

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/HS/2001/3
5 February 2001
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR THE MIDDLE EAST

١٥ فبراير ٢٠٠١

UN ESCWA/HS/2001/3

اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة إسكوا



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠٣

03-0136

تصدير

تستعرض هذه الدراسة السياسات والإجراءات التي اعتمدت من أجل إرساء اللامركزية في بعض بلدان المنطقة. وهي تتناول هذه المسألة على مستويين: المستوى الوطني أو الكلي والمستوى الحضري أو الجزئي. فعلى المستوى الوطني، تستعرض الورقة السياسات التي اعتمدها بعض بلدان المنطقة والتي تتناول اللامركزية الإدارية والسياسية والمالية. أما على المستوى الحضري، فهي تبحث قدرة البلديات على القيام بوظيفتي التخطيط والإدارة الحضريين.

وتستند هذه الدراسة الى دراسة سابقة أجريت حول موضوع الحكم الحضري السليم والإدارة الحضرية في منطقة إسكوا وبحث مختلف أنماط الشراكة بين السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية والمجموعات الأهلية (إسكوا، الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية، ١٩٩٩). وتبين تلك الدراسة ان الشراكة الفعالة بين السلطات المحلية والمجتمع المدني لا بد ان تدعمها تغييرات مؤسسية هامة تؤدي فيها البلديات دوراً رئيسياً. وتثير هذه الاستنتاجات مجموعة جديدة من الأسئلة تتعلق ببيئة السياسة العامة المثلى لتنفيذ سياسات اللامركزية وأثارها على مختلف القطاعات الحضرية، بما في ذلك الإسكان والهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية.

وتندرج هذه الورقة في سلسلة من المنشورات التي تتناول الاتجاهات في سياسة اللامركزية الرامية الى تحقيق التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية في منطقة إسكوا. ويقوم قسم المستوطنات البشرية في إسكوا بإدخال المعلومات المتصلة بهذا الموضوع في قاعدة البيانات الخاصة بسياسات التنمية الاجتماعية والتي تستخدم لرصد التغيرات الحاصلة في مجال التنمية الحضرية والاجتماعية والمؤسسية على المستويين الوطني ودون الوطني، مع التركيز على الموقع فيما يخص التنمية الحضرية. ويستخدم القسم في هذه العملية مجموعة من المؤشرات الحضرية التي تسمح بإجراء مقارنات موحدة وسريعة على نحو متواصل.

ولا يفوتنا هنا تقديم جزيل الشكر للسيد عزيز حلاج والدكتور فؤاد ملكاوي على مساهمتهما في إعداد دراستي الحالة القطريتين عن اللامركزية في الجمهورية العربية السورية والأردن، على الترتيب.

المحتويات

الصفحة

ج	تصدير
١	مقدمة
	<u>الفصل</u>
٣	أولاً- الجدل حول اللامركزية وآثارها في منطقة إسكوا
٣	ألف- تعريف اللامركزية
٦	باء- اتجاهات مبادرات اللامركزية في المنطقة
١٠	ثانياً- التنمية الحضرية المحلية ودور البلديات في الجمهورية العربية السورية
١٠	ألف- المستوطنات الحضرية في الجمهورية العربية السورية
١٤	باء- نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية
١٨	جيم- اللامركزية والدور الناشئ للبلديات
٢٠	دال- حالة بلدية حلب
٢٥	هاء- حالة بلدية جبلة
٢٧	واو- ملاحظات ختامية
٢٩	ثالثاً- إعادة هيكلة البلديات والعلاقات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في الأردن
٢٩	ألف- النظام الإداري في الأردن
٣٢	باء- دور البلديات في الأردن
٣٦	جيم- التحديات الرئيسية
٣٦	دال- اللامركزية: مشكلة التعريف
٣٩	هاء- العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية
٤١	واو- مقارنة بين أمانة عمان وبلدية إربد
٤٦	زاي- ملاحظات ختامية
٤٨	رابعاً- نحو استراتيجية متكاملة لتحقيق لامركزية مستدامة في منطقة إسكوا
٤٨	ألف- إيجاد بيئة تساعد على تحقيق اللامركزية المستدامة
٥٠	باء- تحسين وظائف الإدارة الحضرية
٥٣	جيم- تعبئة الموارد المحلية
٥٦	خامساً- خاتمة

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الجداول

٣٠	١- تقديرات السكان والمساحة والكثافة السكانية حسب المحافظة، ١٩٩٧.....
٣٠	٢- تقديرات السكان، ١٩٩٨-٢٠٠٥.....
٣٠	٣- تقديرات السكان حسب المدينة الرئيسية في كل محافظة.....
٣١	٤- المدن الرئيسية وعدد الألوية والأقضية والنواحي في المحافظات الـ ١٢.....
٣١	٥- المناطق والمحافظات التابعة لها.....
٣٣	٦- توزيع البلديات حسب الفئة والمحافظة.....
٣٨	٧- تقديرات سكان المحافظات وتوزيع السكان الحضريين والريفين كنسبة مئوية حسب المحافظة، ١٩٩٩.....
٤٣	٨- التقسيمات الإدارية داخل محافظة عمان.....
٤٣	٩- التقسيمات الإدارية داخل محافظة إربد.....
٤٤	١٠- ميزانية بلدية إربد (١٩٩٧ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩ و ٢٠٠٠).....
٤٥	١١- ميزانية أمانة عمان الكبرى (١٩٩٦ و ١٩٩٧ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩).....
٥١	١٢- توزيع مسؤوليات الإنفاق.....

قائمة الرسومات البيانية

١٦	١- العلاقة بين المدينة والحكومة المركزية.....
١٧	٢- هيكل بلدية مدينة حلب.....
١٩	٣- التوزيع النموذجي لقاعدة إيرادات بلدية حلب.....
٢١	٤- موازنة بلدية حلب.....
٢٦	٥- موازنة بلدية جبلة (الإنفاق الفعلي).....
٥٩	المرفق.....
٦٣	المراجع بالإنكليزية.....
٦٥	المراجع المتاحة على الإنترنت.....
٦٦	المراجع بالعربية.....

مقدمة

التخطيط الحضري وإدارة المدن عمليتان ديناميكيتان معقدتان تشملان عدة تخصصات وتتضمنان أبعاداً فنية واجتماعية-اقتصادية ومؤسسية وتشريعية. ومع ان هذا الأمر معترف به على نطاق واسع في الأوساط المهنية، فالواقع ان التطوير المؤسسي لا يواكب تطور الجوانب الفنية للتخطيط الحضري، الامر الذي يجعل ترجمة الخطط الى تدابير عملية وتنفيذها مهمة صعبة في كثير من الأحيان.

وقد ازداد الاهتمام في السنوات الاخيرة باللامركزية باعتبارها إحدى الوسائل الرئيسية للإصلاح والتطوير المؤسسي. وهناك اعتقاد بأن اللامركزية تولد بيئة تساعد على إدارة المدن على أساس من الشفافية والمساءلة والكفاءة من خلال بناء قدرات المؤسسات المحلية، أي البلديات والسلطات المحلية، لتمكينها من القيام بدور أوسع وأنشط في التنمية الحضرية المحلية. وعملية اللامركزية في أي بلد تدفعها مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية ذات الطابع السياسي والاقتصادي والاداري. غير ان ما يفضي الى اعتماد اللامركزية في معظم الحالات هو عجز الحكومات المركزية عن القيام بالمهام الواسعة النطاق والمعقدة المتمثلة في تدبير الموارد العامة الشحيحة؛ ولذلك تُنقل بعض الوظائف العامة الى مستويات أدنى من الحكم أو تُسند الى وكالات شبه عمومية أو الى القطاع الخاص أو منظمات غير حكومية.

وتتطوي اللامركزية على عدة مزايا. فهي، من الناحية السياسية، تشجع مشاركة عامة الناس والمساءلة والشفافية في القرارات المتعلقة بتوزيع الموارد العامة. كما انها، من الناحية الادارية، تقلل الضغوط على الحكومة المركزية وتبسط الاجراءات البيروقراطية. أما من الناحية الاقتصادية، فانها تزيد الكفاءة والايادات وتعبئة الموارد وتوفر المرونة الكافية في استهداف فئات اجتماعية-اقتصادية أو مناطق معينة. وإضافة الى ذلك، يمكن ان تساهم اللامركزية في تعزيز الديمقراطية وفي حماية الحريات المدنية وجعل الموظفين العاميين المنتخبين محلياً مسؤولين أمام السكان المحليين ويمكن أن تتيح للأقليات تمثيلاً أفضل.

غير ان اللامركزية ليست حلاً لكل المشاكل. إذ يتبين من استعراض تجارب عدد من البلدان في مجال اللامركزية ان هناك إشكاليات وتحديات ينبغي اخذها في الاعتبار لدى وضع أو تنفيذ سياسات اللامركزية. ومن بين المشاكل الشائعة التي تواجه السلطات المحلية والبلديات انها كثيراً ما تفتقر الى الموارد الفنية اللازمة للقيام بمهام التخطيط والإدارة الحضرية كما ان قاعدة الموارد المتاحة لها محدودة، خصوصاً في المدن الصغيرة، الأمر الذي قد يحد من قدرة البلديات على تقديم الخدمات الاجتماعية بكفاءة وعلى الحفاظ على مستوى النوعية. وفي كثير من الحالات، تبرز الحكومات احتفاظها بجانب كبير من سلطة اتخاذ القرارات بأسباب تتعلق بالامن الوطني؛ وهكذا تجد السلطات المحلية نفسها وقد أنيط بها مزيد من المسؤوليات في حين لا يتوفر لديها الاقليل من السلطة السياسية والقدرة المؤسسية للاضطلاع بتلك المسؤوليات.

وتتناول هذه الدراسة القضايا المشار اليها اعلاه كما هي قائمة في بلدان إسكوا. وهي تستعرض مبادرات اللامركزية التي اتخذتها هذه البلدان مؤخراً سعياً لزيادة قدرة السلطات المحلية على معالجة العدد المتزايد من التحديات الحضرية في المنطقة. وتركز على مبادرات اللامركزية في بعض البلدان وتستعرضها على المستوى الكلي أو الوطني لتستنتج منها الاتجاهات الإقليمية لمبادرات اللامركزية في المجالات الجغرافية والادارية والمالية والسياسية.

وتتطرق هذه الدراسة أيضاً الى مسألة اللامركزية على المستوى الجزئي أو الحضري وتستعرض تجارب بلديات معينة في مجال الإدارة الحضرية وتعبئة الموارد. وتثير عدداً من الأسئلة من ضمنها ما يلي: الى أي مدى يمكن للامركزية أن تساهم في بناء قدرات المؤسسات المحلية؟ ما هي آثار اللامركزية على العدالة الإقليمية والجغرافية؟ هل تضمن اللامركزية للمواطنين التمثيل والمساءلة والممارسات الديمقراطية على الصعيد المحلي؟ وهذه كلها أسئلة هامة يجب معالجتها من النواحي الاجتماعية والادارية والمؤسسية لكي يتسنى وضع الاستراتيجيات المناسبة وتحديد الآليات الملائمة لرصد التغيرات القابلة للقياس على المستويين الوطني والحضري. وقد عُرِضت هذه القضايا بإيجاز في التوصيات والتدابير العملية المقترحة والموجهة الى مقرري السياسات في الحكومات المركزية والمحلية المعنيين بصياغة استراتيجيات اللامركزية واستحداث مجموعة من المؤشرات لقياس فعالية واستمرارية استراتيجيات اللامركزية والتقدم المحرز في تنفيذها.

أولاً- الجدل حول اللامركزية وآثارها في منطقة إسكوا

ألف- تعريف اللامركزية

تعني اللامركزية "نقل المسؤولية عن التخطيط والإدارة وجمع الموارد وتوزيعها من الحكومة المركزية الى: (أ) وحدات ميدانية تابعة لوزارات أو وكالات؛ أو (ب) وحدات أو مستويات ثانوية من الحكم؛ أو (ج) سلطات عامة شبه مستقلة أو شركات؛ أو (د) سلطات اقليمية أو وظيفية تشرف على منطقة بكاملها؛ أو (هـ) منظمات غير حكومية"^(١). وتتطوي اللامركزية على تغييرات هيكلية هامة في إدارة الموارد العامة في ثلاث مجالات رئيسية، هي السياسية والمالية والادارية.

ومن الناحية السياسية، تتطوي اللامركزية على عملية موازية تهدف الى إرساء الديمقراطية. وترتبط اللامركزية السياسية ارتباطاً وثيقاً باللامركزية المالية والادارية وتفترض ان المجتمع المدني والقطاع الخاص سيقومان بدور أكبر في إدارة اقتصاد البلد وفي الحياة العامة بوجه عام. وتتطلب اللامركزية السياسية الفعالة إجراء إصلاحات على المستوى الدستوري، مع إفساح مجال أكبر لقيام نظام متعدد الاحزاب ولزيادة تمثيل المواطنين. وفي هذا السيناريو، تقوم جهات فاعلة غير رسمية بدور رئيسي في ضمان الإبقاء على حرية الكلام وعلى استقلال وسائط الإعلام والنظام القضائي باعتبارهما ركيزتي الدولة الديمقراطية.

أما اللامركزية المالية، فهي تتطوي على إصلاح أساسي للمسؤوليات المالية لمختلف الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية. ومقومات اللامركزية المالية هي درجة الاستقلال المالي الممنوحة للسلطات المحلية والمهام والمسؤوليات الموكولة اليها. وتتراوح المسؤوليات الموكولة الى الحكومات المحلية بين تعبئة الإيرادات والموارد ووضع السياسات الضريبية، والاقتراض أو الحصول على منح، وتوزيع النفقات العامة، وسلطة اتخاذ قرارات مستقلة فيما يتعلق بالنفقات والميزانية لتوفير السلع والخدمات للمناطق الداخلة في نطاق اختصاصها. كما تعني اللامركزية المالية ان تكون الحكومات المحلية قادرة على التفاوض مع الحكومة المركزية وعلى تحويل الموارد فيما بينها وعلى اتخاذ قرارات مالية من دون تدخل مباشر للسلطات المركزية.

وللامركزية الادارية جوانب مشتركة مع اللامركزية السياسية والمالية. فهي تهدف الى إعادة توزيع وظائف التنظيم والتخطيط وإسنادها مع جانب من المسؤولية عن الموارد المالية الى مستويات مختلفة من الحكم. غير ان هناك درجات مختلفة من اللامركزية الادارية. فكثيراً ما تصنّفها المؤلفات المتعلقة باللامركزية الى ثلاث أنواع رئيسية هي: نقل السلطة، وتفويض الصلاحيات، ولامركزية الوظائف الادارية^(٢). ونقل السلطة هو أكثر مراحل اللامركزية تقدماً إذ انه يعني نقل السلطة والمسؤولية عن اتخاذ القرارات وتقديم الخدمات العامة وكذلك المسؤولية المالية الكاملة الى وحدات حكم محلي مستقلة في حين يبقى على بعض الدعم المالي من الحكومة المركزية من خلال التحويلات. ويفترض هذا الشكل من اللامركزية ان يكون الموظفون العامون مسؤولين أمام المواطنين. أما أقل مراحل اللامركزية تقدماً فهي مركزية الوظائف الادارية والتي تتطوي على إعادة توزيع بعض الوظائف العامة على المكاتب الميدانية، ومن ضمنها

(١) Jean-Paul Faguet, *Decentralization and local government performance, Technical Consultation on Decentralization* (1) (Rome, FAO, December 1997).

(٢) Dennis Rondinelli, 1981 and 1989, cited in Litvack et al., *Rethinking decentralization in the World Bank* (World Bank discussion paper, 1989).

السلطات المحلية، مع بقاء هذه المكاتب تحت إشراف ومراقبة الحكومة المركزية. ومن ثم فإنها لا تنطوي على أي نقل للسلطة إلى الحكومات المحلية، وإنما مجرد نقل للمسؤوليات. أما التفويض، فهو يمثل مرحلة متوسطة بين النوعين الآخرين من اللامركزية، حيث تتمتع مستويات الحكم الدنيا بدرجة من الاستقلال وتخضع للمراقبة من المركز. ومن بين المسؤوليات التي يتم تفويضها إنشاء مشاريع عامة وهيئات إنمائية محلية، كسلطات الإسكان أو النقل مثلا، ووحدات خاصة لتنفيذ المشاريع^(٣).

ولا تعني اللامركزية مجموعة واحدة من السياسات، بل إنها قد تتضمن مجموعة من أدوات التخطيط التي تعكس أنواع اللامركزية الثلاثة الميئة أعلاه، ألا وهي نقل السلطة، واللامركزية الإدارية، وتفويض الصلاحيات. وكما سنبين فيما يلي، تعكس مبادرات اللامركزية التي تعتمد في أي بلد النظام الإداري السائد وقدرته على تنفيذ السياسات العامة ورصد التغييرات. وزيادة على ذلك، فإن فعالية سياسات اللامركزية الإدارية تتوقف أيضا على قدرة مختلف الفعاليات الاجتماعية والمجموعات التي تمثل مصالح محددة على التعبئة والتعبير عن اهتماماتها إزاء الدولة.

وثمة عدة عوامل جعلت مسألة اللامركزية في مقدمة مواضيع النقاش العام؛ وهي تستند إلى ما يعتبره الناس مزايا اللامركزية. والحجة التي يستند إليها عموماً في تأييد اللامركزية هي أنها تؤمن الكفاءة، خصوصاً في المسائل المالية. والكفاءة أداة مهمة للغاية بالنسبة للنمو وزيادة الرفاه القومي. ومسوغ ذلك هو أن الحكومات المحلية أقرب إلى الشعب مما يمكنها من تحديد الأولويات المحلية ووضع ميزانيات تتناسب مع الإيرادات المتاحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن اللامركزية تخفض تكاليف الإعلام، الأمر الذي يتيح تقديم الخدمات إلى الناس بكفاءة وسرعة استناداً إلى ما يفضلونه ويحتاجونه. وهكذا يكون الناس أكثر استعداداً لدفع ثمن تلك الخدمات والمشاركة في عملية اتخاذ القرارات.

ويمكن أن تفضي اللامركزية أيضاً إلى زيادة الإيرادات وتحسين تعبئة الموارد. فقرب السلطات المحلية من المواطنين يمكنها من تحديد ورصد وإدارة الموارد على المستوى المحلي على نحو أفضل. كما أن معرفتها الجيدة للموقع وإلمامها بالأوضاع في الميدان يتيحان لها إجراء تقييم دقيق لما يشكل وعاء معقولا وعادلا للضريبة. وضريبة الأملاك والضرائب العقارية الأخرى هي أمثلة في الصميم للضرائب التي تستطيع السلطات المحلية إدارتها على نحو أفضل من الحكومة المركزية، إذا توفرت لديها الوسائل اللازمة.

أما على المستوى السياسي، فمسوغ اللامركزية هو أنها تتيح زيادة مشاركة المواطنين وممثليهم المنتخبين في القرارات التي تتخذها الحكومة المركزية. ومن هذه الناحية، تشكل اللامركزية وسيلة تكفل مسؤولية الحكومة وشفافيتها من خلال نظام لتقاسم السلطة يتمشى مع الحكم السليم. وتعزز اللامركزية مشاركة عامة الناس من خلال إشراك فعاليات اجتماعية من خلفيات سياسية ودينية واثنية وثقافية مختلفة في المفاوضات المتعلقة باستخدام وتخصيص وإدارة الموارد المحلية. ومن شأن ذلك أن يساهم في إرساء الديمقراطية وإن يمهد السبيل لتوسيع نطاق المشاركة والمساءلة ليتجاوز حدود البلدة.

وتتيح اللامركزية كذلك فرصاً للتجريب والابتكار في مجال الإدارة الحضرية. إذ إن بوسع الحكومة أن تستخدم سياسات واستراتيجيات من أجل القيام بتجارب وحفز الابتكار والإبداع على المستوى المحلي، حيث يمكن اعتماد برامج جديدة وعرض التجارب الناجحة على الحكومات المحلية الأخرى باعتبارها دروساً ينبغي تعلمها أو أمثلة لـ "أفضل الممارسات" التي ينبغي استخدامها على نطاق واسع باعتبارها آليات لنقل

السياسات الابتكارية. وهكذا فاللامركزية توفر المرونة وتفسح مجالاً للمناورة على المستوى المحلي كما انها تفسح مجالاً للتجريب^(٤).

وعلى الرغم من فوائد اللامركزية المذكورة أعلاه، فان عدداً من البلدان، ومن ضمنها معظم بلدان إسكوا، لا تزال خاضعة لنظام حكم يتسم بدرجة عالية من المركزية. وهذا يثير عدداً من التساؤلات حول صحة الحجج المؤيدة للامركزية وقابليتها للتطبيق وملاءمتها لسياقات مختلفة، وحول استعداد الدولة المركزية للتنازل عن شيء من سلطتها وسلطانها. لماذا ينبغي لبلدان إسكوا بالذات ان تتبنى اللامركزية وبأي ثمن؟ هل سيكون التركيز على اللامركزية السياسية أم الاقتصادية أم الادارية؟

وترتكز الحجة القائلة بأن اللامركزية تقرب الحكومة من الشعب الى عدد من الافتراضات التي لم تثبت صحتها بعد. ومن المفترض انه توجد علاقة وثيقة بين السلطات المحلية والمجتمع المحلي وان تلك السلطات تعمل من أجل مصلحة عامة الناس. ومن شأن اللامركزية، في مثل هذه الظروف، ان تزيد المساءلة وتمنع الفساد. غير ان ذلك ليس دائماً هو الحال. إذ يتضح من تجارب عدد من البلدان ان الفساد يمكنه ان يتفشى حتى على المستوى المحلي. والواقع ان بعض المؤلفين (انظر Prud'homme and Tanzi, 1995) يقدمون حجة مضادة لا تحظى بقدر كبير من التأييد ومفادها أن الفساد يتغذى من العلاقة الوثيقة بين الساسة المحليين المنتخبين والهيكل المحلي للسلطة السياسية^(٥). وعليه فان الافتراض القائل بان قرب الحكومات المحلية يؤدي الى زيادة المساءلة والحد من الفساد افتراض فيه نظر. وعلاوة على ذلك، فان عدم كفاءة القدرات الادارية والفنية للسلطات المحلية قد يحد من قدرتها على تعبئة الموارد المحلية مما قد يؤدي بدوره الى خسارة وفورات الحجم وعدم كفاءة الخدمات المقدمة وارتفاع تكاليفها.

ومع ذلك، فهناك عدة حجج يمكن الاستناد اليها في تأييد المركزية. وتتلخص أقوى حجة للبقاء على نظام الحكم المركزي لأسباب مالية بوجه خاص في انه يسمح بتوزيع عادل للموارد العامة ويضمن استقرار السياسات المالية. وهذا هو الحال عادة في البلدان التي تتسم ببيئات اقتصادية غير مستقرة سريعة التأثير بالتقلبات الدولية والتضخم وتكاليف الدين وضوابطه. ويعتقد البعض أن الحكومة المركزية أكثر ملاءمة لهذه البلدان وأقدر على تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال السياسات المالية والنقدية. وزيادة على ذلك، فإن الحكومة المركزية هي الأقدر على تدبير السياسات الاستثمارية التي تعتمد على موارد رأسمالية محدودة. ويكون تطبيق سياسات تضيق الائتمان وزيادة الضرائب من أجل خدمة الديون المترتبة عملية باهظة التكاليف ومعقدة في نظام يتسم بدرجة عالية من اللامركزية ولا تستطيع الحكومة المركزية فيه الوصول الى إيرادات أو موارد الحكومة المحلية. وإضافة الى ذلك، يصبح تنسيق السياسات أمراً صعباً عندما تقوم الحكومة المحلية بتنفيذ سياسة توسعية في حين تنتهج الحكومة المركزية سياسة انكماشية^(٦).

وعلاوة على ذلك، فقد لا تساهم اللامركزية المالية في تحقيق المساواة. فهي بزيادة التفاوت الاقتصادي بين المناطق، يمكن ان تكون لها آثار اجتماعية وسياسية خطيرة. وينمو التفاوت بين المناطق عندما تكون البلديات أو المناطق الغنية أو ذات الدخل المرتفع أقدر من البلديات الفقيرة على تقديم مجموعة من الخدمات الاجتماعية لسكانها. ولا يؤدي تدفق المهاجرين من المناطق الريفية بحثاً عن فرص العمل

(٤) Jennie Litvack and Jessica Seddon, *Decentralization Briefing Notes, WBI working papers* (World Bank Institute)

(٥) World Bank Institute, *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. Intergovernmental fiscal relations and local financial management course. See also, Prud'homme, *On the dangers of decentralization*. Policy research working paper (1252) (World Bank, 1995).

(٦) Roy Bahl, *Worldwide trends in fiscal decentralization*. World Bank discussion paper

ومستوى أفضل للمعيشة في المناطق الحضرية الى ازدياد الضغوط على الخدمات العامة فحسب، بل انه يوئد أيضاً مجموعة كبيرة من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تزيد من التفاوت القائم أصلاً بين مختلف مناطق البلد وبين المناطق الحضرية. وهذه المسألة تعني مباشرة كثيراً من البلدان النامية التي يسود فيها تفاوت كبير في الدخول. ومن الأسباب الرئيسية التي تدفع الحكومة المركزية الى إبقاء سيطرتها على تخطيط وتخصيص الموارد على المستوى الوطني، الحاجة الى إعادة توزيع الموارد من أجل تقليل التفاوت بين المناطق الذي كثيراً ما يضر بالاستقرار السياسي.

وتبرز التعقيدات الناجمة عن اللامركزية في أية مناقشة لتجارب بلدان إسكوا في مجال اللامركزية. وفي جميع الحالات يبدو انه لم يتم اعتماد أي من نظامي اللامركزية أو المركزية بشكل حصري بل اعتمدت عناصر من النظامين كليهما مع إدخال تغييرات على هذا النظام المركب على أساس التجربة. غير انه مع كل مجموعة تُعتمد من سياسات اللامركزية، تمثل البلديات، منطقياً، الجهة المتلقية للوظائف المحوالة من الحكومة المركزية. وبالتالي فالتحدي يكمن في تحديد الأمور الثلاثة التالية: الوظائف التي تؤدي على الوجه الأمثل على المستوى المحلي، والموارد التي ينبغي استخدامها لهذا الغرض، وأخيراً الدور الإشرافي الذي ينبغي ان تقوم به الحكومة. ويرد فيما يلي بحث مفصل لهذه المسائل من خلال استعراض اتجاهات اللامركزية في المنطقة والدراسات الافراية القطرية.

باء- اتجاهات مبادرات اللامركزية في المنطقة

اعتمدت جميع البلدان في المنطقة شكلاً من أشكال نقل السلطة أو الوظائف الادارية الى المستوى الإقليمي أو دون الإقليمي أو المحلي، في إطار نظام المحافظات. وفي بعض البلدان تقوم البلديات والمجالس البلدية والقروية بدور الممثل المحلي للحكومة المركزية. ووفقاً للمصطلحات المذكورة أعلاه يمكن ان يعتبر ذلك لامركزية إدارية أو نقلاً للسلطة الادارية من الحكومة المركزية الى مستويات أدنى. وتُسند بعض المسؤوليات الى وحدات إدارية محلية من أجل تسهيل الوظائف الادارية للحكومة المركزية. وبالتالي لا تزال دول المنطقة تتميز بالمركزية. وفي السنوات الاخيرة شرع عدد من الحكومات المركزية في المنطقة في تنفيذ برامج لارساء اللامركزية، وكثيراً ما تم ذلك بضغط من المانحين أو المنظمات غير الحكومية أو جماعات تابعة للقطاع الخاص تسعى الى تبسيط الاجراءات البيروقراطية.

والضغوط الرامية الى إرساء اللامركزية وإعادة توزيع السلطة على مختلف مستويات الحكومة، والوكالات الحكومية، والجهات الفاعلة ضمن المجتمع المدني، تزيد من أهمية النقاش حول العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية كما يتضح من الأمثلة الواردة أدناه. وعندما تحول الوظائف والمسؤوليات من الحكومة المركزية الى الحكومات المحلية كثيراً ما تكتشف هذه الأخيرة انها لا تملك الموارد أو السلطة اللازمة للاضطلاع بالمسؤوليات المنوطة بها.

في مصر، تؤثر السياسة المحلية بعض الشيء على إدارة الشؤون الادارية على مستوى المحافظات والمقاطعة والمدينة والقرية. فقانون اللامركزية رقم ١٤٥ لعام ١٩٨٩ أقر تدابير مالية تسمح للسلطات المحلية بان تقوم، بالتشاور مع المجتمعات المحلية، بتخطيط وتنفيذ مشاريع البنية التحتية ومشاريع التنمية الاجتماعية وانفاق المدخرات المتراكمة على مدى عدة سنوات لتمويل مشاريع إنمائية مجتمعية من ضمنها إعادة تدوير النفايات والتخلص منها، وتحسين المناطق الحضرية. وفيما أعطيت المجالس المحلية سلطة استشارية والمحافظات سلطة تنفيذية، تحتفظ الحكومة المركزية لنفسها، ممثلة بوزارة الحكم المحلي،

بالوظائف التشريعية وإدارة الشؤون المالية، بما في ذلك جباية الضرائب المحلية والاذن بانفاق الأموال على نطاق واسع^(٧).

ومنذ توقيع اتفاقات أوسلو لعام ١٩٩٤، تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة بالتفاوض باستمرار والاختلاف أحياناً مع البلديات التي اكتسبت الحكم الذاتي في مجال التخطيط الحضري والشؤون المالية وسياسات التنمية المحلية. وكانت البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة قد قامت، أثناء الاحتلال الاسرائيلي، بدور رئيسي في إدارة الموارد الحضرية وتقديم الخدمات الأساسية. واكتشفت مؤخراً ان دورها تم تقليصه وانها أصبحت وكالات منقذة للقرارات التي تتخذ على مستوى أعلى من السلطة. وفي الواقع يمكن القول ان التجربة الفلسطينية بعد عام ١٩٩٤ كانت متهجة نحو إرساء المركزية لا اللامركزية. إذ شهدت البلديات في الضفة الغربية وقطاع غزة تحولاً من حالة التفويض الفعلي للسلطة في ظل سلطات الاحتلال الى سعي السلطة الوطنية الفلسطينية لانشاء شكل مركزي من أشكال الإدارة المحلية يعطي البلديات سلطة محدودة في مجال اتخاذ القرارات، خاصة فيما يتعلق بقضايا التخطيط الاستراتيجي. ويعتبر ذلك نموذجاً للامركزية الادارية.

اما الإمارات العربية المتحدة، فإن تجربتها تقع في منتصف الطريق بين تفويض الصلاحيات ونقل السلطة، إذ انها بلغت مستوى متقدماً نسبياً من اللامركزية الادارية بينما تحتفظ بدرجة عالية من المركزية السياسية. وقد كثفت الإمارات جهودها خلال ما يزيد على عقدين من الزمن من أجل تطوير القدرة المؤسسية لمواطنيها العاملين في مختلف مجالات القطاعين العام والخاص. وقد أولي اهتمام خاص لتمكين البلديات من القيام بمهام التخطيط الرئيسية من دون الرجوع باستمرار الى الحكومة المركزية. وقد أحوزت دبي نجاحاً كبيراً في تمكين البلديات من تقديم الخدمات العامة ورصد أدائها، والاضطلاع بأنشطة هامة في مجال التنمية الحضرية بالاشتراك مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة. واكتسبت بلدية دبي خلال السنوات القليلة الماضية شهرة على المستويين الإقليمي والدولي بفضل سلسلة من المبادرات الناجحة في مجال إدارة المدن تعرض على البلديات الأخرى في منطقة إسكوا وغيرها من المناطق باعتبارها نموذجاً لـ "أفضل الممارسات". ومع ذلك، تظل الحكومة الاتحادية هي الجهة الرئيسية التي تتخذ القرارات المتصلة بقضايا التخطيط الاستراتيجي والمسائل المتعلقة بالأمن الوطني.

وفي لبنان، أفضت الانتخابات البلدية التي أجريت في عام ١٩٩٨ بعد فترة من الاضطرابات دامت ٣٥ سنة، الى جعل مسألة السياسة البلدية محور النقاش العام. ويشكل لبنان مثلاً على التعقيدات التي ينطوي عليها وضع سياسة اللامركزية التي تعطي السلطات المحلية صلاحية فعلية لصنع القرارات. والأهم من ذلك ان حالة لبنان تبرز المشاكل التي تواجهها أي حكومة مركزية في إيجاد التوازن المناسب بين اللامركزية السياسية والادارية والمالية. وبينما تتعرض الحكومة لضغوط من قبل المجتمع المدني والسياسيين المحليين لتفويض السلطة السياسية والمالية والتشريعية الى البلديات، ينصب اهتمامها الرئيسي على حماية الأمن الوطني والاستقرار الاقتصادي والسياسي. ولذلك فهي عازفة عن نقل السلطة بحجة ان ذلك قد يضر بالوحدة الوطنية وسلامة أراضيها. ويدور حالياً جدال حول ما اذا كان قانون اللامركزية المقترح يتيح للبلديات مجالاً أكبر للمناورة على المستوى الإداري والفني والمالي. ومن حيث المبدأ، يُسمح للبلديات بتوليد الموارد المحلية وإدارتها. ومع انه يجوز لها ان تحدد ما أقصاه ١٠ في المائة من الضرائب البلدية، فان الحكومة المركزية هي التي تقوم بجباية تلك الضرائب ثم تودعها في الصندوق البلدي المستقل في حساب

(٧) انظر دراسة إسكوا بعنوان "الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية" (نيويورك، ١٩٩٩). تتضمن هذه الدراسة استعراضاً موجزاً لتجارب بلدان إسكوا.

