

لا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا النص، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على الإعراب عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد من البلدان، أو أي إقليم أو أية مدينة أو أية منطقة، أو أية سلطة من سلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها وتخومها.

وقد جرى التحقق، حيثما أمكن، من المراجع الببليوغرافية.

98-0071

مسرد مصطلحات

يقدم المسرد التالي تعاريف اشتغالية للمصطلحات التي تردُّ تكراراً في النص وتُستخدم على نطاق واسع في المؤلفات المعنية بالتنمية. ونظراً إلى أن استخدام هذه العبارات لم يوحّد بعد على الصعيد الإقليمي، وحتى على المستوى الدولي، فإن استعمال هذه المصطلحات قد يثير بعض الارتباك لدى السعي إلى إجراء اشارات مرجعية أو مقارنات للتعاريف في سياقات مختلفة.

البحث العملي: نشاط بحثي متكامل وعملي يشتمل على التقصي الاجتماعي والعمل التعليمي. وهو، بوصفه أسلوباً من أساليب التقصي، يختلف عن التسلسل الهرمي للعلاقة بين الأخصائي والزبون، كما يضع المواطن والخبير وجهاً لوجه في إطار عملية تعاون ترقى إلى تحسين مستوى معيشة الأطراف المعنيين.

المنظمات المجتمعية: منظمات غير تجارية و/أو غير مستهدفة للربح تُعنى بتأمين الخدمات والسلع التي تخدم المصلحة العامة. ويمكن اعتبارها منظمات غير حكومية (أنظر التعريف أدناه)، إلا أن ما يميزها تحديداً هو عملها على الصعيد المحلي، مستهدفة المستفيدين على صعيد موقع محدد. ويُطلق عليها أيضاً اسم "المنظمات الشعبية".

المجتمع المدني: شكلٌ من أشكال الحياة الاجتماعية يربط الأفراد بالدولة. وهو يضم مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة غير الحكومية، كالأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والرابطات المهنية. وفي بعض السياقات، يوسع معناه حتى يشمل منظمات القطاع الخاص.

التمكين: عملية تسهيل نقل الموارد إلى المجموعات أو الأفراد المحرومين في المجتمع، أو حصولهم على هذه الموارد، وهذا يعني بلوغ السلطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وينطوي على نتيجة واضحة هي إحكام سيطرة المستفيدين على عملية صنع القرار باستخدام هذه الموارد وتوزيعها.

استراتيجية التمكين: كثيراً ما ترتبط بتدخل صانعي القرار، وهي مُعدّة لخلق المحيط الملائم لتطبيق السياسة العامة عن طريق إصلاح المؤسسات والتشريعات وتعزيزها، وبالتالي إفساح المجال أمام الأفراد والمجتمعات ومؤسسات القطاع الخاص لتحسين طاقاتها الإنتاجية.

المنظمات غير الحكومية: منظمات ضمن المجتمع المدني تُعنى بتوفير الخدمات/السلع التي تخدم المصلحة العامة. وهي منظمات غير تجارية مستهدفة للربح تعمل، عادة، على أساس النشاط الطوعي والعمل المأجور في آن معاً. وتتباين المنظمات غير الحكومية تبايناً كبيراً جداً من حيث البنية، ونطاق العمل، ومستوى التنظيم، والخطط، ومصادر التمويل، والجمهور الذي تعمل له. ويُعرّف عنها أحياناً بوصفها منظمات طوعية أو خيرية.

التنمية المستدامة: تعزيز التنمية الاقتصادية مع الحفاظ على الموارد الطبيعية؛ وضمان مواصلة التنمية الاجتماعية والبيئية والسياسية والاقتصادية والمؤسسية على أساس المساواة. ويتدعم مفهوم الاستدامة أكثر فأكثر حول موضوع تنمية الموارد البشرية، الذي يدعو إلى شمل عامل الرفاه الانساني بأي قياس للنمو، لا سيما النمو الاقتصادي.

تسيير الشؤون الحضرية: هو شراكة بين مختلف الجهات الفاعلة التي تساهم في إنتاج وتوفير وتوزيع الخدمات الحضرية. ويعني أن البيئة الحضرية، بكل تعقيداتها، لا يمكن أن تُنظَّم إلا ضمن إطار متعدد المؤسسات. وهو لذلك، رغم كونه أوسع نطاقاً من الحكم، يحتوي على عنصر ممارسة الحكم الجيد، ويستهدف الترويج لمؤسسات ديمقراطية شفافة وخاضعة للمساءلة. وعلى المستوى الحضري، يُترجم تسيير الشؤون تنظيمياً لامركزياً ينقل التخطيط والمالية وسلطة صنع القرار إلى البلديات، مع إبقاء حيزٍ للمجموعات المحلية للعمل والمشاركة في عملية التنمية.

المحتويات

الصفحة

ج	مسرد مصطلحات.....
١	مقدمة.....
٣	أولاً- مسوغات مشاركة المجتمعات المحلية.....
٣	ألف- تعاريف مشاركة المجتمعات المحلية وأساليب فهمها.....
٤	باء- لماذا تشارك الجهات الفاعلة المختلفة.....
٦	ثانياً- استعراض لحالات مختارة من المشاركة المجتمعية في مشاريع التحسين.....
٦	ألف- المحيط الحضري المتغير في منطقة الإسكوا.....
٩	باء- مشاريع التنمية الحضرية في الاسماعيلية.....
١٧	جيم- تطوير المستوطنات غير النظامية في العقبة.....
٢٣	دال- نشاطات نابلس للتنمية الحضرية المتكاملة.....
٣٠	ثالثاً- النتائج والتوصيات.....
٣٠	ألف- خلاصة للعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة على نجاح مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية لمنطقة الإسكوا.....
٣٢	باء- من مشاركة المجتمعات المدنية في مشاريع التنمية الحضرية الى النهج التشاركي في تسيير الشؤون الحضرية.....
٣٥	المرفق- ملامح لمشاريع مختارة في مجال التنمية الحضرية ومشملة على مكوّن يتعلق بمشاركة المجتمعات المحلية.....

قائمة الجداول

١٠	١- توزع الأراضي في مدينة الاسماعيلية.....
١٣	٢- تطوير المستوطنات غير النظامية في الاسماعيلية.....
٢٢	٣- تطوير مستوطنة في العقبة.....
٢٥	٤- القوى العاملة الفلسطينية في اسرائيل، حسب المناطق.....
٢٥	٥- تصنيف الأراضي العامة والشاغرة في نابلس.....
٢٧	٦- مشاريع تطوير مختارة يضطلع بها في مدينة نابلس منذ عام ١٩٩٤.....

قائمة الخرائط

١٢	١- مشروع الاسماعيلية المستديم.....
٢٠	٢- التطوير الجاري والمخطط، مشاريع المواقع والخدمات في مدينة العقبة.....

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الأطر

٣٧	١- تحويل شقق بنّتها الحكومة، على أساس الاعتماد على الذات: حالة حلوان في مصر
٣٨	٢- مشروع وتطوير شرق الوحدات: عمّان، الأردن.....
٣٩	٣- برنامج الزبالين للبيئة والتنمية، القاهرة، مصر
٤٠	٤- إعادة الإعمار بعد الزلزال، منطقة نمار، اليمن
٤١	المراجع العربية
٤١	المراجع الانكليزية

مقدمة

يبدو أن مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية تمثل اليوم أكثر المواضيع تعقداً في مجال التخطيط، بل أنها تشكل موضوعاً رئيسياً ضمن الجدل القائم بين الجهات المانحة وصانعي القرار والعاملين والباحثين المختصين بالمجتمعات المحلية، والمتعلق بالنهج اللازم اتباعها في سياسات التنمية الحضرية. لكن شرح المفاهيم والتعاريف الخاصة بمشاركة المجتمعات المحلية وترجمتها إلى سياسات واجراءات عملية لا يزالان في حاجة الى الكثير من البحث. وثمة تقصير أكبر من ذلك في تناول مُنهجية رصد النجاح المحرز في مبادرات المجتمعات المحلية، وبالأخص لدى اعتماد هذه المبادرات كمكونات لمشاريع وبرامج التنمية الحضرية. ويشكل تحديد المؤشرات الخاصة بقياس تأثير المشاركة على نجاح المشروع المعني أو فشله إحدى أولويات البحث في هذا المجال، تماماً كالأدوار التي تضطلع بها مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع.

ولا تزال إمكانيات تكرار تجارب المشاركة الناجحة، أو وضع أطر مؤسسية لها ضمن بُنى الإدارة الحضرية، بحاجة الى استقصاء وتوثيق مُعمّقين. وعلاوة على ذلك، تمس الحاجة الى تحسين فهم النتائج غير المباشرة لعملية المشاركة في مجالات أخرى من الحياة العامة.

وتتطرق هذه الدراسة الى الأسئلة التي تطرح الآن، وفي وقت مناسب، بشأن هذا الجدل، مستفسرة عن انعكاسات الالتزام بخطط المشاركة في التنمية الحضرية. فماذا يُقصد بعبارة "مشاركة" حيث يتعلق الأمر بتوزيع الموارد أو إعادة هيكلة قطاع الخدمة العامة؟ إن طرح مثل هذا السؤال يُلقى الضوء على ضرورة التعمق في مسألة اللامركزية بألياتها وسياساتها، ولا سيما في مجال صنع القرار وإدارة الموارد وبناء القدرات على المستوى البلدي.

وتنظر الدراسة أيضاً في مسوغات الترويج لمشاركة المجتمعات المحلية على أسس اقتصادية واجتماعية وسياسية وإنمائية على السواء. ويتضح، مثلاً، ان التعرف على مفهوم المشاركة نفسه، وترجمته الى سياسات واجراءات عملية، يختلفان تبعاً لاختلاف الجهات الاجتماعية الفاعلة التي تشارك في الحياة العامة متطوعة أو كارهة، لأسباب متنوعة. وهذه الورقة تدرس الطريقة التي تبين بها مشاركة المجتمعات المحلية ضمن مشاريع التنمية الحضرية في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، وذلك بالاستناد الى الدينامية الحضرية المتغيرة التي تشهدها مدن المنطقة. وكما سيتضح هنا، فإن التعقيدات والتناقضات المتزايدة في المحيط الحضري الناشئ تأتي نتيجة للتفاعل القائم بين مختلف الجهات الفاعلة.

وإن أحد الأهداف الرئيسية لهذه الدراسة هو تمهيد الطريق لجمع الأدلة التجريبية، في المنطقة، بشأن آليات المشاركة الشعبية في عملية التنمية الحضرية. ومن هذا المنطلق، تشتمل الدراسة على مراجعة للعوامل الأساسية التي تكمن وراء التحول الذي حصل في مناهج التخطيط وسياساته على مدى العقد المنصرم، وكذلك للأسباب التي تجعل من المشاركة اليوم بنداً مهماً على جدول أعمال الجهات المانحة والحكومات والمنظمات غير الحكومية والمجموعات المحلية. ويُعرض، لهذا الغرض، عدد من الحالات المأخوذة من المؤلفات المتعلقة بمشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية.

وتوفر هذه المراجعة الإطار التحليلي لثلاث حالات أُختيرت للرصد الميداني: العقبة، في الأردن، ونابلس في الضفة الغربية، والاسماعيلية، في مصر. فدراسات الحالة هذه تقدم مادة جديرة بالاهتمام لاجراء معاينة مباشرة للطريقة التي تستطيع بها مختلف الجهات الفاعلة، وبالتحديد الجهات المانحة الدولية، والوكالات الحكومية المركزية والمحلية، والمنظمات غير الحكومية، دولية كانت أم محلية، والمجموعات

الأهلية، أن تسهل أو تعيق نُهْج المشاركة في التخطيط. ويمكن استخدام هذه الحالات كقاعدة لاستخلاص العوامل الداخلية والخارجية في محيط معين لمعرفة ما إذا كان مؤاتياً للمشاركة أو كابحاً لها.

وأخيراً، تستخلص هذه الدراسة بعض النتائج والعيبر التي تُلقى الضوء على تدابير السياسات العامة الكفيلة بتحويل مشاريع التنمية الحضرية القائمة على المشاركة الناجحة الى عملية متكاملة للتنمية الحضرية، بعدما كانت تُطبَّق على أساس مخصص ومنفصل وعلى قاعدة المرّة الواحدة. ويبقى ان هذه التوصيات قد رتبت بحيث تأخذ في الاعتبار الأدوار المتكاملة التي يمكن للمنظمات الدولية والحكومات الوطنية والمحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص أن تؤديها. فتفاعل هذه الأدوار بصورة ايجابية يبقى عاملاً أساسياً لتعزيز ما بات يُشار إليه أكثر فأكثر على أنه التسيير الناجح للشؤون الحضرية.

أولاً- مسوغات مشاركة المجتمعات المحلية

يحدد الفصل الحالي بايجاز الإطار المفاهيمي لمعرفة أساليب ونتائج متهجية المشاركة في مشاريع التنمية الحضرية. وبالإمكان تتبّع تطور هذه المتهجية من البداية، باعتبار المشروع مشروعاً للمساعدة الذاتية يرمي الى الحد من تكاليف البناء، وصولاً الى دوره الحالي كأداة أساسية لتمكين المجتمعات المحلية. ومن المهم في هذا السياق إدراك الأسباب التي تدفع الجهات الفاعلة، على اختلافها، الى المشاركة في هذه العملية، ومتى يتم ذلك. كما ينبغي، من جهة أخرى، للتركيز على أن مشاركة المجتمعات المحلية، بوصفها حقلاً للبحث، تتعدى في نطاقها الحيز المخصص لها في هذه الدراسة المركزة على دورها في مشاريع التنمية الحضرية التي تشرع فيها الأطراف المانحة والحكومات. وبالفعل، هنالك مجموعة واسعة من النشاطات الجماعية التي يقوم بها الأفراد على المستوى المحلي والتي تمثل أيضاً مبادرات مجتمعية. ولئن كانت هذه المبادرات تمثل بُعداً مهماً لمفهوم المشاركة، فهي لا تدخل في نطاق الدراسة الحالية.

ألف- تعريف مشاركة المجتمعات المحلية وأساليب فهمها

ينطوي مفهوم مشاركة المجتمعات المحلية على كثير من الغموض والالتباس. فمن الصعب، مثلاً، ليس فقط تحديد ما الذي يشكل المجتمع المحلي بحد ذاته، وإنما أيضاً ما الذي يُقصد بالمشاركة. وإذا كانت المؤلفات وفيرة حول الموضوع، فإن الاجماع لا يزال معدوماً بشأن تعريف هذه التعابير ورسم حدودها المفاهيمية. والأهم في هذا الإطار ليس الخوض في جدل نظري لمعرفة ما إذا كان يجب تحديد المجتمع المحلي جغرافياً، باعتباره مجتمع مصالح يسمو على مفهوم القرب المادي، أو تحديده كحيز عام متفق عليه بين مجموعات ذات مصالح متضاربة. والمقصود بالمجتمع المحلي في السياق الراهن هو مجموعات من الأشخاص الذين يقيمون في موقع ما، يمكن أن يكون حياً أو ناحية ضمن مستوطنة معينة.

وتضارب المصالح موجود في أصل المجتمعات. إلا أن هذا لا يعني أن تعبئة النشاط الجماعي وبناء توافق الآراء هما من الأمور المستحيلة على المستوى المحلي. على أن من الضروري، لاستيعاب الدينامية التي تسند هذه التعبئة، تحديد المسائل التي تتحول الى نقاط تقارب لدى مجموعات المصلحة العامة في منطقة ما؛ مثلاً: الملاكون، والمستأجرون، واللاجئون، والنازحون، والعوامل الفارقة بين الجنسين، والحالة العرقية، والوضع الاجتماعي-الاقتصادي (موزر (Moser)، ١٩٨٩). وفي كثير من الأحيان، يغفل صانعو القرار والممارسون هذه المؤشرات إذ يعملون بناء على الفرضية القائلة بأن المجتمع المحلي يشكل كياناً متجانساً ومنسجماً. وتمثل القدرة على تمييز هذه التغيرات قبل البدء بعملية التخطيط لأي مشروع إنمائي أمراً حيوياً لضمان الدعم المحلي لمشروع التنمية المقترح.

ومن المهم أن يُفهم أن الفئات المشمولة بمجتمع ما تطور فيما بينها تحالفات وعلاقات تتجاوز موقعها الجغرافي. وقد يكون للمجتمع المحلي من الصلات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ما يتعدى الحدود المادية والإدارية لمشروع ما، وهذا قد يؤثر على نتائج المشروع نفسه. وعلى سبيل المثال، فإن الحديث عن احتمال تنفيذ مشروع إنمائي ما، أو عن تنفيذه الجاري، قد يجتذب الى موقع المشروع عدداً من الأشخاص أكبر مما كان مخططاً له أصلاً. كما ان لمشاركة المجتمعات المحلية أثراً ثانوية في مجال السياسة العامة، وقد تولّد لدى المقيمين في أحياء أخرى مطالب اضافية لتطوير محيطهم. وهذا الأمر يخلق، في كل مرحلة من مراحل العملية، مجموعات جديدة من الظروف يجب أن تتكيف معها كل الجهات الفاعلة (المستفيدين، صانعي السياسات، المنظمات غير الحكومية، المانحين). وهكذا تتحول مشاركة المجتمع المحلي الى عملية تفاوض مستمرة بين مختلف الجهات الفاعلة.

لقد ازداد الاهتمام بمشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في فترات التحضر السريع، وخصوصاً في مطلع الستينات، عندما وجد الذين يهاجرون الى المدن بحثاً عن فرص عمل ان هناك صعوبة متزايدة في الانتظار بسلبية حتى توفر لهم السلطات المسؤولة المساكن وأسباب الراحة الأساسية في المنطلق الحضري الناشئة، فأصبح احتلال المستوطنات هو البديل العملي الأسهل بالنسبة اليهم، وأثار جدالاً ساخناً بين صانعي القرار وخبراء الاسكان. وكان يُنظر الى هذه المستوطنات، من وجهة محافظة، وكأنها أورام سرطانية تنمو وسط محيط حضري حديث. لكن على الرغم من ذلك، وبما ان المقيمين فيها كانوا يسلمون في تنمية الاقتصاد الحضري، فقد أخذ يظهر في المؤلفات، بهذا الصدد، رأي أكثر تحراً وإيجابية (أبو لغد، (Abu-Lughod)، ١٩٨٤) يرى في هذه المستوطنات مبادرات مجتمعية لتلبية حاجات ملحة.

وضمن هذه النظرة، لم يعد وجود هذا النوع من المستوطنات المتكونة بوضع اليد يُعتبر عبئاً على السلطات العامة، في حين بدأت التجارب، في نواح عدة من العالم النامي، تُظهر باستمرار أن المقيمين في هذه المساكن لا تتقصمهم، إذا توفر لهم الحد الأدنى من الشعور بالأمان في المستوطنات، لا الرغبة في تحسين محيطهم المباشر ولا القدرة عليه؛ وبذلك فإن قيمة وحداتهم السكنية، فضلاً عن الأراضي المجاورة، ترتفع هي الأخرى. وقد أظهر عدد من الدراسات الميدانية كيف أن هذه العملية توفر للمهاجرين معبراً الى الاقتصاد الحضري طالما أنهم يقومون، في معرض بنائهم للمساكن، بنشاطات تدرّ المداخيل، وعادة ما يكون ذلك ضمن القطاع غير الرسمي وضمن حدود الموارد المالية والفنية القليلة المتوفرة لديهم (راميريز (Ramirez)، ١٩٩٢). فيمكن أن يُستخلص مما تقدم أن المشكلات قد تجد حلاً لها انطلاقاً من الزاوية التي يُنظر اليها (تيرنر (Turner)، ١٩٨٨، ص ١٣).

