نظـــر

٣ ما هى أضخم التحديات

ثلاث وجهات نظر بشأن الطرق المختلفة للإدارة الجيدة.

فى خلال العام القادم، سيتعدى تعداد سكان الحضر فى العالم، تعداد سكانه فى الريف لأول مرة فى التاريخ – ويعيش ٧٥ فى المائة من سكان المدن فى البلدان النامية، طبقا لتقرير جديد للأمم المتحدة. أما النبأ الطيب فهو أن الاقتصاديين يوافقون بصفة عامة على أن الحضرنة، إذا ما تم التعامل معها بشكل جيد، تنطوى على وعود كبيرة لزيادة النمو وتحسين نوعية الحياة. إلا أن الوجه الآخر للعملية يصدق أيضا: إذا عولجت الحضرنة بصورة سيئة، فقد لا تؤدى إلى إعاقة عملية التنمية فحسب بل تؤدى إلى نشأة الأحياء العشوائية الفقيرة – وبالفعل فإن تقارير الأمم المتحدة تبين أن واحد من كل ثلاثة من بين سكان الحضر يقيم فى أحد هذه الأحياء. ونظرا لأن جزءا كبيرا من المسئولية سيظل فى أيدى صناع السياسات، الذين سيحتاجون إلى اتباع نهج الفريق لحل المشاكل. وقد توجهت مجلة التمويل والتنمية إلى ثلاثة من الخبراء فى آسيا وأفريقيا، وهما المنطقتان اللتان تشهدان أسرع نمو فى تعداد سكان الحضر للتعرف على آرائهم الثاقبة.

توفير مأوى
ماثيو ماورى
نائب رئيس منطقة أفريقيا والشرق الأوسط
الموئل للبشرية الدولية

مازالت إدارة المدن الكبرى فى أفريقيا تواجه تحديات متزايدة مع سرعة نمو أعداد الفقراء من سكان الحضر. وقد كانت معظم سياسات التخطيط الحضرى فى أثناء فترة الاستعمار تهدف إلى المحافظة على بقاء الفقراء خارج المدينة. ومع انتشار الاستقلال، وتولى الحكومات المحلية الجديدة الإدارة الحضرية، فتحت أبواب المدن وبدأ الفقراء فى نقل إقامتهم إلى مدن غير مستعدة. وفى السنوات الأخيرة، أصبح هذا التحول السكانى طوفانا. وأفريقيا الآن، وستظل طوال العقد القادم، هى أسرع المناطق حضرنة فى العالم. وتذكر تقارير موئل الأمم المتحدة أن ٧٢ فى المائة من قاطنى الحضر فى منطقة أفريقيا جنوب الصحراء يعيشون فى أحياء عشوائية فقيرة، وهو ما يجعل المنطقة تحتل الترتيب الثانى فى قائمة أضخم تعداد لسكان الأحياء العشوائية الفقيرة فى العالم بعد جنوب وسط آسيا الوسطى وتشير التوقعات إلى أن هذا التركز فى قاطنى الأحياء العشوائية الفقيرة سيزداد فحسب نظرا لأن معظم الحضرنة ستحدث فى نطاق السكان المعرضين للمخاطر اقتصاديا.

وقد كان هناك نمو ضخم فى الأحياء العشوائية الفقيرة الحاشدة فى جميع أرجاء القارة. ولم ينجح أى مركز حضرى كبير من المستوطنات غير الرسمية والأحياء العشوائية الفقيرة. وأكبر الأحياء العشوائية الفقيرة وبشكل طاغ فى أفريقيا هو كيبيرا فى نيروبى، حيث يقيم به ما يتراوح بين نصف مليون والمليون نسمة. وقد لاحظ تحالف الإسكان الدولى أنه فى عدد كبير من المدن فى أرجاء أفريقيا يعيش أقل من ١٠ فى المائة من السكان فى القطاع الرسمى فى مساكن مشيدة بشكل لائق. أما الإحصاءات التى يصدرها الموئل فى الأمم المتحدة فهى تصوير جيد للأوضاع وصادمة: ففى زامبيا يعيش ٧٤ فى المائة من سكان الحضر فى أحياء عشوائية فقيرة، وفى نيجيريا: يعيش فيها ٨٠ فى المائة، وفى السودان ٨٥,٧ فى المائة وفى تنزانيا ٩٢,١ فى المائة، وفى مدغشقر ٩٢,٩ فى المائة وفى إثيوبيا، تبلغ النسبة حدا مثيرا ألا وهو ٩٩,٤ فى المائة.