تديره وزارة المالية. وإضافة الى ذلك، ففي حين ان البلديات مسؤولة من حيث المبدأ عن تخطيط وتنفيذ اشغال البنية التحتية في المناطق التي تدخل في نطاق اختصاصها، فان وكالات مركزية هي التي تقوم بتنفيذ كثير من المشاريع الإنمائية أو تتعاقد بشأنها مع مقاولين. ويتمثل التحدي حالياً في تمكين البلديات من القيام بالوظائف المعقدة التي تنطوي عليها الإدارة الحضرية، لا سيما بالنظر الى الآمال الكبيرة لعامة الناس في أعقاب الانتخابات البلدية لعام ١٩٩٨.

والنجاح المحدود الذي حققته حتى الآن معظم بلدان المنطقة في مجال اللامركزية يثير تساؤلات هامة حول ملاءمة اللامركزية للمنطقة وإمكانية استمرار البرامج التي اعتمدت. وفي جميع بلدان المنطقة لم تطبق الجوانب الادارية والمالية والسياسية للامركزية كعمليات متزامنة ومتكاملة، بل نُفذت فيما يبدو بشكل غير مترابط وباهداف مختلفة. ويرجع التأخير في تطبيق اللامركزية المالية والادارية أساساً الى عدم تنفيذ اللامركزية السياسية. والدوافع الداخلية لارساء اللامركزية، بما في ذلك الحاجة الى تحسين قابلية المدن المتنامية للإدارة وأساليب الحكم الحضري السليم، تتشابك مع العوامل الخارجية. وفي مقدمة هذه العوامل التغيرات التي يشهدها الاقتصاد العالمي وتكنولوجيا المعلومات والتي تؤثر على جميع بلدان العالم والتي تضاف الى التغيرات الإقليمية التي تشمل حركة الأيدي العاملة، والحروب، والتقلبات في أسعار النفط والدخل القومي. وتزيد هذه الظروف من الضغوط الواقعة على الحكومات لترشيد الإنفاق العام وخفض حجم البيروقراطية، وتؤدي الى إعادة تحديد دور الحكومة المركزية بحيث ان هذه الأخيرة ستتوقف عن تقديم السلع والخدمات بصورة مباشرة وستقوم بدلاً من ذلك بدعم ورصد عملية توفير الخدمات التي تضطلع بها جهات أخرى من ضمنها المستويات الدنيا من الحكم، والبلديات، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية. ويشكل هذا التغيير في نهج التنمية جوهر استراتيجي "التمكين". والمطلوب من الحكومات المحلية أن توسع نطاق عملها ووظائفها وان تصبح شريكا في التنمية. غير ان الطريقة التي تفسر بها المبادئ التوجيهية وتوجهات السياسة في السياقات الوطنية والمحلية تفسح للأطراف الفاعلة المعنية مجالاً كبيراً للمناورة، وخاصة الحكومة المركزية، التي تحدد عادة شروط الشراكة وتقوم بدور إشرافي هام من خلال رصد أداء الخدمات، والتحويلات بين الحكومات المحلية، ومراقبة السياسات المالية.

ومن بين الجهات الأخرى التي تمارس ضغوطاً على حكومات بلدان إسكوا من أجل إرساء اللامركزية، المانحون والوكالات الدولية التي تربط تقديم القروض والمنح باعتماد اللامركزية وبرامج الخصخصة و/أو برامج التكيف الهيكلي. كما تخضع الحكومات لضغوط غير مباشرة من خلال البرامج الإنمائية التي تشترك بموجبها منظمات غير حكومية محلية ودولية ومعاهد بحوث في تنفيذ برامج إنمائية تركز على الحكم السليم واللامركزية والشراكة بين مختلف الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية. وفي هذا الخصوص، يؤدي النقاش حول اللامركزية الى التساؤل عن الروابط بين سياسات اللامركزية والخصخصة والتكيف الهيكلي، ومدى مساهمة المتصافين بين تلك العوامل في ضمان استمرارية عملية اللامركزية. والأهم من ذلك أن الجدل يُعنى بما اذا كان بالإمكان أن تنتقل اللامركزية تدريجياً من مستوى اللامركزية الإدارية الى تفويض الصلاحيات ونقل السلطة. ولا تشهد جميع بلدان إسكوا تغييراً تدريجياً من هذا القبيل، إذ ان مبادرات اللامركزية في العديد منها تنطوي عادة على تغييرات شكلية وليس هيكلية وتكشف في الواقع ميلاً الى تعزيز المركزية من خلال أساليب الرصد غير الشفافة والتحويلات بين الإدارات الحكومية. ولذلك يظل التحدي متمثلاً في إيجاد ظروف سياسية واجتماعية واقتصادية داخل البلد تساعد على التغيير وتوفر للحكومات المركزية الحوافز الملائمة لنقل مزيد من الصلاحيات والسلطة الى الحكومات المحلية على المدى الطويل.

والتحدي الذي يواجهه معظم البلديات والحكومات المحلية في المنطقة يكمن في توسيع نطاق الخدمات العامة وتحسين نوعيتها وزيادة كفاءتها، بينما هي تعمل في إطار نظام مركزي راسخ. ومع ذلك،

فان مسألة إعادة تنظيم الإدارة المحلية تحظى بالأولوية في عدد من خطط التنمية الوطنية. ومن الواضح ان الحكومات المركزية في المنطقة تتعرض لضغوط سياسية واجتماعية كبيرة للقيام علانية ببنية اللامركزية والتنمية الديمقراطية والتشاركية. ولم يسفر هذا التبنى حتى الآن إلا عن سياسات لامركزية إدارية معتدلة، أو في الحالات التي تكلفت بالنجاح، الى تفويض مسؤوليات محددة الى مستويات أدنى من الحكم. وبوجه عام، أصبح دور السلطات المحلية هو تنفيذ القرارات المتعلقة بالسياسة العامة التي تتخذها الحكومة المركزية.

وتتشغل معظم البلديات في منطقة إسكوا بمهام روتينية مثل منح رخص البناء، والقيام بأعمال الصيانة، ومتابعة الانتهاكات والمخالفات لإزالتها. ومع ان هذه المهام ضرورية وتمثل مصدراً جيداً للدخل المحلي، فانها تصرف الانتباه عن وظائف هامة أخرى مثل إدارة النمو الحضري والتخطيط الاستراتيجي. وتمثل تعبئة الموارد على المستوى المحلي تحدياً رئيسياً نظراً للتنقل الخطير في الموارد العامة والتحويلات من الحكومات المركزية التي نقلت جزءاً من عبء جمع الأموال الى المستوى المحلي. وبالتالي تقوم البلديات بوضع آليات جديدة للتفاوض بشأن التمويل وبرامج التنمية مع الحكومة وبرامج المساعدة الدولية. وتتبع البلديات داخل نفس البلد وعلى المستوى الإقليمي نهوجاً مختلفة في مواجهة التحديات التي ينطوي عليها توسيع دورها. ونجاح هذه المساعي رهن برتبة البلدية في نظام السلطة الحضري الوطني وبقدرة الافراديتان عن الجمهورية العربية السورية والأردن نمط العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمفاوضات الجارية بينهما بشأن التخطيط وتوزيع الموارد. وقد أكدت حكومتا هذين البلدين علنيا التزامهما باللامركزية. وفي حين ان اللامركزية تمثل في الأردن خياراً سياسياً استراتيجياً، دفعت عوامل اقتصادية داخلية ملحة الحكومة في الجمهورية العربية السورية الى نقل بعض وظائف الإدارة الحضرية الى السلطات المحلية.

ويستعرض القسم الخاص بالجمهورية العربية السورية تجربة البلديات في تقديم الخدمات السكنية والاجتماعية وإدارة التراث الثقافي الحضري وتعبئة الموارد على المستوى المحلي. وهو يحدّد العناصر الأساسية للإدارة الحضرية في ضوء الاجراءات التشريعية والمؤسسية السائدة. ويركز البحث على بلديتين احدهما تمثل مدينة يبلغ عدد سكانها ٢ مليون نسمة والأخرى مدينة صغيرة لا يتجاوز عدد سكانها ٥٠.٠٠٠ نسمة. وتوضح هاتان الحالتان التحديات والتعقيد الذي تتسم به قضايا الإدارة الحضرية التي تواجهها البلديات، كما انهما تكشفان مواطن القوة والضعف النسبي لهاتين البلديتين في التفاوض مع الحكومة. وقد وقع الاختيار عليهما نظراً لجهودهما المتواصلة من أجل استحداث أساليب ابتكارية في الإدارة الحضرية ولانهما تبينان كيف يمكن جعل العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية مثمرة للغاية.

أما القسم الخاص بالأردن، فهو يتناول مختلف المبادرات التي اتخذت بغية إرساء اللامركزية، ويبحث تأثيرها على نمو السلطات المحلية والتأييد السياسي الذي تحظى به. كما يتناول النظام الإداري الأردني مع التركيز على دور القوانين التي تحكم البلديات، فضلاً عن المشاكل المتعددة التي تواجهها البلديات. وإلى جانب ذلك، يقيم هذا القسم تجربة الأردن في مجال اللامركزية من خلال ديناميكية العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. ويخلص الى ان البلديات، نظراً لافتقارها الى الموارد والاستقلال، لا تستطيع في الوقت الراهن ان تتجز جميع مسؤولياتها، ومن ثم فالمشاريع الطموحة لارساء اللامركزية تؤول الى سياسات معتدلة تقتصر على اعتماد اللامركزية الإدارية.

ثانياً - التنمية الحضرية المحلية ودور البلديات في الجمهورية العربية السورية

ألف - المستوطنات الحضرية في الجمهورية العربية السورية

١ - لمحة عامة

خلال السنوات الـ ٣٠ الأخيرة، كان المعدل السنوي للنمو السكاني في الجمهورية العربية السورية يتجاوز ٣٣ لكل ١٠٠٠ نسمة^(٨). وكان معظم هذا النمو يتركز في المراكز الحضرية. فوفقاً لآخر تعداد للسكان أجري في عام ١٩٩٤، كان أكثر من نصف سكان الجمهورية العربية السورية يعيشون في المناطق الحضرية^(٩). وتؤوي دمشق وحلب، وهما أكبر مدينتين في البلد، نحو ثلث السكان. وشهدت المدن الأخرى التي هي مراكز محافظات نمواً حضرياً سريعاً. غير أن المدن الصغيرة هي التي سجلت أعلى معدلات النمو الحضري في السنوات القليلة الماضية^(١٠).

ويُعرف قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧١ المدينة بأنها أي مستوطنة بشرية يتجاوز عدد سكانها ٢٠.٠٠٠ نسمة^(١١). وبحلول عام ١٩٩٩، كانت السجلات الرسمية قد حددت ٨٤ مدينة في البلد^(١٢). ومن الناحية الإدارية، هناك فئتان من المدن. الفئة الأولى تشمل ١٣ مركز محافظة بما في ذلك العاصمة. وتتمتع هذه المدن باستقلال نسبي وهي تابعة مباشرة لوزارة الإدارة المحلية وتحت إشراف المحافظ. أما الفئة الثانية فهي تشمل المدن الأصغر حجماً التي تخضع لأوامر المحافظ وتديرها مديرية الخدمات الفنية التابعة للمحافظة.

وتختلف المدن في تكوينها الاقتصادي والديمقراطي وكذلك في أنماط التحضر. وإجمالاً تشكل فرص العمل ومستوى المعيشة ونوعية الخدمات العامة أهم محددات تدفق المهاجرين إلى المدن^(١٣). وقلة المدارس الثانوية في المناطق الريفية هي من أهم الأسباب التي تدفع الشباب إلى الهجرة إلى المراكز الحضرية^(١٤). ومع أنه لم يجر بعد تحليل مفصل للجاذبية الاقتصادية للمدن في الجمهورية العربية السورية، فإن قرابة نصف العمال الذين تتراوح أعمارهم بين ٢٥ و ٤٥ عاماً يقيمون في المدن بينما يعيش معظم المسنين في

(٨) المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٩ (دمشق)، ص ٦٠.

(٩) المرجع نفسه، ص ٦١ و ٢٢٨ (حسب بطريقة غير مباشرة).

(١٠) حُسبت بطريقة غير مباشرة بمقارنة أرقام التعداد بالنسبة للمدن التي هي مراكز محافظات مع مجموع السكان الحضريين. انظر المكتب المركزي للإحصاء، نتائج التعداد العام للسكان لعام ١٩٩٤ وتقديراتهم حتى عام ٢٠٠٥ (دمشق، ١٩٩٤).

(١١) ممدوح عطري، قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٥ المؤرخ ١١ أيار/مايو ١٩٧١ (دمشق، ١٩٩٨)، الفقرة ١.

(١٢) المجموعة الإحصائية، ص ٣٢.

(١٣) مصطفى طلاس وآخرون، المعجم الجغرافي للقطر العربي السوري (دمشق، مركز الدراسات العسكرية، ١٩٩٠) المجلد ١، ص ٣٠٢.

(١٤) المجموعة الإحصائية، ص ٣٤٠ و ٣٥٤.

المناطق الريفية^(١٥). ويزيد تركيز المرافق الادارية والثقافية والترفيهية في المدن من مزاياها مقارنة بالمراكز الصغيرة والمناطق الريفية.

وعلى الرغم من ان الحكومة السورية اعتمدت في خطط التنمية الوطنية المتتالية نهجاً انمائياً متوازناً من الناحية الجغرافية يشمل توفير الخدمات الأساسية للمناطق الريفية، فان المدن في الجمهورية العربية السورية ما زالت تتميز بهياكل أساسية أفضل وأكبر عدد من الوظائف في القطاعين العام والخاص. وحتى عهد قريب، كان معظم العمال يعيشون في المناطق الريفية وينتقلون يومياً إلى أماكن عملهم في المراكز الحضرية^(١٦). أما في الوقت الحاضر فان كثيراً من الشباب يفضلون البقاء في المدن على الرغم من متانة العلاقات الحضرية الريفية في الجمهورية العربية السورية حيث يحافظ سكان الحضر على الصلات التي تربطهم بقراهم الاصلية وكثيراً ما يشتركون في الأنشطة الاقتصادية الموسمية. لكن هذه الروابط أخذت تضعف تدريجياً بسبب عدة عوامل من ضمنها انخفاض عائد الأنشطة الزراعية.

واستقرت الموجات الأولى من النازحين في مراكز المدن القديمة، لكن العديد منهم انتقلوا تدريجياً الى أطراف المدن حيث تنخفض أسعار المساكن وتكاليف بنائها ومستوى الاجارات. وبما ان التخطيط الحضري والأنظمة الحضرية لم تكن ملائمة لا لإدارة عملية التوسع العمراني النشطة التي شهدتها الجمهورية العربية السورية خلال العقدين الماضيين ولا لتلبية احتياجات الأعداد الضخمة من النازحين الذين وفدوا على المدن، أخذت المستوطنات غير المخططة تنتشر على أطراف المدن الرئيسية^(١٧). ويعيش ما بين ٢٠ و ٤٠ في المائة من سكان معظم المدن السورية في مستوطنات غير مخططة وتتركز أعلى معدلات المستوطنات غير النظامية في المدن الكبرى^(١٨).

وأحوال المعيشة في هذه المناطق سيئة بوجه عام، مع ان البيوت كثيراً ما تكون مبنية بمواد بناء شديدة التحمل وأن معظم السكان لديهم شكل من أشكال الملكية أو حق شبه قانوني في التواجد على الارض، غالباً ما يكون متجسداً في سند ملكية لحصة صغيرة من أرض مملوكة للبلدية^(١٩). وتتعامل السلطات المحلية في الجمهورية العربية السورية مع قضية السكن غير النظامي بطرق مختلفة كما تدل على ذلك المعلومات المتعلقة بالمدينتين اللتين يتناولهما هذا الفصل. غير ان السياسة التي تنتهجها الحكومة المركزية في مجال الإدارة الحضرية تُعتبر محاولة لادماج هذه المستوطنات في المدينة "النظامية" من خلال تزويدها بالخدمات الأساسية.

(١٥) المرجع نفسه، ص ٨١.

(١٦) المرجع نفسه.

(١٧) لا يتوفر حتى الآن إلا عدد قليل جداً من البيانات المنشورة حول تكوين السكان المهاجرين وهيكل المستوطنات غير المخططة في الجمهورية العربية السورية. وقد قدمت مؤخراً بعض البحوث بشأن هذا الموضوع في ندوة واقع التخطيط العمراني وتنظيم المدن وتشريعات نظم البناء، اللاذقية، ١٩٩٩. ولم تنشر بعد وقائع المؤتمر. انظر بصفة خاصة ورقة سلوى سقال "التوسع الحضري غير المخطط: رؤى وحلول".

(١٨) انظر محافظة اللاذقية، "المستوطنات العشوائية"، في المشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية والارتقاء بخدمات سكانها (اللاذقية، ٢٠٠٠).

(١٩) المرجع نفسه.

٢- إدارة النمو على المستوى الوطني

أجريت عدة إصلاحات زراعية في الجمهورية العربية السورية لمعالجة الأوضاع المعيشية في المناطق الريفية^(٢٠). غير انه لم تبذل جهود منسقة في مجال التخطيط الوطني والإقليمي الشامل، ولا سيما من أجل زيادة قدرة المراكز الحضرية على تلبية احتياجات النازحين من الريف^(٢١). وكان لا بد من إصلاح النظام الإداري المحلي لمواجهة هذه التحديات فقامت الحكومة بوضع سلسلة من القوانين لتنظيم إدارة النمو الحضري.

واتخذت مبادرات قانونية لتمكين البلديات من اقتناء أراض غير مزودة بالخدمات، وذلك من أجل تطويرها لتلبية احتياجات التوسع العمراني^(٢٢). وإضافة الى ذلك، سنت عدة قوانين من أجل تنظيم الأراضي الحضرية، واستحداث نظم مؤقتة للمساحة، واستيعاب المعروض من الوحدات السكنية والحد من المضاربة بالأراضي^(٢٣). ومع ان الغرض من بعض التشريعات كان تحسين نظام التخطيط، ولا سيما المرسوم التشريعي رقم ٥ لعام ١٩٨٣ ومختلف التعليقات عليه والتعديلات التي أدخلت عليه، فان قانون التخطيط لا يزال يركز على الاجراءات أكثر مما يركز على النوعية. وبمقتضى هذا القانون، تعامل جميع المستوطنات الحضرية بنفس الطريقة، دون أي تمييز بين مشاكل وخصائص كل منطقة حضرية موسعة. وزيادة على ذلك، فان القوانين المحلية الخاصة بالتخطيط تتبع نهجاً يتمثل في إعطاء الأوامر من أعلى وتقتصر مشاركة المواطنين ضمنه على تسجيل اعتراضاتهم القانونية، ويتم ذلك عادة بعد أن يستكمل المخطط الرئيسي ويصبح جاهزاً للتصديق عليه.

وهذه القوانين توضع عادة لأغراض معينة وكثيراً ما يقتضي الحال إدخال تعديلات وتغييرات عليها لإزالة ما تتضمنه من أوجه تناقض ولبس. مما يساهم كثيراً في تعقيد عملية إصدار قوانين التخطيط. وعلاوة على ذلك، فان سرعة نمو المستوطنات غير المخططة تفوق بكثير القدرات الإدارية لأي بلدية وقد أدت التناقضات القانونية ضمن النظام الى وقف تنفيذ المخططات الرئيسية لبعض المدن الكبرى^(٢٤).

أما على المستويين المؤسسي والسياسي، فلم يكن هناك ما يشجع القطاع الخاص على العمل في المناطق الحضرية الجديدة. وبالتالي، كانت أسعار الأرض في المراكز القديمة مبالغ فيها ومضخمة للغاية لدرجة أن المخالفات الخطيرة لنظام البناء أصبحت مربحة، خصوصاً وأن الغرامات التي تفرض على المخالفين كانت لا تذكر قياساً بالارباح المتوقعة. فأصبحت القوانين الخاصة التي سنت لتنظيم مخالفات نظام البناء دون جدوى^(٢٥). وكانت النتيجة ان القائمين بإدارة المدن انشغلوا أساساً بتنظيم البناء الحضري مما صرفهم عن قضايا التخطيط الاستراتيجية الأخرى.

(٢٠) المعجم الجغرافي للقطر العربي السوري، المجلد الاول، ص ٢٩٥.

(٢١) وفقاً لبعض التقديرات، هاجر نحو ٢ مليون شخص الى المدن بين عامي ١٩٦٠ و ١٩٨١. المعجم الجغرافي، ص ٢٩٥.

(٢٢) القانونان الرئيسيان اللذان تم سنهما لهذا الغرض هما القانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩ والقانون رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣.

(٢٣) القانون رقم ١٤ لعام ١٩٧٤.

(٢٤) انظر "المستوطنات العشوائية" في المشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية والارتقاء بخدمات سكانها.

(٢٥) انظر مثلاً القانون رقم ٤٤ لعام ١٩٦٠.

وسعيًا لتحسين أداء الخدمات على المستوى المحلي، أصدرت الحكومة قانون الإدارة المحلية لعام ١٩٧١ الذي أناط مسؤولية إدارة البلديات بوزارة الإدارة المحلية. غير أن الحكومة احتفظت بقدر كبير من سلطتها المركزية فيما يخص القرارات النهائية، ضمن ما سمي نظام "الديمقراطية المركزية"^(٢٦). ومع أن هذه الوزارة قد خُصّصت لها، على نحو مستمر، اعتمادات كبيرة وسُمح للبلديات بتحصيل جزء من إيراداتها في شكل رسوم وضرائب، فإن الزيادة في الميزانية الاجمالية لهذه الوزارة كادت لا تواكب الزيادة في السكان أو في معدلات التضخم الرسمية^(٢٧).

وفي عام ١٩٧٤، أنشأت الحكومة أيضاً حقيبة وزارية خاصة تديرها وزارة الإسكان والمرافق^(٢٨)، وذلك لمساعدة البلديات في تمويل خدماتها وتعجيل تلبية الاحتياجات المؤقتة للنمو المستقبلي. وكلفت الوزارة بالإشراف على التخطيط العمراني في جميع المستوطنات وكذلك بتوفير الخدمات الأساسية لها. ومع أنها أنتجت نحو ٥٠٠٠ مخطط رئيسي تشمل جميع المستوطنات التي يزيد عدد سكانها عن ٥٠٠ نسمة، فلا يزال يتعين عليها معالجة بعض أوجه القصور الهيكلية في عملية التخطيط، وعلى الخصوص، تحديث مبادئ وانظمة التخطيط في الوثيقة الانتقالية القديمة التي وضعت في عام ١٩٧١^(٢٩).

٣- إدارة النمو على مستوى البلدية

تتبع البلديات نهجاً مختلفة في إدارة النمو العمراني. ويشكل ازدياد الطلب على الخدمات الاجتماعية عبئاً على المراكز الحضرية الكبرى. ويسمح لها قانون التخطيط الحالي بالحصول على موارد محدودة ويتيح لها إمكانيات قليلة لجمع الأموال. أما الأوضاع في المدن الصغيرة، فهي مرهونة إلى حد كبير بالجهود التي يبذلها رؤساء البلديات. وتتخذ القرارات الفنية الهامة التي تخص هذه المدن مديريات الخدمات الفنية التابعة للمحافظات. وتتم الموافقة على المخططات الرئيسية بصرف النظر عن الظروف الطبوغرافية والاقتصادية المحلية.

ويتمثل العمل الروتيني لمعظم البلديات أساساً في مراقبة أنشطة البناء. وبسبب السرعة الهائلة لأنشطة البناء القانوني وغير المخطط على السواء أصبح دور موظفي البلديات يقتصر على متابعة الرخص ومراقبة البناء والمخالفات في المناطق المعمورة. ومن المهم جداً القيام بهذه المهام لأن الرسوم التي تحصل مقابل رخص البناء والأنشطة الأخرى المتعلقة بالبناء تشكل نسبة كبيرة من إيرادات البلديات^(٣٠).

ومن بين المهام الأخرى التي تقوم بها البلديات تقديم الخدمات. وفي هذا الصدد، لا تتوفر معلومات وافية عما تقدمه البلديات من خدمات للأحياء الداخلة في نطاق اختصاصها. ويرتبط تقديم الخدمات الجديدة بتنفيذ خطط التوسع المقررة. وبما أن المستوطنات غير المخططة غير مشمولة بحكم التعريف في المخططات الرئيسية الرسمية، فنادرًا ما ترصد في الميزانيات اعتمادات لتلبية احتياجات هذه المستوطنات من

(٢٦) د. داوود، المراحل التاريخية والسياسية لتطور النظام الإداري في سورية (دمشق، دار علاء الدين، ١٩٩٥)، ص ١٦٠.

(٢٧) يلاحظ هذا في الموازنات الوطنية السنوية المنشورة في المجموعة الإحصائية.

(٢٨) المرسوم التشريعي رقم ٩٦ لعام ١٩٧٤.

(٢٩) انظر الإدارة العامة للتخطيط والانشاءات، مبادئ التخطيط في الجمهورية العربية السورية (دمشق، ١٩٧٠).

(٣٠) الإيرادات المستمدة من أنشطة البناء في بلدية حلب، مثلاً، تفوق قيمة نسبة الضرائب الوطنية التي تحتفظ بها البلدية. انظر مجلس مدينة حلب، مشروع موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٧، ص ص ٧-٩، ومشروع موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٩، ص ص ٧-٩.

الخدمات الأساسية. وتمول هياكل البنية الأساسية جزئياً بواسطة أموال خاصة تقدمها المحافظات أو، بصورة غير مباشرة، بواسطة أموال تجمع بفضل جهود مجتمعية يتولى تنظيمها أحياناً مكتب المحافظ.

ويخصص العديد من البلديات موارد لتوفير المساكن الشعبية. ومع ذلك، فحتى أكثر البلديات نشاطاً في هذا المجال تعاني من أوجه قصور خطيرة. وفي الجمهورية العربية السورية، أسندت مهمة توفير المساكن الشعبية الى عدد من الوكالات الوطنية، من بينها القطاع التعاوني الذي يشتري الأراضي الرخيصة ليقوم فيها انشاءات سكنية ومرافق مدعومة، والقطاع الخاص الذي يؤدي دوراً رئيسياً في بناء المساكن بما في ذلك المساكن المخصصة للأسر ذات الدخل المحدود. غير ان الطلب على السكن أكبر من ان تلبيه القطاعات الرسمية. وتشير التقديرات الى ان القطاعين الخاص والتعاوني وفرا في عام ١٩٩٨ ما مجموعه ٤٩ ٠٠٠ غرفة في المناطق الحضرية^(٣١). أما ما انتجه القطاع العام من المساكن في السنة ذاتها فهو أمر يصعب تحديده نظراً لعدم توفر بيانات شاملة. ومع ذلك فان الاعتمادات المخصصة لوزارة الإسكان والإدارة المحلية في الموازنة تشمل بناء ٢٠ ٠٠٠ غرفة إضافية. وعلى افتراض ان معدل إشغال الغرف يبلغ ٨٣٪، فانه يمكن توفير السكن لنحو ١٢٠ ٠٠٠ شخص في المدن^(٣٢). وتقدر الزيادة السنوية في عدد السكان الحضريين بنحو ٢٦٠ ٠٠٠ شخص. ومن ثم فان جميع مشاريع الإسكان التي تنظمها البلديات تلبى أقل من نصف الطلب، بينما يستمر النمو الحضري في المستوطنات غير المخططة. وضمان قدرة البلديات على إدارة هذا النمو غير المنظم سوف يشكل تحدياً رئيسياً في المستقبل القريب.

وبينما تبذل البلديات جهوداً متواصلة لإدارة المناطق الحضرية الداخلة ضمن نطاق اختصاصاتها، فان الجهود التي تبذلها من أجل الاضطلاع بشكل متكامل من التخطيط والإدارة الحضريين تظل محدودة. ذلك ان جداول أعمال اجتماعات البلديات تقتصر على تقديم الخدمات الأساسية، وحتى في هذا الصدد، تكون مخصصات موازنة البلديات رهن مهارة رؤساء البلديات وأعضاء المجالس البلدية وهي في بعض الحالات وثيقة الصلة بمصالح خاصة معينة مرتبطة باتباع طريقة عمل معينة. وكل هذه العوامل تجعل عملية الإدارة الحضرية غير شفافة.

باء- نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية

في عام ١٩٧١، اعتمد قانون تدريجي للإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية. فقد أعطى القانون رقم ١٥ لعام ١٩٧١ تشكيلة واسعة من السلطات لمجموعة متنوعة من السلطات المحلية، وخاصة المحافظة. ولكل من المحافظات الـ ١٤، بما في ذلك محافظة دمشق^(٣٣)، محافظ ومجلس للمحافظة ومكتب تنفيذي. وتؤدي هذه الهيئات أدواراً متميزة. ويُنْتخب مجلس المحافظة من قبل السكان المحليين ويتولى المسؤولية النهائية عن إقرار الموازنات والسياسات وتحديد الأولويات. وينتخب المجلس المكتب التنفيذي، الذي لديه صلاحيات واسعة تتمثل في إعداد الميزانيات والسياسات. غير ان مسؤوليته الرئيسية هي مراقبة أداء الفروع المحلية للوكالات المركزية. ولموازنة هذه السلطة المحلية، تعين الحكومة المركزية المحافظ الذي يقوم بمسؤوليات تنفيذية ورقابية واسعة. ومكتب المحافظ يجد تحت تصرفه مبالغ كبيرة من الأموال ويراقب مديرية الخدمات الفنية التي لديها سلطة مراقبة فنية ومالية مباشرة على الخدمات البلدية في جميع المدن والقرى، باستثناء محافظة دمشق، التي لديها مديرية للخدمات الفنية خاصة بها.

(٣١) المجموعة الإحصائية، ص ١٩٨.

(٣٢) المجموعة الإحصائية، ص ٢٢٨.

(٣٣) تشمل محافظة دمشق العاصمة والمناطق الريفية المحيطة بها.

وتنظيم البلديات مواز لتنظيم المحافظة. فلكل بلدية مجلس بلدي منتخب من قبل الشعب يقوم بانتخاب ثلثي المكتب التنفيذي فيما تعين الحكومة الثلث الباقي. ويقوم وزير الإدارة المحلية بتعيين رؤساء بلديات المدن الصغيرة بينما يعين رئيس الجمهورية المحافظين^(٣٤).

وتجرى الانتخابات لمناصب الإدارة المحلية كل أربع سنوات وعادة ما يتم تعيين الموظفين بعد ذلك بفترة وجيزة. وتحظى الانتخابات المحلية باهتمام كبير لدى الشعب وتجذب عدداً كبيراً من المرشحين وتشارك فيها نسبة كبيرة من المواطنين. وينص القانون على أن يكون أكثر من نصف أعضاء المجالس عمالاً أو مزارعين^(٣٥). ويكون الانتساب الى الأحزاب السياسية الرئيسية المعترف بها ميزة في بعض الأحيان، غير ان المرشحين المستقلين كثيراً ما ينجحون في انتخابات المجالس. ومعظم المرشحين هم من الذكور؛ بيد أن الائتلاف السياسي الحاكم اعتمد سياسة تخصيص ٢٠ في المائة من المقاعد على الأقل للنساء. ويوضح الرسم البياني ١ العلاقة بين مختلف مستويات الإدارة المحلية وسائر فروع الحكومة بينما يوضح الرسم البياني ٢ الهيكل التنظيمي النموذجي لمركز محافظة (حلب).

ويخصص لوزارة الإدارة المحلية ما يزيد على ١٠ في المائة من ميزانية الدولة^(٣٦). وتوزع إيرادات الحكومة المركزية على البلديات في شكل نسبة مئوية من ضرائب الدخل والوقود والأملاك والمبيعات والاستيراد. غير ان هذه الحصة لا تكفي لتمويل معظم الموازنات البلدية. ولذلك تعتمد معظم المدن على مصادر أخرى للتمويل من بينها رسوم رخص البناء وضريبتا النظافة والتحسين، ورسوم بيع الأملاك وتسجيل عقود الإيجار، وغيرها من أشكال الاستثمار. ومن أجل تمويل مشاريع خاصة، يمكن للبلديات ان تكمل دخلها بواسطة الاقتراض من الصندوق العام. ويضطر كثير من البلديات الى الاقتراض من هذا الصندوق من أجل الوفاء بالتزاماتها في إطار موازنتها العادية. ويمكن أيضاً تمويل المشاريع الكبيرة بواسطة أموال يحصل عليها من المحافظة أو الوزارات المعنية. وفي بعض الأحيان تكون برامج المساعدة مرهونة بتوفير أموال مقابلة يتم تحصيلها على المستوى المحلي (يبين الرسم البياني ٣ إيرادات بلدية حلب لعام ١٩٩٧).

ومطلوب من كل مجلس بلدي أن يعدّ موازنة سنوية لتقديمها الى وزير الحكم المحلي^(٣٧). وتقوم مديرية التخطيط التابعة للمحافظة بتجميع الموازنات وبعد ذلك يقوم المجلس الأعلى للتخطيط بادراجها في الموازنة العامة للدولة.

وتشمل مهام المجلس البلدي مجموعة واسعة من القضايا من ضمنها التخطيط الحضري والمالي؛ والاستثمارات الصغيرة، وخاصة تلك الرامية الى تحسين الاقتصاد المحلي؛ وتنظيم الامدادات الغذائية الأساسية؛ وتقديم الدعم لبرامج الاسكان؛ وبناء المدارس الجديدة (بالتعاون مع وكالات أخرى)؛ وتوفير المرافق الأساسية؛ وصياغة القوانين؛ وتنظيم أنشطة البناء؛ وتشجيع السياحة والأنشطة الثقافية^(٣٨). ويقوم بإدارة الشؤون اليومية للبلديات موظفون فنيون؛ وتعمل المكاتب المنتخبة كهيئات تشريعية وتوجيهية بينما يقوم رئيس البلدية بدور تنفيذي.

