

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/HS/2000/WG.1/6
13 November 2000
ORIGINAL: ARABIC

المجلس



الاقتصادي والاجتماعي

LIBRARY & DOCUMENTS SECTION

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

اجتماع فريق خبراء حول ديناميات
الترابط بين التنمية الاجتماعية المستدامة
وبين الهجرة والفقر والتوسع العمراني
بيروت، ١٥-١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠

دور السلطات المركزية والسلطات المحلية في ظل ترابط الهجرة والتحضر والفقر

إعداد
إسحق يعقوب القطب

ملاحظة: طبعت هذه الوثيقة بالشكل الذي قدمت به ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف وليست بالضرورة آراء الإسكوا.

فهرس المحتويات

	مقدمة
	أولاً: مفهوم السلطة المركزية واللامركزية
	ثانياً: الديموقراطية والحكم المحلي
	ثالثاً: دور المنظمات الاهلية في تعزيز السلطة المحلية
	رابعاً: النمو الحضري وأثره على الادارة
	خامساً : اللامركزية والتحضر

سادسا : دور مجالس الأحياء في المدن العربية

سابعا : الفجوة بين التنمية على المستوى الحضري والريفي

ثامنا : حالة فلسطين

تاسعا : حالة الأردن

الخاتمة

المراجع

أ - باللغة العربية

ب - باللغة الانكليزية

مقدمة:

يزداد الاهتمام لدى الأوساط الرسمية والأهلية في دول منطقة الأسكوا بتحليل العلاقة بين سياسة الحكم (المركزية واللامركزية) والهجرة والتحضر والفقير في إطار التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. ويتمشى هذا الاهتمام مع الاتجاهات التي دعت إليها المحافل الدولية في المؤتمرات المتعاقبة التي عقدت في العقد الأخير في القرن العشرين. وقد إهتمت العديد من دول المنطقة في اتخاذ الإجراءات على صعيد الحوار العالمي، والتعديلات القانونية، والتنظيم المؤسساتي، والقيام بالبحوث والدراسات، وتنفيذ برامج التطوير الإداري وبناء القدرات وغيرها من النشاطات على المستويين الإقليمي العربي أو المحلي.

بالرغم من التقدم الذي تم إحرازه في السير نحو اللامركزية إلا أن الفجوة بين دول المنطقة ما زالت قائمة في نطاق الممارسة الفعلية، أو في صياغة الأنظمة المرتبطة بالقوانين المعدلة التي صدرت بهذا الخصوص. كما أن هناك حاجة للتنسيق على المستوى المحلي بين الهيئات الحكومية والمنظمات الأهلية والخاصة في مجالات الربط بين نمط السلطة والصلاحيات المخولة لكل منها على المستويين المركزي واللامركزي من ناحية وبينها وبين المؤسسات المعنية بقضايا الفقر والتحضر والهجرة الداخلية أو الدولية. من ناحية أخرى.

تهدف هذه الورقة الى تناول دور السلطات المركزية والمحلية في ظل ترابط الهجرة والتحضر والفقير من ثلاث جوانب، الأول: مناقشة مفهوم المركزية واللامركزية ومقومات كل منها وتحليل الأبعاد المرتبطة بها، والثاني: تحليل دور السلطات المركزية والسلطات المحلية في التعامل مع عمليات الهجرة والتحضر والفقير في الاطار التنموي الشمل والتحديات التي تواجه هذه العمليات. أما الجانب الثالث: فسوف يعرض حالتين يعرض من خلالها الأوضاع الراهنة في كل من فلسطين والأردن بالنسبة الى نمط العلاقة بين الحكم المحلي والعمليات الثلاث. وفي نهاية الورقة تعرض الاستنتاجات والتوصيات في مواجهة متطلبات الترابط بين توجهات الأنماط السلطوية وعمليات الهجرة والتحضر والفقير. هذا الى أن الورقة ستشير في الجزء الأخير منها الى مجالات البحث العلمي الذي يسهم في توسيع نطاق الحوار العلمي والدراسات الامبيرقية التي من شأنها أن تعالج القضايا الأساسية الخاصة بالتنمية الشاملة والتعامل مع عمليات الهجرة بأنواعها والفقير والتطور الحضري السريع الذي تشهده دول المنطقة.

وقد إستفادت الورقة من الوثائق القيمة التي أصدرتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا المتعلقة بموضوع البحث والتي تتناول مختلف المواضيع ذات الصلة المباشرة. كما تمت مراجعة الدراسات المتوفرة أثناء إعداد الورقة والتي أمكن الوصول إليها عبر الانترنت

والمكتبات الجامعية والعامية، ويرحب الباحث بأية إقتراحات تسهم في تطوير الورقة في المنهجية أو التحليل أو المضمون.

أولاً : مفهوم السلطة المركزية واللامركزية:

مفهوم السلطة المركزية واللامركزية مفهوم مرن ومتشابك الى أقصى درجة، فهو لا يتعلق بالسلطة من حيث الكم بل من ناحية الكيف، أيضاً الأمر الذي لا يتقرر بصورة مجردة بحيث يمكن القول بوجود أداة لا مركزية.

تعني اللامركزية في مفهومها العام ذلك الأسلوب الذي يشير الى توزيع السلطة بين الحكومة المركزية وشخصيات اعتبارية أخرى. وإذا ما اقتصر هذا التوزيع على الوظيفة الادارية توجد اللامركزية الادارية، وإذا ما قام توزيع الوظيفة الادارية على أساس وظيفي عرف باسم اللامركزية المصلحية أو المرفقية "ويعني ذلك قيام هيئات مستقلة تتحدد اختصاصاتها على أساس مستوى إقليم الدولة وهي ما تعرف بالمؤسسة العامة، أما إذا تم توزيع الوظيفة على أساس إقليمي فإننا نجد اللامركزية المحلية أو "الادارة المحلية".

الادارة المحلية من ناحية أخرى هي أسلوب تنظمي إداري يتضمن توزيع الوظيفة الادارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلي منتخبة ومستقلة (مصر) أو معينة/مختارة (فلسطين ودول أخرى) تمارس ما يعهد به اليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية. (رشيد، ١٩٨٣)

وتتأثر درجة الاستقلال التي تتمتع بها الوحدات المحلية بمجموعة من المتغيرات تختلف من دولة لأخرى، وبصفة عامة لا يوجد شكل من أشكال اللامركزية الاقليمية أو المحلية يصلح للتطبيق بصورة مطلقة في كل الدول. ويرجع ذلك الى أنها محصلة التفاعل بين عوامل وقوى الجذب نحو المركزية وعوامل وقوى الطرد نحو اللامركزية، وبين هذه وتلك توجد نقاط عديدة ومسافات متباعدة تتحدد بالظروف الخاصة بكل دولة. (بدران، ١٩٩٠). وتلجأ الدول الى الأخذ بنظام الادارة المحلية لعدة من المبررات أهمها: المبررات السياسية والادارية والاجتماعية والاقتصادية. أما المبررات السياسية فهي اعتبار نظام الادارة المحلية مظهراً من مظاهر الديمقراطية يؤدي الى تعاون مستمر بين النشاط الحكومي والشعبي المحلي أي بين المركزي والمحلي. وهذا يسهم في حل مشكلة التعددية الأثنية، ويخفف من عيوب المركزية الشديدة.

أما من الناحية الادارية ففيه سرعة إنجاز وتسهيل الخدمات. وفي نطاق المبررات الاجتماعية تعتبر الادارة المحلية وسيلة لحصول الأفراد على احتياجاتهم، وتسهم في تعزيز البناء الاجتماعي للمجتمع ويتيح الفرصة لتفجير طاقات الابداع على المستوى المحلي وتوثيق الروابط بين الفئات المحلية المختلفة. أما المزايا الاقتصادية فتشمل البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، ولا مركزية التصنيع، وتحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية وتحقيق التنمية بمشاركة الحكومة المركزية. (بدران، ١٩٩٠).

أ. أسس ومقومات اللامركزية الادارية (الادارة المحلية):

تعدد الأسس والمقومات التي يراها الكتاب لازمة لقيام نظام لامركزي اداري محلي وأهمها:

(١) وجود مصالح محلية متميزة: خاصة تلك التي تكون معبرة عن حاجات وآمال وطموحات الغالبية العظمى من سكان الاقليم المحلي، بحيث لا تتعارض مع المصلحة العليا أي مصلحة المجتمع الوطني.

(٢) الشخصية المعنوية: وتتطلب وجود مجلس محلي يعبر عن إرادة المجتمع المحلي ويكون لها ذمة مالية مستقلة عن ذمة الدولة وتمتع بالصلاحية لتحمل الواجبات واكتساب الحقوق ولها أهلية التقاضي وتكون عرضة لأن تكون "مدعى عليها"، ويكون لها جهاز إداري خاص بها وتتقضي بنفس الادارة التي نشأت بها.

(٣) الاستقلال الاداري: ويتم ذلك من خلال الانتخابات أو التعيين أو الاختيار، والأول هو الذي يكفل الاستقلال الفعلي لأن نظام الادارة المحلية سياسي أيضاً.

(٤) القدرة في تكوين موارد مالية خاصة: وكذلك حرية التصرف بالأموال والمصادر المعروفة تتمثل في: الضرائب، الرسوم المحلية، إيرادات أملاك الوحدات المحلية والمرافق الاقتصادية التي تديرها والقروض والهبات المحلية والدولية. وتتناسب الموارد المحلية طردياً مع تمتع السلطة المحلية بممارسة مهامها بحرية وفي إشباع حاجات المواطنين، وعكس ذلك تمتد اليد الى الحكومة المركزية لمزيد من الاعانات، الأمر الذي يؤدي الى التدخل وفرض السيطرة والمساس باستقلالية الحكم المحلي. (عبد الوهاب، ١٩٩١).

(٥) الرقابة من جانب الحكومة المركزية: تستهدف الرقابة التأكد من تنفيذ المهام وأداء الخدمات بدون تمييز وتأكيد وحدة الدولة السياسية والادارية من خلال وضع بعض القيود على استقلال المجالس المحلية، والاستخدام الأمثل للإعانات المركزية وضمنان شرعية السلطات المحلية في فرض الرسوم والضرائب. وتأخذ الرقابة المركزية على أعمال

الوحدات المحلية أشكالاً عديدة منها: الرقابة الادارية والتشريعية، والاقتصادية والمالية والقضائية.

أنواع اللامركزية:

اللامركزية هي مفهوم يشير، من وجهة نظر العاملين في السياسة العامة، الى تقاسم السلطة واستقلال ذاتي نسبي تمارسه المستويات الدنيا من الحكم مثل المحافظات، المدن، البلديات، القرى، المجتمعات وغيرها من التنظيمات الادارية.

ويفسر "النظام اللامركزي" على أنه النظام الذي تتوزع فيه المسؤوليات والسلطات والصلاحيات بين مختلف المستويات والتنظيمات في الدولة. "واللامركزية" هي نقيض "المركزية" التي تنحصر فيها السلطة والقرارات التنفيذية في جهاز الدولة المركزي البيروقراطي أو السياسي. هناك ثلاث أنماط مميزة من اللامركزية:

(١) اللامركز (Deconcentration): أي تخفيف تركيز صنع القرار باتجاه المستويات المحلية. في هذا النمط تنتقل السلطة الادارية لأجهزة الحكم المركزية الى مكاتب إقليمية و/أو محلية مما يتيح فرصة أوسع لاتخاذ القرارات بشكل مستقل أو أقرب الى المستويات المحلية.

(٢) التفويض (Delegation): في هذا النمط تمنح السلطات المحلية مسؤوليات عن خدمات ووظائف محددة بإشراف الحكومة المركزية. تشمل المسؤوليات الممنوحة جمع الضرائب والرسوم في مجالات محددة وبإشراف الحكومة المركزية المباشر. ومع أن هذا الشكل هو أكثر التزاماً من نمط اللامركزية خاصة في نقل صناعة القرار الى مكاتب إقليمية ومحلية، إلا أن أنظمة الحكم التفويضي تستند الى إشراف مباشر نسبياً من المركز، وتميل الى معاملة السلطات المحلية باعتبارها امتداد للسلطة المركزية.

(٣) نقل صلاحيات (Devolution): بموجب هذا النمط تنتقل السلطات والصلاحيات الخاصة بالحكم بصورة جزئية أو كلية الى وحدات سياسية فرعية على مستوى المحافظة.

التفاوت في إطار الحكم المحلي:

يتفاوت نظام الحكم المحلي في دول الأسكوا بين المركزية واللامركزية من ناحية، وبين المجالس البلدية والقروية (المدن والقرى) المنتخبة والمعيّنة (أو المختارة) كما تتفاوت في الأسس والمعايير المتبعة (السن والجنس والبناء الأثني/العرقى أو التوازن الديني أو القبلي والعشائري ونطاق حق الانتخاب أو الترشيح، مواطن محلي أو وافد). وينجم هذا التفاوت حسب أنظمة الحكم السائدة والنظم السياسية القائمة التي تتراوح بين الملكية والجمهورية والجمهورية وشبه الديمقراطية والسلطة الموروثة.. الخ. إن النمط السياسي السائد يؤثر في تشكيل الامتداد المركزي واللامركزي وخصائصه ومقوماته وبالتالي في تحديد المهام والصلاحيات لكل من السلطات المركزية والسلطات المحلية.

أنماط الحكم المحلي:

تتصف كل من المجالس البلدية أو المجالس القروية/المحلية بخصائص مميزة وبالتالي التفاوت الواسع في أداء كل منها، ويرجع ذلك إلى التفاوت في البناء الاجتماعي والديمقراطي والعرقى والسياسي والبيئي. ولذا نجد صعوبة في إجراء مقارنات قائمة على أساس المكان الجغرافي أو النمط الاقتصادي (النفطي، التجاري، الخدماتي) أو الاجتماعي (التركيب الطبقي) أو الديمغرافي (الخصائص السكانية) بين مجموعة دول أو في إطار الدولة الواحدة. من ناحية أخرى يمكن تصنيف نظام الحكم المحلي بناء على الأهداف الرئيسية أو المفاهيم التي تقوم عليها هذه النظم. ويمكن اقتراح ثلاثة أنماط يمكن بموجبها تصنيف العلاقة بين النظام المركزي والمحلي.

١. نموذج المستفيد (المنتفع):

ويقوم هذا النموذج على العلاقة القائمة بين القيادة والمواطنين، أي توفير الخدمات والمصالح إلى شرائح مجتمعية تربطها بالقيادة الصلات القرابية أو الحزبية، والطائفية. وهنا تحرص القيادة المركزية أو المحلية إغداق المنافع والخدمات للتابعيات أو الواجبات والمصالح الاجتماعية والسياسية.

٢. نمط التنمية الاقتصادية الاجتماعية ويسود هذا النمط في الدول المتقدمة حيث تكون

مهام الحكومة المحلية تطوير الصحة الاقتصادية والمجتمعية للمجتمعات المحلية عن طريق تطوير: الخدمات المتنوعة، استخدامات الأراضي، الأمن والسلامة ضد الحريق والشرطة، والمواصلات والنقل والبنية التحتية اللازمة للنمو.

٣. نموذج دولة الرفاهية: وهذا النمط يصف أجهزة الحكم المحلي بكفاءة الأداء للخدمات وربطها بالأهداف التنموية الوطنية مثل العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وتوزيع الخدمات. أي تقوم سلطات الحكم المحلي بعمليات إنتاج وتوزيع الخدمات في نطاق دولة الرفاهية مثل التعليم والصحة والإسكان والنقل والمواصلات (مثل الدول الاسكندنافية) وكما هو سائد في الدول النفطية، إلا أن الأخيرة تقوم فيها السلطة المركزية بأداء المهام وتوفير الخدمات واتخاذ القرارات بصورة رئيسية في هذه المجالات.

4. نموذج التمكين: يعني عملية تيسير أو نقل أو التوصيل إلى الموارد المتاحة للفئات المجتمعية بما في ذلك الموارد الاقتصادية والاجتماعية، كما يتضمن التمكين تيسير عملية اتخاذ القرارات لاستخدام هذه الموارد. أي أن تقوم السلطات المركزية والمحلية بتمكين الهيئات الغير حكومية والخاصة في مختلف مجالات إنتاج وتوزيع الخدمات والسلع وتنظيم الأداء وتعزيز قدراتها عن طريق التأهيل والتدريب (Goldsmith). وتبعاً لذلك تعطي هذه الكيانات السلطة في اتخاذ القرار وجمع وأنفاق الإيرادات وتقديم الخدمات دون الرجوع مرة ثانية إلى السلطات المركزية (وذلك وفق أسس متفق عليها)، كما تعطي السلطات المحلية الصلاحيات لتوفير مصادر مالية وقروض ومجالات الأنفاق. ويرتبط هذا النمط بالقيم الديمقراطية السائدة في المجتمع.

يفاد من هذه الأنماط عادة عند القيام بإصلاحات في أنظمة الحكم التي تعرف بالمركزية العالية (معظم الدول في منطقة الأسكوا)، وتتلاءم مع الظروف التي تمر بها بعض المناطق كالضفة الغربية وقطاع غزة. فقد أثبتت التجارب بأنه قد يصعب التحويل من أنظمة ذات مركزية عالية إلى نظم اللامركزية. وفي حالة تدهور مستويات أداء الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية تتدخل السلطات المركزية بالأشراف المباشر أو رقابة أكثر تشدداً. وتجدر الإشارة إلى المتاعب الكثيرة الناجمة عن المركزية الواسعة والمتشددة والبيروقراطية التي تعيق عملية التنمية خاصة في الدول التي تنتهج خطط تنموية قصيرة المدى وطموحة.

مزاياء الحكم المحلي (اللامركزي):

تستمد الفوائد المتوقعة من اللامركزية من فرضيتين: الأولى، عندما تكون مسؤولية رصد النفقات والإيرادات المخصصة للخدمات العامة تقع على الحكومة المركزية، فإنه من المتوقع أن تكون السياسات والقرارات متمشية مع حاجات المواطنين الذين يدفعون مقابل الاستفادة من هذه الخدمات. وحيث أن الخدمات العامة هي احتكارات عامة فإن تطبيقها يشمل أحكاماً فردية أو جماعية حول كيفية تخصيص الموارد وتقديم الخدمات، كما أن الأولويات تتنوع حيث يصعب اتخاذ القرار المناسب من المركز.

أما الفرضية الثانية فتقول أنه عندما تعطي للعاملين في الحكم المحلي سلطة ومسؤولية أوسع، فإنهم يصبحون أكثر نشاطاً في تنظيم وإدارة خدمات أفضل، شريطة أن يكونوا هم أيضاً عرضة لمساءلة المجتمع المحلي إذا كان الأداء سيئاً.

تستفيد الخدمات ذات الكثافة البشرية التي تحتاج إلى رأس مال قليل أكثر من غيرها من اللامركزية مثل الصحة والخدمات الاجتماعية والترخيص وتنظيم المشاريع واستخدام الأراضي. فكلما زاد تنوع الأفضليات من الخدمات لدى المستفيدين، كلما زادت فوائد اللامركزية. وذلك لأن الخدمات التي تدار محلياً يمكن أن تكون أكثر تلبية لحاجات المواطنين من الخدمات التي تقدمها الحكومة المركزية. أما الخدمات ذات الكثافة الرأس مالية مثل المياه والطاقة التي تتطلب استثمارات كبيرة ومعايير موحدة للخدمات فهي تدار بشكل أفضل على المستوى الإقليمي أو المحلي بموجب قاعدة، اقتصاديات الحجم (Economics of Scale)، ويمكن توزيع الأشراف على مثل هذه الخدمات على مستويات عديدة من السلطة (مثل الإدارة المحلية للخدمات المحلية، وإدارة إقليمية للشبكات).

تانيا - الديمقراطية والحكم المحلي:

تؤدي لامركزية الخدمات العامة عموماً إلى تفهم أفضل للأولويات المحلية وإلى تخصيص أكثر فعالية للموارد. كما يمكن تحقيق المشاركة المحلية في الإدارة بشكل أكثر سهولة على المستوى المحلي من خلال اللجان من المستفيدين. هذا يعني ضمناً وجود نظام ديمقراطي على المستوى المحلي ووجود أطراف متنافسة. أما في نظام الحزب الواحد ووجود مصالح ضيقة، فإن الأولويات المحلية لمختلف شرائح المجتمع قد يتم تجاهلها. وقد تكون هناك عوامل أخرى تؤثر بمرکزية الصلاحيات والسلطات على المستوى المحلي، وهذه تتعلق بنوعية المجتمع المطلوب. والحكم المحلي الديمقراطي الذي يديره ممثلون منتخبون يوفر منبراً لحل النزاعات المحلية ووسيلة لتعزيز التفاهم والعمل المشترك.