لماذا لا ينتهى هذا القدر الكبير من النمو الحضرى إلى ازدهار الأحياء العشوائية الفقيرة؟ على الرغم من وجود كثير من الأسباب التى لا شك فيها، فإن المشكلة الأساسية فى كل المدن تقريبا هو غياب استراتيجية ملائمة للتخطيط الحضرى. وأعتقد، أن التحدى الأكبر الذى يواجه مديرى المدن الكبرى فى أفريقيا هو القدرة، أو عدم القدرة على توفير المساحات الكافية، والمأوى، والخدمات للمهاجرين بسرعة من السكان منخفضى الدخل.

وعندما أقوم بزيارة المجتمعات المحلية على المستوى الجماهيرى فى أرجاء أفريقيا، سرعان ما يصبح واضحا أن هذا التخطيط الحضرى المحدود للسكان منخفضى الدخل الذين تنمو أعدادهم بسرعة يفاقم المشكلات للحكومات المحلية. وبالنسبة إلى كثير من البلديات، فإن الافتقار إلى التخطيط الحضرى يفاقم عجز الفقراء عن الحصول على عقود ملكية للأرض المأمونة، وعن الحصول على تمويل للإسكان، أو الحصول على الخدمات الضرورية، والإيجار فى خضم بيئة تنظيمية معقدة ومتقادمة فى أغلب الأحيان. وغالبا ما تتطلب هذه الجهات التنظيمية اشتراطات تتعارض مع استخدام تكنولوجيات البناء الملائمة ومحتملة التكلفة. فبعض قوانين البناء التى مازالت باقية منذ فترة الاستعمار، على سبيل المثال، تفرض اشتراطات أسقف باهظة التكاليف لتحمل الثلوج فى هذا المناخ الاستوائى.

وقد ابتعد معظم الحكومات عن الاستراتيجية التى تعتمد على معلومات ضعيفة، والخاصة بالتخلص من مشاكل الأحياء الفقيرة فى الحضر عن طريق الهدم والإزالة. وفى الواقع. فإن معظم المدن، لديها بعض المشروعات المحدودة والممولة بشكل خاص للنهوض بالأحياء الفقيرة العشوائية القائمة. إلا أن هناك قلة تحركت إلى الطرف الآخر للسلسلة من خلال التخطيط السباق على النطق

فى إدارة المدن الكبرى؟

الملائمة لمنع نشأة أحياء عشوائية فقيرة فى المستقبل. وفى غياب مثل هذه الاستراتيجيات، تواجه الحكومات بتكاليف إضافية للأحياء العشوائية الفقيرة، حتى على الرغم من أن منع تكوين الأحياء العشوائية الفقيرة أكثر مردودية للتكاليف عن النهوض بها وترقيتها أو تغيير مواقعها.

منع الأحياء العشوائية الفقيرة

إذن ما الذى يستطيع صناع السياسات أن يفعلوه؟ نحن نعلم أن التخطيط السليم لاحتياجات الفقراء للإسكان يتضمن التخصيص السليم للأرض مع حق الحيازة. وأنا أقول «السليم» لأن تخصيص الأراضى للأسر الفقيرة بعيدا عن مركز المدينة نادرا ما يتم دون توفير وسائل النقل الملائمة، والبنية الأساسية وسبل الحصول على فرصة اقتصادية. وهناك نماذج إيجابية قد تستحق التقليد.

