

**المنتدى العالمي الخامس لرؤساء البلديات حول الترحية والهجرة والتنمية الإنسانية
مراكش، 8 ديسمبر/ كانون الأول، 2018**

ملخص السياسة

إدارة الهجرة في المدن الثانوية في المناطق النامية والحاجة إلى آليات التمويل

ملخص (فقرة واحدة)

يقر جدول الأعمال العالمي 2030 والميثاق العالمي للهجرة بوضوح دور المدن في تحسين إدارة الهجرة. تلعب المدن الثانوية في المناطق النامية دوراً مهماً كنقطة دخول أولى للمهاجرين الذين يبحثون عن المأوى والعمل. غير أن الوصول إلى التمويل هو أحد أهم العوائق التي تواجهها معظم السلطات المحلية لتحسين إدارة الهجرة وبالتالي تحقيق الالتزامات العالمية للهجرة. في حين يقدم هذا الموجز بعض آليات التمويل الحالية والممكنة للمدن في المناطق النامية، فإنه يشير في المقام الأول إلى الحاجة إلى تحديد آلية التمويل المناسبة والمباشرة التي تلائم احتياجات وقدرات المدن الثانوية في المناطق النامية لفتح إمكانات تنمية الهجرة للمدن وأماكن المنشأ للمهاجرين.

السياق - المدن الثانوية والهجرة

يركز الكثير من الحوار الناشئ عن المناطق الحضرية والهجرة الوليدة على المدن الكبرى والرئيسية في تشكيل إدارة الهجرة. ومع ذلك، فهي أنظمة المدن الثانوية في المناطق النامية التي تستحق الاهتمام على قدم المساواة. يتراوح عدد سكان منظومات المدن الثانوية مع المدن دون الوطنية أو المدن الحضرية الفرعية، بين 10 و50 في المائة من سكان أكبر مدينة في البلد. في معظم الحالات، يمثل ذلك عدد سكان يتراوح بين 100,000 و5 ملايين نسمة. في عام 2014، كان ما يقرب من نصف سكان المناطق الحضرية في العالم يعيشون في مستوطنات يقل عدد سكانها عن 500,000 نسمة. المدن الضخمة، التي يبلغ عدد سكانها 10 ملايين نسمة أو أكثر، تمثل 13 في المائة فقط من سكان المناطق الحضرية في العالم (روبرتس، 2014؛ 2016، UCLG).

ومن المتوقع أن تنمو المدن الثانوية التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وخمسة ملايين نسمة بمقدار 460 مليون نسمة بين عامي 2010 و2025، مقارنة بنمو يقدر بـ 270 مليوناً للمدن الضخمة. تقع المدن الثانوية في المناطق النامية، حيث تكون الأعمال المتراكمة والاحتياجات أكبر، والموارد أكثر ضعفاً، ومن ثم تشهد أكثر الزيادات السكانية نمواً وهي نقطة أولى للدخول للمهاجرين للحصول على المأوى والعمل (روبرتس، 2014؛ 2016، UCLG).

فمعظم المدن ضعيفة الموارد والاستعدادات لمواجهة هذه التطورات، ناهيك عن الاستفادة منها من أجل تحقيق تحول مستدام وعادل في المدينة. إن إمكانات المدن الثانوية محدودة بسبب بنية تحتية قديمة ومتخمة، وعمليات نقل غير موثوقة من الباطن الوطني، وضعف القدرات المؤسسية، والبيانات الناقصة التي عفا عليها الزمن، والسلطة المحدودة لتوليد الإيرادات، وعدم كفاية القدرة الإدارية.

والنتيجة هي أن معظم النمو الحضري هو نمو غير رسمي وغير مخطط له، مما يترك السكان الفقراء والمهاجرين وعائلاتهم مع وصول محدود إلى مجموعة كاملة من الموارد والخدمات والفرص التي يمكن أن تقدمها المدن، بما في ذلك الإسكان الرسمي، والتوظيف، والرعاية الصحية، والتعليم ونظم الدعم الاجتماعي. إن فشل تخطيط وإدارة تدفقات الهجرة يمكن أن يؤدي إلى توترات بين المهاجرين الجدد والسكان المستقرين الموجودين بالفعل في هذه المدن حول الوصول إلى الخدمات والفرص الاقتصادية والاجتماعية والممارسات الثقافية. (IOM, 2013; Duong, Linh and) (Thao, 2011; Ku and Jewers, 2013; Sabates-Wheeler, 2009; Adams et al., 2009).

