كيفية صياغة سياسة حضرية وطنية

دليلٌ عملي

برنامج الموئل

كيفية صياغة سياسة حضرية وطنية: دليلٌ عملي

نُشرت الطبعة الأولى في نيروبي عام 2019 من قِبل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل - الأمم المتحدة)حقوق الطبع والنشر © برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2019

جميع الحقوق محفوظة.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل - الأمم المتحدة)

ص. ب: 30030، 00100 نيروبي، مكتب البريد العام، كينيا

هاتف: 7623120-020-254 (المكتب المركزي)

www.unhabitat.org

رقم النظام المنسّق: HS/016/19E

المساهمة والدعم الماليّان: حكومة كوريا الجنوبية

شُكر خاص إلى معهد ملبورن الملكي للتكنولوجيا - مركز البحوث الحضرية على استضافته ورشة الكتابة من أجل وضع هذا الدليل.

شُكر وتقدير

مُشاركون في الصياغة: دانييل بياو، ديبولينا كوندو، جيانلوكا كريسبي، جاغو دودسون، خوزيه براكرز، ميشيل أكيوتو، أوكجو جيونغ، ريمي زيتشيبنغ، سارا ساتيس، توماز رمالهو، يلي ويليامز أويكولا.

مُساهمون: تشارلز إيبيكيمه، سو بارنيل، سي هون بارك، شيرا نارانغ-سوري، ويندي ستيل

المحرِّر: فيكي كوينلان

التصميم والإخراج: جان روبرت غاتسنزي

تنويه

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا طريقة عرضها، على أيّ إعرابٍ عن أي رأيٍ كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة خاضعة لسلطاتها، أو تتعلّق بترسيم حدودها أو تخومها.

إنّ الآراء المعروضة في هذه المادة المنشورة لا تعبّر بالضرورة عن آراء برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، أو الأمم المتحدة، أو الدول الأعضاء فيها.

يجوز إعادة نشر اقتباسات من دون ترخيص، بشرط الإشارة إلى مصدرها.

كيفية صياغة
سياسة حضرية وطنية

دليلٌ عملي

برنامج الموئل

تمهيد

يسرّني أن أقدّم إليكم هذا الدليل العملي حول كيفية صياغة سياسة حضرية وطنية.

إنّ المُدن هي مراكز الديمقراطية والابتكار والتنمية الاقتصادية والفوضى. وهي قادرة على «إنجاح أو إفشال» الجهود المبذولة في تحقيق الخطط العالمية المتعلقة بالاستدامة البيئية، والتكيف مع آثار تغيّر المناخ والتخفيف منها، والحد من الفقر، والتصدي للجوع ولأوجه التفاوت الاجتماعي والاقتصادي. ولهذا السبب، يستدعي الأمر اتخاذ إجراءات فعّالة على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية ودون الوطنية لضمان نجاحها. ومما يشكل أهمية بالغة أنّ التوسّع الحضري المستدام سيتطلّب وضع سياسات حضرية وطنيّة ودون وطنيّة قادرة على تعزيز الفرص التي تحوزها المدن لتحويل أنفسها إلى مراكز تنبض بالحيوية وتعمل بصفة عنصر محفّز للازدهار العالمي.

تُصوّر المادة المنشورة عملية صياغة سياسة حضرية، بما يشمل الجهة التي ينبغي لها وضعها وتنفيذها، وكيف يمكن تمويلها، ومواءمتها بأطر التنمية الدولية، ودور الحكومات دون الوطنية في تنفيذها. ويمكن لهذا الدليل أن يساعد في تحديد القضايا والعمليات التي يتعيّن وضعها في الاعتبار بحيث تضمن سياسةً حضرية وطنية (1) تستجيب إلى أولويات التنمية لدى البلد، (2) تستند إلى أدلّة سليمة (3) تركّز على النتائج.

يحتوي الدليل أيضاً على ممارسات جيّدة تتعلق بكيفية صياغة السياسات التي تضمن بأن تكون المدن أكثر إنصافاً ونجاعةً وتقدّماً اقتصادياً وابتكاراً واستدامةً إيكولوجية.

يأتي هذا الدليل في وقتٍ حرج، وفقاً للتقرير العالمي المشترَك حول السياسة الحضرية الوطنية (2018) الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، إذ إنّ هناك 58 بلداً هي في المراحل الأولى من وضع سياسة حضرية وطنية. ويمكن لهذا الدليل أن يشكّل مورداً قيّماً لتلك البُلدان.

إنّ تصميم سياسةٍ حضرية لا يشكّل الخطوة الوحيدة في وضع سياسة حضرية وطنية، ولا هي الخطوة الأخيرة. غير أنها العنصر الأهمّ في العملية المنشودة. ومن خلال تجربتي، فإن الطريقة التي تُصاغ بها السياسة تحمل تأثيراً بالغ الأهمية على نجاحها. وعلى الأرجح أن تتمثل السمة الأهم في سياسة حضرية ناجحة (من حيث إجراءاتها ونتائجها على حد سواء) في شموليتها. ولذلك يوجّه هذا الدليل تركيزاً قوياً على مشاركة الجهات صاحبة المصلحة، مع التأكيد على أن أي سياسة حضرية وطنية يجب أن تحظى بـ«تأييد» من جميع أصحاب المصلحة كي تصبح قابلة للتنفيذ.

وإني على ثقةٍ بأنّ هذا الدليل سيقدم الإرشاد اللازم لصياغة سياسات حضرية وطنية بفاعليّة، وأتمنى لجميع البلدان والجهات صاحبة المصلحة التي تضطلع بهذا التمرين تحقيق أفضل النتائج في مساعيها.

السيدة ميمونة محمد شريف

وكيلة الأمين العام

المدير التنفيذي

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

(موئل - الأمم المتحدة)

المحتويات

تمهيد . . . . . **iv**
المحتويات . . . . . **v**
الملخص التنفيذي . . . . . **vi**
مُقدِّمة **1**
1 عملية صياغة السياسة الحضرية الوطنية **7**
1.1 بعض الاعتبارات قبل الانخراط في صياغة سياسة حضرية وطنية 7
1.2 مراحل مُقترحة ومُخرجات طور الصياغة 8
1.3 كيفية تقرير أفضل الخيارات الخاصة بالسياسة 11
1.4 مخطط عام مُقترَح لوثيقة السياسة الحضرية الوطنية 12
2 محتوى السياسة الحضرية الوطنية **16**
2.1 الحوكَمة الحضرية 16
2.2 الاستدامة المكانية 18
2.3 الاستدامة المالية 19
2.4 الاستدامة الاقتصادية 20
2.5 الاستدامة الاجتماعية 21
2.6 الاستدامة البيئية 22
3 التنفيذ والرصد **25**
3.1 خطة التنفيذ 25
3.2 خطة الرصد 26
بناء القدرات المعرفية الحضرية الوطنية 26
مؤشرات الأداء الرئيسية للسياسة الحضرية الوطنية 26
المنتدى الحضري الوطني 27
استعراض السياسة الحضرية الوطنية 27
التقييم 28
التمويل وتعبئة الموارد 28
التنسيق والتدرّج المرحلي 29
الخاتمة **31**
الأسئلة الشائعة **33**

الملخص التنفيذي

إنّ اعتماد اتفاقيات دولية مثل الخطة الحضرية الجديدة وخطة عام 2030 من شأنه أن يوفّر للبُلدان حتميةً قوية وأساساً منطقياً لوضع وتنفيذ سياسات حضرية وطنية وأُطر عمل تتسم بأنها شاملة وتشارُكية. وما يُضفي على ذلك حسّاً بالإلحاح هو أنّ معدل التوسع الحضري الحالي سيشهد عيش 5.17 مليار نسمة في مناطق حضرية بحلول عام 2030 - بارتفاعٍ من 4.22 مليار نسمة في عام 2018.

يحظى التوسع الحضري بسمات كثيرة يمكن تعزيزها لتحسين سبل العيش لجميع المواطنين - من سكان الريف والمحيط الحضري والمناطق الحضرية. فالمناطق الحضرية تساعد البلد على التنافس وتوفير فرصة لتحسين النتائج الاقتصادية والبيئية والاجتماعية؛ غير أن الفرصة لا تتحقق سوى بوجود خطة موضوعة لكي تنتهزها. فإذا لم يحدث ذلك، فإن المشاكل المصاحبة للتوسع الحضري على الأرجح أن تحتل المشهد، ومنها البطالة والأحياء العشوائية والأمراض على سبيل المثال. ولهذا السبب يصبح وجود سياسة حضرية وطنية أمراً ضرورياً.

من بين الأهداف الرئيسية لأي سياسة حضرية وطنية تحقيق رفاهٍ أفضل للجميع وضمان عدم تخلّف أحد عن الرّكب؛ ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، من خلال الحد من الفقر، وتحسين الظروف البيئية والقدرة على الصمود المناخي، والتنمية الاقتصادية، والتكامل الاجتماعي والمكاني، والإدارة الأفضل، والتخطيط المؤسسي. ويعرض هذا الدليل إطار عمل للاضطلاع بصياغة سياسة حضرية وطنية. وينص على خطوات عملية وطريقة منسّقة لصياغة سياسة حضَريّة تتقيّد بمبادئ أساسية خمسة: المُشاركة، والإدماج، والتكلفة الميسورة، والاستدامة، وقابلية التنفيذ.

وهذا الدليل مُوجَّه أساساً نحو الأطراف المعنيّة بصياغة السياسة الحضرية، وتنفيذها أو استعراضها، ولا سيّما صنّاع السياسات وإدارات ووزارات التنمية الحضرية، غير أنه مفيد أيضاً لكل من ينبغي له فهم السياسة الحضرية وعملية التنفيذ أو الانخراط فيها.