فقد كرست جنوب أفريقيا موارد ضخمة منذ انتهاء التمييز العنصرى لضمان مأوى لائق لكل شخص، والبرنامج متعدد الوجوه ولكنه يتضمن، فى جوهره، تقديم دعم للإسكان يمكن لجميع المواطنين أن يحصلوا عليه مرة واحدة فى حياتهم. وحتى وقت قريب، كان البرنامج يتضمن تمويل القائمين بالتنمية العمرانية، لإنشاء البنية الأساسية المطلوبة. وفى حين أن النظام لا يخلو من العيوب، فإن الالتزام بالمكان، والمأوى والخدمات بالنسبة لفقراء الحضر، مثال إيجابى ساعدت على تغيير حياة مئات الألوف من الأسر الحضرية وشبه الحضرية منذ أوائل التسعينيات.

وقد قامت ملاوى، على الرغم من انخفاض معدلات الحضرنة بها عن بعض الدول، بصورة سباقه بتخصيص أراض لائقة فى مدن مثل ليلونجوى لمشروعات الإسكان منخفض الدخل. وفضلا عن ذلك فعندما كانت الحكومة تعمل على وضع سياستها الجديدة للإسكان، دعت أصحاب المصالح الذين يعملون مباشرة مع الفقراء ليجلسوا معا حول المائدة لتقييم السياسة الجديدة وأثرها على غالبية السكان الذين يناضلون كى يجدوا مأوى لائقا فى البيئات الحضرية.

ولا يمكن بأى حالة من الأحوال أن تقوم مدينة بمفردها بحل مشكلتها بنفسها. فالحلول التى يمكن التوصل إليها والارتقاء فيها تتطلب المشاركة النشيطة من القطاع الخاص والمجتمع المدنى – وفى الواقع، من جميع أصحاب المصالح – إذا ما أردنا ألا تخلد قيام الأحياء العشوائية الفقيرة نفسها سريعا. ونادرا ما يستمع مديرو المدن والقائمون بالتخطيط الحضرى إلى أصوات الفقراء بنفس مستوى درجة الصوت أو بنفس الأولوية التى يستمعون بها إلى الأغنياء من أصحاب مشروعات التنمية العمرانية أو الشركات التى تبحث فى بناء مصنع. ومع ذلك، فإن التكلفة التى تتحملها المدينة نتيجة لعدم إيلاء اهتمام كاف وسباق إلى احتياجات الفقراء للإسكان تمثل لقيام عدد كبير من الكيبيرات، وهى أحياء الفقراء.

٢ تحقيق التوازن السليم

كيشور ماهبوبانى
عميد مدرسة لى كوان للسياسة العامة
جامعة سنغافورة الوطنية

الحضرنة عملية ليست قابلة للتوقف. وقد عجلت العولمة بانتشار الأسواق الحرة والتكنولوجيا الحديثة، وإلى خلع أعداد أكبر وأكبر من السكان من جذورهم الريفية وتوجيههم إلى المدن. وبحلول العام القادم، سيعيش ٣,٣ مليار نسمة، أى نصف سكان العالم فى مدن. وبالنسبة للمدن فى كافة المناطق، ستمثل إدارة هذا التدفق الضخم الجديد تحديا رئيسيا – ولكنه تحد ستواجهه كل منطقة بشكل مختلف.

وستحظى آسيا بحصتها العادلة من المدن العملاقة. ومن المنتظر أن تضم الصين ١٠ من أسرع ٣٠ من مدن العالم الكبرى الأسرع نموا فيما بين ٢٠٠٥ و ٢٠٢٠، وأن تضم الهند ثمانى من هذه المدن. وسيوفر النمو السريع فى عدد من مدن الاقتصادات الآسيوية بما فيها اقتصاد كل من الصين والهند، ميزة تنافسية لهذه المدن فى التعامل مع موجات الهجرة الجديدة إلى الحضر. ولكن المدن الآسيوية تتطلع أيضا إلى أن تكون مدنا عالمية، مثل لندن وباريس ونيويورك، التى حققت تقدما فى شبكات النقل والاتصالات، وأن تصبح بيئة متعددة الثقافات وعالمية، مشهدها الثقافى متطور، وتجمعا ضخما من المؤسسات المالية، والمنشآت القانونية والشركات الكبرى، والحضور القوى لأجهزة الإعلام، ومقرا للأحداث الرياضية الكبرى وبيئة حضرية نظيفة صحية وجميلة – تصميماتها المعمارية رائعة، وهواؤها نظيف، وتتوافر بها المياه والمنتزهات والحدائق. ولكى تنجح فى أن تصبح مراكز عالمية، سيكون على المدن الآسيوية أن تستحدث التوازن الصحيح بين أوجه القوة بين التجهيزات المادية والبرمجيات – وقليل منها هو الذى حقق ذلك.