ولعلّ المساهمة الرئيسية لتيرنر في معالجته لمنهجية بناء المجتمعات المحلية ومسألة تمكينها تتمثل في الفرضية الكامنة وراءها والقائلة بأن المستفيدين هم مصدر انتاجية محتمل. وهذا بحد ذاته يشكل تحولاً نوعياً لم يعد المخططون وصانعو القرار يستطيعون معه التطرق الى موضوع المجتمعات المحلية وفي جعبتهم حلول جاهزة، وإنما تحولوا الى نوع من الشركاء المتساوين الذين يعملون مع الناس وليس من أجلهم.

ومع ذلك فإن كون مشاركة المجتمعات المحلية أداة مستصوبة وقابلة للاستمرار في مشاريع التنمية الحضرية لا يضمن لها النجاح، لأن مشاركة المجتمع تبقى شديدة الاتسام بالطابع السياسي. فالفكرة التي يكونها مختلف الشركاء عن عملية مشاركة المجتمع المحلي، والمبررات المختلفة التي تحثهم على تبنيها، تختلف كثيراً في كل مشروع، بل وفي المراحل المتتالية للمشروع ذاته. ولهذه الأسباب أخذ على أسلوب تيرنر أنه لا يُراعي البعد السياسي كمفهوم لبناء المجتمع المحلي، مع أنه حظي بالتأييد من الناحية الفنية.

باء- لماذا تشارك الجهات الفاعلة المختلفة

تكاد مشاركة المجتمعات المحلية تُذكر على الدوام في وثائق المشاريع بوصفها مكوناً أساسياً لاستراتيجيات وتخطيط التنمية، بصرف النظر عن التطبيق الفعلي لهذه المشاركة أو عدمه. ومن المهم، لدى معالجة أسباب التفاوت الذي يوجد في كثير من الأحيان بين الأهداف المعلنة للمشاركة وما يتم فعلياً على الأرض، تحديد المسوغات التي تدفع الجهات الفاعلة المختلفة الى الالتزام بالمشاركة. فمن منظور الدولة، تبقى المنفعة السياسية والحاجة الى الحفاظ على النظام القائم، في كثير من الحالات، من العوامل الرئيسية التي تسوّغ مشاركة المجتمع. ومن منظور الجهات المانحة للمساعدات، توفر هذه المشاركة بديلاً صالحاً للحد من التكاليف في وقت أصبحت فيه القيود المفروضة على الموارد مشكلة مزمنة؛ كما تحولت مسألة تقاسم التكاليف من قبل المستفيدين الى شرط هام مرتبط بخططهم الانمائية. أما بالنسبة الى المجموعات الأهلية ومجموعات المواطنين، فلا ينبغي أن يفترض أن المشاركة خيار يلاقي الترحيب في كل الظروف.

ومن هنا، يجري المستفيدون المستهدفون تقييماً لعوامل عدة في مقدمتها القدرة على دفع التكاليف، والتوفير في النفقات، والمكاسب المادية، وإمكانية الحصول على دور في صنع القرار على مستوى أعلى، كشروط مسبقة للالتزام بالمشاركة. كذلك يمكن أن يوافق المستفيدون على المشاركة في بعض مراحل العملية حتى وإن لم يمنحوا تأييدهم الكامل للمشاريع المقترحة. وبهذه الطريقة تمثل مشاركتهم وسيلة لفتح باب التفاوض مع السلطات المعنية، وذلك سعياً لضمان ورقة أقوى للمساومة من أجل الحصول على قدر أكبر من الموارد العامة.

ولكن، من الناحية العملية، يجتذب المستفيدون والمجموعات الأهلية إلى المشاركة، عادة، في المرحلة التنفيذية للأنشطة التشغيلية، وذلك بغرض الترويج لاتباع نهج تشاركي في التنمية. وتصبح مشاركتهم ضرورية لخفض تكلفة المشاريع أو ضمان دعم المجتمعات المحلية للخطة الحكومية، التي ستواجه، بدون ذلك، بشيء من المقاومة. ويضاف إلى هذا الأمر أن مشاركة المجتمع المحلي كثيراً ما تدرج في المشاريع بمساعدة فنية أو تمويل خارجيين لضمان تلبية مطالب الوكالات المانحة. ويُعتقد، على نطاق واسع، أن ادراج مشاركة المجتمعات المحلية ضمن مشروع ما يزيد من استحقاقه للتمويل (موزر، ١٩٨٩).

وفي حين أن المؤلفات تعرض تأويلات وتفسيرات مختلفة لدوافع المشاركة وكيفية إتمامها وزمن حصولها، بحسب استخدامها كوسيلة أو كغاية قائمة بذاتها^(١)، لا تعالج هذه المؤلفات على نحو وافٍ الطريقة التي تخلق بها مشاركة المجتمعات المحلية ظروفاً ميدانية جديدة. فالنقاع القائم بين مختلف الجهات الفاعلة المعنية (المستفيدين، الموظفين والمخططين الحكوميين) طوال مراحل المشروع الإنمائي يطرح مشاكل جديدة تظهر معها، خلال العملية، فرص وحلول جديدة. وهذه العملية تبرز الطابع غير المفيد لمشاركة المجتمعات المحلية، وتوحي بأن مسوغات مشاركة مختلف الجهات الفاعلة، في أي مجتمع محلي ستكون في حالة تقلب متواصل، حسب التغيرات التي تطرأ على وضعها. لذلك لا يمكن النظر إلى المشاركة بوصفها حالة تحصل لمرّة واحدة ثم تستقر. وهذه العملية ذات الطابع غير المفيد توفر إطاراً مفيداً لمراجعة دراسات حالات المشاركة المجتمعية المستعرضة في الفصل التالي.

(١) أوضح (موزر، ١٩٨٩) عدداً من الأطر النظرية التي تميّز بين المشاركة كأداة للتمكين ولتحسين مستوى معيشة المجتمعات المعنية، والمشاركة كهدف قائم بذاته للحد من التكاليف وحفظ الموارد وصيانة المصالح السياسية.

ثانياً- استعراض لحالات مختارة من المشاركة المجتمعية في مشاريع التحسين

ألف- المحيط الحضري المتغير في منطقة الإسكوا

لقد شهد الوضع الحضري لمنطقة الإسكوا، ولا يزال يشهد، تغييراً جذرياً مردّه الى حركة التحضر السريعة وموجات الهجرة القسرية. فعدد المقيمين في المستوطنات المتكونة بوضع اليد لا ينفك ينمو كجزء من عملية التحضر هذه، مما يشكل عبئاً متزايداً على أجهزة الخدمات العامة. ومن ناحية أخرى، فإن الضغوط المشتدة على القطاع العام، وارتفاع تكاليف الخدمات، تجعل من اللازم ترشيد التكاليف والنفقات. وفي موازاة الضغوط التي تقتضي توفير المزيد من الخدمات، تشدّد الضغوط التي تستهدف إشاعة الديمقراطية والعمل التشاركي، وبالأخص ضمن الاتجاه الناشئ المتمثل في مجموعات المواطنين والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية. كما تخضع الحكومات اليوم لوطأة التكيف مع خطط إنمائية جديدة تدفعها اليها التغيرات التي تحصل على المستويات العالمية والوطنية والدولية، ففي حين أن حركة الرساميل والأشخاص والأشخاص والمعلومات والأفكار تزداد سرعة عبر الحدود يوماً بعد آخر.

وتوخياً للتكيف مع التغيرات التي تشهدها المدن، تركز معظم استراتيجيات التنمية الحضرية في بلدان الإسكوا على أهمية اللامركزية والتنمية المؤسسية. وتتصل هذه السياسات بمسائل مثل بناء القدرات، والاستقلالية المالية، وتيسر الموارد، وتحسين الأداء في ظل السلطة اللامركزية. كما يجري اعتماد هذه السياسات استجابة لخطط المانحين التي تتمحور حول عملية انمائية تشكل الموضوع المركزي. ويشهد على هذا التوجه كل من البرنامج الحضري للبنك الدولي، وبرنامج التنمية البشرية المستدامة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واستراتيجية التمكين التي يروجها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، والبنك الدولي، فتؤكد هذه المؤسسات على الأدوار المتكاملة للجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، مع تخصيص دور جليّ للمجتمعات المحلية. وقد كان لذلك تأثير على خطط المنظمات الدولية غير الحكومية، مثل اتحاد إنقاذ الطفولة ومنظمة أوكسفام، اللذين يمثلان جهتين مانحتين مهمتين، وكذلك المنظمات المحلية غير الحكومية والمنظمات الشعبية. لكن هناك سؤالاً وثيق الصلة بالموضوع يطرح نفسه من خلال أدلة تجريبية تظهر في المنطقة، وهو يستفسر عن السبب الذي من أجله لم يحصل التحول عن التركيز على المشاريع الى عملية تنمية تقوم على المشاركة.

ولطالما أخذت حكومات منطقة الإسكوا على عاتقها القسط الأكبر من مسؤولية تخطيط وإدارة عملية التنمية الحضرية، على الأقل عبر القنوات الرسمية، مع أنه يُنتظر عادة من القطاع الخاص والمجموعات الأهلية أن تشارك في تطبيق البرامج والمشاريع المنبثقة من هذه العملية. وبسبب المشاركة الهامشية للمجموعات الأهلية والقطاع الخاص في التنمية الحضرية عبر القنوات الرسمية، بدأت المبادرات الانمائية بالظهور في موازاة نشاطات القطاع العام، وكثيراً ما كانت تشق طريقها بنجاح ضمن القطاع غير الرسمي. وفي المقابل فإن المسؤولية الطاغية للدولية في النشاطات الانمائية فرضت تكاليف مالية باهظة وأعباء بيروقراطية على الموارد العامة، فأدت في كثير من الأحيان الى تأجيل التوترات السياسية.

وتقع على غالبية بلدان منطقة الإسكوا اليوم ضغوط شديدة تستدعي منها اعتماد بعض التدابير الإصلاحية لتسهيل عملية التنمية الحضرية. وتشتمل هذه الاجراءات على تبسيط الجهاز البيروقراطي ضمن القطاع العام؛ وإصلاح اجراءات أداء الخدمات الحضرية ومستويات تمويلها ومعاييرها؛ واضفاء الطابع المؤسسي على مشاركة المنظمات الخاصة المدنية في الحياة العامة، وكذلك توسيع هذه المشاركة.

ورغم ذلك لا تزال المشاركة في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا عند مرحلتها التجريبية، ويُعمل بها فقط على أساس مخصص في مشاريع وبرامج مختارة تُستخدم لاحقاً كأمنلة على التجربة الانمائية.

وقد جُمع عدد من الدراسات الافرادية التي تشهد على دينامية مشاركة المجتمعات المحلية في سياقات مختلفة لمشاريع تنمية حضرية يضطلع بها في الأردن ومصر واليمن (المرفق). وتدعم هذه الدراسات الحجة القائلة بأن المشاركة في التنمية الحضرية تُسهم في استمرارية المشروع المضطلع به وفعالية تكلفته ومنفعته السياسية. لكنها تظهر أن مختلف الأطراف المعنيين بكل حالة هم على استعداد للالتزام بتقاسم التكاليف وبالمبادرات العملية عندما يُدركون بوضوح المكاسب التي يجنونها من مساهمتهم في العملية التشاركية.

فعلى سبيل المثال، في حالي مشروع حلوان السكني العام في مصر (المرفق، الإطار ١)، ومشروع تطوير شرق الوحدات في الأردن (المرفق، الإطار ٢)، وفر ضمان الملكية السكنية للمقيمين حافزاً مستداماً على القيام بأنشطة البناء والصيانة لحسابهم. وكان تشاطر تكاليف البناء يمثل بالنسبة اليهم استثماراً مربحاً يتيحه ضمان القطاع العام لقانونية التملك. وهذا يمثل واحداً من الاجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة لايجاد بيئة تمكينية يمكن فيها أن تتجح المبادرات الخاصة.

وكثيراً ما تتحول المشاركة في مشروع إنمائي جماعي الى خيار بديهي في الأحوال المتأزمة. فهي تمثل حلاً ممكناً إذا كان المجتمع المحلي يواجه ظروفاً معيشية عصيبة، أو إذا كان هناك قصور في الخدمات العامة، التي تشكل هي أيضاً، خلال الحروب والكوارث الطبيعية، وسيلة للبقاء.

ويؤوي حي المقطم، في ضاحية القاهرة، جماعة الزبالين (المرفق، الإطار ٣)، وفيه يقيم نصف عدد زبالي المدينة. وعندما اقترحت الحكومة خطة لإدراج تقنيات أحدث وأفضل تكلفة للتخلص من الحجم المتزايد لنفايات المدينة، أصبحت هذه الجماعة مهددة بخسارة مصدر دخلها. وكان الزبالون تحت خطر فقد وظائفهم إذا لم يتكيفوا مع الظروف المتغيرة في محيطهم المعيشي وفي تنظيم عملهم. وفي محاولتهم لايجاد حل يشمل التشاور المستمر بين الأطراف المعنيين -- الحكومة، والمنظمات غير الحكومية، وشركات القطاع الخاص، وممثلي المجتمع المحلي --، تمكنوا من الحصول على التدريب في مجال التقنيات الجديدة لمعالجة النفايات، وتحسين ظروف المعيشة في حيهم، وكذلك تنويع قاعدة دخلهم ونيل القروض، وهي أمور لم يكن في مستطاعهم في الظروف العادية، تأمينها في الأسواق المالية الرسمية دون كفالات.

وكان حافز جماعة الزبالين على التحرك يتمثل في أفاق الحصول على وظائف والاضطلاع بنشاطات مدرّة للدخل. وقد بدت هذه الفرص ممكنة عن طريق التدريب والشروط المالية المعروضة عليهم. وكانت المشاركة في المشروع، من زاوية المجتمع المحلي، هي وسيلة الحفاظ على مصدر رزقهم، وبديلاً مستداماً للهجرة (برنامج الأمم المتحدة الانمائي ١٩٩٥). ويكرر الآن تنفيذ هذا المشروع في مناطق أخرى من القاهرة والاسماعيلية، وقد اقترح السير به في مناطق مختارة في شرقي عمان.

وفي اليمن (المرفق، الإطار ٤)، لم تكن المساعدة الذاتية وتعبئة موارد المجتمعات المحلية، إثر الزلزال الذي ضرب منطقة ذمار في عام ١٩٨٠، مسألة خيار، وإنما ضرورة فرضتها الظروف. فالاعتماد الكامل على الموارد العامة والتمويل الدولي لم يكن بالأمر الممكن. ومن هنا، أدركت الحكومة والجماعات التي تعرضت للهزة أنه ينبغي استمداد موارد محلية (تقاسم التكاليف والعمل والدراية التقليدية) لإتمام إعادة بناء مستوطنات بأكملها. والذي كان فريداً في هذه العملية هو مشاركة المجتمع في ابتكار حلول متدنية التكاليف لتقنيات البناء. كما ان التدريب في هذه الحالة لم يجر فقط بغرض الحد من تكاليف المشروع الجاري اعدادها، وإنما بوصفه استراتيجية طويلة الأجل لتمكين المجتمعات المحلية.

وتبيّن أن تدريب الموظفين المحليين كان مفيداً جداً عندما تعرضت مقاطعة إب لهزة أرضية في علم ١٩٩١. فقد استطاع المجلس الأعلى لإعادة إعمار المناطق المتضررة من الزلازل في اليمن، الذي تأسس في عام ١٩٨٢، أن يحشد بفعالية فريقه من المدربين المحليين. واعتمدت الحكومة، في استخدامها لموارد المجتمع المحلي، النهج الذي استحدث في أعقاب زلزال عام ١٩٨٠ لإعادة البناء والتدريب ومواجهة الأزمات.

ومن المهم، كما أشير آنفاً، التساؤل عن مدى تأثير هذا النوع من المشاريع في رفع مستوى المعيشة على الأمد الطويل، وكذلك عن مساهمتها في التأسيس لثقافة الشراكة في حقل التنمية. وبصرف النظر عن التحسينات الملحوظة في البيئة المادية وعن الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تنفذ فيها هذه المشاريع، فإن توسيع نطاق التجارب، أو تعميمها على مجتمعات أخرى، كان أمراً محدوداً حتى الآن. ويمكن تبيين العوائق على مستوى المشروع ذاته وعلى مستوى بيئة التخطيط.

لقد كانت هذه المشاريع مخططة جيداً بحيث تبرز حاجات المجتمعات، باستثناء حالة حلوان في مصر، حيث نشأ المشروع من مبادرة جماعية للمقيمين هناك، إلا أنها ظلت تصمّم على مستوى السلطة المركزية، بالاستشارة مع الجهات المانحة. فالمستفيدون يخضعون عادةً لعملية "مسح" غرضها تحديد احتياجاتهم، ثم يجري "إبلاغهم" بفكرة المشروع بغية تضمينه بعض مقترحاتهم. وتختلف التجربة اليمنية عن ذلك بعض الشيء لأن السكان ساهموا في تطوير نموذج البناء المقاوم للهزات.

يمكننا أن نستخلص من هذه الحالات أن على المستفيدين أن يدركوا المكاسب الملموسة والشبكة التي سيجنونها من مساهمتهم إذا كان الهدف هو تعبئة الدعم على المستوى المحلي.

وهذه الحالات تطابق الإطار التحليلي الذي اقترحه موزر (انظر الفصل الأول) لفهم ديناميات مشاركة المجتمع. وعلى قدر التفكير في إدراج هذه المشاركة ضمن عملية التخطيط، يزداد الدعم الذي يتلقاه المشروع على المستوى المحلي. فتوقيت المشاركة يشكل، على الدوام، عنصراً مفيداً في نتيجة المشروع. وعلى غرار ذلك، تشكل طريقة التنفيذ وهوية المشاركين عاملين حاسمين في حشد الدعم الشعبي.

غير أن عدداً من الأسئلة يبقى من دون إجابة في المؤلفات، وهو يتعلق بانعكاسات النهج التشاركي في ما يتعدى مستوى المشروع، وبما إذا كان ممكناً إعادة تطبيق تجربة ناجحة في مناطق أخرى أو تكرارها في فترات زمنية مختلفة، وهل أن توسيع نطاق تجربة مشروع ناجحة يمكن أن يأتي بمكاسب كمية ونوعية إضافية، وما الذي يلزم، على المستوى المؤسسي، للانتقال من المشروع الى التركيز الاشتغالي. وقد وفوت هذه الأسئلة القاعدة التحليلية للملاحظات الميدانية لمشاريع التحسين في الحالات التالية.

وفيما يلي الأسباب التي تجعل سياقات حالات التنمية الحضرية الثلاث (الاسماعيلية والعقبة ونابلس)، المبرزة فيما يلي، توفر قاعدة مناسبة للمقارنة:

١- يجري تطبيق الحالات الثلاث، جميعها، ضمن مستوطنات ثانوية تواجه مشاكل تتشابه على مستوى التوسيع الحضري وتؤدي دور مراكز إقليمية في بيئاتها.