تواجه حكومات كثيرة صعوبةً في صياغة سياسة حضرية وطنية بسبب القدرات غير الكافية، والسياقات السياسية الدائمة التغيّر، والعلاقات المعقّدة بين الإدارات/الوزارات الحكومية، والضغوط السياسية من الجماعات ذات المصالح المعيّنة. ويشكّل التشاور عنصراً أساسياً في مرحلة الصياغة لبناء توافق في الآراء. تتطلب صياغةُ سياسةٍ جيّدة إرادةً سياسية، وقيادةً ذات رؤية، ودرايةً تنظيمية، وآليات استشارية فعّالة، ومهارات تفاوض جيّدة لدى الوزارة أو الإدارة المسؤولة عن المسائل الحضرية.

يقترح هذا الدليل أنه قبل البدء بعملية الصياغة، من الضروري تنفيذ تشخيص دقيق للقطاع الحضري، مع إجراء جمع موسّع للبيانات واستعراضها وتحليلها. ويُنصح كذلك بتقييم القدرات المتاحة (البشرية والمالية والمؤسسية والفنّية). وعقب ذلك، تشمل الجوانب الواجب وضعها في الاعتبار في صياغة سياسة حضرية وطنية اختيار الوكالة الموجِّهة، ونوعية البيانات والمعلومات المتاحة، وطريقة مشاركة الأطراف الأخرى صاحبة المصلحة، وما هي الموارد المتاحة، وكيفية تنسيق العملية، وما هو السياق - أي الاحتياجات والقضايا التي ستؤطّر السياسة.

تعتمد فاعليّة السياسة ونجاح تنفيذها على جودة عملية الصياغة؛ وتحديداً على جودة القيادة، والمشاركة النشِطة والشاملة والمستنيرة لجميع الأطراف صاحبة المصلحة. وبعد عملية التشاور والتحليل المستفيضة، يعقب ذلك إجراء تقييم لخيارات السياسة. عادةً ما تكون الوكالة الرئيسة هي الجهة المسؤولة عن مقارنة الخيارات أحدها بالآخر من حيث جدواها واعتمادها وقابلية تنفيذها، ومن أجل ضمان إطْلاع جميع أصحاب المصلحة على المستجدات.

هناك عدّة طُرق لتعزيز وتفعيل سياسة حضرية وطنية، ولكن من الهامّ أن تتكامل التوصيات والالتزامات بفاعليّة مع التخطيط والميزنة السنوية الحكومية وأن تحظى السياسة الحضرية الوطنية النهائية بمشاركة واسعة النطاق.

يختلف المحتوى الجوهري للسياسة الحضرية الوطنية اختلافاً هائلاً من بلدٍ لآخر. وسوف ينعكس ذلك في التشخيص الحضري المُحدد قُطرياً. ومع ذلك، هناك ستّ مسائل هامّة شائعة في جميع البُلدان، وهي: الحوكمة الحضرية، والاستدامة المكانية، والاستدامة المالية، والاستدامة الاقتصادية، والاستدامة الاجتماعية، والاستدامة البيئية والقدرة على الصمود.

الحوكمة الحضرية: يجب أن تتسم الحوكمة الحضرية بأنها تشاركية وخاضعة للمساءلة وشفافة. وينبغي أن تقوم على ركيزتين، هما: إطار مؤسسي متين، وإطار تنظيمي تمكيني.

الاستدامة المكانية: ينبغي لأي بلد أن يدير نظام مُدنه، حيث تقود المراكز الحضرية الكبرى عموماً النمو الاقتصادي للبلاد.

الاستدامة المالية: تتطلب الحكومات المحلية مصادر تمويل مستدامة وقابلة للتنبؤ لتطوير البنية التحتية الأساسية والخدمات المحلية والحفاظ عليها كي تستجيب إلى النمو الحضري السريع والازدحام وغيره من التحديات.

ومن دون آليات تمويل مناسبة، فإنّ دور الحكومات المحلية قد يشهد ضعفاً كبيراً.

الاستدامة الاقتصادية: لضمان تحقق الاستدامة والازدهار الاقتصاديين، لابُد للسياسة الحضرية الوطنية من أن تركّز على توفير البنية التحتية وصيانتها، ويتطلب ذلك بذل استثمار عام كبير، وتنسيق بين الدوائر الحكومية، ووضع مراحل تدريجية حذرة، وانتهاج الاستمرارية في التدخلات.

الاستدامة الاجتماعية: يُشكّل الإسكان والإيواء الملائم جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيةٍ تسعى إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي، وهو أحد جوانب الاهتمام الرئيسية في السياسة الحضرية الوطنية، ويجب على السياسة الإسكانية الشاملة أن تنظر في الاحتياجات على جميع مستويات المجتمع، بينما تركّز بالنتيجة على احتياجات الفقراء الريفيين.

الاستدامة البيئية: ينبغي لجميع السياسات الحضرية الوطنية أن تهدف إلى خفض الآثار البيئية للمُدن، وأن تزيد قدرتها على الصمود في وجه الكوارث الطبيعية، وأن تحمي سكانها من تأثيرات تغيّر المناخ. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف اتخاذ مقاربة متكاملة تنطوي على التخطيط للنمو الحضري وتوفير الخدمات العامة وتقديم الحوافز من أجل كفاءة الطاقة في الأعمال التجارية والبيوت، والتعاون بين الاختصاصات القضائية لتحقيق الاستخدام الأنجع للخدمات العامة والبنية التحتية.

ومثلما هي الحال في صنع السياسات كلها، من الضروري أن تُترجم اتجاهات السياسات وقراراتها إلى إجراءات قادرة على تحقيق تغييرات ملموسة وإيجابية. وفي أثناء عملية وضع سياسة حضرية وطنية، يتعيّن على الجهة الرئيسة أن تضع في اعتبارها إنتاج خطة تنفيذ للسياسة الحضرية الوطنية.

كما يتعيّن على السياسة الحضرية الوطنية أن تتحلى بخطة مراقبة لمساعدة الجهة الرئيسة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة لتتبُّع تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية؛ وينبغي لها أن تراقب إجراءات السياسات المتخذة وملاحظة التغييرات في الظروف الحضرية.

تتطلب خطة المراقبة وجود وكالة متخصصة بمراقبة السياسة الحضرية الوطنية ويفضّل أن تكون على مستوى الحكومة الوطنية، ولكن على أن تكون مستقلة جزئياً على الأقل عن الجهة الرئيسة المعنيّة بالسياسة الحضرية الوطنية. وينبغي لكل إجراء من إجراءات السياسات الواردة في السياسة الحضرية الوطنية أن تحظى بمؤشرات أداء رئيسية وينبغي وجود إطار عمل لإدارة البيانات ضمن السياسة الحضرية الوطنية.

تُعرِّف السياسات الحضرية الوطنية عادةً إجراءات السياسات الجديدة التي تتطلب تمويلاً. وبدوره، يتعيّن أن يوضع إطار تمويلي مناسب لجمع الأموال المطلوبة وينبغي أن يكون ذلك ضمن القدرات الوطنية ودون الوطنية والمحلية وعلى مستوى المدن الكبرى. ومع ذلك، ليست هناك آلية تمويل وطنية واحدة يمكن وصفها للسياسات الحضرية الوطنية - إذ يتعيّن أن تكون مصممة تبعاً لسياق البلد المعيّن واحتياجاته.

ينبغي لخطة التنفيذ أن توزّع بوضوح المسؤوليات عن الإجراءات بين الوكالات ومستويات الإدارات الحكومية المُشاركة، وأن تحدد أدوار المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والوسط الأكاديمي. وفي الحد الأدنى، ينبغي أن يتخذ ذلك هيئة جدول زمني بإجراءات التنفيذ، والوكالة المسؤولة، والإطار الزمني للتسليم، ومصدر التمويل (إذا كان مطلوباً).

تُعد القضايا الحضرية واسعة، وبينما لا يوجد «نهج واحد يناسب الجميع» في التنمية الحضرية، فإنّ القضايا التي يبرزها هذا الدليل هي التي يُعتقد أنها تشكّل العناصر الجوهرية في التنمية المذكورة وينبغي التعامل معها في الحد الأدنى.

مُقدِّمة

إنّ اعتماد اتفاقيات دولية مثل الخطة الحضرية الجديدة وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 من شأنه أن يوفّر للبُلدان حتمية قوية وأساساً منطقياً لوضع وتنفيذ سياسات حضرية وطنية وأُطر عمل تتسم بأنها شاملة وتشارُكية.

هدف التنمية المُستدامة رقم 11

جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة.

تتسم السياسات الحضرية الوطنية بأنها فعالة على وجه الخصوص في تحقيق الغاية -11أ، التي تنصّ على: « دعم الروابط الإيجابية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بين المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بالمناطق الحضرية والمناطق الريفية، من خلال تعزيز تخطيط التنمية الوطنية والإقليمية"

11 المدن والبلديات المستدامة

المؤشر الحالي للغاية رقم 11-أ هو:

«نسبة السكان الذين يعيشون في مُدن تنفّذ خطط تنمية حضرية وإقليمية تدمج التوقعات السكانية والاحتياجات من الموارد، حسب حجم المدينة."