(٣٤) قانون الإدارة المحلية، الفقرة ١٩.

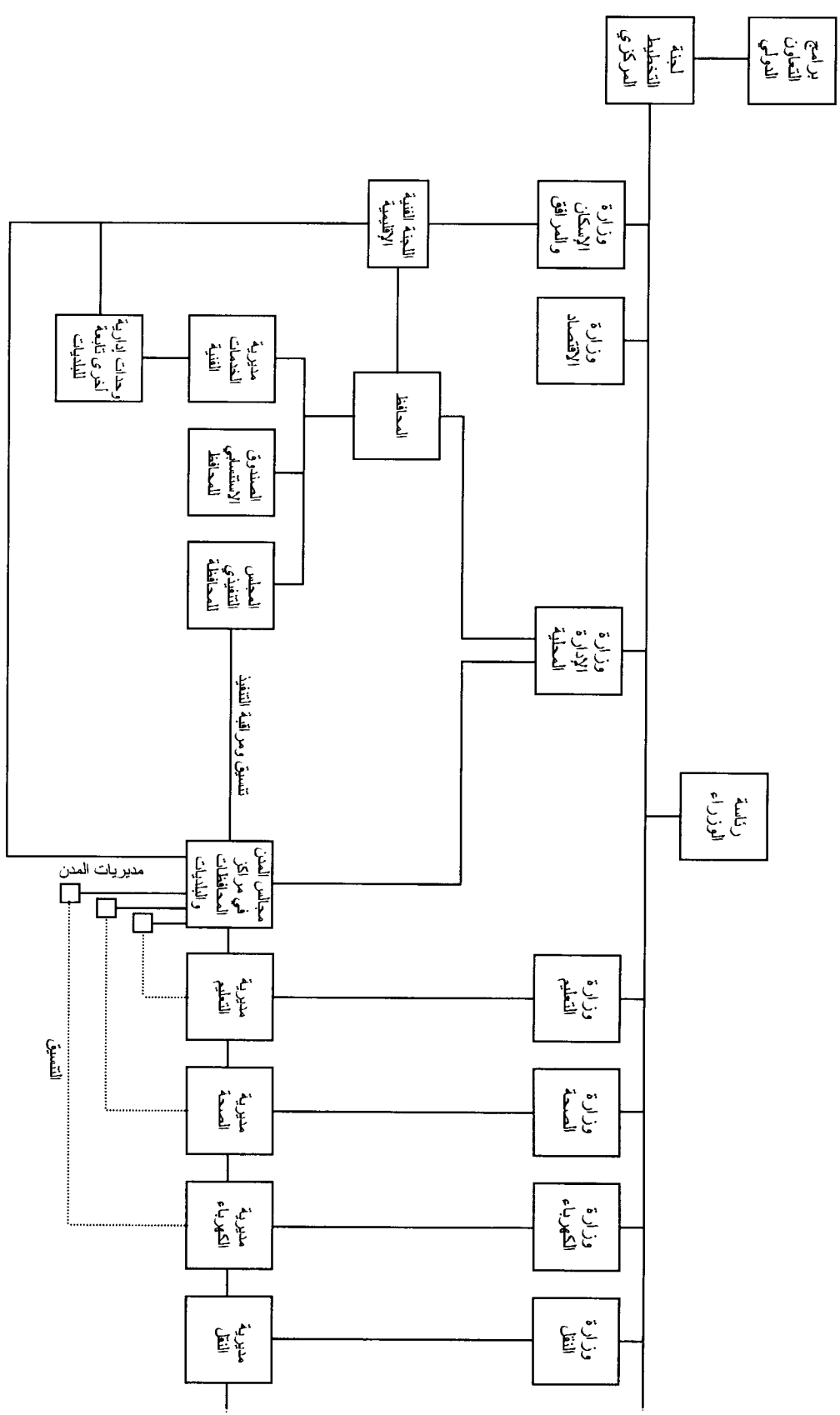
(٣٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٠.

(٣٦) المجموعة الاحصائية، ص ٤٦٧.

(٣٧) صدر القانون المالي للبلديات للمرة الاولى في عام ١٩٣٥. وأصدر وزير الحكم المحلي المرسوم رقم ٣٤٧ لعام ١٩٧٢ الذي تضمن انظمة مالية مفصلة لوحدة الإدارة المحلية وغُذِل المرسوم المذكور بالمرسوم التشريعي رقم ١ لعام ١٩٩٤.

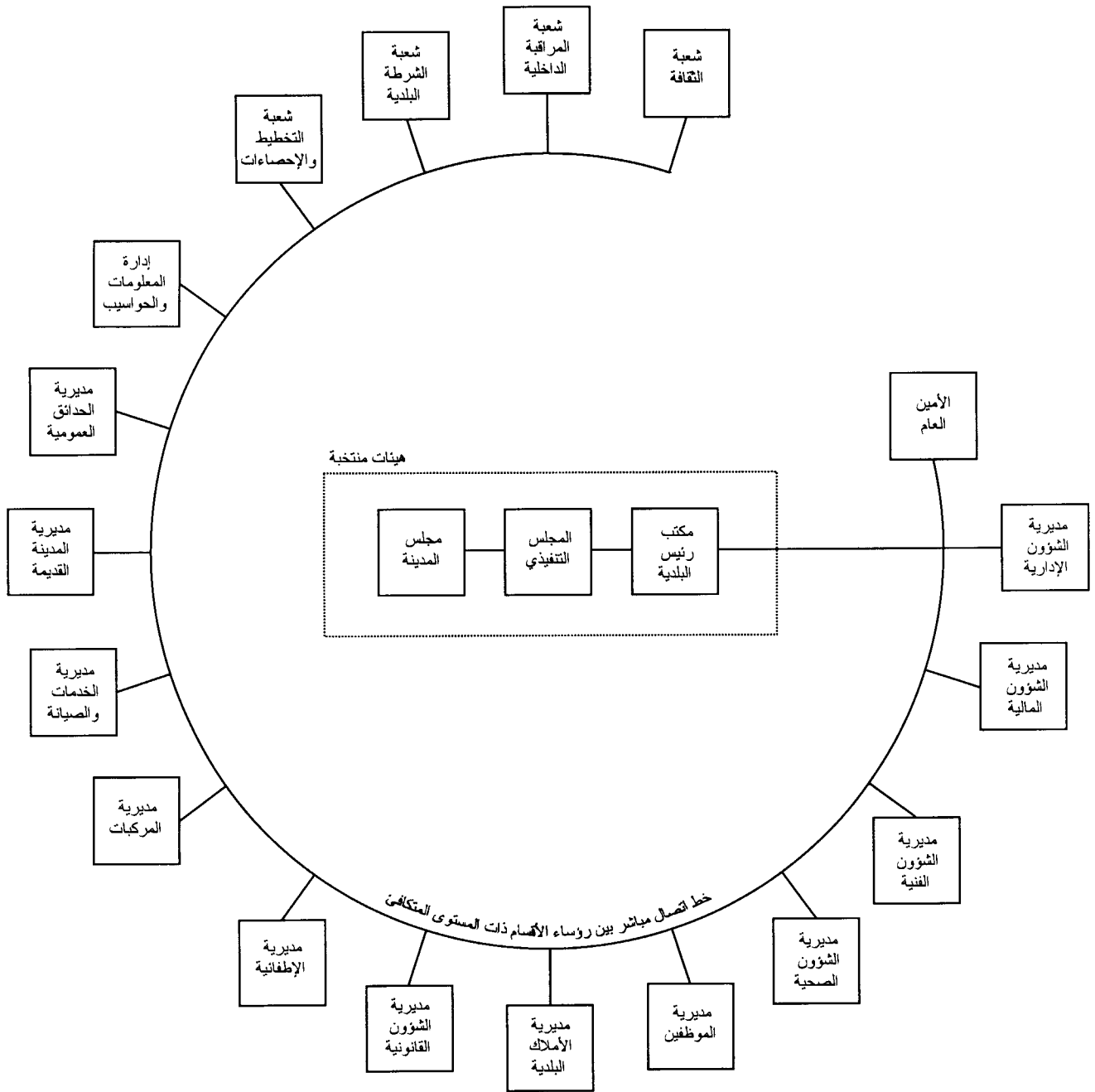
(٣٨) قانون الإدارة المحلية، الفقرة ٢١.

الرسم البياني ١ - العلاقة بين المدينة والحكومة المركزية



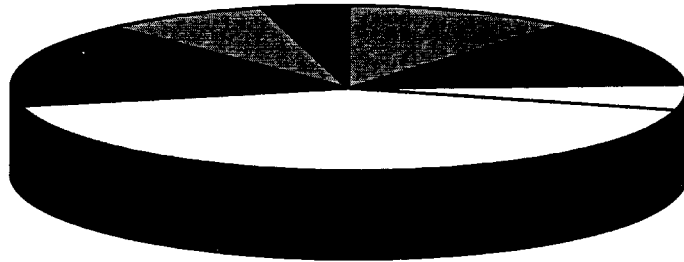
المصدر: قانون الإدارة المحلية.

الرسم البياني ٢ - هيكل بلدية مدينة حلب



المصدر: التنظيم الداخلي لمدينة حلب.

الرسم البياني ٣ - التوزيع النموذجي لقاعدة إيرادات بلدية حلب



- الحصة من ضرائب الحكومة المركزية
- الحصة من الضرائب المحلية
- الحصة من ضريبي المبيعات والاستهلاك
- رسوم إدارية (رخص)
- الإيرادات من استثمارات الأملاك
- خدمات عامة
- غيره

وتبلغ نسبة موظفي الإدارة المحلية الى السكان في المتوسط ١:٤٠٠٠^(٣٩). والمستوى التعليمي لأكثر من نصف مجموع موظفي البلديات لا يتعدى الابتدائي في حين ان أقل من ٢٠ في المائة من الباقي تلقوا شكلاً من أشكال التعليم بعد الثانوي^(٤٠). ويتقاضى معظم موظفي البلديات أقل من ٥٠٠٠ ليرة سورية في الشهر.

ونظم المحفوظات في معظم البلديات لا تفي بالغرض المطلوب. كما ان سجلات المساحة، عندما تكون موجودة، لا تحظى بالقدر الكافي من العناية. وبدأ مؤخراً استخدام الحاسوب في العمليات البيروقراطية في بعض المدن الكبرى. لكن المحافظة على الاحصاءات والبيانات ليست من الأنشطة التي تضطلع بها البلدية على نحو منتظم. فكثيراً ما تجمع البيانات لأغراض معينة بناء على طلب السلطات العليا. وبوجه عام، المكتب المركزي للإحصاء هو الذي يقوم بتقديم البيانات الاحصائية وحفظها وتصنيفها، ولديه فروع في المحافظات. ويُطلب البيانات من المكتب حسب مقتضى الحال. وعادة ما تنشر الاحصاءات في شكل مجاميع لكل محافظة، أما المعلومات المحددة على المستوى المحلي، فهي متاحة لدى إدارات التخطيط والاحصاءات في المدن الكبيرة. وإجمالاً، لا يتوفر إلا عدد قليل جداً من البيانات الموثوقة، خصوصاً في المدن الصغيرة. غير ان بعض المدن أكثر كفاءة من غيرها في جمع البيانات لأغراض التخطيط وصنع القرارات.

جيم - اللامركزية والدور الناشئ للبلديات

يسمح نظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية للبلديات باتخاذ المبادرة وضبط شؤون المناطق الداخلة في نطاق صلاحياتها. ولوحدات الإدارة المحلية تأثير كبير على عملية صنع القرار، كما

(٣٩) هذا الرقم مستمد من المجموعة الإحصائية، ص ٩٠، وهو ينطبق عموماً على دراستي الحالة الواردتين أدناه.

(٤٠) المجموعة الإحصائية، ص ٨٦.

يقوم رئيس البلدية بدور هام في مجال الإدارة الحضرية. وقد تبين في العقود الأخيرة ان هذه الوحدات تؤدي دوراً فعالاً في تنفيذ المشاريع الهامة الرامية الى تحسين الخدمات وظروف الإسكان. وحتى عندما تخفق البلديات في الحد من توسع المستوطنات غير المنظمة، فانها تتمكن من الحفاظ على مستوى معقول من حق المرور وسلامة المباني وأداء الخدمات.

غير ان النظام يعاني من كونه نظاماً مركزياً أساساً. فعلى المستوى الأساسي، تتعلق الرقابة المالية بالقدرة على الحصول على الأموال اللازمة محلياً. وقد ازدادت الضغوط نتيجة للكساد الاقتصادي العام الذي يعاني منه البلد. فأصبحت البلديات تعتمد بصورة متزايدة على الدعم الحكومي في تنفيذ المشاريع الكبيرة. وزيادة على ذلك، جعلت الحكومة الموافقة على المشاريع والعقود الكبيرة^(٤١) أمراً إلزامياً فأصبح الإفراج عن الأموال التي تحتاجها الإدارات المحلية يتطلب عدداً كبيراً من الإجراءات البيروقراطية. ومن أجل تفادي عملية الموافقة المطولة، يفضل كثير من المسؤولين في البلديات تمويل المشاريع الصغيرة وإبرام العقود التي تتطلب مبالغ صغيرة^(٤٢).

ولا تسمح أنظمة الدولة والنظام الإداري بإدخال كثير من التغييرات على الخطط بعد ان يتم اعتماد نهج معين، وذلك بصرف النظر عن المشاكل التي قد تظهر في مرحلة لاحقة. ومن أمثلة ذلك انه اتضح بعد مرور عدة سنوات على اعتماد القانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩ ان حظر اشتراك القطاعين الخاص والتعاوني في النمو الحضري حول المدن الكبرى قرار عديم الجدوى. وكان الغرض من هذا القانون هو إعطاء البلديات الكبيرة حقاً حصرياً في نزع ملكية الأراضي لغرض الإنماء الحضري وإعادة توزيعها على القطاع العام والمنظمات التعاونية. غير ان تطبيق هذا القانون أدى الى ارتفاع أسعار العقارات في وسط المدن بسبب قلة الأراضي المتاحة للانشاءات السكنية وتدفق النازحين الى المستوطنات غير المخططة. وتعيق مثل هذه النتائج غير المقصودة تنفيذ المخططات الأساسية كما انها تحول دون قيام البلديات بوظائفها^(٤٣). وقد بذلت السلطات المحلية جهوداً بدون جدوى من أجل إصدار تعليمات حول كيفية معالجة الوضع اعتقاداً منها انه ليس بوسعها ان تفرض شروطها الخاصة في عملية التفاوض مع السلطات المركزية.

وتؤثر الصلة الوثيقة بين الخدمة العامة والنظام السياسي في الجمهورية العربية السورية على أداء الموظفين الحكوميين، وهكذا فإن عدداً من القرارات يتخذ لأسباب سياسية وليس بالأحرى لأسباب فنية. وعلاوة على ذلك، فان نظام التوازن بين السلطات في الجمهورية العربية السورية يراعي الضوابط المؤسسية أكثر مما يراعي الضوابط العامة. وقد جعل ذلك الموظفين الحكوميين يميلون على نطاق واسع الى إيلاء الاجراءات البيروقراطية أهمية أكبر مما يولونه لتحقيق اهداف التنمية^(٤٤).

(٤١) يرد بحث مفصل لتأثير التخطيط المالي المركزي في دراسة سمير سعيقان عن "الاقتصاد والإدارة في الجمهورية العربية السورية" (دمشق، ٢٠٠٠).

(٤٢) من بين المشاريع الـ ٢٢٥ الواردة في موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٧، كان هناك ١٥ مشروعاً تزيد قيمة كل منها عن الحد الأقصى البالغ ١٠ ملايين ليرة سورية الذي يتطلب موافقة رئيس الوزراء. وكانت هذه الاستثناءات تتعلق بمشاريع كبيرة وطويلة الأجل. وترد الأموال المخصصة لهذه المشاريع كبنود نمطي في الموازنات السنوية. مشروع موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٧.

(٤٣) من أجل إعداد تقرير عن انتشار المستوطنات غير المخططة، بعثت اللجنة المعنية التابعة للمشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية باستبيانات حول هذا الموضوع الى عدد كبير من البلديات. وقد أشار معظم هذه البلديات في ردودها الى ان تنفيذ القانون رقم ٦٠ كان سبباً رئيسياً وراء نمو تلك المستوطنات. انظر الفصل الخاص بالمستوطنات غير المخططة في المشروع الوطني.

(٤٤) سعيقان، ص ١٨.

ومع ذلك، فإن مركزية النظام لم تمنع البلديات النشيطة من اعتماد برامج محلية لتحسين إدارة المناطق الحضرية الداخلة في نطاق اختصاصها أو من إقامة شراكات مع بلديات أخرى في المنطقة أو خارجها. بل يمكن للبلديات القيام بعدد كبير من الأنشطة على المستوى المحلي بالاتفاق مع السلطات المركزية. ففي عام ١٩٩٩، مثلاً، نظمت بلدية اللاذقية مؤتمراً إقليمياً كبيراً حول التخطيط العمراني وتنظيم المدن وتشريعات نظم البناء رسم طريقاً جديداً للمخططين السوريين. كما نظمت عدة اجتماعات في حلب لمنظمة العواصم والمدن الإسلامية والمعهد العربي للإنماء الحضري. وكثير من المدن السورية متوأمة مع مدن أوروبية كبرى وتربطها علاقات تعاون بمدن في بلدان أخرى في منطقة البحر المتوسط.

وتطبيق اللامركزية في الجمهورية العربية السورية عملية معقدة. فالغرض من كثير من القوانين والمؤسسات، من حيث المبدأ، هو تمكين البلديات من اتخاذ القرارات وتحصيل الأموال، غير أن الوحدات والفروع المحلية للوكالات المركزية تتبع في الواقع نظام الإبلاغ والموافقة وفقاً للتسلسل الهرمي.

غير أن الحكومة بدأت مؤخراً تعير اللامركزية أهمية خاصة في صياغة سياستها العامة. وكثيراً ما يتم التشاور مع رؤساء البلديات بشأن القضايا التي تهم المجتمعات المحلية كما أن هناك اتجاهات متزايدة إلى مراعاة أولويات وحدات الإدارة المحلية في إعداد الموازنات. ويُشجّع رؤساء البلديات على استخدام مصادر جديدة للتمويل وتعطى مقابل ذلك وعود بتوفير الأموال المقابلة.

وتتزامن التدابير المتخذة من أجل إرساء اللامركزية، أو على وجه التحديد، نقل السلطة، مع الصعوبات الاقتصادية التي دفعت الدولة إلى إضفاء قدر من المرونة على أنظمة التخطيط. وقطاع السياحة هو أحد القطاعات التي تشجّع فيها البلديات على إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص تكون غير خاضعة للرقابة المركزية. وتزداد اللامركزية أيضاً في مجال إنشاء تعاونيات التنمية الدولية.

وتبيّن الجهود التي تبذلها بلديتان نشيطتان في مجال التنظيم الحضري، والتي يرد وصفهما فيما يلي، كيف يمكن التفاوض على المستوى المحلي، مع الحكومة بشأن التمويل والقضايا الإدارية. وسنحاول، من خلال توضيح نجاحاتها وإخفاقاتها في إدارة وضبط قطاعات معقدة كالإسكان والمرافق العامة والتراث الحضري، إلقاء الضوء على القدرة والمرونة النسبية لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية.

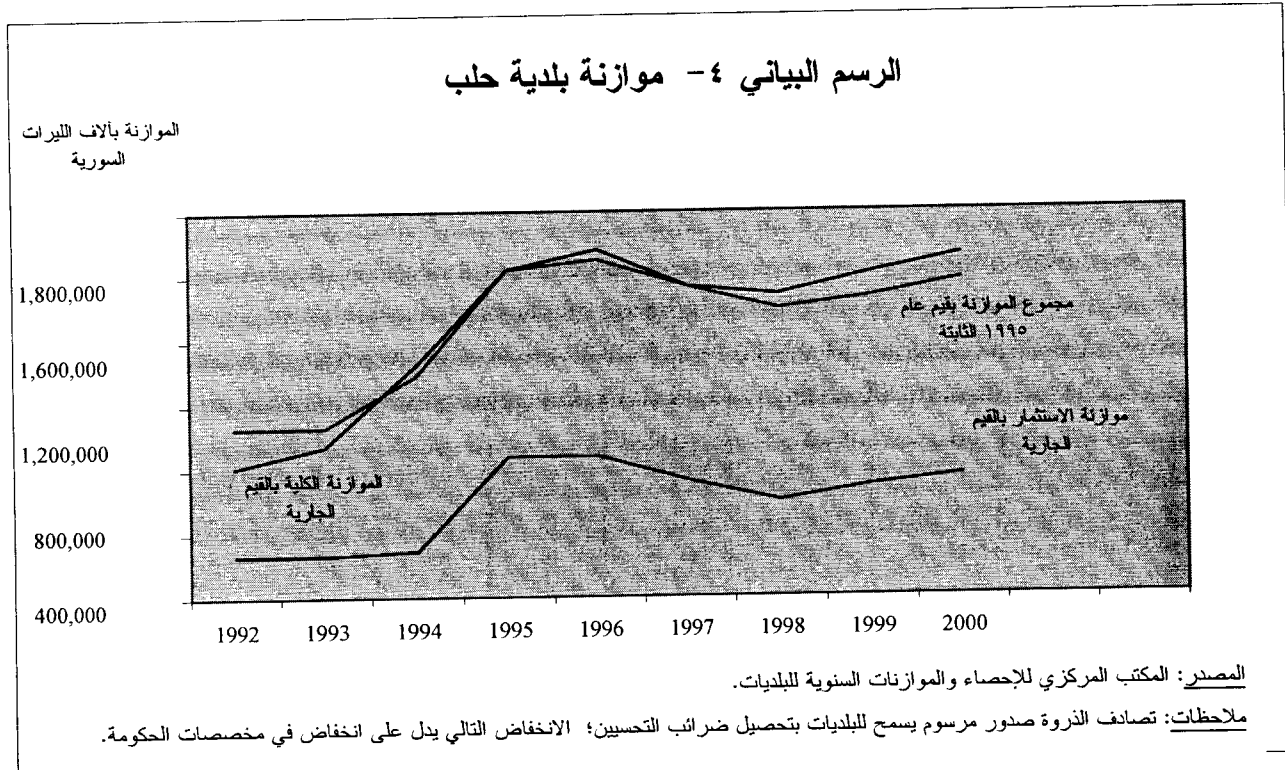
والمدينتان اللتان وقع عليهما الاختيار لديهما خصائص مختلفة إلى حد ما. فحلب مدينة كبيرة يبلغ عدد سكانها ٢ مليون نسمة. أما جبلة، فهي على العكس من ذلك، مدينة صغيرة يبلغ عدد سكانها ٦٠.٠٠٠ نسمة ولكنها تشهد نمواً سريعاً. وجبلة هي نموذج للمدن الصغيرة في الجمهورية العربية السورية، التي شهدت نمواً متسارعاً في السنوات القليلة الماضية على خلاف المدن الكبيرة التي تتميز بمعدل نمو مستمر. والغرض من مقارنة هاتين المدينتين هو فهم كيف تؤثر الموارد والدعم المؤسسي ووسائل التفاوض المتاحة للبلديات في مجال الإدارة الحضرية على عمليتين حضريتين مختلفتين.

دال - حالة بلدية حلب

تشكل حلب ثاني أكبر منطقة حضرية في الجمهورية العربية السورية. وهي تتمتع بقاعدة اقتصادية قوية في الجزء الشمالي من البلاد بفضل وجود أراض زراعية خصبة وصناعات محلية^(٤٥). وبلدية حلب

(٤٥) يفوق عدد سكان محافظة حلب عدد سكان دمشق وريفها. واستناداً إلى التعداد العام للسكان لعام ١٩٩٤، فقدر عدد سكان المدينة بـ ٩٣٨ ٣٥٦ نسمة في عام ٢٠٠٠. المكتب المركزي للإحصاء، نتائج التعداد العام للسكان لعام ١٩٩٤ وتقديراتهم حتى عام ٢٠٠٥، ص ٢٨. ويزداد عدد سكان المدينة بنحو ٥٠.٠٠٠ نسمة كل عام.

واحدة من أقدم البلديات في المنطقة. فقد أسست عام ١٨٦٠، أي قبل صدور فرمان العثماني لعام ١٨٧٧ الذي اعتمد فيه مفهوم البلديات. وللمدينة تقاليد بلدية عريقة كما ان الممتلكات التي جمعتها تجعل منها بلدية غنية نسبياً تتمتع بدرجة من الاستقلال السياسي والاجتماعي والاقتصادي. غير أنه، على غرار ما حصل لكثير من المؤسسات العامة في الجمهورية العربية السورية، انخفضت قيمة أصول بلدية حلب وتراجعت قدرتها على تحصيل الأموال بسبب الكساد الاقتصادي المتواصل الذي تميزت به أواخر الثمانينات^(٤٦). ونقصت قيمة الأصول المبنية أكثر من غيرها، بينما كانت الإيرادات الناجمة عن ضريبة المباني وضريبة الأملاك تشكل جزءاً كبيراً من دخل البلدية. وكانت النتيجة أن تقلصت قدرة بلدية حلب على تمويل مشاريع جديدة الى حد كبير (انظر الرسم البياني ٤ الذي يوضح التطورات في موازنة بلدية حلب خلال السنوات العشر الماضية).



١ - الإسكان والمرافق العامة

تشمل إدارة الإسكان بناء المساكن ومراقبة أنشطة بناء وصيانة المساكن التي تقوم بها جهات فاعلة أخرى. ومنذ الستينات، تخصص المدينة في موازنتها اعتمادات لمشروع للإسكان الشعبي. والسببان الرئيسيان وراء المشاركة الفعالة للبلدية في بناء المساكن هما مسؤوليتها عن توفير المساكن الشعبية في المناطق الداخلة في نطاق اختصاصها وضرورة الحد من نمو المستوطنات غير المخططة حول المدينة.

(٤٦) بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٩ انخفضت القيمة الاجمالية لتكوين رأس المال الثابت في الجمهورية العربية السورية بنحو ٤٠ في المائة ولم تنتعش حتى منتصف التسعينات. المجموعة الإحصائية، ص ٥٤٤.

وتقوم بلدية حلب بتصميم وحداتها السكنية الجديدة بنفسها ولكنها تتعاقد مع جهات خارجية لبنائها من خلال عطاءات عامة. وتخصص موازنة البلدية اعتماداً يتراوح بين ٤٥ و ٥٠ مليون ليرة سورية لبناء ١٠٠ شقة جديدة كل عام^(٤٧)، أي ما يتراوح بين ١ و ٢ في المائة من الاحتياجات السنوية من السكن^(٤٨). ولذلك ينبغي ان يكون مفهوماً أن الدور الرئيسي للمدينة في إدارة قطاع الاسكان هو دور تنظيمي. وتتوافر لدى البلدية عدة وسائل لتنظيم بناء المساكن، من بينها نظام البناء، وقانون التخطيط المحلي، ولوائح تنظيم المناطق، ووحدات المراقبة، وبرامج الصيانة، والرسوم والضرائب.

ولا تزال مدينة حلب تستخدم نظاماً للبناء صدر في عام ١٩٥٤ وعُدل لاحقاً لمعالجة مخالفات الرخص الممنوحة. وكانت مدفوعات تسوية مخالفات الرخص أحد مصادر الدخل الرئيسية للمدينة. وصدور قانون جديد في عام ١٩٩٩ يحظر تلك المدفوعات كان انجازاً كبيراً^(٤٩)، إذ أصبحت المدينة بفضل ذلك تسيطر على البناء الجديد وإن كانت قد خسرت مصدراً رئيسياً للدخل. ويدل ذلك القانون على قدرة البلدية على إدارة وتنظيم الانشاءات الجديدة.

وشرعت البلدية أيضاً في تنفيذ نظام لامركزي لمراقبة المجال الحضري. فقد قسّمت المدينة الى تسعة قطاعات لكل منها وحدات مراقبة وفرق صيانة. وكل منها يعد موازنة مستقلة وخطة عمل مستقلة. وأدت هذه المبادرة الى تحسين أداء الخدمات ووفرت لموظفي البلدية فرصاً للاتصال المباشر بالسكان وكانت ذات جدوى خصوصاً في إدارة الأزمات وحالات الطوارئ.

وفعالية البلدية في إدارة ومراقبة أنشطة البناء الجديدة تتوقف على قدرتها على توفير مزيد من الاراضي لإنشاء المساكن. وقد أناط القانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩ بالبلدية، من حيث المبدأ، مهمة نزع ملكية الاراضي وتزويدها بالخدمات وتوزيع الرقع المجهزة بالمرافق الأساسية، بسعر التكلفة، على الشعب والقطاعات التعاونية. وتبين ان هذا النظام غير فعال. فبعد عقدين من التنفيذ، كانت البلدية، بالتعاون مع القطاع العام والقطاعات التعاونية، قد وفرت السكن لـ ١٥٠.٠٠٠ شخص فقط^(٥٠) بينما تشير التقديرات الرسمية الى ان نحو ٨٠٠.٠٠٠ شخص يعيشون في المستوطنات غير المنظمة^(٥١).

ومن الأسباب الأخرى التي أدت الى تفاقم مشكلة المستوطنات غير المخططة التأخير في وضع مخطط أساسي جديد. ذلك أن الهيئة الوحيدة التي سمحت لها الحكومة بالقيام بالتخطيط الحضري نيابة عن البلديات هي الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية. وفي عام ١٩٩٥ طلبت بلدية حلب من هذه الشركة العامة إعداد مخطط أساسي لتوزيع ١٧.٠٠٠ هكتار من الأراضي الجديدة التي يحتاجها نمو المدينة خلال السنوات الـ ٢٠ القادمة. ولا يزال المخطط في مرحلة الموافقة، الأمر الذي يحد من قدرة السلطات

(٤٧) مشروع موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٧، الباب الاخير.

(٤٨) من بين بنود الانفاق الرئيسية في الموازنة مشروع مدينة هنانو، وهو مشروع سكني ضخم يوفر المأوى لأكثر من ٥٠.٠٠٠ نسمة شيد شمال شرق المدينة من أجل احتواء أكبر مستوطنة غير منظمة على أطراف حلب. ومع انه خصصت مبالغ كبيرة لتمويل هذا المشروع في السنوات الأخيرة مما أتاح بناء آلاف الوحدات السكنية، فان النمو السريع للبناء غير المنظم قد فاق في السنوات الأخيرة جهود البلدية للسيطرة عليه فاكتمل موقع المشروع بكامله.

(٤٩) مدينة حلب، نظام ضابطة البناء في مدينة حلب (حلب، ١٩٩٩)، ص ص ١٣٩-١٤٠.

(٥٠) تستند التقديرات الى نتائج التعداد العام لعام ١٩٩٤ بالنسبة لمختلف إحياء المدينة. نتائج التعداد العام، ص ص ٢١-٢٨.

(٥١) تقرير قدمه عضو المجلس التنفيذي المسؤول الى مجلس المدينة في ٢٦ آب/اغسطس ١٩٩٦.

المحلية على حل مشاكلها الفنية محلياً. غير ان رئيس الوزراء أصدر مؤخراً بعض التوجيهات المتعلقة بالسياسة العامة للسماح لخبراء استشاريين من القطاعين العام والخاص بالمشاركة في عملية بناء المساكن.

وفي حين ان البلدية لديها إمكانيات مؤسسية محدودة ضمن إطار السياسة الوطنية العامة لتشارك مشاركة فعالة في تخطيط وإدارة النمو الحضري، فقد أحرزت نجاحاً أكبر في إدارة المستوطنات غير المخططة. فوضع المباني في تلك المستوطنات مقبول بوجه عام^(٥٢). وتجرى فحوصات بصورة دورية لتحديد المباني غير المأمونة واخلاتها، وإن كانت هذه الفحوصات غير كافية. وفي حالات الطوارئ، تتفاوض البلدية مع الوكالات المركزية والمحلية الأخرى لتوفير مساكن بديلة لمن يضطرون الى إخلاء بيوتهم. وحق المرور يراعى بوجه عام ويتم إمداد المدارس بالكهرباء في حدود معقولة. غير انه لا يزال هناك نقص في المرافق الأساسية الأخرى. وقد بدأ تنفيذ عدة مشاريع إنمائية بالإضافة الى مشروعين نموذجيين من أجل تنظيم وتحسين الأحوال المعيشية في بعض هذه المستوطنات. كما أجرت البلدية مسحاً طوبوغرافياً كخطوة أولى نحو تطبيع هذه المناطق^(٥٣).

ومع ان السياسة العامة الوطنية تقيد الى حد كبير قدرة بلدية حلب على معالجة مسألة الاسكان، فانها استطاعت ان تسيطر الى درجة ما على الطلب المتزايد على السكن ونجحت في إقامة حوار وتفاهم مع سكان المستوطنات غير المخططة.

٢- إدارة التراث الحضري

يغطي وسط مدينة حلب القديمة مساحة ٣٥٠ هكتاراً ويبلغ عدد سكانه ١١٠.٠٠٠ نسمة ويأتي للعمل فيه يومياً أكثر من ٢٥٠٠٠ عامل. وفي عام ١٩٨٦، صنّقت مدينة حلب القديمة الغنية بالآثار التاريخية بين مواقع التراث العالمي. فأخذت بلدية حلب تعمل على الحصول على تمويل لبرنامج ترميم مركز المدينة القديمة. وفي عام ١٩٩٢، وافق كل من الحكومة الألمانية والصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي على المشاركة في تمويل المشروع. فعينت الحكومة الألمانية الوكالة الألمانية للتعاون التقني للقيام بإدارة مساهمتها، التي بلغ مجموعها حتى الآن ١٣٥ مليون مارك ألماني، كما قدم الصندوق العربي للانماء الاقتصادي والاجتماعي مبلغ مليون دولار للمساعدة الفنية. وأنشأت بلدية حلب مشروع ترميم مدينة حلب القديمة لتدبير شؤون المدينة القديمة؛ وأسندت هذه المهمة فيما بعد الى إدارة خاصة تابعة للبلدية.