يوفر نظام الحكم الديمقراطي المحلي القوي توازناً في عملية اتخاذ القرارات ذات المركزية العالية التي قد تخدم مصالح طرف واحد. كما أنه الطريق الأكثر تحقيقاً للمشاركة النشطة، وهذا يوفر فرصة لمختلف الفئات الاجتماعية التي لا تتمتع بأدوار ذات صلاحيات تقليدية، كالنساء والمجموعات الأثنية وكبار السن، كي يسمع صوتها من خلال ممثلين منتخبين محلياً. ويشمل المجلس المحلي في عضويته تمثيلاً أوسع مما تمثله المؤسسات على المستوى الوطني.

تختلف الديمقراطية المباشرة حيث يلعب المواطنون دوراً مباشراً ونشطاً في صنع القرار عن الديمقراطية التمثيلية التي تقتصر على الإدلاء بالأصوات لانتخاب المرشحين. وعلى المستوى المحلي من ناحية عملية ينشط المواطنون في معالجة الشؤون المحلية في إطار الديمقراطية المباشرة تتفاوت بين اجتماعات مفتوحة ومناقشات حول تحديد الاحتياجات واختيار المشاريع وبين المشاركة في صنع القرار في مجالات التنمية المحلية والحياة السياسية وهذا من شأنه أن يعزز نشاط مؤسسات المجتمع المدني لتلبية الاحتياجات المحلية. أما بالنسبة إلى التوازن الملائم للسلطة بين الحكم المحلي والمركزي ودرجة المشاركة الشعبية، فإن ذلك يرتبط بدرجة عالية بالقيم ويوضح الجدول التالي سيناريوهات لنمط الحكم المحلي:

تركيز على السلطة المركزية	تركيز على استقلال ذاتي للحكم المحلي	
ج. سيناريو شعبي	أ. التعددية والمشاركة	تركيز عالي على مشاركة المواطن
د. سيناريو مؤسساتي	ب. المحافظة والبيروقراطية	تركيز منخفض على مشاركة المواطن

إن الهدف من هذه المقارنة هو تسليط الضوء على كيفية تأثير اختبار سياسات وإستراتيجيات الحكم المحلي ومدى استقلالية الحكم المحلي الناجم عن مشاركة المواطن.

١. سيناريو التعددية والمشاركة:

يتم في هذا السيناريو توكيل الحكم المحلي تقديم الخدمات على نطاق واسع ضمن إطار حدود البلدية أو المجلس المحلي وضمن الاختصاصات، مما يضمن آلية نشطة لتطوير الحكم المحلي. أي تشجيع المواطنين ومؤسساتهم الريفية والحضرية على المساهمة في المشاريع والخدمات على المستوى المحلي، الأمر الذي يعزز العلاقات المتبادلة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على المستوى المحلي ويشجع وجود التعددية في الولاء والانتماء الحزبي أو المؤسساتي.

ويسود هذا النمط في الأنظمة المستقرة والناضجة ذات المستوى الاقتصادي المتطور (الديمقراطيات في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وإلى حد ما في بعض الدول النامية مثل (الفلبين والسنغال وبوليفيا). ويتدرج هذا السيناريو في تصنيف نقل الصلاحيات (Devolution).

٢. السيناريو المحافظ:

وهذا شكل شائع من أشكال الحكم المحلي وفيه يتم توزيع الموظفين على المستوى المحلي وتقدم الخدمات من قبل دوائر مرتبطة مؤسساتياً مع البيروقراطيات المركزية. وتعتبر مشاركة المواطن هامشية ولا تحظى بالاهتمام الكافي. ويمكن أن تنشأ في هذا النمط مجموعات ذات اهتمامات سياسية واقتصادية خاصة بالسيطرة على المراكز القيادية في الحكم المحلي للحصول على السلطة والمنافع لنفسها. وفي مثل هذه الحالات يفقد العاملون في السلطات المحلية الحافز لتقديم خدمات فعالة بسبب تحويل الأهداف العامة إلى مكاتب شخصية. وهناك أمثلة عديدة على هذا النمط من البيروقراطية المحافظة غير الفعالة في دول مثل البرازيل ونيبال وبنغلاديش وباكستان.

٤. السيناريو الشعبي:

تقدم السلطة المركزية الخدمات بالتركيز على إتاحة الفرصة للمشاركة الشعبية (مجموعات، مؤسسات)، ولكن على المستوى الوطني أكثر منه على المستوى المحلي. وضمن إطار هذا السيناريو نجد أن المركز يلجأ إلى تشريع المركزية من خلال كسب التعاطف على المستوى الوطني وتكون السلطة السياسية وإدارية متجزئة إلى حد كبير.

٤. السيناريو المؤسسي:

يسيطر المركز في هذا السيناريو ويؤدي العديد من الخدمات للمدينة من خلال أجهزة مركزية ويتواجد في حالات المدن الكبيرة ذات الكثافة السكانية العالية أو ما يعرف بدولة المدينة في دول الخليج ودون انحياز حزبي أو سياسي مثل دول الخليج. يتضح من السيناريوهات المشار إليها نماذج ذات جذور تاريخية توتر في نمط الحكم المحلي تتغير مع الوقت، كما أن نماذج اللامركزية ليست ديمقراطية بالكامل (السيناريو الشعبي).

5. السياسات الهامة للحكم المركزي والمحلي:

يمكن تحقيق الشكل اللامركزي من الحكم المحلي تصاعدياً من خلال مزيج من سن قوانين وأنظمة تدعم اللامركزية من قبل السلطة المركزية والعمل على تطبيقها على المستويات المحلية في إطار واضح لنمط الحكم المحلي المطلوب و خطة تعمل على تحقيقه. كيف تبدأ السلطة المحلية؟ ما هي السياسات التي تنتهجها وتلقى مساندة الحكم المركزي؟ هذه أسئلة أساسية تحاول العديد من دول المنطقة الإجابة عليها وتشمل الاهتمامات ما يلي:

- **بناء الدولة:** تعزيز الأولويات الهادفة الخاصة ببناء الدولة والاستقرار السياسي من خلال تطوير الحكم المحلي وتجنب الشذمة السياسية.
- **استقرار اقتصادي على المستوى الوطني:** تحقيق استقرار اقتصادي على مستوى الدولة من خلال تطوير سياسات مالية وتنموية سليمة تتجنب الديون التي لا لزوم لها.
- **التوازن الاجتماعي:** ضمان توزيع عادل للدخل لكافة شرائح الاجتماعية في المناطق المختلفة من خلال دعم موازنات المناطق الأكثر فقراً.
- **تخصيص الموارد:** القيام بتخصيص فعال ومتوازن للموارد الوطنية، لتلبية احتياجات خطط الاستثمار الوطني ذات الأولوية في القطاعات المختلفة.

إن السائد في المجتمعات العربية سيطرة السلطة المركزية على المجالات الحيوية التي تولد الدخل والإيرادات مثل ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، ورسوم الجمارك. وتوفر السلطة المركزية نسبة من هذا الدخل لتمويل السلطات المحلية من خلال عملية التحويلات المالية الحكومية لدعم النفقات الجارية أو المشاريع المحلية أو النفقات الرأسمالية.

وتشمل مسؤولية السلطة المركزية إعداد بيئة مناسبة دستورية وقانونية ومالية وتنظيمية وإدارية تشكل المحيط الذي تعمل في إطاره السلطات المركزية والمحلية. وتؤكد الخبرة العالمية أهمية إنشاء بيئة قوية متماسكة والمحافظة عليها إذا ما أريد للأنظمة اللامركزية أن

تكون فعالة. وأن الأمر الأكثر أهمية هو التناغم والتوافق بين الممارسات الإدارية اليومية مع النظم الدستورية/القانونية حيث أن هناك ميلاً طبيعياً لدى البيروقراطيات الوطنية في استمرار العمل على مركزية الممارسات الإدارية.

على جانب آخر تتولى السلطة المحلية مهمات ومسؤوليات عديدة. ويتوقع منها أداء خدمات مدنية تقليدية مثل توفير المياه والطرق والمجاري والصحة العامة والمكتبات والحدائق العامة وغيرها بشكل فعال. كما يتوقع منها أن تقوم بأدوار أخرى في التنمية المحلية في مجالات القيادة السياسية والاقتصادية. هذا وتقع على عاتق السلطة المحلية تطوير مشاركة المواطن في نشاطاتها المختلفة من خلال تشكيل اللجان الشعبية وتخطيط أساليب المساهمة في تغطية تكاليف المشاريع بالإضافة إلى تعزيز النشاط في مشاركة مختلف الفئات (المرأة وكبار السن والشباب) في الحياة السياسية المحلية وللتمثيل الديمقراطي للمجتمعات المحلية. تتأثر كافة هذه المهام والأدوار بالسياسة التي تنتهجها السلطة المركزية.

إن بناء نظام السلطة المحلية اللامركزية عملية تدريجية أكثر من مجرد إجابة على تساؤلات خاصة بالسياسات والإستراتيجيات. إن التوازن الصحيح بين المصالح المركزية والمحلية، يتم بعد التوصل إلى اتفاق بين الأطراف المعنية مسنوداً بالوسائل المؤسسية. وقد تختلف نقاط البدايات في كل دولة، غير المهم في النهاية الاتفاق على الاتجاه المتبع وإعداد الأدوات، الوسائل والإستراتيجيات اللازمة لتحقيق ذلك. (شركاء في التنمية الريفية).

بناء منظومة للحكم المحلي اللامركزي:

يطرح السؤال حول أفضل الطرق لتنظيم الحكم المحلي، حتى يتسنى تحقيق العائد الأكبر من اللامركزية دون تدني معايير أداء الخدمات الناجمة عن ضعف الإدارة المحلية. وحيث أن سياسة اللامركزية توفر حرية متزايدة للإدارة على المستوى المحلي من جهة، إلا أنه لا بد من تعديل جانب من هذه الحرية من جهة أخرى، أي على إيجاد أنظمة لضبط الأمور وضع مؤشرات عملية فعالية الأداء والإنجاز. وتتفاوت الأنظمة والإجراءات وفق طبيعة الخدمة المقدمة، إذ هناك مهام تتسم بمخاطر عامة عالية مثل البرامج الصحية التي تتفرد بمعايير ذات درجة عالية المستوى (مقارنة بالمستويات العالمية) تضعها السلطة المركزية. أما المهام التي تؤدي على الصعيد المحلي أو التي لها طابع محلي ذات مخاطر محدودة فيمكن تبني معايير/مؤشرات ذات طابع محلي.

وفيما يلي نموذج للحكم المحلي للضفة الغربية وقطاع غزة الذي تبلور في قانون الحكم المحلي لسنة ١٩٩٧ يضع صلاحيات وسلطة للمجالس لشؤون الحكم المحلي، إلا أن هذا القانون غير مطبق بالكامل بسبب عدم إجراء انتخابات محلية بعد.

جدول رقم (١)
وسائل الحكم المحلي الدستورية والتنظيمية

وسائل الحكم	الأطراف	المسؤوليات	داعمة للحكم المحلي اللامركزي
إجراءات دستورية	المحاكم	تشريع وتطبيق القوانين	قانون الحكم المحلي ١٩٩٧ يجعل المجالس مسؤولة عن إدارة شؤون الحكم المحلي
	أعضاء منتخبون	وضع القوانين والمصادقة عليها، مراقبة وتطبيق المعايير، والمصادقة على التدفقات	أعضاء المجلس ينتخبون بحرية وبشكل مباشر
المنظومة اشرافية	وزارة الحكم المحلي	اعداد أنظمة معيارية للمالية والمشتريات والتوظيف - المصادقة على الأنظمة المعيارية التي تؤثر على الخدمات العامة	تطوير متساعد للإجراءات اللامركزية ممكن اذا تبنت وزارة الحكم المحلي دورا اشرافيا أقل شدة
اشرافية	وزارة المالية	تحضير معايير مالية ادارة التحويلات المالية بين الحكومات	تحويلات حفيقة مطلوبة لجعل اللامركزية أمرا واقعا
داخلية	الحكم المحلي	اعداد أنظمة داخلية حول اجراءات المجلس	يمكن للمجالس المحلية أن تشجع مشاركة المواطنين في الشؤون المحلية

المصدر: شركاء في التنمية الريفية (٢٠٠٠)

تالنا - دور المنظمات الأهلية في تعزيز السلطة المحلية:

لقد ازداد عدد المنظمات الأهلية (غير الحكومية) في دول الأعضاء (اسكوا) في العقدين الأخيرين وخاصة في المجتمعات الحضرية، وتقدر الزيادة في عددها من ٧٠٠٠٠ عام ١٩٩٤ إلى حوالي ١٢٠٠٠٠ عام ١٩٩٨ وقد يصل إلى ١٥٠٠٠٠ إذا شملنا الجزائر والمغرب. (قنديل ١٩٩٨). وتسجل الجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية (مصر والعديد من الدول الغربية) أو لدى وزارة الداخلية (فلسطين) والوزارات ذات العلاقة بمهام المنظمات. وقد قامت هذه المنظمات بدور فعال في أوضاع الحرب والسلام مثل مقاومة الاحتلال وتفعيل دور المرأة، الدعوة لحماية حقوق الإنسان إلى ميادين التربية والتعليم والصحة والثقافة وغيرها. وتوفر المنظمات الأهلية في الضفة الغربية وقطاع غزة مثلاً ٦٠% من خدمات الصحة الأولية و ٨٠% من خدمات التعليم ما قبل الابتدائي، و ٩٠% من خدمات الرعاية للمعاقين والفئات الاجتماعية المحتاجة، وكذلك الأمر في لبنان وسوريا والعراق ومصر والسودان.

تعتمد هذه المنظمات في إدارتها على مجالس إدارة تضم في عضويتها الوجيهاء وفاعلي الخير المعنيين وفق أنظمة أقرتها الحكومة، المركزية في إطار قانون متجدد. أما مصادر التمويل فتشمل: أ. التبرعات والهبات، ب. رسوم اشتراك، ج. مساعدات حكومية محدودة، ومنح من الدول والمنظمات الأجنبية والدولية. وتتشكل في الإطار السياسي والاقتصادي المحيط بها. ومما يحدد حجم ونطاق هذه المنظمات ودورها في التنمية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية علاقتها مع الحكومة ومستوى أداء القطاع الخاص والنظام القانوني. أي أن هذه المنظمات هي المرآة التي تعكس الاتجاهات التنموية السائدة وذلك في برامجها وأولوية نشاطاتها والطريقة التي تنفذ فيها أعمالها وفي حالة لبنان ومصر والأردن وفلسطين فقد انتهجت المنظمات أسلوباً فعالاً في نطاق التنمية والتعامل مع قضايا التوعية لحقوق الإنسان وحول الانتخابات والإسكان ومعالجة العنف الأسري ضد المرأة والأطفال ومعالجة الأمراض الاجتماعية. ومعظم النشاطات التي تقوم بها مختلف المنظمات الأهلية تتمركز في المدن أكثر من الريف أو المخيمات (اسكوا ١٩٩٧).

أما بالنسبة إلى علاقة المنظمات الأهلية مع السلطات المركزية والمحلية فأنها تقوم على بعدين: الأول، الأشراف والمراقبة حيث تتطلب القوانين والأنظمة السائدة في الدول الأعضاء التسجيل وتقديم التقارير الإدارية والمالية السنوية، وإخضاع السجلات المالية إلى التدقيق والمراقبة، وفي حالة جمع التبرعات أو القيام بنشاطات خارج إطار الأهداف المعلن عنها في وثائق تسجيلها فيتطلب ذلك الحصول على إذن مسبق من السلطة المركزية.

أما البعد الثاني فيتمثل في الدور المساند الذي تؤديه المنظمات تجاه السلطات المركزية والمحلية في مجالات المشاركة بالرأي والعمليات التنموية وما يلزمها من التوعية والتدريب بل والمشاركة في تنفيذ مختلف البرامج الموجهة نحو الفئات الاجتماعية الخاصة والمهمّة. إذ أن الإدارة الحضرية أو الريفية أو المخيمات لا تستطيع تلبية الاحتياجات للأعداد المتزايدة من السكان في مجالات الخدمات الأساسية الصحية فيها والتربوية والاجتماعية والبيئية لعدم توفر الطاقة البشرية المؤهلة أو الأموال أو حتى إتباع منهجية فاعلة في أداء ومتابعة وتقييم العمل. أي أن المنظمات الأهلية هي أداء ووسيلة فعالة في رفد السلطات المركزية والمحلية والتكامل معها في مجالات بناء القدرات وإيصال الخدمات وتعزيز المشاركة الشعبية في مختلف مراحل التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم والخطط والمشاريع والبرامج التنموية.

أمثلة:

● مصر: قامت المنظمات غير الحكومية بدور فعال في إعادة تأهيل أحياء الإسمايلية بعد عودة المهجرين إليها وبعد خوض حربين في نصف القرن المنصرم. وبمساعدة (UNDP) والموئل المالية والفتية وأشراف المحافظ والمنظمات الأهلية والقطاع الخاص فقد نجح البرنامج بأبعاده المختلفة في تحقيق قواعد وأساسيات التنمية. أما بالنسبة إلى الاستدامة فقد خف حماس المشاركة المجتمعية بسبب الإجراءات المركزية للحكومة المصرية. وبالرغم من ذلك فقد تمت مأسسة جماعات العمل كقناة لمناقشة وتخطيط المشاريع المختلفة والقضايا المالية والقانونية المرتبطة بها، ولكن بقي دورها في المراحل التالية: (التنفيذ، المتابعة والتقييم محدوداً (الأسكوا) ١٩٩٧).

● فلسطين: تشمل محافظة نابلس ثلاثة بلديات وتسعة وتسعون من المجالس قروية أو لجان تخطيط، وتعاني نسبة عالية من القرى من نقص في المياه أو شبكات المياه وجمع النفايات، وقد قامت البلدية منذ دخول السلطة الوطنية الفلسطينية بالعديد من المشاريع التنموية بمساعدة الدول المانحة تركزت حول تطوير البنية التحتية.

وترى البلديات أن دور المنظمات الأهلية كمصادر للتوعية أكثر الخدمات. وبالرغم من ذلك تمكنت البلدية تحقيق تقدم ملموس في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين في المحافظة.

● الأردن: تغطي محافظة العقبة مساحة ٨٠ كيلو متر مربع، يقطنها حوالي ٦٥,٠٠٠ شخص يقيم غالبيتهم في مساكن غير مرخصة وهم من أصل بدوي. وقد شملت السلطة المحلية فيها ثلاث مؤسسات: المحافظة، البلدية والسلطة الإقليمية، بالإضافة إلى الخدمات التي تقدمها هيئة التطوير الحضري. وتبلغ الموازنة السنوية حوالي ١,٥ مليون دينار معظمها من مصدر واحد هو الدخل الذي توفره البلدية. وقد برزت الحاجة إلى تعريف وتحديد مهام لكل من المؤسسات الثلاث في مجالات الإدارة والتخطيط ورسم السياسات والتشريع والتمويل وتقديم الخدمات.

وقد تركزت خدمات المنظمات الأهلية ٢٧ منظمة على الخدمات الاجتماعية والصحية للفئات الاجتماعية المختلفة بمساعدات منظمات دولية تقدم لها مساهمات مالية تبلغ قيمتها ٦٠% من تكاليف المشاريع الرأسمالية، وتنمية الموارد البشرية. وقد قامت المنظمات بتعزيز الربط بينها وبين المعنيين في القطاع الحكومي. هذا وقد قامت البلدية باتخاذ الإجراءات لتوفير شبكة المياه والكهرباء والمجاري والصرف الصحي والمراكز المجتمعية التي تخدم شرائح المجتمع من الذكور والإناث.

وقد قامت السلطة المركزية بدور رئيسي في تنفيذ المشاريع المشار إليها في مجالات تصميم وتنفيذ وتمويل المشاريع والتنسيق مع الأجهزة الحكومية الأخرى.

• لبنان: تعتبر الشويفات أكبر وأغنى البلديات في جنوب بيروت وتضم ٥٦,٠٠٠ من السكان بالإضافة إلى حوالي ١٠٠-١٥٠ ألف يقيمون في مساكن غير مرخصة، ويمتاز اقتصادها بالصناعة وبكثافة سكانية عالية وبنية تحتية فقيرة تحتاج إلى تأهيل. وحيث أن معظم السكان غير ممثلين في البلدية ولم تتحرك الحكومة لأجراء الإصلاحات، فقد قام حزب الله بمهام تطوير البنية التحتية والخدمات الاجتماعية. تقوم الحكومة المركزية بالأشراف على نفقات البلدية التي يصرف معظمها على النفقات الجارية أكثر من الاستثمار في التطوير. ويتولى مجلس التنمية والأعمار (تأسست عام ١٩٧٧) الأشراف على تنظيم العقود ومتابعتها.

وفي حي السلوم نشطت منظمات غير حكومية وعددها ١٠ في مشاريع الخدمات تمويل خارجي بعد إتباع خطوات التخطيط من خلال تشكيل لجنة تتوسط المواطنين وسلطة البلدية. وهناك مشاريع تتولاها البلدية وأخرى المنظمات غير الحكومية وثالثة مشتركة. وهذا يشير إلى أن هناك حاجة لتنظيم العلاقات وتنظيم مؤسسي ينسق بين السلطة المحلية والمنظمات الأهلية لوضع خطة عمل متكاملة للبناء والتطوير (اسكوا ١٩٩٩).