والجزء الخاص بالتجهيزات المادية لا يتسم بالجمال والفتنة إلا أنه حاسم: إذ أنه يشمل نظم شبكات الصحى الحديثة، ونظاما يعول عليه للإمداد بالكهرباء، وطرقا وجسورا صالحة وتجرى صيانتها باستمرار. وربما يفسر العجز عن توفير البنية الأساسية المادية على غرار ما فى العالم الأول، السبب فى أن ٤ مدن آسيوية فقط هى التى حصلت على ترتيب بين أعلى ٥٠ مدينة من حيث نوعية الحياة وهو الترتيب الذى أعدته مؤسسة ميرسر للاستشارات. وهذه المدن هى سنغافورة (٣٤)، ويوكوهاما (٣٨) وكوبى (٤٠) وأوزاكا (٤٢). وقد حصلت سنغافورة على الترتيب الأول فى آسيا، نظرا لأنها لا جدال فى أنها أفضل المدن تخطيطا فى العالم، بينما كان ترتيب نيويورك ٤٨، وهو ما يبين أنه حتى مدن العالم الأول مثل نيويورك ولندن تنحدر إلى مستوى البنية الأساسية للعالم الثالث نظرا لضعف الصيانة. ويشهد على ذلك غطاء البالوعة الذى انفتح فى مانهاتن فى يوليو ٢٠٠٧.

ومع ذلك، فإن المدن الآسيوية الكبرى إذا فشلت فى مجاراة البنية الأساسية، فإنها يمكن أن تجد الإنقاذ فى نواحى القوة المعنوية لديها: وهى البهجة الثقافية التى تجتذب المواهب العظيمة. وفى مومباى، أكثر المدن ازدحاما بالسكان فى العالم (٢٩٦٥٠ نسمة فى الكيلو متر المربع)، تتهاوى البنية الأساسية المادية وليس هناك سوى القليل من التخطيط طويل الأجل، ولكن المشهد الثقافى هناك مفعم بالحيوية. إذ أن صناعة السينما بها فى بوليوود، لها بصمة جيوبولينيكية ضخمة، تمتد من إندونيسيا إلى المغرب (بل وربما إلى ضواحى نيوجيرسى فى الولايات المتحدة). وفى شنغهاى، تبدو البنية الأساسية فى صورة أفضل، ظاهريا على الأقل، بالطرق الواسعة الجديدة، وناطحات السحاب اللامعة، إلا أن الحقيقة هى أنه لابد من إعادة النظر فى «الأساسيات نفسها لضبط الأمور»،– فعلى سبيل المثال، فإن نظام الصرف الصحى ليس فى مستوى نظم العالم الأول. ومع ذلك، فإن الإثارة الثقافية فى شنغهاى صخابة تماما كما هو الحال فى مومباى، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى قادة المدينة الذين ركزوا اهتمامهم على المشروعات الخلابة (المسارح، المكتبات، المتاحف – وهناك نحو مائة من هذه المنشآت تم التخطيط لإقامتها فى خلال السنوات الأربع القادمة).