النتائج الرئيسية - الوصول إلى التمويل للمدن الثانوية

يعد الوصول إلى التمويل أحد أهم العوائق التي تواجه رؤساء البلديات وقادة المدن. وجدت دراسة استقصائية قام بها التحالف من أجل التحولات الحضرية (2017) أن 55 بالمائة من البلديات حددت الافتقار إلى التمويل العام كحاجز رئيسي أمام النمو الحضري المستدام. في حين أن فجوات التمويل هي حقيقة واقعة بالنسبة لمعظم أهداف التنمية الحضرية، فإن فجوة التمويل لتحسين إدارة الهجرة تبدو لافتة للنظر بشكل خاص إذا ما قورنت بالدور والأهمية التي توليها جداول الأعمال العالمية إلى المدن لإدارة الهجرة. تفر كل من خطة عام 2030، والخطة الحضرية الجديدة، وإطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث، والميثاق العالمي للهجرة، بالدور الهام للمدن في إدارة الهجرة المحلية والحاجة إلى تحديد آليات التمويل المناسبة لتحقيق الأهداف الإنمائية العالمية المتفق عليها.

تلعب الحكومة الوطنية دورًا مركزيًا لتمكين المدن من جمع الأموال محليًا. ومع ذلك، وجد الاستبيان الذي أجره التحالف لأجل التحول الحضري (2017) أن 50% من البلديات ذكرت عدم كفاية الدعم الوطني. أظهر استبيان أجره البنك الدولي (2012) شاركت فيه 160 دولة أن 89 منها تمنع أي نوع من الاقتراض من قبل الحكومات المحلية. إن مثل هذه الفشل المؤسسي والحوكمي يمنع الحكومات المحلية من جمع عائدات كافية لتنفيذ الاستثمارات المحلية. أظهر تحليل قامت به كل من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ومنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (UCLG) (2016) للهيكل التمويلي في 100 دولة، أهمية اللامركزية المالية لتمكين الحكومات المحلية من المساهمة في الاستثمار العام الوطني، بنسبة تصل إلى 40% على المتوسط العالمي. كما يبين التقرير وجود علاقة قوية بين قدرة الحكومات المحلية على الاستثمار ومستوى التنمية في البلدان. ومع ذلك، يمكن للحكومات الوطنية التقدمية المساهمة في زيادة جمع الأموال على المستوى المحلي من خلال اللامركزية المالية، وصناديق التنمية البلدية، والتشريعات الداعمة لتمويل الديون البلدية، وزيادة التحويلات المالية (Habitat III، 2016).

غير أن الصناديق الوطنية والبلدية، بالنسبة لمعظم المدن الثانوية في البلدان النامية، لن تكون كافية لتنفيذ برامج مستدامة ومنصفة لصالح كل من السكان الفقراء والمهاجرين الفقراء، والأهم من ذلك، فتح إمكانات الهجرة من أجل التنمية.

ولا تزال الحاجة إلى الأموال العامة الدولية من البنوك الإنمائية متعددة الأطراف والمانحين الثنائيين قائمة. يعد مرفق التمويل العالمي للتسهيلات (GCF) من آليات التمويل المتعددة الأطراف الحديثة المصممة لتلبية احتياجات اللاجئين. يدعم مرفق التمويل العالمي للتسهيلات (GCF) الدول المضيفة ذات الدخل المتوسط من خلال التمويل منخفض التكلفة. التمويل الذي لن يكونوا مؤهلين للحصول عليه لأن هذا التمويل بشروط ميسرة مخصص لأفقر دول العالم. في سنته الأولى، تلقى مرفق التمويل العالمي للتسهيلات (GCF) أكثر من 370 مليون دولار من التعهدات من تسعة بلدان داعمة والمفوضية الأوروبية، مما أرسى أساسًا صلبًا للوصول إلى هدف التمويل الخاص بالمرفق وهو جمع 1 مليار دولار كمنح خلال السنوات الخمس القادمة. في حين أن معظم آليات التمويل للتمويل العام الدولي، مثل مرفق التمويل العالمي للتسهيلات (GCF)، تتم مناقشتها وتحويلها مع الحكومات الوطنية، سيكون من المفيد تقييم الآليات التي تدعم التحويل المباشر للأموال إلى المدن، مما يزيد من قدرات السلطات المحلية على جمع وإدارة الأموال محليًا وفقًا لاحتياجاتهم. تدير منظمة تحالف المدن صندوقاً متعدد المانحين، يستضيفه مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، الذي يدعم في المقام الأول مدن ثانوية لتصميم المشاريع وتقديم طلب للحصول على التمويل المباشر. وحتى الآن، تم صرف 400 منحة بلغ مجموعها أكثر من 110 ملايين دولار أمريكي في أكثر من 80 بلداً إلى المدن.