أبرز استعراضٌ للمؤشر الحالي أجراه الخبراء والشركاء العاملين على التنمية الإقليمية والسياسات الحضرية الوطنية عدّة تحديات جوهرية في تنفيذ المؤشر ورصده. ومن بينها أن المؤشر يصعب قياسه، وغير واضح، وليس ملائماً لتعزيز التخطيط الإنمائي الوطني والإقليمي. وفي أثناء المشاورات مع الخبراء اتُّفق على أن المؤشر البديل المناسب لقياس خطط الإنماء الحضري والإقليمي للمدن هو من خلال تقييم السياسات الحضرية الوطنية. وقد أدّى ذلك إلى اتخاذ مؤشر مقترَح جديد.

11 المدن والبلديات المستدامة

ينصّ المؤشر المقترَح للغاية رقم -11أ على ما يلي:

عدد البُلدان التي لديها سياسات حضرية وطنية أو خطط إنماء إقليمية والتي: (أ) تستجيب للديناميات السكانية؛ (ب) تضمن تنمية إقليمية متوازنة؛ (ج) تزيد الحيز المالي المحلي.[1]

1 موئل الأمم المتحدة (2018). التقرير التجميعي حول هدف التنمية المستدامة رقم 11

الخطة الحضرية الجديدة

تُبرز الخطة الحضرية الجديدة الحاجة إلى رؤية مشتركة للتوسع الحضري تقوم على خمس ركائز: (1) السياسات الحضرية الوطنية، (2) التشريعات واللوائح الحضرية؛ (3) تخطيط المدن وأدوات التصميم؛ (4) الاقتصاد المحلي وتمويل البلديات؛ (5) التنفيذ المحلي. وتُدرك الخطة الحضرية الجديدة العلاقة المترابطة بين التوسّع الحضري المستدام والتنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

الفقرة 86 من الخطة الحضرية الجديدة

تنفيذ الخطة الحضرية الجديدة

سوف يرتكز تنفيذنا الفعّال للخطة الحضرية الجديدة إلى سياسات حضرية شاملة وقابلة للتنفيذ وتشارُكية، حسب الاقتضاء، لتعميم التطوير الحضري والمناطقي المستدام في إطار الاستراتيجيات والخطط التنموية المتكاملة، بدعمٍ من الأطر المؤسسية والتنظيمية الوطنية ودون الوطنية والمحلية، حسب الاقتضاء، مع الحرص على أن ترتبط على نحو ملائم بآليات تمويلية شفافة وخاضعة للمساءلة.

ما هي السياسة الحضرية الوطنية؟

إنّ السياسة الحضرية الوطنية هي:

> « مجموعة مترابطة من القرارات المستمدة من خلال عملية معتمدة تقودها الحكومة لتنسيق وحشد مختلف الجهات الفاعلة من أجل رؤية وأهداف مشتركة من شأنها تعزيز تنمية حضرية أكثر تحويلا وإنتاجية وشمولية ومرونة على المدى الطويل .“ (موئل الأمم المتحدة، ٢٠١٤).

يُراد من السياسة الحضرية الوطنية أن تسخّر الفُرص وأن تتناول تحديات التوسع الحضري. وتتخذ ذلك من خلال اعتماد مقاربة متكاملة تجاه التخطيط الحضري والمناطقي وإدارته التي من شأنها أن تؤدي إلى ظروف اقتصادية واجتماعية وبيئية محسّنة من أجل المجتمعات المحلية والمناطق المحيطة بها.

لماذا ينبغي وضع سياسة حضرية وطنية؟

على الصعيد العالمي، يعيش عدد أكبر من الناس في المناطق الحضرية مقارنةً بالمناطق الريفية. وفي عام 2018، بلغ عدد الناس الذين يعيشون في مناطق حضرية 4.22 مليار نسمة، وبحلول عام 2030 سيبلغ العدد 5.17 مليار نسمة[2] [2]ومع أن معظم النمو يجري في أفريقيا وآسيا، فإنّ التوسع الحضري جارٍ في كلا البُلدان المتقدمة والنامية.

يمثّل التوسع الحضري مجموعة من التحديات والفُرص على حد سواء:

«تتباين الفُرص -مثل تحسين الخدمات الاجتماعية وخيارات التوظيف وتوفير خدمات إسكان وخدمات أساسية أفضل والتنمية الاقتصادية المحلية والتنافسية الاقتصادية في عموم البلاد- مع التحديات الحضرية، ومنها البطالة ونمو الأحياء العشوائية وانتشار الأمراض والافتقار إلى الخدمات الأساسية.»[3]

بعض السمات الأساسية للتوسع الحضري موضحة أدناه:

- المناطق الحضرية جزء لا يتجزأ من اقتصاد أي بلد ورخائه، وتوفّر بالتالي فرصة لتعزيز التوسع الحضري من أجل تحسين النتائج الاقتصادية والبيئية والاجتماعية؛
- المناطق الحضرية تساعد البلد على التنافس في الاقتصاد العالمي في الاستثمار والتجارة والعمالة الماهرة؛
- تغيّر المناخ يؤثر في القدرة على الصمود لدى السكان الحضريين على المقياسين العالمي والمحلي، ويساهم في الهجرة الريفية-الحضرية؛
- في بعض البلدان المتقدمة، تؤدي شيخوخة السكان إلى انخفاض عدد العاملين. أما في البلدان النامية، يتمثل التحدي في ضمان أن يكون الشباب متعلمين وحاصلين على وظائف كي يساهموا في النمو الاقتصادي؛
- هناك قدرة غير كافية في البلدان النامية على إدارة نطاق التوسع الحضري غير الممثَّل وسرعته، وتتغلغل فيها مسائل مثل الإسكان غير الملائم وسوء الخدمات الأساسية والبنية التحتية؛

2 توقعات التوسيع الحضَري في العالم (2018).

3 موئل الأمم المتحدة (2016). السياسة الحضرية الوطنية: إطار عمل إرشادي، ص 3.

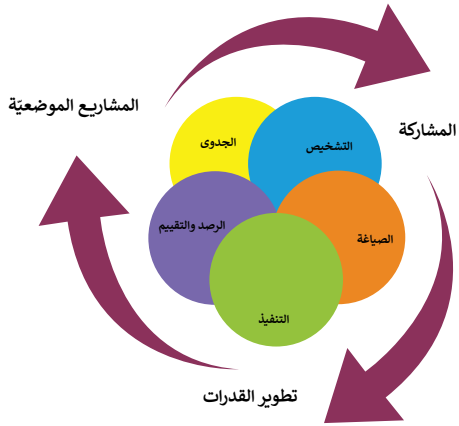
- إنّ المسؤولية عن إدارة تحديات التوسع الحضري غالباً ما تتجزأ عبر مستويات ومؤسسات متعددة من الحكومة وأصحاب المصلحة الرئيسيين، وكثيراً ما تكون لدى هؤلاء قدرة محدودة في تطوير استجابة متسقة وكذلك استجابات منسّقة مع القضايا الحضرية.

إنّ هذه هي بعض الأسباب التي تبيّن أهمية وجود إطار على المستوى الوطني لتنسيق وتوسيع منافع التوسع العمراني مع التخفيف من تحدياته.

عناصر السياسة الحضرية الوطنية

إنّ السياسة الحضرية الوطنية هي مجموعة من عمليات ومنتجات ونتائج. وتنطوي العملية على سلسلة من الخطوات، الموضحة في الفصل الأول من هذا الدليل، الذي ينطوي على انخراط موسّع من الأطراف صاحبة المصلحة ومشاركتها وإدماجها.

الشكل 1 - الإطار الإرشادي للسياسة الحضرية الوطنية4



تتكون المادة المُنتَجة من وثيقة أو مجموعة وثائق تعرّف الرؤية والمقاصد المنشودة والمبادئ الخاصة بالإنماء الحضري، إلى جانب التزام الحكومات والوكالات بتنفيذ السياسة الحضرية الوطنية.

من بين النتائج الرئيسية للسياسة الحضرية الوطنية تحقيق رفاهٍ أفضل للجميع وضمان عدم تخلّف أحد عن الرّكب؛ وعلى سبيل المثال، من خلال الحد من الفقر، وتحسين الظروف البيئية والقدرة على الصمود المناخي، والتنمية الاقتصادية، والتكامل الاجتماعي والمكاني، والإدارة الأفضل، والتخطيط المؤسسي.

يوصي الدليل بأن تتقيّد صياغة السياسة الحضرية الوطنية بمبادئ أساسية خمسة، وهي: المشاركة، والإدماج، والتكلفة الميسورة، والاستدامة، وقابلية التنفيذ.

4 موئل - الأمم المتحدة (2014) السياسة الحضرية الوطنية: إطار عمل إرشادي

كيفية استخدام هذا الدليل

إنّ الهدف من هذا الدليل هو أن يُستخدم مرجعاً على امتداد صياغة سياسة حضرية وطنية. والغرض من هذا الدليل أن يكون تمكينياً وليس توجيهياً. ولا يسع هذا الدليل أن يكون شاملاً بالكامل وهو ليس بديلاً عن استشارة إرشادية مفصّلة حول جوانب الإطار المؤسسي، والعمليات التشريعية والمالية، غير أنه يسعى إلى تغطية الضروريات الأساسية في صياغة سياسة حضرية وطنية مستدامة.

هذا الدليل مُصمَّم من أجل:

توفير توجيه عملي، الخطوة تلو الخطوة، حول صياغة سياسات حضرية وطنية؛

إظهار عملية منسّقة تعزز الملكية الوطنية العريضة للسياسة وتشجع عليها وعلى الاتفاق بين عموم الوزارات أو الإدارات والمستويات المختلفة من الحكومة والصناعة في القطاع الخاص والمجتمعات المحلية؛

توفير الأدوات الرئيسية المتاحة في مرحلة الصياغة من معالجة السياسة الحضرية الوطنية؛

وضع توصيات مواضيعية بناءً على الممارسات الجيّدة والاستفادة من الخبرات العملية الدولية في هذا المجال؛

بناء تفاهم مشترَك بين الجهات الوطنية والدولية صاحبة المصلحة حول عملية الصياغة المرغوبة للسياسة الحضرية الوطنية.

