

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/HS/1999/5
17 December 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠٠١

لا تتطوّي التسميات المستخدمة في هذه الدراسة، ولا طريقة عرض المادة التي تتضمّنها، على الإعراب عن أيٍ كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد من البلدان، أو أي إقليم أو أية مدينة أو أية منطقة، أو أية سلطة من سلطات أي منها، أو بشأن تعريف حدودها أو تخومها.

ولا يعني ذكر أسماء شركات ومنتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

وقد جرى، كلما أمكن، تدقيق المراجع.

01-0186

تصدير^(*)

لقد أصبحت المدن، والبشرية على اعتاب القرن الحادي والعشرين، من شؤون الحياة التي فرضت نفسها على الجميع. وفي عالم يتحضر بسرعة، تعيش غالبية سكان منطقة الإسكوا (أكثر من ٦٠ في المائة)، في عام ٢٠٠٠، في المدن. والتحدي الذي يمثله التحضر لا يمكن فقط في التغير الديمغرافي، بل أيضاً، وعلى نحو أوسع نطاقاً، في مواجهة واستثمار ما للمدن من أهمية اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية متكاملة. وثمة، في هذه المنطقة، فرص واسعة متاحة لتحسين نوعية الحياة الحضرية، ويحق للمواطنين، في نهاية الأمر، أن يتطلعوا إلى أن تكون بيئتهم الحضرية هي مكان "عيشهم وعملهم ولهوهم". وتحقيق هذا التطلع رهن بحسن إدارة البيئة الحضرية وبمدى فعالية السياسات الحضرية في تسهيل الحصول على المأوى اللائق والعمل والخدمات الأساسية، وفي تأمين بيئة مأمونة ونظيفة. وأهم من ذلك كله أن سلامة هذه السياسات مر هونة بإشراف كل الجهات الفاعلة في الميدان الاجتماعي - الحكومات المحلية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني - في عملية التنمية الحضرية.

وتمشياً مع هدف تحسين نوعية الحياة في البيئة الحضرية، أكد قسم المستوطنات البشرية، التابع لشعبة قضايا التنمية الاجتماعية وسياساتها في الإسكوا، في برنامج عمله لفترة السنتين ١٩٩٩-١٩٩٨، على الحاجة إلى تأمين المأوى اللائق للجميع والتنمية الدائمة للمستوطنات البشرية. وضمن هذا الأفق، ظهر الحكم الحضري السليم والتنمية التشاركية باعتبارهما قضيتين هامتين تمثلان موضوعاً أساسياً في برنامج عمل الإسكوا. وهاتان القضايان هما موضوع الدراسة الحاضرة.

تتناول هذه الدراسة قضية الحكم الحضري السليم من الزاويتين المفاهيمية والتجريبية ومن زاوية صنع السياسات. وهي تحاول طريقة إيضاح الحكم الحضري السليم في سياق إقليمي، مبرزة التفاعل بين بيئه السياسات ودور الجهات الفاعلة، الرسمية وغير الرسمية، في تحويل هذه السياسات واعطائها شكلها على الصعيد المحلي. كما انها تتبع الأبحاث التي بدئت في عام ١٩٩٦ لتقييم مشاركة المجتمعات المحلية في مشاريع التحسين الحضري ضمن أفق إقليمي، وتضم دراسات حالات من مصر والأردن والضفة الغربية. والغرض من الدراستين، الحالية والسابقة، هو بناء قاعدة بيانات موثوقة مع الاستعانة بأدوات لسياسة والتخطيط تؤدي إلى تعزيز العملية التشاركية للتنمية الحضرية.

(*) ملاحظة المترجم: تغدر الحصول، أحياناً، على التسميات العربية الأصلية لبعض الهيئات والمؤسسات... فترجمت حسب الاقتضاء.



المحتويات

الصفحة

١	تصدير
١	مقدمة

الفصل

٢	أولاً- الحكم الحضري السليم: إطار مفاهيمي
٧	ثانياً- الحكم الحضري السليم: المحددات الإقليمية
٧	ألف- اتجاهات التحضر
٩	باء- تحديات الإدارة الحضرية في المدن السريعة النمو
١٠	جيم- المنظمات غير الحكومية باعتبارها جهات اجتماعية لها تأثيرها في التطوير الحضري
١٢	DAL- استجابات التخطيط الحضري ودور الدولة المتغير
١٨	ثالثاً- التطوير المؤسسي والدور الناشئ للحكومات المحلية في منطقة الإسكوا
١٨	ألف- عملية اعتماد اللامركزية
١٩	باء- أصحاب المصلحة وأساليب التشارك في التطوير الحضري
٢٣	رابعاً- الحكم الحضري السليم في التنفيذ: الأفاق المفتوحة أمام المنطقة
٢٣	ألف- الشركاء في العقبة: التحسين الحضري في الأردن
٢٨	باء- العلاقة بين البلدية والأهالي في حي السلم، لبنان
٣٣	خامساً- إعادة النظر في نماذج الشراكة من أجل الإدارة الحضرية الجيدة
٣٥	سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

قائمة الجداول

١٤	١- تزايد سكان المدن (١٩٦٠-٢٠١٠) في منطقة الإسكوا
١٥	٢- نمو المدن الكبرى في بلدان مختارة أعضاء في الإسكوا، ١٩٧٠-٢٠٠٠
١٦	٣- التغرة بين المدن والأرياف في أداء خدمات الهياكل الأساسية في بلدن الإسكوا
٢٧	٤- الأحوال المعيشية في العقبة
٢٨	٥- المنظمات غير الحكومية العاملة في العقبة
٣٢	٦- المنظمات غير الحكومية الناشطة في حي السلم

المحتويات (تابع)

الصفحة

قائمة الرسوم البيانية

- ٧ العوامل التي أدت إلى ظهور الحكم الحضري السليم في منطقة الإسكوا ١
١٧ المعدل السنوي المتوسط لتغير السكان في منطقة الإسكوا، ١٩٧٥-٢٠٠٠ ٢

قائمة الأطر

- ٢٠ الإسماعيلية: التنمية المستدامة ١
٢١ نابلس: التنمية الحضرية المتكاملة ٢

قائمة المرفقات

- ٣٧ الأول - حالات "أفضل الممارسات" في بناء القدرات على الأصعدة البلدية
٣٩ الثاني - مشاريع ممتازة لتحالفات المدن

٤٣ مسرد
٤٥ مراجع مختارة

مقدمة

يطرح الحكم الحضري السليم تحديات جديدة، على صعيد أبحاث وممارسات التخطيط الحضري. فهذا الحكم، باعتباره صيغة نموذجية، يستند إلى عملية دينامية تشكلها متغيرات هي في تحول دائم، ويتشكل من التخطيط، ضمنها، ليس فقط من إعداد خطط وتصاميم متطورة، بل أيضاً مما يمكن تنفيذه وممن ينفذه. ويستدل من التجارب الميدانية الحاصلة في مختلف أنحاء العالم أن نماذج التخطيط لا يمكن أن تعامل على أنها مجرد عمليات فنية تستند إلى خيارات عقلية وعلمية تجرى من أجل "منفعة الجميع" أو للصالح العام، على افتراض أن هناك صالحًا عامًا مشتركًا واحدًا. وثمة ادراك متزايد لكون التخطيط جزءاً أساسياً من صنع القرار؛ فالمحظوظون، مع أنهم يعتبرون خبراء فنيين، هم، أيضاً، جماعة ذات تأثير، يتفاعل مع رفادها مع سائر ذوي المصالح من أجل تحديد شكل البيئة الحضرية. والنتيجة هي أن عمليات التفاوض وبناء التحالفات وأساليب الشارك بين مختلف الجهات الفاعلة، تتطلب جميعها أهمية خاصة في عملية التخطيط، ولا سيما فيما يتعلق بتوسيع استراتيجيات التنفيذ.

وتمثل مفاهيم الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني والمانحين تحديات أكبر من ذلك من حيث إعادة النظر في أدوار ووظائف وصلاحيات أصحاب المصالح عند تحويل السياسات إلى خطط عمل وعند معالجة الاحتياجات المحددة التي تترتب على أوضاع خاصة. أي ان الأهداف الانمائية والتوصيات التي تقدم في مجال السياسة العامة لتعزيز دور البلديات يجب ان تترجم إلى تدابير ملموسة، وأنه يجب تحديد مؤشرات للأداء. فلا يزال يلزم عمل الكثير في مجال الاصلاحات الفنية والمؤسسية والمالية التي لا بد منها لتمكين الجهات الفاعلة المحلية، وبينها البلديات والمنظمات القائمة في المجتمعات المحلية، من الاضطلاع بمزيد من المسؤولية عن تقديم الخدمات الحضرية أو ادارتها أو رصد أدائها. لكن ما هو أقل وضوحاً هو كيفية تنسيق هذه المسؤوليات بين مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع، أي كيفية الشراكة ووضعها في إطار مؤسسي.

وتتناول هذه الدراسة القضايا المشار إليها آنفًا من منظور إقليمي وعلى ضوء تحول نموذج التخطيط الذي حصل خلال العقد الماضي. فخصوصية منطقة الإسكوا، التي تسود في بلدانها تقاليد راسخة تمثلها الدولة المركزية، تثري النقاش الدائر حول ما إذا كان الحكم ينظم في الوقت الحاضر تنظيمًا لامركزيًا ويسُلّم إلى السلطات المحلية. ولذلك تبدأ الدراسة بنظرة عامة مفاهيمية إلى نموذج الحكم الحضري السليم، فتستعرض القواعد العلمية الراسخة التي تساهم في توضيحه، وتلحوظ بعض الالتباس المفاهيمي والتجريبي في معالجة المفهوم "الحضري" كوحدة تخطيطية وإدارية لتسخير وتنسيق أداء الخدمات الحضرية.

وتحتاج الدراسة أيضًا اتجاهات التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا، والضغط الذي يمارس على الأصعدة المحلية والوطنية والدولية - لإقامة نمط لامركزي من التخطيط والإدارة الحضريين. وهي تشمل تحليلًا نقديًا للعوامل التي تعزز أو تعيق اللامركزية، والوتيرة التي يتبعها التغيير في هذا المجال. ويوجه فيها اهتمام خاص إلى العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومة المحلية، وهي علاقة تتأثر تأثيراً قوياً بتدخل المانحين الذين يمولون و/أو ينفذون مشاريع التنمية الحضرية والبرامج التي يضطلع بها في أرض الواقع. ويستعرض في الدراسة عدد من مبادرات التنمية التشاركية في المنطقة بغية توضيح الأساليب المتبعة في الشراكة الثلاثية بين الدولة والمجتمع المدني والمانحين الدوليين في عملية التنمية الحضرية. وتستعرض كذلك، بالتفصيل، حالتا العقبة، في الأردن، والشويفات، في بيروت، فظهور مسار المفاوضات التي تعقد بين مختلف طبقات الحكومة ومنظمات المجتمع المدني ويطالب فيها كل من الفريقيين بمساحات عامة على الصعيد المحلي. وتطرح في الدراسة أيضًا قضايا يحتاج صانعو السياسات إلى تناولها لدى صياغة خطط لتعزيز الشراكة بين السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص. وفي الختام، تخرج الدراسة بمقترنات حول خيارات السياسة الفنية والمؤسسية تفضي إلى شكل تشاركي للحكم الحضري السليم.

أولاً- الحكم الحضري السليم: إطار مفاهيمي

لا يزال الجدل حول الحكم السليم مهيمناً على خطاب علوم المجتمع منذ أكثر من عقد من الزمن. وفي صميم هذا الجدال، كيفية "إدخال الدولة في المعادلة" وفي الوقت نفسه التأكيد من أنها دولة أصلحت وأصبحت شفافة ومسئولة^(١). وتتضمن المؤلفات المتعلقة بالحكم السليم مناقشات تتناول، فيما تتناول، مدى الصالحة المفاهيمية للحكم السليم (أو، بالنسبة للمشككين، مدى الإبهام الذي ينطوي عليه هذا المفهوم)، والتعاريف أو التفسيرات المختلفة، بل المتعارضة أحياناً، للحكم السليم، ومدى أهميته للتخليلات في مختلف السياقات، والآثار التي تترتب عليه بالنسبة إلى دور الجهات الفاعلة، الرسمية وغير الرسمية، في الحياة العامة. والحكم السليم هو من المواقبيع التي يحلو التحقيق فيها للمانحين، ولا سيما البنك الدولي، الذين يهتمون بضمان نجاح سياسات التكيف الهيكلية. ومن هنا أن الحكم الجيد كثيراً ما يُسَبِّب بدولة تؤدي وظيفتها بفعالية، وتصبح هي المتغير المستقل في قياس نتيجة برامج التكيف الهيكلية، وضمن ذلك الخصصة وغيرها من تدابير الاصلاح الاقتصادي^(٢).

ولأن موضوع الحكم السليم معالج في مجموعة واسعة النطاق من فروع المعرفة، قد يكون من الصعب إجراء استعراض منهجي للمؤلفات التي تتناوله. لكن بالإمكان، من الناحية الموضعية، استعراض مفهوم الحكم السليم من خلال ثلاثة ميادين تحقيق رئيسية:

(أ) اخفاق الدولة في التحول إلى مورد مباشر للسلع والخدمات العامة؛ فبذلك افسحت المجال أمام القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لأداء عدد من الوظائف العامة بفعالية أكبر؛

(ب) قوى العولمة، ولا سيما ثورة تكنولوجيا المعلومات وإعادة هيكلة الاقتصاد العالمي، وأثرها على الأبعاد الاجتماعية والسياسية للدول-الأمم؛

(ج) روح النضال السياسي والاجتماعي الأنشط، التي تظهر لدى منظمات المجتمع المدني في كل أنحاء العالم، ودعوة هذه المنظمات إلى إرساء الديمقراطية والمشاركة في صنع القرار العام والحياة السياسية. لكن استعراض كل من هذه المواقبيع يتجاوز نطاق هذه الدراسة، وقد جرى تناوله في أماكن أخرى^(٣).

وللحكم الحضري السليم مكانه الراسخ في الجدل المشار إليه آنفاً، شأنه شأن الآثار التي تحدثها فيما يتعلق بإعادة تحديد دور الدولة، وكذلك شأن الدعوات التي تطلق من أجل السير في عملية تنمية حضرية ديمقراطية ومشاركة. وبهذا المعنى، هناك اعتراف صريح بأن المدن هي نتاج فرعي لا تحدده حدود للمبادرات والخيارات والاستثمارات الفردية والجماعية، بحيث لا يعود بالإمكان تصميم وتطبيق الاجراءات

(١) فيما يتعلق بالدور الاستراتيجي للدولة في نموذج الحكم السليم، انظر P. Evans and others, *Bringing the State Back In* (Cambridge University Press, 1996), S. Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge University Press, 1996). وتطرق رؤية هؤلاء من الليبرالية الجديدة التي سادت في الثمانينيات وكانت تدعى إلى تفكك دولة الرخاء، وتقول بأن توسيع دور القطاع الخاص والمجتمع المدني في إنتاج وأداء المزيد من الخدمات العامة لا ينبغي أن يغلب على دور الدولة. وفي المؤلفين تشيد على أن الحاجة إلى الدولة قوية باعتبارها هيئة تقوم بالتنظيم وكذلك، من ناحية التنمية، بالتمكين؛ وتقول أيضاً بأن أهم وظيفة للدولة هي ضمان حكم القانون.

(٢) للإطلاع على استعراض مفصل للمؤلفات الصادرة بشأن الحكم السليم انظر Roula Majdalani, "The urban governance paradigm: a concept in the making?" in S. Shami (ed), *Towards an Ethnography of Governance: Urban Spaces and Actors in the Middle East* (Toronto University Press [forthcoming]), henceforth referred to as "The urban governance paradigm".

(٣) المرجع نفسه.

الحكومية وكأنها "آليات مراقبة". ويترسّد إظهار دور الدولة وكأنه دور "مؤثر" أو "رائد" للتنمية في البيئة الحضرية^(٤). ومن هذا المنظور، يعتقد أن الإدارة الحضرية تزيل الكثير من المعوقات التي كانت منتشرة في ميدان التخطيط الحضري في السبعينيات والسبعينيات، متمثلة في التحiz لصالح التخطيط والتصميم الماديدين. ويجر بالذكر، خصوصاً، أن الإدارة الحضرية ضمت التنمية الاقتصادية والشؤون البلدية إلى الممارسة التقليدية لخطيط استخدام الأراضي، وذلك في إطار جهد غایته ربط التخطيط بمجال صنع السياسات^(٥).

وهكذا، تعالج الإدارة الحضرية دور الدولة في التنمية الحضرية من وجهة نظر مزاولي التخطيط المعنيين بأساليب انتاج وتوزيع وإدارة الخدمات العامة، وضمن ذلك نوعيتها، ومدى سهولة الحصول عليها وتأمين ثمنها. وقد اكتسبت الإدارة الحضرية رواجاً في منتصف الثمانينيات، وكان ذلك ردًا على المشاكل المتنامية المرتبطة بالنمو الحضري السريع، والتدور البيئي، وتفاقم الفقر في المدن. وإلى جانب هذه التغيرات، حصل تحول في الإدارة المحلية، دفع إليه انشغال المخططين بجدوى تقديم السلع والخدمات إلى سكان الحضر، وبأماكن النجاح في إدارته. ونتيجة لذلك، وفي إطار السعي إلى معالجة مشاكل التدوير في أداء الخدمة العامة ونوعية المعيشة في المناطق الحضرية، غيرت وكالات التنمية الدولية والجهات المانحة الثانية توجيه خططها باتجاه دعم التنمية وبناء القدرات في المجال المؤسسي. وبرنامج الإدارة الحضرية، الذي اشتراك في بدئه، في عام ١٩٨٦، البنك الدولي ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدعم من وكالات خارجية، يوضح الانشغالات المتنامية حول امكانات النجاح في إدارة البيئة الحضرية. وجدير باللحظة ان القطاع الخاص يضطلع بإدارة وتنظيم البرنامج.

ويؤكد التحول الحاصل في النماذج والمسار إليه سالفاً على السخط المتتصاعد في مواجهة الحكومات الوطنية، التي تتندّد لعدم فعاليتها في تلبية الطلب الملحق، من قبل سكان حضريين لا يزالون في تكاثر، للملجأ الكافي وللهياكل الأساسية المادية والاجتماعية الواقية. ورئي أن الحكومة المحلية تؤمن حلولاً بديلة لمعالجة مشاكل المدن لأنها، حسب المفترض، أقرب إلى الشعب وأكثر تحملًا للمسؤولية من الحكومات الوطنية. وهذا الرأي يمثل موضوعاً مركزياً في استراتيجية البنك الدولي الخاصة بالحكم الحضري والحكم المحلي. وقد ورد في منشور صدر مؤخراً عن هذا البنك ما يلي:

"لا تزال الحكومة المحلية هي الوجه الذي يظهر به القطاع العام في كل يوم - مستوى الحكم الذي تؤدي عنده الخدمات العامة الأساسية للأفراد والمؤسسات وتلتقي السياسة بالشعب... فزيادة فعالية التنمية ومشاركة المجتمع المدني، وإقامة الشراكات، وتقليل الفساد، تستلزم علاقة عمل أوثق مع مستوى الحكم الأقرب إلى الشعب"^(٦).

ولا تزال الميزة النسبية للحكومة المحلية، من حيث قربها من الشعب، ومحاذاتها من الفساد، ميزة افتراضية تحتاج إلى إثبات على أساس مفاهيمي وتجريبي في آن معاً. وبالمثل، هناك حاجة إلى مواصلة التفكير فيما إذا كان بالإمكان "إدارة" مدينة ما، أو موضع حضري ما، بنفس الطريقة التي تدار بها مؤسسة تابعة للقطاع الخاص. وحسبما يقول ستيرن، كان من ادخال المبادئ الإدارية والتكنوقратية إلى الإدارة

(٤) انظر Diana Mitlin, and David Satterthwaite, "Cities and sustainable development", background document, Global Forum '94, held at Manchester, United Kingdom, from 24 to 28 June 1994 (London, IIED, 1994).

(٥) N. Devas and C. Rakodi, *Managing Fast Growing Cities, New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World* (United Kingdom, Longman Group Ltd., 1993), p. 41.

(٦) .World Bank, "Global urban and local government strategy" (draft), Washington, D.C., 1999, pp. 1-3

الحضرية انه جعل المدينة تكنوقراطية إلى أقصى حد، فأصبحت المشاكل الاجتماعية تعالج بوصفها نتائج طبيعية للنمو، بينما تجتب أي مسائل تتعلق بأسباب المشاكل^(٧).

وبين المواقب المركبة للإدارة الحضرية واحد اجتب مؤيدون كما أصبح له منتقدون، حسب المحل الذي يشغلونه ضمن سلسلة المواقف السياسية، وهو يختص بنقطة الالقاء مع نهج الشركات، أو ما يسمى بالموجة الجديدة للإدارة التي تستند إلى نهج القطاع الخاص ومدرسة الإدارة في الولايات المتحدة^(٨). فمنطق اعتماد لامركبة الإدارة على الصعيد المحلي، مع استخدام أدوات مماثلة لأدوات الشركات، بغية تمكين السلطات المحلية من إرشاد التنمية الحضرية، هو المنطق الأهم في هذا المفهوم.

وقد يكون نقل المفاهيم الإدارية من القطاع العام إلى القطاع الخاص مفيداً لتحسين فعالية ونوعية الخدمات العامة. لكن القطاع العام لا يتبع قواعد السوق وحدها، أي قواعد الوصول بفعالية الكلفة إلى أقصاها. فكثيراً ما تهيمن الاعتبارات السياسية في القطاع العام وتوضح مختلف أشكال التدخل العام أو عدمه. وربما فرض المنطق الإداري والتجاري مزيداً من المسؤولية على السلطات المحلية، إلا أنه يتركها محرومة من صلاحية التنفيذ. ولذلك ينبغي، استرشاداً بالدعوات التي تطلق لاعتماد الامركبة وتمكين السلطات المحلية، الرابط بين الاصلاحات الإدارية والاصلاحات السياسية، وإن الإداريين الحضريين يكونون قد وسعوا مهامهم دون أن يكون لديهم ما يكفي من الوسائل لتنفيذها. والواقع أن "مسألة الحكم المحلي ليست مسألة أداء خدمات، بل مسألة ديمقراطية"^(٩).

وهكذا يمكن اعتبار الحكم الحضري السليم محاولة لتحسين مفهوم "الإدارة الحضرية"، ولو بقي فيها بعض الإبهام المفاهيمي. فالأبعاد السياسية والاجتماعية تتضم إلى ديناميات التغيير الحضري فتعزز المنظور الإداري والتكنوقراطي المترسخ في المناهج السابقة للتخطيط الحضري، وذلك من حيث التخطيط الرئيسي أو الإدارة الحضرية. وبهذا المعنى، تشكل الجهات الفاعلة المتعددة التي تدخل في الصورة الحضرية العامة معلم ذات أهمية أساسية في نموذج الحكم الحضري السليم.

فمدار الأمر إذن في الحكم الحضري السليم هو الشراكة، والتفاوض، وحل النزاعات بين ذوي المصالح، وكلها أمور تعتبر وظائف داخلة في صلب عملية التخطيط الحضري. وأهم من ذلك إن وظيفة التخطيط لا تقصر على تخصيص وتوزيع الخدمات العامة بالطريقة الأكثر رشداً، بل أنها أيضاً، وبالدرجة الأولى، مسألة تفاوض بشأن الحصول على الموارد عندما يكون الحصول على الموارد والحيز موضع نزاع. والحكم الحضري السليم يستتبع قيام الحكومات الحضرية بدور يتوافق مع دور الدولة المعاد تحديده على نطاق وطني. والمنتظر من الحكومة الحضرية أن ترصد التنمية الحضرية وتسهل توزيع وتخصيص الموارد. ومجمل القول أن ما يهدف إليه الحكم الحضري السليم هو العثور على "استراتيجية تمكينية"^(١٠).

.Richard Stren, "Urban management in development assistance, *Cities*, May 1993, p. 135 (٧)

Edmundo Werna, "The management of urban development, or the development of urban management? Problems and (٨) premises of an elusive concept", *Cities*, vol. 12, No. 5.

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) يسعى عدد من برامج الأمم المتحدة إلى تناول البعد المحلي للاستراتيجية التمكينية من حيث حصول المجتمعات المحلية على الموارد، وأثر التنمية على الجهات الفاعلة المحلية، ومساهمة المجموعات الأهلية في عملية التنمية. وتشهد على هذه المساعي مشاريع مثل الأنشطة المحلية لجدول أعمال القرن الحادي والعشرين، والحكم المحلي السليم، وبناء القدرات على الصعيد المحلي (الاطلاع على التعريف، انظر مفرد المصطلحات الوارد في هذه الدراسة).

ومن ثم تضطلع المنظمات الأهلية بدور التسهيل والوساطة فيما يتعلق بالحصول على المسكن وخدمات الإصلاح الحضري، وهذه تعتبر عوامل تغير لصالح الديمقراطية المحلية^(١١).

أما مساحة التنمية التشاركية فهو واضح، إذ إن ذوي الحقوق (الحكومات المحلية، وأوساط الأعمال، والسكان، والمنظمات غير الحكومية) لهم مصلحة ثابتة في التعاون أو في بناء توافق آراء من أجل اجتذاب الاستثمارات من المصادر المحلية أو الدولية لتوسيع قاعدة المداخل. وتتنافس المدن على اجتذاب هذه الاستثمارات، ليس فقط بعرض موقع صناعية وتجارية صالحة، أو شبكات هيكل أساسية موثوق بها، أو حواجز مالية ومؤسسية وتشريعية، بل أن التنافس يدور، على نحو متزايد، حول الأمور الخارجية التي يمكن أن تقدمها البيئة الحضرية، ومنها الترفيه، ونوعية المعيشة الجيدة، والمحيط المبهج، وعوامل السلامة، والتراث المميز في ميادين هندسة العمارة والثقافة والتاريخ، والتعليم^(١٢).

ومع تزايد أهمية المدن باعتبارها جهات فاعلة في المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، لا يعود تحدي الحكم الحضري السليم محصوراً في فهم الطريقة التي تتبعها الجهات الفاعلة الرسمية وغير الرسمية في تحديد أساليب شراكتها. فمن المهم، بالمقدار نفسه، فهم آثار الحكم الحضري السليم بالنسبة إلى آلية التخطيط ومدى قدرتها على معالجة مشكلة الحدود المتداخلة، سواء كانت إدارية أو تخطيطية أو اجتماعية-اقتصادية، وهي صفات لا تتطابق على الدوام. وهنا تدعو الحاجة إلى إبراز الصفة "الحضرية" باعتبارها صفة مهمة لتحديد الكيفية التي يبني بها توافق الآراء أو تحدد، وتتواصل، أساليب الشراكات. لكن هذا البعد لم يستكشف تماماً بعد، ومصطلح "الحضري" كثيراً ما يفسر في المؤلفات تفسيراً خاطئاً، فيعتبر مماثلاً لمصطلح "الم المحلي"، الذي يقابل "الوطني" و"ال العالمي"^(١٣).

وجملة القول إن الجدل المشار إليه آنفاً يتوجه إلى أن يظهر أن الحكم الحضري السليم يضيف بعدها دينامياً إلى تحليل قدرة الجهات الفاعلة المحلية على التفاوض وعلى البت في انتاج واستخدام وتوزيع الموارد الحضرية. ومن منظور الحكم الحضري السليم، ينتظر من الحكومات المحلية أن تقوم بعملية رصد وتسهيل تستتبع، في الواقع، وجود تطلعات جدية إلى تحقيق أداء فعال من قبل هيئات الحكم الحضري والمحلية. ومن اللازم، لتأمين رخاء ساكني المدن والنمو الاقتصادي المباشر لصالح جميع المواطنين، النظر إلى التحول الحضري ضمن إطار التنمية الشاملة على الصعيد الوطني^(١٤).

ومن حيث الخيارات المتعلقة بالسياسات الحضرية، ينتظر من الحكومات المحلية ما يلي:

"تشجيع التناقص الفعلي بين العاملين في تطوير الأرضي وتقديمي الخدمات... وجعل ميزانيات الحكومات المحلية أكثر شفافية، بحيث تتناقض مخاطر الشراكات مع أصحاب رؤوس الأموال في القطاع الخاص... وتوسيع قنوات الإعلام والتعاون بين المجموعات الأهلية والعاملين في القطاع غير الرسمي ووكالات الحكومات المحلية... وتحسين أدوات السياسة العامة التي منها الإعانات

John Turner, "An introductory perspective" in Bertha Turner (ed.) *Building Community: A Third World Case Book* (١١) (Habitat International Coalition, 1988).

(١٢) تظهر هذه القضية بوضوح في المؤلفات التي تتناول العولمة وموقع النقاط المؤلفة من "المدن العالمية"، والتي تتعلق خصوصاً بمدن البلدان الصناعية.

Roula Majdalani, "The urban governance paradigm" (١٣)

.World Bank, "Global urban and local government strategy" (draft) (Washington D.C.), p. 4 (١٤)

المستهدفة، والتخطيط الأساسي لاستخدام الأراضي، وإدارة النقل الحضري، بغية مواجهة النتائج الاجتماعية والبيئية التي تحصل في الاقتصاد الحضري^(١٥).

وثمة مهام معقدة تستند إلى فرضية مفادها أن هناك، فعلاً، سلطة فنية وسياسية قوية واستقلالاً مالياً. وهذه الفرضية توضح محدودية النجاح الذي أحرزه عدد من بلدان الإسکوا في البرامج التي اضطلاع بها مؤخراً لاعتماد التنظيم الامركزي وبناء القدرات لدى السلطات المحلية، وهي مشكلة سيتواصل استكشافها في الفصول القادمة من هذه الدراسة.

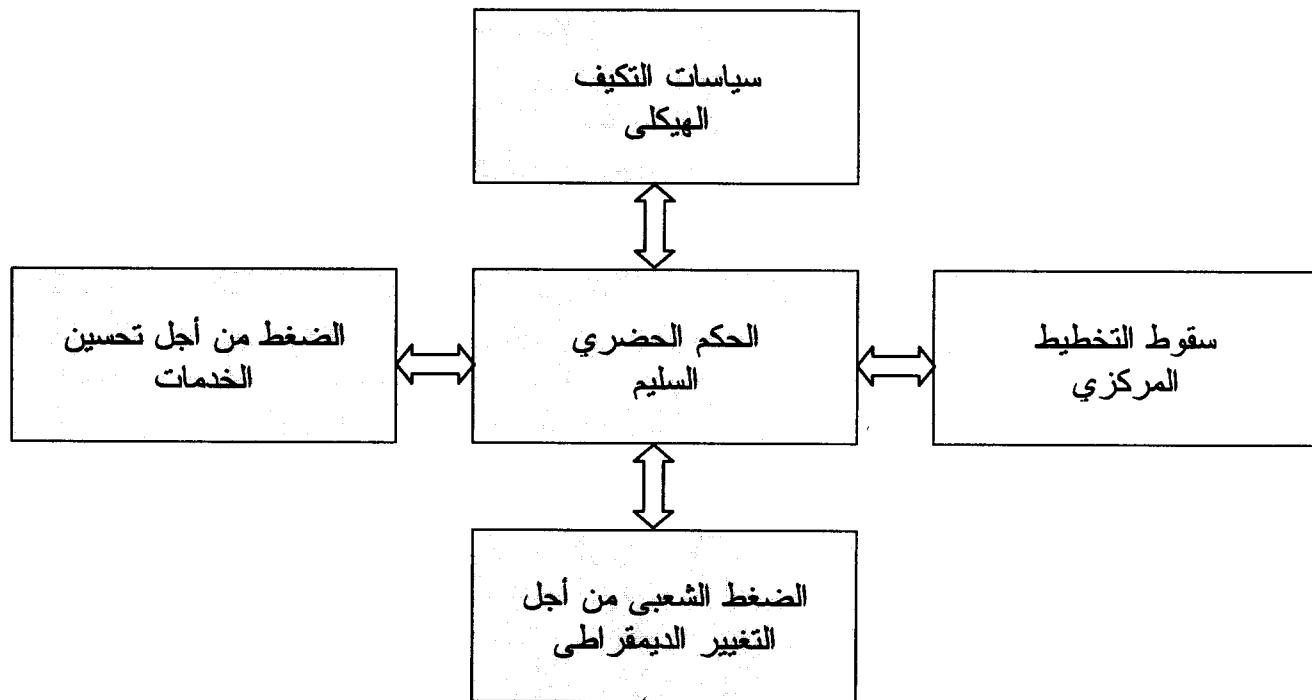
وأخيراً، لا يزال يلزم اختبار عدد من الفرضيات المتعلقة بدور وسلطة وفعالية البلديات في الحياة العامة، ومن ذلك، مثلاً، الفكرة التي تقول بأن الحكومة المحلية أقوى فعالية من الحكومة المركزية وأقرب إلى الشعب وأكثر شفافية. ولنموذج الحكم الحضري السليم جانب إشكالي آخر يتمثل في أن تفكيك البيروقراطيات المتضخمة هو عملية معقدة، كما أنها ميسة كثيراً. وبهذا المعنى، تكون هناك، في موازاة الحكومة المركزية الضعيفة، حكومات محلية ضعيفة، والعكس غير صحيح. وهذا العامل يمكن أن يحدد شروط وأحكام الشراكة بين البلديات والمجتمع المدني والحكومات المركزية والمانحين. وسيستعرض هذا الوضع في ضوء الخبرات الإقليمية المتحصلة من تجارب عدد من البلدان في مجال الإدارة الحضرية.

(١٥) المرجع نفسه.

ثانياً- الحكم الحضري السليم: المحددات الإقليمية

ينظر هذا الفصل في نموذج الحكم الحضري السليم ضمن سياق إقليمي، معتمداً على تجارب قطرية محددة لبيان نقل المفاهيم والأفكار من وسط عالمي إلى وسط محلي. ورغم تزايد التشابه بين الأوضاع في الأوساط المتعددة الثقافات، لا يزال لدى منطقة الإسكوا سمات إقليمية خاصة بها فيما يتعلق بطريقة توضيح الحكم الحضري السليم وترجمته إلى سياسات ومارسات. وهكذا كان نمط التحضر الذي تتسم به المنطقة مفيدة في تشكيل أسلوب الحكم الحضري السليم الذي يمكن معاينته اليوم في مختلف بلدان الشرق الأوسط. وفي موازاة ذلك، تسببت العولمة، التي تفترض وجود حركة أسهل لرؤوس الأموال والمعلومات والتكنولوجيا، وإلى حد ما للأيدي العاملة، في اتجاه المجموعات الأهلية والجهات الفاعلة ضمن المجتمع المدني إلى المطالبة بالمزيد من حرية التعبير والمشاركة في اتخاذ القرارات. وأخيراً، تأتي أدوات التخطيط التي يستعان بها لإدارة البيئة الحضرية انعكاساً لهذه الظروف المتغيرة، وكذلك لدخول الأدوار الجديدة للفاعليات الاجتماعية في عملية التنمية الحضرية. وفي الرسم البياني ١، الوارد فيما يلي، صورة للتفاعل بين الاعتبارات المشار إليها آنفاً.

الرسم البياني ١ - العوامل التي أدت إلى ظهور الحكم الحضري السليم في منطقة الإسكوا



ألف- اتجاهات التحضر (*)

مع تحرك منطقة الإسكوا باتجاه القرن الحادي والعشرين، ستصبح غالبية السكان (أكثر من ٦٠ في المائة) في بلدان الإسكوا حضرية. وهذه النسبة المتوقعة تتجاوز بكثير مستوى التحضر المقدر في سائر البلدان النامية (٥٤ في المائة)، وكذلك المجموع العالمي (٤٧٪ في المائة). وفيما مضى، كان معدل

(*) يرد في مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ١٩٩٨-١٩٩٩ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.99.II.L.9) استعراض أكثر تفصيلاً لعملية التحضر في منطقة الإسكوا.

التحضر يتزايد بسرعة، وقد بلغ ذروته في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات؛ لكن معدل الازدياد أخذ ينخفض منذ منتصف الثمانينيات، وقدر أنه يقارب ٣٥% في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠. غير أن معدل تزايد سكان المدن لا يزال يفوق معدل ازدياد مجموع السكان وازدياد سكان الأرياف (انظر الجدول ١ والرسم البياني ٢).

ولا تزال تغيرات معدلات التحضر بين بلدان منطقة الإسكوا ضخمة نسبياً. فعمان واليمن، اللذان سجلت لديهما مستويات تحضر منخفضة نسبياً طوال السبعينيات والثمانينيات، شهداً أسرع معدلات لارتفاع السكان الحضريين في فترة التسعينيات (بلغ المعدل السنوي للتغير أكثر من ٦% في المائة)، قياساً بالمعدلات الأكثر اعتدالاً التي سجلت في بلدان الإسكوا الأخرى. والإمارات العربية المتحدة والكويت ولبنان سجلت أعلى مستويات للنمو الحضري بين بلدان الإسكوا خلال الفترة نفسها. ولدى هذه البلدان أيضاً أعلى نسب للسكان الحضريين في منطقة الإسكوا: ٨٤% في المائة في الإمارات العربية المتحدة، و٩٧% في المائة في الكويت، و٨٨% في المائة في لبنان، في عام ١٩٩٦^(١٦). وفي ذلك ما يوحى بأن هذه البلدان بلغت، في تزايد سكان المدن، مستوى استقرار أعلى نسبياً، وهذا المستوى هو من الخصائص التي تتصرف بها مراحل التحضر المتقدمة.

ونشأت من التدفق الغزير للسكان بين البلدان المرسلة والبلدان المستوعبة للأيدي العاملة في منطقة الإسكوا مجموعة ضخمة من الأنشطة المرتبطة بالمدن في كلا الجانبين. فقد شهدت السبعينيات والثمانينيات تتفقاً من الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان ومصر إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي. وخلال ١٥ عاماً الماضية، تباطأَت هذه العملية بالتدريج بسبب فترة انكماش شهدتها مطلع الثمانينيات وتلتها تغيرات هيكلية وتغيرات لسياسة العامة أجريت في اقتصادات هذه البلدان. وفي أعقاب المشاريع الضخمة للبناء وتطوير الهياكل الأساسية، التي نفذت خلال المراحل الأولى للتوسيع الحضري في منطقة الخليج، انتقلت احتياجات هذه البيئات الحضرية الناشئة من الأيدي العاملة إلى مجال صيانة المباني وإدارة قطاع الخدمات. وتلبية لهذه الاحتياجات، أخذت سوق العمل الآسيوية تؤمن، على نحو متزايد، حشداً من الأيدي العاملة الأرخص. و Ashton الأمر تعقداً بازدياد وعي بلدان الخليج لأهمية بناء قدراتها الوطنية لضمان اشتراكها بنشاط في كل جوانب الأنشطة الاقتصادية، وذلك لتحقيق هدف الاستدامة إلى جانب هدف الأمن. وإثر ذلك، تولدت من التيار المتواصل للعمال العائدين إلى بلدانهم استثمارات هامة في قطاعي الخدمات والإسكان؛ وكانت هذه هي الحالة خصوصاً في دمشق وصنعاء وعمان والقاهرة بعد حرب الخليج في عام ١٩٩١.

وعلاوة على ظروف الازدهار الاقتصادي التي عززت التحضر في المنطقة، أدت الأزمات والحروب هي أيضاً، ولا سيما في الفترة الأخيرة، دوراً هاماً في تحديد شكل النمو الحضري. فقد شهدت منطقة الإسكوا تهجير ٦ ملايين مواطن عربي، على الأقل، في المنطقة، إما مؤقتاً وإما لمدة طويلة. أما أزمة الخليج التي حصلت في الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢، فقد تسبيبت وحدها، بتهجير ١١ مليون شخص عبر منطقة الإسكوا. وسجلت الكويت معدل نمو سنوياً سلبياً (-٥٪ خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٠)، بينما هبط معدل النمو لدى جارتها المملكة العربية السعودية بأكثر من النصف: إلى ٣٪ في المائة، خلال الفترة نفسها. واستناداً إلى ذلك، ينبغي النظر إلى النمو الحضري في منطقة الإسكوا، ليس فقط تبعاً للنمو الاقتصادي، بل أيضاً مع إيلاء الاعتبار لعمليات التهجير والتزوح القسري وما تتركه من آثار في الإسكان

(١٦) توقعات الإسكوا لعام ١٩٩٦، مستخلصة من *World Urbanization Prospects, The 1996 Revision* (New York, 1998).

والتوظيف والخدمات بالنسبة إلى المجموعات الفاطنة في البلدان المضيفة والمجموعات اللاجئة إلى هذه البلدان^(١٧).

لكن البعد النوعي للتحضر في منطقة الإسكوا هو الذي يطرح التحديات في مجال الإدارة الحضرية. ففي حالة بلدان مجلس التعاون الخليجي، كان عامل الحفز على ارتفاع معدلات التحضر هو عامل الهجرة الدولية والإقليمية، إضافة إلى التزايد الطبيعي. وقد شملت الهجرة في هذه البلدان مجموعة واسعة من الأيدي العاملة الماهرة وشبيه الماهرة، أهمها الذكور غير المتزوجين. ولهذه الخاصية التي يتسم بها المهاجرون جوانب اجتماعية وثقافية أهم من مسألة التحضر فيما يتعلق بصنع السياسات. ويكمّن التحدّي في صون القيم الاجتماعية والثقافية التقليدية، وفي الوقت ذاته الحفاظ على الطابع العالمي لمدن مثل دبي والكويت والمنامة.

وفي بلدان الإسكوا ذات الاقتصادات الأكثر تنوعاً، كانت الهجرة من الأرياف إلى المدن من أهم العوامل التي تؤثر في ارتفاع معدلات التحضر، وخصوصاً لأن هذه البلدان شهدت، في السنوات الأخيرة، اتجاهات إلى الهبوط في التزايد الطبيعي للسكان. وكان تدفق الوافدين يتشكّل خصوصاً من عمال غير مهرة ومحدودي الموارد المالية، يأتون بأعداد تفوق الطاقة الاستيعابية لمدن هذه البلدان. ومثل هذه الأوضاع يفضي عادة إلى هبوط مستويات الخدمات الحضرية، وذلك من حيث المدارس العامة، والمستشفيات، ومياه الشرب المأمونة، ومرافق الخدمات الصحية والترفيه. ومن ثم تبرز، بسبب القيود التي تفرض على الموارد العامة، وتتصبح جوانب التحضر السلبية، والانحطاط الحضري، وتتشيّع المستوطنات العشوائية، سمات مألوفة في المشهد الحضري العام. وبيروت ودمشق وعمان والقاهرة هي أمثلة حية على المدن التي تسود فيها هذه الظروف جنباً إلى جنب مع ظروف الأحياء السكنية الغنية، والأحياء التجارية، والأحياء المالية التي يتصف بها أي اقتصاد حضري دينامي.

باء- تحديات الإدارة الحضرية في المدن السريعة النمو

بالرغم من ظروف الافتقار المعيشي وهبوط نوعية أداء الخدمات الحضرية في معظم المدن الكبيرة في منطقة الإسكوا، يوضح استمرار نمو هذه المدن ما لها من ميزة نسبية على المدن الأصغر وعلى القرى. لكن نمو المدن الكبرى في السنوات الأخيرة لم يواكب معدل النمو الذي ساد منذ السبعينات. فهناك مدن مثل أبوظبي، في الإمارات العربية المتحدة، واربيل، في العراق، شهدت، وهي في ذروة الفورة النفطية التي حصلت في السبعينيات وأوائل الثمانينيات، معدلات نمو سنوية متوسطة تفوق ١٠٪ في المائة لسكانها الحضريين. وفي التسعينيات تقلّصت هذه الزيادة إلى معدلات أكثر اعتدالاً (انظر الجدول ٢). غير أن المدن الثانوية والمناطق الحضرية الأصغر سجلت، في التسعينيات، معدلات نمو فاقت معدلات النمو في المدن الأكبر (١٣٪ في المائة في شبرا، مصر، و٤١٪ في المائة في اربيل، و٣٢٪ في المائة في حلب، الجمهورية العربية السورية).

وتفضيل المدن أمر يمكن تفهمه، إذ إن مدن منطقة الإسكوا توجد العمالة للوافدين الجدد، أو تفتح لهم آفاق العمالة. والخدمات الحضرية، وضمنها الإسكان، والتعليم، وخدمات الصحة والترفيه، لا تزال ذات نوعية أفضل من نوعية الخدمات التي تقدم، إذا كانت متاحة، في الأرياف. والتعارض بين المناطق

(١٧) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، "المستوطنات البشرية: السياسات والبرامج في المنطقة العربية: استعراض عام"، في وكان اجتماع الخبراء الإقليمي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل - ٢) (E/ESCWA/HS/95/1) (يشار إليه فيما يلي بـ "الاستعراض العام لسياسات المستوطنات البشرية").

الحضرية والريفية يلفت النظر أكثر في حالة امكانات الحصول على مياه الشرب المأمونة والخدمات الصحية (انظر الجدول ٣).

وخلال السنين الـ ٢٥ الماضية، سجلت بلدان الإسکوا تحسناً كبيراً في إمكانات حصول السكان على خدمات الهياكل الأساسية. في بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٠، أجرت بلدان الإسکوا توسيعاً وإصلاحاً هاماً لشبكات الهياكل الأساسية فيها، ولا سيما في المناطق الحضرية. وفي عام ١٩٩٠، كانت مياه الشرب متاحة لأكثر من ٩٠ في المائة من السكان الحضريين، وكان معدل الأداء يبلغ ١٠٠ في المائة في ستة بلدان، وبالأخص في بلدان مجلس التعاون الخليجي. ولكن، في الجمهورية اليمنية، لم يكن يحصل على مياه الشرب مباشرة إلا ٦١ في المائة من السكان الحضريين. وفيما يتصل بإمكان حصول سكان الأرياف على مياه الشرب المأمونة خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٩٠، كانت المعدلات أدنى من ذلك بكثير: ٣٠ في المائة فقط في الجمهورية اليمنية، و ٤١ في المائة في العراق، و ٥٨ في المائة في الجمهورية العربية السورية.

وتسود ظروف مماثلة لذلك فيما يتعلق بإمكانات حصول السكان على الخدمات الصحية: فهذه الخدمات تؤمن لنسبة من السكان تتراوح بين ٧٥ و ١٠٠ في المائة في المناطق الحضرية. لكن المعدلات المشار إليها تتفاوت في المناطق الريفية إلى ٢٦ في المائة في مصر، و ٣٢ في المائة في الأردن، و ٤٠ في المائة في لبنان. لكن مصر سجلت، بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٠، تحسناً هائلاً في أداء الخدمات الصحية في المناطق الحضرية، وارتفعت فيها نسبة السكان الحضريين الذين يحصلون على خدمات المرافق الصحية من ٤٥ إلى ٨٠ في المائة خلال الفترة نفسها. بيد أن من الصعوبة بمكان، في حالة العراق، ان يوضح كيف ان ١٨ في المائة فقط من السكان الحضريين كانوا يستطيعون الحصول على الخدمات الصحية، وذلك بالنظر إلى ضخامة الاستثمار الرأسمالي في تطوير الهياكل الأساسية وإلى ارتفاع مستوى الخدمات التي كانت تقدم فيسائر أنحاء البلد خلال تلك الفترة. وقد أدت الجزاءات الاقتصادية المفروضة على العراق منذ عام ١٩٩٠ إلى انخفاض هائل في أداء الخدمات الحضرية ومستويات المعيشة إجمالاً في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء.

جيم - المنظمات غير الحكومية باعتبارها جهات اجتماعية لها تأثيرها في التطوير الحضري

لقد حصل ازدياد مذهل، خلال العقدين الماضيين، في عدد المنظمات غير الحكومية الذي تعطى بشأنه تقديرات متضاربة (إلى حد أنها تصبح، في الحالات القصوى، خالية من الدلالة)، ومرد ذلك إلى الخلط الذي يحصل في تعريف المنظمة غير الحكومية. فالمقدر أن عدد هذه المنظمات ارتفع مما مجموعه ٧٠٠٠٠٠ في عام ١٩٩٤ إلى زهاء ١٢٠٠٠٠ في عام ١٩٩٨^(١٨). وقد صاحب تنامي أعداد المنظمات غير الحكومية توسيع نطاق عملياتها وميزانياتها وتكتثر العاملين فيها (وبينهم المتطوعون والموظفوون المأجورون)، أي ما كان يعرف بتعزيز دورها في التنمية.

(١٨) انظر لامي قنديل، "دور المجتمع المدني: الفرص والمعوقات"، ورقة قدمت إلى المؤتمر العربي حول تنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، الذي نظمته الإسکوا بالاشتراك مع صندوق الأمم المتحدة للسكان وجامعة الدول العربية، وعقد في بيروت خلال فترة ٢٢-٢٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٨. ولو شملت المنظمات غير الحكومية في الجزائر والمغرب، لامك أن يصل هذه العدد إلى ١٥٠٠٠٠. لكن الأعداد قد تكون مضللة، إذ ان بعض البلدان يشمل في تعريفه للمنظمات غير الحكومية أنواعاً مختلفة من المنظمات مثل النادي الرياضية.

ففي مصر ، مثلاً ، كان هناك ، في عام ١٩٩١ ، زهاء ١٣ ٥٢١ منظمة غير حكومية مسجلة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية ، أي نحو منظمة واحدة لكل ١ ٨٢٤ شخصاً بالغاً في مجموع السكان^(١٩) . وقد يكون بالإمكان تضخيم عدد المنظمات غير الحكومية إلى أكثر من ذلك بكثير (زهاء ٢٠ ٠٠٠) لو أخذت في الاعتبار الجمعيات غير المسجلة . وفي الأردن ، كان عدد المنظمات غير الحكومية ١١٢ في عام ١٩٨٠ ، وازداد حتى وصل ، في عام ١٩٩٦ ، إلى أكثر من ٦٧٠ منظمة لها ميزانية تقدر بـ ١٠ ملايين دينار أردني في السنة . ويعمل نحو ٥٠ في المائة من المنظمات انطلاقاً من عمان ، حاشداً نحو ٤٠ ٠٠٠ متطوع^(٢٠) . وفي الضفة الغربية وقطاع غزة ، كانت المنظمات غير الحكومية ، حتى عام ١٩٩٤ ، تملاً فراغاً هاماً باعتبارها كانت تقدم الخدمات الأساسية في غياب حكومة تمارس الحكم الذاتي ؛ والأهم من ذلك أن المنظمات غير الحكومية ، كجزء من مجتمع مدني نابض بالحياة ، ساعدت على استمرار المقاومة والتعبئة السياسية في الأرضي المحتلة . وفي عام ١٩٩٦ ، قدرت مصادر البنك الدولي عدد المنظمات غير الحكومية الفلسطينية بأكثر من ١٢٠٠ في الضفة الغربية وقطاع غزة ، تضاف إليها ٢٠٠ منظمة غير حكومية دولية . ويقدر أيضاً أن المنظمات غير الحكومية تؤمن ما يزيد على ٦٠ في المائة من مرافق الرعاية الصحية الأولية ، والإسكان المنخفض الكلفة ، والتسليف الصغير جداً ، في الضفة الغربية وقطاع غزة . ولا يزال محور النقاش ، منذ بدأ^(٢١) السلطة الفلسطينية تضطلع بمسؤولياتها ، هو حرية الحركة لدى المنظمات غير الحكومية ، في مقابل درجة مسؤولية الحكومة عن تنظيم ورصد أنشطة المنظمات غير الحكومية .

وفي لبنان ، تشكل المنظمات غير الحكومية ، منذ زمن طويل ، قطاعاً دينامياً ، حتى أنها أدت وظائف اجتماعية حيوية إبان اشتداد النزاع الأهلي في هذا البلد . ويقدر أن هناك الآن ٥٠٠٠ منظمة غير حكومية تعمل في البلد ، ومنها أكثر من ١٠٠ تعمل على الصعيد الوطني ؛ وهي ناشطة في البرامج التنفيذية في مجالات استدرار الدخل ، والصحة والرعاية الاجتماعية ، والعناية بالمعوقين^(٢٢) . ومنذ نهاية النزاع الأهلي ، في عام ١٩٩٠ ، حصلت في لبنان زيادة كبيرة في عدد المنظمات غير الحكومية ذات الاتجاه الدعائي والمعنيبة بقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان ، واستدامة البيئة ، والتوازن بين الجنسين^(٢٣) . وبسبب الدمار الواسع النطاق الذي نجم عن النزاع الأهلي ، لا تزال المنظمات غير الحكومية العاملة في لبنان تمارس نشاطها في مشاريع تنفيذية ، فتساعد في التنمية المحلية في المناطق وفي إعادة المهجريين إلى مواطنهم وادماجهم مجدداً في مجتمعاتهم .

ويتحدد شكل المنظمات غير الحكومية في المنطقة بالإطار السياسي والاقتصادي الذي تعمل ضمنه . وعلاقات هذه المنظمات مع الحكومة ، وأداء القطاع الخاص ، والنظام القانوني ، هي التي تحدد حجم قطاع المنظمات غير الحكومية ووزنه الاجتماعي والسياسي والاقتصادي . واضافة إلى ذلك ، تشكل هذه المنظمات ، في خططها و اختيار أنشطتها وأساليب عملها ، انعكاساً لنماذج التنمية المهيمنة . وكما هي الحال في لبنان ، اعتمدت منظمات غير حكومية كثيرة أنشئت في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات في الأردن ومصر والأراضي الفلسطينية أساليب عمل استباقية تتبع النهج الذي تدعو إليه وكالات التنمية . فهي تميل إلى التركيز على قضايا محددة ، مثل التراث المعماري والثقافي ، ورصد الانتخابات ، ورعاية أطفال شوارع المدن ، وتنظيم برامج التدريب ، وبناء القدرات لدى المنظمات الشعبية . كما أنها تتوجه بأساليبها نحو

Mustafa K. Al-Sayyid, "Civil society in Egypt?" in Augustus Richard Norton, *Civil Society in the Middle East*, vol. (١٩) 1 (New York, 1995), p. 272.

Roula Majdalani, "The Changing Role of NGOs in Jordan: an Emerging Actor in Development", in *Jordanies*, vol. (٢٠) 12, No. 2, pp. 119-135, CERMOC, 1996.

H. Krayem and J. Titsworth, "State, Society, Sustainable Human Development, Support for Good Governance in Lebanon", report to UNDP, Beirut, 1995.

.ESCWA, *Youth in the Urban Environment in the ESCWA region* (E/ESCWA/HS/1997/7) (٢٢)

صانعي القرارات وتجمع بين وظائف الدعوة والبحث وإقامة الشبكات؛ وهي تتخذ مقارها، عادة، في المناطق الحضرية، وتجذب مناصرين من الطبقة الوسطى.

وباستثناء بعض منظمات غير حكومية متخصصة في تقديم خدمات الإسكان والتنمية الحضرية من خلال المساعدة التقنية، أو البحوث التنفيذية، أو التسهيلات الإنمائية، أو تنفيذ المشاريع، لا يزال الاشتراك المباشر للمنظمات غير الحكومية في هذا الميدان محدوداً. هناك، طبعاً، مبادرات أهلية عديدة في مجال بناء المساكن والخدمات الارشادية، تنشأ على أساس مخصص لمواجهة مشكلة طارئة أو مشكلة محددة من مشاكل السكن الجماعي. ولكن، من حيث مشاريع الإسكان المتكاملة التي تشمل تقديم المساعدة من قبل المنظمات غير الحكومية، لا يزال نطاق هذه المشاريع محدوداً. ومن أهم أسباب ذلك أنه، خارج القطاع الخاص، ظلت الدولة حتى عهد قريب جداً تحتكر القطاع الاجتماعي وقطاعي الإسكان والهيكل الأساسية، باعتبارها تقدم الخدمات مباشرةً أو تحكم بآليات السياسة العامة والآليات المؤسسية.

ويبين أهم العناصر التي تتكون منها مشاركة المنظمات غير الحكومية في قطاع الإسكان: دعم المشاريع الجارية التنفيذ، منها، مثلاً، مشاريع استئثار الدخل لتأمين تسديدات الرهون التي تترتب على الأسر المنخفضة الدخل، وحملات التوعية البيئية، وصيانة الأماكن العامة ب بواسطة مشاريع تحسين المواقع ومشاريع الخدمات. أي أن الشكل الرئيسي لتدخلات المنظمات غير الحكومية يتمثل في قيامها بدور عامل تسهيل لإكمال عملية البناء وحشد المجموعات الأهلية من أجل عملية المشاركة، ولا سيما عندما يضطلع بالمشاريع على أساس استعادة الكلفة. وبهذا الاعتبار، لا تزال إمكانات المنظمات غير الحكومية في مجال تقديم مساهمات تتعذر تنفيذ المشروع غير مستغلة تماماً، مع ان التشارك مع هذه المنظمات في مجال التنمية أمر مطلوب. وليس بين المنظمات المذكورة إلا قلة قليلة تدعى إلى المشاركة في تحديد الأولويات الإنمائية أو إلى المساهمة في مرحلتي التخطيط والتصميم ورصد وتقييم الأنشطة الإنمائية.

واستناداً إلى دراسات اختبارية ومعايير ميدانية متعددة أجريت في المنطقة، كان للدور الذي قامت به المنظمات غير الحكومية في التنمية والإسكان الحضريين في المنطقة نتائج تجمع بين الحسن والسيء. فجميع المشاريع الإنمائية، تقريباً، تنص على أن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تساهم بصفة شريكية في كل مراحل المشاريع، وخصوصاً عندما يشارك فيها المانحون الدوليون. لكن الواقع هو أن شروط وأحكام الشراكة، ومدى أهميتها بالنسبة إلى النتيجة العامة للمشروع، تتقرر، إلى حد بعيد، بعوامل ملزمة لتصميم المشروع وتشكيله، والفعاليات الاجتماعية المشاركة فيه، وعلى بيئه السياسة العامة التي تحيط به. وهذه العوامل موضحة فيما يلي.

دال - استجابات التخطيط الحضري ودور الدولة المتغير

كان التخطيط الحضري، على الدوام، يتأثر بتنفيذ المشاريع الكبرى لتطوير الهياكل الأساسية، وهي مشاريع تضم تقديم الخدمات الخاصة بالأراضي في مجال التوسيع الحضري، وتوسيع أو تحسين شبكات امدادات المياه والكهرباء والمجاري. وقد كانت هذه المشاريع تتوافق مع عملية التحضر السريع التي هي من خصائص المراحل الأولى للتنمية في مدن بلادن الخليج. كما أنها كانت شاهداً على فترة المشاريع الكبرى للأشغال العامة التي اضطلاع بها في الأردن والجمهورية العربية السورية والعراق في السبعينيات وأوائل الثمانينيات، والتي جسدت الالتزام القوي للحكومة المركزية تجاه نظام الرخاء للجميع. وبالرغم من أن هذه الاستثمارات كانت مهمة جداً لتلبية الطلب المتزايد على مرافق الترفية العامة المرتبطة بالتحضر السريع،

لم تقم الخدمات الحضرية، في أكثر الأحيان، بأى اعتبار يذكر للحفاظ على فعالية الكلفة. بل إن غالبية هذه الخدمات كانت تؤدى بأقل من فعاليتها التامة^(٢٣).

ثم أتى العقد الماضي بتحول في النهج المتبعة إزاء اداء الخدمات العامة. فهناك تزايد في تقديم الخدمات على أساس القطعة، وذلك في إطار السعي إلى احتواء الأزمة الحضرية المتفاقمة. وما يؤمن من خدمات مبرر بالضغط الذي يدفع إلى تلبية احتياجات السكان المتزاين مع الاضطرار إلى مراعاة قيود التكاليف. وقد كانت أبرز سمة من سمات الماضي هي السعي إلى استبعاد القطاع العام من تأمين الإسكان مباشرة. ومنذ أواخر الثمانينات، مهدت سياسات التكيف الهيكلي المعتمدة في بلدان مثل الأردن ومصر لشخصية الإسكان وبعض قطاعات الخدمات العامة. وليس واضحا تماماً، حتى الآن، كيف تؤثر هذه التدابير في كلفة ونوعية ومستويات الخدمات المقدمة، وفي آخر الأمر في أثرها على مستويات معيشة الناس ونوعية حياتهم؛ لكن من الجدير بالذكر أن الفقر في المدن ازداد في هذه البلدان منذ أواخر الثمانينات^(٢٤).

(٢٣) الإسكوا، "الاستعراض العام لسياسات المستوطنات البشرية".

(٢٤) الإسكوا، الفقر والماوى في منطقة غربى آسيا، ١٩٩٧.

الجدول ١ - تزايد سكان المدن (١٩٦٠ - ٢٠١٠) في منطقة الإسکوا (بألاف)

(()) تقدیرات تختص بقطاع غرزة فقط.

المصدر: الإسکوا، مسٽ للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقه الإسکوا، ١٩٩٨-١٩٩٩.

الجدول ٤ - نمو المدن الكبرى في بلدان مختلفة أعضاء في الإسكوا، ١٩٧٠-١٩٩٠

البلد	المدن	معدل التزايد السنوي المتوسط)	١٩٨٥-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٧٥	١٩٧٥-١٩٧٠	١٩٧٠-١٩٦٥	١٩٦٥-١٩٥٥	١٩٥٥-١٩٤٠
الأردن	عمان	٢٠٠٠	١٩٩٥-١٩٩٠	١٩٩٠-١٩٨٥	١٩٨٥-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٧٥	١٩٧٥-١٩٧٠	١٩٧٠-١٩٦٥
الإمارات العربية المتحدة	أبو ظبي	٦٠٤	٦٠٣	٦٠٣	٦٠٣	٦٠٣	٦٠٣	٦٠٣
المملكة العربية السعودية	جدة	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٧	٢٩٧
مكة	مكة	٣٨٨	٣٨٨	٣٨٨	٣٨٨	٣٨٨	٣٨٨	٣٨٨
الرياض	الرياض	٣٧٩	٣٧٩	٣٧٩	٣٧٩	٣٧٩	٣٧٩	٣٧٩
الجمهورية العربية السورية	حلب	٣٥٣	٣٥٣	٣٥٣	٣٥٣	٣٥٣	٣٥٣	٣٥٣
العراق	بغداد	٢٧٥	٢٧٥	٢٧٥	٢٧٥	٢٧٥	٢٧٥	٢٧٥
دمشق	اربيل	٢٥٨	٢٥٨	٢٥٨	٢٥٨	٢٥٨	٢٥٨	٢٥٨
العراق	بغداد	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩
العراق	اربيل	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩	١٠٢٩
العراق	بغداد	١٥١	١٥١	١٥١	١٥١	١٥١	١٥١	١٥١
العراق	بغداد	١٤٢	١٤٢	١٤٢	١٤٢	١٤٢	١٤٢	١٤٢
العراق	بغداد	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠
العراق	بغداد	١٢٦	١٢٦	١٢٦	١٢٦	١٢٦	١٢٦	١٢٦
العراق	بغداد	١٩٤	١٩٤	١٩٤	١٩٤	١٩٤	١٩٤	١٩٤
العراق	بغداد	١٩٢	١٩٢	١٩٢	١٩٢	١٩٢	١٩٢	١٩٢
العراق	بغداد	١٢٧	١٢٧	١٢٧	١٢٧	١٢٧	١٢٧	١٢٧
العراق	بغداد	١٢٢	١٢٢	١٢٢	١٢٢	١٢٢	١٢٢	١٢٢
العراق	بغداد	١٢١	١٢١	١٢١	١٢١	١٢١	١٢١	١٢١
العراق	بغداد	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠	١٢٠
العراق	بغداد	٦١٣	٦١٣	٦١٣	٦١٣	٦١٣	٦١٣	٦١٣

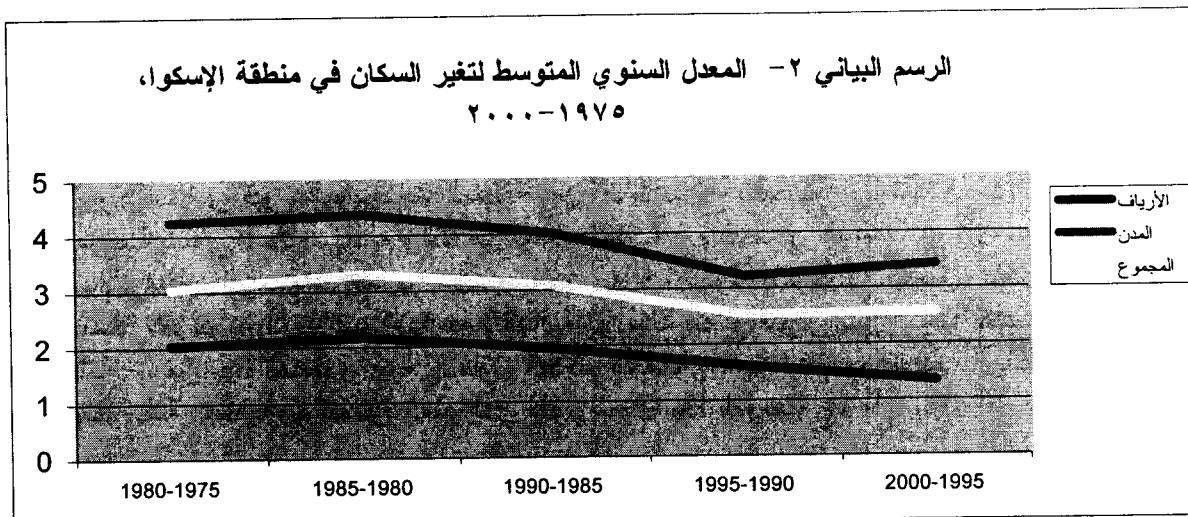
المصدر: الإسكوا، مسح للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الإسكوا، ١٩٩٨-١٩٩٩.

الجدول ٣ - التغرة بين المدن والأريف في أداء خدمات الهيكل الأساسية في بلدان الإسکوا

البلد	المجموع		المجموع		المجموع		المجموع	
	المدن	الأريف	المدن	الأريف	المدن	الأريف	المدن	الأريف
الأردن	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٨٠	١٩٩٠
الإمارات العربية المتحدة	٣٤	١٠٠	٩٤	١٠٠	٦٥	١٠٠	٩٩	٨٩
البحرين	٢٢	٨٦	٧٧	١٠٠	٨١	١٠٠	٩٥	٩٣
الملكية العربية السعودية	٣٠	١٠٠	٩٣	١٠٠	١٠٠	١٠٠	٩٢	١٠٠
الجمهورية العربية السورية	٨٢	٨١	٧٤	٨٤	٧٤	٨٧	٥٤	٦١
العراق	١٨	٧٤	٦٦	٦٤	٢٢	٢٢	٩٣	٩٢
عمان	٤	٧٥	٦٠	٦١	٦٠	٦١	٧٤	٧٨
قطر	٨٥	٧٠	٩٧	٤٨	٥٠	١٠٠	٩٨	١٥
الكريت	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	٩٢	٩٢
لبنان	١٨	...	٩٤	٨٥	٩٥	٩٥	٩٣	٩٣
مصر	٢٦	١٠	٨٠	٣١	٦٤	٨٨	٧٩	٧٥
الجمهوريات اليمانية	٦٠	...	٨٧	٣٠	٦١	...	٣٦	...

المصدر: United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), *An Urbanizing World, Global Report on Human Settlements 1996* (Oxford University Press, 1996), statistical annex, table 17.

ملحوظة: علامة (...) تعني أن البيانات غير متوفرة.



٢٠٠٠-١٩٩٥	١٩٩٥-١٩٩٠	١٩٩٠-١٩٨٥	١٩٨٥-١٩٨٠	١٩٨٠-١٩٧٥	
١٣٤	١٦١	١٩٦	٢١٨	٢٠٤	الأرياف
٣٤٢	٣٢٢	٤٠١	٤٣٧	٤٢٤	المدن
٢٥٦	٢٥٢	٣٠٧	٣٣١	٣٠٤	المجموع

ثالثاً- التطوير المؤسسي والدور الناشئ للحكومات المحلية في منطقة الإسكوا

خلال العقدين الماضيين، كان للتطوير المؤسسي مكان مهيمن في الخطط الإنمائية، إذ أصبح واضحاً، أكثر فأكثر، أن الخطط لا يمكن أن تتفوز بفعالية إلا إذا اشتغل الوسط المؤسسي بفعاليته. وأهم من ذلك أنه أصبح من الضروري ضمان قدرة المؤسسات المحلية على الاضطلاع بالمتابعة والصيانة بعد إنجاز المشاريع الإنمائية، وهي مرحلة تسمى، عادة، البناء والتشغيل ونقل الملكية. والتطوير المؤسسي، ولا سيما في سياق منطقة الإسكوا، ذات التقليد الراسخ في تسيير الأمور تحت مراقبة الدولة المركزية، يتعلق، بالدرجة الأولى، بالانتقال نحو اعتماد لامركزية الوظائف الإدارية والمالية ووظيفة صنع القرارات، وإناطة هذه الوظائف بالحكومات المحلية. ومن هذا المنظور ينبغيتناول اهتمام الجمهور المتزايد بدور البلديات باعتبارها عوامل تغير باتجاه الديمقراطية المحلية، والنقاش العام الذي يدور حول هذا الموضوع.

لذلك يستعرض هذا الفصل التقدم المحرز في التطوير المؤسسي على ثلاثة مستويات. فهو، على المستوى الكلي، ينظر في اهتمامات الحكومات الوطنية في المنطقة بانتهاج شكل ما من سياسات اللامركزية، في الوظائف الإدارية عادة، وأقل من ذلك بكثير في تقاسم السلطات السياسية أو السياسات المالية. وعلى الصعيد الحضري، يركز الاستعراض على وظائف ومسؤوليات البلديات إذ "تأخذ على عاتقها" أشكال الحكم المنطوية على المساعدة^(٢٥). وعلى الصعيد الجزئي، يستعرض ما يسمى بمبادرات التنمية التشاركية - وكثيراً ما تدعى "أفضل الممارسات" - والهدف من هذا الاستعراض هو البث فيما إذا كانت هذه المبادرات ستثبت في إطار مؤسسي أساليب التطوير الحضري التي تتبع بالمشاركة بين البلديات والجهات الفاعلة ضمن المجتمع المدني.

الف- عملية اعتماد اللامركزية

لدى جميع بلدان المنطقة شكل ما من أشكال نقل الصالحيات أو لامركزية الوظائف الإدارية ونقلها إلى المستويين الإقليمي/دون الإقليمي والم المحلي. ويجد بالذكر خصوصاً ان نظام المحافظات هو الذي يعمل عمل الهيئة اللامركزية للحكومات الوطنية.

فقد شرعت بلدان الإسكوا في تدابير لاعتماد اللامركزية تتراوح من تفويض السلطات، إلى إرساء اللامركزية الإدارية، ثم، على مستوى أعلى من ذلك، إلى اعتماد اللامركزية (انظر مسرد المصطلحات الوارد في هذه الدراسة). ويتبيّن من استعراض التجارب القطرية المختارة أن هناك قوانين نافذة، أو قيد النظر، تتصل بعملية إرساء اللامركزية. فالقانون الذي صدر في مصر في عام ١٩٨٩ تناول قضية تمكين الحكومة المحلية باعتباره شكلاً من أشكال الأداء الفعال للخدمات العامة على صعيد محلي. وفي لبنان، ينظر الآن في مشروع قانون للامركزية يتعلق، في أساسه، بالإصلاح البلدي ويشكل لبنان مثلاً على التعقدات المصاحبة لتوضيح سياسة اللامركزية المفضية إلى إعطاء السلطات المحلية صلاحية صنع القرارات بفعالية. والأهم من ذلك أن حالة لبنان تعطي مثلاً على المعضلة التي تواجه غالبية الحكومات المركزية في المنطقة، حيث ينحصر الجدال بين احتكار السلطة السياسية والمالية والإدارية/ التشريعية، من جهة، والبث في اعتماد، أو عدم اعتماد، حلول وسطى لمسألة السلطة والتكميل والتضاد، وبالتالي لمسألة الاصناف في العلاقات بين المدن، من جهة ثانية.

(٢٥) تستخدم عبارتا "البلديات" و"الحكومات المحلية" مترادفين. ومع أنه يمكن أن يكون ثمة تمييز إداري وقانوني دقيق في هذا الصدد، اعتمد تعريف اشتغال يسند إلى المؤلفات الصادرة في المنطقة (انظر مسرد المصطلحات في هذه الدراسة)، ويستخدم المصطلحين مترادفين، ومعناهما الوحدة الحكومية المحلية الأكثر لامركزية على الصعيد المحلي.

وفي اليمن^(٢٦)، تفرض بعض الوظائف الإدارية إلى "المحافظة"، التي تعرف أيضاً بـ "اللواء". وبعد المحافظة يأتي "القضاء"، وهو كناية عن مقاطعة فرعية، ويتركز في المدن الكبرى أو المراكز الحكومية؛ وبعد ذلك تأتي "النواحي"، المركز في بلدات مشمولة بالاختصاص القانوني للمدن، ثم "العزلة"، وـ "القرية"، وـ "المحل" (سكنة). وتقع الناحية في المستوى الأدنى الذي يعين فيه ممثل مباشر للحكومة المركزية. وتقوم وظيفة "مدير الناحية"، أو "المدير"، على تسوية المنازعات، والإشراف على جباية الضرائب، وتنسيق أنشطة الموظفين الوزاريين الميدانيين و المجالس التنموية المحلية. "والوجه الأمثل هو أن يكون للمدير إطار لسياسة الوطنية يساعد في اتخاذ قراراته. والواقع أن هذا النوع من الإطارات ليس متوفراً دائماً، وعليه أن يعتمد على القبائل المحلية لتتمه بـ ... الشرطة"^(٢٧).

ومن شأن الوصف الرسمي للحكومة المحلية أن يحجب التنوعات الواسعة النطاق في الأنشطة المضطلع بها، وكذلك في الأداء والموارد الفنية والسياسية، في الحكومة المركزية والمحلية للجمهورية اليمنية. لكن هناك نمطاً واضحاً يمكن رؤيته عبر كل هذه الأنشطة، وهو أن الحكومة المحلية تحصر جل اهتمامها في مسائل القانون والنظام والجباية، فضلاً عن مهمة إدارة بلدات عاصمة المحافظة. وفيما عدا ذلك، لا تملك الحكومة إلا صلاحية بناء الطرق الرئيسية، وتأمين روابط الاتصال بين عواصم المحافظات والمركز، وتشييد مرافق التعليم والصحة في البلدات الكبرى، وربما تزويدها بالموظفين، وتسهيل بعض برامج ومشاريع التنمية الزراعية والريفية، بمساعدة المانحين.

ولا يتوقف اعتماد اللامركزية فقط على مبادرة الحكومات المركزية إلى نقل الوظائف والمسؤوليات إلى الحكومات المحلية، الذي يعرف عادة، في مصطلحات الإدارة العامة، بـ "اللامركزية الإدارية" للسلطة. بل أنه مرهون أيضاً، وخصوصاً، بقدرة السلطات المحلية على توضيح توقعاتها وطلباتها المتعلقة بما ستؤدي إليه اللامركزية الإدارية فعلاً. والتحدي الرئيسي في إعادة تحديد أدوار الجهات الفاعلة المحلية ضمن إطار نموذج الحكم الحضري السليم يمكن في إيجاد التكامل، والتوافق على الحلول، وعلى الوجه الأمثل، إقامة شراكة فعالة، بين الحكومات المركزية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

باء- أصحاب المصلحة وأساليب التشارك في التطوير الحضري

ابتداءً من منتصف التسعينيات، شرعت كل بلدان منطقة الإسكوا في استراتي�يات للمستوطنات البشرية تدرج في إطار تحضير ومتابعة مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (المؤتمر - ٢)، الذي عقد في إسطنبول، تركيا، في عام ١٩٩٦. ويتؤكد هذه الاستراتيجيات على أهمية إيجاد أساليب ابتكارية لاستغلال موارد جديدة من أجل ترقية وصيانة الهياكل الأساسية الحضرية على الصعيد المحلي. لكن هذه الخيارات كثيراً ما تظل محدودة، من الناحية العملية، في بلدان منطقة الإسكوا ذات المداخلات المتوسطة والمتعددة، ولا سيما خارج العواصم والمدن الكبرى. وفي عدد من مشاريع التحسين الحضري في المنطقة، تتطلع مجموعات أهلية للمشاركة في أنشطة التحسين في الضفة الغربية والأردن ومصر. ويشمل ذلك، في العادة، أعمالاً تطوعية مختلفة وحملات للتنظيم أو لتوسيع الجمهو في موقع مختار تابعة للمشاريع^(٢٨).

(٢٦) في ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٠، اندمجت جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية اليمنية لتصبحاً دولة واحدة: الجمهورية اليمنية.

ESCPWA, "Local government, local organizations, participation and rural development in the Yemen Arab Republic: (٢٧)
Staff Working Paper No. 1" (1987), p. 11.

(٢٨) الإسكوا، مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا (E/ESCPWA/HS/1997/4).

الإطار ١ - الإسماعيلية: التنمية المستدامة

* محیط المشروع

لقد تأثرت الإسماعيلية بحررين (١٩٦٧ و ١٩٧٣)، وبتهجير سكانها. وتعقدت عودة سكانها الأصليين بسبيل النازحين إليها من محافظات أخرى، وقد نجم عن تزايد سكاني هائل. ونتيجة لذلك، احتاجت الإسماعيلية إلى إعادة بناء المنازل المهدمة وتحسين المستوطنات الانظامية. ومنذ عام ١٩٧٦، وبمساعدة من وكالة التنمية الخارجية (بريطانيا) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والموئل، اضطلع بعدد من المشاريع الإنمائية كان أحدها مشروع التنمية المستدامة في الإسماعيلية، الذي بدأ به في عام ١٩٩٠ لمواجهة مسألة تحسين المستوطنات، وتطوير الأرضي، وتأمين الهياكل الأساسية، وتشييد المنازل، وبناء القدرات. ومن السمات المميزة لهذه المشاريع التزامها بنهج تشاركي يساهم فيه المجتمع المحلي والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية. وكانت المحافظة هي التي بدأت بالمشاريع بمساعدة من وكالة التنمية الخارجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبسبب النهج التشاركي للمشاريع، جرى تنفيذها بالتعاون والاشتراك مع المجتمع المحلي.

* عناصر المشاريع

يركز مشروع الإسماعيلية المستديم تركيزاً خاصاً على التخطيط البيئي المستديم، ويشمل تنظيف البحيرات، ومعالجة المجرى، وتوسيع المساحات الخضراء، فضلاً عن تعزيز السياحة والزراعة. ولا يزال تحسين المساكن والهياكل الأساسية نشاطاً متواصلاً للمشروع في الإسماعيلية، شأنه شأن إعادة تدوير القمامه وتوسيع المساحات الخضراء.

* أساليب الشراكة والمساهمة

يمول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والموئل مشروع الإسماعيلية، الذي بدأ به ضمن إطار البرنامج العالمي المستديم للمدن. ويستند المشروع إلى الخبرة التي تحصلت سابقاً في مجال مشاريع التحسين - استناداً إلى نهج تشاركي تضاعي في التخطيط والإدارة البيئيين المتكاملين - وقد أنشئ لجان الأحياء من خلال تنظيم اجتماعات وحلقات دراسية ودورات لأفرقة عاملة متعددة التخصصات تناقش وتحدد الأولويات وتخطط للتنفيذ. وتشكلت الأفرقة العاملة من ممثلين ورسميين من جمعيات الأحياء والمنظمات غير الحكومية ومؤسسات القطاع الخاص.

* أثر المشاريع

في المرحلة الأولى، أوجد هيكل مؤسسي للاتصال والتسيير بين الأطراف المشاركة في المشاريع، واعتمد التخطيط إطاراً لامركزي نقل فيه إلى مجلس للتخطيط الخاص بالأحياء يدير صفقات الأرضي وينسق أنشطة التخطيط التي تقوم بها وكالات الأحياء شبه المستقلة. وبالرغم من أن مشروع الإسماعيلية نجح، ومن ان غالبية أنشطته نفذت، لم تبلغ المشاركة الأهلية مستواها في الفترات السابقة بسبب تدابير التركيز الإداري التي اتخذتها الحكومة المصرية. غير ان الأفرقة العاملة أصبحت هي القواعد المؤسسية للتداول مع مختلف الجهات الفاعلة المعنية بالمشروع حول قضايا التخطيط والقضايا المالية والتشريعية المرتبطة بعملية التحسين. وأمكن للمشاريع أن تستدر موارد مالية كبيرة أظهرت قبول واستعداد المنتفعين للمشاركة. وللأسف، تعذر، في المراحل اللاحقة، استيعاب الأفرقة العاملة وجمعيات الأحياء التي اجتنبت المانحين ووسعت نطاق المشاريع في المراحل الأولى.

ويفضل ارتفاع القيمة السوقية للوحدات السكنية التي تحسن الهياكل الأساسية، ازدادت رغبة السكان في المشاركة في المشروع. وكان من النتائج الثانوية لمشروع الإسماعيلية نشوء مستوطنات لانظامية جديدة، فضلاً عن دخول السكان في مصاريبات عقارية لتوقعهم مزيداً من التحسن.

لكن آليات متابعة ورصد تنفيذ هذه الاستراتيجيات لا تزال، في غالبية الحالات، غير محددة تحديداً جيداً. فلما تزال هناك ثغرات في المعلومات الازمة لاجراء تقييم دقيق لتغيرات الوضع على المستوى التفصيلي، وخصوصا فيما يتعلق بخدمات الإسكان والهياكل الأساسية. ويلزم أن يكون تقاسم مسؤوليات المتابعة بين مختلف الشركاء جيد التحديد، اجتنابا للإيهام والتدخل. وفيما عدا خطط بلدان مجلس التعاون الخليجي، لا تزال أكثرية خطط العمل تعتمد اعتمادا قويا على مصادر التمويل الخارجية، التي هي غير موثوقة، وخصوصا في المدى الطويل.

وفي السنوات الأخيرة، وضمن إطار السعي إلى استثمار المبادرات التشاركية الناجحة، أصبحت "أفضل الممارسات" أداة تعليمية هامة لنشر المعلومات المتعلقة بالتجارب المحلية. لكن من المهم التنبه إلى عوائق استخدام "أفضل الممارسات"، من حيث التوحيد القياسي للمعلومات وإيجاد أسس مشتركة للمقارنة. وأهم من ذلك انه، رغم كون منهجية "أفضل الممارسات" توفر معلومات قيمة مستمدة من العيadan، لا تزال هذه المنهجية وصفية، وليس فيها إلا نطاق ضيق لتحليل العوامل المفضية إلى الترسیخ المؤسسي للمشاريع النموذجية التشاركية، وفقا لما ستوضحه الحالات التالية.

الإطار ٢ - نابلس: التنمية الحضرية المتكاملة

* الخلفية

ت تكون منطقة نابلس الإدارية من ثلاث بلدات و ٩٩ مجتمعا محليا ريفيا. وبما أن ٧٥ في المائة تقريبا من هذه الوحدات الإدارية ليس فيه هياكل إدارية رسمية، يتوجب أن تقدم المجالس المحلية القرى أو لجان التخطيط عددا كبيرا من الخدمات الحضرية، وفي كثير من الأحيان على أساس مخصص. ونصف المجتمعات المحلية الريفية، بمجموعها، ليس فيه امدادات بالمياه، أو ان فيه شبكات مياه تحتاج إلى تبديل. أما جمع القمامه والتخلص منها فهو، في غالبية المجتمعات المحلية، منعدم أو غير كاف.

ومنذ بداية الاستقلال الذاتي، في عام ١٩٩٤، شهدت نابلس عددا من مشاريع التحسين تضمن صيانة وتوسيع المستشفيات والمؤسسات التعليمية، ومشاريع تصريف المياه، وتحسين وصيانة شبكة المياه. وبسبب كثرة المانحين ومؤسسات التنفيذ، تختلف المشاريع في تطبيق معاييرها وخططها وإجراءات تقاسيم تكاليفها بين المنتفعين ومؤسسات التنفيذ. ومنذ عام ١٩٩٤ والبلدية تسعى إلى ترشيد مساهمات المانحين بواسطة تحديد المشاريع ذات الأولوية بالنسبة إليها، والتفاوض على شروط العقود، ومراقبة الاجراءات، والاضطلاع بإدارة الموارد المنفعة. ولم تكن هذه المهمة بسهلة على البلدية.

* أسلوب الشراكة والمساهمة

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الفني، والمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار)، بالتعاون مع بلدية نابلس ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، بتمويل وتنفيذ مشاريع واسعة النطاق تتعلق بالهياكل الأساسية. وقد نفذ المانحون عددا كبيرا من هذه

المشاريع في شكل مشاريع تسليم المفتاح بسبب الحاجة إلى الإسراع في تحسين الهياكل الأساسية. والبلدية تعتبر دور المنظمات غير الحكومية دور دعوة لا دور مقدمي خدمات. وثمة مشروع يقوم به اتحاد اقاذ الطفولة، ويستند إلى المشاركة الأهلية، يتبع نهجا بدءا إلى إدراج مشاريع التحسين ضمن أنشطة مدينة نابلس والقرى المحيطة بها.

الإطار ٢ (تابع)

* أثر المشاريع

قلصت كمية المياه المبددة بفضل تركيب أنابيب جديدة. وأصبحت المنازل الحضرية كلها مجتمعة على توفير المياه، وأفید عن حصول تحسن عام في الهاياكل الأساسية في نابلس والمنطقة المحيطة بها. ونفذت مشاريع صغيرة بالاشتراك مع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية (مثل اتحاد انقاذ الطفولة والمنظمات الأهلية). وتضمنت هذه المشاريع القيام بحملات للتوعية البيئية وكذلك، على المستوى المادي، لتأمين مرافق لتصريف المياه تحت سطح الأرض، وتحويل المزابل إلى ملاعب متعددة التخصصات، وإعطاء منح للمشاريع الصغيرة لتقديم الخدمات الصحية في المدارس، على أساس التحصيص. وأنشئت لجان مشتركة تضم أطفالاً تتراوح أعمارهم بين ٩ أعوام و ١٣ عاماً، لتعمل عمل مجموعات ضغط على صانعي السياسات. لكن تنفيذ أعمال التحسين توقف في عام ١٩٩٦ إثر إعادة هيكلة البلدية. وبسبب كثرة المانحين المختلفين ومؤسسات التنفيذ، هناك حاجة ماسة إلى مشاريع يضطلع بها مستقبلاً لبناء القدرة الفنية والإدارية والمالية لدى المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية الناشئة، ولا سيما على الصعيد البلدي. وبوجهه الخصوص، يمكن لبلدية نابلس أن تؤدي، بفعالية أكبر، دور منسق مركزي في التعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية.

المصدر: الإسكوا، مشاركة المجتمعات المحلية في التنمية الحضرية في منطقة الإسكوا (E/ESCWA/HS/1997/4).

رابعاً - الحكم الحضري السليم في التنفيذ: الآفاق المفتوحة أمام المنطقة

ألف - الشركاء في العقبة: التحسين الحضري في الأردن

العقبة مدينة آخذة في التوسع، فيها مرفاق للشحن البحري، والسياحة، والصناعة، والتجارة. وبفضل عملية السلام، وبالتالي آفاق توسيع القطاع السياحي، تحولت منطقة العقبة إلى محل اهتمام وطني، فازدادت احتمالات حصولها على الدعم المؤسسي والاقتصادي والفنى من الحكومة المركزية والوكالات المانحة. لكن محافظة العقبة تعتبر أصغر محافظات الأردن (انظر الجدول ٤). وتمتد مدينة العقبة على مساحة ٨٠ كم٢، ويبلغ طول ساحلها ٢٦ كم. ويقدر عدد سكانها بـ ٦٥ ٠٠٠ نسمة، ٤٥ في المائة منهم يعيشون في مستوطنات لا نظامية تمتد على مساحة ٤٦ دونماً^(٢٩). وقد كان سكانها الأصليون بدوا، لكنها شهدت، مع الوقت، سيلان المهاجرين الوافدين من المحافظات المحيطة بها ومن سائر المناطق، إضافة إلى الفلسطينيين اللاجئين والعائدين بعد حرب الخليج. وبسبب عملية التحضر السريع في المدينة، تفاقم مشكلة المستوطنات غير النظامية من حيث الإسكان غير المشروع، وأداء الخدمات العامة المتدنية عن المستوى المقبول، ورداءة نوعية المعيشة إجمالاً.

وفي عام ١٩٩٠، جعلت العقبة محافظة. ونتيجة لذلك، أفتتح فيها عدد من الإدارات الحكومية، مثل سلطتي الكهرباء والمياه، والمصارف، وغيرها من المؤسسات، مكاتب إقليمية، فازداد الطلب على خدمات الهياكل الأساسية والصحة والخدمة الاجتماعية، فضلاً عن المساكن المتزايدة الأسعار.

١ - السلطات العامة والمنظمات غير الحكومية

يمكن أن تستبان في العقبة وضواحيها جهات فاعلة عامة مختلفة، أهم ثلاثة منها هي: سلطة إقليم العقبة، والبلدية، ومحافظة العقبة. وعلاوة على ذلك، تتدخل المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري تدخلاً مباشراً إذ تؤمن مشاريع لخدمة الأراضي وتحسينها، وهذا من الأنشطة الاقتصادية المهيمنة في المدينة. ولا يزال هناك التباس وظيفي وتدخل إداري بين مختلف الوكالات، بالرغم من أن هياكلها ومؤسساتها محددة، رسمياً، تحديداً واضحاً.

سلطة إقليم العقبة، التي أنشئت في عام ١٩٨٤ بناءً على قانون مؤقت، هي، بلا شك، أهم المؤسسات العامة الموجودة في العقبة وأوسعها صلاحيات وأفضلها تمويلاً، وليس لها مثيل في أي مكان آخر في الأردن. وهي مؤسسة مستقلة اقتصادياً، تكتسب مداخيلها، خصوصاً، من مبيعات الأراضي، إلا أنها مرتبطة مباشرة بمكتب رئيس الوزراء. وقد بلغت ميزانيتها في عام ١٩٩٨ أكثر من ١٤ مليون دينار أردني، مقابل ٥ ملايين في عام ١٩٩٦. كما أنها مسؤولة عن التنمية الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة، وعن صياغة خطط استراتيجية وهيكيلية وخطط مفصلة بعض الشيء، علاوة على تنسيق الوظائف مع سائر الوكالات العامة والخاصة. ويتضمن ذلك تنفيذ مشاريع التنمية في مجالات الصناعة والسياحة والزراعة والهياكل الأساسية في المنطقة، ومراقبة النمو غير المتوازن لمدينة العقبة وتعديل مساره، والإشراف على تنفيذ الأشغال التي تتطلع بها الوكالات العامة والخاصة. والهدف الأول لسلطة إقليم العقبة هو القيام مقام هيئة تخطيط وبحث وتنظيم تنسق بين سائر الوكالات الحكومية في العقبة. وقد وسعت صلاحياتها كثيراً، وأصبحت الآن مسؤولة عن كل أعمال الهياكل الأساسية في مدينة العقبة.

(٢٩) يساوي الدونم ١٠٠٠ متر مربع تقريباً.

فمنذ أوائل التسعينيات، انتقل جزء من صلاحيات بلدية العقبة إلى سلطة إقليم العقبة أو إلى إدارات أخرى مثل المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، نتيجة لإعادة الهيكلة الإدارية. والبلدية تتصرف خصوصاً إلى تخطيط وصيانة الحيزات العامة، وتأمين موافق السيارات، ورصف الشوارع وإضافتها. وتنظيمها، وجمع القمامه، وصيانة المساحات والمرافق العامة، ومراقبة مؤسسات الصحة والخدمات الصحية.

ولا تتجاوز الميزانية السنوية الإجمالية لبلدية العقبة ١٥ مليون دينار أردني، منها نسبة ٩٠ في المائة تأتي من الواردات البلدية، وخصوصاً من ضرائب مثل المكوس، وضرائب الوقود والغاز ورخص السيارات. وبسبب محدودية واردات الميزانية، تقلص قدرة البلدية على تخطيط وتنفيذ المشاريع الانمائية الكبرى.

ومحافظة العقبة هي الجهة الثالثة التي لها دور في الشأن العام، ولها سلطة مباشرة على البلدية. وبسبب المسؤوليات التي تحملها سلطة إقليم العقبة في مدينة العقبة، حيث يعيش أكثر من ٩٠ في المائة من سكان المحافظة، تحصر منطقة التخطيط التي تمارس فيها المحافظة صلاحياتها القانونية ضمن نطاق محدود جداً يتركز في مدينة العقبة وتتناول فيه خصوصاً القضايا المتصلة بالأمن العام. وقد استفادت المحافظة، فعلاً، من تدابير إرساء اللامركزية، فأنيطت بها مسؤوليات فنية وإدارية جديدة وموارد مالية إضافية لتصميم وتمويل بعض المشاريع مباشرة.

لكن سلطة إقليم العقبة لا تزال هي صاحبة الدور الأهم في المنطقة. فهي تمارس سلطة تشريعية وتقريرية (المادة ١٠ من القانون المتعلقة بسلطة إقليم العقبة) على البلدية والمحافظة في آن معاً. وهذا الأمر يسبب قراراً كبيراً من الالتباس والتنافس، رغم وجود قدر ما من التعاون وتقاسم المسؤوليات. فللمحافظ من وجاهة القانون، وللإقليم على جميع المؤسسات والوكالات الحكومية في العقبة؛ لكن قانون سلطة إقليم العقبة يجعل منه مجرد عضو في سلطة إقليم العقبة، التي يرأسها رئيس هذه السلطة. وبالرغم من وسع نطاق الولاية الانمائية المنوطه بسلطة إقليم العقبة، لا تملك هذه السلطة صلاحية مراقبة الوكالات الحكومية العاملة في العقبة، بل إن هذه الوكالات تقدم تقاريرها عن أنشطتها وخططها ومشاريعها إلى المكتب الرئيسي في عمان. وال الحاجة ماسة إلى تحسين التنسيق بين مختلف الوكالات العاملة في العقبة نفسها بواسطة إنشاء لجان تنسيق تتدرج ضمن إطارها مبادرات ومجموعات السكان المحليين، و تستكملي وتتابع الالتزامات العامة في العقبة.

غير أن الاختلافات المؤسسية، في غالبية الحالات، لا تترجم عن التداخل الإداري بقدر ما تترجم عن انعدام المركزية الحقيقة. فكل المؤسسات العامة لا تزال خاضعة لضوابط الحكومة المركزية في عمان؛ والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ترافق عن كثب. وثمة عدد كبير من الوظائف الجوهرية المنوطه بسلطة إقليم العقبة، مثل مسائل الميزانية وتغييرات ايجارات الأرضي ومبانيها، يتطلب موافقة مجلس الوزراء. ونتيجة لتدابير اعتماد اللامركزية، أضفي الطابع المؤسسي على لجان التنسيق بين المؤسسات المعنية. بيد أن كل ما يمكن أن تفعله سلطة إقليم العقبة وبلدية ومحافظة العقبة، في الواقع، هو الرصد والتنفيذ، وليس لها أن تؤدي دور التخطيط.

وتبدو المنظمات غير الحكومية، إجمالاً، بمظهر ضئيل ينم عن الضعف وقصور النمو. فأكثرية هذه المنظمات لديها ميزانيات لا تتعذر بضعة آلاف من الدنانير الأردنية، وهي تعتمد على قلة من المتطوعين. وشمل هذه المنظمات والمنظمات الأهلية بالبرامج العامة للتنمية - رغم كون الولاية الرسمية لسلطة إقليم العقبة توجب التنسيق معها - لا يزال عند مستوى منخفض، مع أنه جرت، في الماضي، بعض المحاولات الناجحة لضمان مزيد من المشاركة. وقد أنشأت مؤسسة كونراد أدينauer الإطار التمويلي لتدابير تحسين المستوطنات غير المشروعة في العقبة من خلال مشروع للمشاركة الأهلية (١٩٩٢-١٩٩٤) استهدف

تشجيع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الأهلية ونظمت القاعدة الشعبية على البدء بمشاريع للتحسين واستدرار الدخل في أحياها. وقد بدأ بذلك بالتعاون مع الجامعة الأردنية (انظر الفرع الوارد فيما يلي عن تدابير التحسين).

وتتركز أنشطة المنظمات غير الحكومية على الخدمات الاجتماعية التقليدية التي منها، مثلاً، رياض الأطفال والمدارس، ورعاية اليتامى وذوي الاحتياجات الخاصة، وتقديم العناية الصحية (ليس في العقبة إلا مستشفى عام واحد)، فضلاً عن التدريب المهني والمساعدة المالية. ولكن حتى لو سعى المستشفيان الآخرين الموجودان في هذه المدينة إلى سد الثغرة الموجودة في الخدمات العامة فيما يتصل بالرعاية الصحية، يظل الواقع أن أحدهما يدار إدارة خاصة باعتباره هيئة تتولى الربح؛ والأخر تديره منظمة غير حكومية وأسعاره أعلى بكثير مما تتقاضاه المؤسسات الخاضعة لإدارة الدولة (انظر الجدول ٥). وقد أدى العجز الفني والمادي في مرافق الصحة العامة إلى مشاركة نشطة للمنظمات غير الحكومية في هذا الميدان، لكن هذه المنظمات هي، عادةً، وطنية أو دولية، ذات موارد مالية وافرة. وقد شرعت منظمة Médecins du monde، (أطباء العالم) وهي منظمة غير حكومية فرنسية، بالتعاون مع جمعية الهلال الأحمر، مشروعًا لرعاية صحة الأمومة مدعم بنسبة تصل إلى ٦٠ في المائة؛ وهذا المشروع يحتاج إلى إنشاء مشاريع أو خدمات مدرة للدخل لكي يصبح مستقلًا من الناحية المادية.

وتعمل جمعية بير السبع، وهي منظمة غير حكومية مقرها في عمان، على مشروع طرح يستهدف إنشاء مستشفى خاص في العلمية، وذلك بمشاركة أهلية وتمويل من موارده الذاتية، لكن هذا المستشفى لم يفتح أبوابه بعد، ولا يزال يواجه صعوبات مالية. وسيستخدم جزء من مبني المستشفى لأنشطة المدرة للدخل بغية ضمان استدامة المشروع.

٢- تدابير التحسين في العقبة: عناصر المشروع وتحليله

بدأت أعمال التحسين في العقبة في عام ١٩٨٧، في صلاح الدين وشلالة والخزان والمدينة القديمة، حيث يشكل الفلسطينيون قرابة ٥٥ في المائة من السكان. وقد لبى البنك الدولي وبنك الإسكان، بواسطة قرض، احتياجات الانطلاق بالمشروع. وتلقى المشروع الدعم كذلك بواسطة منحة من الخزينة العامة. وكلفت تدابير التحسين التي بدأ بها في عام ١٩٨٧ ما مجموعه ٦٥ مليون دينار يجري استردادها في الوقت الحاضر عن طريق مدفوعات بيع الأراضي والرهون. وكان هدف البرنامج شامل المستوطنات غير النظامية ببقية البيئة الحضرية، الاقتصادية والمادية والاجتماعية.

وتتركز التحسين على تأمين المياه النظيفة، وتوسيع الكهرباء، وشبكة المجاري، وشبكات التوزيع، وتصريف مياه الأمطار، فضلاً عن الخدمات الاجتماعية الأساسية التي تقدم في المجتمعات الأهلية وتشمل خدمات المدارس، والعيادات، والمراكم الأهلية، ومراكم تعليم المرأة. وبما أن الأرض التي يحتلها المستوطنون غير الشرعيين في العقبة هي، بكمالها، من الأموال العامة، استطاع السكان أن يحصلوا على إيجار رسمي للأرض شريطة أن يسددوا إلى المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري كلفة الأرض من خلال قروض عقارية طويلة الأجل. وكان الأساس الاقتصادي للتحسين في منطقة العقبة هو استرداد الكلفة كاملة. وقد أخذت الحكومة على عاتقها تكاليف المرافق العامة والهياكل الأساسية التي توجد خارج المواقع، بينما دفع المقيمون مجموع تكاليف الهياكل الأساسية الموجودة في المواقع.

وكان تنفيذ المشروع منظماً تتنظماً متشدداً في مركزيته، تقوم فيه المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بالدور الرئيسي وبالمسؤولية عن تصميم المشروع وتمويله وتنفيذ من خلال مقاولين محليين، وعن قضايا استرداد التكاليف، والرصد، والتنسيق بين سائر الهيئات الحكومية. وقد أصدرت سلطة إقليم العقبة

تراثيّص البناء وأقرت أنظمة البناء بالتعاون مع بلدية العقبة. ولم يعتمد أي منهج تشاركي للمجتمع المحلي، ولم تنشأ أي قناعة للتسيير أو الاتصال بين الأطراف المعنية.

وفي المرحلة الثانية من المشروع (١٩٩٠) - تحسين المدينة القديمة - كان المستفيدين منه قد اندمجوا تماماً في جو أعماله وشاركو في جميع مراحله نتيجة لأعمال المشاركة الأهلية المشار إليها آفأ، التي ترعاها مؤسسة كونراد أديناور. وقد مولت هذه الأعمال ونفذت بالتعاون مع الجامعة الأردنية والمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري لضمان التكامل بين المستفيدين من المشروع، والمنظمات غير الحكومية المحلية (اشتركت منها ٢٧ منظمة)، والمنظمات الأهلية ومنظمات القاعدة الشعبية، من خلال إنشاء لجنة للربط بين الجهات التي لها دورها في القطاع العام وفي غير القطاع العام.

وقد قامت اللجنة بدور منتدى للتداول في احتياجات المجتمع المحلي وتوضيح اهتمامات السكان ومطالبهم. وعقد لأعضائها عدد من ورشات التدريب تتناول تعزيز الروابط الشبكية بين الأطراف المعنية، ومواهب التفاوض، وصياغة المشاريع ومرافقها، والتطوير في مجال النوع الاجتماعي. وانشئ فريق عامل، ضم المقيمين، والسلطات العامة، ومجموعات محلية، ومنظمات غير حكومية، وحدد الموقع المعرضة لأخطار بيئية، ومنها، مثلاً، موقع إلقاء النفايات، وأطلق حملات للتوعية البيئية غايتها تنظيف تلك المواقع وتحسينها بحيث يتسمى اتخاذها حizzات عامة. وأتيح للفريق العامل أن يحصل على أموال وموارد عامة جعلت بالإمكان إنشاء ملاعب في المستوطنات، وتسييج مساحات خاصة، وبناء وصلات للمياه.

٣- تعليقات وملحوظات

في عام ١٩٩٨، أجرت منظمة "أطباء العالم" دراسة عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي في شمال وجنوب شرالة أظهرت أن تدابير التحسين أحرزت نجاحات جيدة شملت تمكين غالبية المنازل من الحصول على المياه الجارية والتيار الكهربائي، وربط أكثر من ٥٠ في المائة من المنازل بشبكة المغارى. وفي المقابلات التي أجريت من أجل الدراسة، أعرب سكان المناطق المحسنة عن ارتياحهم للنتائج المحققة. لكن علامات الفقر لا تزال بادية بوضوح على المستوطنات، والحالة الاقتصادية لا تزال تشير إلى إشكالية معقدة، إذ أن ٣٥ في المائة من السكان يعيشون بدخل شهري أقل من ١٠٠ دينار أردني، وهو رقم يتذبذب بكثير عن خط الفقر الرسمي في الأردن. وفي عام ١٩٩٨، كان الدخل الذي حققه ٨٨ في المائة من مجموع سكان المستوطنات غير النظامية مساوياً لدخلهم في عام ١٩٩٦ أو أقل منه.

ومثل التداخل بين المسؤوليات الإدارية عائقاً خطيراً أمام نجاح المشروع. فعلى سبيل المثال، كان من الضروري الحصول على موافقة سلطة إقليم العقبة، وكذلك بلدية العقبة، على الخطط التي تقرّرها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري وعلى نقل السكان إلى أماكن أخرى. وإضافة إلى ذلك، كان على المؤسستين كلتاهما أن تتفقا على تحديد أسعار الأرضي للمقيمين. ولأنّ أبدى سكان المستوطنات غير النظامية ارتياحهم لتدابير التحسين، فقد أعرب رسميون عديدون في العقبة عن خيبة أملهم في هذه التدابير، وذلك فيما يتعلق بعدم فعالية اشتغال أنابيب المياه وشبكات المغارى. كما وجهت انتقادات ورد فيها أن سلطة إقليم العقبة لم تكن تراقب تشييد المبني حسب الأصول، وأن اجراءات تسديد الديون بطيئة. ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان تحسين الشرارة الجنوبية سيستمر، وكيف.

وفي النصف الأول من عام ١٩٩٩، قرر مجلس الوزراء إجراء تغييرات مؤسسية كبيرة. فقد عين رئيس سلطة إقليم العقبة محافظاً، تجنبًا لحصول أي التباس بين السلطات المختلفة، وتوخيًا لتحسين التسيير بين الهيئات العامة الناشطة في العقبة. ومنذ إلغاء انتخابات تموز/يوليو عام ١٩٩٩ البلدية، وربط البلدية بسلطة إقليم العقبة، أصبح رئيس هذه السلطة، في الواقع الأمر، أميناً للعقبة، مع أنه عين ولم ينتخب.

وأوصت دراسة أجرتها شركة Service Group الأمريكية بالاستعاضة عن سلطة إقليم العقبة بسلطة أكبر نطاقاً، ذات سلطات واسعة واستقلال ذاتي تام. ويمكن أن تضطلع هذه السلطة بمسؤولية البت في التخطيط الاقتصادي، وترويج الاستثمار، وإدارة العقارات الصناعية، والتسويق، والشخصية، والتزويد بالهيكل الأساسية العامة خارج الإطار الحكومي وتنظيم البيئة، والرقابة، والترخيص، فضلاً عن التصاريح والموافقات.

الجدول ٤ - الأحوال المعيشية في العقبة

الأردن (%)	محافظة العقبة (%)	خصائص الإسكان
		عدد غرف المنزل
٨.٩	٢١.٤	١
١٩.٩	٣٠	٢
٣٢.٥	٢١.٧	٣
٣٨.٦	٢٦.٨	٤ وأكثر
		متوسط عدد الأشخاص في الغرفة
١.٨	٦	٦ وأكثر
١.٩	٣.٧	٥ إلى ٦
٤.٤	٥.٨	٤ إلى ٥
١١.٧	١٢.٩	٣ إلى ٤
٢٧.٣	٢٢.١	٢ إلى ٣
٤١.٠	٤١.٨	١ إلى ٢
١١.٤	٦	أقل من ١
		طريقة التخلص من النفايات
٦٨.٦	٩.٩	الجمع
٢٥.٩	٦٨.٧	حاويات عامة
٤.٤	٢٠.١	حرق
٠.١	٠.٧	رمي
١٧.١	٠.٧	غير ذلك
		نقط شبكة المجاري
٥٥.١	٥٣.٦	شبكة عامة
٣٣.٧	٤٤.٥	حفرة
١٠.٩	١.٤	لا شيء
٠.٣	٠.٤	غير ذلك
		مصدر الإنارة في الوحدة المنزلية
٩٦.٥	٨٣.٣	عام
٣.٥	١٦.٧	غير ذلك
		مصدر مياه الشرب
٩٤.٧	٨٥.٧	الشبكة العامة
٠.١	٠.٧	حنفية عامة
٣.١	٤.٤	خزان
٠.٥	٣.٠	بئر
٦.١	٨.٨	غير ذلك

الجدول ٥ - المنظمات غير الحكومية العاملة في العقبة

اسم المنظمة غير الحكومية (ا)	عام تأسيسها	الأنشطة الرئيسية
العقبة الخيرية الإسلامية	١٩٧٥	روضة أطفال، مدرسة، تدريب مهني، دعم مالي نفقات عام ١٩٩١: ١١٥٠٠٠ دينار
السوقين الخيرية الإسلامية	١٩٦٩	تأمين الدعم لأسر السواقين وأيتامهم وأراملهم
الثغر لرعاية المعاقين	١٩٨١	مراكز خارجية للمعاقين عقلياً نفقات عام ١٩٩٨: ١٣٠٠٠ دينار
نساء العقبة الخيرية	١٩٨٢	روضة أطفال، دعم خارجي
الشمال الخيرية	١٩٨٣	دعم مالي
أبناء العقبة لرعاية وتأهيل الأيتام	١٩٩٠	تأمين الدعم للأيتام، تقديم منح
أبناء العقبة الخيرية للتراث الشعبي والمهني	١٩٩٠	تدريب مهني، دعم مالي إلى الأسر نفقات عام ١٩٩٨: ٥٠٠٠ دينار
أصدقاء بيت المقدس الخيرية	١٩٩١	ورشة خياطة، مساعدة مالية
إيلات للتنمية الاجتماعية	١٩٩٦	دعم مالي، النهوض بالمرأة
ببر السبع الخيرية	١٩٧٨	دعم مالي، خدمات صحية
خليل الرحمن الخيرية	١٩٦٣	مراكز اجتماعية، تعليم، دعم مالي
السلط الخيرية	١٩٨٦	دعم مالي، ناد ثقافي
جمعية مؤاب الخيرية	١٩٦٩	دعم مالي
الرابطة الوطنية ل التربية و التعليم الأطفال	١٩٨٦	تعليم
المركز الإسلامي الخيري	١٩٦٥	عناية صحية، دعم مالي، تعليم
نادي صاحبات الأعمال والمهن	١٩٧٦	النهوض بالمرأة
أبناء معان الخيرية	١٩٨١	دعم مالي، تدريب مهني

المصدر: دليل الاتحاد العام للجمعيات التطوعية.

(ا) المنظمات غير الحكومية الرئيسية ونفقاتها في عام ١٩٩٨ .

باء - العلاقة بين البلدية والأهالي في حي السلم، لبنان^(*)

الشويفات هي إحدى أضخم وأغنى بلدات لبنان، تقع إلى الجنوب من بيروت، ويقدر عدد سكانها، مع المنطقة المحاطة بها، بـ ٥٦٠٠٠ نسمة، إضافة إلى عدد من المقيمين في مستوطنات غير نظامية يتراوح بين ١٥٠٠٠ و ١٠٠٠٠٠. وقد أفضى عدد من العوامل الجغرافية والاجتماعية-السياسية والاقتصادية

(*) يركز هذا الفصل على العلاقات التي تربط الشويفات بحي السلم، وهو مستوطنة عشوائية في جنوب بيروت، ضمن الحدود الإدارية للمدينة، لكنها تتميز عنها من النواحي الديمغرافي والمادي والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

إلى تحويلها من قرية في الخمسينات إلى مدينة رئيسية في الفترة السابقة مباشرة للنزاع الأهلي في لبنان، الذي بدأ في السبعينات. والشويفات هي اليوم أهم منطقة صناعية في لبنان، تمتد حتى تحدى منطقة مدينة بيروت، ومن خصائصها ارتفاع الكثافة السكانية، وضعف الهياكل الأساسية، والمشاكل البيئية. وتواجه بلديتها تحديات كبيرة في جلب الوظائف الإدارية إلى المستوى المحلي، وإشراك مختلف الجهات الفاعلة في عملية صنع القرار، وتحسين الهياكل الأساسية بموارد مالية محدودة.

وقد كانت الشويفات، في الأصل، منتجعاً لسكان بيروت، ومنطقة تهيمن فيها الزراعة؛ ويرتبط إنشاؤها ونموها واتساعها ارتباطاً وثيقاً ببناء مطار بيروت، الذي اجتنب، خصوصاً من جنوب لبنان والبقاع، العمل الراغبين في العثور على وظائف والحصول على دخل. وتلا بناء المدارس الرسمية وغيرها من المؤسسات، ونمو منطقة الشويفات الصناعية، ازدياد تدفق النازحين إلى ضاحية بيروت الجنوبية. وبسبب تهجير آلاف الفلسطينيين خلال الحروب العربية-الإسرائيلية، وكذلك تهجير اللبنانيين، ولا سيما من الجنوب، أصبحت ضاحية بيروت الجنوبية، وخصوصاً الشويفات، واحدة من أشد المناطق اللبنانية كثافة سكانية، وأصبح السكان يتزايدون بمعدل سنوي يقدر بـ ٤% في المائة.

وخلال النزاع الأهلي اللبناني الذي استمر من عام ١٩٧٥ إلى عام ١٩٩٠، استمرت أنشطة البناء بلا انقطاع دون اعتبار للتقيد بقوانين وأنظمة البناء. وتتأثرت الشويفات بهذا الامتداد الحضري غير المخطط، الذي أدى إلى قصور في ترابط الهياكل الأساسية في المبني، علاوة على فقدان المزيد من الأرضي الزراعية. وليوم أصبحت الهياكل الأساسية الموجودة والخدمات التي تقدمها المؤسسات العامة غير كافية وغير ملية لاحتياجات السكان. وغالبية المقيمين في الشويفات نازحون من جميع أنحاء البلد، ولا يقتربون في بلدية الشويفات، بل في بلداتهم الأصلية. ولأنهم ليسوا ممثلين في البلدية، فهي لا تتمدهم إلا بدعم قليل فيما يتعلق بتطوير المرافق والهياكل الأساسية العامة الموجودة في المستوطنات غير النظامية التي منها، مثلاً، حي السلام، ولا محل، وبالتالي، لهذه المستوطنات في مشاريع التخطيط البلدي.

والشويفات، رغم كون القسم الأكبر منها مرتبطة بشبكات الشوارع والإنارة والمياه، تحتاج حاجة ماسة إلى تحسين هياكلها الأساسية وإنشاء شبكة للمجاري. وبسبب قصور شبكات المياه الموجودة الآن، يضطر الناس كثيرون إلى الاعتماد على خزانات المياه والأبار، وإلى شراء المياه من الموزعين الخصوصيين. وشبكات المجاري شبه معودمة في الشويفات، وهذا النقص يسبب مشاكل بيئية وفيضانات خطيرة أثناء فصل الأمطار. ثم أن منطقتها الصناعية تشكل خطراً بيئياً لأنها تلوث الهواء والماء.

١- المشاركة والحكم المحلي في مستويات الشويفات غير النظامية

إزاء عدم تمثل غالبية السكان في البلدية، وعدم بذل الحكومة المركزية جهوداً كافية لتحسين نوعية المعيشة في الشويفات، يعمل حزب الله في مواجهة انعدام المساندة البلدية، وقد كان هو الجهة الأساسية التي تؤمن الهياكل الأساسية والخدمات الاجتماعية. وتنشط أيضاً حركةأمل واللجنة الشعبية، لكن نشاطهما لا ينصب بالقدر نفسه على تقديم الخدمات، وهم، لذلك، لا تلقيان من السكان نفس مقدار الدعم الذي يتلقاه حزب الله. وحزب الله يمثل الجهة النافذة الأهم في الضاحية الجنوبية، وكثيراً ما يقوم مقام السلطة المحلية، ومن أسباب ذلك تقديمها للخدمات الاجتماعية وخدمات الإغاثة إلى سكان الضاحية الفقراء، بحيث يسد الثغرة التي تفصل بين الخدمات الحكومية وال العامة غير الكافية، من جهة، واحتياجات سكان بيروت الجنوبية، من جهة ثانية.

ورغم الزخم الذي تولد من الانتخابات البلدية التي أجريت في عام ١٩٩٨، لا تزال بلدية الشويفات ضعيفة من النواحي الفنية والمالية والإدارية، لأن قضايا التطوير الحضري، كما هي حالها في سائر بلديات لبنان، ميسورة. ومن هنا أن الشويفات، رغم الارتفاع النسبي لمستواها المالي، لديها قاعدة موارد ضيق

النطاق الذي تستطيع ضمنه باديتها أن تؤدي دوراً نشيطاً في التنمية. فنفقات البلديات تستخدم، أكثر ما تستخدم، لتسديد التكاليف الإدارية، وضمن حدود أضيق لتنفيذ تدابير النظافة العامة، وهذه لا تبقى على الكثير مما يلزم للمشاريع العامة للاستثمار والهيأكل الأساسية. والرقابة المتشددة التي تمارسها الحكومة المركزية على الأموال البلدية تعني أن السلطات البلدية مجبرة على المرور بالمعاملات الإدارية البطيئة لتمويل المشاريع المتوسطة الأجل أو المشاريع الكبيرة. غير أن البلدية لديها الميزانية اللازمة لتمويل المشاريع التي لا تزيد كلفتها عن ٣ ملايين ليرة لبنانية، وهذه الميزانية لا تستخدم بفعالية في أحيان كثيرة، بسبب نقص الموظفين المؤهلين اللازمين لاستيانة وصياغة المقترنات الخاصة بالمشاريع الصغيرة، وكذلك بسبب نقص مشاركة السكان. وعوضاً عن ذلك، يضططر مجلس الإنماء والإعمار، وهو وكالة عامة أنشئت في عام ١٩٧٧، بتنفيذ أو تنزيم كل المشاريع الإنمائية الكبرى، وكذلك بوظائف التخطيط والبحث^(٣٠).

٢- المنظمات غير الحكومية الأخرى الناشطة في الشويفات وهي السلم

خلال فترة النزاع الأهلي التي مر بها لبنان، كان ينشط في الشويفات وهي السلم عدد من المنظمات غير الحكومية، الدولية والمحلية، والمنظمات الأهلية، واللجان المحلية. وبنهاية النزاع الأهلي، انخفض عدد هذه المنظمات. ولا تزال المنظمات غير الحكومية ناشطة في المستوطنات غير النظامية، ولا سيما في حي السلم، وتعمل في كثير من الأحيان من خلال الجمعيات العائليّة وجمعيات الأحياء، ولا تستطيع الحصول على الموارد بانتظام، وعملياتها محلية في أكثر الأحيان^(٣١). وعلى غرار هذه المنظمات المحلية، تعمل المنظمات الأهلية والمنظمات غير الحكومية ذات التوجه السياسي والديني لتنفيذ خطط مختلفة، مسيرة شديدة، في كثير من الأحيان، بخلفيات وفتات مناصرة سياسية ودينية مختلفة، ويُكاد لا يوجد أي تنسيق بينها. وهناك حاجة ماسة إلى إقامة الشبكات بين المنظمات والتضامن لبناء القدرات لديها، توخيًا لبلوغ المستوى الأمثل في استخدام الموارد المالية الشحيلة واجتناب تداخل المشاريع والخدمات المقدمة. ويتضمن ذلك تقاسم المعلومات، وتقييم ومتابعة المشاريع الإنمائية بغية تلبية متطلبات السكان والأحياء الأشد احتياجاً إليها. فالتعاون والتنسيق بين مختلف المجموعات بما شرطان أساسيان للتوضيح الفعال لاهتمامات السكان وطلباتهم.

وإضافة إلى ذلك، تعتمد المنظمات غير الحكومية واللجان المحلية اعتماداً شديداً على المانحين الأجانب. ومؤخراً منحت اليابان لبنان ٣٠٠ ٣١ دولار تجهيزات رياضية وتعلمية وطبية لمؤسسة عامل من أجل مشروع الأهلي في حي السلم. وستنفذ الحكومة اليابانية هذا المشروع في إطار برنامج هبات المعونة الشعبية، الذي يسعى إلى دعم مشاريع التنمية التي تتضطلع بها المنظمات غير الحكومية وسائر المنظمات غير الهدافلة للربح^(٣٢).

وقد بدأ في حي السلم ببعض مشاريع البحث التطبيقي. ففي أيار/مايو ١٩٩٩، نظمت وحدة التخطيط الإنمائي في جامعة لندن، بالتعاون مع الإسكوا، ومشروع لايف (LIFE)، وباحثين محليين في الشؤون الحضرية، فريقاً دراسياً اشتملت مهمته على القيام بعمل ميداني غايته تطبيق واختبار الأدوات والأساليب والمفاهيم على الواقع الحالي لحي السلم. وكانت الغاية من ذلك صياغة مقترنات واقعية وممكنة التحقق تستند إلى المشاريع الموجودة الآن والجارية التنفيذ وتتناول احتياجات الزبائن - في هذه الحالة: بلدية الشويفات - والمشاكل المواجهة داخل المستوطنة. ومن الأهداف الكبرى للأبحاث الجماع بين الجهات العاملة المختلفة عن طريق المفاوضات وجلسات العمل المشتركة.

.M. Harb el-Kak, Politiques Urbanies dans la banlieue-sud de Beyrouth, Beirut, 1996 (٣٠)

M. Fawaz, M. Harb el-Kak, and I. Peillen-Debs, "Le quartier de Hayy el-Sellom en banlieue sud de Beyrouth", (٣١) comprendu de l'étude de cas, Lebanese University, Beirut, 1999.

.Daily Star (Beirut), 4 September 1999 (٣٢)

٣- النتائج والمقررات

من خصائص حي السلم ارتفاع الكثافة السكانية، إذ يقدر عدد سكانه بـ ١٥٠ ٠٠٠ نسمة، وهو رقم يتجاوز الأرقام السكانية الخاصة ببقية أنحاء بلدية الشويفات ويحدث البناء غير المخطط، وانعدام المعايير الأساسية للصحة العامة، والبيئة، وقصور الخدمات الاجتماعية، أضراراً تصيب نوعية المعيشة في الحي. فنظام تصريف النفايات فيه تسربات، وهو مقصّر، والنهر يتذبذب مزبلة ومصبًا للمجاري. وت تكون غالبية السكان من أناس فقراء ومتواسطي الدخل ذوي أصول مذهبية مختلفة. ومن أهم أسباب ارتفاع الكثافة السكانية محدودية التوسيع الأفقي للتنمية الحضرية، ومرد ذلك إلى الملكية الخاصة للأراضي، فضلاً عن القيود الطوبوغرافية والجغرافية التي يفرضها المطار، والمنطقة الصناعية، والمناطق السكنية التي هي، بالفعل، مكتظة.

وستهدف مقتراحات تحسين الأحوال في حي السلم إصلاح ظروف المعيشة بإنجاز الأعمال التي تمس الحاجة إليها في مجال الهياكل الأساسية، وضمنها تصريف النفايات، وتصليح المجارير، وتأمين حل مشاكل المرور الفوضوي الناجمة عن الاكتظاظ. وستهدف المقتراحات أيضاً بلوغ الحد الأمثل في استخدام المباني والمساحات المكشوفة، وإنشاء مناطق للترفيه، وتوسيع الخدمات التعليمية والصحية لتزويد السكان بالخدمات الأساسية. ومن المشاغل الرئيسية للسكان فيض المجاري والنفايات السائلة في المنازل والشوارع، وهو ينجم عن الترب من الأنابيب وعن انسدادها. وقد أوصت المقتراحات أن تتشكل شبكة تجمع فيها مياه الأمطار والنفايات السائلة المنزلية والمجارى، ويشترك السكان والبلدية في تخطيطها وتنفيذها. فمن شأن ذلك أن يقيم شراكة بين السكان والسلطات المحلية لصالح جميع الأطراف المعنية.

وعلى الصعيد المؤسسي، تبين للفريق العامل أن هناك حاجة ماسة إلى إقامة قناة اتصال بين البلدية وسكان حي السلم لحل مشاكل المستوطنة وتلبية مطالب سكانها. فلأن هؤلاء السكان وافدون من مختلف المناطق اللبنانية، تظل غالبيتهم غير ممثلة في البلدية (ليس بين سكان الشويفات إلا ١٢٠٠٠ بيننتخبون فيها). ولو أنشئت قناة أو لجنة اتصال بين البلدية والسكان لساعدت حتما على تأمين تخطيط أنس، واتخاذ تدابير للتوفير في التكاليف، وعلى تمكين المواطنين. فحي السلم يحتاج إلى أن تعرف به البلدية حيث يقع في ضمن نطاقها، إلى أن يعطى مركزا حضريا يتحدد به دور البلدية ومسؤولياتها فيما يتصل بهذا الحي، إذ أنه لا يزال يعتبر مستوطنة غير قانونية ومؤقتة. ولعل ازدياد المشاركة العامة في صنع القرار، والتعاون بين الأهالي والبلدية، يؤمنان السكان سهولة أكبر في الحصول على الموارد وعلى المساعدة الإنمائية الحضرية.

لقد اعتمد نهج يقوم على مساعدة الذات، فأنشئ فريق دعم فني في شكل منظمة غير حكومية لاسداء المشورة الفنية إلى البلدية والمنظمات الأهلية والأسر. وسكن الشويفات، رغم أنهم سعوا إلى حل مشاكلهم بأنفسهم، مثلاً: من خلال بناء أنبوب لتصرف النفايات، لا يزبون يحتاجون إلى المشورة الفنية والمالية، لأن هناك، في كثير من الأحيان، مشاكل جديدة تنشأ فيما يتعلق بالوصلات الرديئة، والترب، وسوء الصيانة، ويلزم ارشادهم حول إصلاح الهياكل الأساسية وتحسين البيئة - وضمن ذلك التنظيف وتجمیع النفايات - وأشغال البناء، والتقييم الاجتماعي والبيئي، وجمع الأموال، وتقدير ومراقبة المشاريع الانمائية.

وهناك ثلاثة أساليب يمكن استخدامها لتنفيذ المشاريع: أن تنفذها البلدية، أو أن ينفذها الأهالي، أو أن ينفذها الأهالي والبلدية معاً. وفي الإمكان أيضاً تمويل هذه المشاريع على أساس تقاسم التكاليف. فالبلدية والسكان يسددون، معاً، تكاليف تدابير الإصلاح؛ وقد يكون هناك مانحون دوليون أو محليون مهتمون بالمساهمة في المشاريع. ومن الممكن تحقيق الاستدامة إذا اشتملت المشاريع على عنصر استدرار الدخل؛ ويمكن تلبية هذه الحاجة بإنشاء متاجر ومرافق ترفيهية على المتنزه، ومن ذلك، مثلاً، المقاهي، والحيزات التجارية، ومواقف السيارات، والمساحات العامة. ومن أقصى الأهمية إشراك السكان في كل ذلك في مرحلة مبكرة من أي مشروع، بغية إثارة وعيهم واستعدادهم للمساهمة بنشاط فيه والحفاظ على النجاحات المحرزة.

ولأن سكان حي السلم يستفيدون من الخدمات العامة التي تقدم في مستوطنة برج البراجنة القريبة يمكن توثيق الروابط بين المنتفتين في مجال الهياكل الأساسية المادية والاجتماعية. غير أن اتخاذ تدبير جديد ينطوي على إعادة هيكلة البلدين يمكن أن يخفف وطأة المشاكل جنوب بيروت، لكنه لن يحلها. وإصلاح حي السلم من خلال المشاركة الأهلية لا يمكن أن يتحقق إلا إذا فتحت الحكومة اللبنانية وبلدية الشويفات للمستوطنة أفقاً مستقبلياً. وهذا يعني الاعتراف بالحي، وحق السكان في ملازمة بيئتهم. وقد اتخذت حتى الآن بعض التدابير. ففي السنوات الأخيرة، انجزت مشاريع تتصل بالهياكل الأساسية، وأمدت المستوطنة بالمياه الجارية والتيار الكهربائي، ولكن لا يزال هناك حاجة إلى شبكة مجار وافية. وجرى التثبيت، في تخطيط الطريق السريع الجديد الذي يربط بيروت بجنوب لبنان، من أن هذا الطريق لن يجتاز حي السلم، بل سيلتف حوله، وفي هذا إظهار للنهج الجديد الذي تتبعه الحكومة اللبنانية إزاء المستوطنة. لكن مشكلة ضاحية بيروت الجنوبية إجمالاً، والشويفات وهي السلم خصوصاً، لا تعود فقط إلى نقص الموارد المالية، بل أن لها أيضاً بعداً إدارياً وفنياً. فانخفاض أجور الموظفين البلديين لا يعطي الوظائف البلدية قدرة التنافس في سوق العمل، كما أنه لا يجعلها جذابة لذوي الثقافة العالية. والإصلاح المؤسسي للبلدية، وتدريب موظفيها، وترشيد البنية الإدارية، وبناء القدرات، هي كلها شرط لا بد من استيفائها لصوغ الخطط وبلغة المستوى الأمثل في استخدام الموارد المحدودة. وثمة حاجة إلى إصلاح مؤسسي عام يتيح تمكين الهياكل البلدية في مجالات الإدارة والمالي وصنع القرار، وهذا يعني أيضاً وجوب تمثيل السكان في البلدية بما هو، في أقل تعديل، قناة ذات طابع مؤسسي تعبر عن اهتماماتهم.

الجدول ٦ - المنظمات غير الحكومية الناشطة في حي السلم

اسم المنظمة غير الحكومية	الأنشطة الرئيسية
حزب الله (١)	مجموعة عريضة من الخدمات الاجتماعية وخدمات الهياكل الأساسية تقدم إلى المجتمع المحلي؛ ويدبر الحزب مشاريع أخرى مختلفة بواسطة منظمات فرعية
الهيئة الصحية الإسلامية	خدمات طبية ومخبرية مدعمة مالياً
مكتب السيد فضل الله	استشارات طبية، أدوية مدعمة، مساعدة مالية للعمليات، دعم مالي للالتحاق بالمدارس الرسمية، منح للجامعات، دعم مالي للعائلات
معهد الإمام الهدى	يعمل مع المعاقين جسدياً والمتخلفين عقلياً (٢٠ شخصاً)
المبرات	دعم تربوي (مدارس) وصحي ومعيشي وتعليمي للأيتام
أمل (٢)	مساعدة مالية للأيتام من أجل التحاقهم بالمدارس، ومشاريع صغيرة في مجال الهياكل الأساسية
عامل	معهد فني للمرأة، تدريب مهني
جمعية العماد	تدريب مهني، مساعدة مالية للعائلات
جهاد البناء	خدمات حضرية، أعمال بناء، إمداد بالمياه
الشهيد: الجريح	دعم مالي للعائلات

M. Harb el-Kak, M. Fawaz, and I. Peillen-Debs "Le quartier de Hayy el-Sellom en banlieue sud de Beyrouth", compte-rendu de l'étude de cas, Lebanese University, 1999.

(١) هناك جدل حول ما إذا كان يتوجب إدراج حزب الله وأمل باعتبارهما منظمتين غير حكوميتين، لأنهما ليسا مجلدين بين الأحزاب السياسية، بل يعتبران من الحركات الاجتماعية. لكنهما مدرجان هنا لأن لهما تأثيراً في الوضع العام ولأنهما يدعسان أو يرعيان غالبية المنظمات المحلية.

خامساً- إعادة النظر في نماذج الشراكة من أجل الحكم الحضري الجيد

تبثق الحالتان المستعرضتان آنفاً: العقبة، في الأردن، وهي السلم، في لبنان، من سياقين مختلفين يتعلكان بأهمية البلديات، والمنظمات غير الحكومية، والحكومة المركزية، والقضايا المنظور فيها. وبالرغم من هذه الفوارق، لا يزال واضحاً، في الحالتين، أن البلديات تحتاج إلى زخم جديد لأداء وظائفها الخاصة بالادارة الحضرية بفعالية أكبر. وينجم عن تعدد الجهات الفاعلة التي تتدخل في الشأن المحلي أن البلديات أو السلطات المحلية تصبح هي الروابط الأضعف بين شبكة الجهات الفاعلة، وبالتالي الأكثر تعرضاً للتجاذب والتهميش والإهمال باعتبارها غير فعالة. لكن التضارب يمكن في أنه يتطلب من هذه البلديات أداء دور استراتيجي بصفتها منسقة وشريكه في التنمية وحافزة على التغيير.

وفيما يتصل بالشراكات بين الجهات الفاعلة المحلية، يلزم، أولاً، معالجة الوضع التعاوني للشركاء والاختصاصات المهيمنة في الشراكة. وقد كان الإطار القانوني الذي ينظم اشتغال المنظمات غير الحكومية في مختلف بلدان المنطقة واحداً من العوامل الرئيسية في هذا الصدد. ويتضمن التشريع الحالي أحكاماً تتعلق بالإطار الذي يمكن ضمه لهذه المنظمات أن تمارس عملها، فضلاً عن الفعالية الدولية في مراقبة أنشطتها، ومجالس إدارتها، وحساباتها واجراءاتها الحسابية، والصفات التي يتحلى بها أعضاءها، وعلاقاتها بالمنظمات الأخرى والمانحين. ومع أن هذه المسؤوليات يمكن تبريرها باعتبارها مشمولة بوظائف الرصد والتخطيط الاستراتيجي للدولة، فكثيراً ما جرت، في الواقع، إساءة استخدام النظام القانوني، الذي أصبح أداة للمراقبة بدلاً من أن يكون آلية مؤسسية لضمان شفافية ومساعدة كل الجهات التي تؤدي أدواراً اجتماعية وتعمل في الميدان العام.

وثمة عدد من البلدان يعيد النظر الآن في قوانينه المتصلة بالمنظمات التطوعية غير الهدافة للربح، لأن الكثير من هذه القوانين عفا عليها الزمن في مواجهة قطاع سريع التغير. ويجدر بالذكر أن القانون المصري رقم ١٥٣، لعام ١٩٩٩، أثار الكثير من الجدل بين المنظمات غير الحكومية، المصرية والدولية، والمانحين والداعية العاملين من أجل المجتمع المدني. فهذا القانون يسعى إلى ترشيد اجراءات التسجيل، وتبسيط الرصد، وإتاحة قيام المنظمات غير الحكومية بدور أوسع في التنمية؛ لكن فيه، حسبما أفيد، مجالات إيهام يمكن أن تفتح الفرصة لإساءة الاستعمال أو لتجاوز حدود الصالحيات، ولا سيما فيما يتعلق بالقيود المفروضة على اشتراك المنظمات غير الحكومية في الشؤون السياسية (و ضمن ذلك الانتخابات وال العلاقات مع الأحزاب السياسية)^(٣٣). وبالنظر إلى السياق المشترك بين الثقافات، ينبغي توضيح هذه القيود، وخصوصاً فيما يتصل بالنتائج التي تترتب على نشاط الدعوة، وبالأثار التي تحدث في الوضع السياسي العام. في حين الدعوة والسياسة خط رفيع يقتضي من جميع الأطراف المعنية أن تفك في الأمر ملياً قبل أن توقع اتفاقات دولية وتعتمد وتويد خططاً عالمية شاملة.

كما ان الجدل الراهن حول الاصلاح الشريعي يتناول علاقات المنظمات غير الحكومية مع سلطات الحكومات المركزية، وضمنها وزارات الشؤون الاجتماعية والداخلية والصحة. ولكن لم يركز إلا القليل القليل من الاهتمام على الطريقة التي يمكن بها للبلديات أن توسع وتصلح دورها باعتبارها شريكه للمنظمات غير الحكومية. ولا يزال يقتضي عمل الكثير فيما يتعلق بصياغة معايير لاعتماد المنظمات غير الحكومية، ورصد ودعم الخدمات الاجتماعية التي تقدمها، وإنشاء مجالس استشارية مشتركة تضم مجموعات المواطنين، وموظفي البلديات، والمنظمات غير الحكومية. وثمة مجال واسع لتوسيع واستكشاف مجالات الشراكة بين

^(٣٣) لاستعراض القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩، انظر A. Kandil, in *Al-Majalla* (Beirut), issues 3 and 4. ويمكن الاطلاع على النص الكامل للقانون على <http://www.dfn.org/Voices/Mideast/egypt/ngolaw/law02.htm>

البلديات والمنظمات غير الحكومية مع الاسترشاد بخطط المؤتمرات العالمية التي تدعو إلى دعم البلديات من أجل مساعدتها على الاضطلاع بدور أكبر في التخطيط، والتتمتع بسلطة أكبر في مجال اتخاذ القرارات، ويزيد من الاستقلال الذاتي في المجال المالي.

ذلك يجب النظر في الشراكات من حيث الموارد الالزامية لبدء التفاوض ولحل النزاعات بوصف ذلك عملية ائمائية مستمرة. ويفترض من جميع المفاوضات أن تكون مجسدة لتنوع الآراء وأن تقدم نهوجا بديلة لمعالجة قضايا التخطيط. ومن التحديات الكبرى في هذا الصدد التثبت من تفاعل الشركاء فيما بينهم على قدم المساواة. وينبغي ألا يكون هناك شركاء صغار يواجهون، بين ذوي الأدوار الاجتماعية الفاعلة، أطرافا يفوقونهم في القوة ويحتكرون عملية التفاوض ويحددون شروط الشراكة بغية توجيه نتيجة المفاوضات لمصلحتهم. وعدم التساوي في العلاقات لا يطال الدولة وحدها في تعاملها مع المنظمات غير الحكومية، بل يطال أيضا الأوضاع التي يكون فيها للمنظمات غير الحكومية قوة تأثير اقتصادي وسياسي مختلف، فضلا عن القضايا التي تنشأ بين الحكومة المحلية والحكومة المركزية. وهذا التفاوت ينبغي بعملية تشاركية فعالة. وقبل كل شيء، تتحول المفاوضات التي يكون فيها شركاء التفاوض غير متساوين (وهي، في كثير من الأحيان، مفاوضات بلا محتوى)، إلى زيف لا أثر له إلا إضفاء المشروعية على عملية غيرديمقراطية.

ويبرز تعادل المتفاوضين تحديا هاما آخر يواجه الشركاء ويتعلق، تحديدا، بتوسيع دور المنظمات غير الحكومية، وبخصوصا تلك التي تعمل على المستوى المحلي. فالتحديات التي ظهرت في مجال قطاع الحكم الحضري لم تصل إلى المنظمات غير الحكومية ولا إلى الدولة بالطريقة ذاتها. بل ان توسيع دور المنظمات غير الحكومية سلط الضوء على التنوع، وحتى على الاستقطاب، الموجود فيما بينها. فمن هذه المنظمات قلة لها وصول إلى الموارد والسلطة السياسية، وقد أفلحت في توسيع أنشطتها وزيادة ميزانيتها، وكذلك في استخدام موظفين أكفاء. إلا أن الأكثرية الساحقة من هذه المنظمات لا تزال تعاني من محدودية الموارد ولا تملك من القدرات إلا قدرة أداء الخدمات الصغيرة أو تأمين الرعاية الاجتماعية. ويمثل ذلك، حسبما ظهر من حالي العقبة والإسماعيلية، أن الحكومات المحلية هي، في أحيان كثيرة، مهمشة، وأن بعض وظائفها ينقل منها إلى سلطات ذات مستوى أعلى (الحكومة المركزية أو الوكالات العامة المتخصصة).

وأخيرا، ينبغي التزام الحذر في تناول الآثار التي تترتب على الروح التطوعية وعلى تعبئة الموارد من خلال نهج التمويل الذاتي والمساعدة الذاتية، وعدم التغافل عن العبء المالي الذي يمكن أن تفرضه هذه التدابير على المجتمعات المحلية. وهناك تناقض شائع يلاحظ في حالتي العقبة وهي السلم، وحالة الإسماعيلية التي استعرضت آنفا، وكذلك في حالات أخرى ذكرت على أنها أمثلة عن "أفضل الممارسات" في المنطقة؛ تكون المشاريع النمونجية الاختبارية تولد الدعم الشعبي وحشد الموارد في وقت ما وعلى نطاق محدود لا يعني بالضرورة أن الروح التطوعية يمكن أن تستمر خلال فترة طويلة أو أن تمدد إلى وقت إضافي ينفق على أعمال غير مأجورة.

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

لقد سعى، في هذه الدراسة، إلى إبراز التحديات والمحاذير التي ترتبط بمفهومي الشراكة والتنمية التشاركية لدى ترجمة السياسات إلى استراتيجيات انمائية واجراءات محددة، وبوجه الخصوص عندما تؤثر العملية تأثيراً متقاوياً في الجهات الفاعلة على الصعيد المحلي، واستعرض فيها عدد من دراسات الحالة لتوضيح التعقدات التي تتطوّي عليها دعوة الجهات العاملة المحلية المختلفة إلى تأدية عملها ضمن الهيكل المركب للإدارة الحضرية والحكم الحضري السليم. وعلى هذا الأساس تصبح وظيفة التفاوض والتوسط في غاية الأهمية بالنسبة إلى المخططين وصانعي السياسات، وضرورة تحويل البلديات إلى منتدى للتنمية التشاركية.

فالشراكات لا تتناول فقط بناء التحالفات، بل ترتبط أيضاً (ويمكن القول في أحيان كثيرة) ارتباطاً لا ينفصّم بالتفاوض وحل النزاعات. ومن المهم، في هذا الصدد، التطرق إلى الإطار (أو المنتدى) الذي تعقد فيه الشراكة؛ ومن الأهم فهم الجهة التي تستفيد، أو لا تستفيد، من "الشراكة" المنشأة، وسبب استفادتها. وتكتسب المسألة أهمية خاصة بالنسبة إلى البلديات والمنظمات غير الحكومية العاملة على الصعيد المحلي، لأن المفاهيم التي تشمل، مثلاً، "التنمية التشاركية" و "التمكين" قد تكون غامضة أحياناً، وبالتالي عرضة للتآويلات (أو لتأويلات خاطئة) مختلفة عندما تحول إلى المستوى المحلي. وختاماً، ترد فيما يلي توصيات غايتها تعزيز الإطار المؤسسي المحلي وبناء القدرات. وتبّرر، في هذا الصدد، مجالات الأولوية المرتبطة بالإجراءات الإضافية التي يجب أن تتخذها المنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية في المنطقة.

يشكل بناء الثقة بين الشركاء المختلفين قضية هامة لا تزال تتطلّب الاهتمام الذي تستحقه. ويمكن تحقيق ذلك بالخفيف من الغلو في إصدار الأنظمة الخارجية لدى المانحين والوكالات التابعة للحكومات المركزية، ويزادة التنظيم الذاتي الذي يتضطلع به، معاً، المنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية. وينبغي استكشاف نطاق التنظيم الذاتي في ضوء مدونات السلوك والأخلاق، وهذا مجال يفترض في المنظمات غير الحكومية نفسها أن تنشط فيه. أي أن الحكومات والمنظمات غير الحكومية تحتاج إلى الانفاق على إطار مشترك للعمل معاً ولتحديد المبادئ الأساسية التي تحكم تعاونها وشراكتها. ويلزم أيضاً أن يتفق جميع الشركاء على ترتيبات تعاقدية تجعل أدوارهم واضحة ومرتباتهم واقعية. وأهم من ذلك أن هذه الإضافات ستساهم في جعل كل الأطراف خاضعة للمساعدة في إطار البرنامج.

وينبغي أن تكون البلديات والسلطات المحلية قادرة على اعتماد المنظمات غير الحكومية استناداً إلى معايير شفافة متقدّة عليها، وعلى تنظيم عمليات المنظمات غير الحكومية ضمن نطاق اختصاصاتها. وينبغي تبسيط الأنظمة النافذة الآن لضمان تحسين التسويق بين هذه المنظمات والسلطات العامة. وفي البلدان التي لم تصدر أنظمة، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تساعد على إنشاء هيئات مستقلة تحدد معايير ومقاييس وظائف الاختبار والاعتماد المراقبة. وينبغي للمانحين أن يؤكدوا على أوجه التكامل، وليس على التناقض، بين مختلف الجهات الفاعلة. ولهذه الغاية، ينبغي لهم أن يعملوا، ما أمكن، مع أفرقة مشتركة وليس، على انتقال، مع جهة واحدة، وهذا الأمر هو جزء من عملية مستمرة لبناء المؤسسات وبناء القدرات.

ولبناء القدرات، وهو ميدان أخذ في الفترة الأخيرة يلقى مزيداً من الاهتمام من المانحين وصانعي السياسات، وخصوصاً في مجال التدريب، أبعد لم تستكشف بعد بتمامها. فالتدريب شرط لا بد من استيفائه لبناء القدرات؛ وفوق ذلك، ينبغي أن يسير التطوير المؤسسي في موازاة بناء القدرات، الذي يختصّ بالناس والمؤسسات على السواء. ولكن ما يحصل هو أن الأشخاص يصعب عليهم في أحيان كثيرة، بعد تلقيهم التدريب، استئناف وظائفهم الأصلية أو العودة إلى منظماتهم، التي لا ترفع، بالضرورة، مستوى عملياتها وفقاً لأحدث نظريات التدريب. وهكذا تظلّ المنظمات غير الحكومية، ولا سيما تلك التي تعمل على صعيد

القواعد الشعبية، متخلفة من حيث إمكان الحصول على الموارد، وضمنها المعلومات، والقوانين، والدعم المؤسسي، والمساندة الفنية، وكذلك، وهذا هو الأهم، التمويل. وينبغي استكشاف هذه القضايا في سياق التنمية البلدية، ولا سيما لأن خطط جميع المؤتمرات العالمية الكبرى تجهر بتأييد التنمية المحلية التشاركية باعتبارها المسار الوحيد لتأمين الاستقرار.

وينبغي إيجاد آلية رسمية تضم المنظمات غير الحكومية، والسلطات المحلية، والمجتمعات المحلية المعنية، وتؤمن تبادل المعلومات المتعلقة بأنشطة البرامج وتمويلها، والمشاركة في اتخاذ القرارات بشأن حشد الموارد وتوزيعها، والتخطيط للتنمية في المستقبل، وبناء قاعدة للمعارف المختصة بالتجارب الناجحة أو المشاكل المواجهة في الشراكات. وينبغي أيضا إجراء تنفيق دوري، داخلي وخارجي، للبرامج والإدارة والمالية. ويلزム أن يكون هناك تبادل للمساعدة بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية. ولعل آليات مراقبة البرامج وتقديرها تساعده في القيام بهذه العملية.

المرفق الأول

حالات "أفضل الممارسات" في بناء القدرات على الأصعدة البلدية

الإطار ألف-١ - بلدية دبي - التطوير المؤسسي

* معلومات أساسية

في عام ١٩٨٦ بدأ برنامج للتعاون بين بلدية دبي والأمم المتحدة، استهدف دعم تطوير بلدية دبي من خلال القيام، على نحو فعال، بالإصلاح المؤسسي وبناء القدرات، وقد اضطلع بمشاريع مختلفة في ميادين الإدارة، والمال، والعطاءات والمقاولات، والتخطيط والمسح، والحماية البيئية، والاحصاءات، والتونيق.

* عناصر المشروع

جرى تنفيذ المشروع وصياغته في إطار الشراكة مع جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في القطاعين العام والخاص، وكانت الغاية منه تعزيز الاعتماد على الذات والتنمية المستدامة لدى البلدية عن طريق تبسيط هيكلها التنظيمي ووظائفها. وساعدت الأمم المتحدة البلدية في بناء القدرات والتطوير المؤسسي والتنظيمي، وفي زيادة فعالية خدماتها وأدائها، وضمن الأداء المالي. ويتوخى البرنامج تأمين الحماية البيئية عبر زيادة الوعي العام بواسطة تأمين المشاركة الفعالة للجمهور والقطاع الخاص، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية. فيما يتصل بالتدريب، توفرت المنهجيات المستخدمة حسب اختلاف الاحتياجات الخاصة، ومن ذلك مثلاً، التدريب على العمل، وعقد الحلقات الدراسية بالاشتراك مع خبراء دوليين، وترتيب الجولات الدراسية العملية في بلدان مختلفة، وإعطاء المنح.

* النتائج الرئيسية وأثر المشاريع

توافق نتائج الخطة الاستراتيجية كل التوافق مع أهداف خطة مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (المؤتمر-٢). وقد أدى تصميم وتطبيق القراءة الملائمة في مجال السياسة والمؤسسات إلى تحسين البيئة المعيشية بفضل تحديث وتحسين الخدمات العامة التي تقدمها بلدية دبي. وتضمنت التحسينات: المساعدة، وتخفيض التكاليف وزيادة الدخول، وقد شمل ذلك نفقات البلدية وجاء من تكاليف المشروع، واعتمد لامركزية جزئية للخدمات. أما رصد فعالية المؤسسات العامة فقد أضفي عليه الطابع المؤسسي بإنشاء مكتب التطوير الإداري. ومن أبرز النجاحات التي أحرزها المشروع ما حققه على صعيد الموارد البشرية عندما زادت النسبة المئوية لرعايا الإمارات العربية المتحدة في القوى العاملة للبلدية بواسطة التدريب، وعلى نحو إجمالي بواسطة مواصلة التعليم، وكذلك برفع النسبة المئوية للموظفات في مؤسسات البلدية من ٧ إلى ٢٥ في المائة.

وأصبحت ممارسة دبي "ممارسة فضلى" نالت الاعتراف عن طريق جوائز متعددة منها ملف المؤهل للشرف، وجوائز قدمتها منظمة المدن العربية، وجائزة الامتياز التي منحتها حكومة دبي.

المصدر: عرض قدمه مثل بلدية دبي في الاجتماع الإقليمي للإدارة الحضرية: متابعة الاستراتيجيات الوطنية في دول الإسكوا، الذي عقد في دبي في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

الإطار ألف -٢- تحسين مدينة حلب القديمة والمحافظة عليها

* معلومات أساسية

في نهاية القرن التاسع عشر، بنيت حول مدينة حلب القديمة أحياe جديدة تتبع النماذج الغربية في تخطيط المدن، وكانت النتيجة أن سكان المدينة القديمة أخذوا ينتقلون إلى الأحياء الجديدة الحديثة، مع ما يستتبعه ذلك من تدهور حالة المدينة القديمة. وفي أوائل الخمسينات، وضعت خطة رئيسية جديدة فرضت بناء طريق كبرى داخل المدينة القديمة ذات الطابع التارixي، فسببت أضراراً خطيرة للمباني، وقسمت وعزلت أحياe بكمالها، وانهكت سلامتها وخصوصية المناطق التي تأثرت بها. وازاء نقص الموارد المالية لدى البلدية، لم تبذل أي جهد لترقية وتحديث وتحسين الظروف المعيشية داخل المدينة القديمة، فاستمر نزوح سكانها عنها.

* عناصر المشروع

يستهدف مشروع التحسين الجديد وقف تدهور المنطقة السكنية في المدينة بواسطة تعبئة الموارد الاقتصادية والاجتماعية المتوفرة فيها. وقد بدأت البلدية في اتخاذ مبادرات لرفع مستويات المعيشة في المنازل ذات ال巴حات، وذلك داخل أحياe مختارة. واعتمدت هذه المبادرات باعتبارها نهجاً متكاملاً يشمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والفنية ذات الصلة، في إطار تخطيط شامل وعملية تنفيذ غايتها الارتفاع بمستوى الخدمات العامة والخاصة عن طريق اعتماد أنسب أنظمة التخطيط والبناء.

* أسلوب الشراكة والمساهمة

لم يليث الأثر السلبي للخطة الرئيسية المذكورة آنفاً ان ظهر واضحاً، فازداد بسببه قلق عامّة الناس وخاصلتهم. وانشئت لجان محلية كونتها البلدية وجمعيات الجيران لإسداء المشورة واقتراح اجراءات غايتها المحافظة على المدينة القديمة، وصنفت اليونسكو هذه المدينة بين موقع التراث العالمي. وفي عام ١٩٩٢، استهلت بلدية حلب مشروعها للتحسين وانشأت مكتباً ولجنة لللشارف عليه. وتقوم الحكومة الألمانية بدور الناظير في رعاية هذا المشروع من خلال الوكالة الألمانية للتعاون التقني، يشاركها الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعي. وقد اتخذت تدابير التخطيط من خلال جهود شاركية.

* أثر المشروع

انتهي من وضع خطة ائمانية تضمنت خريطة لاستخدام الأراضي بطريقة جديدة، وخطة تتعلق بالهيآكل الأساسية الفنية والنقل. وقد حدّت أراضٍ سيُضطلع فيها بالأنشطة الاقتصادية، وبالتحسين الاجتماعي أجمالاً، ورسمت حدود المناطق المخصصة للسياحة تمهدًا لتحليل المساهمة التي يمكن أن تقدمها السياحة في جهود إعادة التأهيل. وانجز قسم من تدابير تحسين الهياكل الأساسية - شبكتي الكهرباء والمجارى - وقدمت مساعدات وقروض عاجلة للسكان ذوي الدخل المنخفض لحماية منازلهم من الانهيار. وينبغي، لضمان الاستدامة والاستدامة والاستدامة والاستكفاء في تدابير التحسين، اصلاح الإطارات الإداري والتشريعى، وضمنه أنظمة التخطيط. وينبغي أيضاً تركيز الاصلاحات على تدريب موظفي البلدية والخبراء المحليين، وتنمية التكامل بين المنظمات المحلية والدولية والمانحين المحليين والدوليين، وخصوصاً بين جماعة المدينة القديمة وأساطير الأعمال التجارية.