التقسيم الإداري في دول منطقة الأسكوا:

تنقسم المناطق في البلاد العربية إلى وحدات إدارية منها: المحافظات، المقاطعات، والألوية والأقضية تحت مسميات مختلفة كجزء من الحكومة الوطنية. أما بالنسبة للمناطق الشاسعة التي يتجول فيها البدو فإنهم يخضعون لحكم القيادات التقليدية والشيوخ وكبار القوم. وكثيراً من الأحيان تقوم المدن الكبيرة بمهام وخدمات الدولة (مدينة الدولة، دولة المدينة).

وتطبق كل من العراق ولبنان وسوريا والأردن نظماً مماثلة حيث يتم تعيين محافظ (كل محافظة) والمسؤولين في الوحدات من قبل الوزارة المعنية. ويوجد في العراق مجلس محافظة نصفه معين والنصف الآخر منتخب يتمتع بسلطات محدودة.

أما بالنسبة للقرى التي تشكل القاعدة السفلي في الهرم الإداري فتجد المخاتير أو المدارس المحلية منها ما هو منتخب (لبنان وسوريا) ومنها ما هو معين (العراق، الأردن، فلسطين)، وتعتبر هذه المجالس امتداداً للسلطة المركزية. أما سلطة البلديات فتختلف درجة التبعية

للحكومة المركزية أو الاستقلالية. فمثلاً تعتبر حدود بلدية بيروت مماثلة لمحافظةها وبالتالي يكون المحافظ رئيساً للبلدية في نفس الوقت.

إن الطابع المميز للسلطة المحلية في البلاد العربية يشمل هيمنة الحكومة المركزية في معظم مهامها وشؤونها (الإدارة، التمويل، التخطيط والمشاريع)، أي أن تقسيم العمل غير محدد ويشمل العموميات. ففي حين تقوم وزارة الداخلية أو الحكم المحلي بالأشراف العام تعني وزارات أخرى مثل الصحة والتعليم والشؤون الاجتماعية والزراعة وتنفيذ المشاريع وأدارتها على المستويات الإقليمية والمحلية. أي أن سلطات البلديات (للمدن) والسلطات المحلية أخذت تتضاءل مسؤولياتها وأصبحت أكثر اعتماداً على الحكومة المركزية في أكثر نشاطاتها وتنفيذ المشاريع والخدمات المشار إليها. وفي الآونة الأخيرة هناك اتجاه نحو اللامركزية يطبق بتحفظ. مثلاً في سوريا تأسست وزارة البلديات والشؤون القروية عام ١٩٥٨ وتقوم بالأشراف على الحكومة المحلية، والتفتيش على النشاطات والموافقة على الموازنات والميزانيات وتوزيع المعونات المالية وتنفيذ المشاريع التي لا تستطيع الوحدات المحلية القيام بها. وتقوم مكاتب الوزارات المعنية في المحافظات بمهام الحكومة المركزية في المحافظات (سوريا، الأردن، فلسطين، دول الخليج، العراق والسودان). إن تحليل العلاقة الوظيفية بين الحكومة المركزية والمحلية يسهم في التعرف على خصائص السلطة والصلاحيات والتنظيم الإداري والمالي ومدى قدرة النظام المركزي واللامركزي في استثمار الموارد والإمكانات المحلية والأقدمية في الحد من الهجرة المتزايدة من الريف إلى المدن الصغيرة والمتوسطة والكبيرة وكذلك في المساهمة المباشرة في النمو الحضري وتأزم الحياة الحضرية.

رابعاً - النمو الحضري وأثره على الإدارة:

أن مصادر النمو الحضري في دول منطقة الأسكوا الناجم عن النمو السكاني الطبيعي بالإضافة إلى حركة المهاجرين واللاجئين التي تتبع فرص العمل تعزز النمو بمعدلات غير عادية في المدن الرئيسية محدثة اختلالاً سكانياً في التوازن الحضري بين المدن الكبيرة والمتوسطة والصغيرة. ويتمحور النشاط الاقتصادي في المدن حول صناعة العمران (التشييد والبناء) والأشغال اليدوية والخدمات المحلية والتجارة المنظمة وغير المنظمة. والقاعدة المحدودة التي يعمل في إطارها هذا القطاع الاقتصادي يؤكد الفقر بسبب ارتفاع البطالة وتدني الأجور (بسبب الهجرة المتواصلة وغير المنظمة من الريف والبادية إلى المدن). وفي مثل هذه الأوضاع تظهر المشاكل والثورات والتوترات الاجتماعية.

وغالباً ما تدفع المجتمعات الريفية الثمن غالباً بسبب عدم قدراتها على اتخاذ إجراءات لمواجهة هذه التحديات بسبب توزيعها الجغرافي وضعف قدراتها السياسية وسوء التنظيم الاجتماعي والاقتصادي، كما تتصف المجتمعات الريفية بالركود الاقتصادي والاجتماعي، ومواجهة المجاعات وقلة الفرص الاستثمارية في الزراعة أو العقار، والاعتماد الكلي على الاستثمارات الخارجية في إنتاجية وتسويق المواد الخام (النفط والقطن والفوسفات.. الخ). وهذا يؤثر بشكل واضح على تقسيم العمل بين القرى والمدن من ناحية وفي نطاق كل منها من ناحية أخرى.

شهدت الدول النامية في منطقة اسكوا نمواً مضطرباً في أنشطة الحكم المحلي في العقود الأخيرة من الجوانب الكمية والنوعية والتي كان لها تأثيراً مباشراً على العلاقات الإدارية وأبرزت قضايا جديدة في نطاق التطوير السياسي.

مثلاً: أوجد النمو و التوسع الحضري زيادة في الضغط على الإدارة الحضرية، وفي الوقت الذي تفعم أجهزة اتخاذ القرار بالمهام العديدة التي تزداد تعقيداً، تزداد الحاجة إلى توزيع العبء وتحويل الصلاحيات إلى السلطات في المستوى الأدنى مثل مجالس المناطق (الأحياء) كحل جزئي للتخفيف من حدة مشكلة العبء الإداري.

كما أدى التوسع الحضري إلى زيادة درجة تقسيم العمل الوظيفي، إذ أن الإنتاجية الفعالة للخدمات والمنتجات العامة للسلطات المحلية التي نجحت في توسيع نطاق تقسيم العمل وأوجدت بالتالي الحاجة إلى التنسيق السياسي. والمجالس المحلية (على مستوى المدينة والقرية والبادية) تمثل نموذجاً للتنسيق.

يعني النشاط المتزايد للبلديات وجود قضايا تتعلق بإعادة توزيع الموارد والإمكانات البشرية، والتي تتطلب آليات سياسية، أي أن السلطة المركزية تميل إلى التحكم في حركة الخدمات والبضائع أكثر من مشاركة السلطات المحلية في مجال تحديد أسس التوزيع والاستخدام.

وهذا يعني أن السياسة الحضرية قد تواجه مجالاً جديداً في النزاعات حول إدارة المناطق الجغرافية والاجتماعية، الأمر الذي يتطلب إنشاء أجهزة شرعية التي تتمكن من التعامل مع المشاكل الناجمة عن التوسع.

أن تقييم مبادرات اللامركزية الحضرية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار نظام المجالس المحلية كمساهمة نحو دمج المناطق المختلفة للمدينة في إطار إدارة البلديات.

يتضمن ذلك تأثير العديد من العوامل التي تشكل قاعدة لتشكيل وحدات فرعية للبلدية وتزودهم بموقع رسمي في الجهاز الإداري للبلديات. وقد تتفاوت اللامركزية بين نمطين مميزين: الأول يشمل الوحدات الإدارية، والثاني يتضمن الأجهزة السياسية المندمجة. ويدعى الأول نموذج مجتمعي مصغر الذي يتمشى مع المناطق الإدارية الصغيرة يتميز بمهام ذات نطاق محدودة وبسلطة واسعة. أما النمط الثاني فيتصف بنطاق واسع من المسؤوليات يقابلها نطاق ضيق من الصلاحيات الرسمية. إن نشاطات هذا النمط اللامركزي يصبح جزئاً في عملية آلية اتخاذ القرارات ومساهمات في تشكيل السياسة وتخطيط البرامج وبذلك سمي بالنموذج الاندماجي.

حالة مصر:

تأخذ مصر بأسلوب الدستور الفرنسي حيث نصت مادة واحدة على الإدارة المحلية تتضمن الإحالة إلى القانون. حيث نصت المادة ١٦١ على ما يلي: (تقسم ج.م.ع إلى وحدات إدارية أخرى يكون لها الشخصية الاعتبارية إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك) والمادة ١٦٢ تنص على ما يلي: (تشكل المجالس الشعبية تدريجياً على مستوى الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر على أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي على الأقل من العمال والفلاحين ويكفل القانون نقل السلطة إليها تدريجياً. ويكون اختيار رؤساء ووكلاء المجالس بطريق الانتخاب بين الأعضاء.

وجاء قرار نابليون عام ١٧٩٨ بتقسيم البلاد إلى ١٦ مديرية على رأس كل منها فرنسي يعاونه ديوان استشاري يضم ٧ أعضاء من أعيان المديرية. ولما تولى محمد علي الحكم بين ١٨٠٥-١٨٤٨ قسم البلاد إلى ١٨ مديرية وقسم كل منها إلى عدة مراكز وكل مركز إلى أخطاط والأخطاط إلى قرى على رأسها العمدة.

وبعد الاحتلال البريطاني طبقت عام ١٨٨٣ إنشاء مجالس المديرية كفرع للإدارة المركزية كانت اختصاصاتها استشارية. تأسست المجالس البلدية المستقلة عام ١٨٩٠ كالإسكندرية والقاهرة.

ووضع تنظيم المجالس القروية عام ١٩١٨. وفي تمام ١٩٢٣ جرى تشكيل جميع المجالس (بلديات ومديريات) عن طريق الانتخاب ومنحت اختصاصات تتعلق بتنفيذ السياسات العامة محبباً وبعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حدثت تطورات أهمها:

١. التنظيمات الأساسية للإدارة المحلية:

وتشمل وحدات الإدارة المحلية والمجلس الأعلى للإدارة المحلية والأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي

أ. وحدات الإدارة المحلية وتشمل كل من: المحافظات والمراكز والمدن والأحياء والقرى، تتولى إدارة جميع المرافق العامة في دائرتها واختصاصات الوزارات في مجالات التعليم، الصحة والإسكان والعمران والمرافق البلدية والشؤون الاجتماعية والتموين والتجارة والزراعة والتدريب والثقافة والأعلام وشؤون الشباب والرياضة والأمن وغيرها. وتتولى الوزارات المركزية بمهام تعزيز قدرات الوحدات المحلية.

ب. المجلس الأعلى الأداة المحلية ومن اختصاصه سن القوانين والقرارات والتعليمات وتقييم أداء المحافظات والتنسيق مع الوزارات والموافقة على فرض الضرائب، وهي أعلى سلطة في الإدارة المحلية. وللمجلس أمانة عامة يتولى القيام بكافة الأعمال.

ج. الأقاليم الاقتصادية وهيئات التخطيط الإقليمي:

تم تقسيم الجمهورية إلى ٧ أقاليم اقتصادية وهي: القاهرة، الإسكندرية، الدلتا، قناة السويس، شمال الصعيد، أسبوط وجنوب الصعيد. وتتأهل بكل إقليم لجنة التخطيط الإقليمي تضم المحافظ، ورؤساء المجالس الشعبية المحلية ومحتلي الوزارات المختصة. كما تتأهل هيئة للتخطيط الإقليمي تتبع وزير التخطيط وتعنى بالبحوث والدراسات اللازمة لتحديد الموارد والإمكانات البشرية والطبيعية ووسائل تطويرها واقتراح المشروعات اللازمة للتنمية.

د. المجالس الشعبية المحلية:

تتكون عن طريق الانتخاب المباشر، ٥٠% من المقاعد للفلاحين والعمال وتحدد العضوية بقواعد وشروط حسب مستوى الوحدة مثل: مستوى المحافظة، المركز، المدينة، الحي ومستوى القرية. ويتألف على مستوى القرية مجلس شعبي من ٢٠ عضواً مدته ٤ سنوات.

ومن اختصاصات المجلس: إقرار خطة التنمية، وإنشاء المشروعات الإنتاجية والتي تعود بالنفع العام وفرض الضرائب، وإنشاء مناطق حرة على مستوى المحافظة.

المجالس التنفيذية: يتولى تنفيذ المشاريع والبرامج مجالس تنفيذية على مستوى المحافظة والمراكز والمدينة والحي والقرية. وتتأهل العضوية وتتحدد المهام على كل مستوى وأهمها: متابعة الأعمال وإعداد مشروع الموازنة وتزويد التجمعات السكانية بالخدمات.

التمويل المحلي: تشمل الموارد المالية على مستوى المحافظة والمركز والمدينة والقرية منها ما تقدمها الدولة، ومنها من يحصل على المستوى المحلي من ضرائب ورسوم مثل ضريبة

الزراعة والعقارات والملاهي وما يرد من تبرعات وهبات وفروض. وتعتبر الدولة المصدر الرئيسي لموارد المجالس المحلية.

الرقابة على المجالس المحلية: وتتمثل في حق الأشراف على أعمال المجالس من أفراد ومسؤولين وبرلمانيين. أما الوصايا الإدارية فمنها:

أ. الوصاية المركزية: وتتحمل مهام إصدار القوانين والتنسيق بين المحافظات والمراكز المحلية.

ب. الوصاية اللامركزية: وهي الأشراف على التنفيذ والمساعدة في توفير الطاقة البشرية اللازمة للتنمية وتحديد صلاحيتها. والجدير بالذكر أن الوحدات الإدارية المحلية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

السلطة والتحضر والفقير والهجرة :

العلاقة المتداخلة والمتكاملة تشكل تحدياً لراسمي السياسات التنموية والمخططين لاستقبال القرن الحادي والعشرين ، بتحديد ابعاد هذه العلاقة ومعطياتها من ناحية وتقسيم العمل وتوزيع الادوار في السعي لتوفير الامن والاستقرار لشعوب الدول النامية، والشرائح المجتمعية الفقيرة بشكل خاص.

وحتى تتضح هذه العلاقة لا بد من الاشارة الى المحددات التي تشكل دور السلطتين المركزية والمحلية في اطار العلاقة بين التحضر والفقير والهجرة، وتشمل هذه المحددات البعد القانوني والبعد التنظيمي وبعد المشاركة وبعد المتابعة والتقييم .

اما بالنسبة الى قياس مدى التقدم الذي يتحقق فان ذلك يتضمن مؤشرات خاصة بالاداء والتنظيم وخفض معدلات الفقر والذين بدون مأوى، والاستقرار النسبي في حركة المواطنين الداخلية والخارجية، والتخفيض من آثارها السلبية ، وسوف نتناول بايجاز كل من هذه المحددات:

١- البعد القانوني: يتضح ان هناك تقدماً ملموساً في البنية القانونية وتحدياتها بما يتمشى مع معطيات العصر، ويعكس القانون الرؤية المستقبلية لنمط الحكم والايديولوجية والتنظيم وآلية العمل، ان المقومات القانونية في اطار الحكم المحلي على الامتداد المركزي واللامركزية تشير الى ان الوضع القانوني الراهن يتميز بالاتجاهات التالية :

- التحرك نحو الديمقراطية بحذر، والى تخويل مسؤوليات وصلاحيات ولكن بحدود ونقل مسؤوليات ضمن شروط.
- الرؤية والرسالة والاهداف بعيدة المدى التي يمكن استخلاصها من بين ثنايا المواد القانونية يجسد المركزية أكثر من التوجه نحو اللامركزية على اعتبار ان الدولة هي الاقوى والاكثر قدرة والاوسع ادراكاً وحرصاً على العدالة والمساواة بين الفئات والطبقات والتجمعات البشرية من السلطات المحلية التي تعمل في اطار حدود طبيعة معينة ان كانت كبيرة او صغيرة.
- هناك مطالبة بالوقف مع القوانين الخاصة بالسلطة المحلية ومراجعتها وتطويرها، حتى في اكثرها حداثة (حالة فلسطين) لتعكس الديمقراطية واستقلالية القرار والانتخابات الحرة لاجزاء المجالس البلدية والقروية.
- لا بد من ان يشمل بوضوح مهام كل طرف من الاطراف المتفاعلة في الحكم المحلي، المركز المباشر ، المراكز ذات العلاقة ، والسلطة المحلية على مستوى البلديات والمجالس القروية ومجتمعات المخيمات والبوادي، وذلك في

ضوء المتغيرات الحضرية ومستوى المعيشة والحراك السكاني في الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، المتغيرة.

• ان صياغة و سن التشريعات بحد ذاتها بحاجة لان تكون شاملة لكافة المعطيات والبعد المستقبلي والقابلة للتأويل /التفسير بمفاهيم موحدة بحيث لا تحمل أكثر من معنى، كما ان الانظمة واللوائح والتعليمات المنبثقة عنها يجب ان تعمل على تفسير المضمون وتحديد آليات العمل لتطبق على البلديات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة ، والمجالس القروية واللجان المحلية بعدالة وعدم تحيز.

• كما ان القانون يتضمن في العادة بنوداً تتناول الشؤون المالية والادارية وحماية حقوق ومصالح المواطنين والعلاقة مع السلطات المركزية الاخرى على المستوى الاقليمي (المحافظة) او على المستوى الوطني، وان يتضمن قيم الانجاز والتعاون والتكامل.

٢- البعد التنظيمي: يقصد بالبعد التنظيمي المعطيات المرتبطة بالشؤون الادارية والمالية والبشرية والبيئية والتخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم ، ويشمل التنظيم ايضاً الهيكل الاداري وتقسيم العمل وتحديد الاهداف المرحلية التي تعبر عن الاحتياجات والامكانيات المتاحة ، وكذلك المشاريع والبرامج ذات الاولوية في ضوء معطيات الوضع الراهن للهجرة والفقير والنمو الحضري.

• يتمشى التنظيم الهيكلي في ضوء الاهداف البعيدة المدى ثم المرحلية (القصيرة المدى) بحيث يتم تقسيم العمل على المستويات الادارية لتسهيل تنفيذ المشاريع والبرامج التي تسهم في تحقيق الاهداف العملية من ناحية وفي مجالات سير العمل ، وتدفق المعلومات وصناعة واتخاذ القرارات والاتصالات الافقية والرأسية والعلاقات الداخلية والخارجية ، المحلية والدولية.

• لا بد من اعادة النظر في التشكيلات الادارية في دول منطقة الاسكوا وربطها في اطار معطيات الهجرة السكانية ومعالجة اسبابه والتخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن مختلف انماط الهجرات (الداخلية والخارجية، المؤقتة والدائمة، الفريدة والجماعية، الطوعية والقسرية) ، بالاضافة الى مواجهة النمو الحضري السريع وغير المتوازن الذي يولد المشاكل الاجتماعية والاقتصادية (أزمة السكن، ارتفاع معدلات البطالة ،ضعف المؤسسات الريفية).

- ان الاستثمار الافضل للموارد البشرية والمادية هو من صميم التنظيم والادارة وخاصة جذب الاستثمارات الدولية والوطنية ، ان تفعيل المؤسسات الحكومية والاهلية والخاصة ينسجم مع اتاحة الفرصة لحركة المال والبشر بيسر واستقرار بدون هزات اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية ، وهنا يتميز دور السلطة المركزية والحكم المحلي لاتخاذ الاجراءات التي تحقق المكاسب الآنية والبعيدة المدى لجذب الاستثمارات على اختلاف انواعها.

يشمل السعد التنظيمي بناء القدرات وتنمية الموارد البشرية اللازمة لتوفير الخدمات اللازمة واداء المهام بأكثر كفاءة ومردود أعلى لكافة المدخلات اللازمة لعمليات توفير الخدمات اللازمة لاستقبال وتسكين المهاجرين، وللاحاطة بمضاعفات النمو الحضري ، والتعامل مع ظاهرة الفقر التي اخذت ترداد حدة، ويتم تنظيم خطة التدريب وبناء القدرات محلياً ودولياً في اطار المشاريع والبرامج التي تشملها السلطات المركزية والمحلية في خططها السنوية والمتوسطة .

- المشاركة : تتحدد اطراف المشاركة في مختلف المراحل (رسم السياسات وصياغة الاهداف البعيدة والقريبة وتصميم الاستراتيجيات لتنفيذ المشاريع ومتابعتها) وفق عدد من المعطيات مثل الجهة الممولة ، والمشرفة والمستفيدة والمنفذة بصورة مباشرة او غير مباشرة ، وكذلك في نطاق المدخلات والعمليات والمخرجات.

- وحتى يتحقق العائد الاكبر من المشاركة لا بد من ادراك الاطراف المعنية لوحدة الهدف والاستعداد للمشاركة بالقدر والمدى والنوعية التي تتماشى مع اولويات الاحتياجات التي تعبر عنها الحكومات المركزية والسلطات المحلية حسب المشروعات والبرامج المدرجة في الخطة الاقليمية المحلية.