٢- تمثل هذه الحالات تجارب معقدة من حيث نطاق المشاريع الانمائية المادية الجاري تنفيذها؛ وفيها جميعاً، تمثل مشاركة المجتمع المحلي عنصراً أساسياً ومبيّناً بصراحة ضمن نشاطات التنمية الحضرية.

٣- تتصف كل الحالات بالتفاعل القائم بين عددٍ من الجهات الفاعلة، ومنها الحكومات المركزية والمحلية، والمستشارين الدوليين والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية، وسائر المجموعات الأهلية. وهذا يظهر التنوع في نظرة الجهات الفاعلة، على اختلافها، الى ما يشكل مشاركة المجتمع والى الكيفية التي يمكن بها للظروف المتغيرة ميدانياً أن تحدد أسباب تدخل هذه الجهات.

٤- تستمر نشاطات التنمية الحضرية في الحالات الثلاث، وهذا أمر مهم بالنسبة إلى اعتبارات السياسة العامة في سياق الدراسة الحالية. فهو يفتح الباب أمام تقديم توصيات بشأن هذه السياسة، تستند الى مراجع محددة. كذلك فإن هذه الأمثلة توفر فرصة لتعزيز التنمية المؤسسية وبناء القدرات على المستوى المحلي. وترد في الفصل الثالث بعض المقترحات المتصلة بإجراء أبحاث عملية في المدن الثلاث، على شكل إجراءات متابعة.

باء- مشاريع التنمية الحضرية في الاسماعيلية

١- خلفية المشروع وبيئته

تشكل الاسماعيلية حالة جديرة بالاهتمام لتقصي الطريقة التي صممت ونفذت بها مشاركة المجتمع المحلي، مع تدخل الأمم المتحدة والوكالات الحكومية ومجموعات المواطنين في مراحل مختلفة من عملية التخطيط. وعلى الرغم من أن مصر لديها عدد من مشاريع التحسين الحضري الجديرة بالاهتمام، مثل مشروع حلوان وأسوان، فإن تجربة الاسماعيلية تمثل قصة ناجحة عندما تُقاس بمعايير السكان والحكومة ومستشاري المشاريع والأمم المتحدة، وذلك رغم وجود اختلافات كبيرة.

تقع الاسماعيلية على محور مركزي بين مدينتي بور سعيد والسويس، وهي عاصمة المحافظة، وتبلغ مساحتها الاجمالية ٦٤٤١ كلم^٢، ويُقدَّر عدد سكانها بـ ٧٤٠.٠٠٠ (عبدالعزيز، ١٩٩٦، ص ١٤). وللاسماعيلية أيضاً أهمية تاريخية وسياسية، وقد عانى سكانها من أهوال حربيين (١٩٦٧ و ١٩٧٣) ومن التهجير. وإن عودة سكانها الأصليين، فضلاً عن تدفق المهاجرين من محافظات أخرى، يفسر ارتفاع نسبة النمو السكاني، التي ازدادت بمعدل ٥٠ في المائة بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٦، وبما يناهز ٣٧ في المائة على مدى الأعوام العشرة الأخيرة (المرجع نفسه). ونظراً الى هذه الظروف، كانت الاسماعيلية في حاجة ماسة إلى إعادة بناء المنازل المدمرة وتحسين الأحياء المتهمة. ومن هنا كان ترحيب السلطات بقرار اختبار نهج جديدة للتخطيط الحضري على قاعدة مشاركة المستفيدين، وذلك في إطار إعادة البناء بعد الحرب. كما شكلت الاسماعيلية جزءاً من خطة التنمية الحضرية لمدن القناة الثلاث، وذلك بهدف توفير نمط للنمو الحضري متوازن من الناحية المكانية.

ويعيش في مدينة الاسماعيلية أكثر من ٦٣ في المائة من سكان المحافظة. وبسبب التوافد المستمر للناس إليها، أصبحت المساحة السكنية تغطي ٤٨٠٧ في المائة من المساحة الاجمالية للمدينة (الجدول ١). وقياساً بسائر المناطق المصرية، تتمتع الاسماعيلية ببعض المزايا بوصفها منطقة حضرية ذات موقع استراتيجي ومتوسطة الحجم. وهي إذ تُعدُّ ٣٤٤ نسمة في الكيلومتر المربع، تتميز بمستوى منخفض نسبياً من الكثافة السكانية ويسجل مقبول في مراقبة نوعية البيئة. كما انها توفر فرصاً للعمل والتعليم العالي والخدمات الإقليمية للمحافظة، وموقعاً على مقربة من قناة السويس. وبالإضافة الى ذلك، أفضى توافر المياه ووجود الموارد الزراعية الجيدة والمراكز الترفيهية السياحية والمرافق التجارية إلى تشجيع عدد من الشركات التجارية والبعثات الأجنبية والصناعات الخفيفة على اختيار مقار لها في المنطقة.

ومع ذلك فإن الاسماعيلية، بمستوطناتها غير النظامية التي تغطي مساحة تزيد عن ألفي فدان ضمن المدينة، تواجه كثيراً من المشاكل المرتبطة بالتنمية الحضرية (الخريطة ١). فحركة التحضر فيها لم تتوسع إلا في اتجاه الشمال والغرب، على حساب الأراضي الزراعية، وذلك بفعل الحدود الطبيعية للمدينة، التي تحيط بها قناة السويس شرقاً وبحيرة التمساح جنوباً. ثم إن في الاسماعيلية مساحات واسعة من الأراضي المستخدمة لإقامة مستوطنات غير نظامية وأحياء ذات نوعية أدنى من المعايير المطلوبة. لذا فقد كانت السلطات المحلية تخضع لضغوطات متواصلة تستدعي منها توفير الأراضي والخدمات الملائمة للتنمية الحضرية، وكذلك تحسين المستوطنات مع احتواء انتشار ظاهرة التقسيم غير المشروع للأراضي وبيعها من قبل المزارعين لأغراض التنمية الحضرية.

الجدول ١ - تَوَزُّع الأراضي في مدينة الاسماعيلية

النسبة المئوية	المساحة (كلم ^٢)	استخدام الأراضي
٤٨٫٧	٢٥٨	القطاع السكني
٢	١٨	مركز المدينة
١٫٨	٠٫٥٥	مراكز الخدمات المحلية
٣٫٤	١٫٨	القطاع الصناعي
١١٫٧	٦٫٢٥	الجامعات والتعليم العالي
٣٫١	١٫٦٥	المقابر
٣٫٣	١٫٧٥	التخلص من النفايات
٨٫٥	٤٫٥٠	الطرق المحلية والسكك الحديدية
٣٫٨	٢	الترفيه والمساحات المفتوحة
١٤٫٣	٧٫٦	غير ذلك
١٠٠	٥٣	المجموع

المصدر: أ. عبدالعزيز، تطوير المناطق المتخلفة وأثرها على التنمية العمرانية للمدينة، مدينة الاسماعيلية. رسالة ماجستير غير منشورة، القاهرة، جامعة الأزهر، ١٩٩٦، ص ١٤٤.

٢- مكونات المشروع وتحليله

كانت الاسماعيلية ولا تزال هدفاً لعددٍ من النشاطات التخطيطية التي امتدت على أكثر من عشرين عاماً: من عام ١٩٧٤ الى عام ١٩٩٦. وقد اشتملت هذه النشاطات، في مراحل مختلفة، على خطة الاسماعيلية الرئيسية (١٩٧٤-١٩٨٢)، وتطوير ست مستوطنات غير قانونية (الجدول ٢)، ومشروع الاسماعيلية المستديم (انظر الفقرة ٢ ج)، أدناه). وكان كل من هذه النشاطات التخطيطية يعالج مجموعة مختلفة من الاحتياجات وينطوي على تنوعات في النطاق ونهوج التخطيط. أما القاسم المشترك بينها فهو الالتزام بمشاركة المجتمع في كل مراحل المشروع، بوصف ذلك هدفاً واضحاً للسياسة العامة. وفيما يلي استعراض للعناصر الرئيسية لهذه المشاريع:

(أ) ارتبطت خطة الاسماعيلية الرئيسية (١٩٧٤-١٩٨٢) مباشرة بالحاجة الى تعزيز منطقة قنلة السويس إثر حرب عام ١٩٧٣، وقد صمّمت لاسكان ١٣ مليون نسمة يعيش ٦٠٠ ٠٠٠ منهم في مدينة الاسماعيلية (دايفسون، ١٩٨٢، ص ١٣٣). وبفضل التصميم على جعل هذا المشروع مثلاً لسياسات وتقنيات التخطيط الملائمة، توفر له الدعم السياسي والمؤسسي. وتكفلت إدارة التنمية فيما وراء البحار

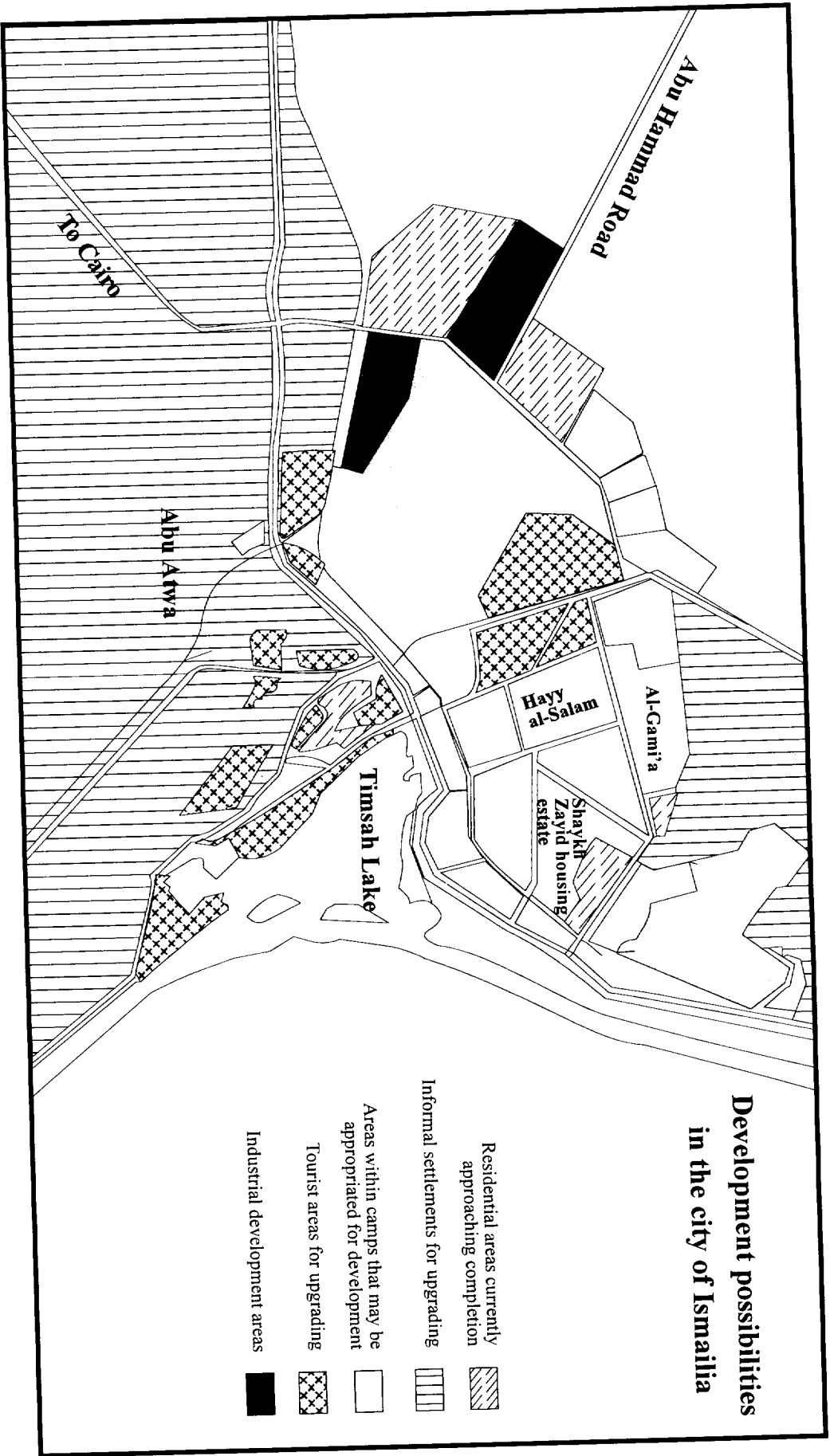
وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي بتوفير الدعم التقني متمثلاً في تقديم مستشارين أجنبى وتأمين التمويل لإعداد الخطة.

لقد كانت الخطة شاملة، والى حد ما طموحة، إذ انها امتدت على عشرين عاماً. ولا شك في أن المحافظة على الالتزام السياسي والاستمرارية المؤسسية طوال هذه الفترة الزمنية كانت أمراً اشكالياً. إلا أن جانباً مهماً من المشروع كان يتمحور حول العنصر المؤسسي، الذي شكل بدوره الموضوع الموجّه لجميع المشاريع التالية. وكان هذا الجانب يتمثل في إنشاء مجلس للتخطيط على مستوى المحافظة لمعالجة المسائل الفنية والمالية ومسائل السياسة العامة، وإعارة وتدريب موظفي المحافظة والبلدية.

(ب) بدأ العمل بنشاطات التطوير عن طريق المشروع الايضاحي، بين عامي ١٩٧٨ و ١٩٨٣، ومن ثم عبر التطوير التدريجي للمستوطنات حتى عام ١٩٩٠. وكانت المشاريع تغطي تهيئة الأراضي وتأمين الخدمات المتصلة بها وبيعها إلى المستفيدين، وتوفير البنى التحتية وبناء المساكن تعويضاً عن الأراضي المستملكة، وبناء المساجد والطرق والمدارس والمراكز الصحية ومراكز الشباب (الجدول ٢). وقد حدد المشروع أصلاً، ست مناطق للتطوير تقع في مساحة إجمالية تناهز ١٩١٤ فداناً. غير أن أعمال التحسين سرعان ما تحولت الى نشاط متواصل بفعل الاحتلال المستمر للمساكن في المدينة وللأراضي الزراعية المجاورة. وبموجب المشروع، اضطلع بنشاطات التطوير على مراحل، بدءاً بحى الحكر المجاور (حى السلام) الذي كان يقع خارج حدود المدينة آنذاك. وقد شمل المشروع مساحة ٥٢٤ فداناً كان يعيش فيها ٣٧ ٠٠٠ نسمة ولم يكن فيها إلا قلة قليلة من الخدمات العامة.

ويتمثل جديد هذا المشروع ومظهر قوته في عنصره المؤسسي. فالتخطيط جرى على أساس لامركزي، وقد تسنى ذلك، على المستوى المحلي، عن طريق انشاء مجلس للتخطيط خاص بالمقاطعة لإدارة العقود العقارية وتنسيق النشاطات التخطيطية لوكالات الحى شبه المستقلة. وكانت هذه الوكالات تتمركز في موقع المشروع وتتألف من السكان العاملين عن كثب مع موظفي البلدية ومستشاريها. وأصبح هؤلاء فيما بعد القناة المؤسسية للتباحث مع المجتمع بشأن جميع مسائل التخطيط والمسائل المالية والتشريعية المتعلقة بتطوير أراضيهم/مساكنهم والخدمات العامة في احيائهم. والأهم من ذلك أن التمويل المخصص للخدمات المتصلة بالأراضي والنشاطات البلدية كان يتولد من الموارد المحلية، فيؤمن استمرارية المشروع والقدرة على تكرار العملية في مستوطنات أخرى. وفي النتيجة، لم تكن التحسينات المادية ملموسة فقط على مستوى الوحدات السكنية والأحياء المجاورة والحيزات العامة، بل ان المشروع سجل أيضاً نسبة منخفضة من التقصير في الدفع، وتحسناً في التوعية العامة، حسبما يشير اليه ازدياد الترشيح في استخدام المياه والشعور بالالتزام حيال المشروع (دايفدسون، ١٩٩١، ص ١٢٣).

(ج) يُموّل مشروع الاسماعيلية المستديم عن طريق الموئل وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي. وقد بديء به في مطلع التسعينات بوصفه جزءاً من برنامج المدن الشامل والمستديم، وبدعم خارجي يقارب ٩٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي. وكان من المقرر أن تبدأ في عام ١٩٧٧ المرحلة الثالثة من المشروع، التي تتمحور حول مفهوم الاستدامة وتحتوي على مكونات زراعية وسياحية هامة، بما في ذلك تنظيف البحيرات ومعالجة مسألة الصرف الصحي وتوسيع المساحات الخضراء. وقد انشئت مساحات خضراء على طول الطريق الداخلية الممتدة على ٧ كلم، وأضيفت أربعة فدادين خضراء. ولا تزال أعمال التطوير مستمرة ضمن مشروع الاسماعيلية المستديم، والأعمال تتواصل في الطرف الراهن في الكيلو ٢ وحي المحطة، وكذلك ضمن مشاريع مختارة للتحسين (تحويل حيزات مفتوحة الى مساحات خضراء)، وفي معالجة النفايات في المواقع المطوّرة.



المصدر: خريطة قديمة محافظة الاسمايلية.

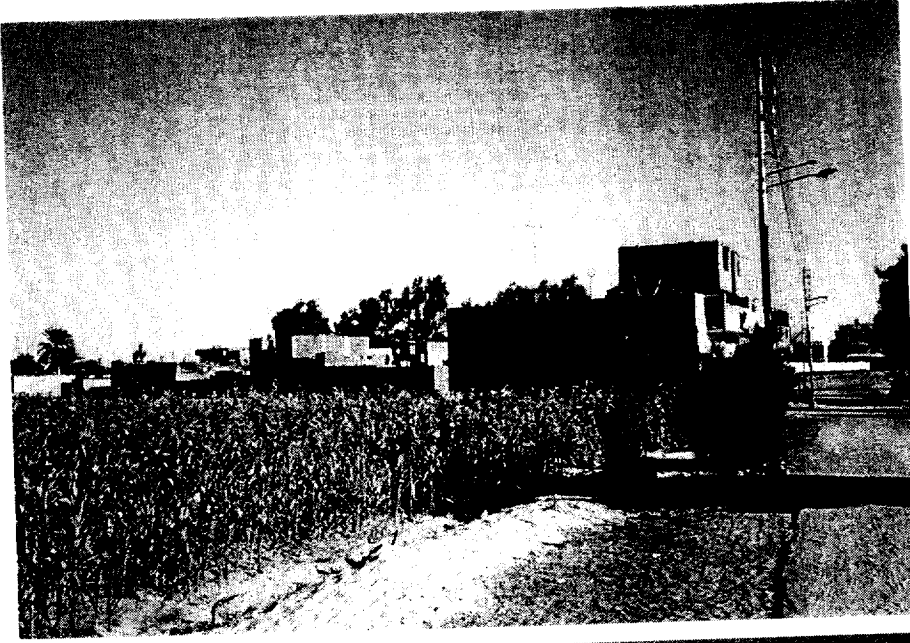
الجدول ٢ - تطوير المستوطنات غير النظامية في الاسماعيلية

خدمات عامة	الخدمات التي أُضيفت للمنطقة				وحدات سكنية	تكاليف المرافق (بملايين الجنيهات المصرية)	عدد الوحدات السكنية		عدد السكان (بالآلاف)		المساحة بالقدان	المنطقة
	مراكز شباب	وحدات صحية	مساجد	مدارس			بعد التطوير	قبل التطوير	بعد التطوير	قبل التطوير		
٩	٢	٢	٨	٥	٥٦٠	١١٥	٢٣٤٠٠	٤٨٠٠	١١٧	٣٧	٥٢٤	حي السلام
٨	٢	٣	١٣	٦	٨٠٧	٧٧٧	١٥٠٠٠	٥٠٠٠	٧٥	٥٠	٥٩٧	الشهداء
٦	٤	٢	٧	٧	٤٠٠	٣٥	١٠.٥٠٠	٣٥٠٠	٥٢	٢٠	٧٥٦	أبو عطوة
١	-	-	٢	٢	١٠٠	١٣٥	١٠٠٠	٢١٧	٥	٢٥	١٦	الصفاء
١	١	-	٢	١	٨٠	١٣٥	٩٠٠	١٢٣	٤٥	٢	١٥	المرونة
-	١	-	١	١	٧٠	٠,٤	٤٠٠	٦٣	٢	٢٥٠	٥	زمنم
٢٥	١٠	٧	٣٣	٢٢	٢٠١٧	٢٦	٥١٢٠٠	١٣٧١٦	٢٥٥	١١٢	١٩١٤	الاجمالي

المصدر: أسامة عبدالعزيز، تطوير المناطق المتخلفة وأثره على التنمية العمرانية للمدينة، مدينة الاسماعيلية، رسالة ماجستير، القاهرة، جامعة الأزهر، ١٩٩٦، ص ١٨١.