لماذا كل هذه النهضة الثقافية؟ إن أبسط إجابة لذلك هى النمو الاقتصادى. أن القرن الحادى والعشرين سينتمى إليهم. إذ تتزايد أعداد الشباب الآسيوى يوما بعد يوم الذين يعتقدون وهم يتقاسمون ذلك النوع من التفاؤل الذى تنبأت به دراسة أخيرة لجولد مان ساكس، توقعت أنه بحلول عام ٢٠٠٥، ستضم آسيا ثلاثة من بين أكبر أربعة اقتصادات فى العالم: وهى الصين والهند واليابان. وهذا التفاؤل يؤثر حتى على سكان الأحياء العشوائية الفقيرة. وقد أخبر أحد الدبلوماسيين الأمريكيين أخيرا المؤلف الهندى نيرانجان راجادياكشا – الذى ألف كتاب نهضة الهند: تحولها من الفقر إلى الرخاء – أنه على النقيض من الأحياء العشوائية الفقيرة فى أفريقيا وأمريكا اللاتينية – حيث غالبا ما كان يرى الجريمة واليأس والمخدرات والعصابات الحضرية، لاحظ فى الأحياء العشوائية الفقيرة فى مومباى الطاقة والثقة ويبلغ الناتج المحلى الإجمالى لحى مومباى الفقير الغريب «دهارافى» وهو الأضخم فى آسيا، نحو مليار دولار، طبقا لما ذكرته مجلة تايم.

إلا أنه إذا أخفقت المدن الآسيوية فى أن تجد التوازن الصحيح بين التجهيزات المادية والمعنوية والثقافية، فإنها قد تصبح بدلا من ذلك عنق زجاجة بالنسبة إلى النمو. ولا يمكن لأى اقتصاد حديث أن ينجح دون أن تكون لديه القدرة على اجتذاب المواهب الجديدة، والمتنقلة عالميا إلى مدنه. وهذه القبائل الجديدة المكونة من أولئك الأولاد الصخابين ذوى القدرات المالية العالية ومستشارى الإدارة، وأصحاب الأداء الثقافى البارع، ونجوم الإعلام، تقدم «الخميرة» الحيوية التى تحتاج إليها أى مدينة عالمية كى تنمو وتزدهر. والنبأ الطيب هو أن تلك القبائل بدأت فعلا فى الهجرة إلى المدن الآسيوية، على الرغم من أوجه النقص الكثيرة فى تلك المدن.

٣ التشاور مع المواطنين

رامش راماناثان وسواتى راماناثان
مؤسسان مشاركان، مركز جانا جراها للمواطنة الديمقراطية

تقتصر ملاحظاتنا على خبراتنا فى المناطق الحضرية بالهند. والمصطلح المستخدم فى السؤال هو كلمة «إدارة»، لكننا نفضل مصطلح «حكم» لأنه لا يتضمن وظيفة الإدارة فحسب، بل يضعها أيضا فى سياقها الأكبر.

إن مشاكل الحوكمة الحضرية فى المدينة الكبرى ليست هينة الشأن. فهناك قضايا تقنية، مثل التخطيط الحضرى، وتصميم شبكات النقل الجماعى وإداراتها، والحصول على موارد مثل المياه والطاقة جنبا إلى جنب مع تسعيرها وتوزيعها. وهناك قضايا التمويل العام الخاصة بضمان حصول المدن على الموارد التى تحتاج إليها لتوفير خدمات مقبولة النوعية. وهناك قضايا إقليمية أيضا: مثل كيف ترتبط المدينة بالمنطقة الأكبر التى تقع فيها؟ وكيف يمكن إدارة العلاقة بين الاثنين؟

وتكمن الخدع فى تصميم تشريعات يمكن التعامل بها مع كل هذه القضايا المعقدة، على أن تكون قريبة بدرجة كافية للمواطنين لتقديم السلع العامة المحلية بشكل فعال. وهذا تحد تنظيمى معقد لا يمكن حله ببساطة عن طريق حلول الإسعافات السريعة.