مَن المستفيد من هذا الدليل؟

وُضع هذا الدليل بمشاركة من خبراء من مختلف السياقات الجغرافية والخلفيات المهنية، بمَن فيهم الوسط الأكاديمي والمجتمع المدني واختصاصيي السياسة الحضرية.

وهو مصمم ليكون وثيقة مرجعية لمساعدة صنّاع السياسات وإدارات الإنماء الحضري ووزاراته لإعداد سياسة حضرية وطنية وتنفيذها ومراجعتها.

وهو موجّه أساساً إلى الموظفين المدنيين المُشاركين في صياغة السياسة الحضرية، وتنفيذها أو استعراضها، ولكن يمكن أن يُفيد أي شخص ينبغي له فهم السياسة الحضرية وعملية التنفيذ أو الانخراط فيها. وهو مفيد أيضاً للقادة السياسيين من جميع المستويات الحكومية والصناعة وشركائهم بمثابة معيار للممارسات السليمة.

يسعى هذا الدليل إلى مساعدة صنّاع السياسات في صياغة السياسات الحضرية الوطنية لتحديد أي القضايا والعمليات يتعيّن وضعها في الاعتبار لضمان أن تكون السياسة الحضرية الوطنية قائمة على أدلّة سليمة، وتركّز على النتائج، وتطلّعية، وتستوفي متطلبات البلد المَعني.

ممّ يتألف محتوى هذا الدليل؟

يتألف الدليل من فصول رئيسية ثلاثة. يتعلق الفصل الأول (1) بعملية صياغة سياسة حضرية وطنية؛ ويتعلق الفصل الثاني(2) بهيكلية السياسة الحضرية الوطنية ومحتواها؛ ويتعلق الفصل الثالث (3) بالتخطيط لعمليات التنفيذ والرصد.

يستند هذا الدليل إلى نطاقٍ من الوثائق، بما فيها السياسة الحضرية الوطنية: إطار عمل إرشادي (2015)، السياسة الحضرية الوطنية: إطار عمل لتشخيصٍ سريع (2015)، ودليل جدوى السياسة الحضرية الوطنية (2018).

اليوناميد، شباب يتعلمون كيفية بناء مركز مجتمعي في دارفور © اليوناميد

1
عملية صياغة سياسة حضرية وطنية

إنّ الطريقة التي تُصاغ بها سياسة حضرية وطنية هي على نفس الدرجة من الأهمية التي يتصف بها المُنتَج النهائي. ويُنصح أيضاً بالنظر الى بعض القضايا قبل الاستهلال بالصياغة. يركّز هذا الفصل على توضيح الجزء الخاص بتصميم عملية وضع السياسة الحضرية الوطنية، ويتناول الصعوبات التي قد تعترضها. وينظر الى كل عنصر من العناصر، ويضع اقتراحات لضمان أن تكون العملية انسيابية.

1 عملية صياغة السياسة الحضرية الوطنية

تُظهر الأدلّة المتنامية أن الطريقة التي تُصاغ بها السياسات الحضرية لها أهميتها في تنفيذها بنجاح. وفي العادة، تتكون عملية وضع سياسة حضرية وطنية من خمس مراحل: الجدوى، والتشخيص، والصياغة، والتنفيذ، والرصد والتقييم. وقد وضع برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل - الأمم المتحدة) أدلّةً لدعم البُلدان في خلال مراحل دراسة جدوى السياسة الحضرية الوطنية وتشخيصها. يغطي هذا الدليل الخطوة الحرجة التالية - صياغة سياسة حضرية وطنية.

تواجه حكومات كثيرة صعوبات في صياغة سياسات حضرية وطنية فعّالة وقابلة للتنفيذ. ويعود ذلك جزئياً إلى القدرات غير الكافية (المالية والبشرية والمؤسسية)، غير أنّ الصعوبات تتراكم بفعل السياقات السياسية السريعة التغيّر، والعلاقات المعقّدة بين الإدارات أو الوزارات الحكومية، والضغوط السياسية من جانب جماعات المصالح. ويعتمد النجاح إلى حد كبير على الاهتمام المُعطى للعمليات والإطار المؤسسي الذي تُصاغ من خلاله السياسة الحضرية الوطنية.

يمكن النظر كذلك إلى مرحلة الصياغة في عملية وضع سياسة حضرية وطنية على أنها مرحلة تصميم. ويكون ذلك عندما يضمن صانعو السياسات موافقتهم على رؤية السياسة وأهدافها ومبادئها وخياراتها واستراتيجياتها والإجراءات التي يتعين اتخاذها. ويشكّل التشاور عنصراً أساسياً في مرحلة الصياغة لبناء توافق في الآراء.

تتطلب صياغة سياسة جيّدة إرادة سياسية، وقيادة حكيمة، ودراية تنظيمية، وآليات استشارية فعّالة، ومهارات تفاوض جيّدة لدى الوزارة أو الإدارة المسؤولة عن المسائل الحضرية.

يمكن أن تُستخدم الأدوات مثل حلقات العمل والمنتديات الحضرية لإشراك أصحاب المصلحة، وتبادل الأفكار، وتحسين القدرات البشرية، ومناقشة مختلف المقترحات، واختبار السيناريوهات المختلفة، ووضع التوصيات. تأتي مرحلةُ صياغة السياسة الحضرية الوطنية بعد دراسة الجدوى والتشخيص وتسبق مرحلتي التنفيذ والرصد والتقييم.

1.1 بعض الاعتبارات قبل الانخراط في صياغة سياسة حضرية وطنية

ينبغي لأي حكومة وطنية أن تضع ما يلي في الاعتبار قبل البدء بأي عمل يتعلق بصياغة سياسة حضرية وطنية:

- **الوكالة الرئيسية**: اختيار الوكالة أو الإدارة أو الوزارة المسؤولة لتيسير صياغة السياسة الحضرية الوطنية وتنفيذها. وعلى النحو الأمثل ينبغي للعملية أن تكون بقيادة الذراع التنفيذية للحكومة ذات القدرة على تنسيق عمل الإدارات الحكومية الأخرى والإشراف عليها. ويمكن للإدارة الحكومية المسؤولة عن الإنماء الحضري أن تلعب دوراً فنياً ودور أمانة.

- **جودة البيانات والمعلومات (الجمع والتحليل)**. تُعدّ البيانات ذات الجودة (كماً ونوعاً) أساسية في صياغة سياسة حضرية وطنية قائمة على الأدلّة. ويمكن الاستعانة بالبيانات ذات الصلة والملائمة المجمّعة في أثناء مرحلة دراسة الجدوى والأهم من ذلك أنه يمكن الاستعانة بمرحلة التشخيص لوضع خطوط الأساس. وفي مرحلة لاحقة من العملية، يمكن تأسيس مرصد حضري، على سبيل المثال، لدعم عمليات رصد وتقييم السياسة.

- **أصحاب المصلحة والمشاركة العامة والانخراط**: عادةً ما تكون السياسة الحضرية الوطنية القابلة للتنفيذ سياسةً قد أُدرج فيها جميع الأطراف أصحاب المصلحة وقد شاركوا فيها بفاعليّة. يمكن وضع استراتيجية لإشراك أصحاب المصلحة لضمان مشاركتهم واستشارتهم وإدراجهم. وقد يشمل ذلك منتديات حضرية، وحلقات عمل استشارية إقليمية، ومجموعات عمل مواضيعية، وفِرق مهام، ومنصات إلكترونية، ومناظرات يمكن الاستعانة بها في الترويج لمشاركة أصحاب المصلحة.

- **توافُر الموارد: تشمل بعض المسائل الرئيسية المُراد تناولها ما يلي**: هل توجد موارد كافية لضمان الصياغة الناجحة للسياسة الحضرية الوطنية؛ وكيف تُحشد الموارد الجديدة؛ ما هو المتوفر أو الضروري من الموظفين والمؤسسات والموارد المتخصصة و/أو لصياغة السياسة؟

- **التنسيق والجدوى المؤسسية**: إنّ تنسيق ومواءمة السياسة الحضرية الوطنية ما بين الوزارات وأولويات الإنماء الوطنية يشكّل أهمية بالغة. ومن الهام أيضاً أن تحظى السياسة الحضرية الوطنية بدعم دستوري وقانوني. وينبغي للهيئة أو الوكالة الرئيسية المعنيّة بالإنماء الحضري أن تحظى بالتفويض المؤسسي القانوني ووضع تنسيق فعّال بين عموم الوزارات، وكذلك على امتداد جميع المستويات الحكومية.

- **الأهمية المحلية**: ينبغي التفكير في الطريقة التي يمكن بها للسياسة الحضرية الوطنية أن تتناول الاحتياجات والمسائل المحلية. وينبغي لآراء الممثلين المحليين والمجتمع المدني ووجهات نظرهم أن توضع في الاعتبار على نحو شامل في عملية الصياغة، ولا سيّما عند تحديد الأولويات.

1.2 مراحل مُقترحة ومُخرجات طور الصياغة

تعتمد قابلية تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية وفاعليّتها على جودة الخطوات التحضيرية ومداها التي تؤدي إلى صياغتها والأحكام الموضوعة لتنفيذها. وتُعد القيادة الحكومية، وعلى سبيل المثال من خلال الوزارة أو الإدارة المسؤولة عن الشؤون الحضرية، أساسيةً لأن الحكومة ستكون الجهة المُساندة الرئيسية في صياغة سياسة حضرية وطنية وتنفيذها. ولضمان «اقتناع» الأطراف صاحبة المصلحة وأن تُوافق القطاعات المختلفة على تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية، ينبغي إجراء عملية الصياغة بأسلوب تشاركي.

