدرة على تحمل التكاليف بتآكل الآليات غير السوقية لتخصيص موارد الإسكان وإهمالها وتحريرها. وحتى البلدان ذات التقاليد العريقة للتأجير الاجتماعي للمساكن ذي القاعدة العريضة، قامت بإعادة تحديد نظمها من أجل تعزيز مبادئ الملكية، و "السوق الحرة" وسياسات المنافسة. وهكذا، حدث انخفاض كبير في بناء المساكن الملائمة للفئات الفقيرة والأكثر ضعفا جنبا إلى جنب مع تخفيض الميزانيات الوطنية والأموال العامة المتاحة. وفي الولايات المتحدة، تم تخفيض ميزانية وزارة الإسكان والتنمية الحضرية من ٨٣ بليون دولار في عام ١٩٧٨ إلى ١٨ بليون دولار في عام ١٩٨٣ وفي الفترة بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠١، لم يخصص أي تمويل لتشييد المساكن العامة<sup>(١٩)</sup>. وأدى التخفيض المستمر في الإسكان العام إلى قوائم انتظار طويلة، وإبقاء عدد كبير من الناس في ظروف سكنية غير

World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loïc Chiquier and Michael Lea, eds., (١٦) (Washington, D.C., 2009), p. xxxiv.

.UN-Habitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Earthscan, 2005), p. 1 (١٧)

Ray Forrest, "Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys", *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2 (August 2008), pp. 167 and 178-179; Jian-Ping Ye, Jia-Ning Song and Chen-Guang Tian, "An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China", *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, No. 3 (September 2010), p. 273

.Western Regional Advocacy Project, *2012 HUD Budget Fact Sheet*, 2011 (١٩)

ملائمة (A/HRC/13/20/Add.4، الفقرة ٢١، وانظر أيضا A/HRC/10/7). وحتى في البلدان السوفياتية السابقة، التي لم تواجه نقضا في الإسكان في الأجل القصير (بعد عملية الخصخصة الشاملة)، سرعان ما واجهت الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض مشكلة كبيرة في القدرة على تحمل التكاليف<sup>(٢٠)</sup>.

١٤ - ومع تراجع استثمارات الدولة في قطاع السكن الاجتماعي والتركيز المتزايد على تملك المساكن - الذي أدى أيضا إلى تقلص سوق الإيجار الخاص<sup>(٢١)</sup> - أصبح الحصول على التمويل الإسكاني أمرا حيويا للأسر ذات الدخل المنخفض، التي لم يُترك لها أي خيار آخر لتأمين المأوى سوى اللجوء إلى خطط الائتمان لشراء المنازل، حيثما وعندما تصبح تلك المساكن وخطط الائتمان متاحة وفقا للشروط التي تحددها أسواق العقارات والأسواق المالية.

١٥ - وعلى الرغم من أن معظم البلدان تطبق عددا لا يحصى من سياسات وبرامج تمويل الإسكان، فقد قررت المقررة الخاصة أن تركز تقريرها على السياسات الثلاث التي تنفذ على الأغلب كوسيلة لتسهيل وصول أشد الناس فقرا وحرمانا إلى التمويل الإسكاني لتملك المنازل وهي: زيادة حجم إقراض الرهن العقاري للمقترضين ذوي الدخل المنخفض؛ وتوفير الإعانات الرأسمالية للفئات المنخفضة الدخل كوسيلة لدعم دخول الأسر المعيشية في أسواق الائتمان الإسكاني؛ والتمويل البالغ الصغر لبناء المساكن أو تحسينها. وهذا التقرير يحلل هذه المناهج ويقمّم تأثيرها على الحق في الحصول على السكن اللائق لأولئك الذين يعيشون في فقر.

## ثانياً - إطار حقوق الإنسان لتمويل الإسكان

١٦ - تؤثر سياسات تمويل الإسكان تأثيرا مباشرا على عنصر القدرة على تحمل التكاليف من عناصر الحق في السكن الملائم (الفقرة ١ من المادة ١١، من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). وينبغي للدول أن تضع القوانين والسياسات والبرامج للتأكد من أن النسبة المئوية للتكاليف المتصلة بالسكن تتناسب مع مستويات الدخل ومن عدم تعرض تلبية الاحتياجات الأساسية الأخرى للخطر أو للانتقاص. كما يُطلب من الدول

(٢٠) Reply of Slovakia to the questionnaire.

(٢١) UN-Habitat, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series — Volume 1 (Nairobi, 2011); UN-Habitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries* (Nairobi, 2003).

باستمرار أن تقوم برصد أثر السياسات الإسكانية على أعمال الحق في السكن اللائق والسيطرة على الزيادات غير المعقولة في تكاليف الإسكان<sup>(٢٢)</sup>.

١٧ - وعند تصميم سياسات الإسكان وتنفيذها ورصدها، يجب على الدول أن تتأكد من عدم اقتصار عملها على تعزيز الحصول على السكن بأسعار معقولة فحسب، بل والحصول أيضا على السكن الصالح للسكنى ويسهل الوصول إليه ويقع في مكان مناسب، وكفالة توافر الخدمات (مثل الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية)، ووسائل كسب العيش، ومواد البناء، والمرافق والهياكل الأساسية، وأمن الحيازة. ويجب أن تكفل الدول أن تكون سياسات الإسكان غير تمييزية وألا تؤدي إلى زيادة أوجه عدم المساواة القائمة. ويجب على الدول عند تصميم سياسات تمويل الإسكان، أن تولي اهتماما خاصا لحقوق الفقراء والمحرومين. وينبغي تصميم السياسات والتشريعات لسد فجوة التفاوت بين الناس، وكفالة حصول الفقراء والمهمشين على السكن بأسعار معقولة، وعدم استفادة الفئات الاجتماعية الأوفر حظا بالفعل على حساب الآخرين<sup>(٢٣)</sup>.

١٨ - والالتزام بكفالة أعمال الحق في السكن الملائم لا يلزم الحكومات بتوفير المساكن المشيدة بأموال عامة للجميع. وعلى الرغم من أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أعربت عن رأي مفاده أن الدولة ملزمة في بعض الحالات بتوفير السكن الاجتماعي أو وحدات منخفضة الإيجار للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض<sup>(٢٤)</sup>، وتُشجَع الدول على استخدام مجموعة متنوعة من سياسات الإسكان<sup>(٢٥)</sup>، شريطة أن تكون "التدابير المتخذة كافية لإعمال الحق لكل فرد في أقصر وقت ممكن وفقا لأقصى حد من الموارد المتاحة"<sup>(٢٦)</sup>.

(٢٢) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing, para 10, which can also be seen as authoritative guidance for the interpretation of the right to an adequate standard of living referred to in other international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights

(٢٣) المرجع نفسه، الفقرة ١١.

(٢٤) على سبيل المثال، في الملاحظات الختامية للجنة بشأن الهند (E/C.12/IND/CO/5)، الفقرتان ٣٠ و ٧٠؛ وليتوانيا (E/C.12/1/Add.96)، الفقرة ٤٧؛ وكينيا (E/C.12/KEN/CO/1)، الفقرة ٣٠؛ والمملكة المتحدة (E/C.12/GBR/CO/5)، الفقرة ٢٩؛ وفرنسا (E/C.12/FRA/CO/3)، الفقرة ٤٤.

(٢٥) الملاحظات الختامية بشأن قبرص (E/C.12/CYP/CO/5)، الفقرة ٢١؛ ونيكاراغوا (E/C.12/NIC/CO/4)، الفقرتان ٢٤ و ٢٥.

(٢٦) التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١)، الفقرة ١٤.

١٩ - ويطلب من الدول باستمرار أن تقوم برصد سياسات الإسكان وتقييم توافقها مع الأعمال التدريجي للحق في السكن الملائم. وعندما يثبت أن سياسة ما تلحق الضرر بالتمتع بالحق في السكن اللائق (على سبيل المثال، عندما تؤدي سياسات الإسكان إلى المضاربة، وزيادة أزمات التشرد أو التمييز أو القدرة على تحمل التكاليف)<sup>(٢٧)</sup>، ينبغي للدول أن تقوم بتعديل سياساتها وبرامجها وتصحيحها تبعاً لذلك<sup>(٢٨)</sup>.

## ثالثاً - سياسات تمويل الإسكان السائدة وأثرها على حق الفقراء في السكن الملائم

### ألف - أسواق الرهن العقاري

٢٠ - في السنوات الأخيرة، انتشر تمويل الإسكان القائم على السوق في جميع أنحاء العالم بمعدل لم يسبق له مثيل. ففي الولايات المتحدة والبلدان الأوروبية وأستراليا واليابان، تمثل أسواق الرهن العقاري السكنية بين ٥٠ في المائة و ١٠٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وشهدت عدة بلدان نمواً قوياً في ديون الرهن العقاري في العقد الأخير قبل الأزمة، بما في ذلك أستراليا وأيرلندا وإسبانيا والسويد والولايات المتحدة. وبحلول عام ٢٠٠٩، وصلت نسبة ديون الرهن العقاري إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى أكثر من ١٠٠ في المائة في الدانمرك وهولندا<sup>(٢٩)</sup>. كما كانت أسواق الرهن العقاري تنمو في الأسواق الناشئة. فعلى سبيل المثال، ما فتئت السوق الصينية للرهن العقاري، التي بدأت فقط في بداية تسعينات القرن العشرين، وتزايدت بنسبة تزيد عن ٤٠ في المائة سنوياً منذ عام ٢٠٠٠، حيث بلغت ١١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أقل من ١٠ سنوات<sup>(٣٠)</sup> لتصبح أكبر سوق للرهن العقاري في آسيا. وبالمثل، ما فتئت السوق الهندية تنمو بنسبة ٣٠ في المائة سنوياً<sup>(٣١)</sup>.