وتشمل المنهجية المعروضة في مخطط الارتقاء للمشروع^(٥٤) نظاماً مرناً للتخطيط يركّز على تحديد الأهداف والاستراتيجيات أكثر مما يركّز على القواعد والأنظمة. وعني نهج التخطيط بربط قضايا الحفاظ على الآثار القديمة بمختلف جوانب الإدارة الحضرية بما في ذلك أنظمة استخدام الأراضي، والإسكان، والهيكل الأساسية الفنية، وحركة المرور، والخدمات الاجتماعية، ومشاركة العامة، والمحافظة على الآثار. ونظراً إلى أن كثيراً من هذه القضايا خارج عن نطاق صلاحيات البلدية، أصبحت عدة وكالات حكومية ومنظمات غير حكومية تعنى بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالخطط الرامية الى ترميم المدينة القديمة. وقد

(٥٢) المرجع نفسه. ما عدا بعض الاستثناءات، تبين أن غالبية المستوطنات في حالة هيكلية لا بأس بها.

(٥٣) المرجع نفسه.

(٥٤) لمزيد من المعلومات، انظر Kurt Stuerzbecher et al. (eds), *The Development Plan, Aleppo: the Project for the*

Rehabilitation of the Old City (1999).

أدى هذا النهج الى بعض الافكار الابتكارية غير ان الأهم من ذلك انه كان له دور أساسي في ضمان الالتزام بعملية الترميم.

ومخطط الارتقاء فكرة جديدة، وهو يبتعد عن نمط توجيهات التخطيط الاعتيادية. كما انه أساساً وثيقة نوعية تفتقر، في نظر السلطات المحلية، الى البيانات الكمية. ولتذليل هذه المشكلة، استخدم في مخطط الارتقاء نوعان من أدوات التخطيط: فقد تم بحث القضايا القطاعية في خطط موضوعية^(٥٥)، تشمل القضايا التي تخص المدينة بكاملها مثل حركة المرور، والبيئة، والاقتصاد الحضري. أما القضايا المجردة، فقد حُدِّت لها ضوابط تنفيذ واضحة وتم حصرها في مناطق ذات كثافة من أجل ضمان الرؤية والأثر التضافري. وقد أعطيت الأولوية لهذه المناطق ضمن مناطق عمل^(٥٦).

وأُتاحت مناطق العمل هذه فرصة سانحة لإقامة شبكات تشمل الوكالات الأخرى التي تعمل في المدينة القديمة. وشُرع في تنفيذ عدة مشاريع بالتعاون مع الأوقاف ومديرتي الصحة والتعليم. وتتراوح هذه المشاريع بين المساعدة في ترميم الآثار التاريخية وتوفير المراكز الصحية ورياض الأطفال. ونطاق هذه البرامج، مع كونه محدوداً، كان كافياً لتبرير نفقات المشروع في مناطق العمل وفي وضع إجراءات عمل موحدة للبرامج المقبلة في المدينة القديمة.

وترتبط إدارة التراث الحضري ارتباطاً وثيقاً بعدة قضايا تدخل في مجال الإدارة الحضرية، ومن ضمنها تنظيم استخدام الأراضي؛ وتحسين البيئة الحضرية، وحركة المرور، والهيكل الأساسية وإدارة البيانات من خلال نظم المعلومات الجغرافية؛ وتوفير الخدمات الاجتماعية والسكن. وفيما يخص السكن، يلاحظ أن المساكن الموجودة في المدينة القديمة في حالة سيئة عموماً. ووضع المباني متدهور لدرجة تشير القلق على سلامة السكان. وقد بدأ في وقت سابق تنفيذ برنامج يهدف الى مساعدة السكان في تصليح مساكنهم، وخصوصاً القيام بالإصلاحات الهيكلية التي تشمل انهيار السقف وانخساف الأساسات وتشقق الجدران. وقدمت لهم لهذا الغرض قروض بدون فائدة ومساعدة فنية، بالإضافة الى اعفائهم من رسوم وإجراءات منح الرخص. ومع ان نطاق هذا البرنامج محدود، فقد مكن نحو ٣٠٠ شخص من استثمار أموال مقابلة وصيانة مساكنهم.

وعملية الترميم عملية معقدة يشترك فيها عدد كبير من أصحاب المصلحة وتتضمن مجموعة متنوعة من المهام بالإضافة الى ترميم الآثار. وقد تم في إطار مشروع ترميم مدينة حلب القديمة الاضطلاع بعدة مهام من هذا القبيل، كما بُذلت جهود لاشراك أطراف أخرى. غير ان بعض المنتقدين يقولون انه كان من الأجدى ان تستثمر الأموال مباشرة في صيانة الآثار القديمة، بالنظر الى محدودية الموارد المتوفرة. وبمساعدة شركاء دوليين، بدأت بلدية حلب العمل في تنفيذ هذه العملية المعقدة، وطبقت عديداً من الدروس المستخلصة من هذه العملية على أجزاء أخرى من المدينة. واكتسبت البلدية مستوى من الخبرة يمكن استخدامه في معالجة مشاكل مماثلة في المستقبل.

وفي سياق برنامج التعاون الدولي هذا، استطاعت البلدية ان تحصل من خلال التفاوض على قدر من الحرية في صنع القرارات على المستوى المحلي واستخدام مصادر جديدة للتمويل والتغلب على الأنظمة الصارمة بالحيلة. وإضافة الى ذلك، تمكنت البلدية، عن طريق التفاوض، من صياغة إجراءات صيانة

(٥٥) المرجع نفسه، ص ١١٣.

(٥٦) المرجع نفسه، ص ١٠٤.

التراث الحضري وطبقت في البلد منهجيات جديدة للتخطيط لأول مرة. وان كان هذا يدل على شيء فانما يدل على قدرة السلطات المحلية على الاضطلاع بمهام التنظيم الحضري المعقدة عندما يسمح لها بتنفيذ برامج جديدة تتجاوز النطاق المحدود للمهام البلدية الروتينية.

هاء- حالة بلدية جبلة

في عام ١٩٨٠، كانت جبلة مدينة ساحلية صغيرة يبلغ عدد سكانها نحو ٢٥ ٠٠٠ نسمة^(٥٧). وبحلول عام ٢٠٠٠ تضاعف عدد سكانها، وفقاً للتقديرات^(٥٨). وبلغ عدد سكانها نهائياً ٧٥ ٠٠٠ نسمة حسب التقديرات، إذ تشكل مدينة جبلة مركزاً رئيسياً للعمالة بالنسبة للمناطق الريفية المحيطة بها وينتقل إليها كل يوم آلاف من العمال ليشغلوا في مصانع الأغذية والنسيج الواقعة في أطراف المدينة. كما يأتي إلى المدينة عديد من المواطنين للقيام بأشغال روتينية وكذلك لأغراض إدارية.

وأنماط النمو والعمالة في مدينة جبلة لها خصائص ديمغرافية واجتماعية-اقتصادية مشابهة للأنماط الملاحظة في المدن الأخرى في الجمهورية العربية السورية. وقد أصبحت مدينة جبلة محوراً هاماً للنشاط يتسم بارتفاع معدل النمو السكاني. وبلدية مدينة جبلة صغيرة ولكنها نشيطة للغاية. وقد نجحت في القيام ببعض المبادرات الهامة في مجال الإدارة الحضرية على أصعدة مختلفة. والعدد الصغير من الموظفين الذين تشتمل عليهم بلدية جبلة مسؤولون عن إدارة منطقة حضرية كبيرة. وأدى النمو السريع للمدينة إلى إثارة مشاكل مع المدن المجاورة لها والأصغر حجماً حول قضايا من بينها مدافن القمامة واستخدام الأراضي والمستوطنات غير المنظمة. وعلاوة على ذلك، فإن عدم قدرة البلدية على جمع ما يكفي من الأموال يعيق قدرتها على القيام بوظائف الإدارة الحضرية. فلم تتجاوز الأنشطة المقررة التي نفذتها البلدية نسبة ٥٠ في المائة بسبب نقص الأموال^(٥٩) (انظر الرسم البياني ٥ للاطلاع على موازنة البلدية).

١- الإسكان والمرافق العامة

أصبحت تلبية الطلب على السكن في مدينة جبلة مسألة ملحة بسبب ازدياد التحضر والبناء غير المنظم في الأطراف الشمالية والجنوبية للمدينة. وفي عام ١٩٨٢، قررت البلدية ان تطلب إعداد مخطط تنظيمي جديد للمدينة ليحل محل المخطط القديم الذي ظلت تستخدمه منذ عام ١٩٦٤. وفي عام ١٩٩٥، أنتجت الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية مخططاً ضاعف مساحة المدينة فأصبحت تبلغ نحو ٤٢٠ هكتاراً. ومن أهم القضايا التي تطرق إليها المخطط إدراج المستوطنات غير المخططة في المدينة، وتحديد المناطق الصناعية، وإدماج الحي التاريخي، الذي اعترف به مؤخراً، في مخطط مفصل لمركز المدينة.

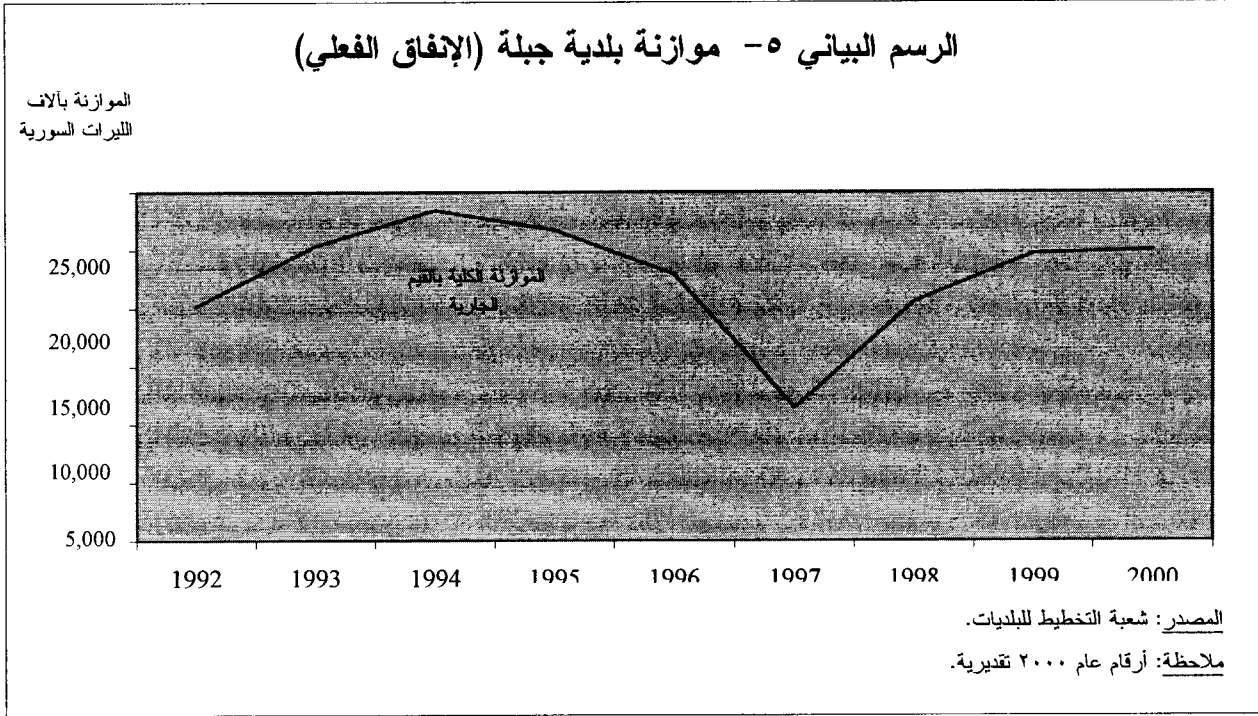
وقد عاجت بلدية جبلة هذه القضايا بقدر كبير من الكفاءة. واستخدم التصوير الجوي لرسم خريطة المستوطنات غير المخططين الرئيسيين؛ وأعدت مخططات مرنة للإبقاء على معظم المناطق السكنية

(٥٧) المعجم الجغرافي للقطر العربي السوري، ص ٣٣٣.

(٥٨) استناداً إلى التعداد العام للسكان لعام ١٩٩٤، كان عدد سكان جبلة يبلغ ٢٣٨ ٥٢ نسمة في عام ٢٠٠٠. وقد استمدت هذه البيانات من فرع المكتب المركزي للإحصاء في اللاذقية.

(٥٩) بلغ مجموع الإيرادات التي تم تحصيلها بالفعل ٢٤ مليون ليرة سورية مقابل ٤٣ مليون ليرة سورية التي كانت متوقعة. مدينة جبلة، مشروع الخطة السنوية لعام ١٩٩٩.

وتوفير المرافق الأساسية لها ودمجت المنطقتان في المخطط الأساسي للمدينة^(٦٠). وبدل اعتماد واختبار أنظمة جديدة لتنظيم المناطق على استعداد الوحدات المحلية لاختبار الأساليب الجديدة للإدارة المحلية^(٦١).



وكانت عملية توفير المرافق الأساسية للمناطق السكنية مسألة معقدة للغاية. وكانت إحدى المشاكل التي انطوت عليها تلك العملية تتعلق بالمجاري ومعالجة النفايات الصلبة. فاشترت البلدية موقعاً لدفن القمامة وأنشأت خدمة لجمع القمامة. غير ان هذه الاجراءات لا تمثل سوى حل قصير الأجل، وتقوم البلدية حالياً بمفاوضات مكثفة مع المحافظة ووزارة الاسكان والمرافق العامة بغية إيجاد حل أكثر دواماً. أما فيما يخص المجاري، فان البلدية تدرك المشاكل البيئية التي يسببها تفريغ مياه المجاري مباشرة في البحر. غير ان توفير التمويل لمعالجة مياه المجاري كما ينبغي يتوقف على قدرة البلدية على توفير أموال مقابلة لذلك الغرض.

٢- إدارة التراث

في عام ١٩٩٨، أعلنت وزارة الثقافة أن مدينة جبلة مدينة تاريخية، شأنها شأن مدينتي دمشق وحلب^(٦٢). ويغطي الحي التاريخي في جبلة نحو ثمانية هكتارات ويعيش فيه نحو ٤٠٠٠ نسمة. ويشتمل على عدد صغير من المباني التاريخية المتميزة من بينها مدرج روماني وعدة مئات من المساكن وسوقان رئيسيان.

(٦٠) الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية، دراسة تخطيطية لمستوطنة الفيض ومستوطنة رميلة، ١٩٩٥.

(٦١) لا يتوفر إلا عدد قليل من البيانات عن جبلة. وترتكز المعلومات الواردة هنا الى مقابلة أجريت مع رئيس البلدية، السيد زكي نجيب، في ١٩ آب/اغسطس ٢٠٠٠. وقد أجريت مقابلات مع غيره من موظفي البلدية في عدة مناسبات أخرى.

(٦٢) وزارة الثقافة، القانون رقم ١٢٥ المؤرخ ١٣ كانون الأول/يناير ١٩٩٨.

وإثر تعليق جميع رخص البناء التي منحت بموجب قوانين ولوائح تنظيم المناطق، واجهت المدينة أزمة خطيرة لأنه لم تكن هناك لوائح أو أنظمة بديلة. فبدأ رئيس البلدية في إقامة علاقات تعاون مع المدينتين التاريخيتين الأخريين وتمكن أخيراً من الحصول على مساعدة في إعداد قانون محلي للتخطيط. وفي البداية، كان رئيس البلدية وأعضاء مجلس المدينة يعتقدون ان المشكلة تتعلق بالحفاظ على سبع أو ثمانية مبان أثرية وعدد من البيوت المتميزة، إضافة الى ترميم السوق. غير انهم أدركوا، وهم يطلبون المساعدة من المدن الأخرى، ان المشكلة أكبر بكثير وأكثر تعقيداً. وقدمت هيئات أكاديمية ومهنية مختلفة آراء متضاربة بهذا الشأن. وقررت البلدية، أخيراً، ان تستحدث منهجية خاصة بها وطلبت من فريق خبراء ان يساعدها في تنظيم ورشة عمل تشارك من خلالها جميع الأطراف المعنية في تحديد أهداف العمل في الحي التاريخي.

وكانت قدرة بلدية جبلة على تحديد أولوياتها واحتياجاتها الانمائية وتقديمها الى السلطات العليا مرهونة بقدرة رئيس البلدية على التفاوض على مستوى المحافظة. غير ان هذا الأخير اضطر في مرحلة ما من عملية التفاوض للاتصال مباشرة بعدة وزارات في دمشق من أجل تسوية بعض المشاكل الإدارية. ويبدو ان النهج الذي يتبعه رئيس البلدية يعكس نمطاً عاماً في البلد يمكن تلخيصه في ان السلطات المحلية أخذت تتجاوز مستوى المحافظة وتقدم شكاواها الى الوزارات مباشرة. وأدت هذه العملية الى تركيز الجهود على إدارة الأزمات بدلاً من تشجيع التخطيط المستدام الطويل الأجل. ومع ذلك، فان السلطات المحلية أخذت تكتسب خبرة في استخدام الشبكات والصناديق المركزية وأصبحت أقدر على تقديم حجج ومقترحات مقنعة.

واو - ملاحظات ختامية

المطلوب من السلطات المحلية أن تدبر موارد المالية بنفسها. ولذلك تُخصّص لها نسبة من بعض الضرائب ويسمح لها بفرض رسوم^(٦٣). وقد منح ذلك الوحدات المحلية سلطات كبيرة ومكنها من فرض أساليب المراقبة المالية التي تفضلها ولكنه جعل قاعدة دخلها غير مستقرة نسبياً وسريعة التأثير بالتقلبات في الاقتصاد الوطني (انظر الرسمين البيانيين ٤ و٥). كما أن الجهود الرامية الى الحصول على أموال إضافية أدت في بعض الحالات الى الفساد.

ويعتمد القائمون بالإدارة الحضرية بصورة متزايدة على أسلوب إدارة الأزمات. وكثيراً ما تفتقر البلديات الى تخطيط استراتيجي طويل الأجل لأن موظفيها يخصصون معظم وقتهم لمتابعة حالات فردية بدلاً من صياغة السياسة العامة. ولا تقدّم وحدات الإدارة المحلية التقارير إلا عن موازاناتها الرسمية، وتقدّم تقارير حسب الطلب ومن غير إعطائها مهلة كافية في معظم الأحيان. وربما كان اعتماد نظام للإبلاغ النوعي يعتمد على المؤشرات الحضرية ذات الصلة لرصد التغير مع مرور الزمن، الوسيلة الأمثل لتمكين متخذي القرارات من صياغة سياسات تستند الى المعلومات المتوفرة وتلبي الاحتياجات المحلية. والبيانات المتعلقة ببعض المؤشرات، خاصة تلك المتعلقة بالاسكان والسكان، متوفرة. أما جمع البيانات الخاصة بالمؤشرات الأخرى، فيستلزم توفير تدريب خاص لموظفي البلدية. ويمكن للبلديات الكبيرة ان تُسند هذه المهمة الى هيئات التخطيط والإحصاء التابعة لها لأن جمع البيانات يدخل في نطاق اختصاصها. ولكنها تفتقر الى الدعم الإداري والخبرة اللازمة لذلك. والى ان يتم تحسين القدرات المحلية وتوسيعها، ستظل البلديات الصغيرة تعتمد على قسم التخطيط التابع لمديرية الخدمات الفنية.

(٦٣) في محاولة لجعل المدن تتمتع بالاكثفاء الذاتي، عزز القانون رقم ١ لعام ١٩٩٤ اختصاص البلديات فيما يتعلق بفرض بعض الضرائب المباشرة وجبايتها.

ومن الواضح أن أعمال التخطيط والتصميم التي يضطلع بها الموظفون الفنيون الداخليون أو القطاع العام تعيق أنشطة التخطيط التي تقوم بها البلديات. وتمثل العطاءات التنافسية الخطوة الأولى نحو تمكين الوحدات المحلية من القيام بعملها الفني. وتحتاج وزارة الإسكان الى الدعم في ترويج صيغة عملية لـ "مبادئ التخطيط" المستكملة والمرنة. وكثيراً ما يكون لعدم مرونة مبادئ التخطيط الجاري تطبيقها أو عدم ملاءمتها للظروف المحلية تأثير سلبي على الطابع المحلي للمدن. ففي عدة حالات، من بينها حلب وجبلية، دُمّرت مواقع هامة من مواقع التراث الحضري.

ويُطلب من السلطات المحلية، بصورة متزايدة، أن تتعامل مع شركاء دوليين. ولدى المدن الكبرى إدارات للعلاقات العامة ويجري حالياً إصلاح كثير من تلك الإدارات لضمان تزويدها بموظفين ملمين بقواعد البروتوكول وباللغات الأجنبية. وتدعم الحكومة استضافة المؤتمرات الدولية وأنشطة مماثلة أخرى من خلال موازنات خاصة تهدف الى تمكين البلديات من تغطية تكاليف الخطوات الأولى المكلفة نحو إقامة شبكات التعاون مع المانحين والشركاء الدوليين.

والتحديات التي تواجه البلديات السورية سوف تزداد تعقيداً في المستقبل. ولا يزال يتعين على الحكومة السورية ان تعد الخطط الإقليمية التي هي بحاجة ماسة إليها لمعالجة القضايا الإنمائية والبيئية الإقليمية. وفي المستقبل، سيكون من اللازم ان تشمل أنشطة البلديات إقامة علاقات مع الوحدات المجاورة وإنشاء شبكات اتصال تتغلب بالحيلة على الاجراءات البيروقراطية المركزية وتستفيد في الوقت نفسه من مصادر التمويل المركزي.

وقدرة السلطات المحلية على تنفيذ سياسات اللامركزية بفعالية تتوقف على قدرتها على تنمية الموارد البشرية وإنشاء نظم إدارة البيانات ووضع آليات شفافة للمحاسبة المالية ومراجعة الحسابات، كما أنها تعتمد، قبل كل شيء، على دعم المؤسسات التي من شأنها ان تتيح للمواطنين أن يشاركوا في الحياة العامة بقدر أكبر من الفعالية. ولقد استخدمت عدة وسائل لهذا الغرض والعملية ليست سهلة على الإطلاق.

وقدرة وحدات الإدارة المحلية على ان تثبت وجودها من خلال عملية اللامركزية وتتمتع بمزيد من المرونة لا تتوقف على إصدار قوانين جديدة، إذ توجد بالفعل مجموعة وافرة من التشريعات. ومن الأسباب الرئيسية وراء ركود إجراءات الإدارة الحضرية الإضافات البيروقراطية الى القوانين، والاجراءات المؤقتة، وبرامج التقنين الوطنية، والمساءلة وفقاً للتسلسل الإداري الهرمي. وهناك حاجة الى مراجعة القوانين الموجودة لتبسيط الأنظمة المحلية وإزالة أوجه التعارض بين مختلف القوانين البلدية. والخلاصة أن النجاح يتوقف على قدرة الوحدات المحلية على الاستفادة بصورة مستقلة من الخبرة التي اكتسبتها مؤخراً. وسيكون ذلك هو الاختبار النهائي لعملية متواصلة لتعزيز اللامركزية تحقق التكامل الفعلي بين استراتيجيات اللامركزية السياسية والإدارية والمالية.

ثالثاً - إعادة هيكلة البلديات والعلاقات بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية في الأردن

ألف - النظام الإداري في الأردن

يعمل نظام الحكم المحلي في الأردن على ثلاثة مستويات مترابطة ومتشابكة^(١٤):

(أ) نظام إداري يقوم على التقسيمات الفرعية المتتالية التالية: المحافظة، واللواء، والقضاء، والناحية؛

(ب) نظام بلدي تمثل فيه البلدية مؤسسة مدنية؛

(ج) نظام قروي تنشأ في إطاره مجالس قروية منتخبة تحت إشراف وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة ووزارة الداخلية.

حتى عام ١٩٨٥، كان البلد مقسماً الى خمس محافظات هي: اربد وعمّان والبلقاء والكرك ومعان. وكل محافظة يرأسها محافظ وتتقسم الى مناطق إدارية فرعية^(١٥). وتشكل المحافظات امتداداً للحكومة المركزية وتخضع لإشراف وزارة الداخلية. ومع ان المحافظين لديهم سلطات إدارية واسعة ويمارسون سلطة وزارية في بعض الحالات، فانهم يخضعون لإشراف وزارة الداخلية. وينوب المحافظون عن الوزير في كثير من الأمور كالانفاق والتوظيف والفصل من الخدمة.

وقد تأثر النظام الإداري الذي أنشئ في الخمسينات بمختلف التغيرات الديمغرافية التي حصلت خلال العقود الخمسة الأخيرة. ففي أوائل الخمسينات، كان عدد سكان الأردن يبلغ ٨٥٠.٠٠٠ نسمة وكان أقل من نصفهم يقيمون في الضفة الشرقية. وبحلول الثمانينات، تجاوز عدد سكان البلد ٣ ملايين نسمة، يقطن أكثر من ثلثهم في محافظتي عمّان (نحو ١ مليون نسمة) وإربد (٧٢٥.٠٠٠ نسمة). وبالتالي أصبح النظام الإداري غير ملائم ومثيراً للجدل من عدة نواح لان تقسيماته كانت "تسفيهية وتستند الى اعتبارات سياسية وليس إدارية أو اقتصادية"^(١٦). ولذلك أعيدت هيكلة النظام في النصف الأول من الثمانينات. فأنشئت ثلاث محافظات جديدة مع الإبقاء على نفس التسلسل الهرمي الإداري. وفُسمت محافظة عمّان الى جزأين: عمّان (١ مليون نسمة) والزرقاء (٤٢٥.٠٠٠ نسمة). كما فُسمت محافظة إربد الى جزأين: إربد (٦٣٢.٠٠٠ نسمة) والمفرق (٩٣.٠٠٠ نسمة) وكذلك محافظة الكرك: الكرك (١١٢.٠٠٠ نسمة) والطفيلة (٣٧.٠٠٠ نسمة). والهيكل الإداري الجديد أكثر تماسكاً من الناحية المنطقية لانه يأخذ في الاعتبار التوزيع الديمغرافي وكذلك الاعتبارات الجغرافية (تقدم الجداول ١ و ٢ و ٣ تقديرات السكان، ومعدلات النمو، والتوزيع حسب المدينة والمحافظه).

(٦٤) كريم كشاكش، التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية (إربد، ١٩٩٧)، ص ص ١٣٣-١٣٤.

(٦٥) Peter Doan, "Changing administrative regions in Jordan: regional development strategy or distraction?" *Tijdschrift voor Econ En Soc Geografie*, vol. 82, No. 3 (1992), pp. 177-184.

(٦٦) Doan, op.cit., p. 179

الجدول ١ - تقديرات السكان والمساحة والكثافة السكانية حسب المحافظة، ١٩٩٧

المحافظة	السكان	المساحة (كم ^٢)	الكثافة السكانية
عمان	١ ٧٥١ ٦٨٠	٨ ٢٣١	٢١٢٫٨
البلقاء	٣٠٦ ٨٢٠	١٠٧٦	٢٨٥٫٨
الزرقاء	٧١٠ ٧٠٠	٤٠٨٠	١٧٤٫٢
مادبا	١١٩ ١٤٠	٢٠٠٨	٥٩٫٣
اربد	٨٣٥ ٣٦٠	١ ٦٢١	٥١٥٫٣
المفرق	١٩٨ ٧٢٠	٢٦ ٤٣٥	٧٫٥
جرش	١٣٧ ٠٨٠	٤٠٢	٣٤٠٫٩
عجلون	١٠٤ ٨٨٠	٤١٢	٢٥٤٫٥
الكرك	١٨٨ ٦٠٠	٣ ٢١٧	٥٨٫٦
الطفيلة	٦٩ ٩٢٠	٢ ١١٤	٣٣٫٠
معان	٨٨ ٣٢٠	٣٣ ١٦٣	٢٫٧
العقبة	٨٨ ٧٨٠	٦ ٥٨٣	١٣٫٥
المجموع	٤ ٦٠٠ ٠٠٠	٨٩ ٣٤٢	٥١٫٥

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمان، الكتاب الإحصائي السنوي، ١٩٩٧.

الجدول ٢ - تقديرات السكان، ١٩٩٨-٢٠٠٥

السنة	تقديرات السكان (بالآلاف)	معدل النمو المقدر
١٩٩٨	٤ ٧٥٦	٣٫٣٣
١٩٩٩	٤ ٩١٦	٣٫٢٩
٢٠٠٠	٥٧٩	٣٫٢٥
٢٠٠١	٥ ٢٤٦	٣٫٢٠
٢٠٠٢	٥ ٤١٥	٣٫١٥
٢٠٠٣	٥ ٥٨٦	٣٫٠٩
٢٠٠٤	٥ ٧٦٠	٣٫٠٤
٢٠٠٥	٥ ٩٣٦	٢٫٩٨

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمان، ١٩٩٨.

الجدول ٣ - تقديرات السكان حسب المدينة الرئيسية في كل محافظة

المحافظة	المدينة الرئيسية في المحافظة	تقدير عدد السكان في المدينة الرئيسية (بالآلاف)
عمان	عمان	٩٦٩ ٥٩٨
البلقاء	السلط	٥٦ ٤٥٨
الزرقاء	الزرقاء	٣٥٠ ٨٤٩
مادبا	مادبا	٥٥ ٧٤٩
اربد	اربد	٢٠٨ ٣٢٩
المفرق	المفرق	٣٨ ٣٩٣
جرش	جرش	٢١ ٢٧٨
عجلون	عجلون	٦ ٦٢٤
الكرك	الكرك	١٨ ٦٣٣
الطفيلة	الطفيلة	٢٠ ٨٨١
معان	معان	٢٢ ٩٨٩
العقبة	العقبة	٦٢ ٧٧٣
المجموع		١ ٨٣٢ ٥٥٤

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمان، ١٩٩٤.

واستمرت عملية الهيكلة في أوائل التسعينات إذ أنشئت أربع محافظات جديدة في عام ١٩٩٤. ويقسم البلد حالياً إلى ١٢ محافظة هي: عمان، والبلقاء، والزرقاء، ومادبا، واربد، والمفرق، وجرش، وعجلون، والكرك، والطفيلة، ومعان، والعقبة، وما زالت كل محافظة مقسمة إلى ألوية وأقضية ونواح (انظر الجدول ٤).

ولاغراض التخطيط، يقسم البلد إلى ثلاث مناطق: شمالية ووسطى وجنوبية^(٦٧). ويستند تحديد كل منطقة أساساً إلى الهيكل الإداري للمساحة التي تغطيها (انظر الجدول ٥). وتقسم كل منطقة إلى مناطق بلدية أصغر تحكمها البلديات المحلية والمجالس القروية المنتخبة. ومع ذلك، فإن وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة هي التي تتولى القيام بأنشطة التخطيط الرئيسية في هذه المناطق البلدية. ولا يمكن تنفيذ معظم الخطط التي تعدّها السلطات المحلية حتى توافق عليها الوزارة.

الجدول ٤ - المدن الرئيسية وعدد الألوية والأقضية والنواحي في المحافظات الـ ١٢

المحافظة	المدينة الرئيسية في المحافظة	عدد الألوية	عدد الأقضية	عدد النواحي
عمّان	عمان	١	٦	٧
البلقاء	السلط	٣	٣	٥
الزرقاء	الزرقاء	١	١	٣
مادبا	مادبا	١	٢	٢
اربد	اربد	٥	٧	٩
المفرق	المفرق	١	٣	٥
جرش	جرش	١	١	١
عجلون	عجلون	٢	١	٢
الكرك	الكرك	٣	٥	٧
الطفيلة	الطفيلة	١	٢	٣
معان	معان	١	٣	٥
العقبة	العقبة	١	٢	٣
المجموع		٢٠	٣٦	٥٢

الجدول ٥ - المناطق والمحافظات التابعة لها

المنطقة	الشمالية	الوسطى	الجنوبية
المحافظات	اربد	العاصمة	الجنوبية
	المفرق	البلقاء	الكرك
	جرش	الزرقاء	الطفيلة
	عجلون	مادبا	معان
			العقبة

ويطبق الأردن شكلاً متكاملًا من أشكال الحكم المحلي تقوم البلديات في إطاره بتقديم الخدمات الداخلة في نطاق اختصاصاتها بينما تقدم الحكومة الخدمات في كافة المناطق الأخرى. وتقوم البلديات بنفس

(٦٧) قبل عام ١٩٨٥، كانت هذه المناطق تسمى إربد، وعمّان-البلقاء، والمنطقة الجنوبية. وفي أواخر السبعينات، أعدت دراستان اجتماعيتان اقتصاديتان لمنطقتي إربد وعمّان-البلقاء من أجل تحسينهما وتطويرهما. وأعدت دراسة ثالثة للمنطقة الجنوبية في الثمانينات. أما وادي الأردن، فهو مستقل عن هذه المناطق الثلاث ولديه سلطة خاصة به. والبتراء والعقبة هما أيضا في الوقت الراهن منطقتان مستقلتان.