يزداد تواجد الأوقاف الخيرية والمؤسساتية في مجال التعاون الإنمائي الدولي. إن المؤسسات الخيرية مهمة في دورها في توفير آليات تمويل مبتكرة وكبيرة. ومن الأمثلة على ذلك مشروع المدن المائة المرنة (Resilient Cities 100) الذي أطلقته مؤسسة روكفلر¹ وركز على المرونة المادية والاجتماعية والاقتصادية للمدن الكبيرة والتي تتطلب الاهتمام بتدفقات الهجرة. تدعم مؤسسة المجتمع المفتوح (Open Society Foundation)² مبادرة دولية للهجرة لتحسين ظروف العمل والمعيشة للمهاجرين.³ كما تعتبر مؤسسة بلومبرغ الخيرية مؤيد آخر لتنمية المدينة، مع التركيز أيضاً على المدن الكبيرة.

يمكن لآلية تمويل جديدة للمدن أن تستكشف المزيد من الاستغلال الاستراتيجي لرأس المال الخاص والعام. يدعو الأمين العام للأمم المتحدة إلى إنشاء مرفق تمويل للهجرة، يكون غرضه توجيه التمويل والمساعدة الفنية من الدول والمؤسسات المالية الدولية والمصارف الإنمائية متعددة الأطراف والجهات الفاعلة في القطاع الخاص لضمان أن تكون جميع الدول مجهزة للوفاء بالالتزامات المرتبطة بالهجرة في خطة عام 2030 والاتفاق العالمي للهجرة.⁴ إن التمويل المختلط هو مثال قيم على كيفية قيام الاستثمار العام الاستراتيجي بتعبئة الاستثمار الخاص. تقوم لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة

¹ <https://www.rockefellerfoundation.org/our-work/initiatives/100-resilient-cities/>

² <https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/international-migration-initiative>

³ <https://www.bloomberg.org/program/environment/sustainable-cities/>

⁴ http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/15/documents/Report%20of%20SRSG%20on%20Mi-gration%20-%20A.71.728_ADVANCE.pdf

التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD-DAC)⁵ والمنتدى الاقتصادي العالمي⁶ باستخلاص أفضل الممارسات لتطوير مبادئ توجيهية إضافية. لقد تم وضع مبادرة التقارب (Convergence)⁷ في إطار المنتدى الاقتصادي العالمي ومبادرة تمويل إعادة تصميم التنمية التابعة للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD-DAC). ومن الأمثلة على عمل مبادرة التقارب (Convergences)، تصميم سندات تأثير التنمية لتمويل تدخلات التوظيف للاجئين السوريين، وتصميم منصات التمويل الصحية والتعليمية المختلطة، وتصميم مرفق تمويل لزيادة الإقراض لأصحاب المشاريع الصغيرة. حتى الآن، جمعت مبادرة التقارب (Convergences) 226 مليون دولار من رأس المال.

تتطلب المدن الثانوية في المناطق النامية الكثير من الدعم لتعبئة والوصول إلى أدوات التمويل والمساعدة في تنفيذ المشاريع والبرامج والسياسات الممولة. ويحتاج الأمر إلى تعزيز القدرات التقنية والتشغيلية والمؤسسية على المستوى المحلي. معظم المدن الثانوية في العالم النامي غير مجهزة لمواجهة التحدي المتمثل في زيادة التمويل المحلي. على الرغم من وجود مجموعة من خيارات التمويل المتاحة، فغالباً ما تكون المدن غير مدركة أو غير واضحة لأي من خيارات التمويل، سواء كانت عامة أو خاصة أو دولية، هي الأكثر ملاءمة لاحتياجاتها المحلية وقدراتها. ومن المهم بنفس القدر الحد من متطلبات التعقيد والامتثال لخيارات التمويل الحالية وتعزيز التنسيق بين مؤسسات التمويل. وسيطلب التعرض لآلية التمويل الجديدة بالمثل توفر المساءلة من جانب إدارات المدن، مع عمليات شفافة وقدرات محاسبية. يمكن أن يلعب شريك التنمية الدولي دوراً هاماً في تعزيز هذه القدرات من خلال توفير المساعدة التقنية.

