E

الأمم المتحدة

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/SDD/2005/WG.2/5
12 December 2005
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الإسكوا
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (هابيتات)
منظمة المدن العربية
جمهورية مصر العربية وزارة الاسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الهيئة العامة للتخطيط العمراني
جامعة الدول العربية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الاجتماع العربي الرفيع المستوى حول المدن العربية المستدامة
وضمان الحيازة والإدارة الحضرية الجيدة
القاهرة، ١٥-١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥

خطة عمل المبادرة الوطنية لدول منطقة الإسكوا

دور السلطات المحلية

الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة

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

05-0661

تصدير

تساند اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، وتحت مظلة الحملة الإقليمية التي تطلقها حول ضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة، حكومات دول المنطقة، في تطوير أبعاد المبادرة الوطنية وخطة عملها الهادفة إلى صياغة خطة عمل الحملة الوطنية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة، والتي تتألف من ثلاثة مكونات: دور المؤسسات الحكومية في خطة العمل الوطنية، ودور شراكة السلطات المحلية ودور مشاركة فعاليات المجتمع المدني. وتتضمن خطة العمل الوطنية تقييم الوضع الراهن، والتعريف بالمعالجات المقترحة، وتحديد عدد من الخيارات ذات الصلة بالمنهجيات والتقنيات الملائمة للتنفيذ، وكذلك المدخلات الضرورية من موارد بشرية وتمويلية وتقنيات معيارية ومؤشرات لازمة للتنفيذ والتقويم. وتحدد توجهات الخطة الوطنية بالتشاور والتوافق مع القطاعات الممثلة والمكلفة بصياغة الخطة، وبرنامج عملها الزمني، ومهامها، التي تحدد بالاستناد إلى الأهداف ذات الأولوية، التي تراعي الخصوصية التنموية والوطنية لكل بلد على حدة والتي تود دول منطقة الاسكوا التوصل إلى تحقيقها، مع تركيز خاص على أولوية التصدي للفقر الحضري وتحسين المستويات المعيشية لقاطني العشوائيات.

وتصدر الاسكوا هذه الدراسة تحت عنوان " خطة عمل المبادرة الوطنية لدول منطقة الاسكوا- دور السلطات المحلية" وهي إطار منهجي وعملي شامل لدور السلطات المحلية في دول منطقة الاسكوا ومهامها، في تنفيذ خطة عمل المبادرات الوطنية. وقد أعدت هذه الدراسة بإشراف فريق السياسات الحضرية والإسكان في الاسكوا، وبالتعاون مع السيد معن شبلي- مدينة حلب، الجمهورية العربية السورية، والشكر موصول للسيد شبلي على هذا الجهد القيم، وللسيد محمود رمضان على مساهمته في إعداد هذه الدراسة.

المحتويات

١ – المقدمة.

٢ – محددات بنود وثيقة حوار السلطات المحلية.

- التنمية الحضرية المستدامة.
- المشاركة السكانية وتمكين المرأة.
- تحسين نوعية الحياة والقضاء على الفقر.
- اللامركزية الإدارية والمالية.
- الاتصال والتنسيق بين جميع الشركاء في عملية التنمية.

٣ – التحديات التي تواجه المدن العربية ومجالسها المحلية.

- غياب استراتيجيات التنمية الإقليمية المستدامة.
- نقص البيانات وغياب أنظمة إدارة المعلومات الحضرية.
- قصور التخطيط الحضري التفصيلي.
- ضعف دور المجتمع المدني والقطاع الخاص.
- المركزية المحلية في الإدارة وغياب آليات المشاركة السكانية.
- ضعف التمثيل وغياب الدور المؤثر للمجالس المحلية.
- الضعف الفني للإدارات العاملة تحت سلطة المجالس المحلية.
- غياب الآليات الفعالة لتعبئة الموارد المحلية للمجالس وإدارة أملاكها.
- ضعف الوعي في مفاهيم الاستدامة البيئية بين المواطنين ومتخذي القرار.

٤ – دور السلطات المحلية في وضع وتحقيق استراتيجية الحد من الفقر.

- أولويات العمل.

  - تشجيع الحكم الحضري الجيد.
  - تحسين إدارة الخدمات الحضرية.
  - الاستثمار في فقراء الحضر والتنمية المستدامة.
  - دعم المبادرات المحلية.
  - التخفيف من مسببات العنف الحضري.
  - التوسع الحضري المستدام.

- مصفوفة العمل.

١. مقدمة:

تسعى الدراسة في القسم الأول منها إلى تقديم تحليل لبنود وثيقة حوار السلطات المحلية، انطلاقاً من العلاقة بين سكان المدن وممثليهم في المجالس المحلية وانتهاء بالعلاقة بين المجالس المحلية والحكومة المركزية ودور كل منهم في تعزيز مفهوم الإدارة الحضرية الجيدة.

وتتابع الدراسة في قسمها الثاني التحديات التي تواجه المدن العربية ومجالسها المحلية وشركائها في الإدارة الحضرية، بالإضافة للإجراءات التنفيذية والإدارية التي بإمكان السلطات المحلية اتخاذها، في ضوء الواقع من الناحية الهيكلية والتمويلية والقدرات والموارد البشرية والصلاحيات والمهام المناطة بها، ومدى امكاناتها على لعب دور المحفز لتحقيق أهداف الحملة الإقليمية لضمان حيازة المسكن والأرض والإدارة الحضرية الجيدة على المستويين المحلي والوطني.

وينتهي البحث بصياغة خطة عمل عامة مستندة إلى بنود حوار الشراكة وأولويات العمل، وربط كل بند من البنود بمؤشرات.

٢. محددات بنود وثيقة حوار السلطات المحلية:

يبدأ السؤال عن الصيغة المفترضة لردم الهوة بين سكان المدن وممثليهم في المجالس المحلية من جهة، اللذين يضعون على عاتقهم مهمة إدارة المدن، وضمان الأمن، ومستوى المعيشة، والتساوي في تقديم الخدمات الأساسية والصحية والاجتماعية، وبين المجالس المحلية والحكومات المركزية من جهة أخرى. بالإضافة لتحديد دور كل طرف في تعزيز مفهوم الإدارة الحضرية الجيدة.

تعتمد الإدارة الحضرية الجيدة على تكامل عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني من جهة، وعلى مفهوم يطال السلطة والموارد من جهة أخرى، لأنه يتضمن عملية إعادة توزيع القرار أفقياً وعمودياً وذلك عبر اللامركزية وتعزيز دور المجالس المحلية، وإشاعة المشاركة السكانية في أعلى درجاتها وعبر كل المستويات.

وتختلف معايير الإدارة الحضرية الجيدة حسب حالة البلدان أو المناطق التي تطبق فيها باختلاف الأولويات وتبعاً لتاريخ وثقافة ومستوى تطور هذه البلدان أو المناطق، مما يتطلب التكيف في صياغة المؤشرات الخاصة بها وهو أمر ضروري للقدرة على الانتقال من المفهوم النظري إلى ابتكار آليات عملية تطبيقية لإرسائها.

وهنا لابد من التعرض لمحددات بنود وثيقة حوار السلطات المحلية كونها الإطار الاتفاقي لجميع الشركاء الأساسيين على المستوى الإقليمي والوطني والمحلي في دول المنطقة.

- **التنمية الحضرية المستدامة:**

تشهد المدن أنماطاً ضارة من النمو الغير مستدام حيث أن كفاءة التقدم في المستقبل في تحسين الأحوال البيئية تحتم علينا أن ندرك ما تواجهه مدننا اليوم من تحديات: فاستخدام الأراضي على نحو غير ملائم وازدياد حركة المرور والتلوث ونقص المساحات الخضراء وعدم كفاية إمدادات المياه والمرافق الصحية،

يشكل تحدياً لقدرات السلطات المحلية على جميع المستويات وخاصة حماية البيئة. وكثيراً من هذه الاتجاهات تتسارع وتيرتها من جراء ارتفاع معدلات نمو السكان وضخامة الهجرة من الريف إلى المدينة. فالتزايد السكاني هو من أحد العوامل المهمة لتدهور البيئة، فمن المتوقع يرتفع عدد سكان العالم الحضر من ٢,٨٦ مليار عام ٢٠٠٠ إلى ٤,٩٨ مليار عام ٢٠٣٠ وسوف يتركز حوالي ٠٣% منهم في البلدان النامية.[1]

إن وضع تصور لبيئة جيدة ضمن مستقبل مستدام يحتاج إلى تصميم سياسات واقعية وبرامج تتعلق مباشرة بمسألة عدم الاستدامة وتدهور البيئة. فالتعاريف المختلفة للتنمية المستدامة تدور حول ثلاث أفكار رئيسية: التطور – الحاجات – الأجيال المستقبلية.

وهنا يجب عدم الخلط بين مفهوم التطور والنمو. فالنمو هو توسع كمي أو مادي للنظام الاقتصادي بينما مفهوم التطور هو مفهوم نوعي متعلق بالتحسن والتقدم بأبعاده الثقافية والاجتماعية والاقتصادية. والحاجات هي لإعطاء فرصة للجميع لتلبية رغباتهم من أجل حياة أفضل وهي فكرة مكملة لمبدأ التساوي بين الأجيال والواجب الأخلاقي للأجيال الحالية لتسليم كوكبنا بحالة جيدة إلى أولادنا وأحفادنا.

إن طرح التنمية الحضرية المستدامة لا يمكن أن يتحقق دون تحقيق التوازن في المعالجات الريفية والحضرية على حد سواء، فتدهور الأوضاع الاجتماعية والخدمات الأساسية الصحية والتعليمية من جهة، والأوضاع الاقتصادية من جهة أخرى، يساهم في تزايد عملية الهجرة، وتوسع المناطق الحضرية ذات الشروط السيئة، والتي لا تمتلك منظومة أصلاً لاستيعاب الوافدين الجدد، نتيجة قصور آليات التخطيط الحضري وضعف قدرات السلطات المحلية على المواكبة مابين التخطيط والزيادة السكانية، وغياب التخطيط الاستراتيجي المستدام، وضعف مفهوم الإدارة الحضرية.

هنا تبدأ معاناة الوافدين الجدد في تأمين العمالة المضمونة والرسمية، وتعذر حصولهم على سكن. فيلجأون إلى مناطق السكن العشوائي العالية الكثافة السكانية، والسيئة الخدمات، مما يحول هذه التجمعات إلى ما يشبه القرى المطوقة للمدينة الأساسية مشكلة حزاماً للفقر والإقصاء الاجتماعي.

ومن الضروري هنا عدم مناقشة واقع الأحياء ومشاكلها بشكل مجرد، بل التحول من عقلية إدارة الأزمات والعمل الخدمي الصرف إلى دراسة المنطق الاجتماعي – الاقتصادي والمؤسساتي، وطرق التعامل مع المدينة وإدارة شؤون السكان اللذين يعيشون فيها. وهذا كله انطلاقاً من الموارد الموجودة في هذه المناطق بكافة أشكالها، وما تقدمه أمام أعيننا من قصور تطبيق الأنظمة حيناً، أو عدم فاعليتها أحياناً أخرى، مما يجعل ضرورة إعادة التفكير بأساليب إدارة المدن، وبناء سياسة متكاملة طويلة الأمد، والتخفيف من تركز السكان في المراكز المدينية الكبرى، وضمان مجيء سكان جدد في أوضاع جيدة.

وبالتالي فمن الضروري بمكان التفكير في وضع رؤية استراتيجية للمدينة بعيدة المدى، مثل وضع خطط لتطوير المدينة وتنميتها ووضع خطط وإدارة سليمة للحفاظ على البيئة وحمايتها، ودمج خطط الحد من الفقر مع التخطيط التنموي المحلي، وكذلك حماية الآثار التاريخية والثقافية، وتأمين السلامة المالية بتشجيع النشاط الاقتصادي ومشاركة كل المواطنين في الحياة الاقتصادية للمدينة.٢

ويتطلب تحقيق الاستدامة تدخلات على عدة مستويات اقتصادية وبيئية واجتماعية وإدارية تكمل بعضها البعض جديدة يكون هدفها دعم التخطيط والإدارة العمرانية. وهناك أطر لمنهجيات جديدة تم تصنيفها ضمن

---

[1] The state of the World Cities 2004/2005

[2] The Global Campaign on Urban Governance Concept paper, 2nd Edition, March 2002, UN Habitat, Nairobi, Kenia.