- المشاركة تتطلب التقاء المصالح لكافة الاطراف وعلى رأسها المواطن حينما واينما تواجد، والرؤية المشتركة وتنظيم ادوار كل طرف، مهارة التنسيق بين الاطراف والاقرار بالعمل الجماعي وتنفيذ القرارات وقبول متطلبات مشاركة كل طرف بحيث لا تتعارض مع المصلحة العامة والقيم المقترنة بالمشروع او البرنامج ، وتتعدد انماط المشاركة ومستوياتها ، وكلما زادت الاطراف المشاركة (في الحدود والاختصاصات كما وردت في اتفاقية المشاريع) بفعالية وتجريد وشفافية، في اطار منظم كلما زاد الانتماء والعتاء والاحساس بملكية المشروع.

- يجب ان يتم الاتفاق بين الاطراف المعنية على حدود المشاركة ونطاقها لتوفير التكامل والاستفادة المثلى من امكانيات وموارد كل طرف. وقياس فعالية المشاركة واثرها في تحقيق الاهداف التنموية سواء على المستوى المركزي او المحلي.
- يشكل القطاع الاهلي (المنظمات غير الحكومية) رافداً هاماً في عملية المشاركة المجتمعية اذ بحكم هويتها فانها الوسيط بين المركز والسلطة المحلية. ومسانداً للحكم المحلي، وتمثل قطاعات مجتمعية متباينة (النوع، الاثنية، المهنية، النقابية، العمرية، ... الخ)، وتنظيم عملية مشاركتها في مختلف مراحل التنمية المحلية يسهم بدرجة عالية في توثيق الروابط واستثمار الموارد، وحشد الامكانيات المجتمعية المحلية المادية والبشرية.

بعد المتابعة والتقييم:

- تعتبر عمليات المتابعة والتقييم من اسس الادارة الحديثة، واصبحت ملازمة للتخطيط على المستويات الوطنية والاقليمية والمحلية.
- وتشمل المتابعة مختلف مراحل العمل في المشاريع انطلاقاً من الفكرة وانتهاءً بالمفتاح، وتتجلى اهميتها في رصد الاداء وفق الخطة الزمنية والتنظيمية المتفق عليها بقصد معرفة نقاط القوة والضعف واجراء التعديلات اللازمة، اما التقييم فيشمل قياس مدى وطبيعة الآثار التي نجمت عن المشاريع والبرامج في احداث التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بسببها، ويمكن التوسع في معرفة فعالية الاستثمار والمردود الاقتصادي ومنهج العمل مقابل المخرجات.
- تقوم الحكومة المركزية والسلطات المحلية بالعديد من البرامج والمشاريع ف مجالات الاسكان، ومعالجة المستوطنات العشوائية، والتعامل مع الهجرة بأنواعها، واجراءات مواجهة الفقر، كل ذلك يتطلب نظاماً محكماً من المتابعة والتنظيم لقياس الاداء والفعالية والمهنية في الادارة وصناعة القرار واحتياجات بناء القدرات، وقياس جدوى مخرجات المشاريع المختلفة.
 - تتطلب المتابعة والتقييم على المستويين المركزي واللامركزي توفر البنية الادارية ونظام معلوماتي (MIS) محوسب للقيام بمهام جمع المعلومات وتحليلها واستخلاص الدروس ورسم الاستراتيجيات وتحديد مناهج واساليب التعامل مع المشاكل الحضرية وتلك الناجمة عن الهجرة والفقر.
 - كما تتطلب عمليات المتابعة والتقييم نظاماً يضمن مشاركة الاطراف المعنية في الحكم المركزي والسلطات المحلية والمنظمات الاهلية والمستفيدين

والشرائح المستهدفة في مختلف مجالات هذه العمليات لاهمية التعرف على مستوى الاداء والاثار المترتبة على مسار الخطة وانجازاتها.

ان تحديد المؤشرات الكمية والنوعية المتصلة بالاهداف والاستراتيجيات والخطط ومنهجية العمل والمخرجات يسهم في قياس فعالية العمل واساليبه وآثاره . هناك مؤشرات خاصة بالتحضر والاسكان والحركة (الهجرة) تجاه المراكز الحضرية ، ومؤشرات تقيس مدى النجاح الذي حقته البرامج والمشاريع واستراتيجية تنفيذ المشاريع وقياس آثارها، وتعتبر المؤشرات اللازمة لعملية المتابعة والتقييم جزءاً من التخطيط للمشاريع .

ويبين الجدول التالي المهام المنوطة بكل من الحكومة المركزية والسلطات المحلية في اطار الهجرة والتحضر (الاسكان) والفقر.

جدول رقم (٣)

دور السلطات المركزية والمحلية في اطار التعامل مع الهجرة والفقر والتحضر

دور السلطات المحلية	دور السلطات المركزية	طبيعة المهام والمسؤوليات
<ul style="list-style-type: none"> المشاركة في التعبير عن الرأي في نقاط الضعف والقوة في النصوص القانونية. المشاركة في برامج التوعية وورش العمل لتفسير المستجدات القانونية وآليات التنفيذ. التدريب على آليات تنفيذ القوانين صياغة الانظمة المحلية التي تتسجم مع القوانين وتمشى مع الواقع في سلطات البلديات والمجالس القروية والمخيمات . عقد ندوات وبرامج للتدريب والتوعية للفئات المجتمعية المختلفة حول القضايا الحيوية . 	<ul style="list-style-type: none"> الصياغة الاولية للقوانين وعرضها على المجلس التشريعي (الامة ، البرلمان ... انشاء المؤسسات التنفيذية والمساندة لتطبيق القوانين توفير الرقابة والتفتيش والمتابعة والتقييم. اعداد آليات تطبيق القوانين بالتنسيق مع الوزارات المعنية . صياغة الاطر التشريعية والمؤسسية الملائمة لدعم بناء القدرات للفئات المجتمعية والهيكل المؤسسية من منظمات غير حكومية وفعاليات المجتمع المحلي والمدني والقطاعات العامة والخاصة والاهلية والتعاونية 	<ul style="list-style-type: none"> الاطار القانوني والانظمة المتعلقة بالمهام الادارية والمالية والخدماتية
<ul style="list-style-type: none"> وضع آليات لتصميم المشاريع ذات الاهمية للتنمية الدولية . العمل على استخدام الخدمة الآلية وحوسبة المعلومات المرتبطة بخدمة المواطنين. توطيد العلاقات المهنية مع المؤسسات غير الحكومية والخاصة والحكومية المعنية بقضايا الاسكان للفئات المحرومة والخدمات الأخرى الحيوية والبنية التحتية . 	<ul style="list-style-type: none"> صياغة سياسات الماوى وتنظيمات مؤسسية لتوفيره، وضمان حيازته وضمان الحصول على الاراضي . توفير مصادر التمويل ونظم للاقراض والائتمان بشروط ميسرة ومقننر عليها. ايجاد المناخ الايجابي لتحقيق التنمية الشاملة 	<ul style="list-style-type: none"> ٢: التنظيم الهيكلي والادارة والتمويل

<ul style="list-style-type: none"> • انشاء بنك معلوماتي على المستوى المحلي والاقليمي • الاستفادة من امكانات السلطة المركزية في تعزيز القدرات والاستشارات في تطوير الهيكل الاداري. • وضع آليات تنفيذ البرامج التنموية ذات الاولوية وفي اطار الامكانيات البشرية والمادية المتاحة . • وضع خطط لتأهيل الكادر الوظيفي والقيادات المحلية. 	<ul style="list-style-type: none"> • اتباع النظم الادارية المعاصرة في ادارة المستوطنات والتعامل مع الهجرة • تنظيم شبكة من الهيئات الرسمية مع تحديد مهامها ومستويات التنظيم . • انشاء شبكة معلوماتية (MIS) سكاني واسكاني وتفسير المعلومات وترجمتها الى سياسات واستراتيجيات . • تقديم المساعدة الفنية للسلطات المحلية . • وضع الاطر الملائمة لتنفيذ الاستراتيجيات التنموية تتعامل مع الفقر والاسكان والهجرة الداخلية والدولية . • انشاء او التعاقد مع مؤسسات لبناء القدرات /تدريب. 	
<ul style="list-style-type: none"> • اعداد لوائح وانظمة داخلية لتنظيم العلاقات وتحديد المهام للشركاء والمشاركة المجتمعية. • المشاركة في البرامج التدريبية والمساعدات الفنية وترشيح القيادات المحلية وتصميم برامج بناء القدرات لتشمل كافة القطاعات والفئات المجتمعية. • تحديد اطر ومجالات وتوضيح المهام والمسؤوليات وطبيعة العلاقات مع الاطراف الشريكة (المؤسسات المحلية والدولية) والمشاركة في مشاريع الاسكان ومكافحة الفقر والتعامل مع الهجرة . • اعداد مشاريع لجذب الاستثمارات وتوفير الضمانات . 	<ul style="list-style-type: none"> • صياغة الاطر التشريعية والمؤسسية للشراكة والمشاركة مع الهيئات الحكومية والمنظمات الاهلية والخاصة وبناء الهيكلية لتنظيم العلاقات . • تنظيم برامج لرفع القدرات والتدريب للمدربين والقيادات في تقنين المشاركة واشراكة من اجل التنمية ومعالجة الازمات والمشاكل الحيوية. • تنظيم اسس عامة للعلاقة التعاقدية بين الاطراف المشاركة والشركاء في البرامج والمشاريع. • وضع اسس الاستثمارات وحمايتها والتسهيلات اللازمة. 	<p>وضع اسس ومفاهيم واطر للمشاركة المجتمعية وماسستها وللشراكة المؤسساتية من اجل التنمية المستدامة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • تبني المؤشرات ذات العلاقة وملامتها مع الظروف والمعطيات المحلية. • المساعدة في اجراء البحوث والدراسات الميدانية بهدف تحديد الاحتياجات والوقوف على المشاكل والتحديات . • الاستفادة من آليات المتابعة والتقييم وتطبيقها على المستوى المحلي في الاطار الوطني لاغراض المقارنة . • الاستفادة من الخبرات الوطنية والدولية في مجالات تطبيقها في التعامل مع قضايا الاسكان 	<ul style="list-style-type: none"> • اعداد المؤشرات الكمية والنوعية لقياس الاداء والمخرجات والعمليات للمشاريع التنموية واساليب الاستخدام والتحليل . • وضع اسس للبحوث والدراسات الميدانية حول خصائص الوضع الراهن واللازمة للخطط القومية. • مأسسة البحث العلمي ونشر المعلومات وترجمتها الى سياسات . • وضع نظام آلي ويديوي لعمليات 	<p>المتابعة والمراجعة والتقييم للمشاريع التنموية</p>

والهجرة والفقير .	المتابعة والتقييم واسس التنفيذ. • التعاون مع الهيئات الدولية والعربية في نطاق المتابعة والتقييم	
<p>*تحديد الرؤية المحلية والاهداف العامة والرسالة والاهداف المرحلية (1-3) سنوات .</p> <ul style="list-style-type: none"> • المشاركة في اعداد الخطط التنموية على الصعيد المحلي. • المشاركة في توفير مصادر التمويل . • ترجمة الخطط الى مشاريع عملية تلبي احتياجات السكان المحليين. • المساعدة في توفير المسوحات والموارد البشرية والطبيعية والبيئية . • المساهمة في برامج الاسكان للفقراء وللمهاجرين وتمكينهم من الاندماج الاجتماعي. • المشاركة في وضع برنامج للمراقبة والمتابعة على المستوى المحلي والتدريب على استخدام الآليات. • تطبيق برامج التمكين واستثمار القدرات والكفاءات المحلية . 	<ul style="list-style-type: none"> • صياغة الرؤية والرسالة والاهداف البعيدة المدى والاهداف المرحلية. • اعداد الخطط التنموية الشاملة . • توفير مصادر التمويل . • اعداد آليات ومتطلبات التنفيذ البشرية والمادية . • تحديد المؤشرات وآليات التنفيذ. • اجراء الدراسات الاحصائية والاسقاطية للنمو السكاني والاحتياجات للمساكن لشرائح المجتمع وخاصة ذوي الدخل المتدني. • توفير فرص العمل. • نظام المراقبة والتفتيش.تنظيم برامج عامة للتمكين . 	<p>التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة خاصة في التعامل مع المستوطنات البشرية الحضرية والفقير والهجرة بانواعها .</p>

ان تحديد الادوار بين الاطراف المشاركة وهيئات الشراكة ضروري في عمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم ، وكذلك في رسم السياسات والاهداف، إذ ان ذلك يساعد على تقسيم العمل والمساءلة وتشغيل الطاقات البشرية والمادية وتقليل الغائد وتعزيز العائد من المدخلات في العمليات التنموية الرامية الى التعامل مع التحديات التي تفرزها التغيرات السياسية والاقتصادية والديموغرافية .

خامسا - اللامركزية والتحضر:

تتمثل العلاقة بين اللامركزية والتحضر في مجالات اتخاذ القرارات ورسم السياسات ووضع الاستراتيجيات والتخطيط على المدى الطويل ، وفي المدى القصير وتحديد مجالات المشاريع ذات الاولوية التي تستجيب مع الاحتياجات المتغيرة للمستوطنات البشرية في المدن والريف والمخيمات والبيوادي على اختلاف احجامها وعراقتها، والتحضر كما عرفه العديد من علماء الاجتماع الحضري (ردفيلد ، أبو لغد، فاعور، قطب، ممفورد، لدروت وغيرهم) يشير الى البعدين الديموغرافي والاجتماعي أي ان التطور الحضري له مؤشرات ذات علاقة بالنمو السكاني ونمط الحياة بما في ذلك الانتاج والثقافة والبيئة والاسكان والموصلات والاتصال والمؤسسات والتنظيم الاداري.

أما مقومات التحضر فتشير دراسة حمودة (١٩٩٥) (١) الى :

١. المقومات الديموغرافية وتشمل الهجرة من الريف الى المراكز الحضرية ، والتباين الريفي الحضري لمعدلات الزيادة الطبيعية ، والهجرة الحضرية الدولية ، واعداد تصنيف الاماكن الريفية التي تستوفي شروط المعايير الحضرية المعتمدة ، هذا وتعمل المراكز الحضرية كمراكز جذب بما فيها من فرص العمل والخدمات الثقافية والصحية والترفيهية والتجارية والصناعية ووسائل الاتصال ، وتزداد معدلات الاستثمار في تطوير البنية التحتية ورفع مستوى الخدمات افقياً وعمودياً لتوفير الخدمات الاساسية اللازمة للاعداد المتزايدة من المهاجرين (العمال المهرة ، انصاف وغير المهرة) الى المدن بقصد العمل وبذلك تزداد المشاكل الناجمة عن الهجرة (السكن العشوائي، الفقر، الجرائم ، البطالة ، انماط سلوكية منحرفة، تلوث البيئة ، الامن والسلامة) ، وتزداد الحاجة الى معالجتها عن طريق زيادة معدلات الاستثمار في تطوير المدن وهكذا يبدأ الدوران في حلقة مفرغة ، وتجد ادارة المدينة نفسها امام العديد من التحديات التي تتطلب التنظيم الكفؤ والادارة العصرية ، واساليب عملية في اتخاذ القرارات ورسم السياسات والخطط والمشاريع ، وتأتي عملية المشاركة الشعبية للمؤسسات والقيادات المحلية والمؤسسات الاهلية والخاصة والحكومية على قمة الاولويات في مواكبة العملية الحضرية والسيطرة علي معدلات النمو وتوفير الحياة الحضرية الملائمة والامنة في الوقت ذاته.

وقد اهتم المؤتمر العالمي "الموئل الثاني للمستوطنات البشرية" الذي عقد في استنبول عام ١٩٩٦ بدراسة الوضع المؤسسي والتنظيمي في الدول العربية وبصورة خاصة الحكومة المركزية والحكم المحلي ومؤسسات المأوى والتمويل الاسكاني والقطاع الخاص،.

وأشارت دراسة حول العلاقة بين الحكم المحلي والسلطة المركزية في كل من الاردن ومصر (حش ١٩٩٥) الى وجود تداخل بين الحكومة المركزية والبلديات في نطاق توفير خدمات السكن (التحسين، تخفيض الكلفة) ووجود مجالس حكم محلي غير منتجة من الشعب ، وبالتالي تتحمل المسؤولية امام الحكومة المركزية التي عينتها وليس امام الشعب الذي تحترمه، وان تدخل الحكومة المركزية يؤدي الى ضعف انتاجية المجالس المحلية ادارياً ومالياً وفنياً والتخطيط حسب الاولوية في خدمة مناطق السكن العشوائي وعدم مشاركة اصحاب المصالح في القطاعين الخاص والاهلي في القرارات والبرامج والمشاريع التي تهمهم .

اما بالنسبة الى الحكومة المركزية تنافس القطاع الخاص في مجالات الانتاج والتمويل والصيانة وتضارب المصالح في مؤسسات القطاع العام (وضع السياسات والاستراتيجيات والانتاج في وقت واحد) ، والاستخدام غير الكفؤ للموارد المتاحة (أي عدم التوازن بين القطاعات الاسكانية) ، والتوزيع غير العادل لمكاسب التنمية (استفادة شرائح الدخل المتوسط أكثر من شرائح الفقراء ، وتأكيداً على ذلك فان من بين (٢٦) برنامجاً / نشاطاً في مجال

الاسكان في دول الاسكوا ، تبين ان وزارات الاسكان (الحكومة المركزية) ، تقوم بتنفيذ (٢٢) منها والاربعة المتبقية يعهد بتنفيذها الى القطاع الخاص أو شبه الرسمي.

المشاركة المجتمعية في التنمية الحضرية :

بالرغم من الجهود الفعالة والأخذة في التطور التي تبذلها المؤسسات المركزية وسلطات الحكم المحلي في مواجهة تحديات النمو الحضري المتسارع في البلاد العربية (بمعدل ١٠% في العقد منذ السبعينات) ، الا انها لم تصل لمرحلة المأسسة والاستدامة ، وتشمل المشاركة مجالات عدة منها:

وضع الرؤية المستقبلية للنمو الحضري وتفاقم مشكلة الفقر والاسكان ، والرسالة التي تحملها السلطات المركزية والمحلية والاهداف بعيدة المدى لمواجهة التحديات والسيطرة على النمو الحضري غير المتكافيء وتوفير البنية التحتية ، والاهداف المرحلية (الثلاثية) والمشاريع والبرامج لتلبية الاحتياجات المتزايدة واطافة الى ذلك المشاركة في التخطيط ووضع الاستراتيجيات لتأمين المستلزمات البشرية والمادية والقوانين والتشريعات ومتطلبات تنفيذ المشاريع ثم المتابعة والتقييم ، وهناك ادراك متزايد في بلدان منطقة الاسكوا الى اهمية المشاركة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية في المجالات المشار اليها وبصورة خاصة في ادارة الموارد البشرية والتقنية بكفاءة ، وكذلك الاموال والعمليات ونظم المعلومات والتخطيط والتصميمز

وفي هذا النطاق قامت عدة بلديات بوضع خطط تطوير شاملة ومتكاملة مثل عمان ، بغداد، القاهرة، دبي، أبو ظبي، مكة، ولتحقيق ذلك يتم تنظيم برامج لبناء القدرات الادارية والمالية والتقنية عن طريق التدريب والتنظيم الهيكلي، وقد توجهت العديد من البلدان في المنطقة الى تطوير قدرات المجالس البلدية المحلية (فلسطين، الاردن، مصر، المغرب، تونس، لبنان) بهدف الاستجابة الى الاحتياجات المحلية والحد من الاجراءات البيروقراطية وتحين اوصول الخدمات وخفض التكاليف وترشيدها ، ويتطلب ذلك وجود التزام سياسي لتشجيع تقاسم السلطة في اتخاذ القرار على الصعيد المحلي وتعزيز القدرات التقنية وتشجيع تدفق المعلومات في اتجاهين ، بين المستويين المركزي والمحلي (المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري (١٩٩٤) .

وما زالت المشاركة المجتمعية تسير بخطى بطيئة في نطاق التنمية الحضرية والتي تنشأ بمبادرة من السلطة المركزية، أكثر من ان تكون من القاعدة الشعبية نفسها سواء في المدن او القرى او المخيمات في مواجهة النمو الحضري ومعالجة الفقر المتزايد في معظم

الدول العربية وخاصة غير النفطية، تزداد المشاركة الشعبية عادة في الانظمة السياسية التي توجد فيها تقاليد للديموقراطية (والتي ما زالت ضعيفة في دول منطقة الاسكوا) .

وهناك العديد من العوامل التي تؤثر في محدودية المشاركة الشعبية:

مركزية القرارات الحكومية ، انخفاض مستوى الوعي لاهمية المشاركة ، عدم وجود آليات مؤسسية للتخطيط المشارك ، الاعتماد المفرط من طرف المجالس المحلية على السلطة المركزية، ارتفاع معدلات الفقر وضعف الموارد المالية خاصة المناطق التي تعتمد على الزراعة ، الفجوة بين التخطيط والتنفيذ ، شروط الدول المانحة في تمويل المشاريع والمنح والتركيز على الاتجاه نحو الخصخصة ، وهناك بعض الحالات التي تتطلب نصوصاً واضحة في القوانين والتشريعات الخاصة بتوزيع السلطات بين المركز والهيئات المحلية والقاعدة الشعبية .