(١) منازل وفرتها الحكومة تعويضاً عن الوحدات السكنية الأصلية المصادرة.

صور لمشاريع التطوير في الحكر (حي السلام) وأبو عطوبة وزمزم



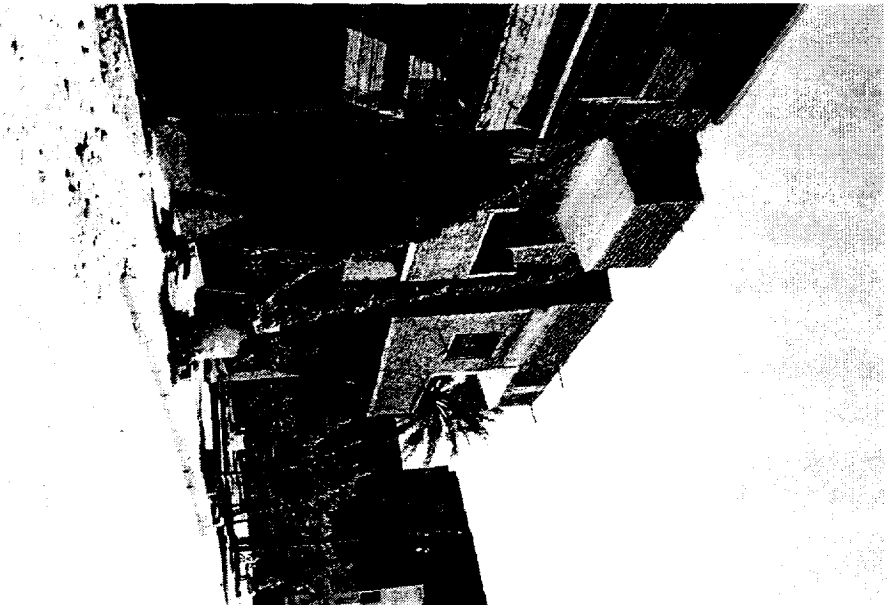
امتداد المستوطنات غير الرسمية
على الأرض الزراعية



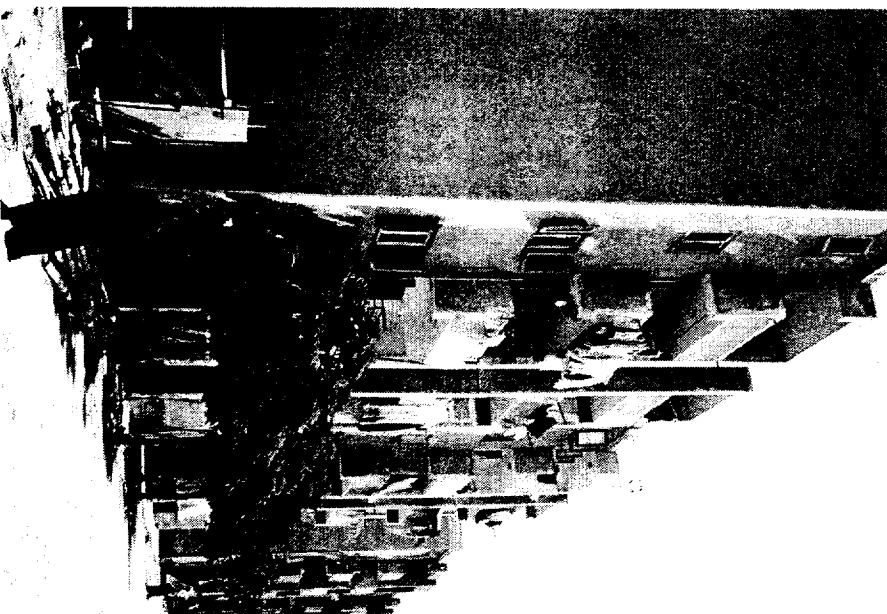
الخبرات المفتوحة المخططة



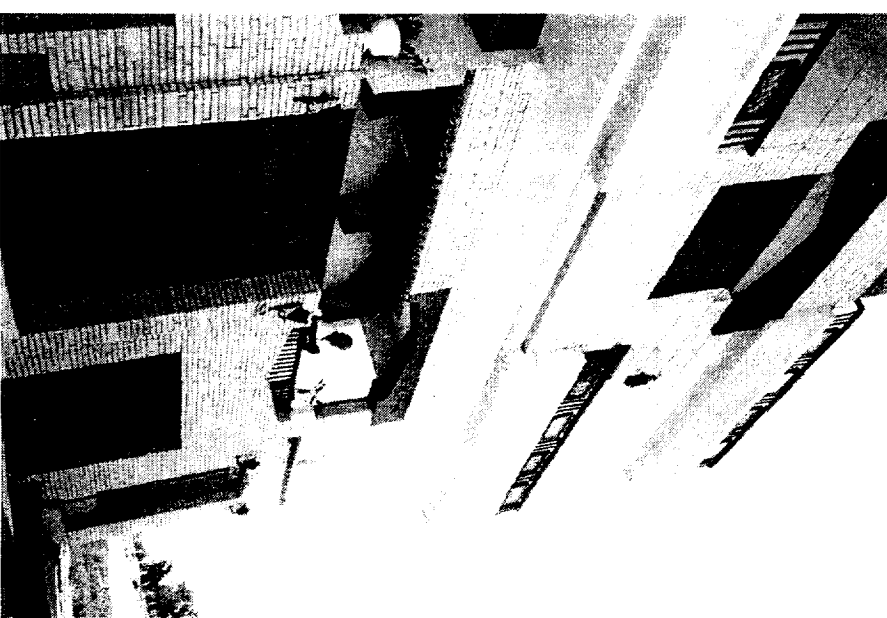
الموقع المقترح تطويره



مبادرة أهلية: تحسين البيئة المعيشية



مشروع مساكن عامة



أحد المواقع بعد تحسينه

وتوخياً لتدعيم عملية المشاركة في التخطيط الحضري والبيئي، يسعى مشروع الاسماعيلية المستديم الى الاستفادة من التجارب السابقة في عمليات التطوير وتنشيط لجان الأحياء من خلال نُهج الأفرقة العاملة. وتتألف هذه الأفرقة من المساهمين، والمستفيدين في المجموعات ذات المصالح، وموظفي البلدية (برنامج الأمم المتحدة الانمائي، ١٩٩٥، ص ٨). وقد تم تعيين الموظفين الرئيسيين المعنيين بالمرحلة الأولى لمشروع الاسماعيلية المستديم لضمان الاستمرارية المؤسسية. ولكن، كما اتضح خلال مرحلة التنفيذ، تعذر أن يكون مشروع الاسماعيلية المستديم مجرد نسخة مطابقة لمشروع التطوير لأن الاثنين يختلفان في الأهداف وفي نطاق العمليات وتخصيص الموارد المالية والفنية. هذا فضلاً عن أن بيئة السياسة العامة التي جرى فيها تنفيذ مشروع التطوير ومشروع الاسماعيلية المستديم لم تكن هي نفسها في الحالتين.

وعلى الرغم من النجاحات التي أحرزت في المراحل الأولى، لم يكن تكرار تجربة التطوير عبر مشروع الاسماعيلية المستديم عملية سهلة، وبالتالي لم يكن يجدر بصانعي القرار أن يفترضوا أن النجاح مضمون في حشد الدعم المحلي.

٣- تعليقات وملاحظات^(*)

أي دور لعبته المشاركة الأهلية في مختلف النشاطات؟ إن نطاق المشاركة، كما تبين من خلال المقابلات والمفاوضات مع مختلف الأطراف المعنية، شهد تغيرات كبيرة تبعاً لما يلي: (أ) بيئة السياسة العامة؛ (ب) نطاق المشروع وكيفية تمويله وتنفيذه؛ (ج) درجة التوافق والانسجام بين مختلف الجهات الفاعلة في تعريف المشاركة وترجمة تعاريفها الى اجراءات عملية؛ (د) العلاقات الشخصية بين موظفي المشروع، والموظفين الحكوميين، وموظفي الأمم المتحدة، والمستشارين الخارجيين، ومجموعات المواطنين.

ويميل جميع الذين أجابوا عن الأسئلة الواردة في الدراسة الافرادية الخاصة بالاسماعيلية الى تقييم نشاطات التخطيط الحضري المنجزة بين عامي ١٩٧٨ و ١٩٩٥ بوصفها تنتمي الى فترتين مختلفتين: الأولى من ١٩٧٨ الى ١٩٨٥، والثانية من ١٩٨٥ الى ١٩٩٥. ويُنظر الى الفترة الأولى، التي تضم الخطة الرئيسية ومشاريع التطوير وتحتوي على عنصر لبناء القدرات، على أنها فترة تجربة مثمرة في مجال المشاركة الأهلية. والمشاورات التي جرت طوال مراحل تخطيط المشروع واللجان التي أنشئت لمتابعة مشاريع التطوير، اكتسبت، الى حد بعيد، طابعاً مؤسسياً في عملية الادارة الحضرية على مستوى المحافظة والبلدية. أما في فترة التخطيط الثانية (١٩٨٥-١٩٩٥)، فعلى الرغم من تنفيذ معظم النشاطات المخططة، كان هناك، اجمالاً، شعور بأن المشاركة الأهلية التي حُققت كانت ضئيلة. وقد شجع القطاع الخاص على الاستثمار، إلا أن المستثمرين لم يكونوا بالضرورة آتين من الاسماعيلية أو مقيمين فيها.

لقد كان نجاح الخطة الرئيسية الأولية ومشاريع التطوير سبباً ذا حدٍين. فتوسيع نطاق النشاطات والتمويل لمرحلة التخطيط التالية كان فرضية عمل منطقية بالنسبة الى كل الأطراف المعنية، خصوصاً وأن مصادر التمويل كانت متوفرة. لكن ذلك تسبّب، على نحو غير متوقع، في تقليل المرونة التشغيلية وفي تعقيد الاجراءات المحاسبية والبيروقراطية. وأكثر من ذلك، فإن حجم التمويل، وبالتالي الانعكاسات الحاصلة في إدارة الموارد، كانت تتجاوز القدرة الفنية والمؤسسية للمحافظة والبلديات. وفي النتيجة، بقيت إدارة المشروع

(*) تستند الى المقابلات التي أجريت مع موظفي المشروع، والرسميين العاملين في البلدية والمحافظة، والسكان المحليين. ومن هذه المقابلات اثنتان أجريتا مع المنسق الوطني لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الانمائي/الموئل (الذي أسس أيضاً في الاسماعيلية، في عام ١٩٩٣ منظمة غير حكومية تُعنى بمسائل البيئة والتنمية الحضرية: جمعية التنمية والبيئة؛ ومع المخطط الحضري لمشروع الاسماعيلية؛ والسيد دايفيد سيمز، الخبير الاستشاري القديم المختص بالاشراف في مشروع الاسماعيلية المستديم؛ واثنتين من سكان حي السلام.

خارج البنى المؤسسية الرسمية، مع ما لذلك من تبعه تتمثل في أن جميع الموارد والمساعدات انتهت عند استكمال المشروع.

وكانت للمشاركة نتيجة ثانوية أخرى غير متوقعة هي نشوء الحاجة الى الحد من ظهور مستوطنات غير نظامية جديدة، وكذلك من انغماس المواطنين في المضاربة العقارية المربحة. فمعرفة أرباح المشاركة، أي القيمة السوقية المضافة للوحدات السكنية، الناجمة عن تطوير وتوسيع خدمات البنى الأساسية، شجعت العديد من هؤلاء السكان على تأجير أراضيهم ووحداتهم السكنية المستفيدة من الخدمات للمهاجرين الوافدين، وعلى احتلال أراض جديدة غير متلقية للخدمات أملاً في أن تبدأ أعمال التطوير بعد ذلك. وبالطبع، لا تتعلق المشكلة المطروحة هنا بالمشاركة وإنما بإدارة التغيير الحضري في أبعاده الاقتصادية والبيئية والبنوية، وهي تعطي مثلاً واضحاً على العملية غير المحدودة التي تتولد من المشاركة الأهلية.

وفي حين أن التعبئة على المستوى المحلي، والتمثيل الواسع النطاق، وتفاني والتزام موظفي المشروع، هي شروط ضرورية لنجاح مشاركة المجتمعات المحلية، تظل استمرارية العملية رهناً ببيئة السياسة العامة. فقد نجم، مثلاً، عن إعادة هيكلة القطاع العام، التي بدأت في الفترة ١٩٨٩-١٩٩٠، نمط أقوى مركزية لصنع القرار. كما أن مجالس التخطيط التسعة التي أنشئت على مستوى المحافظة في مطلع الثمانينات، لتجسد تمثيل المواطنين، أدمجت ضمن مجلس واحد خاضع لمراقبة المحافظ التامة. وقد أثر ذلك في الجو العام، بل زرع ثقة السكان في عملية المشاركة التي جرى التأسيس لها في المراحل الأولى، فأوهن فاعلية الأفرقة العاملة التي أنشئت ضمن مشروع الاسماعيلية المستديم في بداية التسعينات.

وأخيراً، كان بين الخصائص الفريدة في الاسماعيلية وجود عوامل خارجية مهّدت للنجاح. ولذلك فبالرغم من أهمية نقل مكونات المشاريع ذات الفاعلية القوية في تحقيق النجاح، ومنها، مثلاً، مشاريع إعادة التأهيل بمبادرة من المجتمعات المحلية، وصناديق التمويل المتجددة، لا ينبغي اعتبار نجاح التكرار مضموناً. وهنالك عوامل محورية تسهم في نجاح تجربة المشاركة، لكنها تبقى خارج نطاق المشروع. فبيئة السياسة العامة، والظروف الاجتماعية السياسية التي تسود في البلد في الطرف المحدد، ومستوى المعيشة الجيد في مدينة محددة، الذي من شأنه أن يستقطب ويستبقى قوى عاملة مؤهلة أو أقدر على المزامحة، وكذلك المحفزات وقوة الاحساس بالهوية، الموجودة لدى موظفي مشروع الاسماعيلية والعاملين الميدانيين فيه، تمثل كلها عوامل تشهد على أهمية العوامل الخارجية التي يمكن أن تُنجح المشروع أو تفشله. وينبغي اجراء تحديد واضح وتقييم للدور الذي تلعبه هذه العوامل في حشد الزخم لعملية المشاركة، وذلك على أساس كل حالة على حدة.

جيم- تطوير المستوطنات غير النظامية في العقبة

١- خلفية المشروع وبيئته

تشهد مدينة العقبة حركة نمو تعزّزها المرافق المتوفرة للشحن والسياحة والصناعة والتجارة. وقد نجم عن عملية السلام، وما أدت اليه من آفاق توسيع القطاع السياحي، تحويل منطقة العقبة الى محط اهتمام وطني، وازدياد امكانيات تلقيها الدعم المؤسسي والاقتصادي والفني من الحكومة المركزية والوكالات المانحة. وتغطي مدينة العقبة مساحة ٨٠ كلم^٢، مع خط ساحلي بطول ٢٦ كلم. وفي عام ١٩٩٥ كان عدد سكانها يُقدَّر بـ ٦٣ ٠٠٠ نسمة، ويُتَوَقَّع أن يصل الى ٢٠٠ ٠٠٠ بحلول العام ٢٠٠٠^(٢). وسكانها الأصليون من

(٢) أرقام ذكرها رئيس بلدية العقبة خلال مقابلة أجريت معه في ٢٠ تموز/يوليو ١٩٩٦.

البدو، لكنها شهدت، مع مرور السنين، تدفقاً للمهاجرين من المحافظات المجاورة ومناطق أخرى، فضلاً عن اللاجئين الفلسطينيين والعائدين بعد حرب الخليج.

وفي عام ١٩٩٠، جُعِلت العقبة محافظة، ففتح فيها عدد من الإدارات الحكومية، كهيئتي الكهرباء والمياه، وكذلك عدد من البنوك وغيرها من خدمات الدعم، مكاتب إقليمية، ووُلد ذلك بدوره طلباً على المساكن والبنى التحتية ذات الأسعار المناسبة، وعلى المرافق الاجتماعية والصحية. لكن التحدي الرئيسي الذي تواجهه المدينة يظل متمثلاً في الطريقة التي يمكن بها استيعاب انتشار المستوطنات غير النظامية التي أضحت مكتظة، وبالأخص في وسط المدينة (الخريطة). ويعيش حوالي ٢٥ في المائة من سكان العقبة في مستوطنات غير نظامية، تغطي مساحة إجمالية تناهز ٤٦٠ دونماً^(٣). وابتداءً من عام ١٩٨٤، شُرع في سلسلة من الدراسات لاستقصاء نُهج بديلة للتحسين على قاعدة استرداد التكاليف، على أن تبدأ المشاريع الأولى في الشلالة والمدينة القديمة؛ لكن الأعمال لم تبدأ قبل عام ١٩٨٧. وجاءت اقتراحات المشاريع في أعقاب سياسات البنك الدولي التي تقتضي الترويج للمواقع والخدمات والتحسين باعتبارها خياراً يتبع في السياسة السكانية. وعلى هذا الأساس كُلفت إدارة التطوير الحضري^(٤) (UDD) بتطوير مناطق صلاح الدين والشلالة (الشمالية) والمدينة القديمة في مرحلة أولية، وأعطيت لهذا الغرض قرضاً من البنك الدولي. وأفضى ذلك إلى الشروع في المرحلة الثالثة لبرنامج التطوير الحضري، وذلك إثر المرحلتين الأولى والثانية اللتين أُستكملتا في عمان.