المسؤوليات وتخضع لنفس القوانين والأنظمة بصرف النظر عن حجمها أو قاعدة مواردها. غير ان هناك عدة قطاعات خارجة عن سلطة البلديات حتى وإن كانت ضمن نطاق اختصاصها. ولا يجوز للحكومة ان تمنح البلديات تلك السلطة، إلا انه يجوز لها ان تفوض تلك السلطة الى وكيلها المحلي، أي المحافظة. ومع ان البلديات تعامل كهيئات مستقلة، فهي تخضع للوصاية الإدارية الكاملة للحكومة، لا سيما فيما يتعلق بالمسائل المالية والإدارية^(٦٨).

ونظام الحكم المتكامل المعتمد في الأردن مركزي للغاية من حيث التخطيط، ولكنه لامركزي الى حد كبير على مستوى التنفيذ^(٦٩). وتتجلى المركزية في التقسيم الهرمي للنظام الإداري الى محافظة ولواء وقضاء وناحية. والمحافظ أو مدير أي من تلك التقسيمات هو موظف تابع لوزارة الداخلية ووكيل الحكومة في المنطقة التي يشرف عليها. أما اللامركزية فيدلّ عليها كون البلدية مؤسسة مدنية ووجود النظام القروي ولو انه يجري حالياً تفكيك المجالس القروية وتجميعها ضمن بلديات في إطار الإصلاح الإداري الجاري حالياً. ونظام البلديات هو، من حيث المبدأ، مستقل تماماً عن الحكومة، غير انه مربوط بكامله بالحكومة من خلال وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. ويمارس الوزير سلطته على البلديات بطرق مختلفة ويعطيه القانون حق تعيين اثنين من أعضاء كل مجلس بلدي. والغرض من ذلك هو تزويد المجلس بخبرة معينة ورصد عمله وضمان انه يمثل الفئات الاجتماعية المحلية المختلفة^(٧٠).

باء- دور البلديات في الأردن

على الرغم من أن الدستور ينص على توجيهات مفصلة بشأن السلطات الممنوحة للحكومة ومختلف وكلائها على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظة، فانه لا يبيّن كيف ينبغي تقسيم السلطة بين مختلف الكيانات المحلية، أي البلديات. والواقع ان قانون البلديات يفرض واجبات ومسؤوليات على البلديات دون ان يمنحها سلطات في مقابل ذلك. فسلطة اتخاذ القرارات فيما يتعلق بمعظم القضايا المتعلقة بالسياسة العامة والتخطيط الاستراتيجي مقصورة على المحافظ ووزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة. ويعطي القانون البلديات الحق في فرض بعض الرسوم لكنه لا يمنحها السلطة اللازمة لجباية تلك الرسوم. كذلك يعطي القانون البلديات الحق في إنفاق مواردها ولكنه يفرض قيوداً كثيرة على الطريقة التي تنفق بها تلك الموارد. وهكذا تقيد السلطات الممنوحة للحكومة بموجب الدستور قدرة البلدية على تنفيذ خططها. إلا ان عدداً كبيراً من البلديات تمكّن من استحداث طرق للتغلب على القيود التشريعية، وذلك من خلال ممارسة الحقوق الممنوحة لها. وفيما يلي بحث لبعض القوانين التي تنظم دور البلديات.

تعرف المادة ٣ من قانون البلديات رقم ٢٩^(٧١) البلدية بأنها هيئة مدنية مستقلة مالياً وإدارياً. وينص هذا القانون على أنه يجوز للبلدية أن تحدّد أو تغيّر أو تلغي حدود اختصاصها ووظائفها وسلطتها. وباستثناء أمانة عمان الكبرى، يدير البلدية مجلس منتخب يتألف من رئيس البلدية ومن ٦ الى ١١ عضواً. ومجلس

(٦٨) أكرم الناصر، البلدية: الأداة العملية في تعزيز التنمية في الأردن (عمّان، ١٩٩٥).

(٦٩) خالد الزعبي، النظام الإداري في الأردن (لجنة تاريخ الأردن، عمّان، ١٩٩٤).

(٧٠) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع (عمّان، ١٩٩٨)،

(٧١) سنّ هذا القانون في عام ١٩٥٥. وغدّلت هذه المادة آخر مرة في عام ١٩٩٤.

الوزراء هو الذي يقرر حجم أمانة عمان الكبرى، ويُنتخب نصف أعضاء المجلس ويمثلون مختلف مناطق عمان الكبرى بينما يعين مجلس الوزراء النصف الآخر ومن ضمنهم أمين العاصمة^(٧٢).

ويعين المجلس البلدي لمدة أربع سنوات، غير انه يجوز لمجلس الوزراء ان يحلّه في أي وقت بناء على توصية من وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة. وفي مثل هذه الحالة، يعين مجلس الوزراء لجنة لإدارة شؤون البلدية لمدة تزيد عن سنتين. وفي غضون ذلك، يجب إجراء انتخابات لتعيين مجلس جديد. وتُجرى الانتخابات لجميع البلديات في العادة كل أربع سنوات ويجوز للوزير أيضاً تأخير موعد الانتخابات مدة قد تصل الى ستة أشهر اذا اقتضى الحال.

وللأغراض التشريعية، تصنف البلديات في الأردن الى الفئات الاربع التالية (انظر الجدول ٦)^(٧٣):

(أ) بلدية تؤدي وظيفة مركز محافظة. وبما أن الأردن مقسم الى ١٢ محافظة، فهناك ١١ بلدية من هذا القبيل، بالإضافة الى أمانة عمان الكبرى؛

(ب) بلدية تؤدي وظيفة مركز لواء. وعادة ما يتجاوز عدد سكان البلديات في هذه الفئة ١٥ ٠٠٠ نسمة؛

(ج) بلدية تعمل كمركز ناحية. ويتراوح عدد السكان الذين تخدمهم مثل هذه البلديات بين ٥٠٠٠ و ١٥ ٠٠٠ نسمة؛

(د) كل البلديات الأخرى.

الجدول ٦ - توزيع البلديات حسب الفئة والمحافظة

المحافظة	الفئة ١	الفئة ٢	الفئة ٣	الفئة ٤	المجموع
عمّان	٠	٢	٤	٢٢	٢٨
البلقاء	١	٣	٩	١٨	٣١
الزرقاء	١	٢	٣	٥	١١
مادبا	١	٠	١	٩	١١
اربد	١	٦	٣٣	٤٠	٨٠
المفرق	١	٠	٦	٢٧	٣٤
جرش	١	٠	٢	١٢	١٥
عجلون	١	١	٥	٧	١٤
الكرك	١	٢	٦	٢٤	٣٣
الطفيلة	١	٠	٣	٥	٩
معان	١	٠	٤	١١	١٦
العقبة	١	٠	١	٢	٤
المجموع	١١	١٦	٧٧	١٨٢	٢٨٦

المصدر: نهار الوخيان، المجالس المحلية في الأردن تحت ظل الهاشميين (عمان، ١٩٩٨)، ص ٤٢.

(٧٢) جمال مدغمش ومحمد المناجرة، موسوعة التشريع الأردني، الجزء ٥ - بء (دار البشير، عمان، ١٩٩٨)، ص ٢.

(٧٣) المرجع نفسه، المواد ١-٤.

ولبلديات من هذه الفئات الأربع أدوار ووظائف متشابهة لكن مصادر دخلها واختصاصاتها تختلف. وتحدد المادة ٤١ بالتفصيل كلا من الخدمات الـ ٣٩ التي يتعين على البلدية أن تقدمها للمواطنين، ومن بينها إنشاء المرافق العامة مثل الحدائق والأماكن العمومية، والحمامات العمومية والمرافق الصحية والرياضية والثقافية. كما يتعين على البلديات رصد ومراقبة أنشطة البناء وكافة الأنشطة التجارية في المدينة. ومن بين المهام الأخرى المنوطة بالبلديات تخطيط المدن وإدارة النقل وتشمل بناء الطرق والأرصفة وصيانتها، وإصدار رخص البناء، وإجلاء المناطق المهجورة. كذلك يسند القانون إلى البلديات مسؤولية توفير خدمات تقوم بتقديمها في الواقع وكالات أخرى، ومن بين تلك الخدمات توفير المياه والغاز والكهرباء، وتقديم المساعدة لضحايا الكوارث، واتخاذ تدابير لمنع وقوع الكوارث. ومن بين المهام الأخرى للبلديات إصدار التشريعات الجديدة، وتحديد الرسوم والضرائب، والقيام بمهام استشارية، وإدارة موارد البلدية وموظفيها^(٧٤).

ومن الواضح ان البلديات تحتاج للاضطلاع بهذه المسؤوليات الى موظفين ذوي مؤهلات عالية والى قاعدة واسعة من الموارد. كما انها تحتاج الى قدر من السلطة والحكم الذاتي لتعدّ الخطط وتنقدها وتقوم بواجباتها. غير انها تفتقر، في الواقع، الى الموظفين المؤهلين كما أن مواردها محدودة ولا تتمتع الا بقدر قليل من السلطة والاستقلال. وبالتالي فهي لا تستطيع القيام بكثير من المهام المنوطة بها بمقتضى القانون. وتجدر الإشارة أيضاً الى ان بعض المهام المشار إليها أعلاه لا تقوم بها البلديات، وانما تقوم بها الحكومة من خلال وكالات عامة أو شبه عامة. ومن بين تلك المهام توفير المياه والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية والرعاية الصحية وخدمات الشرطة والإطفاء، والإسكان وإدارة البيئة. والبلدية، عندما تكون الخدمة داخلة في نطاق اختصاصها، لا تشترك الا بشكل جزئي في تقديمها، إذ أن مهمات التخطيط والاستثمار والتنفيذ تسند الى الهيئات المعنية مثل المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وسلطة المياه أو سلطة مستقلة هي في طور الخصخصة مثل شركة الاتصالات السلكية واللاسلكية الأردنية وشركة الكهرباء الوطنية الأردنية.

وإعادة هيكلة قطاعات الإسكان والمياه لها تأثير كبير على وظائف ومسؤوليات البلديات، وخاصة على تفاعلها مع مستويات الحكم الأخرى، بما في ذلك المحافظات والوكالات العامة وشبه العامة التي تقدم خدمات عامة، ومع الحكومة ممثلة بوزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. ونظراً لعدم وجود تحديد واضح لدور كل من هذه الوكالات، فان تعدد الجهات المشاركة في تقديم خدمات كالمياه أو الإسكان يخلق ازدواجية إدارية ويؤدي الى تأخير التنفيذ وإرباك المستفيدين من الخدمات أو مستعمليها. ويحدد قانون البلديات وظائف ومهام سلطة المياه، التي هي مسؤولة عن شبكة المياه والمجاري. ومع ان مقر السلطة يوجد في عمان، فانها تعمل من خلال وحدات محلية لامركزية. وكثيراً ما يعزى المستوى العالي للبيروقراطية في السلطة الى كونها مؤسسة حكومية، ويجري حالياً تخصيصها. أما خدمة توفير الكهرباء فهي تنسم بقدر أكبر من اللامركزية إذ تديرها شركة محلية في كل منطقة. وتقوم شركة شبه مخصصة، هي الشركة الأردنية للاتصالات السلكية واللاسلكية، بتقديم خدمات الاتصال. والحكومة هي المساهم الرئيسي في هاتين الشركتين؛ شركة الكهرباء وشركة الاتصالات السلكية واللاسلكية ولا يزال الجدل جارياً حول استكمال تخصصتهما. وبينما سيتم رفع كفاءة أداء هاتين الشركتين وترشيد هيكليهما لتخفيض تكاليف البيروقراطية، فانه ينبغي الحرص على ان تبقى أسعار الخدمات في متناول عامة الناس، كما ينبغي ضمان الأمن الوظيفي والاجتماعي لموظفي القطاع العام الذين من المتوقع ان يفقدوا وظائفهم نتيجة للخصخصة.

والحكومة هي الممول الرئيسي للبلديات، مع انه يتم جمع أموال إضافية من مصادر مستقلة ومن خلال الاقتراض. وتشمل الأموال العامة الحكومية إيرادات الوقود والغرامات التي تفرض على منتهكي أنظمة المرور، والرسوم الجمركية ورسوم النقل وضريبة الأملاك، وبعد جبايتها يتم توزيعها أو نسب منها على البلديات وفق صيغة معينة تراعي عدة مسائل من بينها عدد سكان البلدية، وحجم الإيرادات التي يمكن للبلدية أن تولدها، وما إذا كان لديها وضع خاص، وطبيعة مسؤولياتها، خاصة المسؤوليات غير المحلية^(٧٥). ولا بد أن توافق الحكومة على جميع القروض التي تحصل عليها البلديات. ومصرف إنماء المدن والقرى التابع للحكومة هو الذي يقدم معظم تلك القروض. ولا يجوز للبلدية ان تحصل على إيرادات إلا من مصادر مستقلة. ويجب أيضا ان توافق الحكومة على إنفاق البلديات إذ لا بد ان يوافق وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة على الموازنة السنوية للبلديات وعلى أي تعديلات تدخل عليها.

وتشمل مصادر التمويل المستقلة الرسوم المتعلقة برخص العمل والبناء، وضرائب أسواق الخضار، وغرامات انتهاك أنظمة المرور. وكما ذكر أعلاه، مصرف إنماء المدن والقرى هو مصدر معظم القروض التي تحصل عليها البلديات، وهي قروض متوسطة الى طويلة الأجل تخصص لمشاريع مربحة اقتصاديا ومشاريع خدمات تشمل الأرصفة والإنارة وبناء الطرق، ورصد القضايا الصحية، والمكتبات العامة، والمنتزهات والأسواق الشعبية وأسواق الخضار، ورخص البناء، وإنشاء مجموعات تجارية. وتمنح القروض للبلديات استنادا الى أولوية المشاريع المراد تمويلها وقدرة البلدية على تسديد القرض^(٧٦).

وعلى الرغم من تنوع الموارد المتوفرة، فان التمويل هو العقبة الرئيسية التي تواجه معظم البلديات. فتحويل الأموال من الإدارات الحكومية الى البلديات لا يحصل إلا نادرا، ولا يستطيع مصرف إنماء المدن والقرى تلبية الاحتياجات المتزايدة للبلديات من التمويل، نظرا لموارده المحدودة. غير ان المشكلة الرئيسية التي تواجه كل البلديات هي قدرتها المحدودة على توليد الإيراد. وتحدّد المادة ٥٣ من قانون البلديات الطريقة التي يجوز بها للبلديات أن تجمع الموارد. ولكن معظم البلديات تحجم عن استخدام القانون لذلك الغرض. ويقول كثير من الناس إن المجالس البلدية تحاول إرضاء الناخبين بصرف النظر عن مصالح البلديات، ولذلك فهي نادرا ما تقدم على اتخاذ اجراءات قانونية ضد الاشخاص الذين ينتهكون القانون. وأيا كان الحال فإن البلديات تعاني من نقص الموارد. وتبين الحالات المعروضة أدناه ان البلديات الرئيسية، مثل بلدية اربد، كانت تعاني دائما من عجز في الميزانية.

ورغم أن البلديات تتمتع بقدر من الحرية في القيام ببعض الوظائف وتوفير بعض الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاصها، فلا يزال النظام يتسم بدرجة عالية من المركزية على مستويات التخطيط وتقرير السياسة. فبوسع البلدية مثلا، أن تجري تغييرات في استخدام الأراضي في المناطق السكنية، ولكنها لا تستطيع ان تغير لوائح تنظيم المناطق تغييراً كاملاً. وهكذا يجوز لها ان تغير احداثيات طريق ما ولكن يتعين عليها أن تلتزم بالقياسات الواردة في المخطط الأساسي؛ كما يجوز لها ان تلغي أو تفتح "طرقا ثانوية"، أي طرقا داخلية موازية للطريق الرئيسي يتراوح عرضها بين مترين وأربعة امتار ولا تظهر عادة في المخططات الأساسية التنظيمية. وبوجه عام، لا يجوز تغيير أي شيء في المخطط الأساسي التنظيمي الذي أقرته الوزارة إلا بموافقة الوزير، بما في ذلك النقل واستخدام الأراضي.

(٧٥) مدغمش، مرجع سبق ذكره، ص ٢٨.

(٧٦) Kasasbeh, Hamad, "Decentralization in Jordan", The World Bank Group available at

www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/jordan.htm.

جيم - التحديات الرئيسية

إن التحدي الرئيسي الذي يواجه معظم البلديات هو تحديد الكيفية التي تستطيع بها أن تؤدي مهامها على الرغم من القيود العديدة التي يفرضها عليها القانون وقلة الموارد المالية المتاحة لديها. ويتبين من استعراض سريع لمختلف البلديات في البلد انها تعاني من عدة مشاكل من بينها التوسع الحضري، والتضارب بين استخدامات الأراضي، والانشاءات السكنية غير المخططة، وقصور في توفير الخدمات بما في ذلك الكهرباء والمياه وإدارة المياه العادمة. ويضاف الى ذلك ان قلة الموارد المالية والخبرة الفنية والبيروقراطية المعقدة والطابع المركزي لعملية اتخاذ القرارات، كلها عوامل تزيد من الضغوط التي تمارس على البلديات في أداء وظائفها. ومن ثم فمن الطبيعي الا تتمكن البلديات من القيام بوظائفها في مجال الإدارة الحضرية بكفاءة.

وتصنف المشاكل التي تواجهها البلديات في اداء مهامها في الفئات الثلاث التالية^(٧٧):

(أ) مشاكل مالية. كما ذكر أعلاه، الموارد المالية المتاحة لدى البلديات لا تكفي لتلبية الطلب المتزايد على الخدمات العامة، بل إنها تكاد لا تكفي لتأمين الخدمات البلدية الاعتيادية في كثير من الحالات. وتستخدم البلديات القروض التي تحصل عليها في توفير الخدمات لا في تنفيذ مشاريع مربحة. وإضافة الى قلة الموارد المالية، تعاني البلديات من القيود المختلفة التي تفرضها الحكومة على توزيع بنود الميزانية وطرق الانفاق؛

(ب) مشاكل فنية. تفتقر معظم البلديات الى الخبرة الفنية سواء من حيث الكمية أو النوعية. وفي حين ان هذا النقص يعتبر مشكلة صغيرة نسبياً في معظم البلديات في الفئة ١ (انظر الجدول ٦)، وبخاصة عمان واربد والزرقاء، فإنه يعدّ من المشاغل الرئيسية في البلديات الصغيرة. لأن الافتقار الى الخبرة وقلة الوسائل بسبب القيود المالية في هذه البلديات يضرّان بأنشطتها في مجال التخطيط والإدارة الحضرية؛

(ج) مشاكل إدارية. ذلك أن قلة التنسيق فيما بين هذه المؤسسات وداخلها مشكلة تظهر على ثلاثة مستويات: بين الوحدات المختلفة داخل البلدية، وبين مختلف البلديات في نفس المنطقة؛ وبين البلديات والحكومة.

والأنواع الثلاثة من المشاكل الإدارية المحددة أعلاه هي في الواقع مترابطة ومتآزرة. وفي حين ان عدم التنسيق بين مختلف الوحدات مسألة داخلية، يحاول كثير من البلديات، وبخاصة البلديات في الفئة ١، ان تعيد تنظيم نفسها سعياً لتحسين أساليب التنسيق فيما بينها. وقد جرت مؤخراً عدة محاولات لمعالجة هذه المشكلة، كان من بينها دمج بعض البلديات الصغيرة وتطبيق النظام المزدوج في عمان الكبرى. وفي الوقت الحاضر، لا تزال مسألة اللامركزية مدرجة في جدول أعمال الحكومات المتتالية، كأداة لزيادة كفاءة إدارة الموارد العامة وتحسين التنسيق داخل البلديات وفيما بينها.

دال - اللامركزية: مشكلة التعريف

كما ذكر أعلاه، تتولى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة توجيه ومراقبة أنشطة التخطيط الرئيسية في مختلف المناطق البلدية في كل أنحاء البلد. كما تقوم بإنشاء المجالس البلدية ووضع خطط إقليمية وخطط هيكلية للمدن والقرى، فضلاً عن تنفيذ مختلف المشاريع التي تمويلها هي أو تدبّر لها

(٧٧) نهار الوخيان، المجالس المحلية في الأردن تحت ظل الهاشميين (عمان، ١٩٩٨)، ص ٣٢.

القروض اللازمة. وتتولى الوزارة أيضاً مسؤولية تقديم بعض الخدمات أو منح قروض للبلديات ذات الموارد المحدودة لتمكينها من تقديم تلك الخدمات. وإضافة الى ذلك، يتعين عليها تزويد البلديات بالخبرة الفنية اللازمة لتصميم المشاريع الرئيسية وتنفيذها. غير ان المهمة الرئيسية للوزارة هي ان تعمل كوكيل للحكومة يقوم برصد اداء البلديات^(٧٨). ولا يجوز لاي بلدية ان تنفذ معظم خطط استخدام الاراضي أو تجري أي تغيير في لوائح تنظيم المناطق أو تقوم باستثمار هام دون الحصول على موافقة الوزارة.

وتسعى الوزارة منذ عدة سنوات لإنشاء هيئات ملائمة تضطلع ببعض مهامها. إلا ان معظم الجهود التي بذلتها حتى الآن لم يكن لها سوى أثر محدود. وتضم الوزارة منذ إنشائها إدارة للتخطيط الإقليمي وإدارة لتنظيم المناطق. وتعالج هاتان الإدارتان المسائل الإقليمية، بما في ذلك وضع الخطط الإقليمية واستعراض الخطط المحلية. وأغلقت مؤخراً إدارة التخطيط الإقليمي تمهيداً لإنشاء هيئات مستقلة لكل منطقة. وأصبح لدى المنطقة الوسطى الآن هيئة مستقلة خاصة بها تقوم بعمل الوزارة. ويشمل هذا المشروع الإقليمي كذلك المنطقتين الشمالية والجنوبية. والمشكلة لا تتعلق دائماً بالمركزية وإنما بعدم التعاون فيما بين الوكالات المختلفة التي تشترك في تخطيط مختلف المناطق.

وكون الوزارة مسؤولة عن التخطيط في المناطق يضيف طابع المركزية على مراقبة التخطيط ويحد من مشاركة البلديات والمجالس القروية في تحديد مستقبلها. غير ان وجود عدد كبير من السلطات المحلية الصغيرة قد يضرب بعملية التخطيط. ففي النصف الثاني من الثمانينات وأوائل التسعينات، بدأ المخططون ومقررو السياسات يدركون بشكل متزايد أن تعدد الوحدات الادارية في المناطق الحضرية يثير مشاكل. وأعرب عن القلق بهذا الشأن لدى وضع خطة الإنماء الشاملة لعمان الكبرى التي استكملت في عام ١٩٨٨ ولدى بحث مشكلة تعدد الوحدات الادارية داخل منطقة عمان الكبرى. وطالب المخططون بإزالة البلديات والمجالس القروية الموجودة داخل المنطقة كشرط أساسي لاستكمال عملية التخطيط. وفي عام ١٩٨٥، حُدِّت منطقة عمان الكبرى ووُضعت تحت الإشراف المباشر لسلطة حضرية واحدة هي أمانة عمان الكبرى. وقد أدمج فيها نحو ٢٥ بلدية ومجلس قروي. وأعطيت للأمانة صلاحيات واسعة جعلتها غير خاضعة لأي مراقبة من جانب الوزارة. اما رئيسها، أمين العاصمة، فيتم تعيينه في منصبه ويكون مسؤولاً مباشرة أمام رئيس الوزراء.

ولم يكن إنشاء منطقة عمان الكبرى هو العامل الوحيد الذي ركز الانتباه على قضية البلديات الصغيرة وعجزها عن القيام بمسؤولياتها. إذ كان العدد الكبير من هيئات الحكم المحلي، ومن ضمنها البلديات والمجالس القروية، والتخطيط المركزي الذي تقوم به الوزارة من العوامل التي تشكل عقبة أمام تنمية المناطق. وبالتالي، أصبح من الضروري، كجزء من عملية التخطيط، تحديد العلاقة بين مختلف الهيئات العامة ومستويات الحكم. وأصبحت عمان الكبرى نموذجاً للمدن الرئيسية الأخرى في الأردن. وفي أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات تقرر إزالة عدة بلديات ومجالس قروية أخرى ووضعت خطط لإنشاء مزيد من السلطات الحضرية حول المدن الرئيسية مثل إربد والزرقاء. وقد أثار ذلك جدالاً مستمراً للغاية حول التخطيط. ومع ان المخططين الحضريين التابعين للوزارة أيدوا إنشاء سلطات حضرية تتمتع بصلاحيات أكبر، لم يتخذ أي إجراء بالنسبة لإربد أو الزرقاء لأن القرار بذلك الشأن يعتبر قراراً سياسياً أكثر منه قراراً فنياً.

وترى الحكومة ان اللامركزية عملية تتمثل في إنشاء وحدات حكم محلي مستقلة مشابهة لأمانة عمان الكبرى. أما أحزاب المعارضة، فانها تعتبر هذه العملية محاولة لتركيز السلطة. وقد اعتمدت اللامركزية،

بصرف النظر عن تعريفها، باعتبارها اتجاهاً في الخطاب السياسي لأنها تحظى بتأييد عوامل داخلية وخارجية. وربما تكون الحاجة الى تحسين تقديم الخدمات المحلية الى السكان المحليين هي السبب الرئيسي وراء هذا الاتجاه. غير ان هيئات الحكم المحلي في الأردن لم تثبت انها مؤسسات ذات مصداقية قادرة على إدارة التحضر المتزايد وتلبية احتياجات السكان الحضريين من الاراضي المجهزة بالخدمات الأساسية ومن المرافق العامة والاجتماعية (انظر الجدول ٧).

والضغوط السياسية الداخلية والخارجية هي القوة الدافعة لعملية اللامركزية الادارية والمالية في الأردن، التي تدل على محاولات أوسع نطاقاً لاجراء إصلاحات سياسية واقتصادية^(٧٩). ففي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، استئنفت الحياة البرلمانية عندما انتخب الأردنيون المجلس النيابي الجديد الأول منذ ٢٢ عاماً. وبعد ان ظلت الأحزاب السياسية محظورة لعدة سنوات، أصبح هذا المجلس منبراً يتيح للمعارضة الإعراب عن رأيها علناً. وفي عام ١٩٩١، سُنّ قانون جديد يعطي صفة قانونية للأحزاب السياسية. وفي عام ١٩٩٣، شارك في الانتخابات ٢٢ حزباً سياسياً قانونياً^(٨٠). وفي الوقت ذاته، كان الأردن يخضع لعملية إعادة هيكلة كبيرة في أعقاب الأزمات الاقتصادية التي تعرّض لها أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات. واضطر الأردن الى إعادة النظر في دور جميع مؤسساته وهيكلها التنظيمي، بما في ذلك هيئات الحكم المحلي. وعليه، اعتمدت التغييرات في النظام الإداري المذكورة بالتفصيل أعلاه. وكان من شأن الضغوط الإضافية التي تعرّض لها الأردن والتي تجلّت في فرض شروط على المعونة والقروض، الى جانب التغييرات في الاقتصاد العالمي وتكنولوجيا المعلومات، أن جعلت اللامركزية خياراً استراتيجياً بالنسبة للأردن لا بد منه للحفاظ على النظام الوطني.

الجدول ٧ - تقديرات سكان المحافظات وتوزيع السكان الحضريين^(١) والريفيين
كنسبة مئوية حسب المحافظة، ١٩٩٩

المحافظة	النسبة المئوية	العدد	نسبة السكان الريفيين	نسبة السكان الحضريين
عمّان	٣٨.٥	١ ٨٦٤ ٤٥٠	٨٠٦	٩١٤
البلقاء	٦.٥٦	٣٢١ ٤٤٠	٣٦١	٦٣٩
الزرقاء	١٥.٧٣	٧٧٠ ٧٧٠	٤٠٧	٩٥٣
مادبا	٢.٥٥	١٢٤ ٩٥٠	٤١١	٥٨٩
اربد	١٧.٨٤	٨٧٤ ١٦٠	٢٣٦	٧٦٤
المفرق	٤.٦١	٢٢٥ ٨٩٠	٦٦٩	٣٣١
جرش	٢.٩٤	١٤٤ ٠٦٠	٤٩٣	٥٠٧
عجلون	٢.٢٢	١٠٨ ٧٨٠	٣٢٦	٦٧٤
الكرك	٤.٠٢	١٩٦ ٩٨٠	٦٤٦	٣٥٤
الطفيلة	١.٥٢	٧٤ ٤٨٠	٢٥١	٧٤٩
معان	١.٩٥	٩٥ ٥٥٠	٥٧٣	٤٢٧
العقبة	٢.٠١	٩٨ ٤٩٠	١٤٣	٨٥٧
المجموع	١٠٠.٠	٤ ٩٠٠ ٠٠٠	٢١٣	٧٨٧

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمّان، ١٩٩٩.

(١) الحضر يشمل التجمعات التي يبلغ عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة أو أكثر، كما حدّد ذلك في عام ١٩٩٤.

Litvack et al., Rethinking decentralization in the World Bank, *World Bank Discussion Paper*, available at (٧٩) www-wbweb5.worldbank.org/wbieb/decentralization/litvack.htm.

.Decentralization in Jordan, *The World Bank Group*, available at www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/jordan.htm (٨٠)

هاء - العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية

إن نظام الحكم المتكامل المعتمد في الأردن، والذي هو لامركزي الى حد ما، ينيط بالبلديات مهمة توفير الخدمات على المستوى المحلي. وتعتبر المحافظات والألوية والأقضية والنواحي هيئات تابعة لوزارة الداخلية وبالتالي فهي هيئات ممثلة للحكومة. أما البلديات فهي تعتبر هيئات أهلية كثيراً ما يكون أعضاؤها المنتخبون من المعارضة. وكثيراً ما يشار إليها بأنها ركائز النظام اللامركزي. ويستند التمييز الى العلاقات القائمة بين الحكومات المحلية والحكومة المركزية في البلد. والواقع ان مستوى الاستقلال الذي تتمتع به البلديات يحدّد مستوى اللامركزية في البلد. وفي الوقت ذاته، يدل الاتجاه الى اعتماد اللامركزية على حدوث تغيرات في العلاقة الحالية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وتحدّد هذه العلاقة بثلاثة عوامل هي: الوظائف، وإمكانية الحصول على الموارد والمعلومات، وحرية التصرف التي تتمتع بها السلطات المحلية. ويرد فيما يلي بحث هذه العوامل^(٨١).

١ - الوظائف

تختلف أهمية البلدية بوصفها هيئة تقدّم الخدمات باختلاف الفئة التي تنتمي اليها البلدية، وذلك على الرغم من تشابه أدوار ووظائف البلديات في الفئات الأربع. ويعود هذا الاختلاف الى الفروق في قواعد موارد البلديات وصلاحيتها وقدرتها على القيام بواجباتها. وأمانة عمان الكبرى هي السلطة الرئيسية نظراً للصلاحيات التي تتمتع بها في حين ان مهمة البلديات الأخرى ومن ضمنها بلديتا إربد والزرقاء، المدينتان الرئيسيتان الاخرى، تقتصر على توفير الخدمات الأساسية ولديها قدرة محدودة على تقديم تلك الخدمات. وكلما صغر حجم البلدية تقلّصت قاعدة مواردها ووظائفها.

وينص القانون على ان جميع البلديات على اختلاف أنواعها لديها نفس المسؤوليات والواجبات. غير ان القانون يجيز أيضاً لوزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة تعديل تلك الواجبات حسب تقديره. وفي حين ان المخططين التابعين للوزارة يتولون عملية التخطيط في المنطقتين الشمالية والجنوبية وبمساهمة محدودة من جانب البلديات في المنطقتين، يقوم المخططون التابعون لأمانة عمان الكبرى بإعداد الخطط الإقليمية للمنطقة الوسطى. إلا ان هناك عدداً من الخدمات العامة المهمة التي تظل خارج نطاق اختصاص كل البلديات، بما في ذلك أمانة عمان الكبرى. وتشمل تلك الخدمات الرعاية الصحية والشرطة والتعليم والإسكان والكهرباء والمجاري وإمدادات المياه، وهي كلها خدمات تقدمها الحكومة اما من خلال هيئات تابعة لها أو بموجب امتيازات تمنحها لشركات خاصة. وزيادة على ذلك، فان البلديات تقوم بدور محدود في قرارات التخطيط الاستراتيجي، ما عدا أمانة عمان الكبرى.

٢ - حرية التصرف

كما ذكر أعلاه، يعرف القانون البلدية بأنها هيئة مدنية تتولى توفير الخدمات للمواطنين المقيمين في المناطق الداخلة في نطاق اختصاصها. غير ان القيام بمهمة معينة شيء والقدرة على التأثير على الطريقة التي تنفذ بها تلك المهمة شيء مختلف تماماً. وحرية التصرف الممنوحة للبلديات في تقدير تكلفة الخدمات ومستواها وتواترها وطريقة تقديمها تكون عادة محدودة للغاية. فمعظم البلديات تنقذ ببساطة مهامها يتم

Edward Page and Michael Goldsmith (eds.), *Central and Local government relations: a comparative analysis of* (٨١) *most European States* (London, Sage Publications, 1987), p. 3.

تحديدها على المستوى المركزي. وأمانة عمان الكبرى هي البلدية الوحيدة التي تتمتع بحرية تامة في تخطيط عملية تقديم الخدمات وتنفيذها ورصد أدائها. أما البلديات الأخرى، فيتعيّن عليها أن تستشير الوزارة بخصوص معظم المهام المنوطة بها.

