

Distr.: General  
28 April 2014  
Arabic  
Original: English

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٤

البند ٥ (د) من جدول الأعمال المؤقت\*

الجزء الرفيع المستوى: المناقشة المواضيعية  
كفالة فعالية الحوكمة ورسم السياسات  
والتخطيط تحقيقا للتوسع الحضري المستدام

## تقرير الأمين العام

موجز

قضت الجمعية العامة في قرارها ١٦/٦١ بأن يجري المجلس الاقتصادي والاجتماعي، خلال دورته الموضوعية، مناقشة مواضيعية وأن يواصل تعزيز الحوار العالمي بإجراء مناقشة بشأن موضوع يخص الميدانين الاقتصادي والاجتماعي وما يتصل بهما من ميادين يحدده المجلس ويهتدي في مناقشته بتقرير يعده الأمين العام. وتنفيذا لذلك التكليف، قرر المجلس أن يكون موضوع المناقشة في عام ٢٠١٤ ”كفالة فعالية الحوكمة ورسم السياسات والتخطيط تحقيقا للتوسع الحضري المستدام“. وينصب الموضوع على إسهام إدارة المناطق الحضرية بشكل متزايد في تحقيق التوسع الحضري المستدام وسيسترشد بهذا التقرير في المناقشة المواضيعية التي ستجرى خلال الجزء المتعلق بالتكامل.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* E/2014/1/Rev.1، المرفق الثاني.

220514 220514 14-03667 (A)



## أولا - مقدمة

١ - لما كانت المناطق الحضرية تشهد إقبالا متزايدا من غالبية السكان في العالم على التوطن فيها غدت المدن في، سياقات إقليمية وسياسية شتى، مراكز تشع منها الأفكار والثقافة والعلوم والابتكارات وتموج بالحركة في مجالات التجارة والانتاج والتنمية الاجتماعية وفي كثير من مناحي الحياة. ولقد وفرت المدن الكبيرة والمناطق الحضرية، في أفضل الأحوال، إمكانيات غير مسبقة للاستفادة من الفرص والخدمات ومكنت السكان من الارتقاء اجتماعيا واقتصاديا.

٢ - وتعمل مدن كثيرة جاهدة في الوقت الراهن على تلبية احتياجات سكان الحضر الذين يتنامى عددهم باطراد في العالم حيث تشير التوقعات إلى أن تعدادهم سيصل في عام ٢٠٥٠ إلى ٦,٢٥ بليون نسمة<sup>(١)</sup> يُتوقع أن يقطن ٧٣ في المائة منهم في المناطق النامية من آسيا وأفريقيا<sup>(٢)</sup>. والواقع أن المدن تواجه تحديات تتعلق بتوفير ما يكفي من الخدمات الاجتماعية وفرص العمل والأمن دون إجهاد البنى التحتية الحضرية واستنزاف النظم والموارد الطبيعية المحلية والعالمية. ومن بين التحديات التي تواجهها المناطق الحضرية عموما الازدحام، والتلوث، والجريمة والأمن، وتردي البيئة والكوارث الطبيعية وتوفير الطاقة والسكن المناسب وصيانة البنى التحتية.

٣ - ومن ثم فاتباع نهج في مجالات السياسة العامة والتخطيط والإدارة يتيح التعامل بفعالية مع أوجه التضارب والتناقض التي تسود الحياة العصرية في المناطق الحضرية، يعد أمرا حيويا في سياق التصدي لهذه التحديات بسبل تسمح للمدن بالمضي على طريق الازدهار والنمو على نحو قابل للاستدامة وتعزيز أمن المواطنين والنهوض بالقدرة على الصمود في مواجهة الكوارث. ولا بد من بذل الجهود للمساعدة على تعظيم الفوائد المترتبة، في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، على عمليات التوسع الحضري العصرية والحد من المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها التنمية المستدامة من جراء تلك العمليات. وتشتد أهمية ذلك على وجه الخصوص في ضوء اتجاهات التوسع الحضري الضاغطة.

٤ - ولئن كانت النماذج الحالية قد حققت نوعا من التقدم في هذا الصدد فما زالت المسائل المتصلة بتجزؤ عملية صنع القرار وتضارب أهداف السياسات العامة وعدم كفاية

(١) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم لعام ٢٠١٣ (رقم المبيع E. 13. II. C.1).

(٢) الأمم المتحدة، آفاق التوسع الحضري في العالم: تنقيح عام ٢٠١٤ (وشيك الصدور).

التنسيق بين الجهات المعنية في المدن تشكل عقبات تحول دون إدارة المناطق الحضرية السريعة التغير. بمزيد من الفعالية وبشكل أكثر قابلية للاستدامة.

٥ - ومن ثم فنظم حوكمة المناطق الحضرية وإدارتها القادرة على التعامل بمزيد من الفعالية مع هذه الحقائق الجديدة على أرض الواقع يجب أن تعالج تلك المسائل مع مراعاة ما تواجهه المدن في مختلف مراحل التنمية من تحديات نوعية شتى تتصل بإمكانية استدامة التوسع الحضري.

٦ - ويتناول هذا التقرير دور أدوات الحوكمة والسياسات والتخطيط في المناطق الحضرية في التصدي للتحديات التي ينطوي عليها التوسع الحضري. وعرض بعضاً من أنجح نماذج ونهج الترويج لاتباع نهج متوازن ومتكامل حيال تصريف شؤون العيش في المناطق الحضرية بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. ويتضمن التقرير أيضاً تحليلاً لمدى فعالية هذه النهج في تعزيز التنسيق بين سياسات أجهزة الحكم. يختلف مستوياتها منعا لتضارب أهدافها وزيادة أوجه التآزر بين الاستراتيجيات على الصعيدين المحلي والوطني. وترد فيه توصيات بشأن أطر الحوكمة فيما يخص المدن المستدامة مع التركيز على الاحتياجات المتصلة بتخطيط المناطق الحضرية وحوكمتها مستقبلاً.