وعادة تبرز قدرات المنظمات غير الحكومية في مجالات التوعية حول القضايا التنموية مثل الصحة والتعليم والبيئة ، بالاضافة الى قضايا حقوق الانسان في السكن والهوية والخدمات الاساسية ، تتطلب مثل هذه العمليات نشر المعلومات وعقد حوار وندوات ومحاضرات للفئات المعنية في الاحياء الحضرية .

ومن ناحية اخرى فان نتائج الاتصالات والحوار ترفع الى السلطة المركزية والمحلية والجهات الممولة للاستفادة منها (مجلاني ١٩٩٩) . وقد دعت "الموئل" الى اهمية دور المنظمات الاهلية الاستشاري ولمساعدة السلطات المحلية في اداء وقياس فعالية خدماتها .

تفاوت التنظيمات المتبعة في الدول العربية بالنسبة للتعامل مع المستوطنات الحضرية خاصة في مجال اسكان ذوي الدخل المتدني ، بين الدول ذات الدخل العالي (النفطية) والدخل المتوسط (الاردن، تونس، سوريا، المغرب ، مصر) والدول الفقيرة (جيبوتي، السودان ، الصومال، اليمن) ، ففي حالة الدول النفطية أوجدت السلطة المركزية الوسيلة لاسكان شرائح الدخل المتدني (بدون جنسية) والبدو الراغبين في الاستقرار عن طريق بناء مساكن للتملك المجاني او كقروض ميسرة تدفع على مدى يمتد الى ثلاثين عاماً قابلة للاعفاء ، وبهذا الاجراء فقد تم القضاء على التجمعات العشوائية غير المرخصة ، وقد عهدت دول المدينة الى البلديات في اتخاذ الاجراءات لتصميم الضواحي والاشراف على بنائها ثم توزيعها على المنتفعين .

أي ان الحكومات وفرت التمويل والبلديات قامت بالاشراف والمتابعة والقطاع الخاص انجز العمران، ثم تتولى الوزارات المختلفة تقديم الخدمات الاساسية مثل الصحة والتربية، والمواصلات والاسواق والحدائق...الخ) وبعد ان تتشكل الضواحي السكنية ، يتم انشاء

مجلس محلي يضم اعضاء منتخبين معينين مناصفة تعهد اليه صلاحيات توفير الخدمات وتلبية احتياجات المواطنين وترصد للمجلس موازنة سنوية لاداء هذه الخدمات ، اما الرسوم التي تتقاضاها المجالس ، فهي رمزية ولا تفي كمصدر للانفاق على الخدمات التي يشرف عليها المجلس.

وتبني المساكن لذوي الدخل المتدني كبديل للحياة الشعبية او العشوائية وعلى اطراف المدن (أي بعيدة عن ضواحي الدخل المتوسط والمرتفع) وهذه العملية تؤدي الى الدفعة الاجتماعية (stereotyping) وكذلك الى التمييز (segregation).

أ) الاسكان غير القانوني:

تتفاوت السياسة التي تتبعها الدولة تجاه التعامل مع الاسكان العشوائي / غير القانوني الذي يقطنه الفقراء سواء من المهاجرين ، او سكان المدن الاصليين الذين فقدوا مقومات الاستقرار في المدينة لاسباب مختلفة، ونلاحظ ان السلطة المركزية او السلطة المحلية (البلدية) تتبع سياسة تدور حول اربعة محاور وهي:

- اجلاء المستوطنين العشوائيين وازالة مساكنهم .
- عدم الاعتراف بالمستوطنات العشوائية واهمالها مالياً.
- منع النمو والتطور عن طريق الحرمان من الخدمات المجتمعية .
- تنمية وتطوير المستوطنات ودمجها في المجتمع المحلي للمدينة (الداعمة).
- ان سياسة السلطة المركزية والسلطة اللامركزية تجاه مساكن الفقراء في المدينة ، ليس في اطار مساكن فحسب، بل في اطار نظرة شاملة الى الفقر أي توفير الخدمات الصحية والمرافق والخدمات والاجهزة الضرورية لصحة افراد العائلة واستقرارها الاجتماعي وليس مجرد توفير مسكن.
- يختلف نمط المستوطنات البشرية باختلاف الاحتياجات الانسانية وباختلاف الاسر ، أي الظروف الاقتصادية والاجتماعية والقدرة على تغطية الاقساط المترتبة على السكن.
- سياسة التمويل تؤثر في ظهور وانتشار السكن العشوائي الحضري اذ ان ما يوفره القطاع الخاص من مباني غالباً ما يفوق القدرة لدى الاسر الفقيرة بدون مأوى. وكلما كانت الموارد المالية لدى السلطات المركزية والمحلية محدودة ازدادت الحاجة الى اتباع سياسة مالية توفر فرص العمل وتحسين الخدمات ومنها الاسكان باتباع اسلوب التمويل الذاتي.

• انخفض مستوى الدخل لدى فئات عديدة من شرائح المجتمع بسبب عوامل التضخم المتسارع ، وارتفاع الاسعار ، والبطالة وازدياد الفقر.

• تركيز الدولة في سياستها على اعمار ما دمرته الحرب (العراق، لبنان)، وتلبية احتياجات الشعب الاساسية مما خفض الاهتمام الى الريف والبادية والمخيمات.

• تشهد حركة السكان في حالة الحرب مرحلة انتقال جديدة الى المدن ام ما بين المدن ، او الانتقال الى المناطق ذات المستوى الادنى اقتصادياً واجتماعياً خاصة بين الفئات التي تزداد فقراً .

• تظهر المستوطنات غير القانونية الى الظهور والانتشار في المساحات الشاغرة داخل المدينة او على اطرافها.

وقد عالجت العراق موضوع البناء العشوائي (غير القانوني) والبالغ عام ١٩٨٧ (١١٧) مستوطنة غير قانونية بلغ عدد سكانها (١٥٧،٠٠٠) في مدينة بغداد بقرار مركزي بعدة طرق عملية منها:

منح المتجاوزين حق تملك الارض المتجاوز عليها، قبل صدور القرار أو نقل المتجاوزين الى مناطق أخرى ملائمة .

اما الهيكل الاداري والتنظيمي فتشمل المركز حيث ترتبط بلدية بغداد بوزارة الداخلية تضم مجموعة من الدوائر ، والادارة غير الحكومية وتتمثل في مجلس شعب (المستوطنة او الحي) والمختار ، ويشمل دور السلطة المحلية في المستوطنة توفير الخدمات الاجتماعية والتعليمية والصناعية.

• تفاوت الاساليب التي تتبعها السلطات المركزية والمحلية في توفير السكن للشرائح الفقيرة منها:

بناء مساكن مكتملة وتسليمها للاسرة ، او اتباع اسلوب المواقع والخدمات ، او توفير القروض والمساعدة الفنية ، او تشجيع تحسين المساكن العشوائية .

ويتطلب توفير آليات لتحسين الدخل عن طريق القروض للمشاريع الصغيرة وتشكيل تعاونيات انتاجية وخدمائية، (اسكوا ١٩٩٩).

• ان الاسكان الحضري هو وسيلة اكثر من ان يكون غاية للتنمية الحضرية والريفية ، ويتضمن عناصر اساسية في استراتيجية عملية منها:

انشاء وصيانة المباني، توفير البنية التحتية والخدمات ، تطوير الصناعات الصغيرة لمواد البناء ودعم المشاريع الصغيرة في المنازل.

- يمكن اتباع الاسلوب التمكيني في التعامل مع برامج التنمية في مجال الاسكان الفقراء وذلك عن طريق حفز القاطنين في تحسين المساكن العشوائية والآيلة للسقوط والقديمة باستخدام مواد مصنعة محلياً ، وتوفير البنية التحتية بهدف تحسين ظروف المأوى وتوفير فرص العمل وانعاش الاقتصاد المحلي للمدينة او القرية بالشرفاء والتوجيه الفني من قبل السلطات المركزية والمحلية (البلديات ومجالس القرى).
- عند التخطيط الراهن والمستقبلي للاسكان في المجتمعات الحضرية والريفية يجدر مراعاة الخلفية الاجتماعية والاقتصادية للشرائح المجتمعية ، التي كانت سبباً في حالة الفقر وغالباً ما يكون مصدر المساكن العشوائية المهاجرين من الريف طلباً للعمل وقد اعتادوا على المساكن المنفردة ، وتحتاج الاسرة الفقيرة توفير الامن والسلامة والمياه والمجاري بشرط ان تؤدي التحسينات الى جعل المأوى أكثر عملياً في تلبية الحاجات والقيام بمشاريع صغيرة التي تدر دخلاً .

سياسة التأجير:

يعتبر تأجير العقار وسياسة الايجار عاملاً محفزاً او محبطاً للاستثمار في الاسكان ، اذ ان القوانين الخاصة بالايجار قد تكون لصالح صاحب العقار (الحق في زيادة الاجرة) او للسكان والمستأجر (بناء على عقد قديم او محمي) وهذا يؤثر في حركة العمران والمتضرر الرئيسي هم شريحة الدخل المتدني.

المشاركة المجتمعية :

ان التعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية من ناحية وبين مختلف فئات المجتمع في نطاق توفير المساكن والخدمات الاجتماعية في اطار برنامج تنموي قائم على الحقائق الاجتماعية والاقتصادية للحياة والمجتمعات المحلية ، وتشمل المشاركة العديد من المجالات مثل تحسين بيئة مساكن الفقراء او في انشائها بمساعدات مالية وقروض ميسرة .

- تشمل المشاركة نطاقاً اوسع من تقديم الرأي والتعبير عن الاولويات الى تحديد واضح للدوار والمسؤوليات والحقوق في مختلف مراحل المشاريع التنموية نظراً لاهمية المردود النفسي والاجتماعي لدى المجتمع بالاضافة الى تعزيز الانتماء والعطاء.

- يتطلب تفعيل المشاركة المجتمعية التنظيم المؤسسي ودعوة ارباب المساكن والقيادات المحلية (الدينية ، التربوية ، الاقتصادية ، والسياسية) الى الاجتماعات التمهيديّة التي تناقش اساليب المشاركة ومجالاتها وتنظيم عملية اتخاذ القرارات والالتزام بتنفيذها بالتعاون مع كل من السلطات المركزية والمحلية . اما المشاريع التي يمكن ان تولد مشاركة مجتمعية هي التي تعود على جميع الاسر بالمرود الاقتصادي والاجتماعي، وتتنوع المشاركة حسب القدرة الكامنة للاسر منها المادية ، او العينية او في الجهد او الوقت والتطوع... الخ.

- ان تعزيز الثقة بالقدرة على المشاركة لها اهمية في مأسستها ، أي بين السلطات المركزية والمحلية وبين الفئات المجتمعية وخاصة ذوي الدخل المتدني في الشؤون المتعلقة بحياتهم مثل المسكن والخدمات.

بناء القدرات والتمكين :

- ان التخطيط القائم على دعم المجتمعات بكافة فئاته من قبل السلطة المركزية في مجالات توفير المساكن وملحقاته يسهم في بناء القدرات والتمكين في تلبية احتياجاتهم وبأنفسهم ومن خلال الموارد والامكانيات المتاحة ، ويتم ذلك عن طريق التوعية والتدريب وتقديم المشورة والمساعدات الفنية اللازمة حتى توفر الديمومة للمساكن وخفض تكلفة صيانتها وضمان الامن والسلامة والصحة والعلاقات الاجتماعية الايجابية .

المرود الاقتصادي لمشاريع الاسكان :

- يقاس المرود الاقتصادي من خلال تمديد استعادة التكلفة، والمرود المتأني من تحسين الخدمات ومؤشرات التغيير في مجالات الصحة والتعليم والبيئة واتخاذ القرارات والمشاركة المادية والمعنوية وانخفاض معدلات البطالة على سبيل المثال لا الحصر.

- كما ينعكس المرود لمشاريع الاسكان على الفعاليات الاقتصادية وانتعاش سوق العمل والحركة التجارية ، وزيادة الدخل الفردي للاسر والدخل القومي وتخفيف عبء الاستيراد للمواد وللمعدات وفي مجالات زيادة قدرات المؤسسات المحلية على الاعتماد على الذات.

سادسا - دور مجالس الاحياء في المدن العربية :

تتفاوت الاهداف التي تنشأ بموجبها مجالس الاحياء او التنظيمات والمؤسسات التي تنبثق عنها وتساندها او تعمل على معارضتها ومقاومتها ، كما تتشكل الاهداف حسب الدوافع والاسباب التي يراها سكان الحي ويجدون المبررات الكافية لها او تلك التي تخطط لها الحكومة المركزية وتحاول تعميمها على المستوى الوطني من خلال التشكيلات المحلية لتحقيق السيطرة في المجتمع المحلي . ، ومن الاهداف التي تسعى مجالس الاحياء لتحقيقها:

- (١) التاكيد على مشاركة سكان الاحياء المختلفة في المدن التي تشهد توسعاً سريعاً أفقياً ورأسياً مثل القاهرة والرياض وعمان وبيروت وبغداد ودمشق وغيرها.
- (٢) دعوة مواطني الاحياء للمشاركة المتواصلة في التخطيط المستقبلي للبرامج والمشاريع الخاصة بالحي.
- (٣) تنظيم المواطنين وسكان الحي لضمان تلبية الاحتياجات المتباينة والمختلفة بأفضل الطرق المتاحة .

أبعاد العلاقة بين المركز والسلطة المحلية والاحياء الحضرية :

تشير المشاركة الى العلاقات التي تتبلور بين الحكومة المركزية وبين السلطة المحلية (البلديات) من ناحية وبين البلديات واهتمامات سكان الاحياء من ناحية اخرى ، وتشمل العلاقات العديد من المجالات المختلفة مثل التخطيط ورسم السياسات ووضع الاستراتيجيات والتنفيذ.

ويمكن اعتبار مثل هذه العلاقات التي تقوم في اطار المدينة الكبيرة التي تضم احياء الاغنياء والطبقة المتوسطة والفقراء والمهاجرين حتى والاحياء غير الرسمية على انها علاقات تتميز بين الاحتجاج والشكوى والمطالبة المستمرة بالحقوق والخدمات المستمرة او المشاركة في صنع القرار وتنفيذه وتقييم نتائجه.

وقد يرى البعض ان مشاركة سكان الاحياء ما هي الا الوجه الآخر لتمكين الدولة من ضبط الحياة اليومية ، وهذا الاتجاه قد يؤدي الى النسيان من النشاطات الانتاجية والبرامج الرامية لتحسين الاحياء بسبب ضعف المشاركة ، واذا ما اتخذت المؤسسات والجماعات المنظمة وغير الرسمية في احياء المدينة لنفسها مواقف الاحتجاج والاستنكار ، فان علاقتها مع الحكومة (او السلطة المحلية) مثل البلدية تزداد في التوتر قد تحرمها العديد من الامتيازات التي تؤدي تدريجياً الى الضعف والانحلال والانغلاق (القطب ١٩٩٧).

قد تتساءل الاوساط الحكومية عن طبيعة المشاركة ونطاق الصلاحيات ، والمسؤوليات التي يجب ان تناط بمجالس الاحياء وما هي المجالات التي يمكن للسلطة المركزية ان تخولها لهذه

المجالس ، وهل سكان الاحياء على مستوى المسؤولية لمشاركة السلطة في تنفيذ البرامج والمشاريع الخاصة بالحياء ذاتها او المرتبطة بالمصلحة العامة .

وهناك بعداً آخر لفكرة مجالس الاحياء ، التي تكمن في ترسيخ دعائم الديمقراطية وممارسة حرية واسس اختيار المرشحين وفي اكتساب الخبرة في النقاش والحوار والمساءلة والمناظرة، وفي الانتقال من محور الذات الى التفاعل مع الجماعة ، وبذل الجهد والوقت في سبيل المصلحة العامة، وهذا الجانب يسهم في غرس روح المشاركة والقيم الجماعية والديموقراطية والعطاء وحرية الرأي والمساهمة في العمل المجتمعي والمشاركة في التنظيمات المحلية على المدى البعيد.

مبررات تواجد مجالس الاحياء:

تتلخص المبررات السياسية في انها تعتبر نظام الادارة المحلية /مجالس الاحياء مظهراً ديموقراطياً يؤدي الى تعاون بين المستويين الحكومي والشعبي المحلي ويربط بين الاجهزة المحلية واجهزة البلدية (العاصمة) ، ان الاخذ بنظام الادارة المحلية يمثل حلاً لمشكلة التعددية في القومية والعرقية والدينية . اما من الناحية الادارية فللمجالس الاحياء ضرورة فنية وادارية تعمل على سرعة انجاز العمل وتسهيل الخدمات ومراعاة الظروف المحلية الخاصة عند تنظيم الخدمات، وتفيد الوحدات الادارية مجالاً خصباً للبحث العلمي.

وفي نطاق المبررات الاجتماعية للاخذ بنظام المجالس المحلية للاحياء فانها تعتبر وسيلة لتلبية حاجات الافراد والجماعات وهذا يؤدي الى تعزيز البناء الاجتماعي للدولة وللمدن فضلاً عن توطيد التعاون والعلاقات بين شرائح المجتمع الحي .
اما المزايا الاقتصادية فتتلخص في:

- أ) جدية البحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي.
- ب) تحقيق التوازن في عمليات الصناعة والتجارة والسياحة وايجاد فرص عمل وجعل المجتمع الحضري أكثر اماناً واستقراراً وتماسكاً .
- ج) تحقيق العدالة في توزيع الاعباء الضريبية .
- د) المساهمة والتعاون مع الحكومة المركزية في عمليات التخطيط والتفويض والتقييم للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة (بدران ١٩٩٠).

مقومات مجالس الاحياء:

تستند عملية قيام مجالس الاحياء على الاسس والمقومات التالية :

- (١) وجود مصالح محلية متميزة على مستوى الحي (المدينة) أو القرية أو المخيم او بالمنطقة بما يعبر عن طموحات واحتياجات السكان ولا تتعارض مع المصلحة العليا للدولة كما تعبر عنها الحكومة المركزية.
 - (٢) الاستقلالية الادارية وضمان استمرارها سواء عن طريق الانتخاب الحر أو عن طريق التعبير عن الرأي ، وقد مارست اسرائيل النظام الثاني على المجتمعات المحلية في منطقة القدس الشرقية والضفة الغربية وقطاع غزة بعد الاحتلال عام ١٩٦٧ حتى مرحلة الانتشار عام ١٩٩٤.
 - (٣) الشخصية المعنوية : التي يمنحها القانون وتقع أمام المساءلة من قبل الحكومة والمجلس التشريعي ولها ذمة مالية وأهلية التقاضي وجهاز اداري.
 - (٤) القدرة على تكوين موارد محلية ذاتية وتوفر حرية التصرف بها ضمن قواعد نظام مالي شفاف ، وقد أثبتت التجارب في الدول العربية والنامية أن هناك علاقة طردية بين درجة الاستقلال المالي للاحياء وحرية المهام والاختصاصات .(عبد الوهاب ١٩٩١).
 - (٥) الرقابة الحكومية وتتمثل في حق الحكومة المركزية التأكد من تنفيذ المجالس المحلية للمهام المنوطة بها بدون تمييز وعدالة لتأكيد الوحدة السياسية والادارية للدولة ، بالاضافة الى التأكد من طرف صرف المعونات والهيئات ومشروعية مصادر التمويل من مصادر الضرائب وغيرها، وتشمل الرقابة، التدقيق والرقابة الادارية والتشريعية والقضائية .
- ان هذه المقومات والاسس تكفل تحقيق التوازن في القوى السياسية وتقسيم العمل والمشاركة الفعالة بين القاعدة الشعبية والسلطة الحكومية والتعاون في بناء المجتمع المدني (القطب، ١٩٩٧).
- لقد ازداد الاهتمام بالتحول نحو اللامركزية في سلطة المدن الكبيرة نتيجة للنمو الحضري المتزايد والمتسارع الناجم عن الهجرة الداخلية والدولية تجاه المدن الرئيسية بالاضافة الى الزيادة الطبيعية للسكان .
- وقد شكل النمو السريع ضرورة الى اعادة النظر في التنظيم الهيكلي لادارة المدن وتوسيع نطاق الادارة المحلية . وفي بعض الحالات أوكلت الحكومة المركزية الى مجالس الاحياء الصفة الاستشارية ليمثلوا مختلف الجماعات الدينية والعرقية (كندا، الولايات المتحدة، بريطانيا، فرنسا وغيرها).

مجالس الاحياء بين التأييد والمعارضة:

ترجع السياسة المحلية الى:

- (أ) مؤسسات الحكم المحلي التي ترتبط بمستويات اعلى من السلطة.
- (ب) السياسة في المؤسسات المحلية (طبيعة ومستوى الصراع وعلاقته بالعوامل الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة)، وطبيعة التجمعات الاجتماعية والقيادات الصاعدة ونوعيتها.