بنود رئيسية وهي الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والبيئية وسوف نتعرض لتلك المنهجيات لاحقاً.

- **المشاركة السكانية وتمكين المرأة:**

إن التدخل لترسيخ الإيمان بدور السكان كمواطنين مؤهلين للمشاركة على طريقتهم في ما يتجاوز الدفاع عن مصالحهم الخاصة إلى تعريف إدارة الشأن العام، هو من أولويات تعزيز المواطنة والضغط باتجاه إيجاد آليات واضحة للشفافية، والقدرة على المساءلة والمحاسبة.

فالمدينة التي تحرر الفرد بشكل ما من ثقل الجماعة والرقابة الاجتماعية والولاءات الاضطرارية، تبدو وكأنها أصبحت مكاناً لهيمنة من نوع جديد. فكل شيء يجري في الواقع، كما لو أن التجمعات البشرية الكبرى التي تكون المدن الكبيرة الحالية تنزل بالفرد إلى مرتبة مشاهد حر نظرياً في إبداء رأيه في كل شيء، وذلك بواسطة وسائل الإعلام الجماهيرية، في حين تسحب منه في الواقع جزءً كبيراً من سلطته ومسؤوليته كلاعب سياسي.[3]

وهنا يجب الانتباه وبحذر شديد، بأن المدن والأحياء، حتى لو بدت منسجمة، فهي مسكونة من قبل أناس ذوي ثقافات وتواريخ مختلفة، وهذا مصدر غناها. فتحديد هوية السكان بالعودة فقط للحي الذي يسكنونه أو بإدخالهم ضمن فئة ما (الشباب، المتقاعدون، الغرباء، النساء، العاطلون عن العمل، الرياضيون) هو عملية يمكن أن تبدو اختزالية، لا تأخذ التنوع وغنى الاختلاف بعين الاعتبار.[4]

أما بالنسبة لتمكين المرأة فهي نقطة الانطلاق نحو عملية التنمية، فالمرأة هي محور العلاقة التبادلية بين التعليم والفقر والنمو السكاني والتي تشكل في مجملها حلقة معيبة يكون للمرأة الدور الأساسي والفعال في كسرها. إن معدلات الخصوبة عند المرأة ووعيها بأهمية تنظيم الأسرة تؤثر وبشكل مباشر على المؤشرات السكانية ومعدلات النمو السكاني، وفي غالب الأحوال فإن عدم القدرة على إبقاء العلاقة متوازنة بين النمو السكاني والنمو الاقتصادي يؤدي إلى انخفاض دخل الفرد والفقر.

كما يعد التعليم أحد العوامل الأساسية في تمكين المرأة وتحديد عدد أفراد الأسرة وما يعنيه ذلك في معدلات التنمية، وحين تم ربط جميع العوامل والمؤثرات الأخرى في تنظيم الأسرة مع غيرها مقارنة مع أثر التعليم، تبين أن كل ثلاث سنوات من التعليم للمرأة تتناسب سلباً مع عدد الأولاد بنسبة (٢٠%)[5] إذ أن تعليم المرأة ينقذها من الفقر ويشجع فتح قنوات متعددة تؤثر في توجه المرأة لاستخدام وسائل تنظيم الأسرة، وزيادة قدرتها التفاوضية في مواجهة العادات والتقاليد، والارتقاء بمكانتها في الأسرة والمجتمع.

لقد كان كثيرون من واضعي السياسات، قبل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية القاهرة ١٩٩٤، يميلون إلى النظر إلى " التنمية" من زاوية النمو الاقتصادي فحسب، مقيساً بالناتج القومي الإجمالي. وغالباً ما اقتصرت وصفات التنمية على جدول أعمال اقتصادي يتضمن الاستثمار والمفاوضات التجارية وإقامة البنية الأساسية والمعونة النقدية. أما اعتبارات من قبيل المساواة والإنصاف بين الجنسين، والصحة، والتعليم، وحالة البيئة، فقد كانت تعامل على أنها ثانوية. و اليوم بعد انقضاء عقد كامل على مؤتمر القاهرة، أصبح هناك اعترافاً أكبر بأن حسن إدارة البيئة، وصحة الناس، ووضع المرأة، هي أمور مترابطة جميعاً وتؤثر على سرعة واتساع نطاق التنمية في أي بلد ويجب أن تؤدي التنمية الحقيقية إلى تحسين حياة الأفراد.

---

[3] إدارة المدن بمشاركة سكانها ص ٩

[4] إدارة المدن بمشاركة سكانها ص ٤٠

[5] المكتب المركزي للإحصاء, المجموعة الإحصائية ٢٠٠٤

ويرى بعض الديموغرافيين والباحثين المعنيين بالعلاقات بين السكان والتنمية والبيئة أن مؤتمر القاهرة ١٩٩٤ شدد تشديداً مفرطاً على خدمات الصحة الجنسية والإنجابية وقلل من شأن العلاقات على المستوى الكلي بين النمو السكاني والبيئة، والاقتصاد، والحد من الفقر، والتعليم، والإسكان. وهذا الانتقاد لا مبرر له فقد اعترف مؤتمر القاهرة بأن تعزيز حقوق الأفراد فيما يتعلق بالصحة الجنسية والإنجابية من شأنه أن يؤدي إلى تقدم على المستوى الكلي أيضاً، وأعرب هذا الاجتماع عن رغبة في أن تؤدي كفالة حق الناس في أن يختاروا عدد أولادهم وتوقيت إنجابهم وفترات متباعدة بين إنجابهم إلى إبطاء النمو السكاني السريع، بدون اللجوء إلى تحديد أهداف ديمغرافية. بل إن تمكين النظم الصحية من تلبية احتياجات الأفراد ورغباتهم بطريقة أنسب للزبائن يمكن حتى أن يؤدي إلى تسارع استخدام وسائل تنظيم الأسرة.[٦]

- **تحسين نوعية الحياة والقضاء على الفقر:**

إن المكان الذي يسكنه ويستعمله الإنسان له شخصية حاضرة. فقد تبين بعد الكثير من الدراسات العمرانية والاجتماعية أن جدوى المكان هو بقدر إحساس الناس بأنهم ينتمون إليه ويستطيعون العيش فيه. لذلك وبدلاً من عمليات التخطيط التي سادت في الستينات والسبعينات على شكل أحياء رتيبة وأرتال شوارع ضمن أحياء وحيدة الوظيفة نقلاً عن بعض التجارب الأوروبية، فإن الأحياء بحاجة إلى نقاط علام للتلاقي والتعارف وخطوط تماس بين المسكن والحي والشارع والمدينة، والتي هي عملياً غائبة برامج الإسكان المحلية. إن ذلك يساعد على إعادة تطوير مفهوم الحي الذي فقدناه ومفهوم الانتماء إلى المكان.

إن التخطيط الكلاسيكي يعنى بالسكان على اعتبار أن لهم مجموعة من الاحتياجات التي يجب تأمينها من خدمات صحية وترفيهية وتعليمية وغيرها مع وضع برامج تخطيطية ومنهجيات بسيطة للتصميم العمراني للمناطق السكنية. تتبع هذه الافتراضات اتجاهات تخطيطية بفصل مناطق السكن عن مناطق العمل، واتجاه نحو اختزال المناطق المختلطة الاستعمال بدلاً من تنظيمها وتطويرها من جهة، و تحديد المناطق السكنية في المدينة حسب كثافات سكنية متفاوتة تأكد بعد تطبيقها عملياً أنها كانت تشكل تقسيماً صارماً للمدينة حسب فئات الدخل أو الطبقات الاجتماعية مما أدى إلى تقطيب المدينة اجتماعياً. وزاد من حدة التقطيب ظهور أحياء السكن العشوائي وأحزمة الفقر حول المدن.

فهكذا وطبقاً للظروف القائمة، يجب ألا تدهشنا أعمال الشغب، ولا العنف الحضري يحل محل أشكال التعبير عند أولئك اللذين لا يملكون وسائل شراء الحد الأدنى من مقومات العيش اللائق، والأمن والأمل بحياة أفضل؟ حيث أن هذه الأوضاع والممارسات الاجتماعية الأشد صعوبة تنتج جزئياً من تخريب شروط التعبير والتواصل بين البشر.

وهنا تبرز اللامساواة الأساسية حالياً بين أبناء المدن: إذا كان الجميع، محرومين في قليل أو كثير، من الفعل السياسي، يعوض البعض عن ذلك الحرمان بشراء الامتيازات (السكنية، التعليمية، الثقافية، البيئية) التي تبقى خارج المتناول المالي لجماهير سكان المدن. ولكن هذا التعويض لا يحل شيئاً بالطبع من لب المشكلة أي التعايش معاً، الذي يبشر برغبة الاستئثار البالغة بين عالمين عاجزين عن التلاقي إلا عبر العنف المتبادل.[٧]

فعندما تكون الحياة شيئاً هشاً ولا يطاق، فإن الأولوية لا تكون للتعلم ولا حتى لكلام السكان لتحسين مصيرهم، بل هي تقتصر على الحياة يوماً بيوم، وعندها لا يعود طرح المعرفة بطريقة كلاسيكية صالحاً

---

[6] حالة سكان العالم ٢٠٠٤ صندوق الأمم المتحدة للسكان

[7] إدارة المدن بمشاركة سكانها ص ١٢

لقدرة المجتمع على إعادة الارتباط مع الجزء المبعد والمهمش منه. إن ما ينقص أولاً هو تقديم الأمان الطبيعي للأشخاص الرازحين تحت وطأة الإقصاء. وإذا كان توفير هذا الأمان يمر غالباً عبر تحسين الظروف المادية للحياة اليومية، فهو يرتكز أيضاً إلى حد كبير على إحياء الثقة بين الفقراء والمجتمع المحيط بهم.

وهذه عملية ستكون حتماً طويلة وتمر بالدرجة الأولى عبر العمل على التعبير. آخذين بعين الاعتبار ضرورة تحقيق بعض النجاحات الصغيرة على أرض الواقع والناتجة عن احتياجاتهم كخطوة أولى على طريق إعادة بناء الثقة، وواضعين نصب أعيننا ضرورة التركيز على إخراج الفقراء والمهمشين من دائرة الفقر عوضاً عن الاكتفاء بتقديم الخدمات لهم.

ورغم أن توجهات أجندة الموئل هي أساساً لتحديد طرائق تأمين السكن، إلا أنها تدخل أيضاً في الشروط الاجتماعية لتأمين استدامة عملية الإسكان. من هذه التوجهات تأتي ضرورة تمكين جميع فئات المجتمع من المشاركة في تخطيط وإنتاج المسكن وليس فقط باستعماله. وطرح المشاركة منهجاً للتنمية العمرانية الإسكانية يعني وضعها كشرط أساسي على جميع المستويات التخطيطية والإدارية والتنفيذية.

- **اللامركزية الإدارية والمالية:**

ينبع مبدأ اللامركزية من أن الحكومات غالباً ما تكون بعيدة عن تفهم الحاجات المحلية والتجاوب معها بدقة، ورغبة منها في تقديم خدمات أكثر فاعلية وتقريب صانعي القرار من السكان، حيث بدأت حكومات العالم بنقل المسؤوليات إلى مستويات حكومية أدنى. وهنا يجب توخي الدقة فليس هناك علاقة حتمية بين زيادة اللامركزية وزيادة المشاركة والفاعلية، وقد بينت التجارب وجود معوقات عدة.

يمكن أن تساهم اللامركزية في توزيع الموارد على نحو أكثر توازناً للمناطق الهامشية وخصوصاً المناطق الريفية وقد يعطي الموقع أو الحجم أو توفر الموارد الطبيعية في بعض المناطق أفضلية ويمكن التعامل مع ذلك عبر برامج حكومية بيئية لإزاحة الموارد نحو المناطق المحرومة للتأكد من أن المواطنين كافة يتمتعون بمستوى أدنى من الخدمات.

تنطوي اللامركزية على تغييرات هيكلية هامة في إدارة الموارد في ثلاث مجالات رئيسية، هي السياسية والمالية والإدارية. وتأتي الضغوط المطالبة بالمركزية ناشئة عن عوامل داخلية وخارجية، من بينها العبء المتزايد الواقع على كاهل الحكومة المركزية في الحفاظ على بيروقراطية مضخمة ومكلفة، والضغوط من أجل إجراء تغيير ديمقراطي في المؤسسة السياسية، والشروط التي يربطها المانحون بما يقدمونه من منح وقروض للتنمية، إذ أصبح الالتزام بإجراء تكييفات هيكلية وإصلاحات سياسية إدارية مقابل الحصول على تلك الأموال واللامركزية جزءاً من الصفقة.

ونجد من الناحية الإدارية، تتبع عملية إرساء اللامركزية في منطقة اسكوا ثلاث مراحل مختلفة من عملية اللامركزية، علماً أن معظم بلدان الاسكوا لم تتخذ حتى الآن سوى خطوات محدودة نحو اللامركزية، وتمثلت تلك الخطوات أساساً في تدابير لإرساء اللامركزية الإدارية، تقوم من خلالها الحكومة المركزية بنقل بعض المسؤوليات إلى مكاتبها الفرعية والسلطات المحلية، أما فيما يخص التفويض، الذي يمثل شكلاً أكثر تقدماً من أشكال اللامركزية، فهو يطبق في الإمارات العربية وبعض دول الخليج حيث يسمح للبلديات بالقيام بمهام التخطيط الرئيسية وبمراقبة جميع الأنشطة الإنمائية داخل نطاق اختصاصها. أما الشكل الثالث والأشمل من اللامركزية فهو نقل السلطة الذي من خلاله تنقل الحكومة بعض سلطتها في مجال اتخاذ القرارات والتمويل

والإدارة إلى وحدات شبه مستقلة تابعة للحكومة المحلية. وحتى الآن، لم يبلغ أي بلد من بلدان الاسكوا هذه المرحلة من اللامركزية.[8]

أما من الناحية المالية، لم تستطلع بعد كل الإمكانيات المتاحة فيما يتعلق بحشد الموارد سواء كان ذلك من خلال التحويلات بين الإدارات الحكومية أو الإصلاح المالي أو توليد الدخل على المستوى المحلي، مع أن 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 أن يتم من خلال ترشيد وحسن إدارة جباية الضرائب ورسوم تقديم الخدمات للمستعملين من أجل ضمان معاملة متساوية لدافعي الضرائب المحليين. ومن أجل تحقيق ذلك، سيحتاج القائمون بإدارة المناطق الحضرية إلى مزيد من القدرات الفنية ووضع نهج ابتكارية.[9]

وننتهي حيث يجب أن نبدأ، بأن عنصر الثقة بالمجالس المحلية والحكومة المركزية، لا يمكن أن يبنى إلا بعد حدوث تغيير عميق في موقف السياسيين أنفسهم عبر تعميق مفهوم الشفافية في الإدارة المالية، وتحقيق الوعود، واستمرارية العمل، وإرساء وسائل لتقييم فعاليته. كما أن الاستعداد لبناء الثقة، وإمكانية التفاوض حول سياسات إعادة التأهيل تستوجب وجود بنى محددة ومضمونة الاستمرارية، وقادرة على تقديم التزامات تعاقدية لمدى طويل. وهنا نجد للحفاظ على الروح العالية المطلوبة لعملية التغيير ومنعها من التآكل مع مرور السنين ضرورة حصول تحول ثقافي حقيقي في موقف السياسيين أنفسهم والمواطنين معاً.

- **الاتصال والتنسيق بين جميع الشركاء في عملية التنمية:**

إن إيجاد آليات واضحة للتنسيق والاتصال بين جميع الشركاء في عملية التنمية الحضرية هو من المرتكزات الأساسية، في خلق شبكات التفاعل والحوار والتداول بين جميع الشركاء وعلى كافة الأصعدة.

فالعمل المشترك وتبادل الخبرات بين مؤسسات المجتمع المدني من خلال شبكات التنسيق والتعاون من جهة، وتعزيز العلاقات السوية والندية مع القطاعين العام والخاص المبنية على أسس الخضوع لأحكام القانون والمصلحة العامة من جهة ثانية. مع عدم سيطرة طرف على آخر وديناميكية الدولة في لعب دور المحفز والمنسق لنشاطات جميع الشركاء في الإطار المحلي والوطني بدلاً من لعب دور أبوي يهيمن على أدوار لآخرين في معظم الأحيان ويغيبهم.

وهنا نجد أن على الدولة توفير الإطار التشريعي الملائم الذي يسمح بالمشاركة، انطلاقاً من القوانين التي تسمح بتشكيل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وخلق الأطر الحوارية بين جميع الأطراف المشاركة في عملية التنمية الحضرية. كما على السلطات المحلية أن تعمل على إشراك المواطنين بشكل فعال عبر اللجان الرسمية ولجان الأحياء والمخاتير، وتأطير الجمهور المعني بمشاريع التنمية في لجان متابعة وإشراف ومراقبة لهذه المشاريع.

وتأتي حيوية المجتمع المدني على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام وتنمية قيم المشاركة المدينية مستفيدين أيضاً من تطور وسائل الإعلام والاتصالات والانترنت. كما يستطيع القطاع الخاص أن يلعب دوراً كبيراً كشريك أساسي في التنمية الحضرية وباعتباره مجال المبادرات الاقتصادية الحيوية ومستقطب التوظيفات البشرية والمادية. ويبقى أخيراً العلاقة الضرورية مابين القطاع الخاص والجامعات

---

[8] اللامركزية والدور الناشئ للبلديات في منطقة أسكوا, اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا, الأمم المتحدة ٢٠٠١ .

[9] نفس المرجع السابق ص ٥٨ .

ومراكز الأبحاث والتطوير والتدريب لربط مخرجات التعليم بالحاجات الحقيقية لسوق العمل ولتأمين الوظائف ومكافحة البطالة التي هي أحد مسببات الفقر.

ويكتسب التعاون الدولي أهمية إضافية في ضوء العولمة التي يشهدها العالم حالياً وتواجه المدن بذلك تحدياً مزدوجاً وهو تهيئة الظروف اللازمة لجذب الاستثمارات وخلق فرص العمالة في بيئة عالمية تنافسية وفي ظل ازدياد العولمة والاعتماد المتبادل في الاقتصاد العالمي. لذلك يجب على السلطات المحلية تشجيع أشكالاً جديدة من التعاون والشراكة على مستوى الدول والمدن لاستعراض ورصد التقدم المحرز في تنفيذ الأهداف المتمثلة في توفير المأوى للجميع والتنمية المحلية المستدامة واستعراض أفضل الممارسات والمؤشرات الحضرية وخطط العمل لتحسين التجمعات البشرية فيما يتعلق بأهداف الحملتين العالميتين للموئل.

٣. التحديات التي تواجه المدن العربية ومجالسها المحلية:

- **غياب استراتيجيات التنمية الإقليمية المستدامة:**

كان نشوء واستمرار المدن تاريخياً وحتى عهد قريب يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسمات الإقليمية (وقوعها على ممرات الاتصالات الهامة والجغرافية أو وقوعها على مصدر مائي أو موانئ) أما في حالة عولمة الاقتصاد فلم تعد هذه العوامل هي القوة الدافعة الوحيدة للنمو الاقتصادي الحضري، وعلى سبيل المثال لا الحصر منطقتي سيليكون فالي في الولايات المتحدة الأميريكية أو بنغالور في الهند، أي أن الموقع ليس قدراً محتوماً.

إن غياب أو قصور التخطيط الإقليمي المستدام، وعدم قدرة المجالس المحلية على إدارة مواردها بشكل فعال نتيجة سيطرة الحكومات المركزية عليها، جعل هذه المجالس في الغالب امتداد محلي للسلطة المركزية تضعف بضعفها وتقوى بقوتها، مما زاد في تدهور الإدارة الريفية والحضرية وتأثيراتها السلبية، وأدى إلى هجرة الكفاءات والتدهور البيئي وفقدان التنوع البيولوجي وفرار رأس المال واليد العاملة الماهرة، فترك الشبان والشابات وخاصة المتعلمين منهم القرية إلى المدينة وترك من هم الأفضل تعليماً البلد.

فالمدن الكبيرة تكتسب أهمية متزايدة في الاقتصاد العالمي، واستجابة لذلك يحدث تحول في المواقف نحو الحكم الحضري ويتزايد النظر إلى المدن على أنها نتاج للتسويق محلياً وعالمياً عن طريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتدويل الاستثمارات. إن ذلك يتطلب من السلطات المحلية وضع استراتيجية دولية علاوة على إدارة القضايا المحلية ويؤكد الحاجة إلى نهج شمولي جديد إزاء الحكم المحلي ويمثل تحدياً للحكومة المحلية المركزية.

إن الاتجاه العالمي نحو وضع خطط العمل على الصعيد المحلي ونقل المسؤوليات إلى السلطة المحلية يشير إلى ازدياد أهمية المدن الحسنة الإدارة واستنباط أشكال جديدة للحكم الحضري لتقليل الفقر والتنمية الاجتماعية. فالتوسع الحضري ليس مجرد مسألة الهجرة من الريف إلى المدينة ولكنه تحول اجتماعي واقتصادي وبيئي معقد في أسلوب العيش له صلات متداخلة مع النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية والإدارة البيئية.

وتحتاج جميع المناطق المزدهرة إلى حد أدنى من الظروف التمكينية لتطور وتغذي نفسها وتختلف هذه الظروف وتتنوع من مكان إلى آخر حسب التدابير التي تتخذها الحكومات المركزية والمحلية، وهي

تشمل على مرافق تعليمية رفيعة المستوى ومراكز أبحاث وجامعات وخدمات حضرية تعمل بشكل جيد وسكناً متوافراً واتصلات ممتازة وشبكات نقل تتسم بالكفاءة وكل هذه العوامل هي أساس الحكم الرشيد والذي يشمل القطاعين العام والخاص ومقصده ونتاجه.

وحتى يتحقق التوزيع المكاني المتوازن للإنتاج والعمالة والسكان، ينبغي أن تعتمد البلدان استراتيجيات للتنمية الإقليمية المستدامة وخاصة في المناطق الريفية، واستراتيجيات لتشجيع الدمج الحضري، وإعطاء دوراً متزايداً للمدن الصغيرة والمتوسطة والتي لديها إمكانية تحقيق الحد الأقصى من المكاسب والتغلب على الآثار السلبية للعولمة وتطبيق الحكم الحضري الجيد فيها بما يوفر بيئة اقتصادية قادرة على توليد فرص عمل وتقديم طائفة متنوعة من الخدمات، بما في ذلك اعتماد مشاريع قائمة على كثافة العمل، وتدريب الشباب على الأعمال غير الزراعية وتوفير شبكات النقل والاتصال الفعالة. ولإيجاد سياق مناسب للتنمية المحلية، بما في ذلك تقديم الخدمات، ينبغي أن تنظر الحكومة في تحقيق اللامركزية في نظمها الإدارية.[١٠]

- **نقص البيانات وغياب أنظمة إدارة المعلومات الحضرية:**

نلاحظ على المستوى المركزي، وفي ظل غياب أنظمة المعلومات الحضرية الضرورية وآليات المشاركة الفعالة لتحديد احتياجات المواطنين ضمن مناطقهم، بأن كل الوثائق والبرامج المصاغة لا تتضمن أية سياسات أو استراتيجيات لإدارة عملية التمدن بل تركز أساساً على تلخيص الاحتياجات الاستثمارية للمستويات الأدنى ضمن نطاق الوزارات التي يقع الاهتمام بهذه الموضوعات ضمن اختصاصها.

وهكذا فإن إنشاء المراصد الحضرية حيث تلتقي فرق عمل متخصصة يتابع كل منها التشريعات والإجراءات المتعلقة بمجال ما، تعتبر من المواقع المهمة لتوفير البيانات الخاصة بالمدينة مما يساعد على صياغة سياسات حضرية أكثر واقعية مستندة على معلومات تعكس هذا الواقع، إضافة لدراسة تأثير ومنعكسات السياسات الجديدة المطبقة، وقيامها بمهام التدريب على المراقبة والتقييم والمساءلة وتكوين بنوك المعلومات والأرشيف، بحيث يمكن العودة إليها لتحليل المعطيات والمواقف الاقتصادية والاجتماعية للقوى السياسية والنقابية والتجمعات الاقتصادية المختلفة. وذلك باستخدام نظم المعلومات الحضرية، وأدوات أنظمة تقنية المعلومات، ونظم المعلومات الجغرافية، بل وتتعدى ذلك باعتبارها أدوات لتعزيز المشاركة السكانية من جهة عبر عكس كم البيانات الوصفية الكبير على خرائط غرضية ضمن مرجعية جغرافية تسهل من تحليل الظواهر وإظهار المشاكل بشكل مرئي، إضافة لمساعدة المخططين ومتخذي القرار من فهم أعمق للمدينة ومشاكلها، واستعراض السيناريوهات الأنسب قبل تنفيذها على الأرض بحيث تصبح عملية التراجع عنها عملية مكلفة.

كما يمكن الذهاب أبعد من ذلك نتيجة تطور الانترنت وأنظمة الاتصالات مما يسمح بالتعامل مع هذه البيانات على شبكة الانترنت وجعلها متاحة لأكبر شريحة ممكنة من الشركاء في الإدارة الحضرية، وتعزيز الشفافية عبر منح شريحة أوسع قدرة الوصول للبيانات الحصرية والتعامل معها.

وهكذا فإن هذه المراصد تساعد مؤسسات المجتمع المدني والمواطنين على تكوين آراء راجحة، واعتماد خيارات ناضجة لدى تعاطيهم مع السياسيين، وتعويدهم على المحاسبة والمساءلة تبعاً لما يقومون به من مشاريع ويتخذونه من مواقف.

---

[10] برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية فقرة ٩- ٤.

- **قصور التخطيط الحضري التفصيلي:**

انتهى المؤتمر الحضري العالمي للقرن ٢١ الذي انعقد في برلين عام ٢٠٠٠ إلى انه لا توجد مدينة من دون مشاكل لأن التحديات الحضرية موجودة وظاهرة في كل مكان على اختلافاتها ونطاق الأزمات الحضرية أوسع وذو تأثير أكبر بكثير نتيجة أن التحديات الحضرية هي تحديات عالمية في اقتصاد عالمي متزايد الترابط. وأحد أبرز السمات المشتركة على الصعيد العالمي هو انقسام المدن فداخل المدن في جميع أنحاء العالم تتزايد أوجه التفاوت بين المناطق الغنية والمناطق المحرومة.

إن الظاهرة الجديدة المتمثلة بزيادة سرعة الاتصالات العالمية ونطاقها قد وصل نفوذها إلى كل مكان في العالم ولها جوانب متعددة اقتصادية، تكنولوجية، سياسية، قانونية وثقافية. حيث أصبح العالم في الفترة الأخيرة عالماً أصغر ومكاناً مريحاً أكثر لبعض الناس وأصعب مما كان عليه للبعض الآخر، وإن الحكومات المحلية الحالية مضطرة إلى المشاركة في الواقع العالمي الجديد مع التغيرات التي تحدث في القيم والمعايير الثقافية والاجتماعية، كان رد فعل بعض السلطات المحلية هو التأكيد على الهوية والجذور الثقافية الخاصة.

ويبدو مستقبل المدن في البلدان النامية قاتماً في حال استمرار النمو بطريقة غير منظمة وغير مستقرة، فالتوسع الحضري الحالي لا يماثل ما حدث سابقاً في عملية نمو المدن، فحالياً يحدث النمو الحضري بوتيرة أسرع من السابق وفي مستويات من الدخل متدنية وذات قدرة مؤسساتية ومالية ضعيفة، ويصاحب هذا التحول الحضري زيادة كبيرة في الفقر الحضري وهذا يؤكد الحاجة إلى نهج شمولي جديد إزاء الحكم المحلي.

ففي كثير من البلدان ارتفعت أسعار المساكن حيث أصبح السكن اللائق والآمن بعيد المنال لعدد متزايد من السكان الذين لا يقدرون على تحمل تكاليفه وخاصة الشبان ذوي الدخل المنخفض الذين أصبحوا مضطرين للبحث عن مساكن مقدور عليها والتي توجد عادة في أطراف المدن والتي تسمى بالمناطق العشوائية. ويأتي توفر الحواسيب من عدمه كشاهد آخر على الفجوة التكنولوجية والتطور الفكري المتزايد بين من يملك ولا يملك.

ومن المسلم به أن لتصميم البيئة المبنية آثاراً على رفاه الناس وسلوكهم ونموهم العقلي والروحي. فنوعية الحياة تقتضي توفر الخصائص التي تحقق للمواطنين طموحاتهم التي تتجاوز تلبية الحاجات الأساسية. وصلاحية العيش تعني توفر الخصائص والمزايا المكانية والاجتماعية والبيئية التي تجعل الناس يشعرون بالرفاه الشخصي والجماعي وبالارتياح للإقامة في المدينة مما سيؤثر بشكل جازم على نوعية عطائهم المستقبلي.

لقد أثبتت المخططات التنظيمية وحدها، أنها أداة غير كافية حيث يحدد المخطط التنظيمي العام استعمال الأراضي ويتبع بمخططات تفصيلية على مستوى المناطق والأحياء، وتأتي المخططات التفصيلية عادة متأخرة أو تفرض بشكل شبه إلزامي على السلطات المحلية بدون مناقشة مسبقة. فنرى مثلاً مخططات تنظيمية لمناطق لا تتوافق إطلاقاً مع ما آلت إليه هذه المناطق إما لتأخر المخطط بالتصديق أو لعدم تجاوب جهات التنفيذ والمراقبة أو لأسباب أخرى.

ورغم أن التخطيط يأخذ بكل واحد من هذه النواحي على حدى فإن معطيات التخطيط الحداثي الذي ساد أغلب دول العالم حتى فترة قريبة كانت تفتقر إلى التكامل. حيث يجب أن تعطي الجهة الإدارية بشكل مسبق توجهاتها لتتمكن من مناقشتها مع باقي شركاء الإدارة العمرانية لتأمين الخدمات وحجز الأراضي المخصصة

للتوسع ووضع أسس للمراقبة وأخيراً وبشكل خاص منع التوسع الخطر والصناعي في المناطق الحساسة بيئياً.

ففيما عدا بعض الحالات النادرة فإن التخطيط اليوم هو عملية تدخل في مناطق قائمة ومأهولة. وإذا لم تبادر السلطات المحلية بوضع خطة منهجية لعملية التخطيط المستقبلي للمدينة فستكون المناطق المخصصة للتوسع المستقبلي إما مسكونة أو ستمتلئ بالسكن العشوائي قبل أن تبدأ الإدارة المحلية بتنفيذ التخطيط. فمشكلة التخطيط الكلاسيكي لا تكمن فقط في إهمال آراء السكان حول مساكنهم ولكن أيضاً إهمال المقدرات الإنسانية والاقتصادية ولذا كان دور السكان بجميع فئاتهم ومنظماتهم أساسياً. ويدخل قطاع الاقتصاد الغير رسمي والذي لا نملك غالباً معلومات كافية عنه غالباً بشكل ثانوي في حيز الدراسات الاجتماعية كنوع من التنمية الاجتماعية لموارد الأسرة ومستوى معيشتها رغم أنه قد يشكل جزءاً مهماً من الاقتصاد العمراني للمدينة. من هنا وجب البحث عن كيفية إشراك وتمكين السكان والذي تتمثل فيهم وبين أيديهم المورد الاقتصادي الأهم للتنمية الحضرية المحلية.

ففي حلب مثلاً كان لتأخر صدور المخطط التنظيمي أثراً سلبياً في انتشار الصناعات في غرب المدينة حيث الأرض الزراعية واتجاه الريح السائدة. كما أن أسس التخطيط بحاجة إلى تحديث لكي تتلاءم مع متطلبات العصر، وحدود التطور ويجب ألا تكون على شكل آلية تَوضّع للزونات المستقبلية ولكنها يجب أن توجه، على المدى الطويل، تطور المدينة وكيفية تشكيل الإقليم.

- **ضعف دور المجتمع المدني والقطاع الخاص:**

تستند فكرة الشراكة إلى مفهوم إشراك كافة الأطراف الفاعلة من هيئات الحكم المحلي إلى الهيئات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وأحياناً المنظمات الدولية.

وهنا نجد في المنطقة العربية أن موضوع الشراكة غير فعال حتى الآن وربما يعود السبب إلى مفهوم الدولة المركزية واعتبارها الراعي الأساسي لعملية التنمية في أغلب الحالات، ولما كانت تعاني الدولة المركزية من ضعف بنية المؤسسات وتهميش دور المجتمع المدني من جهة، وعدم الثقة والتشكيك المتبادل بين القطاع الخاص والدولة من جهة أخرى.

ونجد أن الحل يبدأ بموافقة الدولة على تفويض المجالس المحلية للعب دور المساعد في عمليات التفاعل بين مختلف الشركاء المحتملين في عملية الإدارة الحضرية، وتغيير النظرة من قبل جميع الأطراف تجاه بعضها البعض. ويستمر عبر إنشاء برامج شراكة فعالة مابين القطاع الخاص والمجالس المحلية في الخدمات حيث نجد أن الاقتصاد المركزي في أغلب بلدان غرب آسيا لم يشجع هذا النوع من التعاون. إن أحد الأسباب المهمة لذلك هي الاستغلال المحدود جداً للسلطات المحلية في اتخاذ قرار حول تقديم الخدمات، أدى ذلك أيضاً إلى نقص المهارات المطلوبة في إدارة عمليات الإعداد والعقود المتعلقة بشراكة القطاع الخاص والعام في الخدمات المحلية.

أما في مجال تشكيلات المجتمع المدني وتعاونه مع القطاع الخاص والعام، فإن تفعيل قنوات العمل الموجودة اليوم ومأسسة التجارب المتفرقة في مجال السياسات العامة تشكل نقطة انطلاق جدية للعمل المشترك بين جميع الأطراف وهنا يمكن اقتراح عدد من الأنشطة المستندة إلى تجارب عربية مدنية متنوعة، ومن ضمن هذه الأنشطة:

- حملات التواقيع المواطنية: وهي حملات حول مطالب معينة تنظمها مؤسسات المجتمع المدني ويتم من خلالها إشراك المواطنين وتشكيل كتلة ضغط للوصول إلى إحقاق المطالب أو على الأقل فتح نقاشات حولها.

- التعاون مع مراكز الدراسات: إن العمل مع المراكز البحثية والاستناد إلى الدراسات في الأنشطة والبرامج مفيد للطرفين. فهو يقحم البحث الأكاديمي في المجال الميداني والاجتماعي المعاش، ويربط النشاط الميداني والمواطني بالجهد البحثي ويدفعه للإجابة عن حاجات محددة بدقة أو يساعده على قراءة الواقع وتقييم الأداء بشكل أفضل.

- تعزيز العلاقة مع الإعلام واستخدامه لنشر الوعي: يشكل الإعلام أهم وسيلة للتواصل مع الجمهور العريض. والقدرة على استخدامه بشكل ذكي وفعال لجذب اهتمام المواطنين إلى القضايا الهامة لحياتهم هو أمر ضروري للنجاح. كما أن الإعلام يشكل وسيلة مجتمعية للضغط على المعنيين في القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق مطالب أو سن تشريعات أو اعتماد سياسات متناسبة مع الإدارة الحضرية الجيدة.

- تعزيز العلاقة مع المجالس المحلية: تعد المجالس المحلية أولى حلقات الديمقراطية، وأقربها للمواطنين نظراً لارتباطها في شؤونهم الحياتية وإدارة حيزه العام. وما لاشك فيه أن التعاون والتنسيق مع هذه المجالس يشكل نقطة انطلاق لتمتين التعاون مع المنتخبين في سائر المجالس للتأثير عليهم وربطهم بهموم وأولويات المجتمع ومؤسساته.

- استخدام البرامج المدرسية والأنشطة الجامعية: لعل التأثير في النشء الجديد عامة وفي الطلاب خاصة هو من أهم الأدوار التي يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تضطلع بها فتعزيز المواطنة من ناحية، استقطاب العاملين والناشطين المدنيين من ناحية ثانية يتم على أكمل وجه في المدارس والجامعات. من هنا تأتي أهمية تحضير الدورات والمحاضرات والأنشطة الموجهة إلى التلامذة والطلاب ودعوتهم إلى المخيمات والنوادي وإدخال مفاهيم التربية المدنية والمشاركة إلى أدبياتهم وسلوكهم.

إن أعمالاً من هذا النوع، وقنوات تواصل ما بين مؤسسات المجتمع المدني والقطاعين العام والخاص تعزز المشاركة، ويلعب كل دوره بمسؤولية واستقلالية، وينمي المجتمع المدني من قدراته وقدرات المواطنين للتعاون مع السلطات أو الضغط عليها ومحاسبتها والإسهام في بناء إدارة حضرية جيدة.

إن عدداً من بلدان غربي آسيا قد أصدر تشريعات امتثالاً لتوصيات جدول أعمال الموئل وأدخل تشريعات جديدة أو تعديلات على التشريعات الموجودة، وعززت بعض الدول عمليات إنجاز المساكن فيها بإشراك القطاع الخاص والقوى الفاعلة في المجتمع المدني وزيادة دورها ومن بين هذه التطورات الهامة هو تعزيز دور المرأة في تنمية الإسكان و التنمية الحضرية.

- **المركزية المحلية في الإدارة وغياب آليات المشاركة السكانية:**

إن تعزيز مفهوم الإدارة الحضرية الجيدة بمشاركة جميع الشركاء على أساس معايير واضحة من الكفاءة في الإدارة، واستخدام الموارد بالشكل الأمثل، ووضع آليات لتعزيزها هو الشفافية في توفير المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، مما يساعد في اتخاذ القرارات السليمة في مجال السياسات العامة ويبرز أهمية توفر المعلومات الإحصائية عن السياسات

المالية والاقتصادية بشكل عام، وأهميتها في تصويب هذه السياسات، وبالتالي فإن نشرها بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والمحاسبة والرقابة من جهة، ومن أجل التخفيف من الهدر ومحاصرة الفساد من جهة أخرى[11].

إن آلية صنع القرار وإيصال الخدمات يجب أن تكون في المستوى الحكومي الأقرب إلى السكان لضمان المساءلة والكفاءة في إيصال الخدمات. ويجب أن تكون هذه الآلية متكاملة بين مستويات الحكومة وخاصة بالنسبة إلى القضايا الكبرى التي تواجه المدن كخلق فرص العمالة والشمولية الاجتماعية وتحسين البيئة والسياسات الحضرية والتنمية الريفية وحيث أن حل هذه القضايا لا يكمن ضمن مستوى واحد من الحكومة وتحتاج جميع المستويات إلى وضع شراكة حقيقية لتقديم مساهمتها.

هناك تفاوت كبير أحياناً بمستوى الخدمات المقدمة إلى المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بها (العشوائيات) كالمرافق الصحية وإدارة النفايات وإمدادات المياه وخدمات النقل الغير مناسبة والذي يمثل مجموعة واسعة من التحديات التي تتطلب الإدماج العاجل لجميع الخدمات الأساسية في التخطيط الحضري الشامل والهدف هو زيادة الفعالية والكفاءة واستدامة إيصال هذه الخدمات. يمكن أن تؤدي الشراكات بين القطاع العام والخاص ويمكن للتحكم التنظيمي الفعال أن يكفل عدم إهمال الأحياء الفقيرة، وستكون هناك حاجة إلى استراتيجيات سليمة وإلى الشفافية في الإدارة لجذب مزيد من استثمارات القطاع الخاص في الخدمات الحضرية.

ولما كانت المجالس المحلية تعاني من الارتباط الإداري والمالي مع الحكومة المركزية، فهنا يجب عليها التحرك سريعاً لتخفيف هذا الدور على دوائرها الخدمية وقطاعاتها الأصغر ضمن المدينة، وذلك عبر تعزيز دور لجان الأحياء والمخاتير. حيث ينبغي ممارسة المسؤوليات العامة من قبل السلطات الأقرب إلى المواطن. إن تفويضاً صريحاً للمهام المحلية يسمح بالتنسيق بين الخدمات المحلية على المستوى المحلي، وتحسين كفاءة تزويد الخدمة وخفض الأكلاف الإدارية.

تطبق مدينة حلب الآن اللامركزية الإدارية والخدمية في عشر مناطق التي سميت الدوائر الخدمية لإحداث تقارب أكبر بين الإدارة والمواطنين وتحسين الكفاءة ونوعية الخدمات وإنشاء آلية للتشاور بين المواطنين والسلطة المحلية.

- **ضعف التمثيل وغياب الدور المؤثر للمجالس المحلية:**

إن ضعف قدرة المجالس المحلية على لعب دور فعال في وضع السياسات العامة للمدينة في مجالات التعليم والعمل والتدريب والإسكان والبيئة وتوزيع الموارد بعدالة والنمو المتوازن للمدينة بهدف التغلب على حالات عدم الإنصاف الواضحة، وذلك بمشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني، وهنا أيضاً تبرز إشكالية الثقة المتبادلة بين القطاعات الثلاثة كتحدي كبير لعملية الشراكة وفعاليتها.

إضافة لعجز هذه السلطات عن التحرك بين إطار صلاحياتها النظري والفعلي على أرض الواقع في تحفيز التكامل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ودفع القطاع الخاص نحو المشاريع الأكثر إنتاجية وذات القيمة المضافة الأعلى.

وتكتمل الحلقة المفرغة بين ضعف التمثيل وغياب الدور مع دخول عامل إضافي، ألا وهو ضعف الإمكانيات المادية للسلطات المحلية والناتج أيضاً عن المركزية المالية مما يحدد هوامش الحركة الضيقة

---

[11] Governance & Development, The World Bank, Washington D.C, 1992 P 40-47

أصلاً لهذه السلطات، حيث تعتمد على مواردها وأملاكها الخاصة بالإضافة للنذر اليسير من الرسوم والضرائب، وهنا تبرز أيضاً عقبة معترضة وهي ضعف الرابط بين الموارد المستوفاة والخدمات المقدمة. وهكذا نجد أن المدن تعتمد في مشاريعها الكبيرة على التحويلات الحكومية لمجالس المدن مما يحد في الواقع من استقلاليتها ويجعلها رهن رغبة ورضى السلطة المركزية.

ونجد هنا في الحالات التي يتم فيها إسناد مزيد من الوظائف إلى المجالس المحلية، لا توفر للبلديات الموارد الكافية التي تمكنها من القيام بوظائف الإدارة واتخاذ القرارات بدلاً من أن يقتصر دورها على تنفيذ الخطط التي تقوم الحكومة بوضعها وإدارتها. ولم تتوافر بعد الشروط التي من شأنها أن تمكن المجالس المحلية وإداراتها من القيام بهذا الدور الموسع. وتشمل تلك الشروط إصلاح الهياكل المؤسسية والتشريعية والمالية التي تنظم العلاقات بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية. مثال على ذلك ما يحصل الآن في سوريا، في مشروع تحديث الإدارة البلدية بين ستة بلديات سورية ووزارة الإدارة المحلية والبيئة والاتحاد الأوروبي ولمدة ثلاث سنوات، وهو ما يتوقع أن يؤتي ثماره في تعزيز اللامركزية و قدرة البلديات على تحسين إدارة وتقديم الخدمات العامة وتعبئة مواردها بشكل أكثر فعالية، إضافة لتقوية قدرتها التفاوضية مع الحكومة المركزية في إطار تنظيمي تشريعي جديد.

وحظي تطبيق اللامركزية بالتشجيع في بلدان كثيرة من المنطقة واعتمدت سياسات تدعم إجراء تغيير شامل وإعطاء دور أكبر للمرأة وخصوصاً انتخاب المرأة رئيسة مجلس محلي أو عضواً في مجالس البلديات.

- **الضعف الفني للإدارات العاملة تحت سلطة المجالس المحلية:**

تتجه الأنظار اليوم إلى الإدارة المحلية لحل مشكلات التنمية الحضرية. فبعد أن أثبتت المؤسسات الإدارية المركزية بعدها وبطئها في التأقلم مع المشاكل المحلية في أغلب الدول بدأ التفكير الجاد في تحويل الكثير من صلاحيات الإدارات المركزية إلى الإدارات المحلية. للأسف فإن الإدارات المحلية في أغلب الأحيان لم تكن مجهزة مادياً أو بشرياً لتلقي الأعباء الجديدة الموكلة إليها. وفي أغلب الأحيان لم تتكامل النقلة الإدارية مع نقلات تشريعية تعطي الإدارة المحلية صلاحية التحرك السريع.

إن تدخل الحكومة المركزية بدون مبرر عبر التعقيدات الإدارية والمالية القائمة تعيق عملية التنمية الحضرية وتحد من نطاق المبادرات المحلية، وتحول دون تطبيق حلول ابتكارية للمشاكل المعقدة المتصلة بالإدارة الحضرية.

وهنا يلعب الإطار القانوني عائقاً واضحاً في أغلب دول المنطقة على صعيد المجالس المحلية وإداراتها، يتمثل في التزام السلطات المحلية بالقوانين والتعليمات والأحكام التنفيذية الصادرة عن السلطات المركزية، وذلك لتطبيقها بشكل موحد من جميع المناطق والمدن على الرغم من اختلاف ظروفها وطبيعتها ومشاكلها، أما في مواردك البشرية فتستطيع استبدال أي فرد في إدارتك ولكن لا تستطيع فصله من العمل وتوظيف شخص ذو كفاءة أعلى.

وهنا يجب أن يصاحب إعادة الهيكلية الإدارية للسلطات المحلية تنمية طويلة الأمد لبناء القدرات والموارد البشرية، لأن إصلاح وإعادة الخدمة المدينية يؤدي غالباً إلى كشف موضوع الافتقار إلى الموظفين المؤهلين لمواجهة تحديات التوسع الحضري السليم والتغير العالمي.

ومن المؤشرات الأولية للاستدامة الإدارية وجود شبكة تعاون بين جميع شركاء التنمية الحضرية محلية كانت أو مركزية أو عالمية ووجود تنسيق فيما بينها لتذليل العقبات الإدارية بما في ذلك تحديث القوانين

لصالح التشريعات وتطبيق المراقبة على تنفيذ قوانين الحماية البيئية والتنمية العمرانية المستدامة. ويصحب المراقبة على تطبيق الأنظمة درجة عالية من الشفافية إذا لم تتحقق تبقى جميع القوانين فيها غير قابلة للتنفيذ.كما يلزم للإدارة الجيدة أنظمة حفظ وأرشفة وتوزيع المعلومات الإدارية وتنسيقها.

- **غياب الآليات الفعالة لتعبئة الموارد المحلية للمجالس وإدارة أملاكها:**

تعاني الكثير من المدن اليوم من أزمات اقتصادية كبيرة يتمثل بعضها في عدم قدرة المدينة على تأمين الموارد المالية اللازمة لتقديم مستوى جيد من الخدمات الحضرية وبعضها الآخر في عدم قدرة المدينة على تأمين وظائف وعمل للأعداد الكبيرة من النازحين إلى المدينة من الريف. ومن جانب آخر تعاني مدن أخرى من تناقص دورها الاقتصادي إثر تحول كبير في دور المدينة من مراكز إنتاج إلى أماكن استهلاك.

إن عدم توفر الموارد المالية الداخلية هو من أضخم المعوقات التي تحول دون تنفيذ جدول أعمال الموئل على الصعيدين الوطني والمحلي. وتحول السياسات في البلدان العربية من التدخل المباشر في قطاعات الإسكان والخدمات إلى الأخذ بمنهج تمكيني يركز على اللامركزية والخصخصة وتعبئة المجتمع المحلي للمشاركة، لكن ذلك لم يعوض عن ضعف المؤسسات المركزية ونقص الميزانيات في قطاع الإسكان، فقد جرى نقل المسؤوليات إلى السلطات المحلية بدون نقل الموارد والسلطة لتوليد دخل للبلديات. وهناك مشكلة أخرى وهي القيود الشديدة في آليات تمويل الإسكان التي تسير نحو الضعف عموماً من حيث قدرتها على تلبية احتياجات الفئات ذات الدخل المنخفض.

يجب أن تصبح السلطات المحلية أكثر إدراكاً لمسؤولياتها في حشد الموارد المحلية والمستدامة لتحقيق التنمية الحضرية وذلك على المستوى المحلي من خلال الضرائب ورسوم الاستعمال المحلية وفي رصد أدائها وتقييمه وتحديد ونشر أفضل الممارسات وذلك يتطلب تعزيز القدرات على معالجة وتحليل المعلومات وعلى وضع سياسة للاتصال فيما بينهم. ويجب تحديث الآليات المالية القائمة ووضع نهج ابتكارية ملائمة لتحويل أنشطة تنمية المأوى على جميع الصعد وإجراء إصلاحات تشريعية تيسر حصول السكان على تمويل في مجال الإسكان يكون كافياً وفعالاً.

تشكل الأملاك العامة عنصراً أساسياً في الإدارة المحلية، فهي من جهة تشكل قاعدة ايرادات، ومن جهة أخرى تخول المجالس استعادة جزء من فائض الثروة الناجم عن النمو العام ومساعدتها على الاستمرار بتقديم المستوى المطلوب من الخدمات العامة المواكبة لهذا النمو. وإلا فتجد المجالس المحلية نفسها لاهثة وراء تكاليف للاستملاكات المتزايدة بسبب النمو الذي بتحقق في مجالها. ولابد بالتالي من تحديد سياسات عقارية تخول الإفادة من الملك العام، بل وتسمح أيضاً بتوسيعه وتجديده.

هناك مؤشرات وضوابط يجب تأمينها لتأمين الاستدامة الاقتصادية في المدينة. هذه المؤشرات تتمثل في مرونة الإدارة المحلية في التعامل واجتذاب الاستثمارات الاقتصادية، وفي مراقبتها ومعرفة الحدود بين الاستفادة من الدخل وفرص العمل التي تؤمنها وبين التشدد الزائد الذي يؤدي إلى نفور رأس المال. فبدون دعم من الإدارة المحلية وتسهيلات منها لن تقبل الصناعة الاستقرار ولكن ما الذي يضمن للإدارة المحلية استمرارية الفعالية الاقتصادية لهذه الصناعة في ضوء المضاربات العالمية. إن تنوع المؤسسات الاقتصادية المتواجدة في منطقة معينة ووجود شبكات من التعاون الإقليمي والدولي سواءً على الصعيد الاقتصادي المنتج أو على الأصعدة التنموية الأخرى يعطينا مؤشراً عن الكثافة الاقتصادية التي تسمح بالتكامل بين الموارد والقطاعات المختلفة وتبادل المعلومات بشكل حر بينها.

هناك مؤشر آخر يدخل أيضاً من باب الاستدامة الاقتصادية وهو الوجه الثقافي في المدينة فالمدن اليوم تتبارز في إظهار دورها الثقافي على الساحة العالمية كنوع من الترويج السياحي والدعاية لاستقطاب المؤسسات الاقتصادية التي تتطلب يداً عاملة عالية الثقافة مثل الصناعات الاكترونية. وأخيراً هناك مؤشر آخر هو استمرارية تطوير يد عاملة تواكب متطلبات السوق الاقتصادية بمناهجها وتدريبها. هذه المؤشرات لا تغني طبعاً عن دراسات الاقتصاد العمراني التقليدي من تقييم أداء الاستثمارات المحلية وجدواها على المدى البعيد، ومن دراسات أفقية لتوزيع الموارد ومن تقييم المخزون العقاري ومن موازنة حجم موارد المدينة بحجم المتطلبات الخدمية.

- **ضعف الوعي في مفاهيم الاستدامة البيئية بين المواطنين ومتخذي القرار:**

لقد أكد مؤتمر القاهرة ١٩٩٤ أن الضغوط على البيئة واستنزاف الموارد الطبيعية يؤديان كلاهما إلى تعزيز انعدام المساواة بين الجنسين، واعتلال الصحة، والفقر، ويتفاقمان بفعل تلك العوامل. وتتزايد الضغوط البيئية نتيجة لكل من أنماط الإستهلاك والإنتاج غير القابلة للاستدامة، والعوامل الديمغرافية من قبيل سرعة النمو السكاني، والتوزيع السكاني، والهجرة.

وتشديداً على أن تلبية الاحتياجات البشرية الأساسية للسكان المتزايدين تتوقف على توافر بيئة صحية، تناول الفصل الثالث من برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية العلاقات المتبادلة بين السكان والنمو الاقتصادي وحماية البيئة، " إن الجهود الرامية إلى التخفيف من سرعة نمو السكان والحد من الفقر وتحقيق التقدم الاقتصادي وتحسين حماية البيئة والحد من أنماط الاستهلاك والإنتاج غير القابلة للاستدامة تعزز بعضها بعضاً. فقد أدت زيادة بطء نمو السكان في عدد كبير من البلدان إلى زيادة قدرة تلك البلدان على التصدي للفقر وحماية البيئة وإصلاحها وبناء القاعدة اللازمة للتنمية المستدامة ".[١٢]

وقد تبين من الاستقصاء العالمي الذي أجراه صندوق الأمم المتحدة للسكان في سنة ٢٠٠٣ أن البلدان حققت تقدماً في معالجة القضايا السكانية في سياق الفقر والبيئة وعمليات التخطيط اللامركزية. فقد أفاد مائة واثنان وعشرون بلداً عن وضع خطط أو استراتيجيات بشأن الصلات بين السكان والبيئة. ووضع أربعون بلداً سياسات محددة، وسن ٢٢ بلداً تشريعات بشأن العوامل الديناميكية السكانية والبيئية.[١٣]

ومع ذلك فإن المخاطر ما زالت شديدة مع استمرار النشاط البشري في تغيير كوكب الأرض على نطاق غير مسبوق. فقد صار مزيد من السكان يستخدمون مزيداً من الموارد بمزيد من الكثافة تاركين "آثار أقدام" على الأرض أكبر مما حدث في أي وقت من قبل.

هنا تكمن مشكلة عامة في تدني الوعي في مفاهيم الاستدامة البيئية لذلك تدعو الحاجة إلى ثلاثة اتجاهات في التوعية:

١. بين أوساط صناع القرار.
٢. بين أوساط المهندسين والفنيين بغرض إيجاد وسائط وآليات تضمن تطبيق القانون.
٣. بين العامة بشكل عام، تستهدف الإجراءات، المضمون والأسلوب.

---

[12] برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية فقرة ٣- ١٤.
[13] حالة سكان العالم ٢٠٠٤ صندوق الأمم المتحدة للسكان.

٤. دور السلطات المحلية في وضع وتحقيق استراتيجية الحد من الفقر:

إن أي شراكة جديدة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية تنطلق من إتباع سياسات سليمة، وإدارة رشيدة على كافة المستويات، والتزام بتعبئة الموارد المحلية، ومحاربة الفقر للقضاء عليه والعمل على تحقيق التنمية المستدامة، ومن هنا نرى بأن دور المجالس المحلية في هذه التراتبية أساسي في كل الحملات الدولية، الإقليمية، الوطنية والمحلية الهادفة إلى تحقيق الغايات الإنمائية للألفية.

حسب التوصيات الواردة في مشروع الأمم المتحدة للألفية ٢٠٠٥ [١٤] تتبنى الحكومات النامية استراتيجيات إنمائية يطلق عليها استراتيجيات الحد من الفقر والمستندة إلى الغايات الإنمائية للألفية، حيث يتم من خلالها الوفاء بالموعد المحدد لتحقيق أهداف الغايات الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ ، على أن تصبح هذه الاستراتيجيات جاهزة لدى جميع البلدان بحلول عام ٢٠٠٦ .

وينبغي أن تدعم استراتيجية الحد من الفقر المستندة إلى الغايات الإنمائية للألفية عملية زيادة الاستثمارات العامة، وبناء القدرات، وتعبئة الموارد المحلية، والمساعدة الإنمائية الرسمية، وتوفير إطاراً لتعزيز الإدارة، وحقوق الإنسان، وإشراك المجتمع المدني، والنهوض بالقطاع الخاص كل ذلك في إطار عمليات شفافة وشاملة لجميع الأطراف المعنية العاملة عن كثب مع منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص المحلي، والشركاء الدوليين.

ونجد ضمن الإطار التاريخي للشراكة الإنمائية العالمية في المؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية والذي تم عقده في مونتيري في المكسيك في آذار/ مارس ٢٠٠٢. واستناداً للإطار رقم ٣ "سبل الحياة المنتجة" والمتضمن توافر العناصر الأساسية لرأس المال البشري الكافي، وإمكانية الإفادة من البنية التحتية الضرورية، وتوافر الحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية الأساسية. مما يساعد على جعل القرى والمدن على حد سواء جزء من الاقتصاد الوطني والعالمي.

إن انتشار الفقر في المناطق الحضرية هو من أصعب المشاكل التي تواجه العالم اليوم، و العولمة سوف تزيد من حدة هذه الظاهرة لأنها تتيح على الغالب فرصاً لذوي الثقافة والدخل العاليين مما سوف يكثف هجرة سكان الريف إلى المناطق الحضرية بحثاً عن فرص عيش وعمل، فهذه الشريحة من السكان بحاجة إلى مأوى وخدمات ولكن دخلهم غير كاف إلى جانب ضعف دور السلطات المحلية فيما يتعلق بالدعم وقلة الإيرادات وعدم القدرة على التخطيط والإدارة. وقد بدأت تلوح في الأفق بوادر حلول مستدامة لبرامج الإسكان في سورية كسن بعض القوانين للتطوير العمراني والعقاري داخل وخارج المخططات التنظيمية للمدن مما يسمح للشركات العقارية بالاستثمار في هذا المجال.

فبالرغم من كل الجهود المبذولة من جانب الحكومات وشركائها مازال الفقر الحضري الواسع الانتشار بادياً ولم تتحسن بيئة الحياة في العقود الأخيرة. ويعتبر تحسين ظروف المأوى هدفاً يتطلب الاستناد إلى استراتيجيات وإلى ترجمة الشراكات إلى سياسات وممارسات على جميع الأصعدة بين الحكومات والسلطات المحلية والقطاع الخاص والعناصر الفاعلة في المجتمع.

ونقطة التصدي لهذه المعضلة تكمن في توفير ضمان الحيازة بأشكالها المختلفة في إطار برنامج شامل لتحسين الأحياء الفقيرة والمناطق العشوائية ولضمان الأمن المادي والاقتصادي للنصف المهدد في المدينة وعلى هذا الأساس يمكن أن يستثمر السكان في تحسين مأواهم ومجتمعاتهم المحلية وأن يكتسبوا تدريجياً دورهم كمواطنين كاملي الحقوق.

---

[١٤] مشروع الأمم المتحدة للألفية ٢٠٠٥. الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الغايات الإنمائية للألفية. عرض عام.

ومن الواضح أن السلطات المحلية (المجالس) يريدون مواجهة التحدي المتمثل بالفقر الحضري بالعمل بصورة فعالة مع الفقراء والمهمشين والتقدم الذي أحرز مؤخراً في مدينة حلب-سورية في مجال الديموقراطية المحلية القائمة على المشاركة يهيئ الأرض الخصبة للتجديد والابتكار في الطريقة التي تطرح فيها المطالب وتلبى، وهذه المبادرات هي التي توفر أفضل الاحتمالات بالنسبة لاستراتيجيات التنمية الحضرية المستدامة.

إن تأمين المسكن المناسب لكل الناس هو الهدف الأول لجدول أعمال الموئل. والذي يتميز عن برامج السكن التقليدية بكونه مقروناً ببرنامج تنمية حضرية مستدامة وليست فقط مختصة بوضع أولويات نظرية لضرورة تأمين السكن. لقد فشلت جميع برامج الإسكان سواءً في الدول الغنية أو الفقيرة بتأمين السكن الملائم لكل سكانها حين اعتمدت فقط على انشغال الدولة ببناء المسكن. فالوقت والموارد التي تخصصها الدولة لبناء مسكن واحد يوازيه أكثر من ثلاثة مساكن في مناطق السكن العشوائي.

لذلك فلقد تحولت الكثير من الدول من بناء المسكن إلى تأمين شروط الإسكان من تخطيط وتأمين بنية تحتية وقروض ومساعدات فنية، وذلك بالتعاون مع هيئات ومؤسسات متعددة من قطاع عام وخاص ومنظمات أهلية وسكان. وخرجت الدولة من صناعة بناء المسكن الذي يشغل رؤوس أموال طائلة لإنتاج عدد محدود من المساكن. إن تنظيم عملية تأمين السكن يحتاج إلى تفعيل جميع طاقات المجتمع والقوى البشرية. ولذلك يجب أن تكون سياسات الإسكان مربوطة بسياسة التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ولسنا نريد هنا أن نعطي حلولاً سريعة لمشاكل الإسكان الرسمي منها أو العشوائي ولكن نطرح هذه المشكلة كمؤشر على عدم استدامة الاستيطان الحضري بوضعه الحالي.

في إيران كان للتحول نحو دعم المزيد من مساهمات القطاع الخاص في بناء المساكن وزيادة أسباب الوصول إلى الائتمانات أثر كبير على تأمين المأوى في البلد، أما في سورية فقد شكل تفعيل دور الدولة كلاعب أساسي في عملية الإسكان لسد الثغرات التي لم يستطع القطاع الخاص من توفيرها وخاصة توفير السكن الموجه لفئات معينة مثل مشروع السكن الشبابي.

- **أولويات العمل:**

هناك عدة أولويات آخذة في الظهور تستحق الذكر والالتزام وتتعلق بالحكم الحضري وحقوق السكن والخدمات الحضرية الأساسية والسلامة الحضرية وعمليات التحضر المستدامة.

- تشجيع الحكم الحضري الجيد:

يأتي ذلك أولاً عن طريق تعزيز دور السلطات المحلية وتشجيع اللامركزية ووضع نظم وقوانين وإجراءات وضع الموازنات لدعم السلطات المحلية في الإطلاع بمسؤوليات جديدة. ومن المهم تعزيز القواعد المؤسساتية والمالية للسلطات المحلية لتمكينها من المشاركة بصورة فعالة في عملية التنمية وتمكينها أيضاً من تأهيل قادة محليين في مجالات المسؤوليات الجديدة لأن الاقتصاد العالمي قد ولد حالات تتطلب توزيعاً عادلاً للموارد وبرامج لبناء قدرات السلطات المحلية والأخذ بنهج جديد إزاء التنمية الحضرية المستدامة وتعزيز المشاركة والشفافية وتسهيل تبادل المعلومات.

ثانياً عن طريق تشجيع المشاركة السكانية والشعبية في إدارة وتحسين مستوى الخدمات لخلق شروط أفضل ضمن المدن. إن مشاركة المواطنين قد تشجع الكفاءة في أداء الخدمة وزيادة في الإنتاجية وإيصال

الخدمات. وقد شجعت مدناً كثيرة مشاركة المجتمع المحلي في التخطيط ووضع الميزانية والبيئة والخدمات الأساسية ومنع الجريمة والتأهب للكوارث ومثال ذلك مشاركة المواطنين في وضع الميزانية في بورتو أليغري بالبرازيل والحملات المحلية لجدول أعمال القرن ٢١ في بوليفيا وجنوب أفريقيا وعدد من البلدان الأوربية١٥.

لا يزال تمثيل المرأة في معظم المؤسسات داخل المدن قليلاً نسبياً ومن المهم وضع سياسات تعزز صنع القرار وتسهيل مشاركة المرأة فيه. يجب أن يتم التعاون مع أصحاب المصلحة من النساء حيث تحتاج السلطة المحلية إلى الاستفادة من فوائد هذه العناصر الحضرية الفاعلة، وتكمن الحاجة أيضاً إلى تعزيز قدرة الفئات المنخفضة الدخل على المشاركة في العملية الإنمائية.

ينتظر من المدن أن تصبح ذات كفاءة في إدارة الإيرادات والنفقات وإدارة الخدمات وفي تمكين المشاركة ما بين القطاع العام والخاص في تنمية الاقتصاد الحضري، وينظر إلى الكفاءة والمساءلة على أنهما مبدأين أساسيين من مبادئ الحكم الحضري الجيد.وعندما تكون إدارة المدينة غير جيدة أو فاسدة فإنها تقوض المصداقية لأنها تمنع الاستخدام الفعال للموارد من أجل عملية التنمية.

ومن الإجراءات العملية لزيادة المساءلة هي الشفافية ونشر المعلومات وتشجيع النقاش حول القضايا الحضرية إما بالمشاركة في المشاريع صغيرة أم كبيرة أو عن طريق وسائل الإعلام، حيث يكون للمواطنين وخاصة في المناطق الفقيرة صوت في شؤون المدينة وخاصة النساء والشباب.

إن عملية إصلاح الهيكلية الإدارية وتعزيز الأنشطة المحلية هما عمليتان بطيئتان، فالحاجة قائمة إلى مواصلة الجهود من أجل تعزيز الحوار حول الحكم الحضري ومزيد من التغيير في السلوك والمواقف على الصعيد المحلي، فالمدن بحاجة إلى منهجيات محددة والعمل على نحو استراتيجي من أجل الحد من الفقر والإقصاء الاجتماعي في المناطق الحضرية ولتحسين المركز الاقتصادي والاجتماعي لجميع المواطنين وحماية البيئة بطريقة مستدامة.

- تحسين إدارة الخدمات الحضرية:

يعتبر توفير الخدمات الأساسية الملائمة لسكان المناطق الحضرية كالمياه و المرافق الصحية وإدارة النفايات والنقل أموراً أساسية لإقامة مناطق سكنية مناسبة بيئياً وصحيا وقابلة للعيش فيها. ولكن على أرض الواقع تجاوز النمو الحضري السريع قدرة المجالس المحلية على توفير وصيانة الخدمات المدنية الأساسية مما نتج عنه تدني في مستوى الحياة وتزايد عبء الرعاية الصحية والتلوث البيئي وتتنامى الأحياء الفقيرة والعشوائية بضعف معدل سرعة نمو المدينة النظامية حيث تأوي هذه الأحياء ما بين ٣٠ – ٦٠% من سكان الحضر في المدن و البلدان النامية. وتفتقر هذه الأحياء العالية الكثافة إلى الكثير من الخدمات الأساسية لأنها بنيت على أساس توسع سكني حيازته غير مؤكدة ومن دون خدمات وبنى تحتية.

- الاستثمار في فقراء الحضر والتنمية المستدامة:

تقوم الاستدامة على التكامل بين المقتضيات البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وتمثل الحماية البيئية وتخفيف الفقر غايتان من غايات مجموعة واسعة من السياسات، والفقراء هم الذين ينبغي أن يوضعوا في محور مبدأ الاستدامة وتحسين ظروف معيشتهم هو من أكثر المهام إلحاحاً بالنسبة للمستقبل المستدام للتنمية البشرية.

---

[15] تقييم المديرة التنفيذية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ أعمال جدول المونل, ص٥٦.

ينبغي أن تحظى المناطق المحيطية بالمدينة بأولوية في الاستثمارات المقبلة وبناء القدرة المؤسساتية لإيصال وإدارة الخدمات الحضرية الأساسية، ومنها حقوق السكن والحيازة الآمنة، وأن توجه الوجهة السليمة لكي توفر خدمات أفضل للسكان وتؤدي دوراً حاسماً في خفض الفقر في هذه المناطق ويستطيع القطاع الخاص أن يجلب الاستثمارات إلى الخدمات الأساسية الحضرية إلا أن مشاركته في إيصال الخدمات للفقراء في المناطق الحضرية تظل قضية رسمية متصلة بسياسات الدعم.

إن العمل على توفير المأوى الملائم يتطلب جهداً مشتركاً من جانب الحكومات وجميع قطاعات المجتمع، وهدف الحق في مسكن ملائم لا يعني توفير المأوى الملائم للجميع مباشرة و على الفور، بل يجب تهيئة الظروف لتحقيق هذا الهدف على أرض الواقع.

- دعم المبادرات المحلية:

أثبتت التجارب أن المجتمعات المحلية تستطيع في حال توفر الدعم أن تسهم في إدارة الخدمات الحضرية وتحسينها مثل إمدادات المياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة فهذه المجتمعات في المناطق الفقيرة هم المتحكمون بحكم الواقع في البيئة المحلية وهم يخففون من عبء السلطات المحلية.

إن اللامركزية في إدارة المجالس وتفويض الوظائف على الصعيد المحلي قد تم قبوله من الأولويات الهامة في إشراك المجتمع المحلي في إدارة الخدمات على صعيد الأحياء حيث لم تعد المشكلة تكمن في إشراك القطاع الخاص بل بكيفية هذا الإشتراك بما فيها مشاركة المرأة.

وينبغي أن تتحول الأولويات إلى تمكين هذه المفاهيم وإدخالها فمن السياسات والتشريعات والبرهنة على استدامة هذه المنهجية من خلال مشاريع وبرامج مخططة بشكل جيد على الصعيد المحلي.

- التخفيف من مسببات العنف الحضري:

إن العنف الحضري يساهم في تدهور نوعية الحياة في المدن، وانتشار الجرائم الناتج عن العزل الاجتماعي والتحضر السيئ التنظيم إلى تقويض نسيج المدن الاجتماعي وتعميق العزل الحضري والشعور العام بانعدام الأمن. وسوف يتوقف مدى استدامة مستقبل المدن على قدرتها فيما يتعلق بضمان وجود بيئة مستقرة للجميع وعدم خلق ثقافة الخوف مما يؤدي إلى توفير بيئة تمكينية للمبادرات الوقائية التي تركز على احتضان الشباب وحماية مراكز المدن.

وتعتبر اللامركزية عامل أساسي في الوقاية من العنف الحضري حيث أن من العناصر الأساسية في الاستراتيجيات الرامية إلى خفض العنف هي بناء قدرة مؤسسات وشبكات المجالس المحلية حيث يشكل الأمان الحضري عاملاً أساسياً في النمو الاقتصادي للمدن.

- التوسع الحضري المستدام:

إن خطر النشاط الإنساني أصبح يهدد الاستقرار الإيكولوجي على كوكب الأرض بسبب زعزعة التوازن بين البيئة الطبيعية والبيئة الصناعية. ويجب أن ينظر إلى التنمية المستدامة قبل كل شيء من زاوية استعمال الأراضي فهناك توثيق جيد لآثار أساليب الحياة الحضرية غير المستدامة والأمثلة كثيرة على الآثار السلبية التي يتركها التخطيط والإدارة السيئين والذي يؤثر سلبياً على المناطق الحضرية والريفية على السواء حيث يرتبط المستقبل المستدام للمدن ارتباطاً وثيقاً بالمناطق الريفية.