ولكن قبل ذلك، من الضروري أن يُنفّذ تشخيص دقيق للقطاع الحضري، مع جمع بيانات شاملة واستعراضها وتحليلها. ويُنصح بتقييم القدرة (البشرية والمالية والمؤسسية والفنّية) لصياغة السياسة الحضرية الوطنية واعتمادها، كما يمكن أيضاً تقدير مخاطر مرحلة الصياغة وتقييمها وتخفيفها.

ترد أدناه خطوات ومُخرجات مقترحة لمرحلة الصياغة.

الشكل 2 - خطوات ومُخرجات لمرحلة الصياغة

يمكن لعملية صياغة السياسات أن تنطوي على مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة، ومنها:

الأطراف المحتملة صاحبة المصلحة في المشاركة في السياسة الحضرية الوطنية

الذراع التنفيذية للحكومة

الذراع التشريعية للحكومة (البرلمان/ الكونغرس/مجلس الشيوخ)

الوكالات العامة

القطاع الخاص

السلطات الحكومية الفرعيّة

ممثلون عن مجتمعات محلية متنوعة

مؤسسات مهنية مثل جمعيات المخططين والمسّاحين والمعماريين والمهندسين

المؤسسات البحثيّة

منظمات غير حكومية

الوسط الأكاديمي

المؤسسات المالية

ملاّك الأراضي ومطوّرو العقارات

وسائل الإعلام

الشركاء في التنمية، إلخ.

1.3 كيفية تقرير أفضل الخيارات الخاصة بالسياسة

بعد إجراء التشاور والتحليل الشاملين للخيارات وتأثيراتها، يجب مقارنة جميع خيارات السياسة من حيث جدواها واعتمادها وقابلية تنفيذها.

ويمكن للوكالة الرئيسية أن تنظر في المعايير لتقييم خيارات السياسة ووضع توصية بأفضل تلك الخيارات من أجل تحقيق النتيجة المرغوبة. من بعض معايير التقييم وتحديد الأولويات ما يلي:

- الاتساق مع الأولويات الحكومية؛
- المواءمة مع خطط عمل/أطر الإنماء الدولي؛
- الفاعليّة في تناول المشاكل الحضرية، وتسخير الفُرص، ودعم الدخل المطلوب؛
- التكاليف/المنافع الاقتصادية؛
- الآثار الاستراتيجية (اقتصادية، وبيئية، واجتماعية)؛
- جدوى التنفيذ؛

تتمثل المسؤولية الأساسية للوزارة/الإدارة الرئيسية في إعداد خيارات السياسة الحضرية. كما أن دورها ينطوي على ضمان أن يتلقّى جميع أصحاب المصلحة المعنيين المعلومات اللازمة لهم ليتمكنوا من اتخاذ قرارات.

إنّ أهمية التحليل الموضوعي وبناء التوافق في الآراء في هذه المرحلة لا يمكن المبالغة في تأكيده. فالعملية تتطلب قيادة بصيرة، وأطر استشارية شفافة وفعّالة، وعقليات منفتحة، ومهارات تفاوض جيّدة. وقد يعتمد أي تقدّم على تنظيم منتديات حضرية يتبادل فيها أصحاب المصلحة الرئيسيون الأفكار، ويناقشون فيها المقترحات والسيناريوهات المختلفة، ويضعون التوصيات.

التخطيط للتنفيذ

بناءً على الظروف الوطنية وخصائص السياسة الحضرية الوطنية، قد تكون هناك عدّة طُرق لإنفاذ السياسة وتفعيلها. ومن بين هذه الطُرق فإنّ الأشد أهمية هو اعتمادٌ رسمي من قِبل الحكومة الوطنية يتبعه (أو يرتبط به) قانون يسنّه البرلمان أو يُصادق عليه.

ومع ذلك فمن الممكن أيضاً أن تجري عمليات مصادقة أدنى، مثل الموافقة البسيطة من قِبل مجلس الوزراء، أو مرسوم صادر عن رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء، أو الوزير المسؤول عن الشؤون الحضرية، أو تعديلات على تشريعات أو قواعد أو لوائح قائمة، أو تعليمات إدارية وغيرها.

في حالات أخرى، يمكن التعبير عن السياسة الحضرية الوطنية بوصفها بيان أو إعلان سياسات، يتصل على وجه الإمكان بخطة إنماء وطنية. وما يشكّل أهمية هو ضمان أن تتكامل التوصيات والالتزامات بفاعليّة مع التخطيط وعمليات الميزنة السنوية الحكومية وأن تحظى السياسة الحضرية الوطنية النهائية بمشاركة واسعة النطاق مع كل المجموعات الاجتماعية والاقتصادية. يشتمل الفصل الثالث على مزيد من المعلومات حول عملية التنفيذ.

إنّ الطريقة التي تُنظَّم بها وثيقة السياسة الحضرية الوطنية تشكّل أهمية حيوية أيضاً في تناقلها والتوعية بها. يستعرض القسم أدناه قالباً شائعاً لوضع وثيقة سياسة حضرية وطنية.

1.4 مخطط عام مُقترَح لوثيقة السياسة الحضرية الوطنية

المحتويات

تمهيد

الملخص التنفيذي

المقدمة أو نبذة

المقاصد المنشودة والغايات والنتائج

التحديات والفُرص

الهيكلية والمحتوى (انظر الفصل الثاني)

تدبير السياسة

تاريخ دخولها حيّز النفاذ

تمهيد

يمكن للتمهيد أن يتكون من ملخص في صفحةٍ واحدة يحدد أهداف السياسة ويُلزم الحكومة بضمان تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية. ولطرح أهمية السياسة الحضرية الوطنية ومكانتها، ينبغي للتمهيد أن يُكتب بواسطة رئيس الحكومة المعنية ويحمل توقيعه، وعلى سبيل المثال رئيس الوزراء.

الملخص التنفيذي

يتألف الملخص التنفيذي من موجز قصير (2 إلى 5 صفحات) بمحتويات السياسة الحضرية الوطنية. ويُمكّن القارئ من اكتساب فهمٍ لكامل الوثيقة والغرض منها، وينبغي أن يتضمن بإيجاز ما يلي:

- ملخص بالمقاصد المنشودة من السياسة الحضرية الوطنية ونتائجها، مع التشديد على النواتج المتوخاة لصالح المجتمعات المحلية الحضرية والبيئة والاقتصاد. وينبغي أن تكون المقاصد المنشودة ذات صلة بأهداف التنمية المستدامة؛
- تحديات وفُرص أساسية للمناطق الحضرية (تفسّر سبب الحاجة إلى سياسة حضرية وطنية) مع بعض الحقائق والأدلّة، مثل نمو أعداد السكان في المناطق الحضرية، ومساهمة المناطق الحضرية في الناتج المحلي الإجمالي، والمحركات الأساسية للنمو الحضري في البلاد؛
- الأولويات المُراد تناولها (ما يتعيّن القيام به)؛
- إجراءات التنفيذ أو التوصيات (كيف تُتخذ ومتى) وأي وكالات مسؤولة (مَن يُنفّذ الإجراءات).

مقدّمة أو نبذة

تُلقي المقدمة أو النبذة نظرةً عامة على الحالة الحالية للسياق الحضري في البلاد، والمستقبل المحتمل مع التدخل أو بدونه، وتُفسّر الغرض من السياسة الحضرية الوطنية.

يمكن لهذا القسم أن يحتوي كذلك على وصف موجز بالطريقة التي وُضعت بها السياسة الحضرية الوطنية، والعملية التي اتُّخذت للتفاعل مع الأطراف صاحبة المصلحة، ولا سيّما أصحاب المصلحة والوكالات ممّن ستكون مسؤولة عن إنجاز أو تنفيذ أجزاء من السياسة الحضرية الوطنية.

وينبغي لهذا القسم أن يذكر المسائل الأساسية الإجمالية التي تواجهها البلاد ووثائق السياسات الأساسية التي تتصل بها السياسة الحضرية الوطنية (على سبيل المثال الصحة العامة، سلامة الطُرق، التنمية الاقتصادية).

المقاصد المنشودة والغايات والنتائج

يستعرض هذا القسم وصفاً أكثر تفصيلاً بالمقاصد المنشودة في السياسة الحضرية الوطنية. وينبغي أن يسلّط الضوء على كيفية قدرة السياسة الحضرية الوطنية على تنفيذ نتائج أفضل لصالح المجتمعات المحلية الحضرية والبيئة والاقتصاد وكيف تتصل هذه بأهداف التنمية المُستدامة. وقد لا تكون بنفس ترتيب أهداف التنمية المستدامة بالضرورة، ولكنها تشير إليها وتتناولها.

التحديات والفُرص

يصف هذا القسم التحديات الرئيسية التي تواجهها المناطق الحضرية في البلاد، وينبغي أن تدعمها حقائق وأدلّة تعرض سبب أهمية هذه المسائل. وينبغي أن تركّز على المشاكل الحضرية، أو المشاكل المتفاقمة في المناطق الحضرية (عوضاً عن المناطق الريفية). وقد تشمل المسائل معدل نمو السكان والهجرة والإسكان والتصحاح والسلامة ومعدل الوفيات والتلوث والاكتظاظ وغير ذلك.