سابعا - الفجوة بين التنمية على المستوى الحضري والريفي:

السياسات التنموية لم تكن قادرة على معالجة البطالة في الريف والحضر، على السواء، بناء السلطة والمؤسسات والسياسات المرتبطة بها دائماً اعتمدت على البيروقراطية المركزية، نظام التخطيط على مستوى الدولة اهتم بالقضايا العامة أكثر من الاهتمام بالقضايا التي تعني اهتمامات التجمعات السكانية الريفية او المخيمات او احياء المدن، من هنا وجدت الحاجة الى توزيع السلطة على مستويات اوسع تضم المؤسسات /او اللجان وذلك بتطوير بنية يكون مركزها العنصر البشري الناس انفسهم ومشاركتهم في اتخاذ القرارات المرتبطة بحياتهم على المستوى المحلي (الحي). اللامركزية أخذت تحتل اهتماماً متزايداً كبديل لنظام السلطة حيث يكون الناس هم المحور الذي تدور حوله معالجة المشكلات وتحقيق العدالة الاجتماعية والاقتصادية .

ان مشاركة سكان الاحياء في السلطة المحلية لم تعد فكرة راديكالية أي (ثورية متطرفة)، بل اصبحت من التنظيمات المعترف بها على نطاق واسع ، ابتدأت الفكرة في الولايات المتحدة في الستينات لضمان مشاركة الفئات الفقيرة او الاقلييات وذوي الدخل المتدني وانتشرت في المدن الامريكية ، ويمكن تلخيص اهم المزايا بالتالي:

- ان القوى المساندة للحكومة هي الشعب ومن الشعب وبالشعب، يؤكد على اهمية مشاركة المواطنين واتباع القنوات لمأسسة عملية المشاركة.
- يمكن المواطنين ضمن اطار المشاركة المعترف بها ان يدلوا بأصواتهم والتطوع لجمع التبرعات ، واقامة الدعوى والتأثير على صانعي القرار بالوسائل المختلفة وآليات متنوعة.
- تكون مأسسة المجالس المحلية أكثر شفافية وتمثيلاً للقاعدة الشعبية على مستوى الاحياء في التعرف على الحاجات المجتمعية المحلية وتحقيق العدالة والمساواة بين مختلف الفئات والضواحي الحضرية .

- توفير الفرص للقيادات المحلية لتطوير المهارات اللازمة للتفاعل مع الحكومة والقدرة على التأثير على قراراتها على النطاق المحلي ، وكذلك في زيادة كفاءة الاداء في اجهزة الحكومة والتعاون معها في الانجازات التنموية على المستوى المحلي.

التساؤلات ضد اللامركزية:

يثار التساؤل والمخاوف في التحول الى اللامركزية مثل ماذا يحصل لو انتشرت اللامركزية ؟ وهل مثل هذا التحول يخلق قوى محلية قد تهدد كيان الوحدة الوطنية ، هذا بالاضافة الى المخوف حول انتقال السلطة الى ايدي فئات الطوائف او الاحزاب التي تسعى الى رعاية مصالحها .

ومن ناحية اخرى هناك من يطرح وجهة النظر القائلة بان عجز السلطة المركزية لتوفير الاستقرار بسبب البيروقراطية المفرطة يمكن ان يؤدي الى ظهور قوة الاقليات والجماعات العرقية، وفي الدول التي تتبع النظام الاشتراكي حيث تتمركز السلطات في الحكومة المركزية هي اكثر استثارة من السلطات المحلية في حماية المصالح العامة وخاصة الفقراء والاقليات.

هل يمكن تحقيق الاستقرار السياسي في ظل السلطة ذات النظام المركزي الذي يقاوم التحول الى الديمقراطية بتأثير رواسب المرحلة الكولونيالية ، وحيث ان السلطة الفعلية متمركزة في المدن تقل الفرصة المتاحة للمجتمعات المحلية للاستفادة من مشاريع وعائدات التنمية ، وهذا بالتالي زاد من الهجرة من الريف الى المدن وأدى الى تدهور الموارد الريفية وعدم التوازن الايكولوجي (1) (mathar-1999) .

المجتمعات العربية المعاصرة تضم مزيجاً من القيم العصرية والتقليدية ، ونلاحظ تأثير التحضر ، ووسائل الاعلام وارتفاع معدلات التحصيل العلمي التي تدعم التوجه نحو التحديث، وعلى الطرف الآخر نجد الثقافة الريفية وفي المخيمات والبادية المتأثرة بالعلاقات التقليدية، ولم تسعف خطط التنمية الوطنية في تخفيف الفجوة بين المجتمعات الحضرية والريفية والبدوية والمخيمائية، بل زادت في تعميق الفروقات الاجتماعية والاقليمية، والسؤال الذي يطرح نفسه هو " لو اعطيت المجتمعات المحلية والمناطق الاقليمية (على مستوى الدولة) نمطاً من السلطة السياسية هل تتمكن من استخدام وتوظيف مواردها المحلية بشكل أفضل وبالتالي تعمل على تطبيق الفجوة التنموية ؟.

وهناك من يعبر عن وجهة النظر حول سلبيات مجالس الاحياء في:

- ان مجالس الاحياء قد تزيد من النفقات للموظفين أو لبعض الخدمات المتكررة.

- قد تشكل تحدياً أمام استمرارية السياسيين في مراكزهم على مستوى البلدية ، وقد تسهم في تراجع أداء السلطة الحكومية أكثر من تحسينه.
- ان المتطوعين لمجالس الاحياء غالباً ما لا يتوفر لديهم الوقت والتدريب والكفاءة في جمع المعلومات وادارة شؤون الحي، وغالباً ما تنحصر اهتماماتهم في الاحتياجات الآنية لضواحيهم وأحيائهم أكثر من الاهتمام باحتياجات المدينة ككل. وغالباً ما تغلب المصلحة الشخصية لأعضاء المجلس مثل المتخصصين في العقارات والاستثمارات الذين لا يمثلون مصالح المجتمع .
- ومهما اختلفت وجهات النظر بين المؤيدين والمعارضين فان نجاح الدور الذي تؤديه مجالس الاجياء يعتمد على امرين :
- الاول: الاعتراف الرسمي بها كوحدات محلية ممثلة للقاعدة الشعبية
- الثاني: ان تضم المجالس المحلية الاعضاء الذين يتمتعون بالمكانة الرفيعة والنزاهة والقدرة على تمثيل المصالح المجتمعية العامة بحق (القطب، ١٩٩٧).
- تتفاوت ادارات المدن العربية في تبني فكرة مجالس الاحياء في الاطار المشار اليه نظراً لتفاوت السياسات المتبعة في الادارة وتوزيع السلطة بين المركزية واللامركزية وكلما زاد عدد السكان في المجتمع البشري كلما زادت اهمية تقسيم العمل وتخويل الصلاحيات والمشاركة في تلبية الاحتياجات الاساسية للسكان وهنا تتجلى اهمية مجالس الاحياء او اللجان وتحديد مهامها وعلاقتها ونطاق عملها وطبيعة المسؤوليات (استشارية ، تنفيذية) واسس تشكيلها (الانتخاب، او التعيين او الاختيار) وفترات عملها وقنوات الاتصال الافقية والرأسية ، ان معظم التشكيلات في البلاد العربية وفي المجتمعات الحضرية تتخذ النمط الاستشاري (القاهرة، عمان ، بغداد، الرياض، الخرطوم، الرباط، تونس وغيرها).

تامنا - حالة فلسطين

جذور الحكم المحلي في ظل السلطة الفلسطينية

تمتد جذور الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة إلى أواسط القرن الماضي. ولم يستند تصميم الإطار القانوني والأنظمة الإدارية إلى تلبية الحاجات المحلية، بل إلى متطلبات المؤسسة الحاكمة خلال الفترة العثمانية وفترة الانتداب البريطاني وفترة الحكم الأردني والمصري والاحتلال الإسرائيلي حيث كان اهتمام الأخير منصباً على مسائل الأمن أكثر من

قضايا التنمية والتطوير الحضري أو الفقر. ولذلك جاءت من صياغة قوانين الحكم المحلي للحفاظ على سيطرة مركزية، ولم تكن اللامركزية الهادفة والحكم المحلي الديمقراطي من الأهداف التي تسعى السياسات إلى تحقيقها (١).

لقد اشتملت مركزية الحكم قوانين خاصة بالتخطيط الحضري لأغراض استراتيجية أو عسكرية. كانت مساهمة الجمهور في قرارات التخطيط المحلي محدودة مما أضعف قدرة السلطة المحلية على التخطيط باستثناء المدن الكبرى التي واجهت النمو الحضري والكثافة السكانية المتزايدة والبنية التحتية المتخلفة بالاعتماد على التراث في التخطيط واتخاذ القرارات.

قوانين الاحتلال الإسرائيلي الخاصة بالتنظيم ما زالت سارية المفعول إلى حد كبير في معظم مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة. وما زالت مصادر المياه تحت السيادة الإسرائيلية الكاملة. كما توجد سلسلة من المستوطنات الإسرائيلية والطرق الالتفافية والبنية التحتية، والأراضي المغلقة أي منع الفلسطينيين من استغلالها، تعمل على الحد من قدرة البلديات الفلسطينية من التخطيط والخدمات على المستويين المحلي والإقليمي، وأيضاً من المشاركة المجتمعية. وفي ظل هذه الظروف قامت منظمات أهلية محلية لتملأ الفراغ لتقديم الخدمات الأمر الذي وفر لهذه المنظمات الخبرة التي يمكن للحكم اللامركزي الاستفادة منها مستقبلاً.

وزارة الحكم المحلي والقانون الجديد :

أنشئت الوزارة في أيار ١٩٩٤ عندما تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية السيطرة على بعض المناطق لتتولى بعد سنوات من الإهمال لصياغة مفهوم الحكم المحلي واللامركزية الإدارية، وتحسين الخدمات الريفية وتعزيز القدرات الذاتية لمؤسسات الحكم الذاتي (٢)

(١) الفترة العثمانية: قانون الحكم المحلي لسنة ١٨٤٠/قانون ولاية ١٨٦٤/القانون البلدي ١٨٧٧/قانون انتخابات البلدية، الانتداب البريطاني ١٩٢٦/قانون البلديات الأردني ١٩٥٤/القانون البلدي ١٩٥٥ / الاحتلال الإسرائيلي: القوانين الأردنية والأوامر العسكرية الإسرائيلية.

(٢) تنوع نسبة المناطق في الضفة الغربية وغزة تحت السلطة الفلسطينية والإشراف الإسرائيلي كما يلي: مناطق مصنفة أ = ١٧,٧% ، مناطق "ب" = ٢١,٣% ، مناطق "ج" = ٦١% أي يقع ٢٥% تحت الإدارة الإسرائيلية أو المستوطنات و ٧٥% مناطق السلطة الفلسطينية (من اتفاقية أوسلو).

. وأقامت إدارات محلية في أكثر من ٥٠٠ موقع، لم يكن لها من قبل أية تنظيم أو وضع حقيقي. وقد ازداد عدد البلديات من ٢٨ بلدية إلى ١٠٤ بلديات في المدن والبلدات والقرى، كما تم تشكيل ٣٨٣ مجلساً قروياً . ونجد أن البلديات الأقدم والأكبر تستطيع أن تعمل كسلطة محلية كاملة أما المجالس القروية فقليل منها يستطيع ذلك ويرجع السبب إلى وجود قيود تتعلق بالإيرادات ونقص الكفاءات والوعي الجماهيري .

ويقسم نظام الحكم المحلي إلى بلديات ومجالس قروية ، والبلديات مقسمة الى أربع فئات حسب عدد السكان والمساحة والنفوذ ولاعتبارات سياسية. معظم بلديات من تصنيف " أ " و " ب " التي كانت قائمة قبل عام ١٩٦٧ وعدد سكانها أقل من ٥٠٠٠ نسمة كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول رقم (٢)

توزيع البلديات حسب عدد السكان

فئات البلديات/المنطقة		ب		ج		د		مجالس قروية		
الصف	عدد	سكان	عدد	سكان	عدد	سكان	عدد	سكان	عدد	سكان
شمال	٤	١٩٢,٨٠٠	٦	٤٩,٨٠٠	١٦	١٠٩,٧٠٠	١٣	٤٥,٠٠٠	١٩٦	٢٨٢,٠٠٠
وسط	٣	٦٠,٧٠٠	٦	٤٧,٤٠٠	٥	٣٧,٠٠٠	١٢	٣٥,٨٠٠	٧٩	١٤١,٧٠٠
جنوب	٢	١٤٠,٨٠٠	٦	١١٥,٢٠٠	٤	١١٤,٧٠٠	١١	١١,٦٠٠	٨٨	١٠٨,٠٠٠
غزة	٥	٧٢٥,٦٠٠	٦	١٦٩,٧٠٠	٤	٤٢,٨٠٠	١	٤,٠٠٠	٢٠	٦١,٣٠٠
مجموع	١٤	١,١٢٠,٠٠٠	٢٤	٣٨٢,٠٠٠	٢٩	٣٠٤,٢٠٠	٣٧	٩٦,٤٠٠	٣٨٣	٥٩٣,٢٠٠
متوسط الحجم	(أ)	٨٠,٠٠٠	(ب)	١٥,٠٠٠	(ج)	٨,٧٠٠	(د)	٣,٤٠٠	م ق	١,٥٠٠

المصدر: وزارة الحكم المحلي - السلطة الوطنية الفلسطينية .

يتضح من الجدول التفاوت في حجم السكان بين التصنيفات المختلفة وأن كل منطقة من المناطق الأربعة يتواجد فيها عدد من المراكز الحضرية يتراوح بين ٢-٤ مدن يتراوح عدد سكانها ما بين ٢١,٠٠٠ - ١٤٥,٠٠٠ بما فيها تجمعات مخيمات اللاجئين . وتمثل هذه المجموعات بنى اجتماعية واقتصادية وثقافية متباينة . ولدى هذه البلديات صلاحية إصدار رخص البناء ، ورخص أخرى وتنظيم خدمات البنية التحتية كالطرق والمجاري والنفائات بتمويل خارجي . أما الخدمات الاجتماعية الأكثر تعقيداً كالصحة والتعليم فتقدمها أجهزة تنفيذية مركزية . أما بالنسبة إلى المياه والكهرباء فتوفر البلديات هذه الخدمات وتجبي الرسوم وتشتريها من شركات إسرائيلية. ويتوفر جمعيات تعاونية لتوليد الكهرباء في عدد من المجالس

القروية. ويشير التحليل الحالي بأن الإيرادات من هذه المرافق قد لا تكون ذات جدوى اقتصادية على المدى البعيد.

قانون الحكم المحلي الجديد:

صدر عام ١٩٩٧ قانوناً جديداً اقره المجلس التشريعي الفلسطيني (مشابهاً للقانون الأردني عام ١٩٥٥)، وتنص المادة ١٥ الى عدد من الوظائف والصلاحيات والمسؤوليات ٢٦ وظيفة ضمن حدود مناطقها تمارسها البلديات من خلال متعهدين أو بواسطة جهازها التنفيذي، ويوضح الجدول الثاني هذه الوظائف:

جدول رقم (٣)

الوظائف والمسؤوليات الواردة في قانون الحكم المحلي (١٩٩٧)

وظيفة/مسؤولية	مجموع فرعي	الفئة الاقتصادية	مهارات للإدارة	تأثير محلي وإقليمي
إدارة مالية للبلدية	٢	خدمة عامة بلا رسوم	مهارات بلدية مالية	مندمجة مع إجراءات وزارة المالية المركزية
إدارة خدماتية	٩	معظمها خدمة برسوم	مهارات هندسة بلدية	سلطات مركزية وتأثير محلي
تنظيمية، تخطيط	١	معظمها خدمات	مهارات إدارة عامة	تأثير محلي
تطويرية، تصاريح	٤	برسوم	عامة	
رخص، مراقبة	١٠	بعض الخدمات الاستحقاقية		

المصدر: شركاء في الحكم المحلي ٢٠٠٠

يتضح من الجدول أن الوظائف والمسؤوليات الإدارية تكررت في مجالين أما إدارة الخدمات فقد وردت في تسعة مجالات . أما المهام التخطيطية فقد وردت في مجال واحد في حين مسؤولية التصاريح فقد وردت في أربعة مجالات أما مسؤولية إصدار الرخص فقد ذكرت في عشرة مجالات . وهذه المهام والمسؤوليات فقد أنيطت بالسلطات المحلية (اللامركزية) وهي في حد ذاتها إيجابية إلا أن الأهم من ذلك توفير القدرات البشرية ، توفر الآليات المناسبة ، ومدى الجدوى الاقتصادية لهذه الخدمات بالنسبة إلى الدخل المنتظم المستدام.

ويشير القانون إلى انتخاب أعضاء المجالس المحلية البلدية والقروية، إلا أن العضوية الحالية ما زالت بالاختيار أو التعيين من قبل السلطة المركزية.

القدرات المالية والإدارية:

تتمتع سلطات الحكم المحلي بلا مركزية محدودة والإنفاق العام، خارج نطاق الخدمات في القطاعات الخدمية ضئيل. ففي حين يبلغ الإنفاق الكلي للسلطات المحلية ٢,٦% من الناتج المحلي الإجمالي، فإن الإنفاق على الكهرباء والمياه والمجاري ومياه الصرف يتراوح بين ٥٠-٨٠% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي بعض البلديات لا يتجاوز الإنفاق في القطاعات غير الخدمية ٧٠ شيكلاً إسرائيلي للفرد (ما يعادل ١٧,٥ دولار) في السنة. تتمتع السلطات المحلية باستقلالية محدودة فيما يتعلق بتقرير الضرائب والرسوم والإنفاق، إذ تحتاج إلى موافقة مسبقة من السلطة المركزية.

تشجع السلطة المركزية إنشاء مجالس خدماتية مشتركة بين مجموعة من القرى بقصد توفير خدمات مشتركة ذات كفاءة اقتصادية عالية ويوجد حالياً ١٠ مجالس تخدم ٥٣ مجتمعاً محلياً أما بالنسبة للإدارة فتقسم المناطق الفلسطينية إلى ١٥ محافظة تحت إدارة محافظ يعينه رئيس الدولة (الصلاحيات ممتدة من القانونين المصري والأردني). يساعد المحافظ مجلس تنفيذي مشكل من نائبه ومديري الوزارات التنفيذية في المحافظة. ويحق له تعيين لجان استشارية يكون من بين أعضائها رؤساء مجالس بلدية.

توجد تسعة أجهزة تنفيذية لديها مسؤوليات كبيرة على المستوى البلدي (وزارات المواصلات، الصحة، التعليم، الصناعة، العمل، الحكم المحلي، الأشغال العامة والبيئة) لديها مسؤوليات متنوعة مثل إصدار تراخيص، تنظيم القطاع المحلي، التدقيق، تنشيط تجاري... الخ بالإضافة إلى تخطيط و برمجة ومراقبة مواردها. أي أن البلديات والمجالس القروية تشكل مستوى إداري أدنى من مستوى اتخاذ القرار في مجال الميزانية والموظفين، الأمر الذي يؤثر في عملية استثمار رأس المال سواء من الفلسطينيين في الخارج أو من الدول المانحة التي توجه المنح والهبات من خلال "بكدار". وبعبارة أخرى، فإن القدرات الخاصة بأولوية التنمية والسياسات التطويرية هي خارج أيدي الجالس المحلية. (شركاء في التنمية الريفية ٢٠٠٠).

إن قيام المستوى الإقليمي (المحافظة) أو المركزي (الوزارات) بالمهام التي تعتبر تقليدياً من مسؤوليات السلطات المحلية حسب القانون الجديد يقلل من فرص وجود مشاركة محلية نشطة كما يقلل من فعالية الخدمات الفنية واستثمار الطاقات والإمكانات البشرية والمادية المحلية. ويمكن قياس درجة اللامركزية في الحكم المحلي بمدى ثقة المركز في قدرات السلطات المحلية ومستوى التشدد في السيطرة على وضع المعايير. ويمكن تحقيق سياسات اللامركزية وفق أسس تدريجية متصاعدة في إطار أنظمة وإجراءات ولوائح تفوض الصلاحيات وتقل المسؤوليات باتجاه الحكم المحلي.