٢١ - ولا تزال قروض الرهن العقاري منخفضة في جميع الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية وفي معظم البلدان النامية، على الرغم من الجهود المكثفة لتطوير نظم تمويل الرهن

(٢٧) انظر الملاحظات الختامية بشأن الأرجنتين (E/C.12/ARG/CO/3).

(٢٨) التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١)، الفقرة ١١.

(٢٩) International Monetary Fund (IMF), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, D.C., 2011), p. 133-134.

(٣٠) Stephens, p. 2975.

(٣١) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxi.

العقاري<sup>(٣٢)</sup>. وفي عام ٢٠١٠، أفادت نسبة من سكان أوروبا الشرقية لا تتجاوز ٥ في المائة عن استخدامها لقروض الرهن العقاري<sup>(٣٣)</sup>، وكانت قروض الرهن العقاري لا تكاد تذكر (أقل من ٥ في المائة) في معظم أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى<sup>(٣٤)</sup>.

٢٢ - ولم يكن هناك مفر من أن يستهدف تمويل الإسكان القائم على السوق الشرائح الأكثر ثراء في المجتمع، التي لديها رأس المال اللازم للحصول على قرض الإسكان الأولي وتوليد الأرباح للمقرضين من خلال دفع الفائدة. وما فتئ تمويل الرهن العقاري يعتبر تقليدياً أنه غير قابل للتحقيق للفقراء بسبب مسائل مثل عدم وجود سند ملكية، والمستوطنات غير الرسمية وغير القانونية، وتقييد تحديد المناطق وأنظمة الإشغال، وانخفاض الدخل وعدم انتظامه والعمالة الواسع النطاق في القطاع غير الرسمي. وتركز المصارف تقليدياً في تسويقها على الفئات ذات الدخل الأعلى، وتميل إلى اعتماد نهج في الإقراض يقوم على المبالغة في الكفالة المطلوبة (تعدد الضامنين، وتخفيض نسبة القرض إلى القيمة، وما إلى ذلك)، الأمر الذي يستبعد بطبيعته الفئات ذات الدخل المنخفض. وبالتالي، فإن أسواق الرهن العقاري، تنطوي في الواقع على تمييز ضد المقترضين ذوي الدخل المنخفض. وقد توصلت الأبحاث التي أجريت بتكليف من FinMark Trust في ١٢ بلداً في جميع أنحاء أفريقيا إلى أن أقل من ١٠ في المائة من السكان المحليين هم وحدهم المؤهلون للحصول على تمويل الرهن العقاري. وفي بلدان أوروبا الشرقية التي تمر بمرحلة انتقالية، تشير تقديرات موئل الأمم المتحدة مؤخراً إلى أن الزيادات المتسارعة في أسعار المساكن إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة وارتفاع أسعار الفائدة على القروض العقارية أدت إلى استبعاد أكثر من ٨٠ في المائة من الأسر المعيشية الجديدة من سوق تشييد المساكن الجديدة<sup>(٣٥)</sup>.

٢٣ - ومع الفهم المتزايد لأن التمويل العقاري لا يزال أمراً بالغ الصعوبة بالنسبة للفئات المنخفضة الدخل (وغالبا المتوسطة الدخل) في كل من البلدان المتقدمة النمو والنامية، فقد تم خلال العقد الماضيين تصميم منتجات جديدة للتمويل العقاري خصيصاً للمقرضين ذوي الدخل المنخفض و/أو ذوي السجل الائتماني غير المقبول الذين لا يمكن أن يكونوا مؤهلين

(٣٢) بالرغم من أن بعض البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية كهنغاريا وبلدان بحر البلطيق وكازاخستان شهدت نمواً بنسبة تزيد عن ٢٠ في المائة سنوياً. IMF, *Global Financial Stability Report*, p. 134.

(٣٣) European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective*, p. 56.

(٣٤) باستثناء جنوب أفريقيا، حيث تمثل ديون الرهن العقاري أكثر من ٤٠ في المائة بقليل من الناتج المحلي الإجمالي، وناميبيا، بنسبة ٢٠ في المائة.

(٣٥) UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, p. 48.

للحصول على التمويل العقاري العادي. وزاد استحداث هذا التمويل العقاري الجديد "الجزء من السوق" بصورة هائلة خلال تسعينات القرن العشرين وحتى أكثر من ذلك خلال القرن الحادي والعشرين<sup>(٣٦)</sup>.

٢٤ - وأصبحت القروض تمنح بشكل متزايد إلى الأسر المعيشية التي تعتبر في الظروف العادية غير مؤهلة للحصول على قروض، مما أدى إلى توليد ما يعرف بقروض "الرهن العقاري الثانوي". وعلى الرغم من أن هذه السياسات كانت ترمي إلى تمكين الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض التي كانت مستبعدة سابقا من أسواق الرهن العقاري من الحصول على التمويل الإسكاني، إلا أنها لا تزال تمييزية للغاية فيما يتعلق بالفقراء. ويقوم مقرضو الرهن العقاري بتصنيف طالبي القروض وفقا للمخاطر التي يشكلونها بالنسبة للمقرضين والمستثمرين على حد سواء. ويؤدي التصنيف الائتماني إلى تسهيل التسعير على أساس المخاطر من خلال إتاحة الفرصة للمقرضين بفرض أسعار مرتفعة للفائدة بالنسبة للمقرضين من ذوي التصنيف المنخفض (المخاطر السيئة) وتخفيض أسعار الفائدة بالنسبة للمقرضين من ذوي التصنيف المرتفع (المخاطر الجيدة). وأصبح المقرضون أكثر استعدادا للإقراض بسعر مرتفع نسبيا للمقرضين من ذوي المخاطر الأكبر. وفي الولايات المتحدة، يدفع المقرض العادي للرهن العقاري الثانوي خلال السنوات الأربع الأولى من الرهن العقاري الذي يبلغ ١٦٦ ٠٠٠ دولار أكثر مما يدفعه مقرض مماثل للرهن العقاري العادي بمبلغ ٢٢٢ ٥ دولار (انظر A/HRC/10/7).

٢٥ - كما أثر الإقراض المححف بشكل غير متناسب على أكثر الفئات ضعفا. والإقراض المححف هو شكل من أشكال التمييز في الأسعار يستهدف نفس المجموعات التي كانت مستبعدة في الماضي من أسواق الرهن العقاري، ويقدم لها القروض بكلفة تزيد عما يبرره نمط مخاطرها، ويبالغ في سعر التأمين على الرهن العقاري، وفرض أحكام مححفة أو غير ضرورية بما في ذلك المدفوعات النهائية الباهظة، والمدفوعات الجزائية المسبقة الكبيرة والتأمين الضامن التي تتجاهل كلها قدرة المقرض على السداد<sup>(٣٧)</sup>.

٢٦ - وأصبح الفقراء الذين كانوا يستبعدون بشكل علني من الحصول على قروض الرهن العقاري، هدفا لهذه الآليات التمييزية الأكثر خفاء. وأدت القروض الممنوحة بفائدة مرتفعة

World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Robert M. Buckley (٣٦) and Jerry Kalarickal, eds. (Washington, D.C., 2006)

.Aalbers, p. 159 (٣٧)

إلى تزايد مديونية الأسر المعيشية وإلى انعدام أمنها الاقتصادي واضطرت الأسر الفقيرة للحد من الإنفاق على الاحتياجات الأساسية الأخرى من أجل تلبية ديونها المتصلة بالإسكان.

٢٧ - 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 ارتفاع أسعار المساكن. وفي إسبانيا، ارتفعت أسعار المساكن بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥ بنسبة ١٠٥ في المائة، نتيجة للديون الرخيصة والحصول على رأس المال العالمي للحصول على الائتمان (A/HRC/7/16/Add.2، الفقرة ٤٤). ويؤكد تحليل أجراه صندوق النقد الدولي مؤخرا وجود علاقة إيجابية قوية بين تحركات أسعار المساكن ونمو قروض الأسر المعيشية. وترتبط الزيادة بنسبة ١٠ في المائة وسطيا في قروض الأسر المعيشية بزيادة في أسعار المساكن بنحو ٦ في المائة<sup>(٣٨)</sup>.

٢٨ - وقد أدى 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 الأسر المعيشية الفردية. أما الدول التي اعتمدت نظاما شديدا للانفتاح لقروض الرهن العقاري، بالاستناد إلى قروض الرهن العقاري الثانوي، وقامت بمنح القروض بسهولة وأمولة قروض الرهن العقاري فقد شهدت أزمة خطيرة منذ عام ٢٠٠٨، عندما انتشرت الأزمة المالية في الولايات المتحدة على الصعيد الدولي. وفي تقارير سابقة (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)، قامت المقررة الخاصة بتحليل مطول لأثر تحرير سوق الرهن العقاري ونظام الرهن العقاري الثانوي على الأزمات الاقتصادية والمالية في مختلف المناطق والآثار المدمرة اللاحقة للأزمات على أشد الناس فقرا وهميشا.

٢٩ - وأدى التفاوت بين مستويات الدخل والإسكان والارتفاع الفاحش لأسعار المساكن والإيجارات إلى جانب البطالة، إلى زيادة حالات التخلف عن الدفع والحجز على الرهن العقاري والتشرد. وتفاقت هذه العمليات من خلال اعتماد تعديلات قانونية ومؤسسية ترمي إلى تيسير الحجز على الرهن، والتي تم تشجيعها في السنوات الأخيرة بأنها "ضرورات وضع نظام لتمويل الإسكان"<sup>(٣٩)</sup>. وقد ثبت خطأ النموذج الذي يشجع تملك المساكن على أنه الشكل الأكثر أمنا للحياسة، وكانت زيادة معدلات الحجز على الرهن من النتائج

(٣٨) IMF, p. 134.

(٣٩) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pp. 94-95.