ينبغي إدراج وصف بالفرص الرئيسية التي تتيحها المناطق الحضرية في البلاد. وغالباً ما تترابط هذه الفُرص مع المشاكل، ولكن السياسة الحضرية الوطنية سترمي إلى تعزيز قدراتها الكامنة. ويمكن أن يكون ذلك من خلال: إتاحة سبل محسّنة إلى التعليم والوظائف؛ وتوفير الخدمات على نحو ناجع مثل خدمات النظافة الصحية والكهرباء والمياه والمدارس والنقل العام؛ والإنتاجية الاقتصادية للمناطق الحضرية مقارنةً بالمناطق الريفية. ينبغي لهذا القسم أيضاً أن يصف كيف يمكن الاستعانة بهذه الفُرص للتغلب على المشاكل.

الهيكلية والمحتوى (انظر الفصل الثاني)

يُحدد هذا الفصل أولويات السياسة الحضرية الوطنية وينبغي أن يشتمل على أقسام تتعلق بجميع مجالات الإنماء الحضري التي تتسم بأبعاد سياسة ذات أهمية. تُعد هذه العناصر الأساسية وحدات بناء السياسة الحضرية الوطنية وتغطي مسائل فنّية ذات صلة. وينبغي عرضها في أقسام أو أقسام فرعية مع عناوين واضحة التعريف ومرتّبة بترتيب منطقي.

يمكن هيكلة القسم بما يحيط بمجالات مواضيعية مختلفة تتناول المشاكل والفُرص المحددة سابقاً (ومنها القضايا الاجتماعية والصحية؛ والقضايا البيئية، مثل تغيّر المناخ والتلوث والتصحاح؛ قضايا الاقتصاد، مسائل اقتصادية وتتعلق بالمساواة؛ والحَوكمة). ومُجدداً، من المفيد العودة إلى أهداف التنمية المستدامة والخطة الحضرية الجديدة للاسترشاد بهما أكثر.

ينبغي أن توضع الاستراتيجيات بما يحقق المقاصد المنشودة المحددة في السياسة. وعلى النحو الأمثل، ينبغي

منحها الأولوية بحيث يجري تناول البنود الأشد أهمية. ويمكن أن يستند اختيار هذه البنود إلى أكبر عدد من الأشخاص المتأثرين؛ أو أكثر المكاسب الفعّالة المراد تحقيقها؛ أو معايير أخرى.

تدبير السياسة

ينبغي لجهةٍ أو لجنةٍ أن تتولى تدبير السياسة الحضرية الوطنية ورصدها، مثل مجلس إنماء حضري، مع شرح وظيفته في وثيقة السياسات. ويمكن للجهة أن تكون مسؤولة عن الاستعراض الدوري للسياسة الحضرية الوطنية. كما ينبغي أن يكون هناك شرح بكيفية انخراط وكالات مختلفة وأطراف صاحبة مصلحة (على سبيل المثال، الحكومات المحلية، الإدارات المحلية) وطريقة رفعها لتقارير إلى اللجنة الإدارية.

تنفيذ السياسة

يصف هذا القسم الإجراءات المتخذة في تنفيذ السياسة. وعلى النحو الأمثل، ينبغي أن يُدرج فيها ما يلي:

- إجراءات التنفيذ، طبقاً لترتيب الأولوية، (خطة العمل)؛
- مَن المسؤول عن تنفيذ كل بند (مثال وكالات حكومية معيّنة، حكومات محلية)؛
- الأطر الزمنية للعمل (المدى القصير، المتوسط، الطويل)؛
- كيف يُقاس التقدم المُحرز؛
- بيانات خط الأساس الرئيسية (إذا أمكن الحصول عليها).

يمكن أن يحتوي القسم على تقدير بالموارد والتسهيلات المناسبة للتنفيذ، وكيف تُقاس هذه الجوانب أو تخضع للتدقيق في المستقبل.

تاريخ دخولها حيّز النفاذ

وهو الموعد الذي تدخل فيه السياسة حيّز التنفيذ.

كوالالمبور، ماليزيا © Jorge Lascar

2
هيكلية ومحتوى السياسة الحضرية الوطنية

يركّز هذا الفصل على محتوى السياسة الحضرية الوطنية والوحدات البنائية الهامّة الست المشتركة في السياسات الحضرية الوطنية في جميع البُلدان. وهي: الحوكمة الحضرية، والاستدامة المكانية، والاستدامة المالية، والاستدامة الاقتصادية، والاستدامة الاجتماعية، والاستدامة البيئية والقدرة على الصمود. إنّ الأسباب وراء أهمية كل وحدة من هذه الوحدات مشروحة بالتفصيل، ومع كل منها هناك عددٌ من التدخلات المقترحة المطروحة.

2 محتوى السياسة الحضرية الوطنية

يختلف المحتوى الجوهري للسياسة الحضرية الوطنية اختلافاً هائلاً من بلدٍ لآخر. وسوف ينعكس ذلك في التشخيص الحضري المُحدد قُطرياً - وهو إحدى الخطوات الأولى في عملية الصياغة. ومع ذلك، هناك عدد من المسائل الهامّة المشتركة بين جميع البُلدان وتُعرض على هيئة وحدات بنائية ست. يمكن فصل بعض الوحدات أو دمجها، ويمكن وضع وحدات إضافية وتطويرها في أثناء عملية الصياغة. وما هو أهم من ذلك أن هذه الوحدات متصلة في ما بينها وتتطلب اتخاذ إجراءات متقاطعة، أي أن التدخل في موضوع معيّن قد يرتبط بوحدتين أو أكثر. تُقدَّم كل وحدة بنائية في قسمين: تُبرز الوحدة الأولى أهمية المسألة، وتقترح الثانية كيف يمكن للحكومة أن تتناولها من خلال عدة تدخلات مركّزة في صياغة السياسة الحضرية الوطنية.

تحت كل وحدة بنائية، يجوز أن تقترح المسوّدة الأولى من السياسة الحضرية الوطنية عدّة خيارات سياسة ستجري مناقشتها في أثناء عقد المنتدى الاستشاري المقترَح[5]. وللمساعدة في ذلك، يحتوي المرفق المُلحق بهذه الوثيقة على قائمة بالأسئلة المُراد مناقشتها التي يمكنها أن تساعد في تحديد وتوضيح مسائل مختلفة تتعلق بالسياسة في إحدى أوراق القضايا.

يجب أن يكون هناك تطابق معيّن بين التشخيص الحضري، والسياسة الحضرية الوطنية (مثال قد يتسمان بهيكلية متشابهة) واستراتيجية تنفيذ.

2.1 الحوكمة الحضرية[6]

لماذا تُعدّ الحوكمة الحضرية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

إنّ تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية لا يعتمد فقط على الإجراءات العامة وإنما بشكل أوسع على طُرق الحوكمة الحضرية المستخدمة في كل بلد. ويجب أن تتسم الحوكمة الحضرية الجيّدة بأنها تشاركية وخاضعة للمساءلة وشفافية.

وينبغي أن تقوم على ركيزتين هما: إطار مؤسسي متين، وإطار تنظيمي تمكيني. وتُعد هذه الأطر لا غنى عنها في تأسيس مبادئ وعمليات الحوكمة وتنفيذها بالنسبة إلى المؤسسات الناجعة والخاضعة للمساءلة والشفافة، من أجل الحث على المساواة وإدماج الأشخاص من الفئات الضعيفة ولتشكيل ما يمكن للمواطنين أن يتوقعوه من الدولة. يتعيّن على الحكومات الوطنية أن تعمل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين لبناء هذه الركائز وتعزيزها.

لتنفيذ سياسة حضرية وطنية، من الضروري وضع إطار مؤسسي ملائم. هناك مؤسسات عامة كثيرة مشاركة في عملية وضع سياسة حضرية وطنية ويجب أن تُحدد المسؤوليات جيّداً مع هيئات إشرافية وتنسيقية واضحة التعريف. وكقاعدة، تُوجّه الحكومات الوطنية تعريف السياسة الحضرية الوطنية وصياغتها، بينما تنسّق الحكومات دون الوطنية والمحلية تنفيذها من خلال التخطيط وإجراءات الإدارة وعملياتها. وينبغي للحكومات

5 See Chapter 1 above.

6 See Chapter 1 above.

شبه الوطنية والمحلية أن تحظى بدعم لتصميم استراتيجيات معيّنة مناطقية وبيئية وخطط عمل قائمة على السياسة الحضرية الوطنية.

بالإضافة إلى ذلك، يجب على السلطات العامة، ولا سيّما الحكومات المحلية وشبه الوطنية أن تُشرك أصحاب المصلحة الخصوصيين بمَن فيهم ملاّك الأراضي والمستثمرين والمصارف والمطوّرين وشركات الإنشاءات ومقدّمي الخدمات الخصوصيين والمعماريين والاستشاريين ووكالات التخطيط والمسّاحين وغير ذلك. وينبغي لها أن توفّر آليّات للتشاور مع منظمات المجتمع المدني وجمعيات السكان والمستخدِمين والمنظمات النسائية والشبابية ومراكز البحوث والقطاع غير الرسمي وغير ذلك.

ينبغي للإطار المؤسسي أن يضع في الاعتبار أن معظم الدول تتحول نحو اتخاذ لامركزية أوسع والحاجة إلى تعزيز استقلالية السلطات المحلية وصلاحياتها ومواردها. وقد كان ذلك موضوع المبادئ التوجيهية الدولية حول اللامركزية، المعتمدة في عام 2007 من قِبل مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية «موئل - الأمم المتحدة».[7] غير أن اللامركزية لا تعني أنّ السلطات المحلية ينبغي أن تُترك وحدها في تصميم سياسات محلية مستقلة. وينبغي للقرارات المحلية أن تتقيد بأطر العمل الوطنية ودون الوطنية.