## ثانياً - تقييم أدوات الحوكمة والتخطيط والإدارة المتعلقة بكفالة توافر مقومات الاستدامة في المناطق الحضرية

٧ - يسلم مفهوم الحوكمة بأن النفوذ يكمن داخل وخارج إطار السلطة الرسمية والمؤسسات الحكومية وأن القرارات تتخذ بناء على علاقات معقدة بين جهات فاعلة عديدة تختلف أولوياتها. ويعرف برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) الحوكمة الحضرية بما يلي: الحوكمة الحضرية هي خلاصة السبل العديدة التي يتبعها الأفراد والمؤسسات، العامة والخاصة، في تخطيط شؤون المدينة وإدارتها. وهي عملية مستمرة يمكن خلالها التوفيق بين المصالح المتضاربة أو بين مصالح شتى ويمكن اتخاذ إجراءات تعاونية. وهي تشمل المؤسسات الرسمية وأيضاً ترتيبات غير رسمية والمواطنين الذين هم رأس المال الاجتماعي<sup>(٣)</sup>.

٨ - ولقد نشأ مفهوم الحوكمة الحضرية نتيجة تزايد تعقد وتنوع المسائل التي يطرحها النمو الحضري المطرد الذي لم يعد بمقدور الحكومات المحلية وحدها التعامل مع نطاقه وآثاره.

(٣) UN-Habitat, "The Global Campaign on Urban Governance: concept paper", 2nd ed. (Nairobi, 2002)

فالنمو الحضري المطرد أحدث بالاقتران مع اتجاهات العولمة المتسارعة تغيرات عميقة في البيئة الحضرية ودينامياتها. وطالت التغيرات دور المدن ذاته وهويتها المكانية وأثرها حيث إن المدن تمتد الآن خارج حدود أراضيها وخارج نطاق مسؤوليات الحكومات المحلية وقدراتها. ومن ثم، باتت إدارة النمو الحضري أوسع نطاقاً وأكثر تعقيداً مما يطرح تحديات كبيرة في مواجهة العمل على كفاءة توافر مقومات الاستدامة في المناطق الحضرية.

٩ - يقصد بمصطلحي "مقومات الاستدامة في المناطق الحضرية" و "المدن المستدامة" المدن والمناطق الحضرية التي استطاعت دمج التنمية الاجتماعية والاقتصادية مع الإدارة البيئية والحوكمة الحضرية<sup>(٤)</sup>. ويستخدم مصطلح "التوسع الحضري المستدام" للدلالة على عملية ديناميكية تهدف إلى كفاءة توافر مقومات الاستدامة تلك لأجيال الحاضر والمستقبل. بمعالجة الشواغل البيئية والاقتصادية والاجتماعية والشواغل المتصلة بالحوكمة<sup>(٥)</sup><sup>(٦)</sup>. ومع توالي عملية التوسع الحضري يواجه القائمون على وضع السياسات والتخطيط في المناطق الحضرية، بخاصة في البلدان النامية، بشكل متزايد تحديات تشمل الأبعاد الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمؤسسية.

١٠ - وينطوي التحول الحضري بمعدله السريع وحجمه المتنامي على تحديات هائلة لا سيما بالنسبة للبلدان النامية. فالنمو الحضري المطرد في العالم النامي يفوق إلى حد كبير قدرة معظم المدن على توفير ما يكفي من الخدمات العامة وفرص العمل والحماية البيئية لسكانها. وتشير البيانات المتاحة إلى أن نسبة فقراء الحضر في عدد كبير من أفقر بلدان العالم تتزايد بمعدل أسرع من معدل نمو سكان الحضر عموماً. وتفيد التقديرات بأن ٧٢ في المائة من سكان الحضر في أفريقيا يعيشون الآن في أحياء عشوائية. وتبلغ تلك النسبة في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ ٤٣ في المائة وفي أمريكا اللاتينية ٣٢ في المائة وفي الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٣٠ في المائة<sup>(٧)</sup>. إلا أنه في كل عام تجتذب المدن مهاجرين جدد يسهمون هم والأعداد المتزايدة من السكان الأصليين في ازدياد عدد المستوطنات ومدن الصفيح لتتفاقم

(٤) UN-Habitat and Department for International Development of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, "Sustainable urbanization: achieving Agenda 21" (Nairobi, 2002)

(٥) Manoj Roy, "Planning for sustainable urbanization in fast growing cities: mitigation and adaptation issues addressed in Dhaka, Bangladesh", *Habitat International*, Vol. 33, No. 3 (2009), pp. 276-286

(٦) Li-Yin Shen and others, "The application of urban sustainability indicators: a comparison between various practices", *Habitat International*, Vol. 35, No. 1 (2011), pp. 17-29

(٧) Barney Cohen, "Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability", *Technology in Society*, Vol., 28, Nos. 1-2 (January-April 2006), pp. 63-80

بذلك مشكلتي اكتظاظ المناطق الحضرية والزحف الحضري ويعرقل محاولات السلطات المحلية الرامية إلى تحسين البنى الأساسية والبنى الأساسية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية. وتزداد هذه المشكلة حدة في أنحاء من العالم ينمو فيها حجم المدن دون أن يواكب ذلك توسع النشاط الاقتصادي.

١١ - وبالنظر إلى أن معظم النشاط الاقتصادي يتركز في المدن، يتأثر أيضا سكان الحضر أكثر من غيرهم بفوائد العولمة ومخاطرها، من قبيل عدم استقرار أسواق المال والعمل. ولقد أثرت العولمة والتحول الاقتصادي في المستوطنات الحضرية بطرق شتى. وقد تأثر بذلك على وجه الخصوص سوق العمل في المناطق الحضرية التي شهدت استقطابا متزايدا لهياكل المهن والدخول، ومن ثم، زاد عدم المساواة في الدخل نتيجة لنمو قطاع الخدمات وأقول الصناعة التحويلية. وتواجه السلطات المحلية على نحو متزايد نسيجا اجتماعيا متنوعا ومفككا تتباين تطلعات ومصالح عناصره وميزان قوى متغيرا وشبكات تحايي المستثمرين وقد باتت المدن محكومة بقدر أكبر بالسوق ومندمجة بشكل أفضل في الاقتصاد الوطني والعالمي.