الرئيسية للأزمات الأخيرة<sup>(٤٠)</sup>. ففي إسبانيا، وقعت أكثر من ٣٥٠.٠٠٠ حالة حجز على الرهن منذ عام ٢٠٠٧ وفي عام ٢٠١١، كان يحدث يوميا حوالي ٢١٢ حالة حجز للرهن و ١٥٩ حالة إخلاء<sup>(٤١)</sup>. وأثرت الأزمة على نحو غير متناسب على الأكثر فقرا وضعفا، الذين كانوا "آخر" من انضم إلى أسواق الرهن العقاري وأول من يعاني من آثار الأزمات نظرا لانخفاض مرونتهم إزاء الصدمات الاقتصادية وانخفاض قدراتهم على السداد<sup>(٤٢)</sup>. وتشير الأبحاث التي أجريت مؤخرا إلى أن غالبية (٧٠ في المائة) حالات التخلف عن السداد في إسبانيا تتصل بأزمة البطالة وأن ٣٥ في المائة من الممتلكات المحجوزة تعود ملكيتها للمهاجرين<sup>(٤٣)</sup>.

٣٠ - ولقد كان تأثير أزمة السكن أقل ضررا بالنسبة للاقتصادات الناشئة، حيث لا تزال أسواق الرهن العقاري بسبب بنيتها وأدائها، أصغر حجما وأكثر محافظة وأقل ارتباطا بتدفقات سوق رأس المال. وكانت أكثر أسواق الرهن العقاري الناشئة تضررا هي التي كانت أكثرها استخداما للتسديد على الصعيد العالمي (مثل الاتحاد الروسي وكازاخستان وجمهورية كوريا)<sup>(٤٤)</sup>. ففي كازاخستان في عام ٢٠١٠، كان أكثر من ٤٠.٠٠٠ من المقترضين ينتظرون الانتهاء من تشييد شققهم عندما أفلست شركات البناء (انظر A/HRC/16/42/Add.3).

٣١ - وفي أوروبا الشرقية، كان هناك عامل مشدد يتمثل في ارتفاع معدل القروض بالعملة الأجنبية في بعض البلدان في المنطقة. وفي عام ٢٠١٠، كانت نسبة ٤٢ في المائة من الرهون العقارية في أوروبا الناشئة مقومة بالعملة الأجنبية<sup>(٤٥)</sup>. وبحلول الأزمة الاقتصادية، كان نحو ثلثي جميع القروض العقارية في البحر مقومة بالفرنك السويسري. ومع بداية الأزمة، تصاعدت قيمة الفرنك مقابل العملات في أوروبا الشرقية. ووجد مالكو المساكن مدفوعاتهم تتصاعد فجأة وفي بعض الحالات أصبح مبلغ قروضهم يتجاوز قيمة منازلهم.

(٤٠) تشير شركة Realty Trac، وهي شركة تحتفظ بقاعدة بيانات عن حالات حجز الرهون العقارية، إلى أنه في الربع الثالث من عام ٢٠٠٩، تم تسجيل طلب حجز لكل ١٣٦ وحدة سكنية في الولايات المتحدة.

(٤١) A. Colau and A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), pp. 21-22

(٤٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن إسبانيا (E/C.12/ESP/CO/5)، الفقرة ٢١؛ Amnesty International, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012*, AI index EUR 41/005/2012 (London, 2012).

(٤٣) Colau and Alemany, pp. 30 and 237

(٤٤) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxvii

(٤٥) European Bank for Reconstruction and Development, p. 56

٣٢ - وفي أعقاب أزمة الرهن العقاري الثانوي، تم تقليص المعروض من المساكن وتنقل الأسر المعيشية بشكل كبير من جراء نقص الائتمان طويل الأجل للتنمية العقارية على جانب العرض (في كل من قطاعي التأجير والملكية) وكذلك عن طريق زيادة حصص الرهون العقارية على جانب الطلب. وردا على الأزمات، شرعت الحكومات بتطبيق لوائح للإقراض المسؤول وقامت المؤسسات المالية بتشديد شروط الرهن العقاري، مما أدى من جديد إلى وضع التمويل العقاري بعيدا عن متناول الفئات ذات الدخل المنخفض. وقد تركزت ردود الحكومات على الأزمة على تعديل سياسات جانب الطلب، وتشديد شروط السوق العقارية واعتماد لوائح في النرويج والسويد وإسرائيل وكندا وهولندا؛ وإلغاء التخفيضات على فوائد الضرائب في بولندا وإسبانيا والصين؛ وتقديم إعانات في جانب الطلب لمساعدة مقرضي الرهن العقاري ومنع المتأخرات في إسبانيا وشيلي<sup>(٤٦)</sup> ولم تؤد الأزمة إلى التحول إلى سياسات الإسكان غير السوقية من جانب العرض، ولا يزال الاستثمار الاجتماعي في الإسكان منخفضا في معظم البلدان. وأدت تداير الانتعاش التي تعتمد على التقشف (أي إجراء تخفيضات في الإنفاق العام) في بعض الحالات إلى تقليص إضافي لبرامج السكن الاجتماعي، كما كان حال منظمة إسكان العمال في اليونان<sup>(٤٧)</sup>، في حين تم تخصيص موارد عامة ضخمة "لعمليات إنقاذ" المؤسسات المالية. وقد أدى ذلك إلى زيادة التشرذم ومديونية الأسر المعيشية وتفاقم سوء أحوال السكن.

## باء - إعانات الطلب

٣٣ - ثمة عنصر رئيسي في التحول من سياسات الإسكان من جانب العرض إلى سياسات الإسكان من جانب الطلب يتمثل في تعزيز الإعانات الممنوحة للطلب كوسيلة لتوسيع سوق الوحدات السكنية التي ينتجها القطاع الخاص، وتعبئة الموارد العامة وتوجيهها للمشتريين المحتملين مع فكرة "الحد من التدخل الحكومي". ويتمثل الأساس المنطقي وراء برامج إعانة جانب الطلب في أن الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض سوف تكون قادرة على تمويل السكن من خلال السوق الحرة بمدخراتها الخاصة، بمساعدة من إعانة الدفعة الأولى أو قرض مدعوم تقدمه الدولة. والأنواع الرئيسية المستعملة لإعانات جانب الطلب المقدمة للأسر المعيشية هي: (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؛

(٤٦) IMF, pp. 115-116.

(٤٧) رد اليونان على الاستبيان.

(ب) ربط الإعانات ببرامج الادخار؛ (ج) إعانات أسعار الفائدة أو دفع الفائدة؛ (د) ربط الإعانات الضريبية بدفع أقساط الرهن العقاري أو الضرائب العقارية<sup>(٤٨)</sup>.

٣٤ - ويستخدم معظم البلدان مزيجا من إعانات الطلب هذه. ومع ذلك، فإن الإعانات في شكل منحة رأس المال كانت تتمتع بشعبية خاصة في أمريكا اللاتينية وتعتبر أمرا نادرا نسبيا في الاقتصادات المتقدمة النمو<sup>(٤٩)</sup>. ففي أوروبا والولايات المتحدة وكندا وأستراليا، اتخذت برامج دعم الطلب إلى حد كبير شكل إعفاءات ضريبية، ودعم أسعار الفائدة أو مكافآت من خلال حسابات التوفير<sup>(٥٠)</sup>. وكان هناك إعفاء من فوائد ضرائب الرهن العقاري على سبيل المثال، في أيرلندا وهولندا وألمانيا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة والصين وسلوفاكيا وهنغاريا والاتحاد الروسي وكرواتيا والجمهورية التشيكية<sup>(٥١)</sup>. وتشجع فرنسا مزيجا من الإعانات، بما في ذلك إعانات خطط الادخار للعقارات المبنية والمجددة حديثا ومنح قروض بدون فوائد كوسيلة اختبار للمشتريين للمرة الأولى<sup>(٥٢)</sup>.

٣٥ - ومن أكثر الإعانات السكنية شيوعا في البلدان الأوروبية (ألمانيا وفرنسا) نظام مدخرات العقد. فالمدخرون الذين يستوفون عقودهم هم المؤهلون للحصول على قروض الرهن العقاري بمعدل فائدة أقل من سعر السوق. ونظرا لأن قدرات الفئات المنخفضة الدخل على الادخار محدودة جدا، فهم يجرمون عادة من التمتع بمزايا هذا النموذج<sup>(٥٣)</sup>. كما تستخدم هذه المعاملة الضريبية المواتية للأسر المعيشية التي ترتبط بتملك المساكن في البلدان المتقدمة النمو والأسواق الناشئة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، في شكل إعفاءات ضريبية أو تخفيضات ضريبية لسداد الرهن العقاري، ومزايا ضريبية تتعلق بأرباح رأس المال لمالكي المساكن الذين يشغلونها وتخفيض ضريبة الممتلكات أو الضرائب المحتسبة، لصالح

(٤٨) هناك فرق جوهري بين الإعانات التي تعمل من خلال النظام المالي والإعانات التي لا تعمل من خلاله، مثلا، تشييد وتشغيل المساكن المعدة للتأجير أو دفع إعانات سكنية لمساعدة المستأجرين على تسديد الأجرة. ويركز هذا التقرير على إعانات جانب الطلب التي ترمي إلى زيادة ملكية المساكن من خلال السوق المالية . UN-Habitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, 2009), p. 45

(٤٩) Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Strasbourg, 2008), p. 31

(٥٠) Harold M. Katsura and Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0232 (Washington, D.C., World Bank, December 2002), p. 6; replies of Canada and Australia to the questionnaire

(٥١) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 63

(٥٢) رد فرنسا على الاستبيان.

(٥٣) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*

الأسر الميسورة التي يمكنها أن تتحمل قرض الرهن العقاري<sup>(٥٤)</sup>. وقد تم تنفيذ إعانات أسعار فائدة الرهن العقاري التي تقلل من الفائدة التي يدفعها المقترض في الدائرك والولايات المتحدة والنرويج واليونان والمكسيك والبرتغال وكرواتيا واندونيسيا<sup>(٥٥)</sup>.