وتوافق الحكومة على الخطة السنوية لكل بلدية وعلى ميزانيتها، بوجه خاص. فالمسائل المالية هي الجانب الذي يتسم بأكثر قدر من المركزية في عمل أي بلدية. إذ يجوز لرؤساء البلديات من الفئة ١، باستثناء أمين العاصمة، أن ينفقوا مبلغاً أقصاه ٣٠٠٠ دينار أردني (نحو ٤٢٠٠ دولار) دون أن يتعيّن عليهم طلب الاذن في ذلك من أي مؤسسة أخرى في حين ان رؤساء البلديات من الفئة ٢ مقيّدون بمبلغ ١٥٠٠ دينار أردني. ويجوز للمجالس البلدية من الفئة ١ أن تتفق حسب تقديرها مبلغ أقصاه ١٠.٠٠٠ دينار أردني، ومن الفئة ٢ مبلغ أقصاه ٥٠٠٠ دينار أردني. ويستلزم إنفاق أي مبلغ أكبر من ذلك الحصول على موافقة وزارية.

وأشقة التخطيط التي تتم داخل المناطق البلدية يجب ان تحصل أيضاً على موافقة الوزارة وهي تعتبر من مهام الوزارة لا البلدية. ولا يمكن تنفيذ الخطط التي تعدها السلطات المحلية حتى توافق عليها الوزارة. ولذلك تقوم البلدية بإعداد خطة هيكلية ثم تحيلها الى الوزارة للموافقة عليها. ويجوز للوزارة ان تعيد الخطة الى البلدية لإدخال تعديلات عليها أو أن ترفضها. أما القرارات الإدارية فيجب ان يوافق عليها الحاكم الإداري (المحافظ أو مدير اللواء أو القضاء).

وتؤدي البلدية دوراً محدوداً في القرارات المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي. فعند تنظيم منطقة مثلاً، يقدّم المجلس البلدي، باعتباره لجنة التنظيم المحلية، توصية الى اللجنة الإقليمية التي تقدم بدورها توصية الى المجلس الأعلى لتنظيم المناطق. ولا تشترك البلدية في هذه العملية الا على المستوى المحلي. وتتألف اللجنة الإقليمية من الحاكم الإداري ورئيس مديرية الشؤون البلدية والقروية والبيئة ورئيس مديرية الأشغال العامة وقاض ورئيس مديرية الصحة^(٨٢). ويجوز لممثل عن البلدية ان يحضر اجتماعات اللجنة الإقليمية للرد على الاسئلة المتعلقة بحالة خاصة. أما اجتماعات المجلس الأعلى لتنظيم المناطق، الذي يرأسه وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة ويتألف من أمراء عدة وزارات، فلا يحضرها أي ممثل محلي. وقبل ان تعرض أي قضية على المجلس، تقوم بدراستها إدارة تنظيم المناطق التابعة لوزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. كما تقوم مختلف الأقسام التابعة لهذه الإدارة، ومن ضمنها قسم الدراسات وقسم التخطيط وقسم الحفاظ على التراث وقسم الصياغة، بالتأكد من مشروعية القضية وانعكاساتها المحتملة قبل ان تقدم توصية الى المجلس ليبت فيها. وإذا رفض المجلس النظر في القضية، فلا يجوز إعادة طرحها إلا بعد عام.

وتتطبق الاجراءات المبينة أعلاه على غالبية قرارات التخطيط على المستوى المحلي. وهذا لا يترك سوى هامش ضيق جداً تستطيع البلديات ان تعمل ضمنه دون ان تضطر الى الرجوع الى الحكومة. ولذا فإن حرية التصرف الممنوحة للبلديات محدودة للغاية.

٣- إمكانية الحصول على المعلومات والموارد

بما ان البلديات لها حرية محدودة للتصرف وتخضع لمراقبة الحكومة من خلال القوانين والمشورة والمنح، فإن إمكانية حصول الجهات الفاعلة المحلية على المعلومات والموارد من الحكومة لها تأثير هام على

(٨٢) المديرية هيئة تابعة للوزارة وتضطلع بعملها على المستوى المحلي.

القرارات التي تتخذ على المستوى المركزي. والعملية المؤسسية المبيّنة أعلاه لا تتيح للأطراف المحلية مثل هذه الإمكانية. ولكن بما أن عمل البلديات وثيق الارتباط بالحكومة، فإن الاتصال بين الطرفين مهم. غير انه ليس من السهل تحديد طبيعة ذلك التفاعل. ومع ان هذا التفاعل أمر يقرّه التشريع، فان نجاحه مرهون كلياً بنشاط الجهات الفاعلة على الجانبين. ومن ثم فان الإمكانية المتاحة للبلديات للحصول على المعلومات والموارد تتغير مع كل تغيير في الحكومات المحلية أو الحكومة المركزية. والامكانيات المتوفرة لأمين عمان أكبر مما هو متاح لسائر رؤساء البلديات في البلد. بيد أن هذه الامكانيات تتوقف أيضاً على نفوذ الأمين نفسه. أما رئيس بلدية إربد فيكون عادة من المعارضة، الأمر الذي يحدّ من الامكانيات المتاحة له. غير ان مركزه كرئيس بلدية مدينة كبيرة يتيح له من الامكانيات أكثر مما هو متاح لرؤساء بلديات المدن الصغيرة. ومما يزيد المسألة تعقيداً أن العلاقات العشائرية والأسرية تؤدي دوراً في تحديد العلاقات بين الأطراف على المستويين المركزي والمحلي في حين ان ما تتمتع به مختلف الجهات الفاعلة من خبرة ومعرفة والضغط الدولية التي تمارس من خلال برامج المعونة للمدن يؤديان دوراً كبيراً في تحديد إمكانية الحصول على الموارد المالية والسياسية.

واو- مقارنة بين أمانة عمان وبلدية إربد

يتضمّن هذا الجزء مقارنة بين أمانة عمان وبلدية إربد في ضوء القضايا التي ورد بحثها أعلاه. فهاتان المدينتان هما المدينتان الرئيسيتان في المحافظتين اللتين تحملان اسمهما وهناك أوجه شبه كثيرة بين أمانة عمان وبلدية إربد، خاصة فيما يتعلق بالهيكل الإداري وكيفية إدارة العمليات (انظر الجدولين ٨ و ٩). وكلاهما يعمل بموجب قانون البلديات رقم ٢٩ لعام ١٩٥٥. ومع انه تم فيما بعد سنّ قانون خاص بعمّان الكبرى، فإن ذلك لم يؤثر على الواجبات والمسؤوليات الرسمية التي أناطها القانون السابق بالأمانة. وعلى أي حال، فإن أمانة عمان وبلدية إربد لا تضطلعان بكثير من تلك المسؤوليات وإنما تتولى الحكومة القيام بها من خلال هيئات خاصة أو عامة.

وهناك فروق كبيرة بين أمانة عمان وبلدية إربد. ففي حين أن عمان، عاصمة البلد، تتمتع بنظام إدارة ومستوى من الحكم الذاتي لا مثيل له في الأردن، فإن إربد، رغم كونها مدينة هامة، هي في وضع يشابه وضع أية مدينة أخرى في البلد من هاتين الناحيتين. وتبين هاتان الحالتان كيف يمكن لنظام الحكم ان يؤثر على قدرة البلديات على القيام بوظائفها.

التمييز غير المنطقي

تخصّص وسائل الإعلام الأردنية، وخاصة الصحافة، تغطية كبيرة لأنشطة التطوير التي تنفذ في عمان كبناء الأنفاق وإنشاء الجسور والمنتزهات. غير ان القضايا التي تواجه المدن الأخرى، مثل الحالة السيئة للطرق ومشاكل المجاري وقلة الموارد المائية، لا تحظى بالاهتمام اللازم. وفي حين ان أمانة عمان الكبرى تقوم بإنشاء مرافق مختلفة بغية تعزيز مركز عمان كمدينة ثقافية، لا تستطيع البلديات الأخرى تلبية الطلب المتزايد على الخدمات. وهناك فرق كبير في النوعية بين الخدمات المتوفرة في عمان وتلك المتاحة في المدن الأردنية الكبيرة الأخرى. وهناك عدة أسباب وراء هذا التفاوت ولكن أهمها هو توفر الموارد وإمكانية الحصول عليها.

والسهولة الأكبر في الحصول على الموارد التي تتمتع بها أمانة عمان الكبرى تثير تساؤلات خطيرة. فعمّان هي العاصمة ويتجاوز عدد سكانها مليون نسمة، كما انها قاعدة السلطة السياسية والاقتصادية والمركز الوطني للأعمال والأنشطة التجارية، وتستحق على هذا الاعتبار أن يخصص لها قدر أكبر من الموارد

العامة. لكنّ السبب وراء الامتياز الذي تتمتع به الأمانة هو الدرجة الكبيرة من الاستقلال التي تتمتع بها دون غيرها من البلديات. ويظهر الفرق في مستويات الاستقلالية عند المقارنة بين أمانة عمّان الكبرى وبلدية اربد.

أنشئت أمانة عمان الكبرى في عام ١٩٨٧ بدمج كل البلديات والمجالس القروية الموجودة في منطقة عمّان الكبرى. وكانت عمّان الكبرى آنذاك تغطي مساحة ٥٢٨ كم^٢ ويبلغ عدد سكانها نحو ٧٣٢ ٩٠٠ نسمة^(٨٣). أما في عام ١٩٩٤، فإن عدد سكان مدينة عمّان وحدها كان يفوق ذلك العدد وفي عام ١٩٩٩ كان عدد سكان عمّان الكبرى يقدر بأكثر من ٨ مليون نسمة (انظر الجدولين ٣ و ٧ على التوالي). وأمانة عمّان الكبرى حالة استثنائية ولا تنتمي الى أي من الفئات الأربع المذكورة أعلاه. فهي تعمل كهيئة مستقلة، شأنها في ذلك شأن أي وزارة. وأمين عمّان يرشّحه رئيس الوزراء ويعينه مجلس الأمة. وتعتبر ميزانية أمانة عمّان جزءاً من الميزانية الوطنية. ويتألف مجلس أمانة عمّان من ٤٠ عضواً يمثلون المناطق الـ ٢٠ التي تشملها عمّان الكبرى، ويعيّن نصفهم ويُنتخب النصف الباقي. وأمانة عمّان أكبر بكثير من أي بلدية أخرى وتستخدم ١١ ٥٧٨ موظفاً.

أما مدينة اربد فهي تغطي مساحة ٦٠ كم^٢ فقط ولا يتعدى عدد سكانها ٣٠٠ ٠٠٠ نسمة حسب نتائج مسح أجرته بلديتها في عام ١٩٩٩. وتنتمي بلدية المدينة الى الفئة ١ لأنها تشكل مركز محافظة اربد ويتألف مجلس البلدية من ١٣ عضواً من بينهم رئيس البلدية، ينتخبهم جميعاً سكان اربد. وبلدية اربد أصغر بكثير من أمانة عمّان وتستخدم نحو ١ ٧٦٣ موظفاً.

وعلى الرغم من الفروق الظاهرة في الحجم ونطاق الاختصاص بين البلديتين، فإن استقلال أمانة عمّان الكبرى يضمنه نظام الحكم والميزانية الذي تختص به وعلاقة الأمانة بالحكومة على مستوى الوظائف وإمكانية الحصول على الموارد وحرية التصرف، كما سبق شرحه أعلاه. وتتمتع عمّان الكبرى بميزة نسبية خاصة تمكنها من تقديم الخدمات في نطاق اختصاصها بقدر أكبر من الكفاءة.

(أ) نظام الحكم

تختلف أمانة عمان الكبرى عن بلدية اربد من حيث البنية المؤسسية وطريقة الإدارة بما في ذلك حجم المجلس البلدي. فمن بين الأعضاء الأربعين الذين يتألف منهم مجلس أمانة عمان الكبرى يُعيّن ٢٠ عضواً ويُنتخب الأعضاء الـ ٢٠ الباقون من المقاطعات الـ ٢٠ التي تشملها عمان الكبرى، في حين أن جميع أعضاء مجلس بلدية اربد ينتخبون. وأمين عمان الكبرى يعينه رئيس الوزراء وهو مسؤول مباشرة أمامه في حين ان باقي رؤساء البلديات ينتخبون وهم مسؤولون أمام وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة.

وأمانة عمان الكبرى هيئة حضرية تتميز بمستويين من السلطة وبالقيام بوظائف استراتيجية رئيسية كمرقبة المخططات الأساسية ورصدها ومراجعتها وتنفيذها في كافة أنحاء عمان الكبرى. كما انها مسؤولة عن جميع أنشطة التخطيط وطلبات رخص البناء والانحرافات عن الخطة الاستراتيجية. أما على المستوى الثاني من السلطة، فإن الوحدات الادارية المحلية مسؤولة عن التعامل مع أنشطة التخطيط ورخص البناء باستخدام آليات التشاور التي تشرف عليها السلطة الحضرية. وهذه الوحدات مسؤولة أيضاً عن وضع الخطط المحلية التي يجب بالطبع ان توافق عليها الهيئة العليا.

الجدول ٨ - التقسيمات الادارية داخل محافظة عمان

محافظة عمان	الألوية	الأقضية	النواحي
	عمان	عمان	عمان
		وادي السير	وادي السير
		سحاب	سحاب
		الموقر	الموقر
		الجيزة	الجيزة
		ناعور	ناعور
		ام البساتين	ام البساتين
المجموع	١	٦	٧

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمان، ١٩٩٤.

الجدول ٩ - التقسيمات الادارية داخل محافظة اربد

محافظة اربد	الألوية	الأقضية	النواحي
اربد	اربد	اربد	اربد
			وسطية
			حريمة
		طيبة	طيبة
		المزار الشمالية	المزار الشمالية
	كورة	كورة	كورة
	بني كنانة	بني كنانة	بني كنانة
	رمثا	رمثا	رمثا
	الأغوار الشمالية	الأغوار الشمالية	الأغوار الشمالية
المجموع	٥	٧	٩

المصدر: دائرة الاحصاءات العامة، عمان، ١٩٩٤.

(ب) الميزانية

لدى أمانة عمان الكبرى ميزانية ضخمة: ففي عام ١٩٩٩ تجاوزت الإيرادات ٦٠ مليون دينار أردني. وعلى العكس من ذلك، لم تتجاوز إيرادات بلدية اربد للسنة ذاتها ٦ ملايين دينار أردني (انظر الجدولين ١٠ و ١١). وإيرادات أمانة عمان الكبرى تفوق مجموع إيرادات جميع البلديات التي تشملها محافظة اربد. ومع ان البلديتين سجلتا عجزاً في ذلك العام، فإن مقارنة النفقات الرأسمالية في أمانة عمان الكبرى بنظيراتها في اربد تكشف تفاوتاً كبيراً في مستوى الخدمات التي قدمتها البلديتان وفي حجم المشاريع التي نفذتها. ويختلف الإنفاق الرأسمالي من بلدية الى أخرى. فهو يشمل في عمان النفقات المتعلقة بأجراءات الحجز على الأملاك، والاستشارات والدراسات، وصيانة الطرق، وبناء الطرق والأنفاق والخدمات المتصلة بذلك. كما يشمل المشتريات من الآلات والمشتريات المتعلقة بأجهزة ضبط حركة المرور، والنفقات المتعلقة بتقاطعات الطرق وأشغال البناء والمعدات، وتكلفة بناء الجدران الوقائية والأدراج والأرصفة والسياجات والحدائق والمكتبات. وقد يشمل الإنفاق الرأسمالي كذلك النفقات المتعلقة بالخدمات والمرافق

العامّة، وحاويّات القمامة، والمسالخ، والمشترّيات المتعلّقة بالحاسوب، وتطوير الاتّصالات، والمقابر والمحطّات، بالإضافة إلى المشاريع التي تمولّ بالقروض وتسديد القروض، وحالات الطوارئ، ومشاريع خاصّة ومشاريع المحافظة على الأثار. أما في أربد، فإنّ النفقات الرأسمالية تشمل المبالغ التي تدفع لتسديد القروض التي قدّمتها منظمة المدن العربيّة وبنك تنمية المدن والقرى وغيره من المصارف التجاريّة. كما تشمل الاستثمارات في الأسهم والاستثمارات الرأسمالية العاديّة، بالإضافة إلى الإنفاق على مشاريع التنمية.

الجدول ١٠ - ميزانية بلدية أربد
(١٩٩٧ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩ و ٢٠٠٠)

٢٠٠٠ (مقدر)	١٩٩٩ (فعلي)	١٩٩٨ (فعلي)	١٩٩٧ (فعلي)	
النفقات (بالدينار الأردنيّة)				
٤ ٣٦٩ ٨٠٥	٣ ٨٩٩ ٢٧٥ ٥٧٠	٣ ٨٨٢ ٩١٣ ٠٩٢	٣ ٤٥٣ ٢٠٥ ٠٢٤	النفقات المتكررة
٢ ٠٤٨ ٨٥٨	١ ٧١٧ ٠٣٧ ٣١٢	١ ٨٧٢ ٨٨٢ ٣٤٦	٢ ٢٦٧ ٧١٤ ٥٩٠	النفقات الرأسمالية
١٠٣ ٣٢٧	٢٠٧ ٠٨٤ ٣٢٠	١ ١٨٢ ٦٣٣ ٢٦٦	٣٢٤ ٩١١ ٦٣٠	المشاريع الممولة بقروض
٦ ٥٢١ ٩٩٠	٥ ٨٢٣ ٣٩٧ ٢٠٢	٦ ٩٣٨ ٤٢٨ ٨٠٤	٦ ٠٤٥ ٨٣١ ٢٤٤	مجموع النفقات
الإيرادات (بالدينار الأردنيّة)				
٩٨٠ ٠٠٠	٩١٩ ٦١٣ ٢١٧	٩٥٢ ٦١٠ ٦٩٣	٧٦٣ ٥٥٠ ٥٨٩	الإيرادات التي حصلتها الحكومة (ضرائب المباني والأراضي)
٣٣٥ ٠٠٠	٣١٩ ٢٦٧ ٤٠٨	٣٧٦ ٦٧٤ ٠٩٧	٣١ ٥٧٨ ٠٨٦	الإيرادات التي حصلتها الحكومة (رسوم الدخول ورسوم الوقود ورسوم النقل والغرامات)
١٥ ٨٣٦	—	—	٣٦ ٣١٨ ٣٠٥	بنك تنمية المدن والقرى
٣ ٩٩٠ ٤٣٨	٣ ٤٧٧ ٥٨٨ ٤٤٤	٣ ٦٧٦ ٨١٣ ٢١٢	٣ ٦٩٧ ٥٨٩ ٨٥٢	الإيرادات التي حصلتها البلدية
٥٥٧ ٠٠٠	٥٠٠ ٤٥٠ ٢٦١	٤٩٥ ٠٦١ ٣٤١	٤٥٣ ٥٩٧ ٠٠٠	إيرادات مشاريع الاستثمار الرأسمالي
٥٧ ٠٠٠	٢٠٦ ٤٢٣ ٥٨٩	٨٠ ٧٠١ ٣٧٦	١٩١ ٢١٦ ٩٤٥	إيرادات الفائدة والسندات والأسهم والهيئات
١٠٣ ٣٢٧	٢٠٤ ٧٤٨ ٧٢٥	١ ٢٢٩ ١٣٠ ١٣٤	٣٢٢ ٩٧٤ ٦١٤	القروض
٦ ٠٣٨ ٦٠١	٥ ٦٢٨ ٠٩١ ٦٤٤	٦ ٨١٠ ٩٩٠ ٨٥٣	٥ ٧٨١ ٠٢٨ ٠٥٢	مجموع الإيرادات
العجز المالي (بالدينار الأردنيّة)				
(٤٨٣ ٣٨٩)	(١٩٥ ٦٠٥ ٥٥٨)	(١٢٧ ٤٣٧ ٩٥١)	(٢٦٤ ٨٠٣ ١٩٢)	العجز

ملاحظة: الشرطة الطويلة (-) تشير إلى ان المبلغ صفر أو لا يستحق الذكر.

علامة القوسين () تعني قيمة سلبية.

بالإضافة إلى العوامل الثلاثة المبيّنة أعلاه، أي الوظائف وإمكانية الحصول على الموارد وحرية التصرف، تبرز العلاقة بين أمانة عمّان الكبرى والحكومة المركزيّة الفروق الرئيسيّة بين أمانة عمّان الكبرى والبلديات الأخرى. فأمانة عمّان ليست هيئة يقتصر دورها على توفير الخدمات ولكنها تستطيع أيضاً تغيير الطريقة التي تقدّم بها الخدمات. وداخل نطاق اختصاص الأمانة، تتولى الحكومة توفير بعض الخدمات العامّة الأساسيّة هي الرعاية الصحيّة وخدمات الشرطة والتعليم والإسكان والكهرباء والمجاري والمياه، إما من خلال هيئات تابعة لها أو بموجب امتيازات تمنحها لشركات خاصّة. ومع ذلك، فإنّ الأمانة تقوم، في نطاق اختصاصها، بدور هام في تخطيط ورصد عملية توفير الخدمات وفي اتخاذ القرارات المتعلّقة بالتخطيط الاستراتيجي. أما بلدية أربد فإنها لا تؤدي دوراً يذكر في تخطيط الخدمات المذكورة أعلاه أو في تمويلها أو رصدها. كما ان دورها في التخطيط الاستراتيجي لا يزيد عن اقتراح أفكار على الحكومة.

الجدول ١١ - ميزانية أمانة عمان الكبرى
(١٩٩٦ و ١٩٩٧ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩)^(١)

١٩٩٩ (فعلي)	١٩٩٨ (فعلي)	١٩٩٧ (فعلي)	١٩٩٦ (فعلي)	
النفقات (بالدنانير الأردنية)				
٢٢ ٦٠٥ ٩٨٥ ٨٩٢ ٦ ٨٥٠ ٤٧٠ ٤١٠	٢٠ ٦٧١ ٢١٨ ١٥٧ ٦ ٢٠٧ ٣٠٠ ٨١٥	٢٠ ٧٦٥ ٤٩٤ ٢٦٤ ٦ ٣٧١ ٠٦٨ ٧٤٠	١٨ ٤٢٠ ٨٦٥ ٣٢٥ ٧ ١٩٩ ٨٤٥ ٨٦٣	المرتبات والاجور والزيادات النفقات المتكررة (بما في ذلك الكهرباء والماء والهاتف والتأمين) النفقات المحولة نفقات استثنائية أخرى (بما في ذلك شواء الآلات) النفقات الرأسمالية مجموع النفقات
٣ ٠٤١ ١٠٩ ٦٠٧ ١٠٠ ٥٦٥ ٤٥٠	٣ ٧٩٥ ٧٧٨ ٦٠٩ ٦١ ٠٧٩ ٨٢٥	٣ ٠٣٨ ٨٠٥ ٥٦٨ ١٤٩ ٧٥٠ ٢١٠	٣ ٣٣٢ ٨١٠ ٤٢٢ ١٠٦ ٣٠٩ ٥٥٠	
٣٢ ٢٥٥ ٦٠٦ ٦٢٨ ٦٤ ٨٥٣ ٧٣٧ ٩٨٧	٣٢ ٩٧٩ ١٥١ ١٩٣ ٦٣ ٧١٤ ٥٢٨ ٥٩٩	٣٢ ٢٠٩ ٥٠٠ ٤٢ ٦٢ ٥٣٤ ٦١٨ ٨٢٤	٢٩ ٧٤٩ ٠٢٨ ٣٣١ ٥٨ ٨٠٨ ٨٥٩ ٤٩١	
الإيرادات (بالدنانير الأردنية)				
٦٤ ٦٦١ ٩٥٦ ٦٣٧ -	٦٣ ١٠١ ٩٠٢ ٥٦٠ -	٥٩ ٧٣٨ ٠٥١ ٤٦٠ -	٥٩ ٨٩٥ ٢٦٦ ٢٩٩ -	الإيرادات التي حصلتها البلدية إيرادات أخرى مجموع الإيرادات
٦٤ ٦٦١ ٩٥٦ ٦٣٧	٦٣ ١٠١ ٩٠٢ ٥٦٠	٥٩ ٧٣٨ ٠٥١ ٤٦٠	٥٩ ٨٩٥ ٢٦٦ ٢٩٩	
العجز المالي (بالدنانير الأردنية)				
(١٩١ ٧٨١ ٣٤٩)	(٦١٢ ٦٢٦ ٠٣٩)	(٢ ٧٩٦ ٥٦٧ ٣٦٤)	١ ٠٨٦ ٤٠٦ ٨٠٨	العجز

ملاحظة: الشرطة الطويلة (-) تشير الى ان المبلغ صفر أو لا يستحق الذكر.

علامة القوسين () تعني قيمة سلبية.

(١) لم تكن الميزانية لعام ٢٠٠٠ متاحة وقت تنفيذ العمل الميداني.

(ج) العلاقة مع الحكومة المركزية

وتتمتع أمانة عمان الكبرى بقدر أكبر من حرية التصرف من بلدية اربد في اتخاذ القرارات بشأن نوع ومستوى الخدمات التي تقدمها وكيفية تقديم وتمويل تلك الخدمات. إذ أن مركز الأمانة شبيه بمرکز أي وزارة في الأردن، ويجب ان يوافق على ميزانيتها رئيس الوزراء. وبعد ذلك، تكون لها حرية كاملة في قراراتها المتعلقة بالانفاق والاستثمار وغير ذلك من المسائل المتصلة بالميزانية. إذ يمكنها القيام بأنشطة تخطيط وإعداد مخططات أساسية واتخاذ أي قرار يتعلق بالتخطيط في نطاق اختصاصها. وهي تمثل السلطة المركزية بالنسبة للمقاطعات الـ ٢٠ التي تشملها عمان الكبرى، وذلك لانها هي التي تتولى الموافقة على الخطط التي تضعها المقاطعات.

اما حرية التصرف التي تتمتع بها بلدية اربد فهي محدودة. فكما ذكر أعلاه، لا يجوز للمجلس البلدي ان ينفق مبلغاً يزيد عن ١٠ ٠٠٠ دينار أردني دون موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة. كما ان جميع أنشطة التخطيط التي يضطلع بها في منطقة البلدية تخضع لموافقة الوزارة في حين ان القرارات الادارية يجب ان يوافق عليها محافظ اربد.

ومن الواضح ان الامكانيات المتاحة لأمانة عمان الكبرى للاتصال بالمسؤولين الحكوميين أكبر مما هو متاح لاجزاء بلدية اربد أو أي بلدية أخرى. فالاتصال بين أمين عمان الكبرى ورئيس الوزراء مباشر ولا يوجد وسطاء بينهما. اما رئيس بلدية اربد، فامكانيات الاتصال المتاحة له محدودة. كما ان النظام المطبق والذي بموجبه تشرف الحكومة على مبادرات التخطيط لا يتيح للجهات الفاعلة المحلية في اربد إمكانية الاتصال بدون عائق كالتى تتمتع بها الجهات الفاعلة في أمانة عمان الكبرى.

وعليه، فإن أمانة عمان الكبرى تتمتع بقدر أكبر من الاستقلال من بلدية اربد. والواقع ان أمانة عمان الكبرى هي البلدية الوحيدة التي تستطيع اتخاذ قرارات مستقلة بشأن امور كالتوظيف والفصل من الخدمة والمرتببات والمخططات الأساسية وتغيير استخدام الاراضي. وتتمتع الوحدات المحلية في المقاطعة بدرجة من الاستقلال في إدارة شؤونها ولكن يجب عليها ان تلتزم بالخطط التي تعدها الأمانة وان تحصل على موافقتها بشأن أنشطة التخطيط الرئيسية. والموظفون الذين يديرون الوحدات المحلية هم تابعون للأمانة ذاتها.

وتعزى كفاءة أمانة عمان الكبرى الى الاستقلال الذي تتمتع به، والذي يجعلها نموذجاً ينبغي ان تحتذي به البلديات الأخرى في الأردن. وبعد إنشاء عمان الكبرى في عام ١٩٨٥، نُوقشت إمكانية تطبيق النموذج في اربد. وبدأت عملية تفكيك عدد من البلديات والمجالس القروية وبدأ تنفيذ خطط لإنشاء مزيد من السلطات الحضرية تكون مراكزها مدن كبيرة كإربد. وفي عام ١٩٩٦ أنشئت لجنة داخل وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة لدراسة فكرة تطبيق نموذج عمان الكبرى في اربد وتحديد المنطقة التي ينبغي ان تشملها البلدية. وأوصت اللجنة بدمج جميع البلدات والقرى الموجودة في منطقة تبلغ مساحتها نحو ٤١٥ كم^٢ حول مدينة اربد ويبلغ مجموع سكانها ٤١٠٠٠ نسمة. وكان الهدف من ذلك هو إنشاء مدينة حضرية ذات خدمات متكاملة تعمل كمركز للتنمية الشاملة للمنطقة كلها. وعليه، فقد كان من بين الأهداف التي حددتها اللجنة توحيد عمليات التخطيط والإدارة والصيانة من أجل تسهيل النمو المنظم لإربد والبلدات والقرى المحيطة بها وضمان توزيع فوائد التنمية بشكل عادل ومتوازن (تقرير اللجنة، ١٩٩٦). غير ان هذه الفكرة لم تتقدّم قط على الرغم من أن معظم الأشخاص المعنيين كانوا يؤيدون إنشاء سلطة حضرية داخل المنطقة التي سميت فيما بعد اربد الكبرى. وهذا يؤكد ان عملية إعادة الهيكلة البلدية لمنح البلديات قدراً كبيراً من الاستقلال وحرية التصرف وإمكانية الحصول على الموارد، ليست عملية فنية فحسب، بل هي أيضاً مسألة سياسية.

زاي - ملاحظات ختامية

ان التجربة الأردنية في مجال اللامركزية ما زالت في مراحلها الأولى. وتشير الحالة في الأردن وفي معظم البلدان الأخرى الى ان إعادة الهيكلة الاقتصادية والسياسية والإدارية التي ترافق اللامركزية تتطوي على عملية تغيير معقدة وتتسم بطابع سياسي. وفي أواخر الثمانينات، قرّر الأردن تنفيذ إصلاحات سياسية واقتصادية ومؤسسية وجعل من ذلك خياراً استراتيجياً. ومن بين العوامل وراء هذا التغيير نضوب الموارد العامة، وعودة الأيدي العاملة من الخليج، وتدفق العائدين أثناء حرب الخليج. وتضافر ذلك مع الضغوط الداخلية والخارجية التي تمارس من أجل ترسيخ الديمقراطية لتمهيد السبيل للحزب السياسية والجهات الفاعلة الأخرى ضمن المجتمع المدني للقيام بدور أكبر في الحياة العامة، وإجراء انتخابات تشريعية، ورفع حالة الطوارئ. وعلاوة على ذلك، حثّ المانحون، ولا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، الحكومة على إعادة هيكلة القطاع العام كوسيلة لزيادة الكفاءة وترشيد النفقات العامة. وكان اعتماد سياسات اللامركزية جزءاً من هذا البرنامج.

ويمكن مناقشة وضع اللامركزية في الأردن استناداً الى مختلف أنواع اللامركزية الادارية التي حددت في الجزء الثاني من هذه الدراسة. فعلى الرغم من الالتزام العلني للحكومة باللامركزية وإعادة هيكلة البلديات، اتخذت اللامركزية حتى الآن شكل سياسة معتدلة تهدف الى تحقيق لامركزية الوظائف الادارية فقط. وهذا واضح على المستوى الاداري بشكل خاص، حيث تعمل البلديات كوكالات محلية للحكومة لا كحكومات محلية مستقلة ومسؤولة قانوناً أمام الناخبين المحليين. ويظهر ذلك أيضاً الى حد ما في السلطة التي تمارسها البلديات والوظائف والمسؤوليات التي تقوم بها والتي تمثل جوانب مختلفة من التخطيط والإدارة

الحضرية تحددها وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة وتمثل أساساً في رصد تنفيذ استراتيجيات التخطيط والتطوير الحضري.

وهناك عدد من القطاعات الحضرية التي لا تدخل في نطاق اختصاص البلديات ومن بينها الهياكل الأساسية، أي المياه وشبكة المجاري والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية والإسكان وإدارة البيئة. وهذه القطاعات إما خُصصت أو أُسندت إدارتها إلى وكالات عامة أو شبه عامة. ونظراً لعدم وجود آليات واضحة تنظّم مشاركة مختلف الوكالات أو مستويات الحكم في تخطيط وإدارة وتمويل وتوفير هذه الخدمات العامة، فمن المتوقع أن تستمرّ الازدواجية في العمل والتداخل الإداري مما سيحول دون حصول أي تحسن هام في أداء الخدمات الحضرية. وينبغي استكمال الإصلاحات القطاعية، لا سيما في مجالات الإسكان والمياه والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية مع مراعاة انعكاسات ذلك على قدرة البلديات على القيام بالوظائف الداخلة ضمن اختصاصها. وفي هذا الصدد، ينبغي توفير الموارد المالية الكافية للاضطلاع بالمسؤوليات المحددة، كما ينبغي إصلاح القوانين والإجراءات البيروقراطية لتسهيل الاتصال بين مختلف المستويات الحكومية.

ويدل نقل السلطة على نزوح اللامركزية. فعندما تنقل الحكومة سلطة التخطيط والتنظيم والرصد إلى الحكومات المحلية، تزداد الوظائف التي يجب على البلديات أن تقوم بها لكن تزداد أيضاً الإمكانيات المتاحة لها للحصول على الموارد كما تزداد حرية التصرف الممنوحة لها. وهذا الشكل من اللامركزية غير موجود في الأردن حتى الآن. وأمانة عمان الكبرى هي البلدية الوحيدة التي تتمتع بقدر كبير من حرية التصرف وتتوفر لديها إمكانيات للحصول على الموارد. أما بلدية مدينة اربد، التي هي من أهم مدن البلد وأكبر مدينة في الشمال، فإن وظائفها وحرية التصرف الممنوحة لها وإمكانيات الحصول على الموارد المتاحة لها محدودة جداً مقارنة بأمانة عمان الكبرى، كما أن قاعدة مواردها لا تغطي سوى أعمال الصيانة ولا تسمح لها بالقيام بمشاريع كبيرة للتطوير الحضري. وبالتالي، ينبغي أن تلبى إعادة هيكلة البلديات احتياجات البلديات خارج عمان إذا أُريد الحد من التفاوت المتزايد بين الحضر والريف.

وينبغي استخدام نموذج عمان الكبرى كتجربة مفيدة، كما ينبغي للمخططين أن يبحثوا طرق تطبيقه على بلديات أخرى، وخاصة البلديات الصغيرة جداً التي تضم عدداً صغيراً من السكان ولها قاعدة موارد قليلة ومبعثرة. ويمكن أن تكون عملية الدمج وسيلة فعالة لتجميع الموارد وتدعيم السلطة المؤسسية بالتشاور مع الحكومة. غير أنه ينبغي لمقرري السياسات أن ينتبهوا للآثار السياسية لمثل هذه الجهود، لأنها قد تؤدي في بعض الحالات إلى إعادة تركيز السلطة وإحاق الضرر بالمبادرات المحلية وبتعبئة الموارد المحلية.

وينبغي أيضاً تقييم نموذجي سلطة إقليم العقبة وسلطة إقليم البتراء لانهما حالتان تعمل فيهما السلطات على مستوى الإقليم والمحافظات والبلدية، مع وكالات شبه عامة ومنظمات غير حكومية وجهات مانحة وهيئات خاصة، كشركاء في مشاريع كبيرة من مشاريع التنمية الحضرية^(٨٤). وينبغي أن تستخدم هذه التجارب كأساس لإصلاح النظام التشريعي والإداري، مع مراعاة أن التفاعل والتشارك بين الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، سيكون بصورة متزايدة، هو أسلوب العمل المتبع في الأردن لتوفير الخدمات الحضرية بصفة خاصة ولاغراض التنمية بوجه عام.

(٨٤) إسكوا، مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة إسكوا (نيويورك، ١٩٩٧).

رابعاً- نحو استراتيجية متكاملة لتحقيق لامركزية مستدامة في منطقة إسكوا

التحدي الذي يواجه بلدان إسكوا في تنفيذ مبادرات اللامركزية يكمن أساساً في ضرورة وضع استراتيجيات قابلة للتنفيذ ومتكاملة تعزز تعبئة الموارد وتحسن نوعية أداء الخدمات الحضرية وكفاءتها، في الوقت الذي تحول فيه هذه الوظيفة بصورة متزايدة إلى القطاع الخاص ومستويات الحكم الأدنى (المحافظات أو البلديات) والمجموعات الأهلية والمنظمات غير الحكومية. ومن الواضح أنه لا توجد استراتيجيات مصممة خاصة لتطبيق اللامركزية أو بناء القدرة المؤسسية للسلطات المحلية. بل ينبغي أن تتشكل تلك الاستراتيجيات في إطار عملية دينامية على نحو يتلاءم مع الخصائص الاجتماعية الاقتصادية والمؤسسية للبلد المعني ومع القدرة الحالية للبلديات أو السلطات المحلية للاضطلاع بمزيد من الوظائف والمسؤوليات، وفي الظروف الملائمة، مع السلطة الممنوحة لها في مجال التخطيط واتخاذ القرارات ورصد التنمية الحضرية في نطاق اختصاصها. ويتعين على مقرر السياسات في وزارات التخطيط والمالية والشؤون البلدية والقروية والبيئة أن يعالجوا، عند تصميم استراتيجيات اللامركزية، عدداً من القضايا، جمعت فيما يلي تحت ثلاثة عناوين هي: البيئة المفضية إلى اللامركزية، وتحسين الإدارة الحضرية، وحشد الموارد المحلية. وتمثل هذه العناصر المتطلبات الرئيسية لوضع استراتيجية متكاملة للامركزية المستدامة على المستويين الوطني والمحلي.

ألف- إيجاد بيئة تساعد على تحقيق اللامركزية المستدامة

التوازن بين اللامركزية الإدارية والمالية والسياسية: ينبغي أن يكون تطبيق اللامركزية خياراً استراتيجياً تدعمه رغبة الحكومة في تسهيل ودعم الانتقال إلى أساليب أكثر كفاءة لأداء الخدمات، وفي نهاية الأمر، إلى عملية تشاركية لتحقيق التنمية الحضرية. ويتبين من تجربة عدة بلدان أن تطبيق اللامركزية كخيار استراتيجي يستلزم إجراء تغييرات هامة كثيراً ما تتحدى النظام القائم وتتطوي على تطبيق إجراءات لإعادة هيكلة القطاعات الاقتصادية والإدارة العامة. وفي جميع بلدان إسكوا تقريباً، ينبغي أن تُراجع بعناية التشريعات التي تنظم تمويل البلديات والتخطيط الحضري والإدارة المحلية للتأكد من أن السلطات المحلية قادرة على القيام بمسؤولياتها الموسعة وأن لديها الموارد المالية والفنية والسلطة اللازمة لاتخاذ القرارات دون تفويض الدور الرقابي للحكومات. وينبغي التفكير بعناية في أساليب التنسيق بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، بما في ذلك وضع آليات خاصة لتحويل الأموال فيما بين الإدارات الحكومية ومنح الصلاحية لفرض بعض الضرائب على المستوى المحلي وإدارة الموارد المالية للبلدية بقدر كبير من الاستقلال. ويجب أيضاً تحديد دور القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية تحديداً أوضح، وذلك لضمان تنفيذ عملية تلميز الخدمات العامة بكفاءة وشفافية. وينبغي التأكيد في هذا السياق على أن مزايا اللامركزية المالية لا ينبغي النظر إليها من وجهة نظر الكفاءة الاقتصادية والمساءلة فقط، بل ينبغي أيضاً معالجتها من حيث دورها الإيجابي في إنشاء ثقافة ديمقراطية وعملية تنمية تشاركية.

المساءلة والمشاركة: هاتان المسألتان أساسيتان بالنسبة للامركزية وتشملان أبعادها المالية والإدارية والسياسية. فمساءلة الناخبين ومختلف مستويات الحكم للموظفين المسؤولين في البلدية أمر ضروري للحفاظ على كفاءة ونوعية الخدمات الحضرية وأداء البلدية في إدارة البيئة الحضرية. ويجب أن يكون المواطنون على علم تام بالقرارات المتعلقة بالتخطيط والسياسة الحضرية وبالاحتياجات المحلية والمشاريع الإنمائية الحالية والمستقبلية. والأهم من ذلك أن المواطنين ينبغي أن يكونوا على علم بجميع الجوانب المالية لسياسة اللامركزية، بما في ذلك الإيرادات والنفقات وتكاليف الخدمات والديون. وبهذا المعنى، "يمكن اعتبار المساءلة عاملاً يدعم المشاركة، إذ أن نجاح المحاولات الرامية إلى زيادة المشاركة يقاس بمدى لجوء الشعب

الى المشاركة لمحاسبة الحكومة المحلية على أعمالها^(٨٥). وتثير المسألة عدة تساؤلات تتعلق بقدرة الحكومات والمجتمعات المحلية على إدارة شؤونها، نظراً إلى أن هذه القدرة عنصر أساسي لمشاركة المواطنين. ومن بين تلك التساؤلات ما يلي: هل يقوم مدير المؤسسة العامة بالمهام المناسبة؛ وهل تستجيب الأهداف لاحتياجات المجتمع المحلي؛ وهل ستسهم الاهداف في تحسين القدرة المحلية؛ وهل ستستمر الفوائد الناجمة عن التدخلات؟^(٨٦). وبالتالي، يكمن التحدي في تحديد المجالات والتدابير العلاجية لبناء القدرات على المستوى المحلي وبالتأكيد في إيجاد وسيلة حيوية لبناء هذه القدرة المحلية.

المساءلة والشفافية: إصلاح وعاء الضريبة المحلية وأساليب جباية الضرائب، وتنفيذ مشاريع التنمية الحضرية والبنية التحتية الكبيرة أمران لا يمكن تحقيقهما بصورة فعالة إلا من خلال نظام لضبط أسلوب تخصيص الموارد والتلزم وتدقيق حسابات البلدية. ويجب ان يكون الموظفون الحكوميون خاضعين للمساءلة من جانب الناخبين ومستويات الحكم العليا. ومن الواضح ان الانتخابات تشكل واحدة من أفضل أدوات المساءلة. غير ان هناك أيضاً حاجة الى آليات أخرى لتحديد معايير للمساءلة والمشاركة وأساليب للرصد. ومن أجل تعزيز الشفافية، على وجه الخصوص، هناك حاجة الى تعيين الحدود بين المصالح الخاصة والعامة إذ ان هناك اتجاهاً متزايداً الى قيام جهات فاعلة تابعة للقطاع الخاص بوظائف ذات طابع عام من قبيل الحفاظ على التراث الثقافي في مراكز المدن أو بناء المساكن الاجتماعية. وتمثل الأحزاب السياسية ومننديات المواطنين، والمجتمع المدني، والمنظمات غير الحكومية على الخصوص، قنوات مؤسسية جيدة لاستمرار تدفق المعلومات عن مشاريع التنمية والقضايا المتعلقة بالسياسة العامة، الذي هو عنصر أساسي من عناصر المساءلة. وهناك حاجة الى المعلومات لتمكين المواطنين من تقييم أداء المسؤولين المنتخبين ومواصلة مشاركتهم في التنمية الحضرية وكذلك لتمكين مقرري السياسات من رصد التغييرات وتقييم الاحتياجات والتحديات. أما على المستوى المركزي، فهناك أيضاً حاجة الى المعلومات لضمان فعالية الإشراف والتقييم.

الموارد والاستقلال: تعتبر قدرة الحكومات المحلية على تحديد الضرائب المحلية وإدارتها مؤشراً هاماً من مؤشرات اللامركزية المالية. ولا ينبغي فرض ضرائب على الأهالي الا اذا كانوا يستفيدون من الخدمات المحلية. ومن شأن الاستقلال المالي ان يسمح للحكومات المحلية بتحديد الخدمات التي يحتاجها السكان المقيمون ضمن نطاق اختصاصها وفرض الضرائب الملائمة عليهم. واستعداد الأهالي لدفع الضرائب المحلية أكبر من استعدادهم لدفع الضرائب الوطنية لانهم يستطيعون الربط بين الضرائب المحلية والخدمات التي يحصلون عليها.

ولا يعني الاستقلال المالي على المستوى المحلي أي تقليص للتمويل أو التحويلات من الحكومة الى السلطات المحلية. بل يجب على الحكومة المركزية ان تقدم الدعم للسلطات المحلية لتمكينها من الإبقاء على عدد كاف من العمال المهرة، خاصة فيما يتعلق بالتلزم. كما يتعين عليها ان تزودها بالمواد والمعدات، ولا سيما البلديات والمراكز الحضرية في المناطق النائية التي تعاني من نقص في الموارد الرأسمالية والبشرية. وينبغي منح الحكومات المحلية السلطة اللازمة لتوزيع تلك الموارد كما ينبغي إعطاؤها الحق في انفاق الأموال دون تدخل لا مبرر له من جانب الحكومة وعدم السماح للاجراءات الادارية المعقدة ان تعيق عملية التنمية الحضرية أو أن تحدّ نطاق المبادرات المحلية وتحول دون تطبيق حلول ابتكارية للمشاكل المعقدة المتصلة بالإدارة الحضرية.

(٨٥) Jennie Litvack and Jessica Seddon, *Decentralization Briefing Notes, WBI working papers* (World Bank Institute)

(٨٦) المرجع نفسه.

الإرادة السياسية والشراكة: كما ذكر أعلاه، لا بد من وجود إرادة سياسية واضحة على مستوى الحكومة لضمان التحول الى اللامركزية وإجراء التغييرات الهيكلية العديدة التي تتطلبها على المستوى الاقتصادي والسياسي والاجتماعي. وللحكومة المركزية دور هام تؤديه في تعزيز أساليب الشراكة والتعاون بين السلطات المركزية والسلطات المحلية وبين الوكالات العامة والجهات الفاعلة غير الرسمية، لان اللامركزية تستلزم خصخصة بعض الخدمات العامة، بما في ذلك الكهرباء والهاتف والإسكان والمياه. وفي أي نظام لامركزي فعال، ترصد الحكومة أداء الإدارات اللامركزية دون إحداث تعقيدات بيروقراطية. ولا ينبغي للحكومة ان تتخلى عن دورها كمخطط استراتيجي يضمن الاستقرار الاقتصادي والمالي من خلال سياسات اقتصادية عامة والاستثمار في رأس المال الاجتماعي، وخصوصاً التعليم والصحة. كما يجب عليها ان تواصل دورها الرقابي من خلال الاشراف على الادارات المحلية ومراجعة حساباتها بشكل شفاف. ولعل الدور الأهم الذي يمكن للحكومة ان تقوم به هو مساعدة السلطات المحلية في تخطيط وإدارة المناطق الخاضعة لاختصاصها بكفاءة. ومما يشتمل عليه ذلك الدور إشراك المجتمعات المحلية في مشاريع التنمية وفي القرارات المتعلقة بالسياسة الحضرية واطلاعهم على كافة تكاليف الخدمات وحالة أدائها. وينطبق الشيء ذاته عندما تُخطط المشاريع على المستوى المحلي. فإشراك المجتمع المحلي في المراحل الأولى من عملية التخطيط أمر مهم لاجاد شعور لدى المجتمع بأنه يملك المشاريع كما أنه يزيد قابليتها للاستمرار^(٨٧).

معالجة الفروق الإقليمية: لا يمكن تنفيذ اللامركزية على صورة واحدة بسبب الفروق الإقليمية في الموارد البشرية والفنية والرأسمالية. وبالتالي تحتاج الحكومات الى انتهاج استراتيجيات اللامركزية كجزء لا يتجزأ من التنمية المستدامة. وينبغي تدبير اللامركزية المالية بعناية لتحديد الضرائب التي من الأفضل جبايتها وتدبيرها محلياً وتلك التي ينبغي ان تظل حكراً على الحكومة. ومن المهم مراعاة القدرة على الدفع عند فرض الضرائب على المستوى المحلي، لان قاعدة الموارد في المراكز الحضرية خارج العواصم كثيراً ما تكون ضعيفة وتظل التحويلات بين الادارات الحكومية أمراً ضرورياً لأداء وظائف الإدارة الحضرية بكفاءة. وكما ذكر في الفصل الثاني، يمكن للامركزية ان تساعد الحكومات المحلية على الاستجابة بسرعة أكبر لاحتياجات السكان المحليين وعلى زيادة كفاءة عمليات الإدارة الحضرية. غير انه لا ينبغي تنفيذها على حساب العدالة والتوازن الإقليمي والاستقرار الوطني.

باء- تحسين وظائف الإدارة الحضرية

كما رأينا في الفصول السابقة من هذا التقرير، يختلف أثر مبادرات اللامركزية من قطاع الى آخر من حيث نمط أداء الخدمات وتسعيرها وتكاليفها وطريقة تنظيمها ونوعيتها. وينطبق ذلك بصفة خاصة على قطاعات التعليم والرعاية الصحية والإسكان والهيكل الأساسية والمياه والنقل والبيئة. ولذا فان أي قرار لتحسين وتوسيع دور البلديات والسلطات المحلية في مجالي التخطيط وتقديم الخدمات يستند الى اعتبارات هامة من ضمنها اختيار الخدمات المزمع تقديمها على المستوى المحلي أو الوطني وتحديد تكاليفها وما اذا كان بوسع البلديات أن تقدم تلك الخدمات بصورة جماعية أو على أساس تعاوني.

وعند نقل وظائف من الحكومة المركزية الى الحكومة المحلية، يجب تحديد الجانب من الخدمة الذي يتم نقله، أي بيان ما اذا كان الأمر يتعلق بالتخطيط أو الإدارة أو التنفيذ. وسيحدد ذلك الى حد كبير مستوى اللامركزية الذي يختاره البلد: لامركزية إدارية أو تفويض صلاحيات أو نقل السلطة. ويعرض الجدول ١٢ مجموعة من الخدمات العامة ويبين أيها يفضل ان يقدم على المستوى المركزي أو المحلي من حيث إسناد

مسؤوليات الانفاق. ولدى تقرير ما اذا كانت الخدمة ستقدم من جانب السلطات المحلية و/أو المركزية، ينبغي مراعاة الاعتبارات التالية: يجب تحسين نوعية الخدمات أو الحفاظ على مستواها على الأقل؛ يجب ان تتوفر لمختلف الفئات الاجتماعية الاقتصادية والأحياء الداخلة ضمن نطاق اختصاص السلطة المحلية إمكانية الحصول على الخدمات؛ يجب تقييم فعالية الخدمة وفقاً لمقياس معين؛ يجب ترشيد أسلوب تمويل الخدمة وتحسين آليات التسعير لاسترداد التكلفة.

الجدول ١٢ - توزيع مسؤوليات الانفاق

الوظيفة	إشراف	إدارة	توفير
التجارة الخارجية والشؤون الخارجية	كاف	كاف	كاف
البيئة	ميم، كاف	ميم، كاف	ميم، كاف
الدفاع	كاف	كاف	كاف
مدفوعات تحويلية	كاف	كاف	كاف
التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية	كاف	ميم	ميم
الطرق العامة	ميم، كاف	ميم، كاف	ميم
المنتزهات ومرافق الاستجمام	ميم، كاف	ميم، كاف	ميم، كاف
الشرطة	ميم	ميم	ميم
المياه والمجاري وخدمات الاطفاء	ميم	ميم	ميم
التنظيم	كاف	كاف	كاف
السياسة المالية	كاف	ميم، كاف	ميم، كاف

المصدر: World Bank, available at: www.worldbank.org/publicsector/decentralization/table_1.html.

ملاحظات: العبارة "ميم" تعني ان الوظيفة يُفضل ان تسند الى الحكومات المحلية؛ والعبارة "كاف" معناها ان الوظيفة يفضل ان تسند الى الحكومات المركزية؛ والعبارة "ميم، كاف" معناها ان التنسيق ممكن.

ليس هذا التوزيع مخططاً تفصيلياً، بل ينبغي مناقشته في ضوء الموارد البشرية والرأسمالية والفنية المتوفرة حالياً لدى الحكومات المحلية والمركزية على السواء. لكنه يمثل مشروع برنامج عمل للتنمية اللامركزية يسعى الى زيادة كفاءة وشفافية الإدارة الحضرية. ومن هذا المنظور، يتمثل دور الحكومة في توفير بيئة سياسة عامة تسمح بتسهيل التخطيط والتنفيذ على مستوى لامركزي في مختلف القطاعات الحضرية، ولا سيما قطاعات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية حيث المهام موزعة توزيعاً واضحاً بين المستويين المركزي والمحلي. لكن الحاجة تدعو في قطاعات أخرى الى زيادة التنسيق في تخطيط الموارد وتوزيعها، خاصة فيما يتعلق بالطرق العامة وشبكات الطرق، والمنتزهات ومرافق الاستجمام. وتمثل السياسة المالية أكثر مجالات التنسيق حساسية، خاصة فيما يتعلق بالالتزام على المستوى المركزي بمنح البلديات مزيداً من الاستقلال المالي. وسيتم بحث هذه المسألة بمزيد من التفصيل في القسم التالي.

ويشكل توفير الخدمات عنصراً هاماً من عناصر الإدارة الحضرية. فبناء وصيانة وتمويل الطرق وشبكات المياه والمجاري والطاقة والكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية جزء أساسي من الهياكل الأساسية العامة وشرط من الشروط الأساسية للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. وهناك إدراك متزايد للدور الذي تؤديه المدن كمحرك للنمو في عالم يتجه نحو العولمة وللدور الهام الذي يمكن ان تقوم به في اجتذاب الاستثمارات الدولية والإقليمية وفي إيجاد فرص اقتصادية تعزز التنمية الحضرية المحلية. ومع ان تحسين الهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية له تأثير كبير على نوعية الحياة في أي مدينة من المدن، فان مجال

الإدارة الحضرية لا يقتصر على تقديم الخدمات بل يشمل صياغة سياسة النمو الحضري، وتحسين الأراضي الحضرية، وتدبير أساليب جديدة لجمع الأموال، واستحداث أساليب الشراكة لتحقيق التنمية الحضرية المحلية.

ومن أجل تحسين الإدارة الحضرية، لا بد من زيادة القدرات الفنية والمؤسسية المتاحة للمسؤولين في البلديات خاصة وأنهم يقومون، الى جانب المخططين، بمهام معقدة تشمل مراقبة مجموعة متنوعة من المشاريع التي عُهد بتنفيذها الى أطراف خارجية، ويتعين عليهم ان يتعاونوا تعاوناً وثيقاً مع القطاع الخاص والمنظمات الأهلية. وبالإضافة الى ذلك، فإنهم يحتاجون الى تنمية وتعزيز مهاراتهم في مجال إدارة البيانات وتفسيرها ليستخدموها في صياغة السياسات الحضرية. ومن أجل تحسين وظائف الإدارة الحضرية، لا بد لهم من استخدام المؤشرات الحضرية، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بأوضاع وسوق الاسكان، والهيكل الأساسية، وأسعار الاراضي، والتعليم والدخل على مستوى المدينة (انظر المرفق للاطلاع على بعض المؤشرات الحضرية). وزيادة على ذلك، فان اتخاذ تدابير منسقة على المستوى المحلي، خصوصاً في البلديات، وسيلة هامة لبناء القدرات المؤسسية والفنية للمسؤولين المحليين، خصوصاً في البلديات الصغيرة. ومن بين تلك التدابير إنشاء مجالس خاصة برؤساء البلديات على المستوى المحلي و/أو الوطني لتعزيز قدرتهم على التفاوض مع نظرائهم، خاصة في وكالات الحكومة المركزية، وعلى طرح القضايا التي تهم الطرفين، وتجميع الموارد، وإيجاد طرق جديدة لجمع الأموال وتوسيع قاعدة موارد البلدية.

وعلى المستوى المالي لا يزال التحدي هائلاً لأن الحكومة تشرف عادة على القرارات المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي وعلى تمويل مشاريع الهياكل الأساسية ومشاريع تنمية رأس المال. ويجب على البلديات ان تتفاوض من أجل الحصول على مزيد من الاستقلال وعلى الموارد اللازمة لاعداد وتنفيذ مخططات أساسية ضمن نطاق اختصاصها، كما يجب عليها ان تضطلع بمشاريع إنمائية أكثر تعقيداً من مجرد صيانة الهياكل الأساسية أو إجراء تحسينات أو تعديلات طفيفة. ويمكن تمويل التنمية الحضرية على المستوى المحلي بعدة وسائل من بينها التحويلات من الحكومة، وفرض رسوم على استعمال بعض خدمات الهياكل الأساسية، والضرائب المحلية، والحصول على قروض ومنح من الوكالات الحكومية. وتستلزم أي استراتيجية مستدامة لارساء اللامركزية، لا سيما فيما يتعلق بتطوير الهياكل الأساسية، درجة كبيرة من الاستقلال المالي من أجل توثيق الصلة بين الضريبة المفروضة والخدمة المقدمة على المستوى المحلي. ويؤدي خضوع الموظفين للمساءلة من جانب دافعي الضرائب والشفافية في إدارة الشؤون المالية للبلدية دوراً هاماً في تفادي التهرب من دفع الضرائب على المستوى المحلي.

وأخيراً، فان تحسين الإدارة الحضرية وضمان كفاءة واستمرارية الخدمات يستلزمان إنشاء نظام حديث ومتطور للبيانات يمكن المسؤولين في البلدية والمخططين من رصد التغير الحضري وتقييم أثر السياسات الحضرية والبرامج الانمائية على مستوى المدينة والحي. ومن أكبر التحديات التي تواجه حالياً القائمين بإدارة المناطق الحضرية وضع برامج لتلبية الاحتياجات ورصد تنفيذها وتقييم تأثيرها وتنسيقها مع برامج التنمية ذات الصلة^(٨٨). وبالتالي، فلا بد من توفر المعلومات عن مختلف القطاعات الحضرية على أن تكون مفصلة حسب المدينة والحي، لتقييم الاحتياجات التي قد تختلف من حي الى آخر أو من مجتمع الى آخر داخل نفس المدينة. وهناك أيضاً حاجة الى نظام للمعلومات الحضرية لتحديد القدرة على الدفع والتنبه في وقت مبكر الى المشاكل التي قد تنشأ نتيجة للنمو والتغير الحضري (انظر قائمة المؤشرات الحضرية الواردة في المرفق).

غير ان المعلومات المصنفة حسب المدينة والحي والمتعلقة بمختلف القطاعات الحضرية، وبتسجيل المساكن، وأسعار المساكن والأراضي، والرهون العقارية، ووضع الصحة والمرافق الاجتماعية، نادراً ما تكون متوفرة. وينبغي لمعظم بلدان المنطقة ان تعتمد نهجاً مؤسسياً في التعامل مع هذه القضية وبذلك يسهل جمع البيانات وإدارتها وتبادلها بين البلديات ومع الحكومة بشكل منهجي وموحد ومتواصل. لكن مثل هذه الجهود تستغرق وقتاً كثيراً وتحتاج الى موظفين مدربين وموارد من أجل الحفاظ على قواعد البيانات ونقلها إلكترونياً. ومع ان كثيراً من البلدان في المنطقة تقوم بالاستثمار في إنشاء نظم للمعلومات الجغرافية باعتبارها أداة للتخطيط الحضري وإدارة المعلومات الحضرية، فان الخبرة الفنية والموارد المالية المتوفرة على مستوى البلدية لا تزال غير كافية للاضطلاع بتلك المهام المعقدة والشاملة. وعلاوة على ذلك، ينبغي القيام بمزيد من العمل لتطوير قواعد البيانات الموجودة واستخدامها في نظم المعلومات الجغرافية^(٨٩). ومن المأمول فيه ان تُمنح البلديات، في إطار عملية اللامركزية، مزيداً من الصلاحيات والقدرات والسلطة لتمكينها من القيام بتلك المهام وبناء قدراتها. ومن بين المهام الهامة التي تنتظر البلديات في المنطقة وضع مؤشرات مالية البلديات، وحشد الموارد، ومواصلة البرامج، وزيادة الكفاءة في إدارة النفقات البلدية وتقديم الخدمات على مستوى البلدية، والحفاظ على نظام فعال لجباية الضرائب، واجتذاب الاستثمارات والأموال المخصصة للتنمية من القطاع الخاص ومن المنظمات الدولية والإقليمية.

جيم - تعبئة الموارد المحلية

كما قلنا سابقاً، ينبغي ان توفّر للسلطات المحلية، لدى إسناد مزيد من المسؤوليات إليها، ما يكفي من الموارد الفنية والمالية للاضطلاع بتلك المسؤوليات على المستوى المحلي. وتتطلب عملية اللامركزية المستدامة تحسين تعبئة الموارد المحلية في أربعة مجالات رئيسية هي: تحديد مجالات جديدة لجمع الضرائب المحلية، ومراجعة وتحسين رسوم تقديم الخدمات للمستعملين وآليات تسعير الخدمات العامة المحلية، والمحافظة على التدفق الكافي من التحويلات بين الإدارات الحكومية، واستكشاف سبل لجمع الأموال بالاشتراك مع جهات فاعلة أخرى.

وتتطلب اللامركزية المالية ان توزع مسؤوليات الانفاق بصورة واضحة على مختلف مستويات الحكم (انظر الجدول ١٢). وتزداد الفعالية والمساءلة عندما تكون مستويات الانفاق متطابقة مع الإيرادات التي تستطيع الحكومة الحصول عليها. وهناك حاجة ماسة في البلدان ذات الميزانية المتشعبة، أي في جميع البلدان الأعضاء في إسكوا باستثناء بلدان مجلس التعاون الخليجي، الى تخصيص الموارد والنفقات على نحو واضح لضمان كفاءة الانفاق العام وتفاذي ازدياد العبء المالي على الموارد العامة المحدودة بالفعل.

وبالتالي، ينبغي للحكومات، في الأحوال العادية، ان تتولى المسؤولية عن السياسات المالية المتعلقة بتوزيع الدخل، والعدالة، والدفاع الوطني، والرعاية الاجتماعية، بينما تتولى الحكومات المحلية المسؤولية عن توفير الهياكل الأساسية والخدمات المحلية للسكان المحليين. وينبغي ان تحدد بوضوح المهام التي تشترك فيها الحكومة المركزية والحكومات المحلية تفادياً لتداخل الوظائف وازدواجية السلطة. ويمكن زيادة فعالية توزيع الموارد من خلال تحسين عملية تبادل المعلومات.

(٨٩) إسكوا، قسم المستوطنات البشرية، "المؤشرات الحضرية في التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية"، الاجتماع الإقليمي حول المؤشرات الاجتماعية في إطار تنفيذ ومتابعة المؤتمرات العالمية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في العالم العربي، مسقط، ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر - ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

ولا ينبغي ان تسند الى الحكومات المحلية مهمة تحصيل الضرائب التي تتطوي جبايتها على تكاليف إدارية باهظة كضريبة القيمة المضافة، وضرائب التجارة الدولية، وضرائب دخل الشركات التي تستلزم جبايتها اجراءات إدارية معقدة والتي من الأفضل ان تقوم بها الحكومات. غير ان ضريبة الدخل الشخصي يمكن ان تكون مصدراً جيداً للإيرادات المحلية نظراً لسهولة إدارتها. لكن الحكومات المحلية في المنطقة قد لا تكون كلها قادرة على جباية هذه الضريبة بكفاءة. وتعتبر ضريبة الدخل الشخصي في أغلب الأحيان أداة من أدوات السياسة العامة تساهم في تحقيق العدالة وإعادة توزيع الموارد، بالإضافة الى تقليل أثر التقلبات في الدورات الاقتصادية؛ ولهذا فهي تدخل في نطاق اختصاص الحكومات المركزية.

ويمكن لضريبة الأملاك ان توفر للحكومات المحلية مصدراً ممتازاً للإيرادات لكونها ترتكز الى عوامل ثابتة، أي الأرض والممتلكات. ومن بين مزاياها العديدة الأخرى أنه يمكن التنبؤ بها وأن امكانية التهرب منها محدودة كما ان إمكانية التفاوت في الدخول والتقلبات الناتجة عن حركات الهجرة محدودة. وتستطيع السلطات المحلية أن تجبي هذه الضريبة بقدر كبير من الكفاءة بفضل معرفتها بالأراضي وتعيين ملكيتها ونقل الأموال والتحسينات والتقييمات، خصوصاً في غياب نظام يعتمد عليه لتسجيل الأراضي المسوحة. وتساهم ضريبة الأملاك في تحقيق الاستقلال المالي الذي يشجع بدوره المساءلة وحشد الموارد الكافية. غير ان المشكلة التي تواجه كثيراً من بلدان المنطقة هي ان الحكومات لا تمتلك الأدوات الملائمة لتقييم وتحديد كل قطعة أرض أو مال أو لتقدير التكاليف والقيم وتحديثها. والواقع ان التقديرات تشير الى ان مساهمة ضريبة الأملاك في مجموع الإيرادات صغيرة بوجه عام وهذا هو الحال كذلك في كثير من البلدان النامية الأخرى. ووفقاً لصندوق النقد الدولي، تمثل ضريبة الأملاك في المتوسط، ما لا يزيد عن ١٣ في المائة من مجموع إيرادات ضرائب القطاع العام في البلدان النامية^(٩٠). وزيادة على ذلك، فان مساهمتها في مجموع الانفاق العام أقل حتى من ذلك. ومع ان ضريبة الأملاك ملائمة لهذا الغرض فانها لا تكفي لتمويل عملية توفير الخدمات العامة والبرامج الانمائية الباهظة التكاليف.

كذلك يمكن ان تجبي محلياً رسوم تقديم الخدمات للمستعملين على المستوى المحلي أو البلدي، بالإضافة الى الضرائب على الأجور والضرائب على ملكية السيارات واستخدامها، لانه من السهل إدارتها وتهدف أساساً الى تحقيق العدالة والانصاف.

وينبغي ان يكون وعاء الضريبة الذي يخصص للحكومات المحلية مستقراً بدرجة معقولة نظراً للدرجة الكبيرة من عدم الاستقرار الذي يتميز به وعاء ضريبة الدخل التصاعدي التي تتسم بمرونتها العالية بالنسبة للدخل.

وينبغي للحكومات المحلية ان تنفادى التعامل مع الضرائب التي تؤدي الى "تصدير الضرائب"، أي الضرائب التي يتحمل عبئها المقيمون في مناطق اختصاص أخرى. وبالمثل، ينبغي ان تختص الحكومة المركزية بالضرائب التي تؤثر على عمل سوق الاستثمار المحلي أو الاجنبي.

والهدفان الرئيسيان لتخصيص الإيرادات هما تحقيق التوازن العمودي والأفقي. ويتعلق التوازن العمودي بحصول الحكومة المحلية على موارد كافية لتمويل نفقاتها. ولا يمكن تحقيق التوازن العمودي في كثير من البلدان لان إدارة وجباية بعض الضرائب التي يمكن تخصيصها للبلديات أمر في غاية الصعوبة. ويتطلب التوسع الحضري ان يزيد القطاع الخاص مساهمته في توفير الخدمات المحلية. غير أن

الحكومات المحلية لا تملك الوسائل اللازمة لتوفير تلك الخدمات كما ينبغي بسبب قدرتها المحدودة على الحصول على الإيرادات. والمشكلة التي ينطوي عليها تخصيص الضرائب بوجه عام هي ان الضرائب التي تُفرض وتُجبي على المستوى المحلي لا توفر للبلديات إيرادات كافية. ويمكن حل هذه المشكلة بالسماح للحكومات المحلية بفرض ضرائب إضافية على المستفيدين فحسب.