المرفق الثاني

مشاريع مختارة لاتلافات المدن

اسم البرنامج	الفترة/ جهة الاتصال	الزمن المحدد	الشركاء المتعاونون	الاهداف	الأنشطة
MEDCITIES (المدن المتوسطية)	www.metap.org	١٩٩١	٢٧ مدينة ساحلية متوسطية برنامج بناء القدرات الإقليمية وكالة تنمية المدن المتحدة	- تخطيط البيئة المحلية - تشجيع التعاون / التسيير اللأمريكي	- عقد عدة ورشات عمل حول القضايا البيئية وبناء القدرات المؤسسية - تأمين التدريب وتقديم المساعدة الفنية والاستشارية - مشاريع مشتركة
الفرع المتوسطي MED-BRANCH		١٩٩٠	جزء من برنامج ميتاب	- بناء القدرات الإقليمية والوطنية (المؤسسية والبشرية) في المناطق ذات النقاط البيئية "الساخنة" - التوعية بالقضايا البيئية	- برنامج توعية (مثل: برنامج تلفزيوني) لمجموعات مستهدفة من خلال تقديم معلومات دقيقة وكافية حول المشاكل البيئية - ورشات تدريب لتقين الأساليب المختلفة لحل المشاكل البيئية
ميتاب - برنامج البحر المتوسط للمساعدة الفنية البيئية (METAP)	www.metap.org	١٩٩٠	اللجنة الأوروبية، بنك الاستثمار الأوروبي (European Investment Bank)	- بناء القدرات الإقليمية والوطنية (انظر "الفرع المتوسطي - MED-BRANCH") - المساعدة على تصميم المشاريع البيئية - تعزيز القدرة المحلية البيئية - تعبئة الموارد اللازمة للمشاريع	- البدء في مشروع المدن المتوسطة (MEDCITIES) - المياه ومرافق الخدمات البلدية - اصلاح المناطق الساحلية - دراسات حالات عن القضايا المرتبطة بالبيئة (المياه ونوعية الهواء) - خطط ائمانية وبرامج استثمار
المدن الأوروبية (EUROCITIES)	www.eurocities.org	١٩٨٦	رابطة المدن الأوروبية الكبرى، تمثل ٩٠ مدينة في ٢٦ بلداً، و ١٧ عضواً منتسباً	- بذل المساعي من أجل اتباع سياسة حضرية أوروبية - التسيير بين الأعضاء لتشجيع وتسهيل تخطيط وتنفيذ برامج عبر الوطنية	- بدء بإقامة شبكتين آخرين: ١- مدن بلا سيارات - تشجيع الحركة المستدامة ٢- الاتصال بين المدن - تحديد الطلب الحضري على التراسل المعلوماتي عن بعد

الأنشطة	الأهداف	الشركاء المتعاونون التمويل/التنفيذ	الزمن المحدد الفترة/جهة الاتصال	اسم البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> - مناسبات تدريبية لبناء القدرات لدى المنظمات غير الحكومية - مشاريع مشتركة إقليمية تشمل التنمية الحضرية، الريفية، وحماية البيئة، وحقوق الإنسان، وتمكين المرأة، وإعادة تأهيل المعوقين - دورات تدريب إقليمية لتبادل الخبرات - ورشات عمل إقليمية 	<ul style="list-style-type: none"> - بناء القدرات والتشبيك لصالح المنظمات غير الحكومية العربية (الأردن، الجمهورية العربية السورية، لبنان، مصر، الأراضي المحتلة) - المرحلة التالية: إشراك البلديات في الشبكة الإقليمية 	<p>بدأت به ونفذته مؤسسة فريدرش نويمان في عمان، بالتعاون مع المعهد الدولي للتدريب الإداري، لبنان (IMTI)، التمويل من الاتحاد الأوروبي</p>	<p>١٩٩٩-١٩٩٧ www.bunian.org.jo</p>	بونيان
<ul style="list-style-type: none"> - انشاء اففرقة عاملة ولجان مختلفة تعالج مجالات الاهتمام الرئيسية لدى السلطات المحلية والإقليمية - عقد جلسات استماع مفتوحة للجمهور - إضفاء الطابع المؤسسي على التعاون مع اللجنة الأوروبية 	<ul style="list-style-type: none"> - قناة اتصال للحوار مع الاتحاد الأوروبي بغية التغيير عن مصالح المناطق والمدن - ضمان مراعاة مصالح المجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمناطق والمدن 	<p>أكثر من ١٠٠ ٠٠٠ سلطة محلية وأوروبية في أوروبا، ممثلة من خلال ٤٠ سلطة وطنية في ٢٩ بلدا</p>	<p>١٩٥١ www.ccre.org</p>	مجلس البلديات والمناطق الأوروبية (CEMR/CCRE)
<ul style="list-style-type: none"> - استراتيجية لتطوير المدن - التوسيع - ترقية مدن الصنائع - يضطلع حاليا بهذه المشاريع في إفريقيا وأسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط 	<ul style="list-style-type: none"> - تشجيع اعتماد أدوات جديدة واتباع النهج العملي وتشاطر المعرف - تحديد روى تختص باستراتيجيات الاستثمار - مساندة بناء التوافق، في إطار المدن، على تحديد أولويات التنمية واستراتيجياتها واجراءاتها - تحديد وإعداد برامج على مستوى المدن وعلى مستوى البلدان لترقية مدن الصنائع 	<p>شركة عالمية تضم مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المؤتمر)، والبنك الدولي، ومنظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة، ومصارف إقليمية، ووكالات ثنائية، ورابطات سلطات محلية، ومنظomas غير حكومية، وأوساط أصحاب الأعمال</p>	<p>أيار/مايو ١٩٩٩ www.worldbank.org</p>	النلاف المدن

الأنشطة	الأهداف	الشركاء المتعاونون التمويل/ التنفيذ	الزمن المحدد الفترة/ جهة الاتصال	اسم البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> - مشاريع الحكم الشاركي السليم في جميع أنحاء العالم؛ مثلاً: باكستان: بدأت Life في هذا البلد بـ ٢١ مشروعًا تعالج الخدمات الصحية الحضرية، وإعادة التدوير، وإدارة شؤون النفايات الصلبة، وقضايا التعليم البيئي، وذلك في إطار برنامج تحسين المعاش في المستوطنات الحضرية (PLUS) الذي تؤدي فيه المنظمات غير الحكومية دوراً هاماً في إدارة المشاريع 	<ul style="list-style-type: none"> - حوار ومشاركة مستمران على المستويات المحلية والبلدية والوطنية والأقليمية والعالمية للمشاريع - وضع استراتيجية وطنية شاملة ومعايير لاختيار - تسهيل قيام الحوار من أجل التقارب بين المجتمعات والسلطات المحلية والقطاع الخاص بغية طرح القضايا المحلية وايجاد حلول لها. 		وضع في عام ١٩٩٢ www.undp.org	LIFE (الحياة)
<ul style="list-style-type: none"> - مؤتمرات جولات دراسية - نشر الوثائق والمسائل الاستشارية المتعلقة بالقضايا الإنمائية - المساعدة على إقامة علاقات مع النظراء في كل أنحاء العالم 	<ul style="list-style-type: none"> - ترويج وتحسين التطوير الحضري - إيجاد منتدى دولي لجمع وتبادل وتقاسم المعلومات المتعلقة بتطوير المناطق الحضرية - تشجيع تخطيط وتمويل وإدارة التطوير الحضري على نحو كفؤ 	٤٧ بلداً - ممثلون منتخبون، وزراء ودول، سلطات إقليمية وسلطات مقاطعات، وشوكات إنمائية عامة، اختصاصيون في تنمية الأراضي	١٩٧٤ www.inta-aivn.org	الرابطة الدولية للمدن الجديدة (INTA-AIVN)
<ul style="list-style-type: none"> - أمثلة عن المشاريع الحالية: - التخطيط والتطوير الحضري (حلب، الجمهورية العربية السورية) - إعادة التأهيل والتطوير في الميدان الاجتماعي- الاقتصادي (طرطوس، الجمهورية العربية السورية) - مرافق البنية (طرابلس، لبنان) - إعادة التأهيل والتشييف (صيدا، لبنان) 	<ul style="list-style-type: none"> - تمكين البلديات والسلطات المحلية العربية من تنفيذ مشاريعها الإنمائية الخاصة مستعينة بتبادل الخبرات 	برنامج مدن الشرق الأوسط (وضع في عام ١٩٩٦): يشمل التعاون بين المدن الأوروبية والمدن العربية في الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان. وتمويل البرامج من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومتاب	١٩٥٧ الاتحاد الدولي للمدن المتحدة (9FCMU) البريد الإلكتروني Cites.Unies@wanadoo.fr مكتب الاتحاد الدولي للمدن المتحدة في الشرق الأوسط: البريد الإلكتروني FMCU.OR@cyberia.net.lb	الاتحاد الدولي للمدن المتحدة (UNITED CITIES)

الأنشطة	الأهداف	الشركاء المتعاونون التمويل/التنفيذ	الزمن المحدد الفترة/جهة الاتصال	اسم البرنامج
<ul style="list-style-type: none"> - مرفق انترنت لاسترجاع المعلومات المتعلقة بخطط العمل المحلية وبقضايا السياسات التي تؤثر في قدرة وأداء السلطات المحلية - تشجيع السلطات المحلية على أن تقدم إلى "المؤهل" معلومات عما يلي: - محتوى خطط عملها المحلية - المهام التشريعية المحلية المنوط بها حاضرا - القيود التشريعية والمؤسسية وقيود السياسات التي تؤثر في القراءة والأداء المحليين - الممارسات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية الناجحة 	<ul style="list-style-type: none"> - تشجيع الاستقلال الذاتي المحلي - تعزيز صوت المدن والسلطات المحلية على الساحة الدولية - النهوض بدور المدن والسلطات المحلية في التعاون الدولي - تعزيز القدرة التفاوضية للمدن والسلطات المحلية 	<ul style="list-style-type: none"> - تحالف الرابطات الدولية للمدن والسلطات المحلية - منظمة المدن العربية والسلطات المحلية - المدن الأوروبية - منظمة المدن المتحدة - اتحاد المدن الأفريقية - الاتحاد الدولي للسلطات المحلية <p>بدى به بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (المؤهل)</p>	<p>١٩٩٦</p> <p>www.camval.org/ www.unhabitat.org/ partners</p>	<p>التحالف العالمي للرابطات الدولية للمدن والسلطات المحلية (WACLAC)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - ميثاق عالمي بشان الاستقلال الذاتي المحلي - الإبلاغ والرصد في مجال تطورات اللامركزية والديمقراطية المحلية - اللامركزية من أجل التنمية (١٩٩١-١٩٩٦) - تشجيع وتسهيل برامج التدريب وبناء القدرات - إنشاء فرق عمل خاصة معنية باللامركزية 	<ul style="list-style-type: none"> - إنشاء وإدامة تنظيم سياسي ديمقراطي قوي - القيام بدور داعية وصوت للحكم المحلي الديمقراطي - القيام بدور مصدر عالمي للمعلومات - تسهيل التعليم وبناء القرارات في مجال الحكم المحلي الديمقراطي 	<p>٤٠٠ عضو في ١١٠ بلدان</p> <p>التعاون مع البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي</p>	<p>١٩١٣</p> <p>www.iula.org</p>	<p>الاتحاد الدولي للسلطات المحلية (IULA)</p>

مسرد

يقدم المسرد الوارد فيما يلي تعاريف اشتغالية للمصطلحات التي استخدمت تكرارا في هذه الدراسة والتي تستخدم على نطاق واسع في المؤلفات المتعلقة بالتنمية. وبما أنه ليس هناك حتى الآن استخدام موحد لهذه المصطلحات على الصعيد الأقليمي ولا على الصعيد الدولي، فقد يؤدي استخدامها إلى بعض الالتباس إذا حاول القارئ إجراء إحالات مرجعية بين التعريف أو أن يقارن بينها في سياقات مختلفة.

المنظمات القائمة على المجتمعات المحلية (أو المنظمات الأهلية): منظمات غير مستهدفة للربح، تقدم خدمات/سلعا ذات طابع عام. ويمكن أن تعتبر هذه المنظمات أيضاً منظمات غير حكومية (انظر التعريف الوارد فيما يلي)، لكنها تعمل على الصعيد المحلي، مستهدفة المستفيدين على مستوى الموقع. ويشار إليها كذلك على أنها منظمات تختص بالقاعدة الشعبية.

بناء القرارات: يتلوى هذا النهج تحسين إدارة الموارد البشرية والقدرات المؤسسية وإمكانات الاستدامة المالية، وطبعها بالطابع الاحترافي، وتعزيزها، وذلك ضمن المؤسسات العامة - الحكومة والإدارة والحكم المحلي - وعلى مستوى المنظمات غير الحكومية (انظر التعريف الوارد فيما يلي). ويتضمن بناء القرارات أيضاً التشبيك بين المؤسسات ذات الاهتمامات المشتركة.

المجتمع المدني: شكل من أشكال الحياة المجتمعية يربط الأفراد بالدولة. وهو يضم مجموعة من الجهات الفاعلة ليست الدولة واحدة منها، مثل: الأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والرابطات المهنية، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الأهلية. وهناك سياقات يوسع فيها معنى المصطلح بحيث يشمل منظمات القطاع الخاص.

اللامركزية: يمكن التعريف بالأشكال الرئيسية التالية لالامركزية الإدارية:

نقل الصالحيات: نقل المسئولية عن الحكم، ويفهم به، على نطاق واسع، أنه إيجاد وحدات حكومية دون الوطنية يقع جل أنشطتها خارج نطاق الرقابة المباشرة للحكومة المركزية، أو تقوية هذه الوحدات مالياً أو تشريعياً؛

تفويض الصالحيات: توكيل سلطة محددة تخلو اتخاذ القرارات، ومن أمثلة نقل المسئولية الإدارية عن وظائف محددة إلى منظمات عامة (الحكومات المحلية أو منظمات غير خاضعة مباشرة للسلطة المركزية) إلى خارج الهيكل البيروقراطي العادي للحكومة المركزية؛

لامركزية الوظائف الإدارية: - نقل اتخاذ القرارات من مكان إلى آخر - نقل بعض من المسئولية أو السلطة الإدارية إلى مستويات أدنى ضمن وزارات أو وكالات الحكومة المركزية؛

التجريد: وأفضل وصفاته أنه نوع من اللامركزية، يحصل عندما تنقل مسؤولية التخطيط أو المسئولية الإدارية أو أي وظائف عامة أخرى من الحكومة إلى مؤسسات تطوعية خاصة أو غير حكومية، ويكون هذا النقل منطويًا على نفع الجمهور أو على مشاركته^(*).

(*) التعريف مستمد من Shabeer Cheema and Dennis Rondinelli, "Decentralized Governance Monograph: Global Sampling of Experiences" (1983), p. 9.

التعكين: عملية تسهل نقل الموارد، أو إياحتها، لفئة محرومة من أفراد المجتمع. وهي تشمل الحصول على السلطة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ومن آثاره الواضحة أن المستفيدين يمسكون بزمام عملية اتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام وتوزيع الموارد المذكورة.

البلديات والحكم المحلي

ينظر إلى البلديات وهيئات الحكم المحلي على أنها هي الأكثر لامركزية بين الوحدات الحكومية المحلية المكلفة بأداء الخدمات العامة إلى الأفراد والمؤسسات التجارية. وهذا الأمر يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحكم الجيد، الذي يقتضي شمل وتمثيل كل فئات المجتمع الحضري، فضلاً عن المساعدة والتزاهة والشفافية لدى الحكومة المحلية.

المنظمات غير الحكومية: هي منظمات تتدرج ضمن المجتمع المدني وتعمل على تقديم الخدمات/السلع ذات الطابع العام. وهي لا تستهدف الربح، واحتلاتها مزيج من العمل التطوعي والعمل المأجور. ثم أنها تتبع تنوعاً هائلاً في الهيكل والنطاق ومستوى التنظيم والخطط ومصادر التمويل وفئات المستفيدين. ويشار إليها أحياناً على أنها منظمات تطوعية أو خيرية.

التنمية المستدامة: تشمل تشجيع التنمية الاقتصادية وفي الوقت نفسه المحافظة على الموارد الطبيعية وضمان العمل، بروح المساواة، على تحقيق التنمية الاجتماعية والبيئية والسياسية والاقتصادية والمؤسسية. ويتزايد ترسانة مفهوم الاستدامة حول موضوع تنمية الموارد البشرية، الذي يدعى في إطاره إلى إدراج الرخاء البشري ضمن أي قياس للنمو، وبوجه خاص النمو الاقتصادي.

الحكم الحضري السليم: يشتمل على قيام شراكة بين مختلف الجهات الفاعلة التي لها دور في انتاج وتقديم وتوزيع الخدمات الحضرية. ومقتضاه أنه لا يمكن تصريف شؤون البيئة الحضرية، بكل تعقداتها، إلا في إطار متعدد المؤسسات. والنتيجة هي أن مصطلح "الحكم السليم"، رغم كونه أوسع في نطاقه من مفهوم الحكم، يتضمن عنصر ممارسة الحكم السليم ويستهدف تعزيز الديمقراطية والمؤسسات المسؤولة والشفافة. وعلى الصعيد الحضري، يتحول مفهوم الحكم إلى إزالة المركزية عن سلطة التخطيط والمالية واتخاذ القرارات ونقلها إلى البلديات، مع افساح المجال أمام المجموعات الأهلية لاتخاذ الاجراءات وللمشاركة في التنمية.

الادارة الحضرية: يرتبط مفهوم الادارة الحضرية ارتباطاً وثيقاً بالخطيط الحضري، وتحظى التنمية الاقتصادية، والشؤون البلدية. وتعنى الادارة الحضرية بالعمليات المباشرة لمجموعة من الخدمات العامة، وبطائفة عريضة من التدخلات العامة التي تؤثر في الأحوال الحضرية بمجملها. والغاية منها هي تعبئة الموارد البشرية والمالية من خلال المنظمات الحكومية وغير الحكومية. ومن الفرضيات التي تعمل على أساسها الادارة الحضرية أن السياسات قد حدلت فعلاً وأنه يقع على عاتق هذه الادارة تنفيذ ما يصدر من القرارات والمبادئ التوجيهية.

مراجع مختارة

- Carapico, Sheila. "Yemen between civility and civil war", in: *Civil Society in the Middle East*, vol II, A. Richard Norton, editor. E.J. Brill, New York, 1996.
- . Pluralism, polarization, and popular politics in Yemen, in: *Political Liberalization and Democratization in the Arab World*, vol. 2, Korany Bahgat, editor. Boulder (Colorado), 1998.
- Devas, N., and C. Rakodi. *Managing Fast Growing Cities, New Approaches to Urban Planning and Management in the Developing World*. Longman Group United Kingdom, Ltd., 1993.
- Economic and Social Commission for Western Asia. *Local Government, Local Organizations, Participation and Rural Development in the Yemen Arab Republic*. Staff Working Paper No. 1, 1987.
- . *Community Participation in Urban Development in the ESCWA Region* (E/ESCWA/HS/1997/4).
- . *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region, 1998-1999* (United Nations publication, Sales No. E.99.II.L.9).
- Evans, P., D. Rueschemeyer, and T. Skocpol. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1996.
- Fawaz, Mona, Mona Harb el-Kak, and Isabelle Peillen-Debs. *Compte rendu de l'étude de cas, Le quartier de Hayy el-Sellom en banlieue sud de Beyrouth*. Université Libanaise, 1999.
- Godard, Francis. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine*. UNESCO, for Habitat II, 3-14 June 1996.
- Harb el-Kak, Mona. *Politique urbaine dans la banlieue-sud de Beyrouth*. Beirut, 1996.
- Harris, Nigel. *Cities and Structural Adjustment in the Global Economy*. London, University College London Press, 1997.
- Majdalani, Roula. The urban governance paradigm: a concept in the making? in: *Towards an Ethnography of Governance: Urban Spaces and Actors in the Middle East*, S. Shami, editor. Toronto University Press (forthcoming).
- Mayfield, James B. *Local Government in Egypt, Structure, Process and the Challenges of Reform*. American University Press in Cairo, 1996.
- McGill, Ronald. Urban management in developing countries. *Cities*, vol. 15, No. 6, December 1998, pp. 463-471.
- MED-BRANCH. Municipal Audits and Urban Environmental Planning and Management. Report of the Policy Dialogue held in Tetouan, Morocco, 7-9 October 1997. International Academy of the Environment, 1997.
- Mitlin, Diana, and David Satterthwaite. Cities and Sustainable Development, Background Document, Global Forum '94. Manchester (United Kingdom), 24-28 June 1994. London, International Institute for Environment and Development, 1994.
- Signoles, Aude. Patterns of local democracy and decentralization in Palestine: the competing and complementary linkages between the central authority and municipalities. October 1999 (unpublished paper) presented at the Centre d'Etudes et de Recherche sur le Moyen Orient Contemporain, Beirut, for the project on *Municipalités et pouvoirs locaux*.

- Strange, Suzan. *The Retreat of the State, the Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, 1996.
- Stren, Richard. 'Urban management' in development assistance. *Cities*, vol. 10, No. 2, May 1993, pp. 125-138.
- Turner, John. An introductory perspective in: *Building Community: A Third World Case Book*, B. Turner, editor. Habitat International Coalition, 1988.
- United Nations Development Programme. Decentralized governance monograph: a global sampling of experiences (draft).
- Werna, Edmundo. "The management of urban development, or the development of urban management? problems and premises of an elusive concept". *Cities*, vol. 12, No. 5, October 1995, pp. 353-359.
- World Bank. Global urban and local government strategy (draft). Washington , D.C., 1999.

المراجع العربية

- فييمة الشاهد. النموذج الإرشادي لتقدير وتنمية الإدارة الحضرية الفعالة، ورقة قدمت لاجتماع الخبراء في منتدى البيئة الحضرية الثاني للدول العربية ١٩٩٩.
- رندة أنطون، بول سالم، عصام سليمان، ملحم شاول، أنطوان غصين، نواف كباره، حسن كريم. واقع البلديات في لبنان وعوائق المشاركة المحلية والتنمية المترادفة.
- الأمانة العامة للإدارة المحلية. قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية ١٩٨٩، جمهورية مصر العربية.
- فائز لحود لحود. معانقو مستقبل أفضل من أجل عمشيت وأبنائها والمقيمين فيها، قانون البلديات: ما رأيت من القانون ألتزم به أمامكم، تعلم ونحاسب.
- عمر عبد العزيز الحلاج، الإدارة العمرانية لعملية لحفظ على المدن التاريخية. ورقة قدمت لاجتماع الخبراء في منتدى البيئة الحضرية الثاني للدول العربية ١٩٩٩.