٣٦ - أما إعانات الطلب التي ترتبط بتمويل الرهن العقاري أو بالمدخرات فلا تستهدف الفقراء عادة وتفيد في الواقع من هم أفضل حالا (الأسر المعيشية ذات الدخل المتوسط وحتى فوق المتوسط). وتميل تخفيضات مدفوعات الفائدة من ضريبة الدخل أو إعانات أسعار الفائدة على نطاق واسع لدعم القروض العقارية إلى أن تكون تنازلية، لأنها تزيد بزيادة مبلغ القرض وتفيد أولئك الذين يمكن أن يتحملوا القروض الأكبر أكثر مما تفيد أصحاب القروض الأصغر. وفي الفلبين، تمثل إعانات أسعار الفائدة ٩٠ في المائة من قيمة إعانات الإسكان؛ إلا أن ٧٧ في المائة من سكان البلد لا يستطيعون تحمل قروض القطاع الرسمي حتى بأسعار فائدة مدعومة<sup>(٥٦)</sup>. وقد يتسرب جزء من هذه الإعانات أيضا إلى إفادة الآخرين في نظم الإسكان ورفع قيمة المساكن القائمة والأراضي<sup>(٥٧)</sup>.

٣٧ - وعلى الرغم من أن الأساس المنطقي لتنفيذ أسواق الرهن العقاري المدعومة يفترض أنه يتمثل في الحد من تدخل الدولة في قطاع الإسكان، فإن دعم مصارف الادخار وإعانات أسعار الفائدة والتخفيضات الضريبية تحشد قدرا كبيرا من المال العام. وتلتزم الحكومة بدفع إعانات طويلة الأجل، التي يصعب السيطرة عليها خلال مدة العقد. ففي إسبانيا وهنغاريا على سبيل المثال، ألغيت مؤخرا مخططات الإعفاء من الضرائب بسبب مشاكل مالية خطيرة. وترى المقررة الخاصة أنه يمكن اعتبار اعتماد الدولة على إعانات الرهونات العقارية وحدها أنه يتعارض مع التزامها بتوظيف الحد الأقصى من الموارد المتاحة لتعزيز الحق في السكن الملائم دون تمييز. وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما تركز الدول غالبية ميزانيتها لهذه السياسات في الوقت الذي تعمل فيه على تفكيك برامج السكن الاجتماعي أو البدائل الأخرى التي تستهدف الفقراء بشكل خاص أو لا تعمل على تعزيز هذه البرامج.

(٥٤) Council of Europe, p. 38

(٥٥) ردود إندونيسيا والبرتغال وكرواتيا والمكسيك على الاستبيان.

(٥٦) UN-Habitat, *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia* (Nairobi, 2008), pp. 39-40

(٥٧) J. Pollard, "Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement" in *Sociologie du travail*, vol. 52, No. 3 (July-September 2010), p. 333

٣٨ - وتم تعزيز نهج إعانات منح رأس المال لاستهداف الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض على وجه الخصوص، وقد اعتُبرت تجربة شيلي بمثابة النموذج الذي ألهم البلدان الأخرى<sup>(٥٨)</sup>. ويؤكد النموذج على ما يلي: (أ) تحول المسؤولية عن توفير الإسكان من الحكومة إلى القطاع الخاص؛ (ب) توفير المنح لشراء مسكن لمرة واحدة والحد في الوقت نفسه من جميع أشكال الإعانات غير المباشرة؛ (ج) وجود آليات شفافة للتأهيل بالاستناد إلى دخل الأسرة المعيشية وتسديد مساهمة من المدخرات. وتهدف البرامج إلى زيادة القدرة على تحمل تكاليف السكن من خلال تقديم إعانة نقدية لتغطية جزء من سعر شراء مسكن تم تشييده رسمياً ومعرض للبيع في السوق من قبل شركات خاصة. ويمكن الجمع بين الإعانات مع قروض الرهن العقاري أو قروض التمويل البالغة الصغر و/أو مدخرات الأسر المعيشية. وترمي منح رأس المال إلى استهداف أقل الأسر دخلاً وتعتبر أنها تشجع اندماجها في أسواق الإسكان التقليدية، مما يؤدي إلى توسيع السوق المالية<sup>(٥٩)</sup>.

٣٩ - وتمت الإشادة بالنموذج الشيلي باعتباره من أفضل الممارسات لشفافيته، ونطاق تحويله لعبء توفير المساكن إلى مقدمي السوق الخاصة (الذين ينظر إليهم على أنهم أكثر كفاءة وفعالية من الحكومة في التصدي لتنوع الطلب على المساكن) واستهدافه للفقراء<sup>(٦٠)</sup>. وقد تم تكرار النموذج على نطاق واسع في أمريكا اللاتينية (إكوادور والبرازيل وبنما وبيرو والسلفادور وغواتيمالا وفتزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك)<sup>(٦١)</sup>. أما خارج أمريكا اللاتينية، فقد تم تنفيذ نهج منح رأس المال على نطاق واسع في جنوب أفريقيا منذ عام ١٩٩٤<sup>(٦٢)</sup>.

(٥٨) 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.

(٥٩) 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.

(٦٠) UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57.

(٦١) ردود غواتيمالا والسلفادور وفتزويلا (جمهورية - البوليفارية) والمكسيك على الاستبيان. وتم تخصيص حوالي ٢٠ في المائة من إقراض مصرف التنمية للبلدان الأمريكية من أجل السكن لبرامج إعانات رأس المال.

Inter-American Development Bank, *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).

(٦٢) South Africa Financial and Fiscal Commission, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa*, January 2012.

٤٠ - وفي حال عدم تخطيط أراضي الدولة، أدى وجود كمية كبيرة من الإعانات المتاحة في سوق الإسكان إلى زيادات كبيرة في أسعار الأراضي والمساكن، وهي مشكلة عامة من مشاكل القدرة على تحمل التكاليف بالنسبة للأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض وقوائم الانتظار الطويلة<sup>(٦٣)</sup>.

٤١ - وسرعان ما برزت مشاكل أيضا فيما يتعلق بموقع هذه البرامج. ففي شيلي، تم تخفيف لوائح التخطيط وتوسيع حدود المدينة في إطار فرضية أن سوق الأراضي التي تعمل بحرية من شأنها أن تسهم تلقائيا في توفير إمكانية الحصول على السكن الملائم من خلال أسواق الإسكان. وخلافا لما حدث في حالة أسواق الإسكان بالنسبة للأسر المعيشية المرتفعة الدخل، التي يجب أن يكون الموردون فيها مستجيبين لاحتياجات الطلب وبالتالي لثلاثية المنتج - السعر - الموقع، لأنهم يعملون في سياق تنافسي، فإن المشغلين الذين يوردون المساكن الاجتماعية يواجهون طلبا حصريا، لا سيما عندما يكون مدعوما بشكل كامل. وفي سياق وجود عجز في المساكن، فإن المستفيدين من إعانات السكن ببساطة "يشترتون" ما هو متاح في الوقت الراهن. وبالتالي، فإنه يمكن لموردي السكن الاجتماعي ألا يكونوا مستجيبين جدا لأفضليات الطلب، أو إنهم ببساطة يتجاهلوها، حيث لا توجد منافسة<sup>(٦٤)</sup>.

٤٢ - ويجري تشييد المجمعات السكنية المدعومة في المقام الأول في أطراف المدن حيث تكون تكلفة الأرض أدنى. ففي شيلي، تركزت غالبية المساكن التي شيدت من خلال خطة الدعم بين عامي ١٩٧٨ و ٢٠٠٠ في أماكن نائية تفتقر إلى الهياكل الأساسية والمدارس والمرافق الصحية وفرص العمل الكافية أو الملائمة. ويؤدي سوء وسائل النقل العام ونوعية الطريق إلى إضعاف قدرة السكان على الوصول إلى الخدمات وفرص العمل<sup>(٦٥)</sup>. كما تم توجيه انتقاد إلى برامج الدعم في جنوب أفريقيا والمكسيك والبرازيل لاستبدال السكن العشوائي على نطاق واسع بأنماط سكن بغضنة متدنية المستوى تركز على الأسر ذات الدخل المنخفض<sup>(٦٦)</sup>. والنتيجة هي مزيد من الفصل بين المناطق الحضرية والاجتماعية،

(٦٣) في شيلي، في عام ١٩٩٨، كانت فترة الانتظار للحصول على إعانة للسكن أكثر من ٢٠ عاما. N-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55

(٦٤) Pablo Trivelly and Company, Ltd., "Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile", January 2010

(٦٥) المرجع نفسه. انظر أيضا Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes, eds., *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005)

(٦٦) Mariana de Azevedo Barreto Fix, "Financieirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil", doctoral thesis presented at the Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, Brazil, 2011; UN-Habitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieres, "Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?", doctoral dissertation, Technical University of Berlin, 2006

وزيادة التفاوت في الحصول على الخدمات الحضرية، وتدهور الظروف المعيشية المحلية، وزيادة الأضرار البيئية ومشاكل الأمن الحضري.

٤٣ - كما تم إهمال الجانب المتعلق بالصلاحيات للسكنى في هذه البرامج. إذ لم تكن المساكن التي تم إنتاجها تقتصر في كثير من الأحيان على أنها تقع في موقع رديء، ولكنها أيضا صغيرة جدا أو من نوعية رديئة جدا وبفرض محدودة لتحسينها<sup>(٦٧)</sup>. وقد حاولت بعض الدول تنظيم معايير الجودة، ولكن هذا أدى في كثير من الأحيان إلى زيادة جوهرية في التكاليف الإدارية بسبب القدرة المؤسسية اللازمة للرصد وزيادة التراكم في عملية إنجاز المساكن<sup>(٦٨)</sup>.