ومن توصيات جدول أعمال الموئل وجدول أعمال القرن ٢١ تعزيز النظم المتوازنة وتشجيع المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم ويعم ذلك الانتشار السريع للتكنولوجيا والاتصالات وإمكانية قيام أنشطة رفيعة المستوى في مراكز حضرية صغيرة تجمع بين الكفاءة وانخفاض تكاليف المعيشة والشروط البيئية الملائمة.

وتتطلب التنمية الحضرية أن ينظر في القدرة الاستيعابية لكامل النظام الايكولوجي الذي يدعم هذه التنمية، بحيث يجب تخطيط المجمعات البشرية وتنميتها وتحسينها بأسلوب يراعي مبادئ التنمية المستدامة مراعاة تامة، عن طريق تنمية مجتمعات بشرية مستدامة في عالم آخذ في التحضر تستخدم الموارد بكفاءة وفي حدود القدرة الاستيعابية للنظم الإيكولوجية وعن طريق الالتزام:

أولاً: بحماية البيئة بحيث يمكن تهيئتها كعنصر مترابط مع التنمية المستدامة لجذب الاستثمارات وتوليد العمالة. وحيث يتم التشجيع على التخطيط المتكامل لاستخدام الموارد، وتوفير مرافق بيئية كافية بغية تحسين الصحة العامة عن طريق ضمان حصول السكان على خدمات الصحة العامة والصرف الصحي ونقل النفايات.
ثانياً: الالتزام بتعزيز التغيير في أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة، وتعزيز السياسات والمخططات التنظيمية للمدن الأكثر استدامة والتي تقلل الضغط على البيئة وتشجع الاستخدام الكفء والرشيد للموارد الطبيعية فهذا سوف يحد من أثر المجمعات البشرية على البيئة.

يعتبر شكل المدينة أحد المؤشرات الهامة للاستدلال على استدامة التوضع الحضري. وتجري اليوم دراسات كمية توضح العلاقة بين شكل المدينة وتأثيرها على البيئة المحيطة أي ما يسمى بالتأثير البيئي. فلا يكفي أن يثبت التخطيط أنه فعال اقتصادياً أو إدارياً بل عليه أن يثبت أنه قام بأخذ الاعتبارات البيئية بجدية وتحرى المواقع الحساسة بيئياً زراعياً وقدم لها الحماية الكافية.

إن كيفية تشكيل المدينة له أثره البيئي من حيث مسألة التنقل داخلها للوصول إلى الخدمات ولذلك ففي مجال النقل يجب تعزيز شبكات النقل الفعالة والسليمة بيئياً. ومن العوامل المؤثرة في تشكيل المدينة وأطرافها مستقبلياً تخفيف المشاكل المتصلة بالسكن العشوائي عن طريق خط برامج وسياسات تستبق ظهور مستوطنات غير مخطط لها. كل ذلك يؤثر سلبياً على نوعية الحياة وعلى الإسهام العام لملايين الأشخاص في المجتمع. لذلك فأنه من المهم نشر الوعي بأوجه الترابط بين الصحة والبيئة، وتحسين صحة ورفاه الناس على مدى حياتهم، وتطوير المعارف والممارسات اللازمة لتنمية المجتمعات البشرية بشكل مستدام.

ورغم أن لكل مدينة خصوصية موقع معين تتطلب وتفرض نوعاً من التوزع نتيجة التضاريس أو العوامل الطبيعية أو موارد المياه، إلا أن العامل المؤثر الأكبر في شكل العمران ما أن تصبح المدينة أكبر من حد معين هو التخطيط. وبقدر ما يأخذ التخطيط جدوى المدينة من ناحية تكافؤ شكل المدينة مع استدامة توضعها بقدر ما تتأمن الشروط الأساسية للاستدامة الحضرية. فإذا أخذنا الأشكال الأساسية الممكنة للمدينة من مدينة تنمو حلقياً إلى شعاعياً أو خطياً أو على شكل ضواحي متفرقة لوجدنا أن لكل منها إيجابيات أو سلبيات. ولكن الأشكال التي تؤمن الجدوى البيئية إلى أكبر حد هي المدن التي تعتمد مركزاً محدود الحجم ثم توزعاً بين شبكة من الضواحي المتوزعة إما نقطياً أو خطياً. أي أن الشكل العمراني الأكثر استدامة من الناحية البيئية هو الشكل الذي يتطلب تخطيطاً على مستوى إقليم المدينة (Metropolitan Planning). وينقص أسس التخطيط المعتمدة أن تتعامل مع المساحات الخضراء بشكل نوعي وليس كمي فقط، فطريقة توزع المناطق الخضراء ونوعها وتراكب وجودها مع المناطق الحساسة بيئياً وليس فقط على شكل حدائق مصنعة بشرياً جميعها عوامل يتوجب معالجتها على مستوى الشكل العام للمدينة.

إن الشكل العام للمدينة ليس فقط هو المحدد الوحيد لاستدامة المدينة وإنما يجب أيضاً أن يكون الشكل العمراني على مقياس الحي والمنطقة متوافقاً مع مبادئ الاستدامة. فالعديد من الأشكال العمرانية التي طرحت في السبعينات والثمانينات كأحياء سكنية نموذجية ذات الاستعمال الوحيد هي أشكال غير مستدامة حيث يترافق الشكل العمراني مع فصل وظيفي تام بين السكن والتجارة مما يزيد من مسافات الانتقال من البيت إلى الخدمات بمختلف أنواعها وبالتالي يزيد من الاعتماد على شبكة المواصلات وخاصة السيارة. لذا كان لا بد من ترابط التخطيط على مستوى الشكل العمراني مع التخطيط الخاص باستعمال الأراضي لضمان الاستدامة.

وقد بينت تجربة مدينة كورتيبا في البرازيل بأن هذه المهمة ليست مستحيلة، فالمدينة نجحت بإرساء أسلوب ناجح لحكم المدينة قائم على المشاركة والدعم من قبل المواطنين ونظرة متفائلة للمستقبل والقيم البيئية والاستثمار الأمثل للموارد الذي جذب استثمارات إضافية وموارد لإضافية ومنفعة مباشرة للمناطق الفقيرة، وذلك يؤكد أهمية المدن والسلطات المحلية في صياغة السياسات التي تؤدي إلى التنمية المستدامة.

بالنتيجة فإن التنمية المستدامة للمدن تجمع ما بين التنمية الاجتماعية والاقتصادية وحماية البيئة. فإدارة المدن بصورة ملائمة باعتبارها المحرك الأساسي لعملية النمو يبشر بنجاح التنمية البشرية وحماية الموارد الطبيعية وفي الوقت نفسه من التأثير على البيئة.

- **مصفوفة العمل:**

مما تقدم نجد بأن تصنيف أولويات العمل ضمن مصفوفة عمل (الملحق رقم ١) تتضمن الأبواب الرئيسية المذكورة لاحقاً ويفصل ضمنها مجموعة أنشطة خاصة بكل باب، بالإضافة لمؤشرات كمية ونوعية مع الأخذ بعين الاعتبار حالة البلدان أو المناطق التي تطبق فيها باختلاف الأولويات وتبعاً لتاريخ وثقافة ومستوى تطورها، مما يتطلب تكييف المؤشرات الخاصة بها.

- الأبواب الرئيسية المقترحة.
  - التطوير المؤسساتي
  - تنمية وتأهيل الموارد البشرية
  - تطوير إدارة الموارد المالية
  - تحسين إدارة وتقديم الخدمات الحضرية
  - التخطيط العمراني ومعالجة السكن العشوائي
  - تحسين الواقع المروري والنقل
  - تحسين الواقع البيئي
  - التنمية السياحية
  - نظام إدارة المعلومات
  - إدارة الكوارث
  - الشراكات المحلية والتعاون الدولي

بالرغم من أن الزمن الفاصل لتحقيق الغايات الإنمائية هو عقد واحد، وهو ما يعتبر زمناً ليس بالطويل مقارنة بما يجب إنجازه، وبالرغم من سعينا لإيجاد مصفوفة عمل تحفز الحوار والعمل المحلي لتحقيق أهداف الحملة الإقليمية محلياً ووطنياً. فالمسيرة لا تهدف الحصول على نتائج سريعة بما تبقى من الزمن المحدد، بل لبناء ثقافة جديدة لإدارة أوضاع المدن، قادرة على استجابة أفضل لرهانات التنمية المستدامة.

المراجع العربية

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الإسكوا، السياسات الإسكانية والحيازة السكنية و العقارية في منطقة الإسكوا، الأمم المتحدة ٢٠٠٣.

- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الإسكوا، اللامركزية و الدور الناشئ للبلديات في منطقة الإسكوا، الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٣.

- أحمد عبيد، ثريا، المديرة التنفيذية، ، حالة سكان العالم ٢٠٠٤، صندوق الأمم المتحدة للسكان ٢٠٠٤.

- المركز اللبناني للدراسات، اللامركزية و الدمقرطة والحكم المحلي في العالم العربي، بحث رئيس لورشة العمل A، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، اليمن، ٦إلى ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

- تقرير المديرة التنفيذية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية عن استعراض وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ جدول أعمال الموئل،الأمم المتحدة، الجمعية العامة، الدورة الاستثنائية الخامسة و العشرون ٦-٨حزيران٢٠٠١.

- جدول أعمال الموئل، الأمم المتحدة: اسطنبول، ١٩٩٦.

- سليمان، أحمد منير، الإسكان والتنمية المستديمة في الدول النامية، دار الراتب الجامعية: بيروت، .١٩٩٦

- د. العودات، محمد، التلوث وحماية البيئة، دار الأهالي: دمشق، ١٩٩٨.

- عطا الله، سامي، اللامركزية المالية في العالم العربي، ورقة لورشة العمل رقمB، منتدى الحكم المحلي للدول العربية، صنعاء، اليمن، ٦إلى ٩ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

- فوريه، كاترين، إدارة المدن بمشاركة سكانها، دار الفارابي، بيروت، لبنان ٢٠٠٣.

- كريم، حسن، الحكم السليم والحكم الحضري السليم: الإطار النظري والتطبيقات العملية، اجتماع فريق خبراء حول ضمان حيازة المسكن و الأرض و الإدارة الحضرية الجيدة – القاهرة، ١٥-١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣.

- نحاس، شربل، بوحبيب، شادي، الأبعاد الاقتصادية للتنمية الحضرية على مستوى السلطات المحلية وواقع الفقر في المدينة- منظور تحليلي، اجتماع فريق خبراء حول ضمان حيازة المسكن و الأرض و الإدارة الحضرية الجيدة – القاهرة، ١٥-١٨ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣

References:

- Calthorpe، P.، The Next American Metropolis، Princeton Architectural Press: New York، 1993.
- Frey، H.، Designing The City; Towards a More Sustainable Urban Form، E & FN spon.: London، 1999.
- Hamdi، N.، Housing Without Houses، Van Nostrand Reinhold: New York، 1990.
- Hamdi، N.، Goethert، R.، Action Planning for Cities، John Wiley & Sons: New York، 1997.
- Ian Blore، Nick Devas، Richard Slater، Municipalities and finance، A sourcebook for capacity building، Earthscan، London، 2004.
- Low، S. M.، Chambers E.، eds.، Housing، Culture، and Design، University of Pennsylvania Press: Philadelphia، 1989.
- McHarg، I. L.، Design with Nature، John Wiley & Sons Inc.: New York، 1992.
- Moughtin، C.، Urban Design، Green Dimensions، Butlerworth-Heinemann، Oxford، 1996.
- Treweek، S.، Ecological Impact Assessment، Blackwell Science: London، 1999.
- UNDP، Investing in Development، a Practical Plan to Achieve the MDGs، 2005.
- UN-HABITAT، Globalization and Urban Culture، The State of the World Cities 2004/2005، Earthscan، London، 2004.
- UN-HABITAT، Tools to support transparency in local governance، Urban Governance Toolkit Series، Nairobi، Kenya March 2004.
- UN-HABITAT، The Global Campaign on Urban Governance Concept paper، 2nd Edition، Nairobi، Kenya، March 2002.