أما التوازن الاقفي، فهو يعني ان جميع البلديات لديها نفس القدرة على تمويل مسؤولياتها. غير ان هذا الخيار يستلزم حشد موارد كبيرة لتفادي التفاوت في مستويات الدخل. ومن المهم أخذ القيود المذكورة أعلاه في الحسبان لدى بحث إمكانات توليد إيرادات بلدية من خلال الضرائب بهدف تعزيز الاستقلال المالي والكفاءة.

ويمكن أيضاً تعزيز حشد الموارد المحلية من خلال التحويلات من الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية. وبما ان المجال لمنح الحكومات المحلية الاستقلال الضريبي والمالي ما زال محدوداً في منطقة إسكوا، فقد يكون الخيار الأفضل هو تحصيل الإيرادات على المستوى الوطني وتقديم إعانات للحكومات المحلية. وعلاوة على ذلك، فبما ان عدداً من البلدان في هذه المنطقة لا يزال يتسم بالتفاوت بين مختلف المناطق داخل البلد، فلا بد من اتخاذ تدابير لتحقيق المساواة وإعادة توزيع الموارد من خلال التحويلات. فالتحويلات بين الحكومات المركزية والحكومات المحلية تمكن السلطات المركزية من الاحتفاظ بسيطرتها على وعاء الضريبة مع ضمان توفير الإيرادات للحكومات المحلية. وعليه ينبغي ان تكون الحكومات مطلعة اطلاقاً جيداً على احتياجات مناطق محددة، وعلى مدى توفر الموارد في مختلف البلديات، وحجم المنطقة وعدد سكانها لكي تتمكن من توجيه التحويلات بقدر أكبر من الفعالية. غير انه ينبغي للحكومات ان تتجنب تغطية العجز بكامله لأن ذلك قد يشجع التبذير والهدر.

ولم تستكشف السلطات المحلية في منطقة إسكوا بعد كل الامكانيات المتاحة للتعاون مع المانحين الدوليين أو شركات القطاع الخاص في تحصيل الإيرادات. وينبغي زيادة تطوير حالات التعاون المشار إليها أعلاه وتوسيع نطاقها. كما ان هناك حاجة الى إعادة النظر في التشريعات التي تنظم الشراكة وتحويل الأموال الى السلطات المحلية من مصادر غير الحكومات المركزية. وينبغي مراجعة الاجراءات المؤسسية التي تحدد معايير وأساليب التحويل. كما ينبغي استكشاف الامكانيات المتاحة لتشجيع القطاع الخاص على إدخال تحسينات على البنية الأساسية المادية من خلال المؤسسات التجارية المحلية. ومثال في صميم الموضوع هو شركة سولبيير التي هي شركة لبنانية قابضة خاصة تعمل على إعادة إعمار وسط مدينة بيروت. وهذه الشركة، رغم الجدل الدائر حول الطريقة التي تستخدمها في تقييم الأسهم والتميز بين المصالح الخاصة والعامّة، تمثل نموذجاً مفيداً يمكن استخلاص دروس منه وتطبيقه في سياقات أخرى.

خامساً - خاتمة

تناولت هذه الورقة مسألة اللامركزية وأثارها على الدور المستقبلي للبلديات في منطقة إسكوا من عدة نواح. واللامركزية لديها أبعاد مالية وإدارية وسياسية تؤمن مجتمعة الانتقال الى أسلوب الحكم اللامركزي. غير ان تجارب عدة بلدان في منطقة إسكوا تشير الى ان هذه الابعاد نادراً ما تتطور بشكل متكافئ على سوية واحدة. فكثيراً ما يؤدي بطء اللامركزية السياسية، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، الى تأخير عملية نقل صلاحيات التخطيط واتخاذ القرارات الهامة المتعلقة بالسياسة العامة الى مستويات الحكم الأدنى أو الى جهات فاعلة شبه رسمية أو غير رسمية كالقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والوكالات العامة والشركات العامة والخاصة، أو الى إيقاف عملية نقل الصلاحيات.

وقد عرضت الورقة الجدل الدائر حول اللامركزية فأبرزت مزايا اتباع أسلوب التخطيط والحكم اللامركزي، بدلا من أن تتدخل الحكومة المركزية في عملية التخطيط على المستوى المحلي والإبقاء على نظام حكم مركزي. والحجة المؤيدة للامركزية هي انها تستطيع ان توفر أداء أفضل بكلفة أقل وأن تلبي احتياجات السكان المحليين بقدر أكبر من الفعالية مما تفعله الحكومات المركزية. أما الحجة المضادة فهي تؤكد على ضرورة الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي، وعلى العدالة من حيث توزيع الموارد على المناطق المختلفة، وعلى الأمن الوطني. ومع ان لكل من هاتين الحجتين ما يؤيده فالأرجح أن تعتمد البلدان مزيجاً من النهجين وان تنعكس الاعتبارات الفنية والسياسية والمالية على صياغة استراتيجية اللامركزية.

واستُخدم في تحليل الاتجاهات في عملية إرساء اللامركزية في منطقة إسكوا نموذج واسع يمثل ثلاث مراحل مختلفة من عملية اللامركزية. ومعظم بلدان إسكوا لم تتخذ حتى الآن سوى خطوات محدودة نحو اللامركزية. وتمثلت تلك الخطوات أساساً في تدابير لارساء اللامركزية الادارية تقوم الحكومة المركزية من خلالها بتفويض بعض مسؤولياتها الى مكاتبها الفرعية في الأقاليم أو الى السلطات المحلية. وفيما يخص التفويض، الذي يمثل شكلاً أكثر تقدماً من أشكال اللامركزية، فهو يُطبَّق في الإمارات العربية المتحدة وفي بعض بلدان الخليج حيث يسمح للبلديات بالقيام بمهام التخطيط الرئيسية وبمراقبة جميع الأنشطة الانمائية داخل نطاق اختصاصها. أما الشكل الثالث والأشمل من اللامركزية فهو نقل السلطة الذي من خلاله تنقل الحكومة بعض سلطاتها في مجال اتخاذ القرارات والتمويل والإدارة الى وحدات شبه مستقلة تابعة للحكومة المحلية. وحتى الآن، لم يبلغ اي بلد من بلدان إسكوا هذه المرحلة من اللامركزية.

ومع ذلك، فقد أحرز تقدم كبير في بدء تطبيق تدابير اللامركزية في عدد من بلدان المنطقة خلال العقدين الاخيرين، وان كان ذلك تمّ بحذر. والضغط المطالبة باللامركزية ناشئة عن عوامل داخلية وخارجية، من بينها العبء المتزايد الواقع على كاهل الدولة في الحفاظ على بيروقراطية مضخمة ومكلفة، والضغط من أجل إجراء تغيير ديمقراطي في المؤسسة السياسية، والشروط التي يربطها المانحون بما يقدمونه من منح وقروض للتنمية إذ أصبح الالتزام باجراء تكييفات هيكلية وإصلاحات سياسية وإدارية مقابل الحصول على تلك الأموال واللامركزية جزءاً من الصفقة. وشرع عدد من بلدان المنطقة في إجراء إصلاحات قطاعية خاصة في مجالات الإسكان والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية تم من خلالها إعادة تحديد دور الحكومات المركزية والحكومات المحلية على السواء. وفي حين انه ينتظر ان تتوقف الحكومات المركزية عن توفير بعض السلع والخدمات بصورة مباشرة، خاصة تلك التي يمكن توفيرها على المستوى المحلي، وأن تركز بدلا من ذلك على رصد أداء الخدمات العامة وتسهيل توفيرها بكفاءة، يتعين على الحكومات المحلية ان توسع نطاق وظائفها ومسؤولياتها في مجال الإدارة الحضرية وان تصبح شريكا في التنمية على المستوى المحلي.

غير ان دور البلديات يقتصر عادة على القيام بأعمال الصيانة وتنفيذ مشاريع أو برامج إنمائية مختارة تتولى الحكومات المركزية تنسيقها ومراقبتها عن كثب. ومع ان الضرائب البلدية تفرض على السكان المحليين في بعض الحالات، فإن السلطات المركزية هي التي تقوم، عملياً، بجباية تلك الضرائب وصرافها. وعلى العموم، لا تزال الحكومات تتولى إدارة الطرق الرئيسية والاتصالات والأشغال العامة.

وفي الحالات التي يتم فيها إسناد مزيد من الوظائف الى الحكومات المحلية، لا توفر للبلديات الموارد الكافية التي تمكنها من القيام بوظائف الإدارة واتخاذ القرارات بدلاً من ان يقتصر دورها على تنفيذ الخطط التي تقوم الحكومة بوضعها وإدارتها. ولم تتوافر بعد الشروط التي من شأنها ان تمكن السلطات المحلية من القيام بمثل هذا الدور الموسع. وتشمل تلك الشروط إصلاح الهياكل المؤسسية والتشريعية والمالية التي تنظم العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية. وقاعدة الموارد المتوفرة لدى العديد من البلديات خارج العواصم، خاصة في البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض في المنطقة، لا تزال غير كافية. ففي حين تخضع معظم العواصم والمدن الرئيسية لمراسيم خاصة تمنح البلديات قدراً أكبر من الاستقلال في اتخاذ القرارات ومجالاً أكبر للتخطيط وحشد الموارد. وينبغي ان تكون هذه الترتيبات الخاصة نموذجاً يعمل على تطبيقه في بلديات أخرى في المنطقة.

وتضمن الجزء المتعلق بالجمهورية العربية السورية استعراضاً لدور البلديات وقدرتها على إدارة النمو الحضري وتقديم الخدمات الاجتماعية والحفاظ على التراث الثقافي الحضري وحشد الموارد على المستوى المحلي. وركز البحث على بلديتين إحداهما في مدينة كبيرة يبلغ عدد سكانها مليوني نسمة والأخرى في بلدة صغيرة لا يتجاوز عدد سكانها ٥٠.٠٠٠ نسمة. وتتلخص الحجة الرئيسية في انه على الرغم من ان الإدارة المحلية في الجمهورية العربية السورية لا تزال تتسم بطابع مركزي، فإن البلديات كثيراً ما يكون لديها السلطة الكافية لبدء مشاريع هامة تتعلق بالتنمية الحضرية، وذلك بفضل مهارة المسؤولين المحليين في التفاوض مع الحكومة. ويدل النجاح الذي يلقاه أولئك المسؤولون على ان العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية يمكن ان تكون مثمرة.

أما الجزء المتعلق بالأردن فقد تناول مختلف تدابير اللامركزية وتأثيرها على أداء البلديات وواجباتها وقاعدة الدعم السياسي التي تحظى به. ولا يزال دور البلديات في ذلك البلد محدوداً إذ ان القوانين التي تنظم نشاطها تقيد إمكانية اعتماد نهج ابتكارية في مجال الإدارة الحضرية على المستوى المحلي، خاصة في المدن غير العاصمة عمان، التي تتمتع بمركز تشريعي خاص من حيث التخطيط والاختصاص. وتم تقييم تجربة الأردن في مجال اللامركزية من خلال مقارنة ديناميكية العلاقات بين الحكومة المركزية والحكومتين المحليتين في عمان واربد. ولا شك ان التقدم نحو تحقيق اللامركزية والتنمية المحلية الحضرية في الأردن يتوقف الى حد كبير على قدرة الحكومة على منح البلديات مزيداً من الموارد والاستقلال، على غرار ما منحه لأمانة عمان. وهذا يتطلب بطبيعة الحال التزاماً سياسياً قوياً على المستوى المركزي والعمل بجد لاجراء إصلاحات إدارية ومؤسسية ومالية من شأنها ان تحسن فرص حصول البلديات على الموارد والمعلومات وان تزيد مشاركتها في اتخاذ القرارات.

ونظراً للتحديات الخطيرة التي تواجه الإدارة المحلية في المنطقة، هناك حاجة الى إيجاد بيئة تساعد على إرساء لامركزية فعلية تضم عناصر اللامركزية السياسية والمالية والادارية. ولا يقتصر الغرض من ذلك على تحسين كفاءة أداء الخدمات العامة ورفع الأعباء المالية والفنية المترتبة على تلبية الطلبات المتزايدة للمجتمعات المحلية عن كاهل الحكومات، بل يشمل أيضاً زيادة إمكانيات الحصول على تلك الخدمات وتحسين نوعيتها وتخفيض أسعارها، مع مراعاة الحاجة الى تحقيق العدالة الجغرافية والاجتماعية الاقتصادية. ولا بد من فهم جيد للقاعدة الحضرية وللعلاقات القائمة بين مختلف القطاعات الحضرية لرصد السياسات الحضرية

على المستوى المحلي. وقد أصبح إنشاء وإدارة نظم معلومات مصنفة حسب المدينة وأحيائها شرطاً أساسياً لإدارة المناطق الحضرية بكفاءة. وبالتالي، أصبح إنشاء مرصد حضرية محلية داخل البلديات أداة هامة من أدوات السياسة العامة تمكن المديرين في البلديات من وضع سياسات وبرامج قائمة على المعلومات المتوفرة ومن رصد التقدم بشكل موحد وواقعي ومتواصل.

ولم تستطع بعد كل الامكانيات المتاحة فيما يتعلق بحشد الموارد سواء كان ذلك من خلال التحويلات بين الادارات الحكومية أو الإصلاح المالي أو توليد الدخل على المستوى المحلي، مع ان ذلك أمر ضروري لضمان استمرارية التنمية الحضرية المحلية واضطلاع البلديات بواجباتها ومسؤولياتها بكفاءة. ولا ينبغي حشد الموارد من خلال تحميل المجتمعات المحلية حصة أكبر من تكلفة الاستثمار الرأسمالي في التنمية الحضرية، بل ينبغي ان يتم ذلك من خلال ترشيد جباية الضرائب ورسوم تقديم الخدمات للمستعملين من أجل ضمان معاملة متساوية لدافعي الضرائب المحليين. ومن أجل تحقيق ذلك، سيحتاج القائمون بإدارة المناطق الحضرية الى مزيد من القدرات الفنية. غير انه من اللازم، أولاً وقبل كل شيء، ضمان الشفافية والمساءلة على كافة مستويات الحكومة.

ولا يوجد سبيل أمثل لإرساء اللامركزية يلائم جميع بلدان المنطقة وجميع السلطات المحلية في المناطق الحضرية والريفية. وينبغي ان تأخذ السياسات في الحسبان احتياجات كل منطقة فيما يخص تقديم الخدمات وصيانة الهياكل الأساسية، والقدرة على الدفع وتوليد الموارد المحلية وأثار ذلك على العدالة في المنطقة. وهكذا فاللامركزية ليست غاية في حد ذاتها وانما وسيلة لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

المرفق

قائمة بالمؤشرات الحضرية الرئيسية

توفر القائمة التالية المعلومات التي يحتاجها القائمون بإدارة المناطق الحضرية لتقييم التغييرات والسياسات الحضرية في البلديات. وتغطي الوحدات الموضوعية الست التالية الإسكان، والهيكل الأساسية، والعمالة، والخدمات الأساسية، والإدارة البيئية وبيانات أساسية ديمغرافية واجتماعية-اقتصادية. والمؤشرات مأخوذة من البرنامج العالمي للمؤشرات الحضرية الذي يقوم بتنسيقه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية وتتفقه على المستوى المحلي والإقليمي والوطني منظمات متعاونة^(٩١). ومع ان هذه المؤشرات توفّر بارامترات لانشاء قاعدة للمعلومات السكنية والحضرية، فان من المهم التأكيد من ملاءمتها وقابليتها للتكيف في سياقات محددة من حيث التعريف والمنهجيات المقررة لجمع البيانات، خاصة فيما يتعلق بتعدادات السكان والمساكن.

معلومات أساسية: بيانات ديمغرافية وبيانات خاصة بالأسر المعيشية والدخل

دال ١- استخدام الاراضي: مساحة الارض (بالكيلومترات المربعة) في التجمع الحضري و/أو في المنطقة الحضرية المستخدمة لاغراض: (أ) السكن الرسمي؛ (ب) السكن غير الرسمي؛ (ج) التجارة؛ (د) الزراعة؛ (هـ) الخدمات؛ (و) النقل؛ (ز) الخلاء؛ (ح) غيره؛ (ط) المجموع.

دال ٢- السكان الحضريون: مجموع السكان حسب الجنس والفئة العمرية في (أ) المنطقة الحضرية؛ (ب) التجمع الحضري. تحسب الكثافة السكانية استنادا الى المؤشرين دال ١ ودال ٢.

دال ٣- المعدل السنوي لنمو السكان: المعدل السنوي لنمو السكان يشمل معدلات الهجرة الصافية ومعدل النمو الطبيعي في المدن (المناطق والتجمعات الحضرية).

دال ٤- الاسر المعيشية التي ترأسها نساء: عدد الاسر المعيشية التي ترأسها نساء في المدينة (التجمع الحضري) وعلى المستوى الوطني، والنسبة المئوية لجميع الاسر المعيشية التي ترأسها نساء.

دال ٥- متوسط حجم الاسرة المعيشية: بقسم مجموع السكان على مجموع الاسر المعيشية.

دال ٦- معدل تكوّن الاسر المعيشية: معدل النمو السنوي لعدد الاسر المعيشية.

دال ٧- توزيع الدخل: الدخل السنوي للأسرة المعيشية حسب الفئة السكانية ونطاق الدخل ومتوسط الدخل على مستوى المدينة (التجمع الحضري) وعلى المستوى الوطني.

(٩١) ورد ذكرها في ورقة إسكوا المعنونة "المؤشرات الحضرية في التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية"، التي قدمت الى الاجتماع الإقليمي حول المؤشرات الاجتماعية في إطار تنفيذ ومتابعة المؤتمرات العالمية ومؤتمرات القمة التي تعدها الأمم المتحدة في العالم العربي، مسقط، ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر - ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

لمزيد من التفاصيل عن الأنشطة والمنشورات في برنامج المؤشرات الحضرية على المستوى الإقليمي والمحلي والوطني، انظر أيضا الورشة التدريبية لإسكوا حول المؤشرات الحضرية والسكنية، ١٩٩٩ و ٢٠٠٠.

دال ٨ - حصة الفرد من انتاج المدينة: انتاج المدينة مقسوم على عدد السكان (دولار للفرد).

دال ٩ - نوع حيازة المسكن: عدد الأسر المعيشية في فئات الحيازة التالية: (أ) مملوك؛ (ب) يجري شراؤه؛ (ج) مستأجر من القطاع الخاص؛ (د) مساكن اجتماعية؛ (هـ) مستأجر من الباطن؛ (و) بدون إيجار؛ (ز) مستقطن، لا يدفع إيجارا؛ (ح) مستقطن يدفع إيجارا؛ (ط) غيره.

الوحدة ١ - التنمية الاجتماعية-الاقتصادية: الفقر والعمالة والصحة والتعليم والجريمة

- ١- الأسر المعيشية الفقيرة: نسبة الأسر المعيشية التي يرأسها نساء أو رجال والتي تعيش تحت خط الفقر المحدد محليا.
- ٢- العمالة غير الرسمية: نسبة السكان العاملين الذين يمثل نشاطهم جزءا من القطاع غير الرسمي.
- ٣- أسرة المستشفيات: عدد الأشخاص لكل سرير في المستشفى.
- ٤- معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة: نسبة الاطفال الذين يتوفون قبل بلوغ الخامسة.
- ٥- متوسط العمر المتوقع عند الولادة.
- ٦- معدل الإمام بالقراء والكتابة بين الكبار.
- ٧- معدلات الالتحاق بالمدارس.
- ٨- عدد التلاميذ في الصف: عدد التلاميذ في الصف في: (أ) المدارس الابتدائية؛ (ب) المدارس الثانوية.
- ٩- معدل الجريمة: عدد حالات (أ) القتل؛ (ب) السرقة؛ (ج) الاغتصاب المبلغ عنها سنويا لكل ١٠٠٠ من السكان.

الوحدة ٢ - خدمات الهياكل الأساسية بما في ذلك المياه والمرافق الصحية والكهرباء والهاتف

- ١٠- مستويات وصل البيوت: نسبة البيوت الموصولة بشبكة: (أ) المياه؛ (ب) المجاري؛ (ج) الكهرباء؛ (د) الهاتف.
- ١١- إمكانية الحصول على المياه الصالحة للشرب: نسبة البيوت التي تستطيع الحصول على مياه صالحة للشرب. ويقصد بإمكانية الحصول على مياه مأمونة أو صالحة للشرب توافرها على بعد ٢٠٠ متر من المسكن.
- ١٢- استهلاك المياه: متوسط الكمية التي يستهلكها الفرد يوميا من المياه لجميع الاستخدامات.
- ١٣- متوسط سعر المياه: متوسط سعر ١٠٠ لتر من الماء بالدولار عندما يكون سعر الماء عند أعلى مستوى له.

الوحدة ٣ - النقل: نوعية النقل وعدد وسائطه والاستثمار فيه

- ١٤- التوزيع على وسائط النقل: نسبة التنقلات من أجل العمل بـ (أ) السيارة الخاصة؛ (ب) القطار أو الترام؛ (ج) الباص أو الباص الصغير؛ (د) دراجة نارية؛ (هـ) دراجة؛ (و) على الاقدام؛ (ز) وسائط أخرى.
- ١٥- متوسط المدة التي تستغرقها الرحلة الى مكان العمل كل يوم.
- ١٦- الانفاق على البنية التحتية للطرق: نصيب الفرد من الانفاق بالدولار على الطرق (متوسط ثلاث سنوات).
- ١٧- عدد السيارات المملوكة: عدد السيارات لكل ١٠٠٠ من السكان.

الوحدة ٤ - الإدارة البيئية: معالجة المياه، والنفايات الصلبة والكوارث

- ١٨- معالجة المياه العادمة: نسبة المياه العادمة التي تخضع لشكل من أشكال المعالجة.
- ١٩- النفايات الصلبة المنتجة: نصيب الفرد من النفايات الصلبة المنتجة سنوياً بالاطنان.
- ٢٠- طرق التخلص من النفايات الصلبة: نسبة النفايات الصلبة التي يتم التخلص منها من خلال (أ) وضعها في مدافن القمامة؛ (ب) حرقها؛ (ج) وضعها في مقالب نفايات مكشوفة؛ (د) إعادة تدويرها؛ (هـ) غيره.
- ٢١- الجمع المنظم للنفايات الصلبة: نسبة الأسر التي تتمتع بخدمة جمع النفايات الصلبة بصورة منتظمة.
- ٢٢- عدد المساكن التي دُمّرت بفعل الكوارث الطبيعية أو الناتجة عن النشاط البشري خلال السنوات العشر الماضية.

الوحدة ٥ - السلطات المحلية: الحكم والتمويل والمشاركة المحلية

- ٢٣- نصيب الفرد من دخل الحكومة المحلية: المجموع السنوي للدخل الرأسمالي والمتكرر للحكومات المحلية بالدولار في المناطق الحضرية، مقسوماً على عدد السكان (متوسط ثلاث سنوات).
- ٢٤- نصيب الفرد من النفقات الرأسمالية للحكومة المحلية: نصيب الفرد من النفقات الرأسمالية بالدولار لجميع الحكومات المحلية في المنطقة الحضرية، كمتوسط للسنوات الثلاث الأخيرة.
- ٢٥- نسبة خدمة الدين: مجموع ما تم تسديده من رأس المال الأصلي وفوائده، بما في ذلك السندات المستحقة، كنسبة من مجموع نفقات الحكومات المحلية.
- ٢٦- عدد موظفي الحكومة المحلية: مجموع موظفي الحكومة المحلية لكل ١٠٠٠ من السكان.
- ٢٧- نسبة النفقات المتعلقة بالموظفين: نسبة النفقات المتكررة المخصصة لتكاليف الأجور.
- ٢٨- نسبة النفقات المتكررة المتعلقة بأنشطة متعاقد عليها: نسبة النفقات المتكررة المخصصة للأنشطة المتعاقد عليها.
- ٢٩- نسبة سعر البيت الى الدخل: نسبة متوسط سعر الوحدة السكنية في السوق الحرة الى متوسط الدخل السنوي للأسرة.

الوحدة ٦ - الإسكان: الطلب على السكن وأسعاره ونوعيته وأراضيه وتمويله وبنائه

- ٣٠- نسبة إيجار البيت الى الدخل: نسبة متوسط الإيجار السنوي للوحدة السكنية الى متوسط الدخل السنوي للمستأجر.
- ٣١- نصيب الفرد من مساحة البيت: متوسط المساحة للفرد (أمتار مربعة).
- ٣٢- المباني الدائمة: نسبة الوحدات السكنية الموجودة في مبان يتوقع ان يستمر استخدامها لمدة ٢٠ سنة أو أكثر مع توفير الصيانة العادية لها.
- ٣٣- نسبة المساكن المطابقة للأنظمة الجارية إلى مجموع المساكن.

٣٤- مضاعف تجهيز الأراضي بالمرافق الأساسية: نسبة متوسط سعر قطعة أرض مجهزة بالمرافق الأساسية في طرف المدينة الى متوسط سعر قطعة أرض غير مجهزة بالمرافق الأساسية في منطقة يجري تجهيزها بالمرافق الأساسية ليشملها التخطيط.

٣٥- الانفاق على المرافق الأساسية: نسبة مجموع النفقات (العمليات والصيانة ورأس المال) من جانب كل مستويات الحكم على خدمات الهياكل الأساسية (الطرق والمجاري والصرف وامدادات المياه والكهرباء وجمع القمامة) خلال السنة الجارية.

٣٦- نسبة الرهن العقاري الى الائتمان: نسبة مجموع القروض العقارية الى مجموع القروض المستحقة في المؤسسات التجارية والمالية الحكومية.

٣٧- انتاج المساكن: مجموع عدد الوحدات السكنية التي تم بناؤها في القطاعين الرسمي وغير الرسمي في العام السابق لكل ١٠٠٠ من السكان.

٣٨- الاستثمار في الاسكان: مجموع الاستثمار في الاسكان في القطاعين الرسمي وغير الرسمي، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي.

المراجع بالإنكليزية

- Al-Sahili, Khaled and Aboul-Ella. Accessibility of public services in Irbid, Jordan. *Journal of urban planning and development*. 198: 1-12, 1992.
- Al-Quaryoty, Mohammad. Reconciling development planning with privatization: the case of Jordan, *Public enterprise*. 9: 1: 53-64, 1989.
- Amman Urban Region Planning Group (AURPG). *Planned development in Balqa-Amman region, 1981-1985*. Amman, AURPG, 1979.
- Bahl, Roy. Worldwide trends in fiscal decentralization. *World Bank discussion paper*.
- Doan, Peter L. Changing administrative regions in Jordan: regional development strategy or distraction? *Tijdschrift voor Econ. En Soc. Geografie*. 82: 3: 177-184, 1992.
- Faguet, Jean-Paul. Decentralization and local government performance. *Technical Consultation on Decentralization*. Rome, FAO, December 1997.
- Greater Amman: urban development. *Cities*. February 1993, pp. 37-49.
- Honey, R.D. and Abu Kharmeh, S. Organizing space for development planning: the case of Jordan. *Political geography quarterly*. 7: 3: 271-281, July 1988.
- Joint Technical Team. *Greater Amman comprehensive development plan: report 5, final report*. reater Amman Municipality, 1988.
- Kalin, Walter. *Decentralization – why and how?* Department of International Public Law, University of Berne.
- Litvack, Jennie and Seddon, Jessica. Decentralization briefing notes. *WBI working papers*, World Bank Institute.
- Lundberg Paul. *UNDP support to democratic decentralization in Nepal*, Islamabad, UNDP Regional Governance Facility, 1997.
- Page, Edward and Goldsmith, Michael (eds.). Central and local government relations: a comparative analysis of west European States. London, Sage Publications, 1987.
- Prud'homme. On the dangers of decentralization. *World Bank policy research working paper*, 1252, 1995.
- Rondinelli, Dennis. 1981 and 1989. Cited in Litvack et al. Rethinking decentralization in the World Bank. *World Bank discussion paper*, 1989.
- Steinacker, A. Economic restructuring of cities, suburbs, and nonmetropolitan areas, 1977-1992. *Urban affairs review*. 34: 2: 212-240, 1998.
- United Nations. Economic and Social Commission for Western Asia. Lall, Vinay D. Concepts and role of indicators and urban observatories in planning, management and decision-making. *Workshop on urban and housing indicators*, August 2000.
- United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Human Settlements. *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*.

Vajpeyt, Dhirendra (ed.). Local government and politics in the third world: issues and trends. New Delhi, Heritage Publishers, 1990.

Varenhost, Glenn E. What is local government planning? *Community decision making*. Publication DM7101, 1993.

World Bank. Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. Intergovernmental fiscal relations and local financial management course. *World Bank Institute*.

المراجع المتاحة على الإنترنت

- Wunsch, James S. "Decentralization, local governance and the democratic transition in Southern Africa: a comparative analysis." Available at: Web.africa.ufl.edu/asq/v2/v2i1a2.htm
- Litvack et al. "Rethinking decentralization in the World Bank." World Bank discussion paper. Available at: www-wbweb5.worldbank.org/wbieb/decentralization/litvack.htm
- World Bank. "Municipalities in Lebanon." The World Bank Group. Available at: www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/jordan.htm
- World Bank. "Local government in the West Bank and Gaza." The World Bank Group. Available at: www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/westgaza.htm
- World Bank. "Decentralization in Jordan." The World Bank Group. Available at: www.worldbank.org/wbi/mdf/mdf1/jordan.htm
- UNDP. "Support to democratic decentralization in Nepal 1982-1997." Available at: www.surfsouthasia.org/BESTPRAC/UNDP/nepal.shtm
- World Bank. "Assignment of expenditure responsibilities." Available at: www.worldbank.org/publicsector/decentralization/table_1.html

المراجع بالعربية

- العبادي، محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ١٩٩٨.
- الناصر، أكرم، البلدية: الأداة العملية لتحقيق التنمية في الأردن، عمان، ١٩٩٥.
- الرواشدة، شهير، الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، دار مجدلاوي، عمان، ١٩٨٧.
- الوخيان، نهار، المجالس المحلية في الأردن تحت ظل الهاشميين، عمان، ١٩٩٨.
- الزعي، خالد، النظام الإداري في الأردن، لجنة تاريخ الأردن، عمان، ١٩٩٤.
- كشاكش، كريم، التنظيم الإداري المحلي: المركزية واللامركزية، كشاكش، إربد، ١٩٩٨.
- مدغمش، جمال، والمناجزة، محمد، موسوعة التشريع الأردني. دار البشير، عمان، ١٩٩٨.
- بلدية إربد. دراسة حالة وسط مدينة إربد.
- بلدية إربد. مشروع مدينة إربد الكبرى. إربد، ١٩٩٦.
- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. تقرير أولي خاص بدراسة إنشاء إربد الكبرى. عمان، ١٩٩٦.
- وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. مشروع التخطيط الشمولي لاستعمالات الأراضي لإقليم الشمال والجنوب، ١٩٩٨.
- الإدارة العامة للتخطيط والإنشاءات، دراسة المخطط التنظيمي والأسس التخطيطية، دمشق، ١٩٧٠.
- داوود، د.، المراحل التاريخية والسياسية لتطور النظام الإداري في سورية، دمشق، ١٩٩٥.
- ستورسبيشر، ك. فيندلبرغ، ي.، الحلاج، ع. محررون، مخطط الارتقاء، حلب: مشروع إحياء حلب القديمة، ١٩٩٨.
- سعيفان، س.، مقالات في الاقتصاد والإدارة في سورية، دمشق، ٢٠٠٠.
- طلاس، م. ومجموعة من المحررين، المعجم الجغرافي للقطر العربي السوري، دمشق، ١٩٩٠.
- عطري، م. محرر، قانون الإدارة المحلية واللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية، دمشق، ١٩٩٨.
- مجلس مدينة جبلة، مشروع الخطة السنوية لعام ١٩٩٩ لمدينة جبلة، جبلة، ٢٠٠٠.
- مجلس مدينة حلب، مشروع موازنة مجلس مدينة حلب لعام ١٩٩٩، حلب، ١٩٩٩.
- _____، نظام ضابطة البناء في مدينة حلب لعام ١٩٩٩، حلب، ١٩٩٩.
- محافظة اللاذقية، المشروع الوطني لمستقبل تخطيط المدن السورية والارتقاء بخدمات سكانها، اللاذقية، ٢٠٠٠.
- المكتب المركزي للإحصاء، نتائج التعداد العام للسكان لعام ١٩٩٤ وتقديراتهم حتى عام ٢٠٠٥ (مراكز المحافظات والمناطق الإدارية)، دمشق، ١٩٩٤.
- المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٩، دمشق، ١٩٩٩.

مجموعة المراسيم والقوانين حسب تاريخ صدورها:

- ♦ القانون رقم ٤٤ لعام ١٩٦٠؛
- ♦ المرسوم رقم ١٩٨٣ لعام ١٩٦٥؛
- ♦ القانون رقم ١٤ لعام ١٩٧٤؛
- ♦ المرسوم التشريعي رقم ٩٦ لعام ١٩٧٤؛
- ♦ القانون رقم ٦٠ لعام ١٩٧٩؛
- ♦ المرسوم التشريعي رقم ٥ لعام ١٩٨٢؛
- ♦ المرسوم التشريعي رقم ٢٠ لعام ١٩٨٣؛
- ♦ المرسوم التشريعي رقم ١ لعام ١٩٩٤.

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية، نيويورك، ١٩٩٩ (E/ESCWA/HS/1999/5).

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا، نيويورك، ١٩٩٧ (E/ESCWA/HS/1997/4).

الأمم المتحدة، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. قسم المستوطنات البشرية. المؤشرات الحضرية في التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية. الاجتماع الإقليمي حول المؤشرات الاجتماعية في إطار تنفيذ ومتابعة المؤتمرات العالمية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في العالم العربي، مسقط، ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر - ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.