لقد استغرقت نشاطات التطوير في العقبة زهاء عقد من الزمن (١٩٨٤-١٩٩٣)^(٥)، وهي تعكس النمط المتغير لمشاركة المجتمعات المحلية من حيث نُهج صياغة المشاريع وأساليب التنفيذ، ودوافع التماس مشاركة المستفيدين والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. ويجدر بالإشارة أيضاً أن كل ذلك كان يحصل وسط إصلاحات كبرى للسياسة العامة كانت ترمي إلى ترشيد نفقات القطاع العام. ولذا فقد احتوى برنامج التكيف الهيكلي، الذي بُدئ به في عام ١٩٨٩، على برنامج لإقراض قطاع الإسكان. وهذا ما استدعى إعادة هيكلة نشاطات المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، وأثر على أسلوب عملها، بما في ذلك تخطيط وتنفيذ ومتابعة مشاريع التطوير والمواقع والخدمات. كما اشتمل مشروع العقبة على نُهج جديدة للتخطيط قائمة على المشاركة، وقد لاقت مزيداً من التشجيع من المانحين ومقدمي المساعدة الفنية الخارجيين (جامعة هارفرد، ١٩٩٢).

٢- مكونات المشروع وتحليله

بدأت أعمال التطوير في العقبة في عام ١٩٨٧، في منطقة صلاح الدين (٧٣ ٠٠٠ م^٢)، ثم تواصلت في الشلالة (٧٠ ٠٠٠ م^٢) والخزان (١٨٠ ٠٠٠ م^٢)، بوصفها مشروع مواقع وخدمات يوفر قطع أرض للسكان تعويضاً عن وحدات سكنية فقدوها إثر مصادرة بعض الأراضي. كما شرع في أعمال التطوير في الجزعين الشمالي والجنوبي من المدينة القديمة (الجدول ٣). وتُقدَّر الكلفة الإجمالية للمشاريع المنجزة بحوالي ٥ ملايين دينار أردني^(٦). وقد وفر البنك الدولي وبنك الإسكان القروض للبدء بالعملية، فيما رُصدت مساعدة منحها الخزينة للقيام بالأشغال العامة. وخطت لتسديد التكاليف عن طريق بيع الأراضي وسداد الرهون العقارية.

(٣) المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (الأردن)، تقرير مرحلي عن زيارة ميدانية إلى العقبة، غير منشور.

(٤) المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري هي، حالياً، الوكالة الرئيسية المسؤولة عن سياسات وبرامج الإسكان.

وكانت مؤسسة الإسكان وإدارة التطوير الحضري تنفذان على انفصال، قبل مجئهما في عام ١٩٩٢، مشاريع سكنية تستهدف مجموعات مختلفة.

(٥) أجريت دراسة تطوير الشلالة والمدينة القديمة في عام ١٩٨٤، إلا أن نشاطات التطوير لم تبدأ قبل عام ١٩٨٧.

(٦) المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.

وتركزت هذه المشاريع على تحسين ظروف المعيشة داخل المستوطنات، تماشياً مع معايير الخدمة المتوفرة في الأجزاء التي خضعت للتخطيط في العقبة، ليُصار بعد ذلك الى دمجها ضمن البنية الحضرية على المستويات المادية والاقتصادية والاجتماعية. وتمحورت نشاطات التطوير حول تنمية الأراضي، وتسوية تنظيم شؤون سندات الملكية، وتوفير المياه النظيفة، وتعزيز الصحة العامة وتوجيه قنوات الصرف الى الأماكن المحددة، والخدمة الطرقيّة، وكذلك تخصيص المواقع للمرافق الاجتماعية والمجالات المفتوحة.

وإذا كان العمل الميداني الشامل قد بدأ في مراحل التخطيط للمشاريع، فإن مشاركة المستفيدين لم تبدأ فعلاً إلا في مراحل متقدمة من العملية. وباستثناء مسوح التقييم المعهودة التي تجري لتحديد الاحتياجات، فإن المستفيدين لم يشاركوا في عملية التصميم ذاتها، ولم يسهموا في اتخاذ القرارات بشأن تقييم الأراضي ولا بشأن خيارات تسديد التكاليف، ولا حتى في توفير مدخلات تتعلق بمجموعة الموارد العامة^(٧) أو وسائل إدارتها.

وتوخياً لمعالجة هذا الوضع، عمدت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري الى تسهيل تنفيذ مشروع لمشاركة المجتمعات المحلية (١٩٩٢-١٩٩٤) مولته مؤسسة كونراد اديناور بالتعاون مع جامعة الأردن. وكان أهم تركيز لهذا المشروع على تشجيع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية على البدء في نشاطات تطويرية ومدرة للدخل في أحيائها. كما كان المشروع يقضي بإشراك المجتمع المحلي في تخطيط إدارة الحيزّات المفتوحة والخدمات العامة، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للأطفال والنساء (جامعة هارفرد، ١٩٩٢، ص ٧٢-٨٦). ثم انه كان يستهدف المقيمين في مواقع التطوير، فيما عدا موقع الشلالة (الجنوبية)^(٨)، ويشتمل على إقامة شبكة واسعة من العلاقات بين السكان والمنظمات غير الحكومية العاملة في المنطقة (وقد اشترك منها ٢٧ تقريباً) وكبار موظفي البلدية وسلطة إقليم العقبة والمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري. وبدأ المشروع بسلسلة من ورشات التدريب المتصلة بعملية التخطيط، مرّكزاً على إعطاء منظور الفوارق بين الجنسين مكانة أبرز. ثم أنشئ فريق عامل مؤلف من ممثلين عن مختلف الأطراف المعنية، وقام أعضاؤه بنشاطات التطوير بالتشاور مع الأطراف التي يمثلونها، بينما عُيّن محام في العقبة لتقديم مشورته الى المشاركين، الذين كانت غالبيتهم من العنصر النسائي، فيما يتعلق بحقوقهم^(٩).

لقد نجح الفريق العامل، طوال مراحل المشروع، في تجربة التعاون على فسح الحيزّات المفتوحة الموجودة ضمن مواقع التطوير، وعلى الاهتمام الى المواقع التي تنطوي على مخاطر بيئية، بما فيها تلك التي تُستخدم لإلقاء النفايات الصلبة أو تتشكل من مستنقعات وأراض قاحلة. وفي مرحلة المتابعة، نفذت، على مستوى الفريق العامل، خطط لإقامة الملاعب المناسبة في مواقع مختارة. وتمكّن ممثلو القطاع العام الذين كانوا على مستوى صنع القرار من تخصيص بعض الموارد، مثل وصل شبكات المياه من قِبَل البلدية، وأعمال تنظيف المواقع وأعمال التسييج من قِبَل سلطة إقليم العقبة. كما كان أعضاء الأفرقة العاملة وراء إطلاق حملات تنظيف واسعة، وعمليات لتبادل المعلومات، ومساهمة بالقوى العاملة من قِبَل بعض الأسر المنزلية. إلا ان هذا النشاط، بالرغم من تطابقه مع الأهداف المعلنة، ومن أنه أدى الى تحسينات مادية بارزة للحيزّات المفتوحة المختارة، لم يُسفر عن نشاط إنمائي يُذكر خارج نطاق المشروع. وقد قام أعضاء الفريق بعددٍ من المبادرات الانمائية، كحملات التنظيف، على اساس فردي عبر المنظمات المحلية غير الحكومية. ويدرس منسقاو المشروع الخيارات المتاحة لتنشيط الفريق العامل. ومن الجوانب السلبية التي لوحظت على مستوى الفريق، التفاوت الذي استبين بين المشاركين في مجال القدرة الفنية، وهو تفاوت جعل الفريق عرضة لتحكم الأعضاء الأكثر تأثيراً، أو الأعضاء الذين يتمتعون بالأقدمية في القطاع العام أو يمتلكون نفوذاً سياسياً.

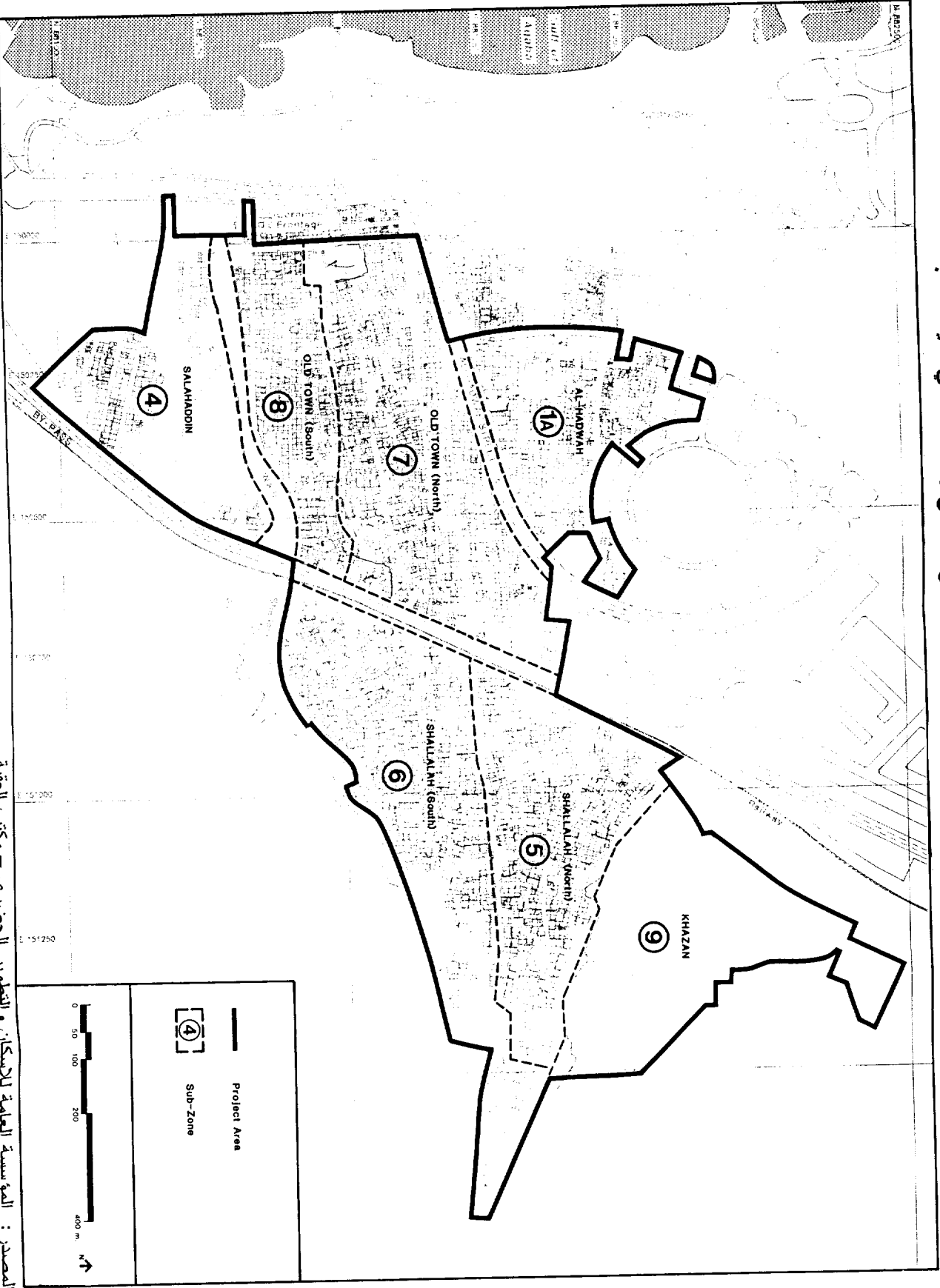
(٧) استناداً الى مقابلات أجريت مع موظفي المشروع ورسميين من المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، والبلدية وسلطة إقليم العقبة.

(٨) لا يزال القرار معلقاً بشأن الخيار البديل لاستخدام الأراضي من قِبَل المحتلين في الشلالة الجنوبية، وبالتالي بشأن الخيارات المتاحة أمام المقيمين فيها. وهذه إحدى نتائج نقل الاشراف على هذه الأرض، مؤخراً، الى سلطة إقليم العقبة، التي تبحث في هذه المسألة مسترشدة بنتيجات الخطة الرئيسية.

(٩) تردد أن بعض أعضاء المجموعة أخضعوا، نتيجة لذلك، لضغوط من أقرانهم، نظراً الى أن أهداف الورشات، وبالأخص تدخل المحامي لمصلحة النساء، لم تُفهم جيداً، خارج دائرة الفريق العامل، في مجتمعاتهم المحلية في العقبة.

الخريطة ٢ - التطوير الجاري والمخطط، مشاريع المواقع والخدمات في مدينة العقبة

-٢٠-

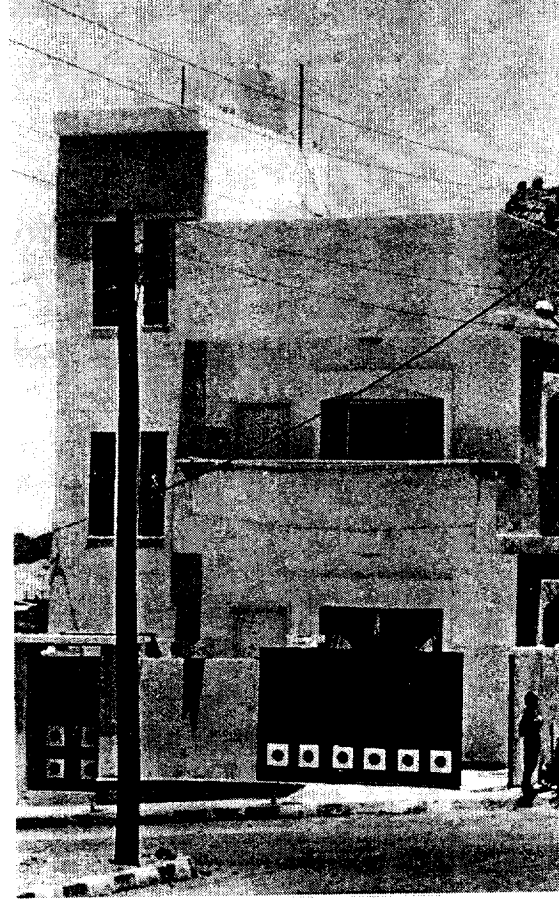


المصدر: المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري - مكتب العقبة.

صور من موقعي الخزان والشلالة



الشلالة، الشمالية والجنوبية



مثال عن موقع التطوير في الخزان

منظر لمدينة العقبة من مركز التطوير في الشلالة



الجدول ٣ - تطوير مستوطنة في العقبة

المستوطنة	المساحة (م ^٢)	عدد المستفيدين	التواريخ	الدنانير الأردنية	الكلفة الإجمالية (بالآلاف)
صلاح الدين	٧٣.٠٠٠		١٩٨٩-١٩٨٨	٥١٨	
الشلالة	٧٠.٠٠٠		١٩٩٠-١٩٨٩	١٦٠٠	
الخران	١٨٠.٠٠٠		١٩٩٢-١٩٩٠	٢٥٥٦	
المدينة القديمة (الجنوبية)	١٢٣.٠٠٠	٤.٠٣٥	١٩٩٣ - إلى الآن	١٦٢٨	
المدينة القديمة (الشمالية)	١٢٠.٠٠٠	٢.٩٦٥	فيدّ الدرس	١١٩٠	
المجموع	٤٦٦.٠٠٠			٥.٤٨٢	

٣- تعليقات وملاحظات (*)

على الرغم من بعض التحسينات المادية البارزة (مثلاً: الأحياء أصبحت أنظف) في البيئة التي أعيد بناؤها في منطقة المشاريع، لا تزال مواقع التطوير، ككل، فقيرة فقراً ظاهراً، وبالأخص قياساً بسائر الأحياء الثرية في المدينة. وهذا الأمر يدفع إلى التساؤل عن مدى فعالية المحاولات المعزولة المندرجة ضمن هذا النوع في رفع المستوى العام لمعيشة السكان. وتجرى في الوقت الحاضر دراسة كبرى حول مشاريع التطوير في العقبة، التي شرعت فيها المؤسسة العامة للإسكان بالتعاون مع البنك الدولي بوصفه المانح الرئيسي، وذلك لتقييم قدرة هذا النوع من المشاريع على الاستمرار من حيث استرجاع التكاليف وإنشاء قطاع سكني مكتفٍ ذاتياً. ولكن فعالية مشاركة المجتمعات المحلية تبقى خارج نطاق هذا التحقق، إلا باعتبارها عاملاً خارجياً يؤثر على نجاح المشروع قياساً بفعالية تكلفته.

ويمثل وجود ثلاثة مستويات للتدخل الحكومي في العقبة (سلطة إقليم العقبة، والبلدية، والمحافظ، وهذه الأخيرة حديثة العهد) سبباً ذا حدّين بالنسبة إلى نشاطات التطوير. فسلطة إقليم العقبة تشكل حالة خاصة في المملكة، إذ إن التخطيط وصنع القرار يجريان فيها، فعلاً، على قاعدة اللامركزية حتى مستوى المنطقة، وبذلك تتمتع السلطة بنفوذ مؤسسي كافٍ لتعبئة الموارد ولترجمة السياسات إلى أفعال. وقد ثبت أن لهذه السياسة فعالية قوية في دعم التطوير عبر الاستثمار في البنى التحتية، وسنّ القوانين، وتسهيل امتلاك الأراضي في إطار الاختصاص القانوني للسلطة. لكن هذه البنية هي، كذلك، عرضة لمشاكل التداخل الإداري بين مختلف المستويات الحكومية، لا سيما فيما يتعلق بتوزيع الدخل الناتج من العمليات العقارية ومختلف الضرائب البلدية للمنطقة، بما فيها مدينة العقبة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مشروع التطوير في الشلالة يوفر مثلاً واضحاً على آثار التداخل بين المستويات الإدارية. وقد بات هناك الآن، في الشلالة، خط فاصل واضح بين المنطقة التي شهدت التطوير والمنطقة التي لم تتلق الخدمات، لأن البرنامج (الذي أنجزته أصلاً المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بالتعاون مع البلدية) جُمّد بعد نقل الإشراف على الأرض إلى سلطة منطقة العقبة. وقد استبينت المشكلات، خصوصاً تلك المتعلقة بتقييم الأرض والخيارات المتاحة لإعادة توزيع السكان في ضوء الخطة الرئيسية التي اقترحتها سلطة إقليم العقبة.

وعلى مستوى المشروع، كانت نشاطات التطوير المادية، وكذلك مشاريع المشاركة المحلية، تستهدف نفس فئة المستفيدين، وكان يجدر بالتالي أن تكون أقوى تنسيقاً ومندمجة في استراتيجية تطوير جيدة التحديد وقائمة على منهجية المشاركة. ويمكن أن تكون هذه النتيجة متصلة باختلاف في التوقيت، لأن المشاركة

(*) استناداً إلى مقابلة مع منسق المشروع.

الأهلية في مشروع التطوير كانت تحصل بعد بدء العملية. لكن الأدلة التجريبية المعينة في حالات أخرى، مثلاً: لمشروع الاسماعيلية: تشير الى تزايد فرص الاستمرارية عندما تكون مشاركة المجتمعات المحلية سابقة للمشروع، أو على الأقل عندما تنفذ في موازاته.