٤٤ - وقد حُدَّت المشاكل المتعلقة بصلاحيات السكنى والموقع وسهولة الوصول بجنوب أفريقيا لتغيير برنامج الإعانات لديها وزيادة تدخل الحكومة. وفي إطار إعانة الآفاق الجديدة التي بدأ تنفيذها عام ٢٠٠٤، أدرجت عناصر في جانب العرض في محاولة لتخفيف الأثر السلبي على صلاحيات المساكن المدعومة للسكنى وموقعها خلال المرحلة الأولى؛ وفي عام ٢٠٠٥ أعلنت الحكومة أنه سيجري تمويل الأراضي خارج مبلغ إعانة الإسكان، ثم في عام ٢٠٠٧، ستكون الخدمات إضافية أيضا، وتمول مباشرة من قبل البلديات<sup>(٦٩)</sup>.

٤٥ - وقد واجهت برامج منحة رأس المال التي صممت أصلا لاستهداف أشد الناس فقرا وحرمانا، صعوبات في الوصول إلى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى عدم قدرة الأسر ذات الدخل المنخفض على تجميع دفعات أولية كبيرة أو تسديد المدفوعات الشهرية للقروض التي حصلت عليها بسعر السوق<sup>(٧٠)</sup>. وفي بعض الحالات، تم تحديد الإعانة على مستوى منخفض منذ البداية وذلك لمنع إمكانية شراء وحدة سكنية دون قروض أو مدخرات إضافية كبيرة<sup>(٧١)</sup>. وحتى عندما يكون العديد من الملاك الجدد قادرين على تلبية متطلبات الائتمان أو المدخرات، فإنهم لا يستطيعون تحمل تكاليف

(٦٧) على سبيل المثال، لم تكن مساحة المسكن الحكومي الأساسي في سانتياغو في عام ١٩٩٠ تتجاوز ٣٣-٣٤ م<sup>٢</sup>. ورغم ارتفاع متوسط المساحة خلال التسعينات من القرن العشرين، لم يكن لكل ساكن في كل أسرة في عام ١٩٩٨ سوى ٩،٣ م<sup>٢</sup>. وفي جنوب أفريقيا، لا تتجاوز مساحة الطابق أساسا ٢٥ م<sup>٢</sup> وليس فيه أي فواصل. Gilbert, p. 29.

(٦٨) رد مركز تمويل السكن بتكاليف معقولة في أفريقيا على الاستبيان.

(٦٩) بالإضافة إلى ذلك، أضيف إلى الإعانة عنصر يتعلق بالمدخرات، وطلب إلى المقترض المؤهل تقديم مساهمة أو عربون.

(٧٠) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 60.

(٧١) هناك عنصر إلزامي يتعلق بالمدخرات أدى إلى تقييد الحصول على الإعانة في إكوادور، ويتطلب من الأسرة المعيشية تقديم مساهمة بنسبة ٣٠ في المائة تقريبا، بين المدخرات والرسوم. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55.

صيانة السكن أو دفع رسوم المياه والكهرباء، واضطروا إلى بيع منازلهم<sup>(٧٢)</sup>. ويمكن أن تستخدم المنح الرأسمالية وسائل اختبار للتأكد من الأهلية؛ إلا أنه ثبت أن آليات الاستهداف معقدة جدا ومكلفة، لأنها تتطلب معلومات دقيقة ومستكملة عن دخل الأسر المعيشية واستهلاكها، التي غالبا ما تكون شحيحة في البلدان النامية نظرا لأمر منها، ارتفاع مستويات العمالة غير الرسمية. ونظرا لندرة البيانات الموثوقة عن الدخل والأصول، فإن بعض البلدان تعتمد على تدابير بديلة لتحديد الدخل للتأكد من الأهلية ومستويات الاستحقاقات، مثل ملكية سيارة أو حجم الطاقة الكهربائية التي يستهلكها المنزل. ومع ذلك، فإنه حتى أفضل النظم البديلة يمكن أن تعاني من أخطاء كبيرة في الاستبعاد والإدراج<sup>(٧٣)</sup>.

٤٦ - وفي محاولة لاستكمال الموارد، عززت بعض الدول إشراك كل من المصارف الخاصة والمنظمات غير الحكومية في تزويد الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض بالقروض الصغيرة، بالإضافة إلى إعانة الدولة. وتعمل هذه البرامج كوسيط مؤسسي ومالي بين الفقراء والدولة، وتمكن الفقراء من "سد الفجوة المالية" من أجل أن يكونوا مؤهلين للحصول على الإعانة. بيد أن البحوث تشير إلى أن الجمع بين التمويل البالغ الصغر للإسكان والإعانات لم يكن ناجحا. فقد نشأت مشاكل، وخاصة في الحالات التي تكون فيها مؤسسات التمويل البالغ الصغر هي التي تدير كلا من الإعانة على أساس الحاجة والقروض المدفوعة بالطلب، نظرا لأن مقدار الإعانة يرتبط عكسيا بمبلغ القرض<sup>(٧٤)</sup>.

٤٧ - وفي بعض الحالات، تحول الحواجز الإدارية أو الشروط الصعبة دون استفادة الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض من الإعانات. ويظل الاكتتاب منخفضا عندما يجد الناس صعوبة في السفر من أجل تقديم طلب الانضمام إلى البرنامج بسبب ضيق الوقت أو مصروفات المواصلات أو الإعاقة. كما يؤدي الاضطرار إلى إبراز وثائق مكلفة لإثبات أهليتها للبرنامج، مثل شهادات الميلاد أو إثبات الإقامة، إلى زيادة تكاليف معاملتها، وبالتالي، إلى الحد من الاكتتاب<sup>(٧٥)</sup>. وأدى عدم كفاءة نظم تسجيل الأراضي في العديد من

(٧٢) Gilbert, pp. 31-32.

(٧٣) World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*, p. 55; Council of Europe, p. 50.

(٧٤) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pp. 405-406; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 95.

(٧٥) انظر Katsura and Romanik.

البلدان النامية في بعض الأحيان إلى تراكم شديد في تسجيل شهادات الملكية، مما يؤدي إلى تحايل المستفيدين من الإعانة على أمن الحيازة<sup>(٧٦)</sup>.

٤٨ - وعلى الرغم من الاستثمارات الحكومية الكبيرة في الميزانية واستهداف الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض بالتحديد، فإن إعانات منح رأس المال لا تشجع جزئياً إلا الجانب المتعلق بالقدرة على تحمل التكاليف من الحق في السكن الملائم (عن طريق تخفيض نقص المساكن في بعض البلدان النامية بشكل كبير)، على حساب الجوانب الأوسع من صلاحية السكن والموقع وتوفير الخدمات والهياكل الأساسية وعدم التمييز، التي تم تجاهلها إلى حد كبير. وكما لاحظ أحد المعلقين، أدى العروض الجديد من الإسكان المدعوم غالباً إلى إيجاد مشكلة أكبر في الإسكان: "مشكلة 'من يظلمهم سقف'"<sup>(٧٧)</sup>.

### جيم - التمويل البالغ الصغر للإسكان

٤٩ - تعيش الغالبية العظمى من فقراء الحضر في مستوطنات حضرية عشوائية غير مخططة ومحرومة من الخدمات وتؤمن لنفسها إنتاج بيتها تدريجياً، وتعبئ لنفسها مواردها المادية والمالية. وفي عام ٢٠٠٥، كان أكثر من ثلث (٣٧ في المائة) سكان المناطق الحضرية في البلدان النامية يعيشون في أحياء فقيرة ويقدر موئل الأمم المتحدة أن سكان الأحياء الفقيرة في العالم سيصلون بحلول عام ٢٠٢٠ إلى ما يقرب من ١ بليون نسمة<sup>(٧٨)</sup>.

٥٠ - وحتى ثمانينات القرن العشرين، لم يكن سكان الأحياء الفقيرة وفقراء المناطق الحضرية سوقاً للخدمات المالية<sup>(٧٩)</sup>. وتكمن أسباب ذلك، كما ذكر سابقاً، في عدم قدرة الأسر المعيشية المنخفضة الدخل وحتى المتوسطة الدخل على تحمل تكاليف ديون تمويل السكن؛ وعدم توافق الشروط الرسمية لقروض التمويل (مثل الضمانات المعقدة وقدرات السداد الممتدة) مع خصائص الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض (انخفاض مستوى الدخل وعدم انتظامه وانعدام أمن الحيازة)؛ والواقع المتمثل في أن المؤسسات المالية تعتبر الحوافز قليلة لإقراض الفقراء، الذين عادة "يستهلكون" مبالغ القروض الصغيرة ويترتب عليها ارتفاع تكاليف المعاملات. ونتيجة لذلك، اعتمدت الأسر المنخفضة الدخل وحتى المتوسطة الدخل

(٧٦) انظر South Africa Financial and Fiscal Commission.

(٧٧) انظر Rodriguez and Sugranyes.

(٧٨) UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, 2010), p. xii.

(٧٩) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*.

استراتيجيات "غير رسمية" للتمويل تستند إلى المدخرات الفردية، أو قروض الأسرة أو التحويلات المالية، أو المرايين أو المسترهنين<sup>(٨٠)</sup>.