١٢ - وتنطوي أيضا أنماط الإنتاج والاستهلاك الحالية على مخاطر كبيرة تهدد الموارد الطبيعية والصحة في المدن وما حولها نتيجة مثلا لتزايد التلوث والازدحام والأحوال المعيشية غير المأمونة. فالمدن تسهم في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم بأكثر من نصف مجموعها مما يعزى في جانب كبير منه إلى تركيز الإنتاج الصناعي وأنشطة البناء فيها وإلى اعتمادها بقدر كبير في التزود بالطاقة على الوقود الأحفوري. وإضافة إلى ذلك، غالبا ما تكون المدن قليلة المنعة في مواجهة الكوارث الطبيعية وغيرها من الكوارث بسبب عدم توافر الشروط المادية الملائمة في المباني والبنى التحتية والكثافة السكانية العالية والافتقار للقدرات المؤسسية اللازمة للتخفيف من حدة الكوارث واثاقها.

١٣ - ويواجه أيضا القائمون على وضع السياسات والتخطيط في المناطق الحضرية بصورة متزايدة أشكال وعمليات جديدة لاستخدام الأماكن في المستوطنات البشرية غالبا ما تكون العوامل المحركة لها خارج نطاق سيطرة الحكومة المحلية. ويبدو أن التغير المكاني الاجتماعي صار في المقام الأول في اتجاه التجزؤ وفصل المهام والاستخدامات والتخصص داخل المدن وواكب ذلك استقطاب في سوق العمل وعدم مساواة تجسدا في تعاظم الفوارق بين المناطق الغنية والفقيرة في كل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. ففي العديد من المدن الفقيرة، تؤثر جهود الأسر المعيشية المنخفضة الدخل بقدر كبير في تحديد أشكال استخدام الأماكن حيث إنها تسعى إلى الحصول على الأراضي التي يكون سعرها في متناولها وتكون في موقع قريب من العمل ومصادر الرزق الأخرى. وتفضي هذه العملية إلى أشكال حضرية

جديدة تماما يبدأ الريف نفسه في إطارها في التحول إلى منطقة حضرية. والواقع أن معظم النمو الحضري في البلدان النامية يجري الآن دون تخطيط في مناطق على أطراف الحضر حيث يبحث سكان الحضر الفقراء عن موطئ قدم في المدن والبلدات التي تتوفر فيها الأراضي بشروط أيسر والتي يمكنهم الإفلات فيها من التكاليف على اللوائح المتصلة بالأراضي في المناطق الحضرية وما تشكله من تهديد بالنسبة لهم والتي تتوفر فيها إمكانية الجمع بين أسباب الرزق الحضرية والريفية.

١٤ - وتحقيق التوازن بين كل هذه الأبعاد والتحديات يشكل ضغطا شديدا على قدرات السلطات المحلية الإدارية والتنظيمية والمالية، لا سيما في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في البلدان النامية التي غالبا ما تفتقر إلى القدرات اللازمة للتعامل مع هذه الأمور المعقدة. وفي معظم البلدان، يعد التعاون فيما بين مختلف مستويات الحكومة والقطاعات، وبخاصة على الصعيد المحلي (الحضري)، لكفالة تماسك السياسات من أصعب التحديات. ولا بد من التعاون بمهمة فيما بين الكيانات العاملة في مختلف المجالات وفيما بين الجهات صاحبة المصلحة، ومما له نفس القدر من الأهمية الأبعاد المتصلة بالسياسات العامة والتخطيط التي تشمل استخدام الأراضي والنقل والتنمية الاقتصادية المحلية والعدالة البيئية والتصميم الحضري<sup>(٥)</sup>.

١٥ - ولقد نفذت الحكومات في جميع أنحاء العالم طائفة متنوعة من المبادرات والحلول في شراكة مع جهات معنية أخرى في أغلب الأحيان لمعالجة هذه المسائل وإيجاد حلول ناجعة. وتبين التجارب الراهنة، ومن بينها جدول أعمال القرن ٢١ المنفذ على الصعيد المحلي، قدرا من النجاح في معالجة مسائل اجتماعية وبيئية حيوية وتسلب الضوء في الوقت نفسه على عدد من المعوقات الضخمة التي تحول دون زيادة فاعلية واستدامة إدارة المناطق الحضرية. ومن أهم هذه المعوقات محدودية التكامل بين النهج والمؤسسات والجهات الفاعلة في مجالي البيئة والتنمية؛ والسياق السياسي والمؤسسي وعمليات صنع القرار التي لا تيسر التعاون الأفقي والرأسي والتكامل بين مختلف مستويات الحكومة من أجل التوفيق بين أهداف السياسات العامة المتضاربة واستحداث أنشطة فعالة للتنمية المستدامة؛ ومحدودية أدوار السلطات المحلية وشركائها في إيجاد أنماط للتنمية الحضرية أكثر استدامة ومحدودية قدراتهما ومواردهما في هذا الصدد.

١٦ - ولكفالة فعالية نماذج الحوكمة وأدوات التخطيط، لا بد من إدراك مدى تعقيد التحول الحضري الراهن والوقوف على حجمه وترجمة تلك المعرفة إلى استراتيجيات وإجراءات وأدوات مبتكرة لتعبئة وإدارة وتنسيق جهود وقدرات وموارد طائفة عريضة

من الجهات صاحبة المصلحة والجهات الفاعلة في المناطق الحضرية تحقيقاً للتوسع الحضري المستدام.

### ثالثاً - نماذج التوسع الحضري المستدام المستجدة

١٧ - ما برحت المدن والمناطق الحضرية في جميع أنحاء العالم تجرب مجموعة متنوعة من نماذج الحوكمة وأدوات التخطيط لتغيير ديناميات التوسع الحضري وبناء مدن أكثر استدامة. فاعتماد نموذج بعينه للحوكمة عادة ما يكون نتاجاً لمفاوضات بين جهات فاعلة حضرية متعددة لتسوية الخلافات والتوفيق بين المصالح والأهداف المتضاربة. ومن ثم فاختلاف نماذج الحوكمة يعبر عن اختلاف الحلول المقترحة للظروف والأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمكانية التي تنفرد بها كل مدينة. ولئن كان لا يوجد تصنيف واضح لنماذج الحوكمة الحضرية، فمن تجارب المدن في الوقت الراهن تنبثق فئات عدة تظهر اختلاف العلاقات القائمة فيما بين المؤسسات العامة وبينها وبين الجهات الفاعلة غير الحكومية فيما يتعلق بتخطيط المناطق الحضرية وإدارتها.