والى ذلك يُضاف عامل آخر هو التفاوت في النطاق بين نشاطات التطوير المادي ومشروع مشاركة المجتمعات المحلية، وذلك من حيث حجم المشاريع والميزانية المخصصة لكل منها. فمشاريع التطوير المادي كان يخصص لها موارد تقنية وإدارية ومالية أكثر. وتوافر الموارد هذا من شأنه، في واقع الأمر، أن يجتذب مزيداً من الدعم السياسي من جانب صانعي القرار، في حين أن مشروع مشاركة المجتمعات المحلية لم يكن فقط أصغر من حيث النطاق والموارد، وإنما كان يموله أيضاً مانحون لا يتمتعون بالمسلندة السياسية ذاتها التي يحظى بها البنك الدولي، أي الممول الرئيسي لمشاريع التطوير. وقد أثر هذا التفاوت على الأولويات المؤسسية والسياسية التي كان باستطاعة كل مشروع أن يولدها، وبالتالي على الجهد المبذول لانجاح المشروع. ويُضاف الى ذلك أن الجانب الطوعي في مشروع مشاركة المجتمعات المحلية كان مهماً لضمان التزام المشاركين؛ ومع ذلك لم يكن بالامكان، من الناحية الواقعية، الاستمرار في هذه المشاركات الطوعية بحيث يُحتفظ بالأعضاء المؤهلين وذوي الخبرة الفنية في وقتٍ تعاني فيه المنطقة من محدودية فرص العمل.

وعلى الرغم من الصعوبات التي ذكرت آنفاً، كما في حال الاسماعيلية، فإن مشروع مشاركة المجتمعات المحلية في العقبة استفاد من بيئة مؤاتية في مجال السياسة العامة. وبما أن المشروع نُفذ في مرحلة إعادة هيكلة تنظيمية للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، فقد مهّد الطريق أمام توسيع دور المنظمات غير الحكومية، ومنها منظمة مانحة واحدة، فضلاً عن الـ ٢٧ منظمة محلية غير حكومية، فأتاح لها تخطيط وتنظيم أداء خدماتها الحضرية، وتلك وظائف تقوم بها عادةً المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.

دال - نشاطات نابلس للتنمية الحضرية المتكاملة

١- الخلفية وبيئة المشروع

ان تجربة بلدية نابلس في تشجيع عملية المشاركة في التنمية الحضرية يجب أن تُعالج ضمن السياق السياسي والتاريخي الذي تعرفه فلسطين. فلا شك في أن تاريخ الاحتلال والتحول الى نظام الحكم الذاتي الذي بُدئ في عام ١٩٩٤ قد حددا شكل الجوانب الفنية والمالية والسياسية لتخطيط مشاريع التطوير وتنفيذها. والأهم من ذلك أن هذه الظروف أضافت بُعداً سياسياً واضحاً الى معنى مشاركة المجتمعات المحلية. ولم يعد ممكناً، بالتالي، حصر هذه المشاركة، كما يفهمها أعضاء اللجان المحلية وممثلو المنظمات غير الحكومية والمستفيدون من مشاريع التطوير، بمشروع لتطوير محلة ما، بل ان هذه المشاركة تتحول، لدى هؤلاء، الى حاجة للاضطلاع بدور فاعل في بناء الدولة الفلسطينية الناشئة^(١٠).

تقع منطقة مدينة نابلس، وهي أكبر مناطق المدن في الضفة الغربية، في المنطقة الشمالية-الوسطى، وكان العدد الاجمالي لسكانها يُقدَّر بـ ٣٤٢ ٠٠٠ نسمة في عام ١٩٩٥ (برنامج الأمم المتحدة الانمائي/صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، ١٩٩٥، ص ١-٢). وتتألف منطقة المدينة من ثلاث

(١٠) ملاحظات تستند الى عدد من المقابلات ومداولات مركزة للفريق نُظمت في مدينة نابلس والمناطق المجاورة شمالاً (جنين، قلقيلية، قباطية، تمون).

بلديات (نابلس، طوباس، سلفيت)، ومن ٩٩ جماعة ريفية^(١١). وبما أن ٧٥ في المائة من هذه الجماعات تفتقر الى بنى إدارية رسمية، فإن العديد من الوظائف البلدية والخدمات الحضرية تقوم على أساس مخصص، وتؤديها مجالس القرى أو لجان التخطيط المحلية التي تدعمها الجهات المانحة المتعددة الأطراف أو المنظمات المحلية غير الحكومية.

وتتمتع المدينة ومنطقتها بقاعدة موارد غنية، وهي متخصصة في الصناعات الزراعية والمقالع، التي توفر الحصة الأكبر من العمالة في هذا القطاع من الضفة الغربية. إلا أن العمالة وفرص توليد الدخل لا تزال تواجه مشاكل، وبالأخص منذ إغلاق الحدود الاسرائيلية، في عام ١٩٩٣، الذي تسبب في خسارة العمال المياومين لوظائفهم (وكانت نسبتهم تُقدَّر بـ ٨٣١ في المائة في عام ١٩٩٢: الجدول ٤). ويضاف الى ذلك أن أكثر من نصف المجموعات المحلية كلها تفتقر لإمدادات المياه أو تحتاج شبكاتها الى إيدال. كما أنه ليس في أي من الجماعات الريفية كلها شبكة للمجارير والصرف الصحي، وليس هناك سوى ١٨ قرية، من أصل ٩٩، تمتلك مخازن لجمع النفايات الصلبة، وهذه المخازن توجد، عادة، في مواقع مكشوفة وغير خاضعة للرقابة (برنامج الأمم المتحدة الانمائي/صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، ص ٥١-٥٥، ١٩٩٥).

ومدينة نابلس، عاصمة المنطقة، هي مركز تجاري ومالي هام. كما ان فيها، بعد القدس الشرقية، أكبر كثافة سكانية حضرية في الضفة الغربية، إذ كان عدد سكانها يُقدَّر بـ ١٢٤ ٥٥٥ في عام ١٩٩٠، وارتفع الى ١٤٧ ٩٣٢ في عام ١٩٩٥، (بلدية نابلس، ١٩٩٥، ص ٧٠). وتبلغ مساحة المدينة الخاضعة للحكم الذاتي الفلسطيني (المنطقة "ألف" بموجب اتفاق أوسلو الموقع في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣) ٢٦ ٨٠٠ دونم، مما يضع معدل الكثافة السكانية عند خمسة أشخاص في الدونم الواحد. وتشتد هذه الكثافة في وسط المدينة (حوالي ٦٠ شخصاً في الدونم الواحد)، وخصوصاً في البلدة القديمة، المقسمة الى قطع صغيرة كثيرة. بل أن الكثافة السكانية تفوق ذلك في مخيمات اللاجئين الأربعة (عسكر القديم، عسكر الجديد، بلاطة، عين بيت الماء)، حيث يعيش السكان، الذين يُقدَّر عددهم بـ ٢٦ ١١٣، على مساحة تغطي ٤٧٢ دونماً، وفي مناطق عمرانية مكتظة تضم أكثر من ست وحدات سكنية في الدونم الواحد، وعلى قطع من الأراضي لا تتجاوز ٢٠٠ م^٢ (المرجع نفسه، ص ٦٩)^(١٢).

وبسبب النوعية والطاقة الاستيعابية غير المستوفيتين للمعايير في الهياكل الأساسية المادية، تواجه بلدية نابلس تحديات خطيرة تظهر بثلاثة طرق هامة: (أ) عدم وجود أموال كافية للاضطلاع بمشاريع إعادة التأهيل على نطاق واسع؛ (ب) قيود الطوبوغرافيا، التي تتحكم باتجاه التوسع الحضري؛ (ج) تحديد مناطق الحكم الذاتي، حيث تُرسم الحدود تبعاً للاعتبارات السياسية لا للعناصر المادية على الأرض.

والحاجة ماسة، في إزاء هذه القيود المادية والمالية والسياسية، الى توسيع شبكات المياه والمجارير والنقل، وتطويرها. وإذا كانت غالبية الأحياء موصولة بشبكة للصرف الصحي، فإن المعالجة لا تتم كما يجب، والفيضانات تتسبب في تضرر البيئة، خاصة في مناطق الوادي (برنامج الأمم المتحدة الانمائي/صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، ص ٦٣، ١٩٩٥). وتثير شبكة النقل إشكالية مماثلة، نظراً الى أن جميع الطرق تقع على محور الشرق-الغرب، مما يزيد الازدحام في وسط المدينة. كما ان شدة

(١١) استناداً الى المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار، ١٩٩٦)، هناك ٧٠ قرية في منطقة نابلس؛ ولكن لم يتسن تفسير التفاوت القائم في الأرقام. ومن التفسيرات الممكنة عدم وجود تعاريف موحدة للقرى لدى مختلف الجهات الفاعلة (المنظمات غير الحكومية، وكالات الأمم المتحدة العاملة مع القطاع العام، المصادر الاسرائيلية).

(١٢) أن حال البنى التحتية والخدمات الاجتماعية في مخيمات اللاجئين هي أسوأ منها في سائر أنحاء المدينة؛ لكن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) هي المسؤولة حالياً عن تأمين الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية، بينما توفر البلدية الكهرباء والمياه، بانتظار نتيجة المفاوضات الثنائية بشأن مخيمات اللاجئين.

انحدار الأرض الى شمال وجنوب المدينة تحد من إمكانية التنمية الحضرية في هذين الاتجاهين، وخدمة الأراضي تكلف غالباً جداً. وبالنتيجة، فقد اتجه التوسع الحضري غرباً، أخذاً في دربه الأراضي الزراعية القيمة (المرجع نفسه، ص ٥٧). وأكثر من ذلك، فإن نمط الملكية العقارية، التي هي في غالبية الأحيان خاصة، يترك حيزاً محدوداً من الأراضي المملوكة للدولة تُقدَّر نسبتته بـ ٤٦ في المائة فقط من مجمل الأراضي الشاغرة، وهي النسبة المتوفرة أمام البلدية للتوسيع الحضري وتوفير المرافق الاجتماعية (انظر الجدول ٥).

الجدول ٤ - القوى العاملة الفلسطينية في اسرائيل، حسب المناطق (*)

المناطق	النسبة المئوية لمجموع السكان
الخليل	١٠٨٣
القدس الشرقية	١٦٩١
بيت لحم	٧٣٤
جنين	٧٧٥
رام الله	٦٢٢
طولكرم	١٠٥٢
نابلس	٨٣١
غزة	٥٣٤

(٠) تستند النسب المئوية الى المعلومات التي وفرتها الإسكوا في "وضع المدن والقرى الفلسطينية في الأراضي المحتلة ومستلزمات تطويرها"، قيد الطبع، ١٩٩٧. ويجدر بالاشارة أن الاحصائيات تختلف تبعاً للمراجع.

ويبقى أن التحديات الكبرى التي تواجه البلدية تتمثل في تعزيز الطاقات الفنية والمالية والتشريعية والادارية، وتأمين حكومة محلية ذات صفة تمثيلية، وهذا ما كان ناقصاً قبل مرحلة الحكم الذاتي. وقد أجرت البلدية، منذ تأسيسها، زيادة كبيرة في نشاطاتها، وهي، بموظفيها الـ ١٦٠٠، تمتلك من القدرة الفنية والتأثير السياسي ما يكفي لانجاز أو تنسيق الأشغال العامة الواسعة النطاق، وذلك، في غالب الأحيان عبر التمويل الخارجي، وفي العادة، بواسطة صناديق مطابقة للاعتمادات، إما عن طريق البلدية أو عن طريق المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار). ومع ذلك، لا تزال تجربة البلدية محدودة في إدارة مشلرير التطوير المتكاملة وتنسيق تدخل الكثير من الجهات المانحة ووكالات التنمية العاملة على نطاقات مختلفة.

الجدول ٥ - تصنيف الأراضي العامة والشاغرة في نابلس

ملكية	عامة	بلدية	وقف إسلامي	مؤسسات ومنظمات مختلفة	المجموع
المساحة الاجمالية بالدونمات	١ ٧٧٤ ٩٥٤	٧٧٤ ٠٠٠	١٥٠ ٨٥٢	١٧٩ ٢٢٥	٢ ٨٨٠ ٠٧١
النسبة المئوية	% ٦١٦	% ٢٦٨	% ٥٣	% ٦٣	% ١٠٠
مساحة الأراضي الشاغرة (بالدوم)	١ ٦١٦ ٤٧٧	٨٥ ٣٨٧	٦٥ ٥٣٢	٩٦ ١٤٥	١ ٨٦٣ ٥٤١
النسبة المئوية	% ٨٦٧	% ٤٦	% ٣٥	% ٥٢	% ١٠٠

المصدر: الخطة الرئيسية لبلدية نابلس (١٩٩٥)، ص ٥٠.

٢- مكونات المشروع وتحليله

لقد شهدت منطقة مدينة نابلس نشاطات مكثفة في مجالي التطوير والتنمية الحضرية في المدينة والقرى المجاورة، وأنجزت هذه النشاطات بواسطة مجموعة متنوعة من الجهات المانحة ووكالات التنمية. وخلال الانتقضة، استهدف التمويل تقديم الإغاثة وتوفير الخدمات الاجتماعية، لا سيما الطبية والتعليمية منها. وبعد إطلاق مسيرة السلام، وُجّه التمويل الى مشاريع البناء الكبرى وإعادة تأهيل البنى التحتية (الجدول ٦). وتتنوع هذه المشاريع تنوعاً ملحوظاً من حيث الحجم والميزانية ومُهْجبة العمل، كما انها تختلف فيما بينها من حيث تطبيق معايير واجراءات تقاسم التكاليف بين المستفيدين، وهذا ما يعكس في كثير من الأحيان، الاختلاف بين الخطط وبين نطاقات وأساليب عمل المانحين والوكالات التنفيذية. ويترأوح معدل تقاسم التكاليف عادةً، من قِبَل المستفيدين أو البلدية، بين ١٠ و ٥٠ في المائة من الكلفة الاجمالية، وذلك يتوقف على الجهات المانحة المعنية. وهذا التنوع يجعل من الصعب مقارنة فعالية المشاريع المختلفة، ناهيك عن رصدها وتنسيقها، خصوصاً بالنسبة الى البلدية.

ويعرض الجدول ٦ مجموعة مختارة من المشاريع التي حددتها الجهات الفاعلة الرئيسية التي تمول مشاريع التنمية في نابلس أو تنفذها أو تشرف عليها. والقائمة، رغم كونها غير شاملة، تلقي الضوء على النهج المتبع في مشاريع التطوير، وهو نهج يركز على توفير البنى التحتية في اطار مشاريع "تسليم المفتاح". وتصحب إدارة الأزمات في هذه الحالة أكثر أهمية من عملية المشاركة، التي تستهلك، عادةً، الكثير من الوقت.

ويبدو بالاضافة الى ذلك، أنه يوجد في نابلس، فارق ملحوظ بين المحيطين الحضري والريفي في نهج التخطيط للمشاريع وتنفيذها، حتى وإن تم التنفيذ من قِبَل الجهات المانحة نفسها. وفي غياب البنى المؤسسية الرسمية في القرى، يجري اعتماد مشاريع للتطوير المتكامل، بما في ذلك انشاء لجان للتخطيط المحلي لتنسيق العمل وتسهيله ميدانياً. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مشروع صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الانتاجية، الذي صُمم على شكل مشروع للتنمية الريفية المتكاملة ونفذه برنامج الأمم المتحدة الانمائي. فالمكونات الاجتماعية وعناصر توليد الدخل مدمجة مع مكونات الأشغال العامة؛ ولجان التخطيط المحلي تصمم المشاريع وتحدد أولوياتها، وأعضاء اللجان يدرّبون على التخطيط والادارة والشؤون المالية بهدف تسهيل الإدارة المحلية للنشاطات الانمائية. وعلى خلاف ذلك، فإن مشاريع برنامج الأمم المتحدة الانمائي في مدينة نابلس تقوم على مراقبة أو تنسيق تنفيذ الأعمال الهندسية بالتعاون مع البلدية، من دون أي محاولة لدمج التنمية الاجتماعية أو مكونات البناء المؤسسي ضمن هذه المشاريع.

ويوفر مشروع من مشاريع اتحاد إنقاذ الطفولة، يستند الى نهج تشاركي قائم على مشاركة المجتمعات المحلية، خياراً بديلاً لمشاريع التطوير المتكامل في مدينة نابلس والقرى المجاورة. وقد صُمم هذا المشروع الصغير النطاق في عام ١٩٩٥ بوصفه مخططاً نموذجياً، وكان يشمل الصرف الصحي والتخلص من النفايات الصلبة في أربعة أحياء كثيفة السكان، الى جانب نشاطات للتوعية الصحية (اتحاد إنقاذ الطفولة، ١٩٩٥، ص ٧). وكان المكوّن المادي للمشروع يتمثل في توفير قنوات الصرف الجوفية وحوايات النفايات، فضلاً عن أمكنة القاء القمامة في ملاعب متعددة الأغراض تقع في مخيمات اللاجئين. لكن تنفيذ التطوير المادي أوقف في عام ١٩٩٦ إثر إجراء إعادة الهيكلة في البلدية؛ وفي النتيجة، أصبح من الضروري التفاوض مجدداً مع اتحاد إنقاذ الطفولة بشأن الاتفاقات السابقة، وبالأخص حول مسائل إدارة التمويل.

وكان المكوّن البيئي للمشروع يستهدف المدارس، والأطفال في سن ٩-١٣ عاماً وأهاليهم، والمنظمات المحلية غير الحكومية، والبلدية، وذلك من خلال برنامج ينفذه الأطفال لصالح الأطفال، ويدعم حملات التنظيف ومباريات التوعية البيئية والمعارض. وقد أنشئت لجان مشتركة تضم أطفالاً تتراوح

أعمارهم بين ٩ و ١٣ عاماً للتأثير، كمجموعات ضغط، على صانعي القرار. ورُصدت ميزانية أولية بقيمة ٥٤ ٠٠٠ دولار أمريكي لورشات العمل وحملات الدعاية، ووُضع قسم من الميزانية جانباً كمنح لمشاريع وقاية الصحة العامة في المدارس، على أساس توزيع الحصص بنسب ٥٠ - ٥٠ إلى ٧٠ - ٣٠ في المائة (اتحاد إنقاذ الطفولة/المستفيدون)، تبعاً للإمكانات، إضافة إلى دعم مالي ومادي إضافي من البلدية. ولكن كان من المتوقع أن تأتي النشاطات التشغيلية بمصدر دائم للتمويل، ولم يتحقق ذلك إلى الآن. وأنشئت لجنة تخطيط عامة/خاصة مشتركة للإشراف على المشاريع القائمة والمقبلة، وجُعل ٥٠ في المائة من مجلس إدارتها من موظفي المؤسسات الرسمية. فقد كانت اللجنة نشيطة في المراحل الأولى، لكن الحس الطوعي بدأ يتلاشى مع الوقت وأصبحت احتمالات التمويل غامضة.