٥١ - ومع ذلك، فقد ظهر في ثمانينات القرن العشرين نموذج جديد للتمويل، بدا أنه قادر على التصدي للفقير من خلال التوسع في القروض الصغيرة والائتمان المدر للدخل في القطاع غير الرسمي: التمويل البالغ الصغر. وأصبح المستثمرون المليون في القطاع الخاص مقتنعين برغبة التمويل البالغ الصغر وينظرون إلى الفقراء على أنهم "مقبولون مصرفياً"<sup>(٨١)</sup>. وكانت النتيجة حدوث ارتفاع كبير منذ ذلك الحين في تدفق رأس المال الاستثماري الخاص (بدعم من الجهات المانحة والمصارف المتعددة الأطراف والمنظمات الدولية) في قطاع التمويل البالغ الصغر، ومؤخراً في خدمات تمويل الإسكان التي تم تكييفها لدعم عمليات تشييد إضافية<sup>(٨٢)</sup>. وقد استند الوجود التجاري المتزايد للمجموعات المصرفية الغربية الكبرى في البلدان النامية ومصالحها في مجال التمويل البالغ الصغر (بما في ذلك الإسكان) إلى فكرة أن "أسفل الهرم" يمثل سوقاً كبيرة غير مستغلة<sup>(٨٣)</sup>.

٥٢ - وفي السنوات العشر الماضية<sup>(٨٤)</sup>، شُرع في تنفيذ أعداد متزايدة من برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان، وتقديم قروض لمالكي المساكن تتراوح من ٣٠٠ دولار إلى ٥٠٠٠ دولار<sup>(٨٥)</sup>، في كثير من الأحيان مع تكرار فرص الإقراض وشروط السداد من سنة إلى ١٥ سنة. وبالمقارنة مع التمويل البالغ الصغر للمؤسسات فإن قروض التمويل البالغ الصغر للإسكان عادة ما تكون أكبر ولفترات أطول. كما إن قروض التمويل البالغ الصغر للإسكان

(٨٠) 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; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 99-100

(٨١) Don Johnston, Jr. and Jonathan Morduch, "The Unbanked: Evidence from Indonesia", *The World Bank Economic Review*, vol. 22, No. 3 (2008), p. 517

(٨٢) UN-Habitat Slum Upgrading Facility and the Shelter Finance for the Poor Initiative، انظر على سبيل المثال، of Cities Alliance; 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

(٨٣) C. K. Prahalad and S. L. Hart, "The Fortune at the Bottom of the Pyramid", *Strategy and Business*, Issue 26 (First quarter 2002), p. 1

(٨٤) بالرغم من أن مؤسسات التمويل البالغ الصغر كمصرف Grameen تنفذ برامج لقروض الإسكان منذ ثمانينات القرن العشرين، فإن التمويل البالغ الصغر للإسكان لم يبدأ في اجتذاب اهتمام كبير إلا في السنوات العشر الأخيرة.

(٨٥) تقدم بعض مؤسسات التمويل البالغ الصغر للإسكان قروضا تصل إلى ٨٠٠٠ دولار. UN-Habitat, *Housing for All*, p. 18

هي أيضا أصغر بكثير من قروض الرهن العقاري، وتمنح عادة لفترات أقصر، والسكان المستهدفون هم الذين لا يستفيدون من المؤسسات المالية الرسمية الخاصة أو العامة<sup>(٨٦)</sup>. ونظرا لنطاقها المحدود، فإن قروض التمويل البالغ الصغر للإسكان تستخدم أساسا لتمويل التحسينات التدريجية في السكن (بناء مرافق الصرف الصحي على سبيل المثال) وتوسيعات المساكن القائمة أو للتشييد التدريجي للمترل<sup>(٨٧)</sup>.

٥٣ - ويُقدم التمويل البالغ الصغر للإسكان من قبل مجموعة واسعة من المؤسسات بما فيها وكالات التمويل البالغ الصغر، مثل مصرف غرامين والشركات التابعة لمنظمة العمل؛ والمصارف والمؤسسات التجارية، مثل مصرف HDFC في الهند وشركة CEMEX في المكسيك (برنامج Patrimonio Hoy)؛ والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية المتخصصة في توفير المأوى، مثل صندوق القرض السكني في المناطق الريفية في جنوب أفريقيا والموئل من أجل الإنسانية<sup>(٨٨)</sup>. ويمكن التمييز بين المؤسسات المالية التي تقدم القروض للمشاريع الصغيرة والمؤسسات التي يتمثل هدفها الرئيسي في تحسين حالة المأوى للفقراء، والتي قد تكون أو لا تكون مؤسسات مالية<sup>(٨٩)</sup>.

٥٤ - وكما هو الحال مع وكالات التمويل البالغ الصغر، فإن معظم مبادرات التمويل البالغ الصغر للإسكان تنشأ في البلدان النامية والأسواق الناشئة. ولدى أمريكا اللاتينية أكبر حافظة للتمويل البالغ الصغر للإسكان<sup>(٩٠)</sup>. كما ينمو التمويل البالغ الصغر للإسكان في آسيا، وإلى حد أقل في أفريقيا<sup>(٩١)</sup>. ومن أمثلة المقرضين صندوق Kuyasa (جنوب أفريقيا)،

(٨٦) 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*, May 2000.

(٨٧) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 399; 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.

(٨٨) UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 106-112; *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.

(٨٩) UN-Habitat, *Housing for All*, pp. 12-13; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 103-104.

(٩٠) 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, *Housing for All*, p. 22; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 106.

(٩١) FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009).

وجامي بورا الاستثماري (كينيا)، و KixiCasa (أنغولا)، و PRIDE (جمهورية تنزانيا المتحدة)، و BRI (إندونيسيا) و CARD (الفلبين)<sup>(٩٢)</sup>. وقد يكون حجم بعض برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان كبيرا؛ فقد قدم مصرف غرامين على سبيل المثال، أكثر من ٦٥٠.٠٠٠ من قروض الإسكان<sup>(٩٣)</sup>. ومع ذلك، تظل حافظات التمويل البالغ الصغر للإسكان في جميع أنحاء العالم صغيرة جدا بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي ونشاط التمويل البالغ الصغر بشكل عام<sup>(٩٤)</sup>. ولا يزال التمويل البالغ الصغر للإسكان موجهها بشكل كبير نحو زبائن القروض التجارية لمؤسسات التمويل البالغ الصغر وفي المخططات النموذجية للتمويل البالغ الصغر، وتتراوح حصة حافظة السكن من ٤ إلى ٨ في المائة.

٥٥ - وتستخدم مؤسسات التمويل البالغ الصغر للإسكان استراتيجيات متنوعة وضمانات أكثر يسرا مقارنة مع ضمانات الرهن العقاري التقليدية، التي تشمل موقعين مشاركين، وحوالة الدخل في المستقبل، والاقطاع من المرتبات والأصول المالية الأخرى مثل التأمين على الحياة، و "الضمانات الاجتماعية" (سمعة المقترضين، أو الشبكات الاجتماعية التي ينتمون إليها)<sup>(٩٥)</sup>. وتسعى بعض وكالات التمويل البالغ الصغر إلى تقليل الحاجة إلى ضمانات باستخدام السجل الائتماني الحالي للزبون<sup>(٩٦)</sup>. ولدى العديد من الوكالات الرئيسية للتمويل البالغ الصغر، وخاصة في آسيا وأفريقيا، متطلبات تتعلق بالادخار، التي تكون بمثابة تقييم لقدرة المقترضين على السداد وكوسيلة لتحصيل الأموال على حد سواء<sup>(٩٧)</sup>.

٥٦ - وعلى الرغم من أن أسعار الفائدة لدى وكالات التمويل البالغ الصغر تكون عادة أقل مما يتقاضاه المرابون غير الرسميين، فهي أعلى بكثير من الأسعار التي تفرضها المؤسسات المالية الرسمية ولها آجال استحقاق أقصر بكثير. وفي معظم الحالات، تتراوح أسعار الفائدة

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

www.grameen-info.org/index.php?option=com\_content&task=view&id=1122&Itemid=973 (accessed ٩٣ انظر 19 July 2012).

.World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 398 (٩٤)

UN-Habitat, *Housing for All*, p. 20; Sally R. Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the "Bottom Billion" and the "Missing Middle"*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper No. 2009-05, June 2009, p. 4

UN-Habitat, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (٩٦) (Nairobi, 2006), p. 91

.N-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 114 (٩٧)

من ٢٠ إلى ٥٠ في المائة<sup>(٩٨)</sup>. وعلى سبيل المثال، يتقاضى مصرف ميبانكو في بيرو الفائدة بسعر سنوي قدره ٣٧ في المائة<sup>(٩٩)</sup> ويتقاضى مصرف Compartamosbanco في المكسيك ما يقرب من ٧٠ في المائة من الفائدة على برنامج التمويل البالغ الصغر للإسكان<sup>(١٠٠)</sup>. وكلما كان الزبون أشد فقرا، فإن 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<sup>(١٠١)</sup>. وفي بعض الحالات، قد لا يكون مبلغ القرض الصغير كافيا، ويحتاج إلى أن يستكمل عن طريق قرض إضافي من مصادر خارجية، التي تتقاضى أسعار فائدة مرتفعة جدا وتعرض الأسرة المعيشية إلى زيادة الخطر. كما يؤدي استخدام سعر عائم للفائدة إلى زيادة الفائدة خلال فترة السداد، التي تصل في بعض الأحيان إلى مضاعفة السعر الأصلي<sup>(١٠٢)</sup>. ويؤدي ارتفاع أسعار الفائدة إلى زيادة مديونية الزبائن وتوليد حلقة مفرغة من الفقر واحتمال التخلف عن السداد<sup>(١٠٣)</sup>. ويتعين في بعض الحالات بيع الأصول العائلية التي تملكها منذ فترة طويلة (مثل المعدات أو الأرض)، أو تحويل تدفقات الإيرادات الأخرى (التحويلات والمعاشات التقاعدية) من أجل السداد. وتمثل هذه الاستراتيجيات "التراجعية" معدلات سداد التمويل البالغ الصغر للإسكان المرتفعة عموما، ولكنها تحد من مكاسب الأسرة المعيشية، ومن المرونة الاقتصادية والقدرة على تحمل تكاليف السكن. وكما هو الحال غالبا في قروض الرهن العقاري الثانوي، يعاقب زبائن التمويل البالغ الصغر للإسكان على "انخفاض ربحيتهم" من خلال إجبارهم على دفع أسعار أعلى للحصول على تمويل الإسكان.