#### النماذج القائمة على العلاقة بين العمدة ومجلس المدينة

١٨ - جوهر النماذج القائمة على العلاقة بين العمدة ومجلس المدينة<sup>(٨)</sup> هو تأثير الدولة على التنمية الحضرية واعتبار المدينة كياناً واحداً محددًا إدارياً. فللحكومة المحلية سلطان قوي على التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمكانية للمدينة. وتتسم نظم الإدارة التي تتبع هذه النماذج بقوة قيادتها المحلية، التي عادة ما تكون هيئة إدارة قانونية تضم ممثلين منتخبين انتخاباً مباشراً، ومنهم القائد. وتُحوّل لتلك الهيئات سلطة تشريعية لفرض الضرائب وجبايتها، وإدارة الموارد المالية وتقديم خدمات متعددة ومتنوعة للمواطنين. ومن المميزات الرئيسية لهذه النماذج كون القائد فيها، الذي غالباً ما يكون هو العمدة، يتمتع بدرجة عالية من المشروعية نظراً لكون منصبه منصفاً منتخباً، ولذلك تُحوّل له السلطة ويتمتع بالأهلية لتولي الإدارة الفعلية للمدينة بل وتغيير طابعها نفسه. وهذا ما يقع في عدة مدن ودول مدن في جميع ربوع العالم، من قبيل لندن وسنغافورة، حيث يكون للحكومات المحلية سلطان مستمد من القانون يُحوّل لها استخدام الأراضي وتنمية المدن من الناحيتين المكانية والاجتماعية، فتتمكن من تنفيذ تدابير وإصلاحات بعيدة الأثر. ففي سنغافورة، مكّن القطاع العام المتسم بدرجة عالية من المركزية

(٨) Iván Tosics, "Governance challenges and models for the cities of tomorrow" (تحديات ونماذج إدارة المدن في المستقبل)، ورقة مسائل أُعدت للمفوضية الأوروبية (كانون الثاني/يناير ٢٠١١) متاحة على الرابط التالي: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_governance.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf)

هذه الدولة المدينة من المضي قدما في اعتماد أساليب مبتكرة للتخطيط الحضري واتباع منظورات قائمة على التكنولوجيا والحوكمة لإقامة بُنى تحتية كافية ومستدامة.

#### النماذج المشتركة بين البلديات أو نماذج المناطق

١٩ - الغاية من النماذج المشتركة بين البلديات أو نماذج المناطق<sup>(٩)</sup> هي إدارة حيز إقليمي أكبر بكثير من المدينة الإدارية كما هو الحال بالنسبة للمناطق المتروبولية والعواصم الكبيرة الآخذة في التوسع. وقد تنبني هذه النماذج على أشكال من التعاون الطوعي أو الإلزامي بين السلطات المحلية، من قبيل مجالس المدن أو مجالس المناطق، التي تتفاعل مع حكومات المدن في المسائل التي تهم الناس في دوائرها الانتخابية. وترمي هياكل الإدارة هذه إلى إتاحة آليات مرنة للتعاون واتخاذ القرار حتى تتسنى إدارة التخطيط المكاني والاجتماعي - الاقتصادي وتقديم الخدمات العامة في المدينة - المنطقة برمتها. وتتعامل بعض تلك الهياكل مع مسائل متعددة، من استخدام الأراضي والتخطيط في مجالي الإسكان والتعمير حتى تقديم الخدمات الاجتماعية والخدمات التقنية وإقامة البنى التحتية، ويشارك فيها أصحاب مصلحة متعددون، ومن ذلك البلديات والمقاطعات والمناطق الخاصة والمناطق التعليمية وهيئات المحافظة على التربة والمياه. فمدينة - منطقة أمستردام مثلا شراكة طوعية ومخصصة تضم عمداء وأعضاء في مجلس المدينة يتعاونون مع الحكومة بمستوياتها الثلاثة في منطقة أمستردام في هولندا. وتضم هذه الشراكة ١٦ بلدية تبذل جهودا متضافرة في مجالات التنمية الاجتماعية وحركة المرور والنقل والشؤون الاقتصادية والإسكان ورفاه الشباب، وتركز على تحقيق أهداف مباشرة للبلديات المشاركة تأخذ شكل تحسينات تُدخل على نوعية الحياة والحصول على الخدمات والتنمية الاقتصادية.

٢٠ - ويوفر أيضا بعض من هذه النماذج للجماعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص سبل المشاركة، كل في مجاله، في رصد تقديم الخدمات العامة وتتيح لها إبداء رأيها فيها. ففي مدينة مكسيكو سيتي مثلا، تشارك الدوائر الانتخابية والمناطق الإدارية "المفوضيات" في تنفيذ "الخطة الخضراء"، وهي خطة مدتها ١٥ عاما تهدف إلى تحسين مستويات المعيشة في المدينة دون إلحاق الضرر بالموارد الطبيعية المحلية، وذلك بالمحافظة على الأراضي وزيادة الصلاحية للسكنى وتحسين الأماكن العامة والمياه والنقل وتنقية الهواء وإدارة

(٩) مركز دراسات المدن والمناطق، "Regional governance models: an exploration of structures and critical practices" ("نماذج إدارة المناطق: استكشاف للهياكل وللممارسات ذات الشأن") (جامعة ألبرتا، كندا، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧). دراسة متاحة على الرابط التالي: [www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/Regional\\_Governance\\_Models\\_An\\_exploration\\_of\\_structures.pdf](http://www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/Regional_Governance_Models_An_exploration_of_structures.pdf)



النفايات وخفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. ويعني إشراك الدوائر الانتخابية والمناطق الإدارية أن يوسع المواطنين الإسهام في رصد تنفيذ الخطة في مناطقهم.