الجدول ٦ - مشاريع تطوير مختارة يُضطلع بها في مدينة نابلس منذ عام ١٩٩٤ (باستثناء نشاطات بلدية نابلس)

اسم المشروع	وكالة التمويل/التنفيذ	الدولارات الأمريكية)	الكلفة (بالآف	نوع المشاركة
بناء جدران ساندة	بكدار (*)	٨٦	بالتعاون مع بلدية نابلس	
صيانة مستشفى رفيديا	بكدار	١٠٠	بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	
صيانة المستشفى الوطني	بكدار	٤٩	بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	
٣ مشاريع لتصريف المياه في أحياء مزدحمة	بكدار	١ ٨٠٠	بالتعاون مع بلدية نابلس	
تطوير المدخل الشرقي	بكدار	--		
توليد العمالة في حالات الطوارئ في مجال الربط بشبكة المياه	بكدار	٤٧٥	بالتعاون مع بلدية نابلس	
تطوير وصيانة شبكة المياه	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١ ٤٠٠	بالتعاون مع بلدية نابلس	
تعبيد الطرقات الجانبية في البلدة القديمة	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٦٠٠		
توسيع المدارس الابتدائية والثانوية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٤٠٠		
توسيع مستشفى	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	١ ٨٠٠	بالتعاون مع الاتحاد النسائي العربي العام	
شبكة للصرف الصحي في مخيمات اللاجئين في بلاطة	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	٦٠٠	بالتعاون مع الأونروا	

(٠) الجهات المانحة الرئيسية لبكدار: البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، إدارة التنمية فيما وراء البحار، الحكومتان السعودية والنرويجية، الوكالة الألمانية للتعاون التقني، حكومة جمهورية كوريا.

٣ - تعليقات وملاحظات (*)

لم يوازم التطوير المادي، على نحو كافٍ، مع حملة التوعية البيئية في مشاريع اتحاد إنقاذ الطفولة، وذلك من حيث التوقيت والتمويل وتعبئة الموارد البشرية لدعم مختلف النشاطات. وكان يمكن أن تكون

(٠) استناداً إلى مقابلات مع العاملين الميدانيين لاتحاد إنقاذ الطفولة ومناقشات مركزة مع ممثلي لجنة التخطيط، التي أنشئت بمناسبة بدء مشروع المدينة، ومع لجان أخرى في المنطقة.

الحملات البيئية أكثر فعالية لو أنها بدأت قبل التطوير المادي ولو أن مدة النشاطات امتدت على ثلاثة أعوام بدلاً من العام الواحد الذي أعدت ميزانيته.

وبسبب نقص الموارد اللازمة، تعدّر استمرار المحقّرات الأولى لدى أعضاء اللجنة. وقد تضاعف الحس الطوعي مع الوقت. ويبدو أن انشاء اللجان وصل الى درجة الاشباع، بسبب حاجة الناس الى العمل. وليس من السهل تحديد الوقت الذي ينبغي أن يُخصص للنشاطات غير المأجورة، نظراً للضائقة الاقتصادية العامة التي تُلقي بوطأتها أكثر فأكثر على الأراضي المحتلة.

وقد أدى الأطفال بفعالية دورهم في الحملة، وخصوصاً في حملات التنظيف التي أُجريت في الأحياء المختارة، وأضافوا بُعداً بيئياً الى النشاطات المدرسية، وحققوا تحسينات مادية ملحوظة في العناية بالصحة العامة في المدارس، كما نجحوا في الحصول على الدعم المالي والمعدات من البلدية. ومن سياسة البلدية والحكومة والمنظمات المانحة أنها تفضل أن يكون للمنظمات غير الحكومية دور الداعية وليس دور موفر الخدمات، لا سيما في إطار أعمال البنى التحتية الواسعة النطاق.

ويُظهر نشاطات التطوير التي قامت بها جهات فاعلة عديدة في نابلس أن هناك تنوعاً كبيراً في الخطط والمعايير والخدمات الموفرة، وكذلك في النهج المعتمدة وطرق استرداد التكاليف، إضافة الى انجاز التخطيط على أساس تدريجي ومخصص في وقتٍ معاً. ومع أنه لم يكن من ذلك مفر، لأنه بدأ أفضل ترتيب ممكن قبل مرحلة الحكم الذاتي، فإن الاستمرار فيه لا يمكن أن يسفر إلا عن إدامة تجزئة الحيز الحضري ومواصلة تقييد المؤسسات العامة في مهمتها الصعبة أصلاً، المتمثلة في تطوير الموارد التقنية والإدارية والمالية، وبالأخص على المستوى البلدي.

وتضيف قرادة حالة نابلس بُعداً جديداً لهذه الدراسة، إذ انها تكشف أن إرادة المشاركة ليست مرهونة فقط بالقدرات المادية، بل ان لها أيضاً بُعداً سياسياً واضحاً في هذا الظرف بالذات من عملية بناء الدولة. ذلك أن تاريخ الاحتلال جعل الشعب الفلسطيني أشدّ عزماً، وبالتالي قادراً على تحمّل المصاعب، مما يأخذ، في سياق مشاريع التطوير، شكل تعبئة الموارد المتولدة محلياً، فضلاً عن المساعدات الخارجية، لتدعيم الخدمات الأساسية، حتى وإن لم يكن تأمينها منتظماً. كما ان الدور الذي لعبه المجتمع المدني في تعبئة الموارد على أساس جماعي كان مهماً هو الآخر، وهذا ما تُرجم عملياً الى قدرة أكبر على تحمّل الناس للمشقات.

وان التحدي الذي يواجه بلدية نابلس وعدداً من الجهات الفاعلة ضمن المجتمع، من حيث إعادة تحديد أدوارها في محيط توفر فيه الخدمات مصادر مؤسسية متعددة، يشهد على الجدل القائم بين السلطة الفلسطينية والمستويات الحكومية على اختلافها، من جهة، والمنظمات غير الحكومية وسائر منظمات المجتمع المدني، من جهة ثانية. وتعالج اليوم مسائل الشراكة وتداخل الوظائف وتضارب المصالح من خلال منتديات وورشات عمل وقوانين مختلفة وأساليب تمويل مختلفة لدى المانحين.

ومن الشائع أكثر فأكثر انشاء لجان مشتركة للمساهمة في تخطيط وتنفيذ مشاريع التطوير المادي، ليس في نابلس وحدها، وإنما في مناطق أخرى أيضاً. ويبدو أن هذه اللجان تزداد نشاطاً وفعالية في المناطق الريفية، حيث لا وجود للبنى البلدية المتوسطة. وعلى العكس من ذلك فإن بلدية نابلس، التي تحظى بدعم مالي وتقني وسياسي، يمكن أن تضطلع بصورة أفضل بدور المنظم والوسيط المنسق الأساسي لنشاطات التطوير والتنمية التي يسير فيها المانحون والمنظمات غير الحكومية.

وفي الأراضي المحتلة، يبدو أن المنظمات غير الحكومية، شأنها شأن منظمات أخرى ضمن المجتمع المدني، تستفيد من الدراية الفنية وتعمل بنشاط في إطار علاقات مجتمعتها فيما بينها ومع المانحين والمنظمات الدولية غير الحكومية. ويمكن تفهّم هذا الأمر في ضوء مشاركتها النشطة في مواجهة الاحتلال الاسرائيلي وصيانة النسيج الاجتماعي، وكذلك في توفير الخدمات العامة الأساسية. وفي المقابل، تبدو الحاجة أكثر إلحاحاً الى تعزيز الطاقات الفنية والإدارية والمالية لدى المؤسسات العامة للسلطة الفلسطينية الناشئة، وخصوصاً على المستوى المحلي/البلدي.

ثالثاً - النتائج والتوصيات

ألف - خلاصة للعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة على نجاح مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية لمنطقة الإسكوا

لا بد من التأكيد على أن تنوع التجارب التي استعرضت الى الآن أظهر فائدة كل حالة من حيث التفاعل القائم بين العوامل الداخلية والخارجية التي يمكن أن تسهم في نجاح عملية المشاركة أو فشلها. ولهذا، ينبغي، لاكتساب فهم أفضل لدينامية مشاركة المجتمعات المحلية في مشاريع التطوير الحضري، تقييم مكوناتها - النشاطات والموارد وأساليب التنفيذ - في ضوء هوية الجهات الفاعلة التي تبدأ المشروع وتنفذه وتتفاعل معه، وكذلك السياق الجغرافي والاجتماعي-الاقتصادي والسياسي الذي يُنفذ فيه المشروع. والأهم من ذلك هو أن أياً من هذه العوامل لا ينبغي تقييمه بمعزل عن غيره.

كما أن من الأهمية بمكان النظر الى توقيت المشروع وإلى الإرادة السياسية والتزام الجهات المانحة والحكومات بعملية المشاركة. فكثيراً ما يقدر الوقت الذي تستهلكه بأقل من قدره، وفوائدها لا تظهر بشكل فوري وبأي صورة ملموسة، بخلاف الفوائد التي تحققها مشاريع تطوير البنى التحتية. ولذلك يصبح السؤال الحاسم متعلقاً بمسوغات اعتماد المشاركة الأهلية. فهل أن الهدف منها هو تمكين المجتمعات المحلية بواسطة وضعها في موضع السيطرة؟ أم ان هذه المشاركة تقتصر على كونها فعالة التكلفة ومفيدة من الناحية السياسية (راجع الفصل الأول)؟ ومع مراعاة هذه المعالم، ترد في ما يلي النتائج والأمثولات الأساسية للتجارب المستعرضة في هذه الدراسة:

١- لا تزال مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في المنطقة تتجه الى التنامي، وبالأخص على مدى الأعوام العشرة الأخيرة. وأهم ما عزز هذا الاتجاه هو التغييرات الهيكلية في الاقتصاد السياسي للبلدان الأعضاء في الإسكوا - الخصخصة، التكييفات الهيكلية، التحول الى الأساليب الديمقراطية - وكذلك ربط الوكالات المانحة للقروض والهبات التي تقدمها بشروط تقتضي اتباع نهج تشاركي من أجل صوف أي أموال لمشاريع التنمية. وهكذا فإن الوقت قد حان في المنطقة، اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً، للاستثمار في الموارد والبحث والدعم المؤسسي اللازم لتقوية نهج المشاركة في التنمية.

٢- ولا تزال مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في مرحلة تجريبية، والأمر ينطبق على جميع الحالات تقريباً. وتجري هذه المشاركة، عادةً، على أساس مخصص، لأسباب مختلفة تشمل تقاسم التكاليف، وعدم بلوغ أهداف محددة من خلال نهج تشاركي أشد اتساماً بالطابع التقليدي، والحاجة الى الحصول على دعم المستفيدين، والامتنال لشروط الجهات المانحة. وفي حالات نادرة فقط تتحول تجربة مشاركة المجتمعات المحلية الى استراتيجية استباقية تصبح المشاركة في إطارها هي المحرك الأساسي الذي يولد بنفسه نشاطات انتاجية.

٣- وتُصمَّم المشاركة، عادةً، على مستوى المشروع، أو تحصر بالمحلة التي يبدأ فيها وبمجموعات المستفيدين المستهدفة. وليس هناك تصور واضح لكيفية إدارة وتكييف البنى المؤسسية في ضوء التغييرات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي تظهر بنتيجة هذه المشاركة. وأقل وضوحاً من ذلك الاستراتيجية المناسبة لتكرار التجارب الناجحة والاستمرار فيها. وكما اتضح من خلال حالتي الاسماعيلية والعقبة، يبدو أن المشاركة تولد عند المستفيدين مجموعات جديدة من المطالب تستهدف توسيع مدى تدخلهم في الحياة العامة. وهكذا فإنه، عندما تفضي المشاركة إلى آثار ثانوية تتعلق بمسائل السياسة العامة، أو تتخطى نطاق المحلة التي يُنفذ فيها المشروع، يحدث مفعول عكسي يُسفر عن ازدياد التشدد في موقف السلطات العليا.

٤- وعلى صعيد المشروع، يكون للمرحلة التي تبدأ فيها مشاركة المجتمعات المحلية تأثير مباشر على نجاح المشروع. فكلما كان بدء عملية المشاركة أبكر، كانت احتمالات كسب الدعم الشعبي أكبر، وازداد استعداد المشاركين لتقاسم التكاليف وللإضطلاع بالنشاطات الطوعية. لكن هناك حدوداً لقدرة المشاركين على تحمل التكاليف أو على تنفيذ العمل الطوعي مع مواصلة نشاطاتهم المدرة للدخل أو نشاطاتهم الإيجابية، خصوصاً في حالة النساء. وكثيراً ما تؤدي الحماسة الأولية التي يولدها نجاح المشاركة إلى قيام موظفي المشروع بتعزيز تجربة المشاركة. فهم يتوقعون من المستفيدين مشاطرة مناسبة، لكنهم يغفلون القيود المادية والاقتصادية والنفسية التي يعانون منها نتيجة لذلك. ولذا فإن فعالية النهج التشاركية تتضاءل مع مرور الوقت بسبب عدم قدرة الناس على تحمل ضغوطات العمل غير المأجور، حتى وإن كان يسهم في تحسين ظروف معيشتهم بشكل غير مباشر.

٥- ويوجد، في العادة، تفاوت بين المكونات المادية للمشروع ومكوناته الخاصة بمشاركة المجتمعات المحلية. ففي حين أن تهيئة الموقع وأعمال البنى التحتية ونماذج الإسكان وتحديد التكاليف ودفع قيم القروض تأتي مفصلة ضمن خطط وتصاميم جيدة التحديد، تبقى مشاركة المجتمعات المحلية مبهمّة من حيث استراتيجيات العمل الواضحة المعالم وأساليب تنفيذها. كما إن ثمة تفاوتاً في توزيع الموارد بين المجالين، من حيث التزويد بالموظفين وتأمين التمويل والدعم الإداري. وبينما تتجه التحسينات المادية، عادةً، إلى ترك أثر واضح في مشاريع التطوير، وتحول هذه المشاريع إلى واجهات سياسية، تتصف العناصر الأخرى غير المرئية، مثل حس الانتماء إلى المكان والالتزام بالتعاون، بأنها هي التي تمثل الشروط الأساسية للاستمرارية في تحسين الظروف المادية إلى ما بعد المرحلة الأولى من المشروع.

٦- وتبين مجموعة التجارب التي عُرضت آنفاً أن هناك بعض النجاحات التي أحرزت في حقل المشاركة، كما أنها تبين نوع التغييرات التي تولدها. والتبليغ واضح، وهو أن هذه التجارب ممكنة وتملك أسباب الاستمرار؛ لكن المفارقة المتمثلة في أنها نادراً ما تتطور لتصبح عملية مشاركة مؤسسية، لا تزال بلا حل. وكما سبق إيضاحه، فإن تخطيط وتنفيذ ومراقبة عدد كبير من هذه المشاريع يتم خارج البنية المؤسسية، لا سيما على مستوى الحكومات المحلية. فموظفو البلدية يتقاضون أجوراً تتدنى عما يستحقون، ويتلقون تدريباً سيئاً بالمقارنة مع موظفي المشروع؛ كما إن توزيع الموارد على المشاريع لا يزال يتخطى القدرة الإدارية للحكومات المحلية. ومن جهة ثانية فإن الاهتمام والشعور بالالتزام اللذين يولدهما مشروع جديد يطغيان على عمل الحكومات المحلية، الذي يتصف بالرتابة وقد يكون مملاً؛ ومن ذلك، مثلاً، أعمال الصيانة المتواصلة، وإعطاء الرخص، ومتابعة مخالفات التخطيط.

٧- وتعتمد التهيئة لإدارة المشروع، في جميع التجارب المستعرضة آنفاً، على دورة حياة المشروع، من دون القيام باستعدادات مسبقة لنقل أعمال المتابعة إلى المؤسسات المحلية. وهذا هو السبب في وجود الثغرة المؤسسية التي يخلقها إنجاز المشروع. وعند السعي لمعالجة هذا الوضع، تُصمّم مشاريع جديدة تتكرر فيها الدورة نفسها، وتجعل العمل الانمائي، وهذا أهم، يعتمد بقوة على توافر التمويل الخارجي من المانحين أو المستثمرين في ظرف يحتاج فيه تخطيط وتنفيذ الخدمات العامة إلى درجة عالية نسبياً من الاستمرارية.

٨- ونظراً إلى تفاعل العوامل على المستويات المحلية والوطنية والدولية، هناك حاجة إلى إدراك حدود العمل المحلي جيداً، أي إلى نهج شعبي للتنمية يتبع بمعزل عن الدعم الوطني والدولي للمبادرات المحلية.

٩- أخيراً، تبقى هناك حاجة إلى التعمق أكثر في دينامية النهج التشاركي. وينبغي، لهذا الغرض، القيام بأبحاث تكون جزءاً من البحث الميداني، بحيث يتاح للمجتمعات المحلية المستفيدة أن تشارك في هذا البحث وتقيد منه. وينبغي أن تبدأ هذه الأبحاث في مرحلة التخطيط وأن تتواصل عبر مرحلتي التنفيذ والتقييم. ومن

بين التجارب التي أجريت الأبحاث عليها في هذه الدراسة، يمكن مواصلة تطوير مشروع الاسماعيلية والعقبة كليهما من خلال الأبحاث العملية، لأن الحالتين تتميزان بعناصر تشاركية متينة يمكن البناء عليها.

باء- من مشاركة المجتمعات المدنية في مشاريع التنمية الحضرية إلى النهج التشاركي في تسيير الشؤون الحضرية

بما أن المشاركة ترتبط بالمحلة وبالسياق الذي تجري فيه عملية التفاعل بين مجموعات مختلفة، فهي إذن، بحسب تعريفها، عملية ترتبط بسياق معين. ولذا فمن غير المجدي السعي إلى إيجاد معايير موحدة لنهج انمائي تشاركي أو إلى استنباط منهجية محددة للمشاركة تُعتمد كمخطط أصلي. لكن تجارب مشاريع التنمية المتزايدة في منطقة الإسكوا قد تعزز فهم ديناميات التنمية التشاركية ومسوغات اعتمادها. وهكذا فإن مدار الأمر هو في التحول من التجارب المنفصلة/المركزة محلياً لمشاريع المشاركة الأهلية التي ممارسة تسيير الشؤون المحلية على مستوى المدينة أو الدولة. وهذا الأمر يستتبع مراجعة عملية التخطيط على صعيدين: (أ) اتباع نهج أكثر فعالية في صياغة المشروع؛ (ب) الانتقال من التركيز على المشاريع إلى استراتيجية موجهة وجهة العمليات تفضي، في نهاية الأمر، إلى معالجة مسائل السياسة العامة، وتؤثر على الاستراتيجيات التي تُهيأ على نطاق القطاعات.

ومن المهم جداً، على مستوى المشروع، إقامة التوازن المناسب بين تكرار التجارب الناجحة، أو تعزيز العناصر الإيجابية المختبرة في أشكال التنمية القائمة على المشاركة، وبين احتواء الآمال الكبرى المعقودة على النشاط المركز محلياً، من حيث إجراء تغيير جوهري في الظروف المعيشية لدى فئات الدخل المحدود. ذلك أن العمل المحلي واستعداد المجتمعات المحلية لتقاسم التكاليف والعمل لا ينبغي أن يتحول إلى بديل لنقل الموارد من القطاع العام إلى هذه المجتمعات (من حيث التمويل والموارد والنشاطات ومدى التغطية الجغرافية). ويتعين، بالتالي، إجراء تقييم متأن لتعزيز العناصر على أساس كل حالة على حدة، وذلك بغرض تحديد النطاق الأمثل للعمل. ولعل هذه المسائل تعني الحكومات المركزية على الأخص، فضلاً عن المانحين والوكالات الدولية التي تهتمها صياغة معايير ونماذج أولية إنمائية يمكن تكرارها في سياقات مختلفة. كما أن لهذه المسائل أهميتها في الأوضاع التي يؤدي فيها توسيع نطاق العمل إلى إبراز الجهات المشرفة والوكالات التنفيذية بمزيد من الوضوح.