٥٧ - ويؤدي صغر حجم معظم برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان وطابعها، ولا سيما تركيزها بشكل خاص على الربحية، إلى منعها من التصدي لقضايا أمن الحيازة، والهياكل الأساسية، والموقع، وتوافر الخدمات. وفي حين أن توفير الخدمات المالية لبناء المساكن أو تحسينها تدريجيا يشكل مهمة بسيطة وسهلة الإدارة نسبيا، فإن المشاركة في عملية

(٩٨) UN-Habitat, *Housing for All*, p. 19.

(٩٩) World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 410.

(١٠٠) انظر [www.compartamos.com/](http://www.compartamos.com/).

(١٠١) UN-Habitat, *Housing for All*, pp. 24-25.

(١٠٢) 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*, Issue 19 (2010), pp. 178 and 190.

(١٠٣) UN-Habitat, *Housing for All*, p. 23.

الحصول على الأراضي والهياكل الأساسية هو أمر معقد من النواحي القانونية والمالية والسياسية، وتتطلب توفر قدرات مؤسسية ومالية واسعة النطاق وصلاحيات قانونية لا تتوفر عادة إلا للوكالات الحكومية الوطنية والمحلية. وقد يؤدي النهج التدريجي في بعض الحالات، إلى تعزيز الجانب المتعلق بصلاحيات السكنى من الحق في السكن الملائم من خلال مساعدة سكان الأحياء الفقيرة على تحسين المساكن القائمة، لكنه لم يفعل سوى القليل لتعزيز الجوانب الأوسع المتعلقة بالحيازة والموقع وتوافر الخدمات والهياكل الأساسية. أما ما إذا أدى التمويل البالغ الصغر للإسكان إلى زيادة القدرة على تحمل تكاليف السكن، فهو أيضا أمر مشكوك فيه: فمقترضو التمويل البالغ الصغر للإسكان يزيدون من نفقاتهم على السكن إلى حد كبير، ولكن مساكنهم تظل حتى بعد التحسينات، تميل إلى أن تكون معزولة عن خدمات الصحة والتعليم وفرص العمل، ودون أمن الحيازة، وقد يجدون أنفسهم في نهاية المطاف مطرودين من منازلهم المحسنة (دون تعويض أو نقل).

٥٨ - وهناك أيضا وعي متزايد بفشل صناعة التمويل البالغ الصغر للإسكان في الوصول إلى أشد الناس فقرا. فالعديد من برامج التمويل البالغ الصغر للإسكان، نظرا لأنها موجهة ماليا، تستهدف على ما يبدو الفقراء ذوي الدخل المرتفع في المناطق الحضرية (أي الذين يتجاوز دخلهم ٥٠ في المائة من خط الفقر الوطني) وشبه الفقراء (أي الأسرة المعيشية التي يصل دخلها إلى ١٢٠ أو ١٥٠ في المائة من خط الفقر الوطني)<sup>(١٠٤)</sup>، و”الفقراء الناشطين اقتصاديا”، وأحيانا المستخدمين في العمالة الرسمية وغالبا الذين يتبعون استراتيجيات متنوعة لسبل العيش في الأسرة. أما الفقراء المعدمين، أي الذين دون النسبة المئوية الخامسة عشرة في توزيع الدخل، المشتتين في كثير من الأحيان في المناطق الريفية التي تعتبر خدماتها بتوفير الائتمان أو الهياكل الأساسية المادية باهظة التكاليف، فلا يتم تناولهم من خلال هذه البرامج<sup>(١٠٥)</sup>. وقد يؤدي شرط أمن الحيازة إلى تحديد مجموعة الزبائن باعتبارها الفقراء ”الأفضل حالا“ نسبيا.

٥٩ - وهناك شكل أكثر حداثة من التمويل البالغ الصغر للإسكان، تم وضعه أساسا في أفريقيا وآسيا، يتمثل في الصناديق المجتمعية. وتعمل هذه الصناديق مع القروض الجماعية و/أو المدخرات من أجل مساعدة المجتمعات المحلية على تمويل تنظيم الأراضي واقتنائها والهياكل الأساسية والخدمات، والتحسينات المتزلية. وتوفر الصناديق المجتمعية الدعم المالي والتقني لشراء قطع الأراضي والهياكل الأساسية المجتمعية (الطرق والصرف الصحي وتوزيع

(١٠٤) *Housing Finance in Emerging Markets*, pp. 36-37

Center for Urban Development Studies, p. 24 (١٠٥)

المياه ووسائل الاتصال، وما إلى ذلك). وتنطوي هذه العملية عادة على إجراء مفاوضات مع أصحاب المصلحة الآخرين مثل المالكين الأصليين لقطعة الأرض والحكومة<sup>(١٠٦)</sup>. وتوفر بعض المنظمات (مثل الجمعية التعاونية الوطنية للإسكان في كينيا) كلاً من القروض الفردية والقروض المجتمعية الجماعية للتمويل البالغ الصغر للإسكان<sup>(١٠٧)</sup>. وتم إنشاء منظمات دولية جامعة لتمكين ومساعدة عمليات المنظمات المجتمعية المحلية مثل المنظمة الدولية لسكان الأحياء الفقيرة وجمعية تعزيز مراكز الموارد المحلية في الهند<sup>(١٠٨)</sup>.

٦٠ - وقد أظهرت بعض الصناديق المجتمعية، مثل *Bann Mankong* في تايلند وبرنامج الرهن العقاري المجتمعي في الفلبين، قدرة كبيرة على توسيع تغطيتها وتنفيذ مشاريع معقدة للمساكن والهياكل الأساسية التي تشارك فيها الحكومات الوطنية والمحلية، وملاك الأراضي وعدة مجتمعات محلية. ويرمي برنامج *Bann Mankong* الذي قدمته حكومة تايلند في عام ٢٠٠٣ وتنفذه وكالة حكومية مستقلة ومعهد تنمية المنظمات المجتمعية، إلى تحسين الظروف المعيشية لعدد من الأسر بلغ ٣٠٠ ٠٠٠ أسرة بحلول عام ٢٠٠٨. وتتمثل استراتيجيته في تقديم السكن لذوي الدخل المنخفض وتوجيه الأموال إلى منظمات المجتمع المحلي التي تخطط وتنفذ المشاريع بنفسها<sup>(١٠٩)</sup>. وقد أصبح البرنامج نموذجاً لترقية الأحياء الفقيرة بدعم من المجتمع المحلي على الرغم من أنه نفذ على نطاق أصغر مما كان متوقفاً أصلاً<sup>(١١٠)</sup>.

٦١ - وعلى الرغم من أن هذه البرامج وضعت جنباً إلى جنب مع تطور التمويل البالغ الصغر للإسكان، فإن لديها طريقة مختلفة إلى حد كبير، بالتأكيد على الملكية المجتمعية والجوانب الأوسع للسكن اللائق كالموقع والوصول إلى الهياكل الأساسية والخدمات، وأمن الحياة<sup>(١١١)</sup>. وتعتبر الصناديق المجتمعية أقل توجهها نحو التمويل، وبالتالي فإن أسعار الفائدة على القروض عادة ما تكون أقل من معدلات التمويل البالغ الصغر للإسكان وغالباً ما تكون

.Nilsson, p. 19 (١٠٦)

Erlend Sigvaldsen, *Key Issues in Housing Microfinance* (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), (١٠٧) pp. 16-17

.UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 99 (١٠٨)

Ferguson and Smets, p. 293-294; UN-Habitat, *Housing for All*, p. 88-89; S. Boonyabanha, "Baan (١٠٩) Mankong: going to scale with 'slum' and squatter upgrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, vol. 17, No. 1 (April 2005)

(١١٠) في كانون الثاني/يناير ٢٠١١، كان هناك ١٥٤٦ مجتمعا محلياً و ٩٠ ٠٠٠ أسرة معيشية يشاركون في مشاريع *Baan Mankong*. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011)

.UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 120 (١١١)

فترات القروض أطول، تصل إلى ٢٥ عاماً<sup>(١١٢)</sup>. وتحتاج الصناديق المجتمعية إلى مساعدة من الميزانية الحكومية ومشاركة مكثفة من الحكومة المحلية والوطنية في مرحلتي التخطيط والتنفيذ، من أجل الوصول إلى المستوى المطلوب والاستدامة والمساعدة التقنية. ولا يزال من السابق لأوانه تقييم أثر الصناديق المجتمعية على حصول الفقراء على السكن اللائق، ويتطلب الأمر إجراء المزيد من البحوث الشاملة وطويلة الأجل. بيد أنه سبق أن برزت الاستدامة المالية للصناديق المجتمعية كمشكلة. ونظراً لحجمها الكبير واعتمادها على أصحاب المصلحة المتعددين، فإن الصناديق المجتمعية تعتمد إلى حد كبير على الدعم المالي والتقني من الجهات المانحة، التي قد تكون غير منتظمة، وتشير البحوث إلى أن الصناديق المجتمعية تعاني من انخفاض معدلات السداد وارتفاع المتأخرات. وقد أثرت مخاوف إضافية من أن القروض الجماعية تؤدي إلى نزاعات داخلية واختلال موازين القوى داخل المجتمعات المقترضة، وذلك بسبب الاختلاف في قدرات السداد.

#### رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٢ - ما فتى نطاق سياسات الإسكان يضيق بشكل متزايد ليقصر على نظم تمويل الإسكان. والنموذج الحالي السائد لسياسات الإسكان يرى أن الأسواق المالية للإسكان، إذا صممت بشكل جيد ومنظم، يمكن أن توفر إمكانية حصول جميع شرائح المجتمع على السكن اللائق. كما أصبح تمويل الإسكان ركناً أساسياً من أركان الأسواق المالية العالمية، وهو أمر حاسم في تنمية القطاع المالي على الصعيدين القطري والدولي.