#### النماذج الموجهة مركزيا

٢١ - في النماذج الموجهة مركزيا، تكون المسؤولية عن التنمية الحضرية مركزية وتؤدي من خلال نظام حوكمة هرمي. فالبلدان، ولا سيما بلدان الاقتصادات الناشئة، تعتمد في تنفيذ الخطط الوطنية الرامية إلى تحقيق التحول الاقتصادي على نماذج للتنمية الحضرية توجه من المركز، كما كان الحال بالنسبة للخطة الاقتصادية الجديدة في ماليزيا في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي. وفي إطار هذه النماذج تؤدي الحكومة الوطنية دورا محوريا في الإدارة والتخطيط الحضريين. وتشكل الحوكمة الحضرية جزءا لا يتجزأ من استراتيجية التنمية الوطنية وغالبا ما تنطوي على بناء قدرات الحكومات المحلية في جميع أنحاء الوطن لكفالة فعالية الحوكمة الحضرية. وفي أحيان كثيرة، يركز هذا النهج على الشراكات الجامعة بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية وتعزيز المسألة المشتركة بما يكفل فعالية نظم الحوكمة الحضرية.

٢٢ - وتتميز نماذج إدارة المدن الموجهة مركزيا باختلاف درجات تفويض السلطة إلى السلطات المحلية في مجال إدارة المناطق الحضرية. وقد خلص تحليل أجري مؤخرا وتناول عمليات تفويض السلطة في بلدان الاتحاد الأوروبي والبرازيل والصين والمكسيك والهند والولايات المتحدة الأمريكية إلى أن الحكومات الوطنية قد تفضل تفويض السلطة إلى الحكومات على صعيدي المناطق أو الولايات مع تخصيص أقل قدر ممكن من الموارد التمكينية لها، لكن الحكومات دون الوطنية قد تفضل عكس ذلك، مما يوحي بأن ميزان القوة بين هذين النقيضين يتوقف على المشروعية النسبية لكل من مستويي الحكومة هذين مما من شأنه أن ينال على الأرجح من فعاليتهما في التعامل مع شؤون الحضر بشكل عام<sup>(١٠)</sup>.

#### النماذج القائمة على حرية المبادرة

٢٣ - تدافع النماذج القائمة على حرية المبادرة عن تدخل الدولة بأقل قدر ممكن في تخطيط المدن وإدارتها وإنشطة دور قيادي بقوى السوق في مجال التنمية الحضرية واستخدام الأراضي. وبرزت هذه النماذج خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين عندما تناقص

(١٠) Andreas Rodriguez-Pose and Nicholas Gill, "The global trend towards devolution and its implications",

*Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 21, No. 3 (2003), pp. 333-351

الاهتمام بضبط التخطيط بقواعد تنظيمية، ولا سيما فيما يتعلق باستخدام الأراضي. ومن المميزات الرئيسية لهذه النماذج إلغاء الضوابط التي تنظم سوق الإسكان واستخدام الأراضي مع ما يقترن بذلك من تداعيات شتى على النمو الحضري وأسعار الأراضي بحسب درجة إلغاء الضوابط العقارية وبحسب السياسات المواكبة الرامية إلى التعامل مع الآثار الاجتماعية والبيئية المترتبة عن اتباع هذا النهج. فعلى سبيل المثال، بدأت الحكومة الشيلية في عام ١٩٧٩ تنفيذ سياسات إلغاء للضوابط أسفرت عن الإلغاء شبه التام لحدود النمو الحضري، وهو ما غير بدوره تركيبة المدن الشيلية وبنيتها. واقرنت تلك السياسات بأخرى حضرية ترمي بشكل واضح إلى تحسين فرص حصول الفقراء على السكن، في حين احتفظت الدولة بسلطة التخطيط لتحديد المجالات الحساسة بالنسبة لحماية البيئة. ويرى البعض أن ما ترتب عن تلك السياسات من عزل مكاني لفئات من السكان كان له أثر اجتماعي وخيم حيث نال بشكل مباشر من نوعية الحياة وأعاق الحصول على فرص العمل وفاقم التهميش الاجتماعي. وتمثلت المشاكل المتكررة المرتبطة بسياسات إلغاء الضوابط العقارية في حدوث زحف حضري عشوائي، وازدياد اختناق المرور وتلوث الهواء ونشوء أحياء قليلة التجهيز ومنخفضة الدخل ومعزولة اجتماعيا واقتصاديا يمكن أن تتحول إلى بؤر للمشاكل الاجتماعية كإدمان المخدرات وجنوح الأحداث ونفور الشباب وفتور همتهم.

٢٤ - بيد أن النقاش حول النماذج القائمة على حرية المبادرة يظل مستقطبا بين من يعتقدون أن المشاكل الآنفة الذكر تبرز وتستمر لأن أسواق العقار لم تلغ بعد الضوابط تماما ومن يرون بأن هذا التحرير يتجاوز في نهجه القائم على السوق كل حد، مما يترك العديد من المشاكل دون حل، ومنها ما يتعلق بازدياد أسعار الأراضي؛ وجودة المساكن ومتانتها، والظروف التي تحكم خدمة الأراضي؛ والمشاكل الاجتماعية المتصلة بالفقر في المناطق الحضرية؛ ومشاكل الفعالية والإنصاف الناتجة عن أنماط نمو المدن من قبيل عدم التكافؤ بين المناطق المستفيدة من الخدمات والمناطق المختارة لتنفيذ المشاريع العمرانية الخاصة.