الحكم المحلي في منطقة القدس الشرقية :

تأسست أول بلدية في القدس عام ١٨٦٣ في عهد السلطان عبد العزيز محمود الثاني، وقد سبق ذلك وجود مجلس استشاري (الشورى) أبان حكم إبراهيم باشا، وتشكلت البلدية من ثلاثة مسلم ويهودي ومسيحي . صدر أول قانون للبلديات عام ١٩٠٨ لفترة واحدة مكون من عشرة أعضاء ستة من المسلمين وأربعة من المسيحيين واليهود بالتساوي.(روبنشتين،دانيال ١٩٨٠). وتم إعلان القدس عاصمة لفلسطين عام ١٩١٨ بعد انتهاء الحكم التركي وشكلت حكومة الانتداب البريطاني مجلس استشاري من ٢٠ عضواً منهم عشرة أعضاء حكومة فلسطين وعشرة بالتعيين يمثلون المسلمين (٤) والمسيحيين (٣) واليهود (٣). أجريت الانتخابات لأول مرة عام ١٩٢٧ ، وقد تأسس بعدها المجلس الإسلامي الأعلى، وتم تقسيم المدينة إلى ١٢ قطاع انتخابي وتكون المجلس من ١٢ عضواً نصفهم من العرب (٤ مسلمين و٢ مسيحيين) والنصف الآخر من اليهود وذلك عام ١٩٣٤ وتم تعيين نائبين للرئيس أحدهما يهودي والآخر مسيحي. (جريس ١٩١٨)، وحل المجلس عام ١٩٤٥ اثر خلاف بين الفلسطينيين العرب واليهود حلت محله لجنة بلدية من ستة موظفين بريطانيين حتى نهاية الانتداب عام ١٩٤٨.

تم تقسيم القدس رسمياً عام ١٩٤٨ بوجود بلديتان منفصلتان، ثم انتقلت إدارة القدس الشرقية(إذ احتلت إسرائيل ١٢ حياً عربياً) منفصلة عن القدس الغربية إلى الأردن (أبو عرفة ١٩٨٥) . بلغ عام ١٩٤٩ عدد سكان القدس الغربية ١٠٣,٠٠٠ نسمة وتحت الحكم الأردني ٢٣,٠٠٠ نسمة من أصل ٦٤,٠٠٠ نسمة عشية نشوب الحرب ، وأجريت أول انتخابات رسمية عام ١٩٥٧ لتشكيل المجلس البلدي المؤلف من ١٢ عضواً (٨ مسلمين ٤ مسيحيين) وتم حل المجلس بعد حرب عام ١٩٦٧ والت مسؤولياته إلى الحكم العسكري الإسرائيلي.

ابتدأت فكرة مجالس الأحياء في القدس الغربية (المحتلة من إسرائيل) بهدف تقديم الخدمات بناءً على الحاجات التي يعبر عنها قاطني الأحياء واستيعاب المهاجرين اليهود ومساعدتهم على التكيف للبيئة الجديدة . وكانت العضوية تطوعية، وبعد حرب ١٩٦٧ حاولت بلدية القدس نقل الفكرة إلى الأحياء العربية شرقي المدينة المحتلة على الأسس التالية:

- اعتبار سكان الحي على أنهم مجتمع محلي متكامل .
- يحمل مسؤولية التخطيط والتنظيم لمختلف الخدمات الحيوية والأطر العاملة في الحي.
- يُعنى التنظيم وأداء الخدمات التي تقدمها الحكومة والبلدية والمنظمات غير الحكومية على مستوى الحي.
- شجيع المشاركة الفعالة لجميع المواطنين في الفعاليات اليومية للحي.

ساهمت مجالس الأحياء منذ مطلع التسعينات في إيجاد نمط من المشاركة بين إدارة الأحياء والأعضاء المنتخبين وممثلي البلديات وسلطات الاحتلال ذات العلاقة بأمر المجتمع المحلي (الخدمات والبنية التحتية) إلا أن المناطق العربية لم تشارك في الانتخابات. وقد تشكلت في منطقة القدس الشرقية ٨ مجالس أحياء (أو اللجنة المحلية أو لجنة تطوير) هي: حي بشير بجبل المكبر وعرب السواحرة، بيت صفافا، بيت حنينا، عناتا، شعفاط، العيساوية، كفر عقب والطور. أما المهام المسندة إليها فتشمل: تحديد احتياجات سكان الحي، تنظيم البرنامج والخدمات وجمع التبرعات وفض الخلافات وتطوير شبكة اتصالات بهدف تعزيز المشاركة.

أما بالنسبة إلى تمويل المجالس، فالمصدر الرئيسي هو الضريبة التي تجبها البلدية (الارنونا) المستحقة على المستأجرين والمالكين للعقارات أو المستخدمين فيها للسكن، للتجارة أو العمل. وتمثل ٥٠% من الميزانية العامة. فرض على العرب عام ١٩٩٢ حوالي ٥٦ مليون شيكل (١٤ مليون دولار بسعر الصرف الحالي) منها ٧٢% على المتاجر والمصانع والمكاتب و ٢٨% على المساكن (جمعية الدراسات العربية ١٩٩٥). ولم تكن الضرائب متعادلة بين شطري القدس الشرقية والغربية بسبب تصنيف المناطق. وتحمل بلدية القدس الإسرائيلية تقديم الخدمات الصحية والتربوية والماء والكهرباء والصيانة وتراخيص المباني والأمن والسلامة لجميع المناطق العربية والإسرائيلية ولكن بدرجات متفاوتة بحيث يبدو للزائر التخلف البارز للأحياء العربية.

وقد قامت سلطات الاحتلال بهدم أحياء عربية في البلدة القديمة وإقامة مراكز يهودية (حي المغاربة) وتوسيع حي اليهود. وبعد عام ١٩٦٧ أخذ عدد سكان القدس بالتناقص التدريجي بالرغم من ارتفاع معدلات الزيادة الطبيعية، ويرجع ذلك إلى السياسة الاقتصادية والمدنية والمتشددة والمتحيزة والسلبية التي تمارسها سلطة الاحتلال ضد أهالي القدس في استخدامات الأراضي وإجراءات من وإلى القدس والمصادرة المستمرة للمساكن ومساحات واسعة بقصد بناء المستوطنات وتطويق القدس وإضعاف الحركة السياحية والتجارية.

ونتيجة للاحتلال بعد عام ١٩٦٧ حدثت تغيرات اقتصادية واجتماعية وسياسية في المجتمع المقدسي فقد زادت المشاكل وارتفاع معدلات الفقر والهجرة المتزايدة الى خارج المدينة بسبب قلة فرص العمل وارتفاع معدلات البطالة وتفشي تعاطي المخدرات وتدني حالة السكن وارتفاع الأسعار بسبب سياسة التأجير وقلة المساكن المتاحة للأزواج الشابة مما اضطر المئات من الإقامة خارج حدود القدس مخاطرهم بذلك فقدان الهوية الإسرائيلية التي تثبت حقوقهم في المواطنة والملكية.

وتوصلت الدراسة التي أجريت على ٨ مجالس لأحياء في القدس الشرقية على أهمية مثل هذه المجالس (أو اللجان) في خدمة المواطنين وحماية حقوقهم في ظل الاحتلال (حتى وبعد مرحلة السلام) الإسرائيلي والمطالبة بالمساواة والعدالة في تقديم الخدمات مقابل مساهمتهم في الضرائب التي تدفع إلى البلدية. وأن هناك حاجة إلى تعزيز قدرات المجالس وتوفير الإمكانيات والأدوات التي يمكن أن توسع نطاق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية وزيادة الوعي وتضييق الفجوة بين المؤيدين والمعارضين لفكرة المجالس (والتي تستند إلى أنها عملية تطبيع) في حين يرى المؤيدون أنها قناة لخدمة المجتمع والدفاع عن حقوقه وتوثيق الروابط المحلية بدلاً من العمل الفردي الذي غالباً ما يصاب بالفشل. (القطب ١٩٩٧)

وتمثل فلسطين نمطاً فريداً يختلف عن الأنماط في الدول التي واجهت الحروب الأهلية أو الإقليمية (العراق، السودان، لبنان، الكويت، سوريا، المغرب والجزائر) بالنسبة إلى دور السلطات المحلية بين المركزية واللامركزية في ظل الفقر والتحضر والهجرة. إذ أن الوضع في الدول المشار إليها هو قرارات من السلطة المركزية أو مواجهات بين الأطراف المتنازعة. وكان من المطلوب ان تقوم السلطات المحلية بالتعايش مع هذه القرارات والتعامل مع نتائجها أو في مختلف مراحل عمليات المواجهة مثل استقبال المهاجرين (عمان والمدن الأخرى التي استقبلت المهاجرين من الكويت ودول الخليج إثر حرب الخليج)، ومصر والمهجرين من مدن القناة إلى مدن الدلتا، ولبنان وهجرة سكان الجنوب إلى الشمال، بالإضافة إلى تجمعات مخيمات اللاجئين التي أصبحت عبر العقود الخمس الأخيرة كمدن مؤقتة تنعم بالاستقرار النسبي الإداري والسياسي والاقتصادي.

إن الهجرات التي تعرض إليها الفلسطينيون في الحروب التي شهدتها المنطقة شكلت ضغطاً على التجمعات البشرية الحضرية نظراً للتركز الشديد للتجمعات في حدود المدن لاعتبارات أمنية وتوفير الخدمات مما زاد في النمو الحضري المرضي بالإضافة إلى ارتفاع معدلات الفقر. ويتميز الوضع الفلسطيني، في أن اقتصاديات المدن أصبحت تابعة للاقتصاد الإسرائيلي، كما أن الضغوط والمحددات التي فرضها الاحتلال الإسرائيلي على امتداد ٢٤ عاماً أدى إلى مشاكل حضرية كثيرة أهمها زيادة معدلات الفقر، زيادة الكثافة السكانية الحضرية مع خلخلة وتدمير البنية التحتية والاستيلاء على الموارد الطبيعية وارتفاع مستوى المعيشة وتكاليفها. هذا بالإضافة إلى غياب السلطة المركزية وهيمنة الإدارة العسكرية ثم المدنية الاحتلالية مما أضعف قدرة سلطة المدينة على التعامل مع المشكلات أولاً بأول. كما ولم يكتثر الحكم الإسرائيلي بتنظيم التخطيط الحضري بل زاده تعقيداً بتحديد استخدامات الأراضي بما يخدم مصالح التوسع الاستيطاني الذي انتشر حوالي المدن

الرئيسية)القدس،نابلس،الخليل، رام الله، أريحا وغزة) والطرق الالتفافية وفصل المدن وقطع وسائل المواصلات والتواصل فيما بينها واستخدام الطاقة البشرية والقوى العاملة في إنعاش قطاعات البناء الاستيطاني والزراعة والعمل اليدوي.

وتسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية المناطق الحضرية المأهولة سكانياً في حالة التدهور والتفكك وتدمير البنية التحتية والفوضى الإدارية والشرذمة السياسية وعشرات الآلاف من المواطنين في السجون مما أدى إلى ارتفاع نسبة الإعاقة والسعي للهجرة الخارجية أو اللجوء إلى المدن وزيادة معدلات الفقر. ولم تتمكن المنظمات الأهلية والشعبية من احتواء المشكلات التي أفرزها الاحتلال، إنما اكتسب الشعب والسلطات خبرات عملية في مواجهة الأزمات والاعتماد على الذات والمشاركة في توفير الخدمات الأساسية والتعاون المشترك في الحد من تدهور البنيان الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. وجاءت الانتفاضة كدليل على الإرادة والقدرة ونموذج للتضحية والكرامة.

استنتاج :

- (١) ان البنية الفوقية الإدارية الفلسطينية (المتأثرة بحكومات الانتداب البريطاني والحكم الأردني والمصري والاحتلال الإسرائيلي) على المستويين الأفقي والعمودي تتميز في مركزية صنع القرار لا مركزته. وما زالت هناك فجوة بين السياسة المتبعة في مركزه صنع القرار والرغبة في لا مركزيته والتطبيق.
- (٢) ان الأنظمة المفسرة لقانون الهيئات الحلية تعدها الوزارة في حين المطلوب هو أن تقوم السلطات المحلية البلدية والقروية بصياغة اللوائح والأنظمة الإدارية والمالية والخدماتية في ضوء الخصائص المميزة لكل منها.
- (٣) تواجه عملية التخطيط الاستراتيجي الشامل للبنية التحتية للسلطات المحلية (الماء والكهرباء والطرق...الخ) صعوبات بسبب وجود المستوطنات الإسرائيلية والحكم العسكري، وهناك حاجة إلى وحدات إدارية للتخطيط الاستراتيجي على المستوى المحافظة.
- (٤) إن العدد الكبير للبلديات التي أنشأت منذ عام ١٩٩٤ ذات الأحجام الصغيرة ومحدودة القدرات يعتبر مشكلة خاصة في الجدوى التشغيلية وتوفير الإيرادات، والمجالس المشتركة يساعد على تحسين المجال الاستثماري والفعالية الاقتصادية للخدمات .
- (٥) يعتبر انتخاب أعضاء المجالس البلدية والقروية تعزيزاً لشرعية الجهاز الإداري وسلطته بالنسبة للمواطنين ولمشاركتهم والمساءلة والمراقبة أيضاً.

- (٦) يعتبر القانون الجديد هو صياغة للقانون الأردني بدلاً من استجابته لواقع المرحلة الحالية في بناء المجتمع الفلسطيني المعاصر بالنسبة لممارسة اتخاذ القرار ونمط الحكم المحلي المرغوب. والسؤال المطروح هل هناك حاجة لطرح قانون موازي أو تعديل القانون الحالي فيما يتعلق لبناء قدرات السلطات المحلية.
- (٧) اللامركزية المالية تعطي سلطات الحكم المحلي القدرة على رسم السياسات المحلية (الموارد والإنفاق) مع متابعة ومراقبة السلطة المركزية وتوفير الطاقة البشرية المؤهلة يسهم في تقوية اللامركزية .
- (٨) بالنسبة للاستراتيجيات الإدارية هناك حاجة لتحسين الدعم الإداري الذي تقدمه وزارة الحكم المحلي (المركز) إلى السلطات المحلية وخاصة المجالس القروية التي أنشأ معظمها خلال عام ١٩٩٩ بعد أن كانت " لجان مشاريع " .
- (٩) يقوم الاتحاد الفلسطيني للسلطات المحلية باعتباره الجسم الذي يمثل السلطات المحلية البلدية والقروية للدفاع عن حقوق الأعضاء بدور نشط في توفير الخدمات والمساعدات الفنية وبناء القدرات وأسس خلال السنوات الثلاث الماضية وبحاجة إلى تعزيز قدراته في أداء الخدمات النوعية للارتقاء بمستوى فعالية الأعضاء (اللامركزية).
- (١٠) إن التعامل مع القانون الجديد وتوفير فرصة التجريب مهمة، وأن اللوائح والأنظمة الصادرة عنه يمكن أن تعمل على توزيع الأدوار والمسؤوليات ووضع الأسس للمراقبة والمساءلة وتطبيق اللامركزية على أرض الواقع.
- (١١) تحتاج السلطات المحلية إلى تعزيز السياسة التمكينية المالية وتنظيم آليات الإدارة المالية والمحاسبة وتوحيدها لتوفير القاعدة المعلوماتية وحوسبة النظام المالي. كما أن توفير المصادر المالية المستدامة للسلطات المحلية يسهم في الاعتماد على الذات والمشاركة الشعبية.

تاسعا - حالة الأردن:

إن القوانين الخاصة بالسلطة المركزية والمحلية في أساسها مستمدة من أيام الانتداب البريطاني على فلسطين وشرقي الأردن، ومنها ما يعود إلى العهد العثماني . لقد تم تحديث القانون الخاص بالهيئات المحلية يخول فيه مسؤوليات وصلاحيات للسلطات المحلية (على مستوى البلديات) والمجالس القروية تشمل تحصيل الضرائب ورسوم التراخيص للبناء والمتاجر والإشراف على تشغيل المشاريع الاستثمارية وتوفير مصادر دخل محلية.

تعتبر الأردن المستقبل الرئيسي للاجئين الفلسطينيين منذ نصف قرن وساهم في توفير الخدمات الاقتصادية والاجتماعية ، ووفر الحقوق الاجتماعية والسياسية ، ودعا للمشاركة

الفعالة لمختلف الفئات المجتمعية التي تكوّن المجتمع الأردني (القبائل البدوية، الفئات الأثنية والدينية والسياسية) ومختلف الطبقات الاجتماعية.

يقسم الأردن إلى ٨ محافظات بمساحة إجمالية ٨٩,٣٤٢ كم^٢ وبكثافة سكانية ٤٦ فرد/كم^٢ حسب تعداد ١٩٩٤ أعلاها في محافظة اربد (٤٦٤) وأدناها في محافظة معان (٢ فرد/كم^٢). وتتقسم المحافظة إلى ألوية ولكل لواء مركز حضري والعديد من القرى التي يدير شؤونها مجلس قروي. وتشرف منظمة الانروا الدولية على خدمات مجتمعات اللاجئين المنتشرة في شمال ووسط البلاد.

أما نصيب الفرد من الناتج الإجمالي المحلي فقد بلغ ١٦٣٤ دولار عام ١٩٩٦ بعد سلسلة من الانخفاض والارتفاع حسب المتغيرات السياسية والاقتصادية في الدول المجاورة التي تؤثر على الأوضاع المحلية، وقد بلغت نسبة البطالة عام ١٩٩٤ إلى ١٨% (للذكور).

بلغت نسبة الأسر تحت خط الفقر ٨,٦% من عدد الأسر الإجمالي السكان، وتحت خط الفقر المطلق ١٢,٣% من عدد الأسر. (الصقور ١٩٩٣)

وقد أشارت دراسة أجراها البنك الدولي أن نسبة الفقر في الأردن تتراوح بين ٢٢-٢٤%، وأن معدلات الفقر تتركز في المناطق الريفية والنائية. وذكر التقرير المشاريع التي تتم بمساعدة البنك الدولي للتخفيف من حدة الفقر خاصة المشاريع المتوسطة، وتصطدم عملية علاج مشكلة الفقر بارتفاع معدل الزيادة السكانية بشكل كبير (صحيفة القدس/٢٠٠٠).

توجد وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئية (المركز) تنظم وتشرف وتصدر والقوانين والأنظمة الخاصة بأعمال ومهام البلديات والمجالس القروية وتوفر المجالس التنظيمية العليا، ولجان التنظيم اللوائية والمحلية.

تعتبر المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري الجهة الرسمية (التي تضم في مجلس إدارتها الوزارات المعنية) تعتبر المصدر الرئيسي لتوفير المساكن لذوي الدخل المحدود بسبب الإعفاءات والتسهيلات التي تحصل عليها في مجالات الترخيص والضرائب وامتلاك الأراضي. وفي كثير من الحالات تنافس المؤسسة القطاع الخاص وخاصة قطاع التشييد والبناء والقطاع المصرفي.

إنتاجية قطاع الإسكان :

تشير الدراسات أن تقديرات الوحدات السكنية التي نتجت خلال الفترة من ١٩٨٠-١٩٨٥ من قبل القطاع الخاص تمثل ٨٩,٦% بينما يغطي القطاع العام ١٠,٤%. ويمثل إنتاج الأفراد أكثر من إنتاج الشركات، بينما تصل مساهمة الإسكان التعاوني إلى ١,٩% وتهيمن مؤسسة الإسكان، ودائرة التطوير الحضري على حصة القطاع العام (٤,٥% لكل منها) - (وزارة التخطيط: ١٩٩٢). كما تقوم الهيئات المركزية (٨ وزارات) بمختلف المهام المرتبطة بقطاع الإسكان مثل المواصفات الفنية والقياسية وكودات البناء، والأشغال الحكومية وعقد المقاوله واللوازم والاستثمار) من مجموع ١١ هيئة ومؤسسة. (حبش ١٩٩٧)

السكن العشوائي:

يوجد في الأردن ٢٨ منطقة سكن عشوائي حول المدن منها (١٨) في عمان و (٥) في الزرقاء و(٤) في الرصيفة و (١) في العقبة، يبلغ إجمالي سكانها ١٤٥ ألف نسمة وتعود ملكية الأراضي المقام عليها المستوطنات غير القانونية على أراضي الدولة أو المملوكة بالمشاع.

الحاجة إلى السكن:

تقدر الحاجة إلى مساكن جديدة خلال الفترة ما بين (١٩٩٨ - ٢٠٠٢) إلى ٢٧,٠٠٠ وحدة سنوياً. وتعتبر المساكن حديثة البناء إذ أن ٥٠% من المخزون بني بعد عام ١٩٨٠. ويبلغ معدل الكثافة السكنية ١,٤ شخص لكل غرفة. أما بالنسبة إلى استبدال المساكن الهامشية ويقدر عددها ١٠,٥ ألف وحدة فهناك حاجة إلى بناء حوالي ٢٠٠٠ وحدة سنوياً خلال الفترة ذاتها. (حبش ١٩٩٧)

أما مصادر التمويل للإسكان فتشمل: التمويل المنظم وغير المنظم والذاتي. ويشمل الأول: البنوك (الإسكان) ومؤسسات الإقراض - العسكرية، والثاني - شركات الإقراض والمصارف والجمعيات الثقافية والأهلية والثالث - الأفراد.

ويعاني الفقراء من فرص التمويل للإسكان من المصادر المشار إليها بسبب الشروط المطروحة في سوق المال. وتحتاج المشاريع الخاصة بإسكان الفقراء إلى الدعم الحكومي (أراضي بأسعار رمزية وقروض ميسرة طويلة الأجل) وإعفاءات ضريبية. والسؤال ما مدى استفادة الفقراء من الدعم المطروح في الساحة المالية. وبالرغم من وجود فائض مساكن يقدر بحوالي ٢٠,٠٠٠ وحدة إلا أن الفقراء لا يستطيعون الاستفادة منها بسبب التمويل وقد ينعكس ذلك على الأزواج الشابة من ذوي الدخل المتوسط والمتدني.