وفضلاً عن ذلك، ينبغي البدء بالمشاركة في أبكر وقت ممكن من بداية العملية الإنمائية، ليس فقط مراعاةً للمصالح السياسية، وإنما كبديل إنمائي شفاف يبين بكل بساطة ويُقدّم إلى المستفيدين فتيح لهم تقييم النتائج الكاملة للمشروع، ومن ثم القبول به أو رفضه^(١٣). ومن هنا تتبع أهمية تكريس الوقت اللازم ميدانياً للتداول مع المجتمعات المحلية في احتياجاتها، وإيضاً للاشتراك معها في وضع فكرة المشروع واستحداث آليات تطبيقه، مع أنه قد يكون من الصعب إقناع المانحين بتمويل المشاريع قبل تقييم الاحتياجات بصورة مفصلة.

ومن المهم أيضاً ضمان ألا تكون المشاركة مجرد خدمة بالكلام تكذب ثمنها السلطات المختصة لدفع مشروع معين إلى الأمام. ولذا يتعين توفير الموارد والوقت والدعم السياسي اللازمة لاتباع نهج تشاركي طوال مراحل التنمية. كما يمكن للمانحين والمنظمات غير الحكومية ممارسة الضغوط ولعب دور دعائي يستهدف تعزيز المشاركة الشعبية. وهناك عدد من الإجراءات الممكن اتخاذها لإدامة المشاركة التي ما يتجاوز دورة حياة المشروع الواحد. فبالإضافة إلى إشراك الأعضاء في تخطيط وتصميم المشاريع ضمن

(١٣) يُكرّر القول بأن من أقصى الأهمية عدم التقليل من شأن قدرة المستفيدين على إدراك المكاسب التي يمكنهم جنيها من المشاركة أو عدمها. ومن هذا المنظور، فإن فهماً جيداً لديناميات مختلف الأطراف قد يتوقف عليه نجاح أو فشل عملية المشاركة.

المجتمع المحلي، من المهم أيضاً تعزيز قنوات الاتصال بين المقارّ والعمل الميداني. ولعل ذلك يشمل اجراء تبادل أفقي متواصل للمعلومات وإعارة الموظفين على جميع المستويات.

وينبغي للمانحين ايلاء الاعتبار للمعالم الأتفة الذكر بغية اجراء رصد فعال لصياغة المشاريع وتنفيذها، وكذلك لتحديد مدى الأهلية للتمويل. وعلى المخططين، تبعاً لذلك، أن يضمنوا نقل الموارد المالية والفنية، فضلاً عن صلاحيات صنع القرار، الى مستوى المشروع، وإعطاءها ثقلاً موازياً في تطوير البنى التحتية. كما ان هناك اجراء آخر يرتبط بقدرة الوكالات التنفيذية على إشراك الموظفين المحليين في العمل بالتكافؤ مع موظفي المشروع الخارجيين. وضمن هذا السياق، ينبغي ألا تعالج التدريبات وبرامج تنمية الطاقات احتياجات المستفيدين وحدها، وأن تشرك، عوضاً عن ذلك، موظفي المشروع وموظفي المقارّ في العمل، وذلك لإحداث تغيير نوعي في المواقف لدى العاملين في حقل التنمية.

أما التحدي الأكبر الذي لا يزال يواجه التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا فهو كيفية الانتقال من عملية مشاركة المجتمعات المحلية ضمن سياق ظرفي محدد الى نظام تنمية دينامي يقود الى تسيير الشؤون الحضرية على مستوى مؤسسي. ومن هنا أهمية ضمان تصميم وتنفيذ مشاريع التطوير الحضري على مستوى السياسة العامة ضمن استراتيجية جيدة التحديد للتنمية الحضرية. ونظراً للطبيعة المجزأة لخطط التنمية ولنشاطات المانحين والحكومات والمنظمات غير الحكومية، سيستمر الاضطلاع بالمشاريع الانمائية بصفتها نشاطات مستقلة وباعتبارها ذات دورة حياة تمتد، عادةً، امتداد فترة تمويل المشروع. وبذلك يصبح الحفاظ على استمرارية وتماسك مختلف النشاطات وبلوغ الحد الأقصى لآثارها التضافرية الانمائية مهمة لا بد منها، وكذلك، بالقدر نفسه، مهمة حفازة. وفي حين أن العمل على المستوى المحلي هو وظيفة ضرورية من وظائف عملية المشاركة، فإن التماسك والاستمرارية وإقامة الصلات بين هذه المبادرات المحلية تستدعي التنسيق والدعم من جانب البنى الرسمية. وليس من الجائز التقليل من أهمية دور الحكومات؛ فتوسيع مشاركة المجتمعات المحلية ليس خياراً يتم بين الحكومة، من جهة، والقطاع الخاص/المجتمع المحلي، من جهة أخرى، وإنما يقتضي تنسيقاً أكبر للأدوار المتكاملة لدى مختلف الأطراف. ولهذا السبب، وبينما يتسم بناء قدرات المجتمع المحلي، بما في ذلك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، بأهمية كبيرة جداً، فإن تدعيم المؤسسات العامة يساويه في الأهمية. بل ان بناء القدرات يمثل إقامة شراكات متينة بين مختلف الجهات الاجتماعية التي تؤثر في البيئة الحضرية.

ومع أن هذا النهج هو نهج يرتبط تحديده بالمشاريع ويؤكد على عملية التنمية الحضرية الموصوفة آنفاً، فما يلزم هو إلقاء نظرة أوسع والتحول عن مستوى المشروع الى مستوى السياسة العامة. وان عناصر عدة، وفي طليعتها اللامركزية، وتمكين الحكومات المحلية، وتشجيع نشاط المجتمعات المحلية ومشاركتها، هي في صلب السياسة الرامية الى بلوغ إدارة حضرية فاعلة ونمو حضري مستدام. وهذا النهج التشاركي سوف يشكل خطوة في اتجاه التسيير الحضري الناجح والكفيل بضبط التعقيدات المتزايدة في مدن منطقة الإسكوا.

المرفق

ملاح لمشاريع مختارة في مجال التنمية الحضرية ومشملة
على مكون يتعلق بمشاركة المجتمعات المحلية

الإطار ١ - تحويل شقق بنتها الحكومة، على أساس الاعتماد على الذات:
حالة حلوان في مصر

* الخلفية

أنجز مشروع مدينة حلوان، الواقعة جنوب غرب القاهرة، في مطلع الستينات لايواء جماعة من ذوي الدخل المحدود تعمل غالبية أفرادها في المجمع الصناعي المجاور. ويغطي مشروع المساكن الشعبية حوالي ٤١ هكتاراً، ويشمل ٦٨٠٠ شقة مبنية على خمس طبقات غير مزودة بمصاعد، وتخدمها محلات تجارية ومدارس ومسجد. وفي أوائل الثمانينات، اتخذت الحكومة اجراءات لنقل ملكية المساكن الشعبية الى المستأجرين.

* مبادرات المجتمع المحلي

نجمت عن نقل الملكية الى المستأجرين تحسينات ملحوظة في البيئة المادية. ونفذ السكان نشاطات التطوير وحملات التنظيف، بما في ذلك بناء المساكن، وتوسيعها، وتحسينها بقدراتهم الذاتية. وكانت نشاطات البناء تُغلق تدريجياً المجالات المفتوحة بين المباني، حسبما كان مخططاً أصلاً في النموذج الرسمي، وأفضى ذلك الى تصميم حضري أكثر اتساقاً بالطابع التقليدي، فيه شوارع وأزقة ضيقة. ويبدو أن هذا التصميم يتناسب أكثر مع المناخ الصحراوي القاسي السائد في مصر، فحين أظهر استطلاع الرأي الذي أجري في هذا الصدد أن التغييرات عززت الاحساس بالتماسك بين أعضاء المجتمع المحلي، ودعم الاحساس بالانتماء الى الحي، الذي لم يكن قائماً من قبل.

* تأثير البرنامج

يُبرز هذا التأثير فوائد دور التمكين الذي يستطيع القطاع العام أن يؤديه (عبر توفير الملكية)، كما يُبرز استجابة المجتمع المحلي، الذي يظهر استعداداً للمشاركة في تطوير المحيط المعيشي وقدرته على هذه المشاركة وعلى الابتكار فيها، عندما توفر له المحفزات المناسبة.

المصدر: Mathey et al, eds, *Beyond Self-Help Housing*, 1991.

(تبين عناصر المشاركة في الكلام الذي تحته خط).

الإطار ٢- مشروع تطوير شرق الوحدات:
عمان - الأردن

* الخلفية

يعيش حوالي ٢٥ في المائة من سكان عمان تحت عتبة الفقر، وغالبيتهم في مستوطنات عشوائية لا ضمان للملكية فيها، تفترق إلى الخدمات الأساسية والمرافق الاجتماعية. وقد أنشئت إدارة التنمية الحضرية في عام ١٩٧٨، بتمويل من البنك الدولي، لإدارة المواقع والخدمات ومشاريع التطوير على قاعدة سداد الكلفة.

* مكونات المشروع

بدأ بمشروع تطوير شرق الوحدات في عام ١٩٨٠، وهو يغطي حوالي ٨ هكتارات ويؤوي ٥٠٠٠ شخص معظمهم من اللاجئين الذين يعانون الفقر والبطالة. وكانت المنطقة كثيفة السكان، والمنازل مشيدة من مواد مؤقتة، والظروف الصحية رديئة جداً. وكان المشروع يتمحور حول ضمان الملكية، وتشبيد البنى التحتية الأولية، وتأمين التدريب المهني، وإعطاء القروض لشراء الأراضي وبناء المساكن، وكذلك لتأسيس الأعمال التجارية الصغيرة. وأنشئت مجموعات السكان عن طريق إدارة التنمية الحضرية والمبادرات الأهلية، وشجعت نشاطات مختلفة لإدارة الدخل والتطوير.

* أسلوب الشراكة والمشاركة

التشاور بين إدارة التنمية الحضرية ولجان السكان والمستفيدين حول النشاطات التشغيلية واساليب التمويل وسداد

الكلفة.

* تأثير المشروع

جرى توفير ما يزيد عن ٥٠٠ قطعة أرض منقوية للخدمات، فاستفاد من ذلك ٤٠٠٠ شخص. وسُجلت تحسينات في السكن والبنى التحتية، مع ما أدت إليه من انخفاض ملموس في نسبة وفيات الأطفال. وسُجلت أيضاً بعض الاستثمارات في عدد من المشاريع التجارية، بالإضافة إلى بعض التحسن في المداخل. واقامت إدارة التنمية الحضرية اتصالات ميدانية هامة، مستخدمة، قدر الإمكان، بعض العاملين الميدانيين من داخل المجتمع المحلي. وجرى التركيز على التدريب وتحسين الخبرات طوال مراحل المشروع، الذي أصبح المشروع المحتذى في مناطق أخرى تتدنى فيها المداخل. إلا أن هذا التكرار لاقى نسباً متفاوتة من النجاح، وكان من العوائق التي صودفت ثقل العبء المالي الواقع على المستفيدين فيما يتعلق باسترجاع الكلفة؛ والالتباس بشأن تقاسم مسؤولية الصيانة؛ وعدم الوضوح في نقل المسؤولية الإدارية والمالية والتشغيلية إلى الإدارة المحلية.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تبادل ونقل الممارسات الفعالة للإدارة الحضرية (دراسة حالة)، ص ١٦٠-١٦٣.
(تبين عناصر المشاركة في الكلام الذي تحته خط).

الإطار ٣ - برنامج الزبائين للبيئة والتنمية، القاهرة، مصر

* الخلفية

تعاني القاهرة، تحت وطأة النمو الحضري، من قصور أداء الخدمات الأساسية، وبالأخص في جمع النفايات ومعالجتها. وقد جرى تصميم المشروع لتحسين الظروف البيئية المريعة السائدة في مستوطنة المقطم، حيث تسكن جماعة الزبائين التي تشكل نصف جامعي النفايات في القاهرة.

* مكونات المشروع

بُذِل، على مدى عشرة أعوام، عدد من النشاطات الاختبارية اشتمل على إنشاء نموذج إداري فعال لجمع النفايات الصلبة، وتُستخدم فيه التقنيات الجديدة والمنخفضة الكلفة؛ كما اشتمل على توسيع وتنويع قاعدة الدخل لأفراد المجتمع المحلي. كذلك أدمجت نشاطات التطوير مع تقديم الخدمات الاجتماعية، وتأمين التدريب لكسب الخبرات، ووضع خطط لاعطاء قروض لتطوير المشاريع التجارية الصغيرة، تستهدف الأسر المنزلية التي ترأسها نساء.

* أسلوب الشراكة والمشاركة

الحكومة، المنظمات غير الحكومية، المجموعات الأهلية، القطاع الخاص، وكالات المساعدة الدولية (البنك الدولي، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، منظمة أكسفورد للتحرك من الجوع، مؤسسة فورد). وقد رأى المشروع النور بفضل المجموعات الأهلية وشركات القطاع الخاص؛ وأجريت مشاورات متواصلة.

* تأثير المشروع

أبرز ما في هذا المشروع هو أنه غير المظهر الخارجي للمستوطنة، إضافة إلى تحسين الظروف الصحية والاجتماعية. كما أنه نشط الاقتصاد المحلي ورفع دخل الأسر بحوالي ٢٠ ضعفاً. ولكن سجل وجود العوائق، ومنها ضعف التنسيق بين مختلف الشركاء، والتفاوت لصالح نخب هذا المجتمع، في المشاركة بين أعضاء المجتمع المحلي، في صنع القرار، وقد جنت هذه النخب أكبر حصة من الفوائد.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تبادل ونقل الممارسات الفعالة للإدارة الحضرية فيما بين الأقاليم، (دراسة حالة)، ص ١٦٤-

١٦٨.

(تبين عناصر المشاركة في الكلام الذي تحته خط).

الإطار ٤ - إعادة الإعمار بعد الزلزال، منطقة ذمار، اليمن

* الخلفية

ضرب زلزال مقاطعة ذمار في اليمن في عام ١٩٨٠، وأسفر عن التدمير الكامل لـ ٦٩٨ ١٤ منزلاً، وعن تضرر أكثر من ٢٧ ٠٠٠ مسكن. وقد بُدئ بمشروع عاجل لإعادة الإعمار، بمساعدة وكالات التمويل الإقليمية والدولية وتحت إشراف المجلس الأعلى لإعادة إعمار ذمار، الذي أنشأته الحكومة عام ١٩٨٢. واضطلع المجلس بالمسؤولية عن إدارة عملية إعادة البناء والتدريب وأعمال الإغاثة العاجلة.

* مكونات المشروع

اضطلع بنشاطات إعادة البناء بموازاة برنامج لتدريب أفراد المجتمع المحلي على استخدام مواد البناء الملائمة وتقنيات مقاومة الزلازل. كما اعتمد نُهج ذاتي للبناء وقدم المجلس في إطاره للمجتمعات المحلية المواد والمشورة الفنية وخطة تمويل محدود.

* أسلوب الشراكة والمشاركة

بدأت الحكومة بالمشروع، وأعدت خطط لتصميم نماذج السكن الأولية بالتشاور مع المجتمعات المحلية. واتبع نُهج ذاتي، وقدمت الحكومة مساعدة تقنية ومالية ومؤسسية.

* تأثير المشروع

يعود نجاح المشروع الى جهود المجتمع المحلي على صعيدي التخطيط والتنفيذ. وقد لعبت الحكومة دوراً تمكينياً تمثل في انشاء البنية المؤسسية الضرورية، وذلك على مستوى المقاطعة، مما سهّل نقل الموارد الى المجتمعات المحلية. وجرى التركيز على مواد البناء والتقنيات المحلية، وذُرّب أفراد المجتمعات المحلية على أساليب البناء الأكثر أماناً وعلى أنظمة الكشف المبكر، وكررت التجربة في أجزاء أخرى من البلد.

المصدر: الإسكوا، ١٩٩٣، الإسكان والخدمات الأساسية في المناطق الحضرية سريعة التغيير (E/ESCWA/HS/1993/3)، ص ١٠؛ والإسكوا، ١٩٩٥، المستوطنات البشرية، السياسات والبرامج في المنطقة العربية: استعراض عام، (من وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (E/ESCWA/HS/1995/1)، ص ٢٦٠.

(تبين عناصر المشاركة في الكلام الذي تحته خط).

المراجع العربية

عبد العزيز، أ، ١٩٩٦، تطوير المناطق المتخلفة وأثره على التنمية العمرانية للمدينة، مدينة الاسماعيلية. رسالة ماجستير غير منشورة (باللغة العربية). القاهرة، جامعة الأزهر.

الإسكوا، وضع المدن والقرى الفلسطينية في الأراضي المحتلة ومستلزمات تطويرها، عمان (قيد الطبع).

بلدية نابلس. ١٩٩٥. التنظيم الهيكلي لمدينة نابلس، آذار/مارس ١٩٩٥.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة الإنمائي، التخطيط الإقليمي للمناطق الريفية الفلسطينية: مدخل للتخطيط من أجل تنمية ريفية متكاملة، ١٩٩٥، رام الله.

المراجع الانكليزية

Abu Lughod, J. 1984. Culture, mode of production and the changing nature of cities in the Arab world. In *The City in Cultural Context*. Edited by J. Agnew, J. Mercer and D. Sopher. New York, Syracuse University: 94-118.

Davidson, F. 1991. Gearing up for effective management of urban development. In *Cities*. May 1991: 120-133.

_____ and G. Payne. 1983. *Urban Projects Manual*. Liverpool University Press.

Hammoudah, A. 1997. Urbanization in the Arab world. In *Proceedings of the Expert Group Meeting in Preparation for Habitat II*. City Summit, Istanbul, 3-14 June 1996.

Harvard University Graduate School of Design and Housing and Urban Development Corporation, Jordan 1992. *Sustainable Improvement Strategies for Lower Income Urban Communities*. Amman, HUDC.

Kabbani, Q. 1992. *Prospects for Lebanon: The Reconstruction of Beirut*. Oxford, Centre for Lebanese Studies.

Moser, C. 1989. Community participation in urban projects in the third world. In *Progress in Planning*, volume 32, Part 2.

Ramirez, R. 1992. The Commodification of self-help housing and State intervention: household experiences in the barrios of Caracas. In *Beyond Self-Help Housing*. Edited by K. Mathey. New York, Mansell: 95-144.

Save the Children Federation. 1995. *Water Resource Development, Sanitation and Environmental Health Program in the Nablus District of the Northern West Bank*. Design Phase Report.

_____. 1996. *Palestine in Perspective: An Evaluation of the Dutch-funded Integrated Development Activities of SCF in the West Bank and Gaza, 1994-1996*.

Turner, Bertha, ed. 1988. *Building Community: A Third World Case Book*. Habitat International Coalition, Building Community Books, London.

United Nations Development Programme, Governorate of Ismailia and United Nations Centre for Human Settlements. 1995. Sustainable growth and development in Islamic-Project. Final report. (EGY/9/030/CON/HAB/93/057). National Consultancy on Working Groups Technical support.