#### النماذج التشاركية

٢٥ - تستبغ النماذج التشاركية عملية لاتخاذ القرار على مستوى البلدية سماتها التشارك وسرعة الاستجابة والشفافية والمساءلة. وتعتمد هذه النماذج على نظم حوكمة تنبني على المشاركة المدنية الرسمية وغير الرسمية في تحديد أولويات المناطق الحضرية واستراتيجياتها، مع الاستفادة من موارد شتى الجهات الفاعلة وخبيراتها وقدراتها لتكملة القدرات المتاحة للبلدية. ويرمي هذا النهج إلى تعزيز استراتيجيات تستند إلى القدرات الخاصة بكل مدينة وما تواجهه من تحديات ملحة لضمان تخصيص الموارد والإدارة والمساءلة على نحو سليم. ففي البرازيل

مثلاً، يشترط القانون الاتحادي لحصول كل مدينة يفوق عدد سكانها ٢٠ ٠٠٠ نسمة على الأموال الاتحادية أن تقوم بصياغة "مخطط عام تشاركي" يبين استراتيجيتها وسياساتها ويستند إلى استقصاءات عامة عن الظروف الراهنة للمدينة وآفاق تنميتها وإلى مشاورات تُجرى مع المجموعات المحلية بشأن مسائل مواضيعية وإقليمية. وتشكل نتائج تلك المشاورات أساس المخطط الحضري العام الذي تقترحه المدينة فيُقدم إلى السلطة التشريعية في البلدية لاعتماده. وفي مدينة مكسيكو سيتي، فقد أُقرّ نهج مماثل للتنفيذ يشتمل على عدة محاور عمل مبيّنة في خطة المدينة لتحقيق التنمية المستدامة البالغة مدتها ١٥ عاماً (انظر الفقرة ٢٠ أعلاه). ولتنفيذ تلك الخطة، شاركت وزارات عدة من الحكومة المحلية مشتركة بين القطاعات في صياغة الاستراتيجيات والأهداف وشارك ما يزيد عن ١٣ جهازاً تابعاً للإدارة العامة في إنجاز الخطة عن طريق ١٦ دائرة انتخابية وإدارية في المدينة. وتتضمن الخطة أحكاماً محددة بشأن مشاركة المواطنين في مراقبة تسربات المياه، وإنشاء مناطق خضراء على أسطح المباني، وفرز النفايات، واستخدام وسائل النقل العام والسخانات التي تعمل بالطاقة الشمسية.

#### النماذج المتكاملة

٢٦ - يمكن أن يكون التكامل أفقياً بين القطاعات الواضعة للسياسات (الإدارات المختلفة) وفي الوقت نفسه رأسياً بين شتى مستويات الحكومة، وأن يتجاوز الحدود الإدارية الفاصلة بين إدارة المدينة والمجتمع المدني. وغاية هذا التكامل تعزيز أوجه التآزر والتوصل إلى حلول منصفة لكل القطاعات، ومن ثم تحقيق أقصى حد ممكن من الكفاءة في وضع السياسات وتقديم الخدمات. ويتطلب تنفيذ النماذج المتكاملة إقامة هياكل جديدة للحكومة تعكس تدرجاً في نهج التعاون والتنسيق ومواءمة السياسات. وتستخدم بضع مدن بعض عناصر هذا النموذج. فمدينة برلين مثلاً بدأت، منذ نهاية التسعينات من القرن العشرين، تتبع نهجاً تكاملياً في سياسة التنمية الحضرية يشرك الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة من كل نوع. ويُنفذ البرنامج المسمى "المدينة المدمجة اجتماعياً" بغية تحسين أحوال العيش والسكن وأيضاً لدعم الأساس الاقتصادي لأحياء برلين. وتنطوي هذه الاستراتيجية على التعاون فيما بين الإدارات وتحديد خطة عمل متكاملة لإقامة هياكل جديدة لتوجيه عمليات إدارة الأحياء. ويسمح مفهوم "إدارة الأحياء" بالتعاون بين جميع المعنيين من الجهات الفاعلة وأصحاب المصلحة، ومن ثم توسيع نطاق السياسات المحلية.

٢٧ - ولحد الآن، تُطبق النهج المتكاملة في مجالات البنى التحتية ومرافق النقل العام، والرعاية الصحية والطاقة المتجددة والتعليم والإسكان والمناطق الخضراء وإدارة النفايات وتدويرها. فمدينة كوريتيبا البرازيلية مثلاً تتبع نهجاً متكاملًا في إدارة النفايات الصلبة إدارة

مستدامة بالاعتماد على سلسلة من البرامج التي تُؤكف بين تحسين البيئة والإدماج الاجتماعي. وتُنفذ أيضا سياسات حضرية وتستعين بأدوات تخطيط متكاملة لتحقيق الاستدامة الحضرية، وذلك في قطاعات من قبيل النقل العام والإسكان والمناطق الخضراء. فالتكامل والتنسيق بين مختلف البنى التحتية ووسائل النقل العام يمكن أن يقلصا وقت التنقل ويقللا حدة اختناق المرور وانبعاثات الكربون. وتحديد الأحزمة الخضراء وحمايتها يمكن أن يساعد في تقليل انبعاثات الكربون وتعزيز الزراعة الحضرية مما يمكن أن يخلق بدوره فرص عمل للمزارعين المحليين ويمد سكان الحضر بمنتجات طازجة ويحقق استقرارا في أسعار الغذاء بخفض تكاليف النقل والتعليب. وقد أُبلغ عن نجاحات تحققت في تطبيق هذه التدابير في مدن مثل فريبورغ (ألمانيا)، وكوبنهاغن، وباريس، وبانكوك، وسنغافورة، ومدينة مكسيكو سيتي.

#### رابعاً - الدروس المستفادة من تنفيذ مختلف نماذج الحوكمة الحضرية للتصدي لتحديات الاستدامة

٢٨ - ركزت الحملة العالمية لموئل الأمم المتحدة بشأن الحوكمة الحضرية الرشيدة على سبعة مبادئ، وهي: الاستدامة، واللامركزية، والإنصاف، والكفاءة، والشفافية والمساءلة، والمشاركة المدنية والمواطنة، والأمن. وللحوكمة الرشيدة أهمية بالغة في إدارة المدن على اختلاف أحجامها وفي جميع مراحل تنميتها، بصرف النظر عن السياق الجغرافي أو السياسي. ولكن في حين أن مفهوم الحوكمة الرشيدة ينطبق على جميع أنواع المدن، لا يوجد نموذج عالمي لتنفيذه. ويتم تحديد ماهية الحوكمة الرشيدة بالظروف الخاصة بكل مدينة وتعقيدها وأولوياتها وقيمها. وقد ظهرت مجموعة متنوعة من نماذج الحوكمة الحضرية وأدوات التخطيط في جميع أنحاء العالم للتعامل مع تحديات التحول الحضري السريع، وحققت درجات مختلفة من النجاح من حيث الاستدامة الحضرية.

٢٩ - وبصرف النظر عن الخصائص المعينة لنماذج الحوكمة الحضرية وطبيعتها، يمكن استخلاص عدد من الدروس من التجارب الجارية بشأن ملامح إطار حكم المدن المستدامة في المستقبل. ويبدو أن هذه التجارب تشير إلى عوامل التمكين الرئيسية التالية للإدارة الحضرية الفعالة والمستدامة: قيادة قوية للسلطات المحلية، وآليات وعمليات واسعة النطاق لإشراك المجتمع المدني، وشراكات قوية بين القطاعين العام والخاص، والأهم من ذلك، مواءمة أهداف سياسات الحكومة الوطنية والمحلية وأنشطتهما.

## قيادة السلطات المحلية

٣٠ - إن السلطات المحلية، بصفتها الوكالات الرئيسية المسؤولة عن الإدارة الحضرية، لها دور رئيسي في الجمع بين قادة الحواضر وتيسير نشأة رؤية لتحقيق الاستدامة الحضرية. وهي تستطيع أيضا أن تيسر تسخير نظم وممارسات مبتكرة للإدارة والتنظيم، بما في ذلك عن طريق تشجيع استخدام التكنولوجيا لخفض التكاليف وزيادة الكفاءة في جميع جوانب التخطيط الحضري والتنمية والتسيير. وقد حققت نماذج الحوكمة الحضرية وأدوات التخطيط المستوحاة من القيادات المحلية القوية أكبر نجاحاتها في تعزيز الاستدامة الحضرية عندما قامت السلطات المحلية بما يلي: (أ) إجراء مشاورات واسعة النطاق مع الدوائر الحكومية وأصحاب المصلحة والمجتمعات المحلية المعنية بالتسيير الحضري لتحديد رؤية استراتيجية تركز على رفاه جميع المواطنين؛ (ب) المشاركة في العمليات التشاورية مثل التخطيط والإدارة البيئية بغية التوصل إلى اتفاق على مستويات مقبولة من استخدام الموارد والاحتياجات؛ (ج) تشجيع الشمولية من خلال ضمان مشاركة أكثر إنصافا في عمليات صنع القرار والحصول على الموارد والخدمات الأساسية؛ (د) خلق أطر تنظيمية عادلة ويمكن التنبؤ بها تعالج تطلعات ومصالح جميع فئات المجتمع؛ (هـ) أداء دور الوسيط التزاهي لصالح جميع المواطنين؛ (و) ضمان مساءلة القطاع الخاص بشأن تحقيق الأهداف الحضرية المشتركة التي تعالج مصالح جميع الفئات؛ (ز) تشجيع نظم شفافة وفعالة لصنع القرار والتنفيذ لضمان حقوق جميع الأفراد؛ (ح) ضمان السلامة المالية من خلال مشاركة جميع المواطنين في الحياة الاقتصادية للمدينة؛ و (ط) تولي دور المبتكر وأخصائي التواصل ومن يحدد التوجهات لقيادة الإدارة الحضرية نحو مسار مستدام.

## آليات وعمليات إشراك المجتمع المدني

٣١ - إن التصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وإيجاد الحلول الفعالة والمستدامة والسليمة ماليا يتطلبان مشاركة وإسهام جميع الفاعلين في المناطق الحضرية. فالمواطنون هم في آن واحد أصحاب المصلحة في الحواضر وثروتها الرئيسية. وهم المستفيدون من الحلول المستدامة ووسائل تحقيقها. وإن إشراك المواطنين في عمليات صنع القرار أمر حيوي للاستفادة من قدرات وموارد المجتمعات الحضرية لتشجيع الحلول الفعالة للتحديات الحضرية. وقد كانت نماذج الحوكمة الحضرية وأدوات التخطيط أكثر فعالية واستدامة كلما اعتمدت على عمليات صنع القرار الشاملة للجميع في صياغة الاستراتيجيات والسياسات.

٣٢ - ويمكن أن تعزز المشاورات الشاملة والتشاركية شعورا أكبر بالملكية والالتزام لدى مجموعة متنوعة من الفاعلين الحضريين. ويمكنها أيضا أن تؤدي إلى تحسين إدماج منظورات

الحماية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ومن ثم الاستفادة من التآزر وتسخير الكفاءات بين وسائل النقل العام، واستهلاك الطاقة، والتنوع البيولوجي، وصحة الإنسان، من بين أمور أخرى، لتوليد أوجه تكامل ونتائج أفضل. ويمكنها أن تشجع السلطات المحلية على أن تكون أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة أمام مواطنيها، لا سيما فيما يتعلق بالميزنة التشاركية، والمناقصات والمشتريات الشفافة، وآليات تلقي ردود الفعل العامة، من قبيل خدمات أمين المظالم.

#### الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٣٣ - تواجه السلطات المحلية ضغوطاً متزايدة لخلق فرص العمل، وتوفير السكن بأسعار معقولة والهياكل الأساسية الملائمة والخدمات العامة، وتدابير حماية البيئة لضمان الاستدامة الحضرية. ويتطلب بناء مدن مستدامة استثمارات كبيرة في نظم التزويد بالمياه الصالحة للشرب والكهرباء، ووسائل النقل الموثوقة والميسورة التكلفة والنظيفة، والنظم المحسنة للتخلص من النفايات وإعادة تدويرها. وللاستثمار الخاص دور أساسي في ضمان الاستثمار الكافي في الهياكل الأساسية والخدمات، وخلق فرص العمل، وزيادة الكفاءة وتعزيز القدرة التنافسية الاقتصادية الشاملة. لكن أهداف وحوافز القطاع الخاص لا تتفق دائماً مع الأهداف العامة للاستدامة.

٣٤ - وإن وجود شراكة قوية بين القطاعين العام والخاص أمر حاسم لضمان أن القطاع الخاص يستثمر في المجالات ذات الأولوية التي تعالج التحديات الملحة التي تواجه المدن، على النحو الذي يحدده كل سياق اجتماعي واقتصادي خاص. وقد استطاعت نماذج الحوكمة الحضرية التي كانت الأكثر فعالية في إشراك القطاع الخاص لتحقيق الاستدامة الحضرية أن تربط بين الجهات الفاعلة العامة والخاصة ذات الصلة من خلال آليات تنسيق متنوعة، منها شبكات التنظيم الذاتي. وقد استُخدمت التشريعات المستكملة لتنظيم الحواضر وإدارتها في تعزيز عمليات التشاور التي تشرك القطاع الخاص في برامج التخطيط والاستثمار والإدارة المستدامة. وساعد ذلك على توجيه الموارد الخاصة نحو الاستثمار في المناطق الحضرية.

#### مواءمة أهداف الحكومات الوطنية والمحلية

٣٥ - ينبغي أن تكون الخطط الوطنية للتنمية المستدامة قادرة على تسخير الموارد المحلية ودعم أهداف البناء والتطوير المؤسسي من خلال توجيه الاستثمارات إلى الاحتياجات ذات الأولوية. وهذا يتطلب اتساق السياسات بين مختلف مستويات الحكم، فضلاً عن تخصيص الموارد الكافية وتطوير القدرات والمؤسسات على مستوى البلديات لتنفيذ

السياسات الحضرية الوطنية. وقد اعتمدت نماذج الحوكمة الحضرية التي كانت الأكثر فعالية في هذا الصدد على أطر دستورية واضحة لتوزيع المسؤوليات بين المستويات المحلية والإقليمية والبلدية والوطنية. ولا غنى عن التحويلات المالية الحكومية الشفافة والتي يمكن التنبؤ بها، أو عن دعم الحكومة المركزية المقدم لتطوير القدرات التنظيمية والفنية والإدارية على مستوى المدينة. ولا بد كذلك من إقامة نظم للمساواة المالية الرأسية والأفقية لحماية السلطات المحلية الأكثر ضعفا من الناحية المالية.

#### خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٣٦ - إن اتباع نهج متوازن حيال الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتحويل الحضري لضمان حماية أولويات واحتياجات أجيال الحاضر والمستقبل أمر في صميم الإدارة الحضرية المستدامة. ومن ثم بات يُنظر بشكل متزايد إلى الحوكمة الحضرية والتخطيط الحضري باعتبارهما أداتين هامتين للتصدي للتحديات الحضرية وكفالة وجود مدن مستدامة تُدار بشكل جيد.

٣٧ - ولكن المدن لا تزال أيضا تعاني من محدودية الموارد، ومشاكل تنسيق السياسات مع المستويات الأعلى من الحكومة وتضارب أهداف السياسات. والواقع أن التوسع الحضري السريع يسهم في تفاقم هذه المشاكل حيث أن أنشطة المدينة وآثار تلك الأنشطة تمتد إلى خارج حدود أراضيها. وي طرح هذا التحويل تحديات جديدة وأكثر تعقيدا أمام الاستدامة والإدارة الحضرية.

٣٨ - ولكي تكون نماذج الحوكمة الحضرية فعالة، لا بد أن تجسد السياسات وأدوات التخطيط الوعي بمسألة اتساع نطاق وتأثير الأنشطة الحضرية إلى جميع مجالات السياسة والحدود المكانية وأن تشرك عددا متزايدا من أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة في المناطق الحضرية. ولا بد أيضا أن تكون استراتيجية وتشاركية وعملية المنحى وألا تقوم فقط على تقييم الجوانب المادية للمدينة بل وكذلك على مواطن قوتها وضعفها والفرص المتاحة لها والتهديدات المحدقة بها اجتماعيا واقتصاديا وبيئيا. ومع أخذ ذلك في الاعتبار، ينبغي النظر في مبادرات السياسة العامة التالية:

- ينبغي اتباع نهج على صعيد الحكومة كلها للتصدي للتحديات الحضرية المعقدة بصورة أشمل وكفالة القدرة على استجلاء أوجه التوازن والتآزر بين مختلف الأنشطة في مجال السياسات العامة. ويمكن القيام بذلك عن طريق إنشاء وإدارة نظم وآليات

حضرية لتحقيق التوازن بين الأولويات المختلفة من خلال اتباع نهج متكامل حيال الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

- ينبغي إنشاء آليات جامعة وتشاركية لصنع القرار لضمان أن احتياجات جميع الفئات الاجتماعية تؤخذ في الحسبان عند تحديد الأولويات في المناطق الحضرية.
- ينبغي أن تقوم آليات جامعة برصد تنفيذ الأولويات الحضرية والمبادرات ذات الصلة، وبإخضاع السياسيين للمساءلة.
- ينبغي إقامة شراكات قوية مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني الأخرى لتسخير نقاط قوة هذه الجهات وقدراتها والتزامها. وينبغي أن يحدّد بوضوح دورها في تنفيذ الاستراتيجيات الحضرية وتقديم الخدمات العامة بفعالية.
- ينبغي السعي إلى التنسيق الفعال بين التدخلات الوطنية والمحلية لضمان الاتساق في أهداف السياسة العامة والكفاءة في استخدام الموارد.
- ينبغي السعي إلى تقسيم واضح للمسؤوليات بين السلطات المحلية، وبين السلطات المحلية والوطنية، من أجل تعزيز القيادة القوية والخضوع للمساءلة في تقديم الخدمات العامة.
- ينبغي إنشاء آليات استشارية فعالة لإشراك طائفة واسعة من أصحاب المصلحة والجهات الفاعلة المعنية بتقديم الخدمات في المناطق الحضرية لضمان التكامل التام بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.
- ينبغي اتخاذ الإجراءات واتباع النهج المبتكرة، بما في ذلك من خلال التكنولوجيات الجديدة، لمعالجة الثغرات في القدرات وزيادة فعالية عمليتي صنع القرار وتقديم الخدمات.