وفضلا عن ذلك، فإننا نؤكد أن الأمر يقتضى القيام بذلك بطريقة تجمع بين العمليات الديمقراطية وحلول الإدارة الحضرية القائمة على أساس النظم. وبدون ذلك، فإن الخدمات العامة سيتم إنشاؤها وتقديمها بطريقة من أعلى إلى أسفل، وهو ما يحدث فى النظم الاستبدادية. والمقيمون فى هذه المدن هم مجرد مستهلكون أو منتجون للسلع والخدمات، وليسوا مواطنين يأتون بالطاقة والحيوية والملكية إلى مدنهم.

وهذه الأفكار لم تنشأ فى فراغ. وقد شهد عملنا فى تشجيع الحوكمة الحضرية القائمة على المشاركة فى بنجالور بالهند، مشاركة أكثر من ١٢٥٠٠٠ شخص فى مختلف الحملات فى خلال السنوات العديدة الماضية، وضم أكثر من ٧٠٠٠ من المتطوعين أسهموا بما يناهز ٦ ملايين ساعة / شخص. وقد تعلمنا أن التغير المستدام فى الحوكمة الحضرية لا يمكن تحقيقه بدون حل قائم على أساس النظم وله جذور عميقة فى الديمقراطية. ولنأخذ المثالين التاليين.

تضمنت إحدى حملاتنا الأولى حث المواطنين على المشاركة فى تخصيص الاعتمادات المالية المحلية لتنمية المجاورات. وقد اشترك أكثر من ٥٠٠٠ مواطن فى هذه الممارسة، واختار المواطنون أنفسهم نحو ٢٢ فى المائة من إجمالى موازنة الأعمال المحلية. وشكلت هذه الممارسة نجاحا كبيرا، ولكن نظرا لعدم وجود نص رسمى على هذه المشاركة من جانب المواطنين فى التخطيط على مستوى الأحياء، فليس من المحتمل تكرار هذا المسعى. وقد كان نجاحه نتيجة لوجود عزيمة لدى المواطنين – الذين كان بعضهم يعمل مع أحد الممثلين المنتخبين المرحبين بالسماح بمثل هذه الجهود، بينما وجد آخرون إدارة ترحب بتأييد نشاطهم. ولكن تلك العوامل لن تتوافر بشكل دائم.

وقد قمنا بحملة ثانية للتحقيق من كشوف الناخبين فى المناطق الحضرية، بدعم من لجنة الانتخابات الهندية. والمدهش أن معدلات الخطأ تجاوزت ٥٠ فى المائة، وهو ما يبين كيف أن النظم الانتخابية يمكن اختطافها على مر الزمن. والواقع فعلا أن السياسيين يستخدمون «الشرعية» التى تسبغها الانتخابات عليهم ليستولوا على المناصب الحكومية من أجل تحقيق الكسب الشخصى – وهو ما ينتقل بالديمقراطية بعيدا جدا عن المواطنين ويجعلهم يتحررون من وهم الديمقراطية ذاتها. وهذا يمكن أن يفسر السبب فى تفضيل المواطنين أحيانا للديكتاتور الخير على حكومة ديمقراطية عاجزة. والحوكمة القائمة على المشاركة فى مدننا يمكن أن تكون قاطرة قوية تعمل كروضة أطفال سياسية للمواطنين وتغرس فيهم حاسة الوكالة فى كافة نواحى العملية الديمقراطية.

وقد قال أمارتيا سن الفائز بجائزة نوبل «إن البلدان ينبغى ألا تصبح ملائمة من أجل الديمقراطية، وبل تصبح ملائمة من خلال الديمقراطية». وفى رحلة عبور نهر الديمقراطية قطعت الهند منتصف الطريق فحسب. ومن ثم فإننا لا يمكن أن نجنى مكاسب الديمقراطية الكاملة. ولهذا فإننا ننظر فى اشتهاء إلى الوراء إلى النظم السلطوية الكفوّة على أحد ضفتى هذا النهر، وننظر بإعجاب إلى الديمقراطيات الناضجة على الشاطئ الآخر. إننا بحاجة إلى المضى قدما بحذر إلى الأمام «لعبور النهر مع إحساسنا بالحصى تحت أقدامنا» كما يقول المثل القديم.