يُشكّل الإطار القانوني والتنظيمي التمكيني الركيزة الثانية في الحوكمة الحضرية الجيّدة. فكثيراً ما يؤدي غياب الإطار العملي إلى عرقلة تنفيذ السياسات. فهناك حالات كثيرة من اللوائح التنظيمية الحضرية الفائضة والمندثرة والضعيفة الإنفاذ وغير القابلة للإنفاذ أو التي تخضع للتجاهل بكل بساطة. تتعلق اللوائح التنظيمية الرئيسية المراد تقديرها وتعديلها باستخدامات الأراضي، ومسؤوليات السلطات المحلية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة، وبجودة المباني، والحمايات البيئية وحقوق الإنسان وحماية الفئات الضعيفة. وفي كل المجالات ينبغي اعتماد قواعد بسيطة، وهي قواعد يسهل فهمها وتطبيقها، وأن تكون مُيسِّرة بدلاً من أن تكون جزائية.

تُشكّل لوائح تنظيم الأراضي جزءاً أساسياً هامّاً من الحوكمة الحضرية. يجب أن تخضع جميع العناصر، مثل حقوق الحيازة ومعاملات الأراضي وتسجيلها وحقوق الشفعة والمصادرة وتنظيم المستوطنات غير النظامية ومعايير التخطيط المناطقي وتصاريح البناء وغيرها، للقوانين واللوائح والنُظم الوطنية القادرة على ضمان العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية وجودة الفضاء الحضري. ويشكّل ذلك تحدّياً يتطلب إرادة سياسية قوية. ينبغي أن يحتلّ التخطيط لاستخدام الأراضي وإدارتها الأولوية القصوى لدى الحكومة المحلية ويمكن تقييم ذلك مقابل أدائها في هذا المجال.

ينبغي للعلاقة بين ملاّك الأراضي والمستأجرين أن تخضع للوائح التنظيمية، فضلاً عن العلاقات التعاقدية بين السلطات المحلية وجهات تقديم الخدمات (المياه، النقل، إلخ). وينبغي للملاّك والمستأجرين أن يشجعوا على التوسع في قطاع الإسكان المؤجّر بينما ينبغي للسلطات ومقدّمي الخدمات أن يسمحوا بشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تُفيد كلاً من المُستخدمين ودافعي الضرائب.

7 - الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 85: نُقرّ بالمبادئ والاستراتيجيات التي تحتوي عليها المبادئ التوجيهية الدولية بشأن لامركزية وتعزيز السلطات المحلية، والمبادئ التوجيهية الدولية بشأن سبل إتاحة الخدمات الأساسية للجميع، التي اعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة).

تدخلات مقترَحة:

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تولي الأولوية إلى الترتيبات المؤسسية التي تحكم المدن والمناطق كي تضمن وجود تقارب بين السياسات العامة والشفافية والمُشارَكة والمُساءلة عن عمليات صنع القرار، وإلى لامركزية السلطات المحلية وتعزيزها، وإدارة المُدن ما بين البلديات، والشراكات الفعالة بين القطاع العام والخاص والناس.

يمكن للسياسة الحضرية الوطنية أن تقترح إنهاء القوانين والمراسيم المندثرة، وأن توحّد اللوائح التنظيمية المتداخلة، وأن تقترح تشريعات حضرية جديدة وشاملة؛

لابُد للتشريـع الفعّال من أن يحظى بغرضٍ واضح؛ وأن يطرح آليات إنفاذ متسقة ومدروسة جيّداً تتناول بواقعية المشاكل المستهدفة؛ وأن يطرح قواعد والتزامات واضحة ودقيقة وغير مبهمة؛ وأن يسمح باتخاذ رقابة وتقييم منهجيين لنتائج التشريـع في الواقع المُعاش؛

ينبغي أن يكون هناك ضمن السياسة الحضرية الوطنية مرجع للإطار التشريعي الخاص بالتوسع الحضري، مع التركيز المحتمل على تنظيم الأراضي لتعزيز مخزون الأراضي والمساهمة في تكثيف النسيج الحضري وتنظيم المستوطنات غير النظامية والسماح بنمو حضري نظامي.

2.2 الاستدامة المكانية[8]

لماذا تُعدّ الاستدامة المكانية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

ينبغي لأي سياسة حضرية وطنية أن تُعنى بأنظمة حضرية متوازنة. يعني ذلك أنه ينبغي للبلد أن يحظى بنظام هرمي من المُدن، تقود فيه مراكز الحواضر الكبرى عموماً النمو الاقتصادي للبلاد من خلال استضافتها الأنشطة الاقتصادية الأشد ابتكاراً وديناميةً، وتوفير المراكز الإقليمية والمدن المتوسطة الحجم الدعمَ لمناطق كلٍّ منها، وارتباط البلدات الأصغر حجماً مع بيئتها المحيطة الريفية. وإذا كانت الاختلالات موجودة - مثل عدم التكافؤ في حجم التجمعات الحضرية بما يتصل ببقية المدن - ينبغي عند ذلك اتخاذ سياسات تصحيحية للسماح بتوزيـع سكاني واقتصادي أكثر توازناً لمنظومة المستوطنات البشرية.

في معظم البلدان، ترتبط التنمية الاجتماعية-الاقتصادية عن كثب بالتوسع الحضري. وتتبع العملية نمطاً من الهجرة من الأرياف إلى المناطق الحضرية، وغالباً مع «توقف مؤقت» في مدن وسيطة.

تلعب هذه المدن الثانوية وعواصم المقاطعات دوراً بالغ الأهمية في اقتصاداتها الإقليمية وفي رفاه سكانها. وينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن توسّع الفرص أمام هذه المدن الثانوية كي تنمو وتكون مُنتجة وتساهم في

8 الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 49: نتعهد بأن نلتزم بدعم أنظمة مناطقية مُساندة تتكامل فيها الوظائف الحضرية والريفية مع الأطر المكانية الوطنية ودون الوطنية ومع أنظمة المُدن والمستوطنات البشرية، والترويج بالتالي للإدارة والاستخدام المستدامين للموارد الطبيعية والأراضي، مع ضمان وجود إمداد يعوّل عليه وسلاسل قيمة تربط بين العرض والطلب الحضري والريفي بما يكفل التنمية الإقليمية عبر المتوالية الحضرية-الريفية وسد الفجوات الاجتماعية والاقتصادية والمناطقية.

الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 50: نتعهد بأن نلتزم بتشجيع التفاعلات والارتباط الحضري-الريفي عن طريق تعزيز النقل والتنقل المستدام، والتكنولوجيا والاتصالات والشبكات والبنية التحتية، التي تستند إلى أدوات التخطيط القائمة على مقاربة حضرية ومناطقية متكاملة، من أجل توسيع قدرة هذه القطاعات إلى الحد الأقصى بغرض تحقيق مستوى محسّن من الإنتاجية والتماسك الاجتماعي والاقتصادي والمناطقي، فضلاً عن السلامة والاستدامة البيئية. ينبغي أن يشتمل ذلك على قابلية الربط الشبكي بين المدن ومحيطها، والمناطق المحيطة بالحضر والريفية، إلى جانب مناطق الوصل الأوسع بين اليابسة والبحر، حسب الاقتضاء.

الإنماء الاقتصادي المحلي. ويُلاحظ أنه ليست كل المدن آخذة في النمو؛ وعلى السياسة المذكورة أن تتناول كذلك التحديات التي تواجهها المدن والبلدات الآخذة في الانكماش.

تلعب السلطات المحلية والخاصة بالمدن الكبرى والإقليمية دوراً هاماً باطّراد في التخطيط والإدارة الحضرية والمناطقية. وقد سُلّط الضوء مؤخراً على هذا الدور في المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والمناطقي، التي اعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية «موئل - الأمم المتحدة».[9] وسوف يُسترشَد بها في إصلاح التخطيط الحضري والترويج لمقاربات التخطيط المفضّلة تبعاً للسياقات والنطاقات المختلفة. وتشمل مبادئ وتوصيات عالمية موجهة إلى الحكومات الوطنية والسلطات المحلية.

تدعو هذه المبادئ التوجيهية السلطات المحلية إلى اتخاذ إجراءات أساسية، وعلى سبيل المثال: (1) اعتماد وتحديث خطط حضرية ومناطقية؛ (2) ربط التخطيط الحضري بالإدارة البلدية؛ (3) التعاون على مستوى ما بين البلديات لتكامل إدارة البنية التحتية والخدمات الحضرية؛ (4) تطوير أنظمة نقل آمنة يعوّل عليها على المستويين

الإقليمي والمحلي؛ (5) وضع خطط تتضمن تدابير للاستعداد لتغيّر المناخ والتكيف معه ولزيادة القدرة على الصمود، ولا سيّما في الأحياء المعرّضة لخطر.

تدخلات مقترحة:

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تحظى باستراتيجية اقتصادية اجتماعية وبيئية تولي الأولوية إلى الوظائف الحضرية بناءً على إمكانات كل تجمّع حضري؛

ينبغي إدراج الأدوات العملية للترويج للنمو الحضري في السياسة الحضرية الوطنية من أجل: (أ) التخطيط لاستثمارات مُنتجة (في الاتصالات، واللوجستيات، والنقل) في المدن على امتداد الدهاليز الاقتصادية؛ (ب) تحسين جودة المعيشة (الإسكان، الخدمات الاجتماعية) في المدن من أجل زيادة قابلية العيش فيها وجاذبيتها على حد سواء؛ (ج) تطبيق أدوات تنظيمية، ومنها الحوافز المالية؛ (د) تنفيذ ابتكارات مؤسسية، ومنها إنشاء هيئات تطوير إقليمي أو لمناطق الحواضر الكبرى لجذب استثمارات من القطاع الخاص؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تروّج للوسائل الابتكارية في التخطيط والإدارة الحضرية.