التوصيات

سيتم الحكم على الخطط العالمية والالتزامات المتفق عليها بشأن ما إذا كانت ستنتج في حفز العمل الفعال. سيتطلب الاعتراف الواسع النطاق بالسلطات دون الوطنية كأطراف فاعلة مهمة لتحقيق هدف عالمي لتحسين إدارة الهجرة آليات تمويل كافية. غير أن الحصول على التمويل لا يزال يمثل إحدى العقبات الرئيسية التي تواجه رؤساء البلديات وقادة المدن لدعم إدارة الهجرة بشكل عادل وشامل. تتضمن التوصيات لمعالجة فجوة التمويل هذه ما يلي:

- دعم الحكومة الوطنية في فتح وتوجيه وتسهيل جمع الأموال على المستوى المحلي. يمكن للحكومات الوطنية التقدمية المساهمة في زيادة جمع الأموال على المستوى المحلي من خلال اللامركزية المالية، وصناديق التنمية البلدية، والتشريعات الداعمة لتمويل الديون البلدية، وزيادة التحويلات المالية.
- تحقيق زيادة كبيرة في التزامات آليات التمويل المتعددة الأطراف والثنائية للمدن في المناطق النامية، مع الانتباه إلى أهمية المدن الثانوية وقدراتها المحدودة.
- توفير الدعم النشط لآليات التمويل المبتكرة، والبناء على كل من صناديق التمويل العامة والخاصة. اختبار المناهج المبتكرة لفهم العمليات والمبادئ الأكثر ملاءمة للمدن الثانوية، بما في ذلك إنشاء وسطاء ماليين خاصين مثل البنوك وصناديق التنمية الخاصة بالبلديات الوطنية.
- معالجة العقبات التنظيمية التي تحد من وصول المدن إلى آليات التمويل.
- بناء قدرات ومهارات المدن لاختيار وإدارة آليات التمويل المناسبة.

قائمة المراجع

- Adams, V.; Hattum, T.; English, D. (2009). متلازمة الكوارث المزمنة: النزوح، ورأسالية الكوارث، وطرد الفقراء من نيو أورلينز. عالم التكنولوجيا الأمريكي، 36(4): 615-636.
- الائتلاف لأجل التحول الحضاري (2017). الاستعراض الشامل للتمويل من أجل البنية التحتية الحضرية المستدامة. واشنطن العاصمة.
- Duong, L.B.; Linh, T.G.; Thao, N.T.P. (2011). الحماية الاجتماعية للمهاجرين من الريف إلى الحضر في فيتنام. الوضع الحالي والتحديات والفرص. تقرير بحث مركز الحماية الاجتماعية (CSP) 08. مركز الحماية الاجتماعية. معهد دراسات التنمية، برايتون.
- ورقة سياسة (2016) Habitat III. التمويل البلدي وأنظمة التمويل المحلي.

⁵ <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-topics/blended-finance.htm>

⁶ <https://www.weforum.org/reports/blended-finance-toolkit>

⁷ مبادرة التقارب (Convergences) ممولة من قبل حكومة كندا. يتضمن الممولون السابقون مؤسسة (Citi Foundation) ومؤسسة فورد (Ford Foundation). للاطلاع على مزيد من المعلومات، نرجو الرجوع إلى الرابط: <https://www.convergence.finance/>

- المنظمة الدولية للهجرة (IOM) (2013). تقرير الهجرة العالمي. رفاه المهاجرين والتنمية. المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، جنيف.
- Ku, L.; Jewers, M. (2013). الرعاية الصحية للمهاجرين. السياسات والقضايا الحالية. معهد سياسة الهجرة، واشنطن.
- منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD) ومنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (UCLG) (2016). الحكومات دون الوطنية حول العالم. الهيكل والتمويل.
- Roberts, B. (2014). إدارة نظم المدن الثانوية. تحالف المدن/ مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (UNOPS)، بروكسل.
- Sabates-Wheeler, R. (2009). الضمان الاجتماعي للمهاجرين. الاتجاهات وأفضل الممارسات وطرق المضي قدماً. ورقة العمل 12. مشروع الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي (ISSA) لدراسة المعرفة الحالية حول الضمان الاجتماعي. الرابطة الدولية للضمان الاجتماعي، جنيف.
- منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة (UCLG) (2016). المرصد العالمي للديمقراطية المحلية واللامركزية (GOLD). برشلونة.
- البنك الدولي (2012). ما مدى قرب حكومتكم لشعبها؟ مؤشرات عالمية حول المحلية واللامركزية. واشنطن العاصمة.

ممول بواسطة



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra