

العنوان:	دور العقلانية المركزية في التخطيط العمراني العربي
المصدر:	مجلة جامعة أم القرى للبحوث العلمية
الناشر:	جامعة أم القرى
المؤلف الرئيسي:	السكيت، خالد بن سكيت
المجلد/العدد:	س 11, ع 17
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1998
الصفحات:	572 - 624
رقم MD:	58381
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EduSearch, EcoLink, IslamicInfo, HumanIndex, AraBase
مواضيع:	المركزية واللامركزية، التخطيط العمراني، العالم العربي، التنمية العمرانية، المدن، تخطيط المدن، اتخاذ القرارات، القيم الاسلامية، الشورى، الادارة المحلية، البلديات
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/58381">http://search.mandumah.com/Record/58381</a>

مجلة جامعة أم القرى ، السنة العادية عشرة ، ع ١٧ ، العدد الخاص بالمناسبة المئوية لتأسيس المملكة العربية السعودية ، ١٤١٩هـ



٣٠٠٠٠١٧

# مجلة جامعة أم القرى للبحوث العلمية المحكمة

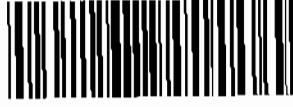
(العدد السابع عشر)

العدد الخاص  
بالمناسبة المئوية لتأسيس  
المملكة العربية السعودية

١٩٩٨م

١٤١٩هـ

رقم الإيداع ٢٣٠٣٣ وتاريخ ١١/١٢/١٤١٥هـ . الرقم الدولي المعياري للدوريات ردمك : ٤٢١٦-١٣١٩- ISSN



٣٠٠٠٠١٧-١١

# دور العقلانية المركزية في التخطيط العمراني العربي

د. خالد السكيت

كلية العمارة والتخطيط، جامعة الملك سعود

## ملخص البحث

يتعرض هذا البحث لأسلوب التخطيط العمراني في العالم العربي حيث وُجّهت هذه الدراسة لجميع الدول العربية لاستقراء الفكر التخطيطي السائد. وقد خلصت الورقة إلى أن التخطيط العقلاني الذي يعتمد على المركزية هو السائد في العالم العربي. كما اتضح أيضاً أن معظم المدن العربية تجتذ الابتعاد عن الأسلوب المركزي في التخطيط نحو أسلوب لا مركزي كفاء وفعال ومرن يواقي احتياجاتها المحلية.

## مقدمة

تعني هذه الورقة بتحديد دور المدخل العقلاني كأسلوب مركزي للتخطيط في العالم العربي. حيث ستبدأ الورقة بالتعريف بالهدف من هذه الدراسة ثم تستعرض الفكر العقلاني ونشأته الغربية وافتراضاته وخطوات العمل به. ثم سيتم التعرض للقيم الإسلامية في التخطيط ممثلة بمبدأ الشورى ودورها في صناعة القرار التخطيطي ، وكيف أن اللامركزية (وهي نقيض المركزية) تتوافق مع هذا المبدأ. وبعدها تتعمق الورقة في توضيح فكرة اللامركزية ونشأتها ومعناها وأنواعها. ثم يستمر النقاش ليتعرض لمصادر معلومات هذا البحث والأسلوب المنهجي الذي سيتبع. بعدها سيتم تحليل المعلومات نوعيا وكما لمعرفة دور المركزية التخطيطية في أعمال النظام التخطيطي السائد في العالم العربي. وتختتم هذه الورقة بخلاصة النتائج التي تم التوصل إليها والتوصيات المقترحة.

## أهمية هذه الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة بكونها دراسة موجهة في مجال فكر التخطيط الحضري للمدن العربية. وهي تصبو إلى سد ثغرة بحثية كبيرة في أدبيات الدراسات التخطيطية العربية حيث لا يوجد تقريبا دراسات تغطي هذا الجانب المهم من علم

التخطيط. وقهدف هذه الدراسة إلى تحديد ما إذا كانت العقلانية المركزية (مثلة بالتخطيط العقلاني) سائدة في العمل التخطيطي العربي؟ وما هي مركبات هذا النوع من التخطيط وما هي ميزاته ومساوئه؟ حيث ستم الإجابة عن هذه التساؤلات بناء على خبرة المدن العربية في مجال التخطيط العمراني.

## طبيعة الدراسة

على الرغم من كون هذه الدراسة تستند على البحث الميداني والمعلومات النوعية والكمية للإجابة عن تساؤلات هذا البحث، إلا أنها وبسبب طبيعتها كدراسة مرتبطة بنظرية التخطيط ستعتمد كثيراً على الفكر التخطيطي النظري وكيفية الاستفادة منه في التعامل مع موضوع هذا البحث.

## أدبيات البحث

لقد نشأ الفكر العقلاني في الغرب منذ فترة طويلة ويستند هذا الفكر على أن الاستسباب Reasoning هو المصدر الحقيقي للعلم وهو أفضل من ومستقل عن جميع الحواس.<sup>1</sup> وحسب ما يرى ألكسندر Alexander فقد أضحى الفكر

<sup>1</sup> قاموس ويبستر Webster Dictionary .

العقلاني منتشرا في العالم الغربي منذ عصر النهضة الأوروبية.<sup>2</sup> والفلسفة العقلانية في أساسها هي نقيض للفلسفة التجريبية Empiricism التي ترى أن التجربة هي المصدر الأول للعلم. وعلى الرغم من كسوت العقلانية Rationalism قد استمدت نشأتها في المقام الأول من علوم صناعة القرار إلا أنها أصبحت من المداخل التخطيطية الدائعة الصيت في مجال التخطيط العمراني حتى أصبحت تعرف بـ مدخل التخطيط العقلاني Rational Planning Approach. وقد ساهم الكثير من مفكري الغرب في تطوير هذا المدخل نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر سايمون Simon و تينبرغن Tinbergen و آرو Arrow و بانفيلد Banfield في الخمسينيات الميلادية و درور Dror و فريدمان Friedmann، وفالودي Faludi وغيرهم في الستينيات والسبعينيات الميلادية. ويفترض المدخل العقلاني التخطيطي التوفر الكامل للمعلومات والاتفاق التام على الأهداف والقيم. ويمكن تفصيل هذه الافتراضات فيما يسمى بالمسلمات axioms التي يمكن تلخيصها كما يلي:<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Alexander, Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues, New York: Gordon and Breach Publishers, 1986.

<sup>3</sup> المبارك، فيصل المدخل إلى التخطيط (ترجمة لم تنشر للمصدر الثاني)، 1418.

• المسلمة الأولى تعني بالتصريح بالقيم بحيث يكون التفضيل انتقالياً transactive بمعنى أنه إذا كان "زيد" يفضل "أ" على "ب" ويفضل "ب" على "ج" فإنه يمكن الجزم بأن زيدا يفضل "أ" على "ج".

• المسلمة الثانية تشترط الاستقلالية من حيث الاحتمالات والفائدة . والمقصود هنا هو أن تقوم حدوث احتمال معين يجب ألا يرتبط أو يتأثر بالقيمة التي يضعها المخطط أو صانع القرار، لذلك الاحتمال سواء أكانت تلك القيمة سلبية أو إيجابية. ومعنى آخر فإن هذه المسلمة تتطلب الحيادية التامة والنزاهة الكاملة للمسئول عن تقوم حدوث الاحتمالات.

• المسلمة الثالثة هي التأكيد على عدم اعتبار النتائج التي لا يمكن التأثير عليها. وهذا يعني أن يهمل المخطط أو صانع القرار النتائج التي لا يرتبط حدوثها أو عدمه باختيار أي من البدائل المتاحة.

• المسلمة الرابعة والأخيرة هي تعني بقبول البدائل أو الخيارات المهيمنة. فعلى سبيل المثال عندما يتضح من التحليل العقلاني أن بديلاً ما هو البديل الأفضل والمميز عن جميع البدائل فإن اختياره يصبح ضرورة تُلزم صانع القرار أو المخطط بعدم اختيار أي بديل آخر.

إن المسلمات السابقة قد تبدو غير ضرورية لبعضهم وقد تبدو بديهية لآخرين لكنها تمثل ركائز الفكر العقلاني وهي ركائز إذا أمكن الالتزام بها فقد يكون



من الممكن صناعة قرار عقلائي بحت. وعلى أي حال فقد يكون من الصعب تحقيق ذلك ... فهل يمكن لصانع القرار أو المخطط (وهو بشر غير منزّه) أن يكون حياديا في جميع قراراته التخطيطية كما تتطلب المسلمة الثانية؟

إن المدخل العقلائي يعتمد كثيرا على توافر معلومات متكاملة وقيم وزنا كبيرا للمعايير الاقتصادية مثل الكفاءة والفعالية وغيرهما في العملية التخطيطية. وعلى أي حال فقد ارتبطت النظرة التعريفية بالمدخل العقلائي بخطوات ومراحل صناعة القرار التخطيطي أكثر من الفلسفة التي نشأ منها. فيرى ألكسندر أن العقلانية في أبسط أشكالها ما هي إلا طريقة لاختيار أفضل وسيلة لتحقيق هدف معين ... و يضع خطواتها كما يلي: تشخيص المشكلة وصياغة الأهداف والأغراض؛ تحليل البيئة العمرانية وتحديد الموارد والقيود؛ وضع البدائل وتقويمها في ضوء المعايير التي تم على أساسها تحديد الأهداف.<sup>4</sup> ويرى بانفيلد أن خطوات التخطيط العقلائي تكون كما يلي: (1) يحدد صانع القرار جميع البدائل المتوافرة لديه؛ (2) يحدد صانع القرار النتائج التي سترتب على اختيار كل بديل؛ (3) يختار صانع القرار البديل ذا النتائج المفضلة في ضوء الأهداف العليا للعمل

<sup>4</sup> المصدر للثاني

المقترح.<sup>5</sup> أما درور فقد أسهب في وصف خطوات التخطيط العقلاني وحددها كما يلي:

1. تحديد مجموعة متكاملة من الأهداف العملية وإعطاء وزن لكل هدف.
2. وضع قائمة بالقيم السائدة الأخرى وإعطاء وزن لكل منها.
3. إعداد مجموعة متكاملة من السياسات التخطيطية البديلة لصانع القرار.
4. إعداد مجموعة متكاملة للتوقعات المختلفة لتكاليف ومنافع كل سياسة تخطيطية بديلة بما في ذلك مدى قدرة البديل على تحقيق الأهداف العملية، وكمية الموارد التي سيتم استهلاكها لتحقيق البديل، وعمل هذا البديل في تحقيق القيم أو إضعافها.
5. حساب القيمة الصافية لكل بديل من خلال تحديد احتمالية حدوث المنفعة والتكلفة لكل بديل، وضرب ذلك في القيمة المنفعة Utility لكل بديل لحسابها.
6. مقارنة التوقعات الصافية لكل بديل وتحديد البديل (أو البدائل إذا تساوى أكثر من واحد في القيمة المنفعة) الذي يحظى بأعلى نسبة من التوقعات المرغوبة.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Banfield, Edward, "Note on Conceptual Scheme", in Meyerson, Martin and Banfield, Edward, Politics, Planning and the Public Interest, pp. 303-329, N.Y.:The Free Press, 1955.

<sup>6</sup> Dror Y., Public Policymaking Re-examined, Chandler Publishing Company, Scarton 1968.

إن الخطوات التي تم استعراضها أعلاه توضح كيف أن التخطيط العقلاني يصبو إلى المثالية. فمن الصعب تطبيق الخطوات التي تم استعراضها سابقا لاتخاذ قرار عقلائي. فقد رأى سايمون صعوبة بل استحالة تطبيق العقلانية بمفهومها التام بسبب القيود على الموارد والوقت والفكر البشري، واقترح فكرة العقلانية المقيدة **Bounded Ratioanality** وذلك لجعل العقلانية أكثر عملية وواقعية.<sup>7</sup> وهو يقترح أن صانع القرار التخطيطي يهدف إلى القناعة **Satisfice** أكثر من الامتثال **Optimize** وبناء على ذلك فإن صانع القرار عند بحثه عن الحلول المناسبة غالبا ما سيقبل بأول حل بديل يحقق الأهداف، وبالتالي هو لا يبحث عن أفضل حل بديل يحقق تلك الأهداف. والقناعيون **satisficors** غالبا ما يرون الحل الأفضل هو الحل القابل للتحقيق **Feasible Solution**.<sup>8</sup> وعلى أي الأحوال فإن التخطيط العقلاني هو أكثر مداخل التخطيط شيوعا وتبنيا من قبل

<sup>7</sup> Friedman, J., Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Anchor Press, New York 1973

<sup>8</sup> Faludi, Andreas, Planning Theory, Oxford: Pergamon Press, 1973.

مفكري التخطيط في العالم الغربي على الرغم من الانتقادات القوية التي أثارها كثير من نقاد هذا المدخل أمثال ليندبلوم وبانفيلد وفريدمان وهندسون وغيرهم. لقد تركزت الانتقادات الموجهة للمدخل العقلاني على افتراضاته وخطواته. فهذا المدخل يفترض التوافر التام للمعلومات وهو أمر غير ممكن في معظم الأحوال. وهو يفترض أيضا الاتفاق على الأهداف والقيم والحيادية التامة في صناعة القرار، وهو أمر لا تؤيده التركيبة الحياتية اليومية. وحتى عند افتراض تحقيق ما سبق فإن القرار التخطيطي سيكون في يد قلة تقنوقراطية تعتقد أنها تعمل الأفضل لمجتمعها وهو أمر يؤدي إلى تمركز الفكر التخطيطي وتأكيد المركزية التخطيطية. فإذا كان هناك من تتوافر لديه جميع المعلومات وهو يعلم النتيجة المتوقعة لاختيار أي بديل تخطيطي وتتفق أهدافه وقيمه مع أهداف وقيم الجميع فلا داعي إذا للاستئناس برأي الآخرين. إن المركزية في التخطيط العقلاني تسهم في تكوين بيئة تخطيطية تناقض فكرة التخطيط بالمشاركة Participatory Planning الذي يستند على اللامركزية والذي أضحى في عالم اليوم دعامة أساسية للتخطيط الناجح. هذا بالإضافة إلى أن المشاركة في التخطيط (بين المخطط والمستفيد) هو أمر تؤيده القيم الإسلامية العامة التي أقرت مبدأ الشورى وسيلة أساسية لصناعة القرار بصفة عامة. وسيتعرض الجزء التالي باختزال لفكرة الشورى واللامركزية وانعكاسهما على البعد التخطيطي.

## الشورى واللامركزية في العملية التخطيطية

على الرغم من كون الشورى تمثل نهجا فكريا إسلاميا شاملا يرتبط ارتباطا وثيقا بالنظام السياسي في الإسلام، فإن لهذا النهج أبعادا وأوجها يمكن أن يكون لها تطبيقات مميزة في مجال التخطيط الحضري. وهناك العديد من العناصر التي تقع ضمن إطار الشورى ولكن سيتم التعرض لتلك التي ترتبط بمفاهيم البحث في هذه الورقة. وقد تعرض "قدرى: لتلك العناصر التي تشمل حتمية الشورى في النظام السياسي الإسلامي، نطاق الشورى، ومنهجية العمل بالشورى. حيث ذكر أن غياب الشورى قد يؤدي إلى عدم التوازن والاستقرار الاجتماعي.<sup>9</sup> وحيث إن نظام الشورى يحتم على صانع القرار المشاورة فإنه مما لا شك فيه أن هذا المبدأ سيشجع على حدوث التخطيط بالمشاركة في المراحل التخطيطية بصفة عامة. إن استخدام أسلوب لامركزي في صناعة القرار استنادا على مبدأ الشورى سيؤدي بالضرورة إلى صياغة قرارات تخطيطية حكيمة، وسيسهل تنفيذ تلك القرارات حيث إن عددا أكبر من الناس سيحسون بأنهم جزء منها. وتأتي أهمية المشاركة الجماعية في القرار التخطيطي كون الناتج التخطيطي (مثلا مخطط-عمراني) سيتعايش معه عدد كبير من المستفيدين يصل إلى آلاف الناس. فعلى

<sup>9</sup> قدرى، الشورى، جدة: دار المجتمع، 1986.

سبيل المثال دور المخطط يختلف عن دور الإنشائي أو حتى المعماري من حيث عدد المتأثرين بنتائج عمله. ويمكن الاستفادة من تجارب العالم الغربي في عملية المشاركة في التخطيط إذا وضعت تلك التجارب في قالب إسلامي ينطلق من مبدأ الشورى.

على الرغم من أن العالم الغربي ينظر إليه على أنه بيئة مثالية للمشاركة في التخطيط فإن بداياته في هذا المجال لم تكن ناضجة. فعلى سبيل المثال وفي فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وعلى الأخص في "بوسطن" و "شيكاغو" كانت الفئات الفقيرة في المجتمع تستثنى من عملية المشاركة في التخطيط.<sup>10</sup> فالجتمعات الغربية كانت تتصرف بناء على رأي الأغلبية ومراكز القوى وقد لا يؤدي هذا الأسلوب إلى نتائج عادلة حيث إنه من الممكن أن تتفق الأغلبية على إهمال أو عدم اعتبار حقوق الأقليات، كما حدث في تجربة المدينتين الأمريكيتين السابقتين. وما سبق يمكن تلافيه في المدن الإسلامية إذا تم استخدام الشورى إطاراً منظماً لعملية المشاركة في التخطيط. إن المشاركة التخطيطية في البلاد الغربية مازالت تعاني من صعوبات وعوائق تضعف من الاستفادة الكاملة منها. حيث يرى بعض الباحثين الغربيين أن نظرة الساكنين الساخرة والمشوبة بعدم الثقة لمديري المدن

<sup>10</sup> Hardy, Ruth Ellen "Citizen Participation" Planning Forum, pp 8-22, 1996.

تزيد من الفجوة بين صانعي القرار أو المخططين والساكين. ففي مسح لأكثر من 300 مدير مدينة اتضح أن المدن التي ينظر سكانها بعين السخرية لمديريها تعاني غالبا من مشكلات اقتصادية واجتماعية حادة.<sup>11</sup> وهذا يؤكد مرة أخرى أن رفع مستوى الخدمات المدنية للسكان ، ورضا هؤلاء السكان على صانعي القرار والمخططين ، قد لا يتم تحقيقه حتى ولو كان السكان أنفسهم هم الذين اختاروهم وتم تحقيق رأي الأغلبية.

وعملية المشاركة في التخطيط قد لا تؤدي أهدافها الحقيقية إذا لم تدر وتنفذ بطريقة سليمة. ففي مدينة "بافلو" أدى انتخاب محافظ المدينة في عام 1978 إلى تقليص فكرة المشاركة في التخطيط إلى أبعد الحدود، وأصبحت القرارات التخطيطية متركرة في أيدي مسؤولي محافظة المدينة لمدة 16 عاما حتى تم انتخاب محافظ جديد انتهج نهجا مغايرا وبدأ في إعادة فكرة المشاركة في التخطيط.<sup>12</sup> وهذا يؤكد بطريقة قوية كيف أن السكان إذا وثقوا في صانع القرار ورأوا أنه يحقق احتياجاتهم المدنية فإن لديهم الاستعداد لدعمه لفترة طويلة (16 عاما) حتى وإن فقدوا أحد أهم حقوقهم التخطيطية التي أقرها الدستور الأمريكي في

<sup>11</sup> Berman, Evan, "Dealing with cynical citizens" Public Administration Review, pp. 105-112, 199

<sup>12</sup> Hovey, Bradshaw. "Reinventing citizen participation: changing the political culture of planning in Buffalo, NY". ACSP-AESOP Joint International Conference, Toronto, 1996.

عام 1973 ألا وهو المشاركة في التخطيط. أما بالنسبة لنا نحن المسلمين فيظل مبدأ الشورى هو أفضل إطار يمكن أن تفعل من خلاله فكرة المشاركة التخطيطية. وقد يكون من المناسب استعراض حدود ونطاق الشورى ضمن فكرة المشاركة التخطيطية.

من المسلمات الأساسية أن نطاق الشورى مرتبط بالمجال البشري. وبناء على ذلك يكون نطاق الشورى محددًا بجميع الأمور وبالتالي فإن جميع ما يتعلق بصنع القرار التخطيطي يقع ضمن ذلك النطاق. ويجب عند الحديث عن نطاق الشورى التعرض أيضا لمن سيكون من ضمن المستشارين التخطيطيين. إن الخوف من الله عز وجل، والإخلاص للوطن، والأخلاقيات العالية، والعلم والحكمة، هي أهم شروط المستشارين. ويمكن هؤلاء المستشارين أن يمثلوا مناطق مختلفة تقع ضمن المخطط العام المزمع تطويره للمنطقة المقصودة بالدراسة. وقد ينظر بعض الناس إلى ما سبق على أنه نوع من المثالية التخطيطية التي يصعب تحقيقها في الواقع العملي إلا أنه يمكن الجزم بتحقيق ذلك إذا توافرت الرغبة الحقيقية لدى جميع الأطراف في العمل التشاوري. وعلى أي حال فإن



المثالية التخطيطية مهمة جدا لكونها الوسيلة الوحيدة لقيادة لقيادة العمل التخطيطي؛<sup>13</sup> حيث إن العمل للوصول إلى حل مثالي يزيد من نوعية المنتج حتى وإن لم يتم تحقيق ذلك الحل، لأنه يقع على خط الإنتاج المثالي. وفيما يتعلق بمنهجية العمل بالشورى أو الأسلوب الذي يفترض أن يتبع لتحقيق العمل التشاوري فقد ترك الإسلام ذلك لصانع القرار المسلم ليتخذ الأسلوب الذي يراه مناسباً وذلك من خلال الاقتداء بالسنة النبوية الشريفة في جميع الأعمال. وكما سيأتي لاحقاً فإنه لا يوجد تقريباً تجربة حقيقية للمشاركة التخطيطية في العالم العربي بالطريقة المتعارف عليها في المدن الغربية. وقد يكون أحد الأسباب التي أسهمت في ذلك هو انتشار الأنظمة التخطيطية المركزية التي لا تمثل بأي حال من الأحوال بيئة مناسبة لتطور فكرة التخطيط التشاوري.

إن متطلبات الاستفادة من مبدأ الشورى الإسلامي يصعب تحقيقها تخطيطياً في ظل فكر تخطيطي عقلائي مركزي. ومن غير المتوقع أن ينجح العمل التخطيطي التشاوري في غياب نظام لا مركزي في التخطيط. إن اللامركزية هي نتيجة ومتطلب في الوقت ذاته للتخطيط التشاوري، فهي نتيجة حتمية لأن القرار التخطيطي لن يتركز في يد القلة التكنوقراطية، وهي متطلب، لأنه يصعب التخطيط

13 Krieger, M., *Advice and Planning*, Philadelphia: Temple University Press, 1981:115.

بمشاركة المستفيدين في ظل عقلانية مركزية لاتقييم وزنا مهما للأطراف الأخرى. وتجارب كثير من مدن العالم تؤيد ذلك فحتى في أمريكا وهي من أكثر دول العالم اهتماما بالمشاركة التخطيطية كانت البيروقراطية (بما فيها من بعد مركزي) في بعض الولايات سببا في تهميش المشاركة الحقيقية للسكان في صناعة القرار التخطيطي؛ وقد أسهم في ذلك الإجراءات المؤسسية والجهاز التخطيطي الرسمي للسلطة المحلية.<sup>14</sup> وإذا كانت اللامركزية ضرورة من ضروريات الاستفادة من مبدأ الشورى، وعنصرا لا غنى له للتخطيط التشاوري، فما هي اللامركزية؟ وما هي أنواعها؟ وكيف يمكن الاستفادة منها؟ وللإجابة على تلك الأسئلة سيتعرض الجزء التالي باختزال إلى فكرة اللامركزية ودورها التخطيطي.

لقد نظر إلى اللامركزية في كثير من الأحوال على أنها الحل الأمثل لجميع المشكلات. وفي العالم الغربي ارتبطت اللامركزية بالديمقراطية والمشاركة العامة Public Participation وعلى حد قول هارت Hart فإن الديمقراطية غير ممكنة بدون لامركزية مكثفة للجهات والمؤسسات العامة Public Organization.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tauxe, Caroline., "Marginalizing Public Participation in Local Planning" JAPA, pp. 471-481 Autumn 1996.

<sup>15</sup> Hart, D. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," Public Administration Review, V: XXXII, Oct. 1962: 603-621.

أما سميث Smith فهو يرى أن اللامركزية .متطلب أساسي للتطور.<sup>16</sup> وعلسى الرغم من بعض الغموض الذي يكتنف التعريف الدقيق لمعنى اللامركزية فإن الكثير من المفكرين وضعوا لها تعريفات متشابهة تفي بالغرض وتقع في إطار واحد هو توزيع الصلاحية بطريقة أو أخرى. فعلى سبيل المثال يرى هسارت أن اللامركزية تعنى بتوزيع الصلاحية داخل جهة أو مؤسسة كبيرة.<sup>17</sup> أما سكوت وميتشل Scott and Mitchel فقد أعطيا تعريفا أكثر تفصيلا إذ قالوا بأن اللامركزية تعني بتقسيم الجهة أو المؤسسة إلى وحدات مستقلة وشبه مستقلة تتحمل مسئوليات إنجاز العمل كاملة.<sup>18</sup> ويرى سميث أهمية البعد المكاني في اللامركزية حيث يؤكد أن اللامركزية (على الأخص في معناها السياسي) ترتبط بالتوزيع المكاني للسلطة. ومن وجهة نظره فإن اللامركزية تعني بالتوزيع الجغرافي للسلطات ضمن الدولة الواحدة والهيكل المؤسسي الذي يتم من خلاله ذلك التوزيع.<sup>19</sup> وقد أضاف روندللي وتشياما معنى أكثر شمولية إذ عرفا اللامركزية على أنها تحويل الصلاحية التخطيطية والإدارية وصلاحية صناعة

<sup>16</sup> Smith, B., *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London: George Allen & Unwin(Publishers) Ltd. 1985.

<sup>17</sup> المصدر الخامس عشر، ص 605.

<sup>18</sup> المصدر الخامس عشر، ص 605.

<sup>19</sup> المصدر السادس عشر، ص 1.

القرار من الحكومة المركزية إلى مؤسساتها وكالاتها الميدانية، إلى الحكومات المحلية، وإلى المنظمات غير الحكومية.<sup>20</sup> وعلى الرغم من أن هذا التعريف لم يذكر البعد المكاني فإن المعاني التي ضمنت ذات مدلول مكاني واضح. وعلى أي الأحوال فإن اللامركزية تعريفيًا تدور فحواها بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المكانية. ويمكن تقسيم اللامركزية إلى أربعة أنواع تشمل اللامركزية Deconcentration وتفويض المهام إلى الجهات شبه المستقلة Delegation to Semi-Autonomous Agencies وتحويل الصلاحيات للحكومة المحلية Devolution ، وتحويل المهام من الجهات الحكومية إلى المؤسسات غير الحكومية Transfer of Function to Non-Governmental Organizations .

ويقصد باللامركزية إعادة توزيع المسؤوليات ضمن الإدارة المركزية. ويعني آخر فهي نقل المسؤوليات وعبء العمل من المركز إلى الإدارات الإقليمية بدون إعطاء الأخيرة الصلاحيات الضرورية لاتخاذ القرارات ذات العلاقة. أما تفويض المهام فيقصد بها تفويض الإدارة المركزية لبعض الجهات أو المؤسسات (التي لا تقع تحت سلطتها الإدارية) بوظائف معينة ومحددة. وتحويل الصلاحيات تعني

<sup>20</sup> Cheema, S. & Rondinelli D., Decentralization and Development, Beverly Hills : Sage Publication 1983: 18.

التنازل عن الصلاحية للمستويات والوحدات المختلفة من الجهة المركزية. وفيما يتعلق بتحويل المهام من الجهات الحكومية للمؤسسات والجهات غير الحكومية فهي ترتبط غالباً بالخصخصة حيث تحاول العديد من الجهات العامة تحويل مسؤولية الإنتاج في بعض القطاعات إلى القطاع الخاص.<sup>21</sup>

### مقاييس اللامركزية ومجالاتها

على الرغم من محاسن اللامركزية إلا أنه يجب التعامل<sup>22</sup> معها بنوع من الواقعية فتجارب دول العالم النامي بهذا الخصوص غير مشجعة وتعتبر تجربة دولة زامبيا مثالا جيدا على ذلك.<sup>23</sup> وعلى حد قول فايزنر Wiesner وهو وزير مالية سابق في دولة كولمبيا ومدير تنفيذي سابق للبنك الدولي فإنه على الرغم من الأساس النظري القوي للامركزية، فإن تطبيقها وتفعيلها معقد وليس سهلا كما يتصور بعضهم، ويذكر فايزنر أن أحد المشكلات التي واجهت التجربة الكولومبية في اللامركزية هو أن الإنفاق على الخدمات الاجتماعية لم يسهم في زيادة

<sup>21</sup> المصدر الواحد والعشرين

” ” ” 22

<sup>23</sup> Conyers, D., "Decentralization and Development, vol. 14, no. 5, Pg 593-60323 (1986)

التنافس أو تحسين هذه الخدمات بل أسهم في زيادة تأصيل وتأكيد الأسلوب الاحتكاري في السوق.<sup>24</sup> وما لم يتم تعريف ماذا يقصد باللامركزية، ويحدد مجال تطبيقها، والمقياس الذي ستطبق عليه، فإنه من غير المتوقع أن تؤتي ثمارها في البيئة العمرانية. فيجب تحديد مجال اللامركزية وذلك من خلال تحديد الأمور التي يفترض تركها للجهات أو المؤسسات الموجودة في منتصف وأسفل الهرم التنظيمي للعمل التخطيطي، والأمور التي يفترض أن تقرر مركزيا. فعلى سبيل المثال هل يمكن وضع السياسات العامة والخطوط العريضة لقيادة العملية التخطيطية مركزيا ويترك مادون ذلك ليتم العمل به لا مركزيا؟ ويفترض أيضا تحديد المقياس المناسب لللامركزية. فعلى سبيل المثال هل تكون اللامركزية على المستوى الوطني أو الإقليمي، أو على مستوى المدينة أو على مستوى البلديات الفرعية؟ وسيتم الإجابة عن هذه التساؤلات في نهاية هذه الورقة عند تقويم التجربة العربية واقتراح مجالات ومقاييس المركزية للمدن العربية.

ومن الملاحظ في الدول المتقدمة أن اللامركزية لا تقف حدودها عند مستوى الولاية أو الإقليم فحسب، بل تستمر حتى على مستوى المدينة والمدن أو الضواحي التي تنفرع من هذه المدن. ويرى بيترسون Peterson أن اللامركزية أصبحت انبجها قويا حتى في دول العالم النامي بحيث بدأت الحكومات من أمريكا اللاتينية إلى

<sup>24</sup> Wiesner, Eduardo., "Fiscal Decentralization in Columbia: Advantages and Pitfalls", September 1995. The Urban Age

آسيا بإعطاء المسئوليات المحلية والصلاحيات المرتبطة بها إلى السلطات المحلية مما أسهم إيجابيا في زيادة مشاركة الساكنين في صناعة القرار التخطيطي.<sup>25</sup> إن اللامركزية بأي نوع من أنواعها هي أداة لمبدأ الشورى في العمل التخطيطي. فهي وسيلة مهمة لتقريب المشكلة من صانع القرار وهي أساسية لتقليل عوائق وصول المعلومة للمستفيدين. كما إن الاستفادة من المبادئ الإسلامية (مثل الشورى) في التخطيط قد يكون سببا لأن تحل البركة في التنمية العمرانية. فالجهد الإنساني مهما بلغ قد لا يؤتي ثماره على الوجه المأمول إذا لم تحل بركة الخالق عز وجل على هذا الجهد.

### المعلومات ومنهجية البحث

تستند المعلومات في هذا البحث على مصدرين أساسيين الأول هو استبيان تم تطويره لهذا البحث، وقد تم توزيعه على جميع الدول العربية، وذلك بالتعاون المباشر بين الباحث والمعهد العربي لإغناء المدن حيث تم استعادة أحدث

<sup>25</sup> Peterson, G., "What Kind of Financing System Support Decentralization" The Urban Age, September, 1995.

الاستبيانات في منتصف عام 1997.<sup>26</sup> أما المصدر الآخر فهو مسح قام المعهد العربي لإنماء المدن بوصف النتائج الأولية له في العدين الرابع والستين والخامس والستين من مجلة المدينة العربية في عام 1995.<sup>27</sup> وتأتي أهمية هذين المصدرين لكونهما يكمل بعضهما الآخر لتحقيق غرض هذا البحث فبينما يركز استبيان الباحث على دراسة طريقة صناعة القرار التخطيطي في المدينة العربية، يوفر مسح المعهد العربي قاعدة جيدة من المعلومات الكمية التي تخص المدن العربية. وفيما يتعلق باستبيان الباحث فقد تم توزيعه على جميع الدول العربية على أمل الاستجابة من مدينة واحدة على الأقل من كل دولة. وقد كان التجاوب جيدا فقد وردت الردود من معظم الدول العربية. أما فيما يتعلق بالمشح الذي تم تطويره من قبل المعهد العربي لإنماء المدن فقد أرسلت الاستبيانات إلى ما يربو عن 200 مدينة

<sup>26</sup> لقد تجاوب العديد من المدن العربية مع هذا الاستبيان، نذكر منها : الدار البيضاء، الرياض، الطائف، جدة، المدينة المنورة، بيروت، الإسكندرية، الجزائر، الكويت، البحرين، قطر، لحول (فلسطين)، الدمام، طرابلس (لبنان)، دمشق، صلالة (عمان)، دبي، أبوظبي، عمان، إربد، المينا (لبنان).

<sup>27</sup> لقد اقتصر عددا المجلة العربية الرابع والستون والخامس والستون على وصف أولي للمعلومات دون أية تحليل لها. ولقد قام الباحث بالحصول على جميع تلك الاستبيانات وإدخالها في الحاسوب. وفي هذا السياق فإن مصدر المعلومات الخاصة بالمعهد ستكون الاستبيانات المدخلة وليس عددا المجلة الآتفة الذكر لضمان دقة المعلومة.



عربية فقد تم استعادة 64 استبيانا. ويشكل الاستبيان الحديث (استبيان الباحث) المصدر النوعي للمعلومات إذ إنه يتعامل مع الفكر التخطيطي السائد حاليا في العالم العربي، وهو موضوع لم يتم التعرض له في مسح المعهد العربي لإثراء المدن. بينما سيشكل مسح المعهد المصدر الكمي للمعلومات إذ إنه يغطي هذا الجانب جيدا.

وكما هو معلوم فإن الغرض المنهجي لأية بحث لا يخلو من كونه استكشافيا Explorative أو وصفيا Descriptive أو تحليليا Explanatory وسيتم في هذا البحث تغطية جميع هذه الأغراض بدرجات متفاوتة حسب ما تقتضيه متطلبات هذه الدراسة. وحيث إن المعلومات المتوافرة تنقسم إلى نوعين : معلومات نوعية (استبيان الباحث) ومعلومات كمية (مسح المعهد العربي) فستتم عملية تحليل المعلومات بطريقة نوعية وكمية للوفاء بغرض هذا البحث.

## تحليل المعلومات

سيتم تحليل المعلومات نوعيا وكميا حيث سيبدأ هذا القسم من الورقة بالتحليل النوعي ثم سيتبعه جزء أكثر تفصيلا ويعني بالتحليل الكمي للمعلومات. وكلا النوعين من التحليل مكمل للآخر، وعلى الأخص في مثل هذا النوع من

الدراسات التخطيطية التي ترتبط بالعلوم الطبيعية والعلوم الاجتماعية على حد سواء.

لقد أشارت المعلومات النوعية المتعلقة بالتخطيط العمراني في المدن العربية بأن الأسلوب التخطيطي السائد يميل إلى المركزية ويحاكي المدخل العقلاني في أغلب الأحوال. فعلى سبيل المثال معظم المدن العربية المستبينة يتم فيها تخطيط الأحياء من قبل جهة حكومية (تتبع إدارة مركزية) أو جهة خاصة تحت إشراف هذه الجهة. فعندما تقوم بلدية ما بوضع المخطط العمراني أو بالإشراف عليه فهي في جميع الأحوال ستعكس قيم الجهة المركزية (مثلا مصلحة أو وزارة البلديات) التي قد تكون بعيدة عن الاحتياجات المحلية. وهذا متوقع (كما سنرى في التحليل الكمي اللاحق) حيث إن معظم المدن العربية لا تتبع نظام حكم بلدي محلي، كما إن كثيرا من هذه المدن في طور نشأة الفكر التخطيطي. وقد يرى بعضهم أنها بحاجة إلى نوع من المركزية. وعند مقارنة ذلك بأسلوب التخطيط العمراني- في هذا السياق- بما يحدث في العالم الغربي وعلى الأخص في أمريكا الشمالية فإن المدن هناك تتمتع بنظام حكم محلي وليس هناك ما يدعو للاستعانة بالإدارة المركزية في واشنطن أو إلا في حالة الرغبة في الحصول على المساعدة الفنية. فغالبا ما يتم حيازة الأرض من قبل مطور عمراني يقوم هو بوضع المخطط، شريطة أن يوافق متطلبات المخطط العام الذي تخضع له المدينة.

وعند استقرار وجهة النظر العربية عن المركزية فقد انقسمت المدن إلى قسمين: القسم الأكبر يرى أن محاسنها أقل بكثير من مساوئها والقسم الأقل يرى أهمية المركزية في ظل الظروف الراهنة التي تتميز بفترة عدم تبلور ونضوج الفكر التخطيطي في العالم العربي. ومحاسن المركزية ومساوئها عديدة، وسنقتصر في هذا البحث على استعراض ما تم التعبير عنه من قبل المدن العربية المشاركة. وبناء على المدن المستبينة فإن محاسن المركزية يمكن سردها في عدة نقاط:

- . توحيد الرؤيا.
- . توحيد الضوابط والأنظمة.
- . القدرة على السيطرة والضبط.
- . مساعدة المخططين بالإمام بما يجري في الوطن الأم والتعرف على المشكلات التخطيطية على المستوى الوطني.
- . تركيز الخبرة وتراكمها، دراسة المشكلات بصفة عامة.
- . تركز المعلومات لدى جهة مركزية واحدة بحيث يسهل استعادتها.
- . العدالة بين المدن.
- . الشمولية في التعامل مع المشكلة.

. إعطاء صبغة موحدة على مستوى الدولة.

. توفير خدمات فنية وإدارية للمدن والقرى التي ليس لديها الإمكانيات الفنية للتخطيط المناسب.

. التنسيق بين التخطيط على المستوى القومي والمستوى الوطني.

أما مساوئ المركزية فهي--بناء على وجهة نظر المـسـدن العربية--عديدة ومتشعبة ويمكن تلخيصها كما يلي: . تساهم في تبطئ وتعطيل صناعة القرار التخطيطي الذي هو في كثير من الأحوال مرتبط باستثمارات عمرانية قد تسهم في ارتقاء البيئة العمرانية للمدينة.

. المركزية تسهم في الابتعاد عن المشكلات العمرانية الحقيقية والاشتغال بقضايا ذات أهمية قليلة.

. تأخير معالجة المشكلات العمرانية مما يسبب قصورا في الأداء.

. هي في كثير من الأحيان تكون وسيلة تبريرية للانفراد بصناعة القرار التخطيطي.

. وترى بعض المدن العربية أن شرعية المركزية جاءت في المقام الأول من سلبات بعض الفئات الاجتماعية وضعفها في تقدير المسؤولية.

. المركزية التخطيطية لا تتيح الفرصة للكفاءات للبروز والنهضة بمجتمعاتها من

الناحية العمرانية.

. المركزية في التخطيط لا تعطي المرونة للأقاليم المختلفة بحرية التصرف بناء على المعطيات المحلية التي تختلف في كثير من الأحيان عن المركز الرئيسي. وفي الواقع إنه من الصعب تبرير المركزية في ظل محدودية التخطيط العقلاني. فالمرتكزة مقبولة إذا كان صانع القرار التخطيطي عالما بكل الأمور وعالما بالنتائج المتوقعة لكل قرار سوف يتخذه ... وهذا أمر يصعب قبوله نظريا، فما بالك به عمليا. فكما تم توضيحه سابقا فإنه من غير الممكن عمليا أن تكون هناك مجموعة تقنوقراطية قادرة على الحصول على جميع المعلومات وتتفق في قيمها وأهدافها مع بقية الأطراف الاجتماعية لتبرر عدم الاستزادة من آراء المستفيدين في عملية صناعة القرار التخطيطي. فالفكر البشري ناقص ولا يصل إلى الكمال أبدا، ولكن يمكن التعامل مع هذا النقص من خلال القيم الإسلامية التي أوضحت المنهج القويم للتعامل مع هذا النقص. إن النقص في الفكر البشري هو من الأسباب المهمة التي أعطت للشورى مكانا مهما في مراحل صناعة القرار الإسلامي. واللامركزية هي إحدى وسائل الشورى المهمة للتغلب على هذا النقص. ولللامركزية العديد من المميزات وهناك العديد من الأسباب المنطقية التي تؤيد الاستفادة منها وسيلة تخطيطية تعزز فكرة التخطيط بالمشاركة. ويرى الغربيون أن التشاور في المجالس البلدية ضرورة لا غنى عنها لتحرير الفكر من

المركزية. ويقول الفيلسوف الفرنسي دو توكويل De Tocqueville إن دور اجتماعات المجالس البلدية في تعزيز الحرية التخطيطية تماثل دور المدارس الابتدائية في تحصيل العلم.<sup>28</sup> فكما إنه من المستحيل في هذا الوقت أن يتعلم الإنسان أيا من العلوم الأساسية دون الالتحاق بالمدارس الابتدائية أولا لتعلم القراءة والكتابة فإن دو توكويل يرى أن الحرية لا يمكن أن تتحقق دون تلك المجالس. وبقطع النظر عن مدى أهمية الاتفاق أو التحفظ على تلك النظرة فإن المدن العربية بدأت تخطو خطوات جيدة في تأسيس مجالسها البلدية منذ فترة طويلة. لكنها مازالت بحاجة إلى التطوير لكي تحقق الغرض المأمول منها. والمجالس البلدية تمثل توجها مبينا على لامركزية صناعة القرار التخطيطي. وهناك ما يدعو إلى دعم ذلك الاتجاه حيث تأتي أهمية اللامركزية بأنواعها المتعددة لكونها تزيد في مستوى الكفاءة والفعالية والمرونة للجهات المحلية هذا بالإضافة إلى محدودية المدخل العقلاني في التخطيط **Limitations of the Rational Planning Approach**. إن مستوى الكفاءة سيزداد مع الأسلوب اللامركزي فالمدن ستستطيع أن تدير مواردها وتقدم خدماتها بكفاءة أكثر من مصلحة التخطيط المركزية. وحتى على مستوى المدن نفسها فإن المدن الفرعية والضواحي الكبيرة هي أكثر كفاءة في تقديم الخدمة من المدينة الأم. ولقد أوضحت المدن العربية

<sup>28</sup> De Tocqueville, A. Democracy In America, New York: Alfred A. Knof 1953.

أن تعطيل صناعة القرار هو من أكبر مساوئ المركزية، وهو مؤشر مهم لكفاءة الأداء. ومن حيث الفعالية فإن اللامركزية عنصر لا غنى عنه لها. فصانع القرار المحلي والمخطط أقرب بكثير للمواطن المحلي من صانع القرار في مصلحة التخطيط المركزية. فهو يعرف مشكلاته واحتياجاته وتطلعاته ويستطيع أن يتجاوب معها بفعالية أعلى. وهذا كله يسهم في تحرير القيود على وصول المعلومة التخطيطية للمواطن المحلي. فعندما تكون المعلومة التخطيطية واضحة وسهلة الحصول، تزداد مشاركة المواطن في تطوير بيئته والإحساس بالانتماء لها، وتزداد نتيجة لذلك استجابة لصانع القرار المحلي والمخطط لاحتياجات هذا المواطن. أما المرونة فهي عنصر مصاحب دائما للامركزية. فاللامركزية تتعامل بإيجابية مع المخاطرة Risk فحين يحدث اللأوضوح Uncertainty تجاه أهداف أو تقنيات معينة فإن المخاطرة تكون قليلة إذا تم وضع السياسات العمرانية واعتمادها بأسلوب لا مركزي. ففي هذه الحالة سيتم تطبيق هذه السياسات على مستوى أقل وأصغر مقارنة بالأسلوب المركزي الذي قد يؤدي إلى تعميم هذه السياسات على مستوى الوطن كله. إن المرونة توفر للوحدات والإدارات والجهات الصغيرة فرصة تطبيق سياسات معينة أو تقنيات جديدة دون الإضرار بالهيكل العام للدولة أو المدينة الأم. وموضوع المرونة في غاية الأهمية

حيث أثارت بعض المدن العربية هذه القضية موضحة أن الأقاليم ليست لديها حرية التصرف بناء على معطياتها المحلية. إن حرية التصرف التخطيطي على مستوى الإقليم أو المدينة من خلال اللامركزية قد يؤدي إلى تطوير حلول جديدة وإبداعية تستفيد منها الدولة ككل. كما إنها تسهم أيضا في بناء خبرات محلية بدلا من تركيز الخبرة في مصلحة التخطيط المركزية.

والنقطة الرابعة التي تؤيد اللامركزية التخطيطية هي محدودية مدخل التخطيط العقلاني الواسع الانتشار. فكما سبق تم إيضاحه فإن المركزية يمكن أن تبرر إذا كان صانع القرار أو المخطط يملك العلم الكامل ليختار السياسة العمرانية أو البديل التخطيطي، ويعرف كل النتائج المتوقعة من وراء ذلك. وحيث إن ذلك غير منطقي فإن اللامركزية تصبح ضرورة لا غنى عنها. لقد أوضحت بعض المدن العربية أن تركيز صناعة القرار التخطيطي بسبب الأسلوب المركزي يؤدي في بعض الأحيان إلى نوع من الديكتاتورية التخطيطية التي تفوق مساوئها أية حسنات يمكن أن تنسب إليها.

وقد أثبتت التجارب الحديثة في هذا العصر عدم نجاح التخطيط المركزي (بأنواعه المختلفة) في التعامل مع المشكلات الاجتماعية والاقتصادية للمجتمعات. وقد تكون دول الكتلة الشرقية بصفة عامه مثالا جيدا لذلك. وقد يكون

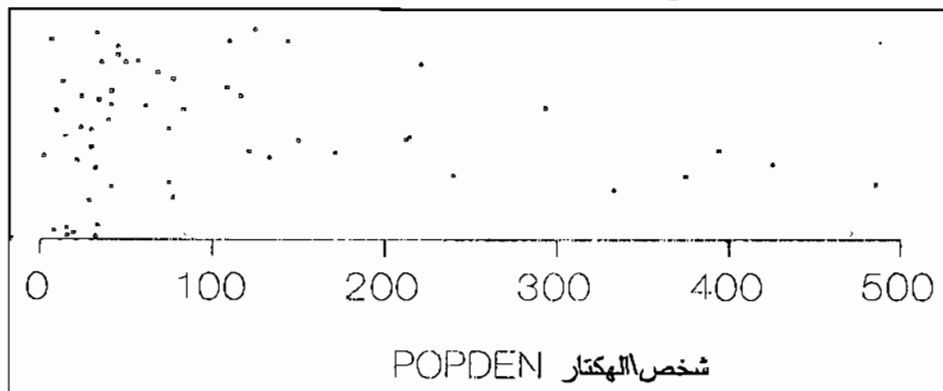


السؤال الذي يطرح نفسه هو أين تقع الأنظمة البلدية في الدول العربية في ضوء ما سبق استعراضه؟ فهل هي مركزية؟ أو تتبع نظام إدارة محلية؟ أو تتبع نظام الحكم المحلي؟ أو أنها مستقلة تخطيطيا كما هي الحال في المدن الغربية؟ وهل التخطيط العقلاني موجود في هذه الأنظمة؟ وستتم الإجابة عن تلك الأسئلة من خلال التحليل الكمي للمعلومات.

ومن التحليل الكمي للمعلومات، اتضح أن الحجم السكاني لمدن المسح يتراوح ما بين 8,000 نسمة إلى 4,000,000 نسمة. أما المساحة المبنية من مدن الدراسة فقد تراوحت ما بين 0.94 كيلومترا مربعا إلى أكثر من 1,000 كيلو مترا مربعا، هذا مع العلم أن المدن التي سجلت مساحات أعلى من 400 كيلو مترا مربعا هي أربع مدن فقط. وقد يكون السبب الذي أدي إلى وجود مساحات مبنية عالية في تلك المدن هو ضمها لمدن صغيرة مجاورة لها. ومن التحليل الأولي لهذه المدن وجد أن 89% منها ذات مساحات أقل من 150 كيلومترا مربعا وأن 85% من هذه المدن ذات كثافة سكانية أقل من 215 شخصا. هكتار؛ ويوضح شكل (1) توزيع الكثافات السكانية لمدن الدراسة. كما وجد أن 85% أيضا من هذه المدن لا يتجاوز عدد سكانها 600,000 نسمة، مما يعطي

مؤشرا إلى أن المدن العربية تماثل غيرها من المدن النامية من حيث تركيز السكان في العواصم والمدن الكبرى. وإذا تم قبول هذا الافتراض فإن هذا قد يؤكد الحاجة إلى النظر بعين الاعتبار لفلسفة تخطيطية لاعقلانية تستطيع التعامل مع التباين الواضح في توزيع السكان في المدن العربية ضمن إطار الدولة الواحدة. فقد لا يجدي الأسلوب العقلاني (الذي يعتمد على المركزية) في وضع خطط لمدن مختلفة في الحجم السكاني حتى وإن كانت هذه المدن تقع في دولة واحدة.

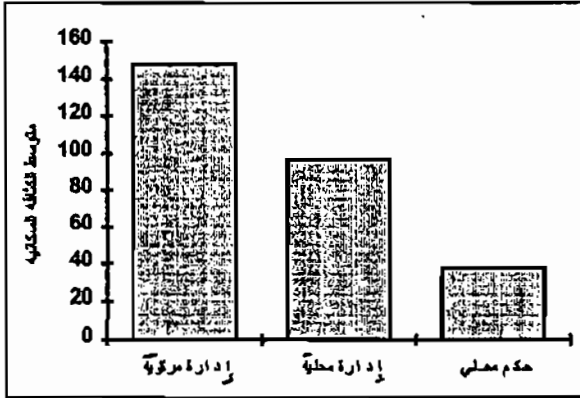
شكل (1): توزيع الكثافة السكانية (شخص\الهكتار) في المدن العربية



وقد يستنتج من علاقة متوسط الكثافة السكانية مع نظام الحكم والإدارة البلدية أن العامل السكاني محدود التأثير في تحديد نظام الحكم والإدارة البلدية في المدن

العربية حيث إن احتمالية وجود إدارة مركزية تزيد مع زيادة متوسط الكثافة السكانية (شكل 2). وهذا عكس المتوقع وهو أن تزداد احتمالية التحول من النظام المركزي إلى نظام بلدي أكثر استقلالية تخطيطياً كلما زادت الكثافة السكانية وكبر حجم المدينة. فالمدن الحواضر قد تكون أولى بنوع من الإدارات المستقلة تخطيطياً كي يمكن التعامل بإيجابية مع جميع المشكلات الحضرية التي قد تواجهها. ولكن الوضع الحالي في المدن العربية عكس ذلك مما قد يكون مؤشراً لتركز العقلانية التخطيطية في نظام الإدارة العمرانية البلدية في المدن العربية. ويوضح شكل (2) أن متوسط الكثافة السكانية يكون مرتفعاً مع وجود إدارة مركزية، ويقبل مع التحول إلى نظام الحكم المحلي.

## شكل (2): علاقة الكثافة السكانية بنظام الإدارة البلدية



وفيما يتعلق بنظام الحكم والإدارة في المدينة العربية فإن أيًا من هذه المدن لا تتبع أسلوب المدينة المستقلة بالمفهوم الغربي المتعارف عليه، وهذا قد يزيد من صعوبة الاعتماد على الفلسفة العقلانية في التخطيط التي تعتمد—على سبيل المثال لا الحصر—على الاتفاق على الأهداف، وهو أمر يزداد صعوبة في مدن غير مستقلة تخطيطًا في وضع خططها وتصوراتها المستقبلية. ويوضح جدول (1) توزيع أنظمة الحكم والإدارة في مدن الدراسة.

## جدول (1): أنظمة الحكم والإدارة في المدن العربية

نظام مركزي	نظام إدارة محلية	نظام حكم محلي
27%	64%	9%

ويتضح جليا أن الغالبية العظمى من المدن العربية حوالي 91% تتبع نظاما مركزيا و نظام إدارة محلية مقابل حوالي 9% من المدن تتبع نظام الحكم المحلي ولا يوجد مدن مستقلة. ونظام الإدارة المحلية هو أحد أشكال اللاتركزية وهو أقرب إلى النظام المركزي منه إلى نظام الحكم المحلي. وقد يوضح ذلك وجود عدد من مدن الدراسة تقع في دولة واحدة وتنتمي إلى هذين النظامين مع أن المنطقي هو انتماؤها إلى نظام واحد مادامت تقع في بلد واحد. والشاهد مما سبق أن غالبية المدن العربية تميل إلى الأسلوب المركزي مع انعدام وجود مدن مستقلة تخطيطيا وهذا يزيد من تأكيد دور العقلانية التخطيطية في قيادة العمل التخطيطي في العالم العربي.

وفيما يتعلق بمصدر التمويل في المدينة العربية فإن الحكومة المركزية تمثل الممول الأول لحوالي 91% من مدن الدراسة.<sup>29</sup> وهذا يؤكد مركزية الإدارة البلدية في المدن العربية الذي قد يمثل مؤشرا آخر لعقلانية الفلسفة التخطيطية في تلك المدن. ويوضح جدول (2) علاقة نظام الحكم والإدارة في المدينة العربية مع مصدر التمويل فيها. ويلاحظ أيضا من جدول (2) أن 9% من مدن الدراسة لا تمثل الحكومة المركزية مصدر التمويل الأول لها، وجميع هذه المدن تتبع النظام المركزي أو نظام الإدارة المحلية. أما بقية المدن--بغض النظر عن نظام الإدارة البلدية تحت الحكومة المركزية المصدر الأول للتمويل. وهذا قد يجعل من الصعب لتلك المدن أن تدير أمورها التخطيطية محليا إذا كانت غير قلدرية في المقام الأول على توفير مصادر مالية محلية لتوفير الخدمات البلدية لساكنيها. وهذا قد يؤكد ما سبق أن طرق من أن الفرق بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية (في مدن الدراسة) قد يكون ناتجا عن تصور معين في تسمية نظام الإدارة البلدية وليس فرقا في الجوهر بين طرق الإدارة في تلك المدن. والحقيقة أن كون الحكومة المركزية تمثل المصدر الأول للتمويل لغالبية المدن، بما فيها المدن التي تتبع نظام الحكم المحلي، يزيد من احتمالية تأكيد وجود العقلانية التخطيطية في جميع مدن الدراسة. وذلك لكون مصدر التمويل مؤشرا

29 الحماد محمد، المدينة العربية، العدد 64 ، ص 60 ، 1995

جيدا للمركزية التخطيطية التي هي بدورها إحدى مركبات العقلانية التخطيطية.

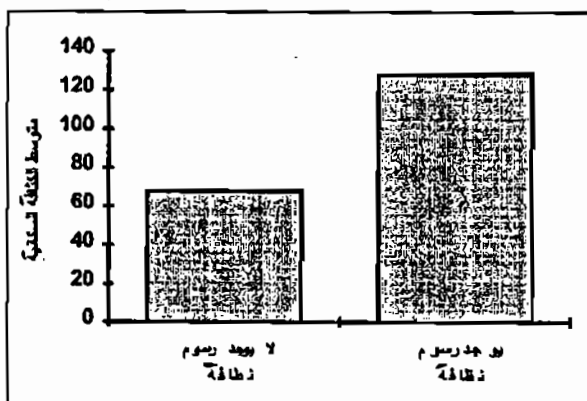
جدول (2): مصدر التمويل الأول حسب نظام الإدارة البلدي لمدينة الدراسة

مصدر التمويل		نظام الإدارة البلدية
مصادر أخرى	الحكومة المركزية	
4.5%	22%	إدارة مركزية
4.5%	59%	إدارة محلية
0%	9%	حكم محلي
9%	91%	المجموع

وهناك علاقة متميزة بين متوسط الكثافة السكانية في المدن العربية وبعض المتغيرات الأخرى. فعلى سبيل المثال يؤدي ازدياد متوسط الكثافة السكانية إلى ازدياد احتمالية فرض رسوم نظافة من قبل المدينة العربية. وكما يوضح شكل (3) فإن رسوم النظافة توجد في المدن ذات الكثافة العالية نسبياً. ومن أجل التحقق من صحة هذه العلاقة تم استخدام طريقة تحليل المتوسطات (Analysis of Variance) حيث ثبت أن هناك فرقاً مميّزاً بين المتوسط السكاني للمدن التي

تفرض رسوم نظافة والمتوسط السكاني للمدن التي لا تفرض رسوم نظافة (عند مستوى ثقة قدره 10%) مما يؤكد أن الكثافة السكانية تلعب دورا مهما في فرض هذه الرسوم من عدمها. كما لوحظ أيضا أن متوسط الكثافة السكانية يزداد كلما قلت احتمالية استخدام نظام الحكم المحلي في الإدارة البلدية.

شكل (3): علاقة الكثافة السكانية برسوم النظافة



وقد تبين من خلال تحليل المعلومات أن أغلبية المدن (حوالي 61%) تفرض رسوم نظافة على مواطنيها (جدول 3) وهو أمر ليس بالضرورة أن يكون متوقعا، نظريا على الأقل، بسبب عدم وجود المدن المستقلة تحيطيا بالمفهوم الغربي المعروف. إلا أن فرض الرسوم يشير إلى ظهور وعي حضاري يفترض في



المواطن أن يشارك في تحمل جزء من تكاليف المحافظة على نظافة مدينته حيث إن الإنسان العادي بطبعه قد لا يقدر أي خدمة تقدم له ما لم يدفع قيمة لها حتى وإن كانت تلك القيمة يسيرة. وقد أثبت التجارب في العديد من مدن العلم أن الخدمات المجانية أو شبه المجانية غالبا ما يساء استخدامها للدرجة تؤدي في النهاية إلى خسارة هذه الخدمة وعدم قدرة الجهة البلدية على الاستمرار بتوفيرها بالمستوى المطلوب.

جدول (3): رسوم النظافة حسب نظام الإدارة البلدي لمدينة الدراسة

نظام الإدارة البلدية	توجد رسوم نظافة	لا توجد رسوم نظافة	بدون إجابة
إدارة مركزية	16%	11%	0%
إدارة محلية	42%	17%	5%
حكم محلي	3%	6%	0%
المجموع	61%	34%	5%

ويلاحظ من جدول (3) أن المدن التي تتبع أسلوب الحكم المحلي لا تفرض أغليتها رسوم نظافة على مواطنيها حيث إن نسبة المدن التي لا تفرض الرسوم

تعاادل ضعفي النسبة التي تفرض الرسوم ( 6% مقابل 3% ) وهذا عكس الاتجاه السائد في المدن التي تتبع أيا من نظام الإدارة المركزية، أو نظام الإدارة المحلية. وعند مقارنة ما سبق مع الوضع السائد في المدن الغربية وعلى الأخص المدن الأمريكية الشمالية التي ترعرعت فيها معظم المداخل التخطيطية بما في ذلك المدخل العقلاي فإنه يتضح التباين الشديد في هذه الحالة حيث إن معظم تلك المدن تتبع أنظمة إدارة وحكم بلدي أقرب لنظام الحكم المحلي منها لنظامي الإدارة المركزية والإدارة المحلية، وفي الوقت نفسه تفرض تلك المدن رسوم نظافة ثابتة من خلال أنظمة الضرائب السائدة هناك.

وعند تحليل علاقة مصدر التمويل مع وجود رسوم النظافة وجد أن 52% من المدن المعنية تعتبر الحكومة المركزية المصدر الأول للتمويل البلدي وفي الوقت نفسه تفرض هذه المدن رسوم نظافة على مواطنيها؛ كما وجد أيضا أن 84% من المدن التي تفرض رسوم نظافة على مواطنيها تعتمد على الحكومة المركزية مصدر التمويل الأول. هذا بالإضافة إلى أن 57% من المدن التي تعتمد على الحكومة المركزية في التمويل تفرض رسوم نظافة على مواطنيها. والشاهد مما سبق هو أن الاعتماد على الحكومة المركزية في التمويل لم يساعد في التقليل من فرض رسوم النظافة على المواطنين. أو بمعنى آخر هو أن إشراك المواطنين في تحمل جزء

من تكاليف توفير نظافة مدتهم لم يسهم في اعتماد تلك المدن على أساليب إدارة بلدية غير مركزية.<sup>30</sup>

ومن المشكلات المهمة التي تواجه كثيرا من مدن الدراسة مشكلة السيول. حيث وجد أن 41% من المدن المستبينة تضع السيول على رأس قائمة المشكلات التي يجب النظر إليها بعين الاعتبار. وتكمن أهمية مشكلات السيول في المدن العربية في أنها يمكن استخدامها مؤشرا على قوة المركزية التخطيطية. وعلى الرغم من أن الإدارة المركزية تحاول دائما أن تضع الحلول المناسبة لمدنها فإنه من تجارب دول العالم الأخرى يصعب على هذا النوع من الإدارات الإلمام بالظروف المحلية التي تعيشها المدن. فعلى سبيل المثال قد يتم اعتماد مخطط عمراني من قبل الجهة التخطيطية في المركز، ثم يرسل هذا المخطط كنموذج ويطبق في مدن مختلفة مناخيا و اجتماعيا، وطبوغرافيا بدون مراعاة للظروف المحلية مما ينتج عنه مشكلات عديدة من ضمنها مشكلة السيول. وتصبح السيول مشكلة معقدة في المناطق العمرانية عند اعتماد مخططات عمرانية لا تقيم وزنا لطبوغرافية ولا تحترم الممرات

<sup>30</sup> الحديث يفترض ضمنا أن المدن التي تعتمد على حكوماتها المركزية في التمويل يصعب تبرير إدارتها محليا وذلك لضعفها في توفير احتياجاتها المالية.

المائية الجافة والحارية مما يعني إعاقة حركة المياه الطبيعية في فترات هطول الأمطار--القصور نسبيًا في العالم العربي--وتحول موسم هطول الأمطار في المناطق العمرانية إلى موسم تكثر فيه مشكلات السيول.<sup>31</sup>

ومما قد ينظر له كمؤشر أن العقلانية التخطيطية من خلال فلسفتها المركزية قد لا تكون هي الفلسفة التخطيطية المستقبلية المناسبة للعالم العربي ذلك أن 92% من المدن التي ترى السيول على قائمة المشكلات المستقبلية تتبع نظام إدارة مركزي أو نظام إدارة محلية وكلا النظامين يرتبطان فلسفياً بالعقلانية التخطيطية.

<sup>31</sup> ابن سكين، خالد، المدينة العربية، العدد 69، ديسمبر 1995

## تقويم التجربة العربية : أنموذج مقترح لتطوير المدن العربية

على الرغم من عدم توفر المعلومات الكاملة عن التجربة العربية في إدارة المدن في ضوء منهج الشورى واللامركزية فإنه يمكن استقراء هذه التجربة من خلال ما تم تحليله من معلومات في هذه الورقة. إن المدن العربية مازالت تسير ببطء باتجاه لامركزية التخطيط. أما إطار الشورى فهو غائب عن المخططين وصناع القرار في هذه المدن. وفي ضوء ذلك وباعتماد كثير من هذه المدن على المدخل العقلاني في التخطيط العمراني فإنه سيكون من الصعب إيجاد بيئة تساعد على التخطيط بالمشاركة. فإذا كانت الغالبية العظمى من هذه المدن (حوالي 91%) تعتمد على الحكومة المركزية في تمويل خدماتها البلدية فقد يكون من الصعب لهذه المدن أن تحصل على استقلالية أكثر في صناعة قراراتها التخطيطية إذا كانت لا تستطيع أن توفر التمويل اللازم لتوفير الخدمات البلدية لسكانها. إن أقرب شكل من أشكال اللامركزية الموجود حالياً في المدن العربية هو اللامركزية Deconcentration وقليل من المدن العربية تتمتع بتحويل الصلاحية Devolution (وهي المدن التي تتبع نظام حكم محلي). أما فيما يتعلق بالشورى كإطار منظم للامركزية أو كمنهج قائد للفكر التخطيطي في المدن العربية فلم يتضح أن أي من تلك المدن استخدمت الشورى في هذا السياق.

إن المؤشرات المستقبلية تؤكد أن المشاركة في التخطيط هي المنهج القويم لتطوير المدن العربية مادامت هذه المشاركة تتم ضمن إطار الشورى ومن خلال نظام إداري لا مركزي يخول لهذه المدن وما يليها من ضواحي وقرى من صناعة جميع القرارات التخطيطية على المستوى المحلي. إن المدن العربية وعلى الأخص ذات الأحجام السكانية المرتفعة وذات المساحات العمرانية الكبيرة التي تتمتع بنسوع من الإدارة اخلية سيصعب عليها التعامل مع المستقبل بإيجابية توافي احتياجات سكانها إذا استمرت تدار من خلال أسلوب عقلاني مركزي هي وما يتبعها من مدن صغيرة وضواحي وقرى. وإذا اتفقنا على أن اللامركزية التخطيطية هي مطلب أساسي للمدن العربية فعلى أية مقياس يفضل أن تكون؟ وأي المجالات يفترض أن تغطي؟ وسيتعرض الجزء إلى أمودج تخطيطي مقترح لقيادة المدن العربية وذلك من خلال تحديد مقاييس ومجالات اللامركزية التخطيطية.

إن المدن العربية متباينة في أحجامها السكانية ومساحاتها العمرانية وفلسفة الإدارة العمرانية في كل منها لكنها تتفق في كون معظمها مرتبط بطريقة أو بأخرى مع المصلحة أو الوزارة المختصة بالشئون البلدية والريفية بطريقة مركزية. وبناء على ما تم تحليله من معلومات فإنه يمكن تقسيم هذه المدن إلى فئتين: الفئة الأولى تمثل الغالبية العظمى من المدن (حوالي 91%) تقع ضمن نطاق

تدار فيه المدن من خلال المركزية التخطيطية والفئة الأخرى تمثل نسبة قليلة من المدن (حوالي 9/0%) ويمكن وضعها نسبياً خارج نطاق المركزية التخطيطية (على الرغم من كونها ما تزال تعتمد على الحكومة المركزية في تمويل خدماتها البلدية). وسيتم في الجزء التالي اقتراح أنموذج تخطيطي من خلال تحديد مقاييس ومجالات اللامركزية لكل فئة على حدة وذلك في إطار الشورى كفكر إسلامي قائد للعملية التخطيطية.

قد يكون من المناسب لمدينة الفئة الأولى وفي ظل وقوعها ضمن نطاق المركزية التخطيطية أن يكون مقياس اللامركزية فيها على مستوى الإقليم. بمعنى آخر أن تحوّل الصلاحيات التخطيطية من المركز إلى الإقليم أو المنطقة أو المحافظة حسب التقسيم الإداري في الدولة المعنية. وفي هذه الحالة يكون دور وزارة أو مصلحة البلديات دور توجيهي فقط. وتقتصر التنظيمات فيه على تلك التي ترتبط بالسياسات الوطنية ذات العلاقة شريطة أن تقلص تلك التنظيمات قدر المستطاع. ومن المتوقع في هذه الحالة أن تؤدي المدن الكبرى دوراً كبيراً في صياغة القرارات التخطيطية ضمن الإقليم الذي تقع ضمن حدوده وهو أمر عبرت عن تأييده العديد من المدن العربية. ويجب في هذه الحالة أن يكون لجميع المدن الكبرى مجلس استشاري يتم اختيار أعضائه ويفعل دوره بناء على

ما تقتضيه متطلبات الشورى في الإسلام. أما فيما يتعلق بالضواحي والمدن الصغيرة والقرى التي تتبع المدن الكبرى فمن الممكن في هذه المرحلة أن يستمر الوضع الحالي كما هو حتى يتم إثبات نجاح تجربة اللامركزية التخطيطية في الأقاليم ومن ثم يمكن لهذه التوابع أن تبدأ تدريجياً بالحصول على صلاحيات تخطيطية أكثر حسب الظروف السائدة في المناطق المعنية.

أما فيما يتعلق بمجال اللامركزية التخطيطية لمدينة الفئة الأولى فمن المفضل أن يقتصر على الموضوعات والبرامج والمشاريع والسياسات ذات العلاقة المباشرة بسكان الإقليم التي لا تؤثر بأية حال من الأحوال على الأقاليم الأخرى أو على الوضع السياسي الأمني للدولة الأم. وفي هذه الحالة تظل السياسات التخطيطية العليا ضمن صلاحيات مصلحة أو وزارة البلديات. ومن المستحسن أن يستمر الوضع هكذا حتى تتمكن المدن الكبرى في الأقاليم المعنية من توفير مصادرها المالية كاملة مما يؤهلها في هذه الحالة لأن تكون قادرة على أن تدير أمورها التخطيطية بنفسها ودون الحاجة للمركز إلا في حالة طلب المساعدة الفنية في بعض الشئون المحدودة.



وبالنسبة لمدن الفئة الأخرى فهي حالياً تتمتع بنوع من الحكم المحلي وهذا يعني أن الصلاحيات قد خولت لها في صناعة قراراتها التخطيطية. وفي هذه الحالة فإنه يستحسن أن يكون مقياس اللامركزية في هذه المدن على أدنى المستويات. وهذا يعني أن جميع القرى والضواحي والبلديات الفرعية وأية كينونة عمرانية أخرى سيكون لها من الصلاحيات التخطيطية مثل ما للمدينة الأم دون أية استثناءات شريطة أن يتم تطوير مجلس استشاري لكل كينونة (بما في ذلك المدينة الأم) على أن يتم اختيار أعضائه وتفعيل دوره بناء على ما تقتضيه متطلبات الشورى في الإسلام. أما فيما يتعلق بمجالات اللامركزية التخطيطية في هذه الفئة من المدن فإنها تشمل جميع الموضوعات حيث لن يكون هنالك حاجة للارتباط بمصلحة أو وزارة البلديات ويكون ارتباطها فقط بالمركز في الموضوعات التي تمس الأمن العام للدولة المعنية.

إن ما تم اقتراحه في النموذج أعلاه ما هو إلا محاولة مقيّدة ومحدودة بما تم الحصول عليه من معلومات. ومما لاشك فيه فإن المدن العربية بحاجة ماسة إلى المزيد من البحوث في هذا المجال. وهذا البحث قد يمثل خطوة أولى باتجاه المزيد من البحوث للارتقاء بالمدن العربية وتأهيلها للقرن القادم حيث ستكون هذه المدن جزء من قرية عالمية سيكون التنافس فيها قويا في كل المجالات. إن المقترح أعلاه

يهدف إلى التأكيد بأن أهم خطوة باتجاه تطوير المدن العربية يكمن في تطوير المنهج التخطيطي الذي يقودها أولا وأخيرا.

## الخلاصة

لقد ناقشت هذه الورقة الفكر التخطيطي السائد في العالم العربي ووجدت أن الممارسة العملية للتخطيط العمراني (وذلك من خلال استقراء العديد من المؤشرات) تتميز بالمركزية وتستند على المدخل العقلاني للتخطيط. وقد أوضحت النتائج التحليلية أن غالبية المدن العربية لا تجذب الاستثمار بالأسلوب المركزي في التخطيط على الرغم من بعض محاسنه. كما أوضحت هذه الورقة أن أزمة التخطيط في العالم العربي، إذا صح استخدام هذا التعبير، ترتبط بطريقة أو بأخرى بأسلوب إدارة المدينة. فالغالبية العظمى من المدن العربية (91%) تسداز بأسلوب مركزي أو شبه مركزي. وتمثل مشكلات هذا الأسلوب في كونه يطيء عملية صناعة القرار التخطيطي ويوجد نوعا من الانفراد بهذا القرار من قبل التقنوقراطيين من خلال الاستناد على التخطيط العقلاني. وحيث إن هذا المدخل التخطيطي له حدوده ويصعب عمليا الوفاء بمتطلباته فإنه قد لا يكون الوسيلة المناسبة لقيادة الفكر التخطيطي في العالم العربي.

## المراجع

- ابن سكيت، خالد، المدينة العربية، العدد 69، ديسمبر 1995  
 الحماد، محمد، المدينة العربية، العدد 64، ص 60، 1995  
 المبارك، فيصل المدخل إلى التخطيط (ترجمة لم تنشر للمصدر الثاني)، 1418  
 قاموس ويبستر Webster Dictionary  
 قدرى، الشورى، جلة: دار المجتمع، 1988

Alexander, Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues, New York: Gordon and Breach Publishers, 1986.

Banfield, Edward, "Note on Conceptual Scheme", in Meyerson, Martin and Banfield, Edward, Politics, Planning and the Public Interest, pp. 303-329, N.Y.:The Free Press, 1955.

Berman, Evan, "Dealing with cynical citizens" Public Administration Review, 1997.

Cheema,S.& Rondinelli D., Decentralization and Development, Beverly Hills : Sage Publication 1983: 18.

Conyers, D., "Decentralization and Development, vol. 14, no. 5, pp. 593-603 (1986)

De Tocqueville, A. Democracy In America, New York: Alfred A. Knof 1953.

Dror Y., Public Policymaking Re-examined, Chandler Publishing Company, Scarton 1968.

Faludi, Andreas, Planning Theory, Oxford: Pergamon Press, 1973.

Friedman, J., Retracking America: A Theory of Transactive Planning, Anchor Press, New York, 1973.

Hardy, Ruth Ellen "Citizen Participation" Planning Forum, 1996.

Hart, D. "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation," Public Administration Review, V: XXXII, Oct. 1962: 603-621.

Hovey, Bradshaw. "Reinveting citizen participation: changing the political culture of planning in Buffalo, NY". ACSP-AESOP Joint International Conference, Toronto, 1996.

Krieger, M., Advice and Planning, Philadelphia: Temple University Press, 1981:115.

---

Peterson, G., "What Kind of Financing System Support Decentralization" The Urban Age, September, 1995

Smith, B., Decentralization: The Territorial Dimension of The State, London: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd. 1985.

Taxe, Caroline., "Marginalizing Public Participation in Local Planning" JAPA, Autumn 1996.

Wiesner, Eduardo., "Fiscal Decentralization in Columbia: Advantages and Pitfalls" The Urban Age, September 1995.

## Abstract

This paper covers the dominant urban planning system in the Arab World. It has found that the Rational Planning Approach with its centralist component is the prevailing paradigm. It was also suggested by many Arabic cities that centralism is not their favorite mean to plan. Rather they prefer moving toward a decentralized planning system that is efficient, effective, and flexible.