٦٣ - وتم الترويج لثلاث آليات رئيسية لتمويل الإسكان (قروض الرهن العقاري الثانوي، وإعانات جانب الطلب والتمويل البالغ الصغر للإسكان) لتسهيل حصول الأسر ذات الدخل المنخفض تحديداً على تمويل الإسكان، وتشجيع تملك المساكن. وقد تم تنفيذ هذه السياسات في إطار الدور المتغير للدولة من مزود للإسكان بأسعار معقولة إلى تمكين أسواق الإسكان والأسواق المالية.

٦٤ - وبعد دراسة تأثير هذه السياسات في مناطق مختلفة من العالم، ترى المقررة الخاصة أن هذه السياسات فشلت إلى حد كبير في تعزيز فرص حصول الفقراء على السكن اللائق. وتشير الأدلة إلى أن سياسات الإسكان التي تقوم حصراً على تسهيل الحصول على الائتمان لتملك المساكن تتعارض مع الأعمال الكاملة للحق في السكن اللائق للفقراء، ولا توفر حلولاً لحصول الفقراء على السكن الصالح للسكنى بأسعار معقولة وفي موقع جيد.

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

٦٥ - وتعتبر سياسات تمويل الإسكان القائمة على أساس الائتمان بطبيعتها تمييزية 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 المتأصلة في الأسواق المالية العالمية وللمديونية.

٦٦ - وفي الوقت نفسه، تميل سياسات تمويل الإسكان إلى التركيز فقط على القدرة على تحمل تكاليف السكن وعدم التطرق إلى معالجة الجوانب الأوسع للحق في السكن الملائم وهي: الموقع وإمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية والخدمات، والصلاحية للسكن وأمن الحيازة.

٦٧ - وقد أدى التركيز على الجوانب المالية للإسكان إلى تصور المساكن كأصل من الأصول وسلعة من السلع الأساسية، ويقصر توزيعها على قوى السوق. بيد أنه حتى عندما يتيسر الحصول على الائتمان، فإن الفئات ذات الدخل المنخفض ليس لديها القدرة على التفاوض على شروط الائتمان أو أنماط السكن وتضطر للائتمان لحلول الإسكان التي تخصصها الاعتبارات الاقتصادية والربحية لسوق الإسكان.

٦٨ - ونظرا لخضوع سوق الإسكان للمنطق المالي، فإن ذلك لم يؤد إلى توفير حلول سكنية ملائمة للفقراء. وفي كثير من الحالات، أدت سياسات تمويل الإسكان إلى زيادة عدم المساواة في الحصول على السكن، وانعدام أمن الحيازة، وسوء الموقع وانخفاض الصلاحية للسكن، والفصل الاجتماعي، وزيادة التشرذم في بعض الأحيان.

٦٩ - وقد تم ترويج سياسات تمويل الإسكان التي تركز على جانب الطلب بهدف الحد من النفقات الحكومية والتغلب على المشاكل المتعلقة ببرامج السكن الاجتماعي، كالعزل الحضري. ومع ذلك، فقد أصبح من الواضح أن الدول لا تزال تستثمر موارد ضخمة في مجال الإسكان العام، سواء في شكل إعفاءات ضريبية، أو "عمليات إنقاذ" المؤسسات المالية بعد انكماش سوق الإسكان أو تقديم الإعانات للأسر ذات الدخل المنخفض. وبالإضافة إلى ذلك، أدت هذه السياسات في كثير من الأحيان إلى نتائج إشكالية، مماثلة لتلك التي تؤثر على السكن الاجتماعي.

٧٠ - ولا يزال يُفتقر إلى حد كبير إلى تقييم طويل الأجل قائم على الحقوق لتأثير التمويل الإسكاني على حصول الفقراء على السكن الملائم. وتركز البيانات المتاحة على حجم الإقراض وتوافر التمويل للإسكان، وهناك نقص في المؤشرات المنسقة والموثوقة المتعلقة بأداء نظم تمويل الإسكان على مر الزمن، وخاصة فيما يتعلق بظروف سكن الفقراء.

٧١ - وتدعو المقررة الخاصة إلى نقلة نوعية من سياسات الإسكان التي تقوم على أساس أمولة الإسكان إلى نهج قائم على حقوق الإنسان لسياسات الإسكان. وفي هذا السياق، فإنها تقدم التوصيات التالية:

(أ) لا يمكن أن يقوم تعزيز فرص الحصول على السكن الملائم فقط على الآليات المالية. وينبغي اعتماد سياسات وتدخلات حكومية أوسع نطاقاً، بما في ذلك في جملة أمور، الاستثمارات العامة في الهياكل والخدمات الأساسية وتحسين المستوطنات البشرية وإصلاحها، والتخطيط الحضري وسياسات الأراضي، وتوفير التمويل العام والأراضي والمساكن وتنظيم الإيجار وما يتصل بها من الأطر القانونية والمؤسسية؛

(ب) ينبغي أن يحترم الحق في السكن اللائق ويُصان خلال مراحل تصميم السياسات والبرامج الإسكانية وتنفيذها ورصدها، وأن يتم وضع هذه السياسات والبرامج بمشاركة كاملة من الأفراد والمجتمعات المحلية المتضررة. ويجب أن يفهم الحق في السكن اللائق كالحق في العيش في ظروف تعتبر ملائمة على أساس أمن الحيازة؛ وتوفير الخدمات ومواد البناء، والمرافق والهياكل الأساسية؛ والقدرة على تحمل التكاليف؛ والصلاحية للسكن؛ وسهولة الوصول؛ والموقع؛ وملاءمته من الناحية الثقافية؛

(ج) أن يستند تصميم سياسات الإسكان إلى تقييم احتياجات السكن الملائم، مع مراعاة الظروف الخاصة في كل بلد، ولا سيما الظروف الديموغرافية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية، وخصائص وتكوين مختلف الفئات المحرومة (بما في ذلك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض)، وظروف السكن وأشكال الحيازة؛

(د) ينبغي لسياسات الإسكان أن تعمل على التعويض عن التمييز في الحصول على السكن الملائم وتعزيز أعمال الحق في السكن الملائم للفئات الأكثر حرماناً؛

(هـ) ينبغي للدول أن تمتنع عن تركيز سياسات الإسكان لديها على مخططات تمويل الإسكان التي لها تأثيرات ارتدادية في الغالب، مثل إعانات الرهن العقاري أو إعفاءات فوائد الرهن العقاري من الضريبة؛

(و) ينبغي وضع سياسات متكاملة للإسكان تستهدف الفئات المحرومة، بما في ذلك الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض. وينبغي أن تكفل هذه السياسات والبرامج الحصول على الأراضي بأسعار معقولة والوصول إلى الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية اللازمة لضمان السكن اللائق؛

(ز) ينبغي للدول تشجيع بدائل لسياسات الإسكان التي تقوم على أساس الملكية الخاصة والائتمان، بما في ذلك من خلال تنمية قطاع الإيجار الخاص. ويجب تهيئة

الشروط القانونية والمالية والضريبية الملائمة من أجل تشجيع توفير المساكن المعدة للتأجير الاجتماعي، فضلا عن الأشكال الأخرى للحيازة الجماعية والفردية؛

(ح) ينبغي للدول تعزيز مزيج من نظم الحيازة، بما في ذلك إنشاء قطاع للإسكان العام غير مرتبط بتحرير الأسواق ومخططات للإيجار محدودة الريح أو مخططات للإيجار الخاضع للتنظيم، من أجل منع الإقصاء والفصل الاجتماعي. ويعتبر اعتماد مزيج من حلول الحيازة أمرا ضروريا لتعزيز فرص الحصول على السكن الملائم لمختلف شرائح المجتمع ومن أجل حماية قطاع الإسكان من الصدمات الاقتصادية والمالية؛

(ط) ينبغي إنشاء أطر قانونية ومؤسسية لكفالة أمن الحيازة لمختلف أشكال الحيازة، بما في ذلك حيازة التأجير؛

(ي) ويجب وضع سياسات للإسكان لصالح الفئات ذات الدخل المنخفض بالتشاور مع هذه الفئات التي تعتبر الأقدر على تقييم النظم التي تلي احتياجاتها بشكل فعال؛

(ك) ويقع على عاتق الدول التزام بالتقييم المستمر لتأثير سياساتها في مجال الإسكان وبأن تقوم عند الضرورة، بتعديل السياسات التي تضر الأعمال التدريجي للحق في السكن الملائم دون تمييز. وينبغي للدول أن تخصص الأموال اللازمة لتسهيل الرصد الفعال في جميع مراحل برامج الإسكان؛

(ل) وينبغي للدول، في جهود التقييم الجارية التي تضطلع بها، أن تستخدم مؤشرات حقوق الإنسان لتحديد الاتجاهات التي تشير إلى إحراز تقدم أو ركود أو تراجع في إعمال الحق في السكن الملائم. وينبغي تصنيف جميع المؤشرات حسب أسباب التمييز المحظورة من أجل تحديد أنماط التهميش والتمييز؛

(م) وينبغي للدول أن تتخذ تدابير فورية لزيادة توافر خيارات السكن الملائم، وخاصة بالنسبة للأكثر تضررا من الرهن العقاري الثانوي والإقراض العقاري المحفف. وينبغي للدول أن تولي الأولوية لتمويل وتشديد المساكن العامة وتعزيز المساعدة السكنية من أجل معالجة آثار الأزمات الاقتصادية والمالية على أشد الفئات ضعفا؛

(ن) وينبغي للدول أن تزيد من الإنفاق على الإسكان من أجل تفادي الآثار السلبية للأزمات على قطاع الإسكان؛

(س) وينبغي للدول أن تكفل ألا تؤدي تدابير الانتعاش إلى زيادة تآكل برامج وسياسات السكن الاجتماعي.