تعتبر السلطة المركزية الجهة الرئيسية المسؤولة عن تنظيم قطاع الإسكان في مجالات إنتاج المساكن والتمويل وتحسين مناطق السكن العشوائي (دائرة التطوير الحضري ومؤسسة الإسكان) وتعنى بتوفير الإسكان حسب الحاجة المتوقعة.

أما بالنسبة إلى دور السلطات المحلية فتتخصص في تأمين الرخص والبنية التحتية والنظافة وجمع النفايات ومراقبة البيئة أكثر من أي شيء آخر، سواء على مستويات المدن أو القرى أو المخيمات. وتشارك البلديات في حضور الجلسات الرسمية والندوات وتقديم البحوث وتخطيط استخدامات الأراضي وتسوية المناطق المتنازع عليها الواقعة ضمن اختصاصها.

يعتبر الفقر المصدر الرئيسي التي تتجمع فيه مختلف الأزمات والتحديات الاجتماعية وتشكل مساكن الفقراء والغير منتظمة أكثر من ثلث عدد المساكن الجديدة في معظم المدن العربية، ويزيد عن النصف في بعضها (القاهرة، دمشق، تونس، الدار البيضاء) وتتميز بالكثافة العالية حيث تصل نسبة المقيمين فيها إلى أكثر من ثلث مجمل السكان في معظم المدن العربية (فاعور ١٩٩٥). ومن العوامل التي ساهمت في زيادة معدلات الفقر وانتشاره في المراكز الحضرية والريفية وفي المخيمات والبادية: أ) الحروب (فلسطين، الأردن، لبنان ومصر) وما نجم عنها من هجرات داخلية ودولية، الأوضاع السياسية والاقتصادية والسياسية غير المستقرة مما أدى إلى البطالة، انخفاض معدلات الدخل وزيادة الحرمان والإحساس باليأس، والزيادة المضطردة في ارتفاع معدلات النمو السكاني وزيادة الطبيعية للسكان، وعدم قدرة السياسات التنموية للتصدي لظاهرة الفقر ووضع حلول جذرية (مرحلية) لمعالجتها. وحيث أن الإسكان يرتبط بعوامل اجتماعية واقتصادية، ويؤثر بصورة مباشرة فإن الاتجاهات المستقبلية لا بد وأن تأخذ بعين الاعتبار الأمور التالية:

- مواجهة متطلبات الإسكان في ضوء الزيادة السكانية الناجمة عن الهجرات الداخلية والدولية (إذ أصبحت الأردن من الدول المستوردة للعمالة العربية والآسيوية) والمضيقة للاجئين الفلسطينيين، يتطلب متابعة الخطة الخمسية وتقييم الإنجازات والفعالية في حل الأزمة لمختلف الفئات العمرية والاجتماعية.
- تحديد دور السلطات المحلية (على مستوى البلديات والمجالس القروية) في عملية صناعة الإسكان وتوفير فرص العمل وفي تنظيم البلديات واستخدامات الأراضي، بالإضافة إلى التخطيط والمتابعة والتعاون وتوفير الصحة البيئية، والخدمات الأخرى مثل المرافق وشبكات المياه والكهرباء والهاتف والصحة والتربية وغيرها. وقد قامت سلطة البلديات باتخاذ الإجراءات اللازمة للاستيعاب والتعامل مع المتغيرات. وبعد عشرة

سنوات ظهرت مشاكل أخرى مثل ارتفاع أسعار الأراضي والعقارات والإيجارات ومستوى المعيشة، الأمر الذي أدى إلى زيادة معدلات الفقر.

- تعزيز دور السلطات المحلية في رسم سياسات المأوى ونظم توفيره وضمان حيازته وضمان توفير الأراضي وتسهيل الإفادة من مصادر التمويل الفردي والأسري والتعاوني.
- العمل على تحقيق التوازن السكاني الحضري بين المدن الكبيرة والمتوسطة والصغيرة وكذلك مراكز القرى والمخيمات لتخفيف حدة الهجرة المتلاحقة إلى المدن من أجل العمل والخدمات الأخرى، والمشاركة في معالجة مشكلة الفقر التي تشكل عبئاً على المجتمعات المحلية والحضرية وخطورته على التنمية في الأردن.

الخاتمة

يعتبر الحكم المحلي المرآة للقطاع العام وهو المستوى الذي يزود فيه المواطنون والمصالح الاقتصادية بالخدمات الأساسية، وهنا تلقي السياسة مع المواطنين. وهذا بالتالي يسهم في تحسين فعالية التطوير الحضري والريفي وزيادة المشاكل المجتمعية في بناء المجتمع المدني وتعميق التعاون، ومعالجة التسيب في إطار علاقة عمل مع مستوى الحكم الأكثر قرباً من المواطنين (البنك الدولي ١٩٩٩).

بالرغم من الاهتمام المتزايد لدى المسؤولين في دول منطقة الاسكوا بمعالجة القضايا الحيوية التي تطلب التدخل الجاد القائم على أسس عملية وديمقراطية واقتصادية، فإن تفاقم المشاكل الحضرية (المساكن غير القانونية) وتوفير سكن للفقراء وذوي الدخل المتدني، والبطالة المتزايدة، وارتفاع معدلات النمو الحضري التي تفوق معدلات النمو الاقتصادي، بالإضافة إلى مشكلات نقص البنية التحتية والخدمات الأخرى، كل ذلك يتطلب إعادة النظر لتطوير أساليب أكثر نجاعة وعملية وعلمية .

لقد اتضح ان الفجوة بين المركزية واللامركزية ما زالت قائمة بالرغم من التطور في التشريعات والقوانين باتجاه اللامركزية بمفهومها الشامل أي تحويل المسؤوليات والصلاحيات للسلطات المحلية . وكلما ابتعدت التجمعات البشرية عن المركز (المدينة أو العاصمة) زادت الحاجة إلى التوعية وبناء القدرات وتعزيز الاستثمارات في الموارد المادية والبشرية. ويرجع السبب في ذلك إلى الهيمنة الحضرية (العاصمة) في حصة الاستثمارات الوطنية بحكم الكثافة السكانية المرتفعة واتساع التباين الثقافي والحضاري بينها وبين التجمعات الريفية/البدوية والمخيمات أي أن الاستراتيجية الحضرية المستقبلية يجب أن تتضمن سياسات لتضييق التباين وتعزيز قدرات المجتمعات المحلية وسلطاتها لتخفيف من أعباء الهجرة الداخلية المتزايدة.

اتضح من تحليل العلاقة بين السلطات المركزية والحكم المحلي أن هناك اتجاهات تؤثر سلباً على التعامل مع القضايا المشار إليها وهي:

- تعنى السلطة المركزية بتلبية حاجات السلطات المحلية للبلديات الكبيرة على حساب البلديات المتوسطة والصغيرة بما فيها المجالس القروية ولجان التطوير بحكم الموازين الاقتصادية.
- على المستوى المحلي يتسم طابع التخطيط ورسم الاستراتيجيات وأولوية المشاريع التنموية على نطاق القرية الواحدة/المخيم الواحد ، دون النظر إلى اعتبارات التعاون الإقليمي وعلى مستوى المشاريع المشتركة بين مجموعة من القرى في مجالات حيوية (كهرباء، ماء، جمع النفايات ، صحة ، تعليم ... الخ) ولهذا الوضع جذور تاريخية وثقافية.
- من مقومات اللامركزية ، توفير الأساليب الإدارية وتكوين المجالس المحلية وصناعة اتخاذ القرار، التي تتلاءم مع الواقع الوطني وخطط التنمية الوطنية وكذلك مع الاحتياجات والموارد المحلية .
- تتفاوت نماذج المشاركة الشعبية في رسم السياسات، وتحديد الأهداف والمشاريع والاستراتيجيات وتنفيذها وفي نطاق المتابعة والتقييم من دولة لأخرى في دول المنطقة. ويرجع هذا التفاوت لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية إلى الأسس التشريعية التي تحدد طبيعة ونطاق عمل المؤسسات الأهلية . إن تفعيل دور المنظمات الأهلية كإدارة تنموية مساندة لخطط التنمية الوطنية والإقليمية من ناحية ، ومصدر حيوي بشري ومادي ومعنوي) للسلطات المركزية والمحلية (البلديات والمجالس القروية) في نطاق صياغة تخطيط وتنفيذ المشاريع والبرامج التنموية الوقائية منها والعلاجية من ناحية أخرى.
- يتلازم مع المشاركة المجتمعية تعزيز القدرات وتطوير الأداء المهني وتبني قيم جديدة مثل مكافأة الإنجاز ، والكل يملك المشروع، والمدينة للجميع وكذلك القرية والبيئة والموارد الطبيعية . ويتطلب ذلك تنظيم عملية التأهيل والتدريب لتشمل كافة المستويات المهنية والإدارية بدءاً بصانعي القرار ورسمي السياسات الحضرية والتنموية وانتهاءً بالعاملين دون تمييز . ويمكن إنشاء مراكز للتأهيل والتدريب بالتعاون المركزي واللامركزي والدولي.
- ان لكل دولة ولكل مدينة ولكل إقليم وقرية ومخيم خصوصية في التركيب الديمغرافي والحراك السكاني، وفي البناء الثقافي والاجتماعي والسياسي، وفي الموارد الطبيعية والبشرية وكذلك في مستوى الإدراك والوعي والإدارة ، وفي إطار الحكم المحلي

واللامركزية. فإن هناك حاجة إلى فهم أبعاد هذه الخصوصيات والتعامل معها في إطار التنمية الشاملة سواء ما يرتبط بالتراث أو الموارد أو التركيب الأثني والديني والعرقى. إن إدراك الخصوصيات يسهل تنظيم المشاركة والشراكة ويزيد في تكريس الموارد المتاحة في تحقيق التنمية الشاملة .

- بالرغم من التفاوت في المقومات الحضرية والتوجهات السياسية ، والموارد الاقتصادية والقوانين والمؤسسات التي تعنى بتوفير الخدمات الأساسية للمواطنين بدون تمييز أو تحيز، فإن هناك حاجة إلى تكاتف الجهات الرسمية والسلطات التنموية (خاصة في مجالات المأوى، ومعالجة قضايا السكن وتنظيم الهجرة بأنواعها) في المدى القصير وعلى المدى الطويل.

اما بالنسبة إلى الدور الذي ينبغي أن يقوم به الحكم المحلي فيتمثل في: تشجيع المنافسة الفعالة بين مؤسسات التطوير الحضري وتلك التي توفر الخدمات، تحقيق الشفافية المالية وخفض المخاطرة الناجمة عن الشراكة مع الممولين في القطاع الخاص، تطوير قنوات وشبكة المعلومات والتعاون بين الفئات المجتمعية والهيئات الحكومية المحلية والجمعيات الأهلية، توفير آليات صناعة السياسة في مجالات الدعم المالي ، تخطيط استخدامات الأرض وإدارة المواصلات والنقل للاستجابة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. (البنك الدولي ١٩٩٩).

وهذا المفهوم يفترض وجود معطيات مثل توفر سلطة سياسية واستقلال مالي، الأمر الذي يفسر النجاح المحدود الذي تحقق في الدول الأعضاء في الاسكوا في مجال المشاريع الرامية لتحقيق اللامركزية وبناء قدرات السلطات المحلية.

- تعزيز وجود تنظيمات مدنية تساعد على تمثيل مختلف الفئات السكانية بما في ذلك الفقراء أو السماح لذوي الدخل المتدني بتكوين منظمات أهلية تتيح لهم المشاركة في عمليات تخطيط وتنفيذ البرامج والأنظمة في بيئتهم المحلية.
- إثارة الوعي لدى السكان في المدن والقرى والمخيمات وخاصة الأحياء الهامشية والفقيرة بهدف المشاركة في التنمية المحلية كمدخل للتكيف مع البيئة الحضرية والاندماج فيها.
- إن للشرائح المجتمعية الفقيرة ظروف ومستوى حياة مميز عن باقي الشرائح (متوسطة ومرتفعة الدخل مثل انخفاض مستوى التعليم ، نمط وأسلوب حياة وعادات مقترنة بهم كمهاجرين من الريف ، ومستوى الدخل المنخفض والمعاناة الصحية والسكنية وغيرها) بحاجة إلى مختلف أنواع المساعدات المادية والمعنوية لتمكينهم من التكيف للحياة الحضرية

والخروج من حالة الشعور بالاغتراب واليأس وقلة المعرفة بأساليب التطوير والتغيير والمشاركة الفعالة في تطوير أحوالهم والمجتمع المحلي الذي يتواجدون فيه.

• توفير الحوافز لتفعيل القدرات المؤسساتية (القانونية والمالية والاعلامية والصحية

والتربوية والبيئية والبحث العلمي والصناعية والتجارية والترويحية والروحية) لرفع

مستوى الخدمات والإنتاج وتطوير الأداء ومساعدتها في تطوير مؤشرات لقياس الإنجاز.

وتعتبر هذه الدراسة أولية في نطاقها ويجب ان تتبعها دراسات تحليلية تتناول جوانب أخرى في العلاقة بين نمط السملطة والفقر والهجرة والتحضر وتجيب على الاسئلة التالية : ما مدى وطبيعة الصلاحيات التي يمنحها القانون الحالي للسلطات المحلية ؟ ما مدى قدرة السلطات المحلية في وضعها الراهن القيام بالمهام والمسؤولينات تجاه التعامل مع الفقر والهجرة والتحضر ؟ وما هي احتياجات السلطات المحلية في بناء قدراتها لتحتمل أعباء المسؤوليات المتزايدة ؟ وكيف يمكن تمكين المؤسسات المحلية والمنظمات غير الحكومية من القيام بدور أكتر فعالية في معالجة المشاكل الناجمة عن التحضر غير المتوازن والفقر وزيادة فرص العامل ؟ وأخيراً كيف تطور نظام معلوماتي في المجالات المذكورة لمساعدة راسمي السياسات الاحضرية والاسكان بصورة خاصة ومصممي الخطط التنموية واستراتيجيات التنفيذ والمتابعة والتقييم ويتم استثمار الموارد البشرية والمادية والطبيعية بكفاءة اكبر ؟

واخيراً فإن مسؤولية التعامل مع النمو الحضري(المتوازن والعشوائي) وتوفير الأمن والسلامة وجعل المدينة والقرية ليس مكاناً للسكنى والإيواء، بل مراكز إنتاج ثقافي وحضاري وتكنولوجي، يعمل الجميع (الحكومة والشعب) وفي كافة القطاعات معاً كل حسب طاقته وإمكانياته (أفراد وجماعات ومؤسسات) لتلبية حاجات شرائح المجتمع واستثمار الموارد في تحقيق رفاهية ومستوى حياة أفضل للأجيال القادمة.

إن الفقر والهجرة والنمو الحضري غير المتوازن هو حصيلة تفاعل عوامل بشرية وبيئية وطبيعية ، والإنسان هو صانع التنمية ، والمستفيد منها، فهل جعلنا الانسان هو في مقدمة أولويات التنمية العربية في القرن الحادي والعشرين.

نهاية البحث

المراجع باللغة العربية

١. حمودة، أحمد (١٩٩٥) - "التحضر في العالم العربي" نشر في : وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية " المونل ٢ " ، الاسكوا بيروت، لبنان .

٢. حبش، جريس، " الإطار المؤسسي والتنظيمي للمستوطنات البشرية في البلدان العربية "في كتاب " وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" الاسكوا بيروت، لبنان .

٣. أ - حبش، جريس (١٩٩٧) - " السياسات السكانية والتحضر : ملامح قطرية - المملكة الأردنية الهاشمية " نشرة الاسكوا E/ESCWA/HS ١٩٩٧/٨ .

٣. ب - الاسكوا (١٩٩٥) . " المستوطنات البشرية: السياسات والبرامج في المنطقة العربية : استعراض عام " في كتاب " وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية" الاسكوا، بيروت، لبنان .

٤. المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (١٩٩٤) " اللامركزية في الادارة الحضرية " - الأردن .

٥. فاعور، علي (١٩٩٥) " واقع التحضر العربي واتجاهاته المستقبلية وامتداداته المكانية وآثاره على المستوطنات البشرية " بحث نشر في كتاب : وقائع اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية " المتوكل ٢ " الاسكوا، بيروت، لبنان .

٦. قنديل، امانى (١٩٩٨) " دور المجتمع المدني: الفرص والتحديات " بحث ذكر في كتاب " السلطة الحضرية وتطوير المشاركة " نشرته الاسكوا، بيروت / لبنان .

٧. شركاء في التنمية الريفية (ARD) (٢٠٠٠) " تشكيل لا مركزية الحكم المحلي: إمكانيات وقضايا لتطبيق اللامركزية " وزارة الحكم المحلي الفلسطيني، الضفة الغربية .

٨. القطب، اسحق يعقوب (١٩٩٧) ، مجالس الاحياء في القدس العربية ودورها في التنمية الحضرية والريفية الفلسطينية، الجمعية الفلسطينية الأكاديمية للشؤون الدولية (PASSIA) ، القدس .

٩. بنفستي، بيرون (١٩٦٧) - القدس : المدينة المقسّمة ، القدس .
١٠. روبنشتين، دانيال (١٩٩٠) بلدية القدس تحت الحكم العثماني والبريطاني والأردني، معهد دراسات القدس.
١١. جريس، سمير (١٩٨١) - المخططات الصهيونية، بيروت.
١٢. اسكوا، (١٩٩٩) - المستوطنات الحضرية والفقير ، بيروت.
١٣. الصقور، محمد وآخرون (١٩٩٣) - دراسة الفقر في الأردن - الواقع والخصائص، عمان /الأردن.
١٤. بدران، محمد (١٩٩٠): أصول القانون الإداري - التعريف بالقانون الإداري والتنظيم الإداري - القاهرة - دار النهضة العربية.
١٥. عبد الوهاب، سمير (١٩٩١) - النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية - دراسة مقارنة لقوانين الإدارة المحلية ما بين ١٩٦٠-١٩٨٨ - مركز البحوث والدراسات السياسية - القاهرة.
١٦. صحيفة القدس (٢٠٠٠/٩) - صحيفة سياسية اقتصادية اجتماعية - تصدر في القدس.
١٧. وزارة التخطيط/الأردن (١٩٩٢) - الخطة الاقتصادية / الاجتماعية (١٩٩٣-١٩٩٧) عمان.
١٨. غانم، عبد المنعم (١٩٩٤) السياسة والنظام المحلي في مصر (١٩٩٤)، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة .
١٩. رشيد، أحمد (١٩٨٣) مقدمة دراسة الإدارة المحلية، بروفشال الإعلام والنشر، القاهرة.
٢٠. بدران، محمد (١٩٩٠) أصول القانون الإداري، دار النهضة القاهرة .
٢١. عبد الوهاب، سمير (١٩٩١) النظام المحلي المصري بين المركزية واللامركزية، مركز البحوث والدراسات السياسية، القاهرة - كتاب رقم ٤٢ .

٢٢. أبو عرفة، عبد الرحمن (١٩٨٥) - القدس: تشكيل جديد للمدينة، جمعية الدراسات العربية، القدس.

٢٣. جمعية الدراسات العربية (١٩٩٥) - ورشة عمل حول التخطيط الحضري ، القدس.

Bibliography

1. UN- Dept. of Economic and social Information and Policy Analysis . 1993. World Habitation, N.4-USA.
2. World Bank/ “ 1999 “ Global Urban and Local Government Strategy “ WB- USA . in Urban Governance and Participatory Development “ , ESCWA, Beirut.
3. ESCWA, (1997) Youth in the Urban Environment in the ESCWA, Region (E/ ESCWA/Hs/1997/7).
4. MSI (1997) Concept Paper : “ Decentralized local self Government “ /Presented by Associates in Rural Development – Technical Assistance to Ministry of Local Environment Palestinian National Authority .
5. Mathar P.C. et.al. (1999) Decentralization and Local Government. Sage Publications, London.
6. Bloomberg Jr. W. et-al “1998” Power ,Poverty and Urban Policy, Sage Publications ,calif. USA.
7. Streeten, P, “ Strategies for Human Development “ (1994) Handle shajskolens Foreleg, Denmark.
8. Sharpe, LJ.(1972) Centralization, Decentralization , and Participation “ in Fears and Hopes for European Urbanization ,Nijhoff , the Hague.
9. Golkdsmith, Mike , (1997) Local Government “ chapter in Paddison R, et. al “ (editors) International Perspectives in Urban, Studies 1, Jessica Kingsly Publishers London, UK.
10. Alderfer, H (1989) Local Government in Developing Countries, Oxford Press UK.
11. Magdalawi, Rula, (1999) Partnership between NGOs Local Authority – three Cases from the Region . ESCWA – Expert Meeting, Dubai’ – Beirut.