2.3 الاستدامة المالية[10]

لماذا تُعدّ الاستدامة المالية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

تتطلب الحكومات المحلية مصادر تمويل مستدامة وقابلة للتنبؤ لتطوير البنية التحتية الأساسية والخدمات المحلية والحفاظ عليها المطلوبة لمواجهة تحديات النمو الحضري السريع والازدحام وغيره من العناصر الخارجية السلبية المشتقة عنها.

ومن دون صكوك مالية ملائمة، فإنّ دور الحكومات المحلية في سياق السياسة الحضرية الوطنية قد يشهد ضعفاً كبيراً. وفي جميع أنحاء العالم، تعتمد الحكومات المحلية على مصدرين أساسيين من مصادر التمويل:

9 الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 93: إننا نقرّ بالمبادئ والاستراتيجيات المتعلقة بالتخطيط الحضري والمناطقي التي تحتوي عليها المبادئ التوجيهية الدولية بشأن التخطيط الحضري والمناطقي، التي يعتمدها مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) في قراره رقم 25/6 الصادر في 23 نيسان/أبريل 2015.

10 انظر الخطة الحضرية الجديدة، الفقرات 132-138.

التحويلات الحكومية الدولية ومصادر إيراداتها الخاصة. وأما من حيث التحويلات، تتمثل القواعد الأساسية في أنها: (1) ينبغي أن تتناسب مع المسؤوليات الملقاة على عاتق المستوى الحكومي ذي الصلة؛ (2) ينبغي أن تكون تلقائية أو قائمة على معادلة، لتلافي أي معاملة استنسابية.يمكن للحكومات المحلية أن تعتمد على الضريبة القائمة على الأراضي بوصفها أحد مصادر الإيراد الخاصة بها. ويمكن لذلك أن يوفّر ما تحتاج إليه البنية التحتية التي يتطلبها التوسع الحضري. هناك عاملان يمكّنان من وضع وتبنّي مثل هذه الصكوك. العامل الأول اقتصادي: سعر الأرض الحضرية أعلى كثيراً من سعر قطع الأراضي الريفية، وفي اقتصادات السوق، يرتفع السعر سريعاً مع النمو والتنويع الحضري. العامل الثاني سياسي: تستطيع السلطات العامة أن تقرر بشأن تخصيص الأرض الحضرية واستخدامها واستمداد مدخول معقول منها. ويُعد ذلك معجزة التوسع الحضري بطريقةٍ ما، إذ أنه يغذّي نفسه عن طريق إنتاج وقوده الخاص وتمويله الخاص.

إنّ شروط المعادلة واضحة: (1) التوسع الحضري يتطلب من الحكومة المحلية توسيع البنية التحتية الأساسية؛ (2) التوسع الحضري يزيد قيمة الأرض ويخلق ثروة عقارية؛ (3) ينبغي للسلطات العامة بذل كل مجهود لحصر حصص كبيرة من هذه المنافع وتخصيصها لتغطية التكاليف الاستثمارية والتشغيلية، بما يتمم حلقة مثمرة.

تدخلات مقترحة:

أ- ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية تعزيز قدرة السلطات العامة على زيادة الإيرادات البلدية زيادةً كبيرة وأن تضمن الشفافية والإنصاف في التحويلات الحكومية الدولية؛

ب- ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تحظى بمرجعية صريحة بشأن منافع استكشاف العوائد القائمة على الأراضي، بما فيها: (أ) الضرائب على العقارات والأراضي والإشغالات العقارية؛ (ب) الضرائب على مكاسب رؤوس الأموال في معاملات الأراضي وعلى تطوير الأراضي؛ (ج) فوائد الاستحواذ على قيمة الأراضي المستمدة من الاستثمارات العامة التي يستفيد منها الملاّك الخصوصيون.

جـ- إنّ التوسع الحضري ينبغي له أن يحظى بتخطيط وتنظيم وإدارة من القطاع العام كي يلبي احتياجات المجتمعات المحلية. وتشمل الأولويات خفض الزحف الحضري وأوجه التفاوت المكانية، وتنظيم أسواق الأراضي والعقارات.

2.4 الاستدامة الاقتصادية

لماذا تُعدّ الاستدامة الاقتصادية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

لضمان تحقق الاستدامة والازدهار الاقتصاديين، لابُد للسياسة الحضرية الوطنية من أن تركّز على توفير البنية التحتية وصيانتها. وتتسم كثير من المدن بمستويات ازدحام مرتفعة وينبغي لأي وسيلة أن تولي الأولوية إلى شبكات النقل في إطار الخطة الإجمالية لكل من الطرق الرئيسية وطرق الخدمات. وينبغي أن تروّج القاعدة لمجموعة من أنماط النقل، مع تركيز قوي على النقل العام والنقل النشط (السير على الأقدام وركوب الدراجات الهوائية). تشمل الأولويات الحرجة الأخرى في الاستدامة الاقتصادية لمدينةٍ ما التوافر الملائم من المياه وشبكات الكهرباء. في العقود الأخيرة، أحرزت مدن كثيرة تقدّماً كبيراً في إمداد المياه، لكن التنقل الحضري تدهور في كل مكان. كما ينبغي توسيع البنية التحتية الاجتماعية مثل مرافق التعليم والصحة وجعلها أكثر إتاحةً.

ينبغي لاستراتيجية البنية التحتية أن تشجّع الحكومات المحلية على ربط تخطيط البنى التحتية بتخطيط استخدامات الأراضي وأن تصل بين الإنماء المادي والتخطيط المالي. ومن المتطلبات الأساسية للنمو الاقتصادي المستدام وجود ربط شبكي أفضل وتكامل التكنولوجيا مع تخطيط البنية التحتية على جميع المستويات المناطقية.

يتطلب تطوير البنية التحتية بذل استثمار عام كبير، وتنسيق بين الدوائر الحكومية، ووضع مراحل تدريجية حذرة، وانتهاج الاستمرارية في التدخلات. كما أن تبادل الممارسات السليمة قد يكون مفيداً. على سبيل المثال، يمكن لكثير من البلدان أن تستلهم الإلهام من اقتصادات ناشئة ناجحة يرتبط تقدمها المحرز في العقود الأخيرة عن كثب باستثمارات استراتيجية في البنية التحتية (الطُرق، السكك الحديدية، مترو الأنفاق، الموانئ، المطارات وغير ذلك). ومن الممكن للتعاون بين بُلدان الشمال والجنوب، والتعاون بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي أن يكون مفيداً في هذا الخصوص. وكذلك، من حيث التكيف مع تغيّر المناخ، ينبغي للبنية التحتية أن تحتل قمة الأولويات ولا سيّما في البُلدان النامية.

تدخلات مقترحة:

ينبغي توجيه الأولوية إلى تطوير البنى التحتية لقطاع النقل واستثماراته في السياسة الحضرية الوطنية لتعزيز خطوط الربط بين أنحاء المدينة، والنقل العام، والوسائل المتعددة؛

ينبغي أن تشير السياسة الحضرية الوطنية بوضوح إلى نهج «المدينة الذكية» التي ستتطلب استخداماً موسّعاً للتكنولوجيا في التخطيط لشبكات البنى التحتية وتشغيلها وصيانتها وتعزيز مشاركة المجتمع المحلي؛[11]

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تتناول تغيّر المناخ بوصفه أحد التحديات الكبرى وأن تُدرج استراتيجية للتكيف مع تغيّر المناخ. من أجل تقليل أثر تغير المناخ، ولا سيّما الفيضانات في المستوطنات المكشوفة، يلزم إنشاء بنى تحتية (مصدّات فيضانات جديدة، ومجاري تصريف مياه، وبنى تحتية صامدة مناخياً) وبنى تحتية قائمة على النُظم الإيكولوجية (حماية الأراضي الرطبة، وغطاء نباتي ضفافي طبيعي، ومستجمعات مياه، وحيود مرجانية وغيرها) في المناطق الساحلية والأحواض النهرية وينبغي لها أن تتلقّى التمويل الملائم؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تُبرز الاستراتيجيات الخاصة بالتوزيع الجغرافي وسبل إتاحة المرافق العامة من أجل تنسيق الإنماء الاجتماعي والاقتصادي للبنية التحتية.

2.5 الاستدامة الاجتماعية[12]

لماذا تُعدّ الاستدامة الاجتماعية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

يُشكّل الإسكان والإيواء الملائم جزءاً لا يتجزأ من استراتيجيةٍ تسعى إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي، وهو أحد جوانب الاهتمام الرئيسية في السياسة الحضرية الوطنية. وفي جميع أنحاء العالم، تمثّل نفقات الإسكان معدلاً يتراوح بين 25 و30 في المائة من مداخيل الأُسر المعيشية ويُعد القطاع حاشداً قوياً للمدخرات المحلية. ومع ذلك، لطالما كانت الاستراتيجيات الإسكانية في بلدان كثيرة مقصورة على الإنتاج العام من الوحدات السكنية للطبقة الوسطى وتيسير توفير الوحدات للتملك الخاص من قِبل الطبقة المتوسطة العليا. ولا تزال كثير من الحكومات تتجاهل واقع وإمكانات الإسكان التأجيري، الذي يمكن أن يشكّل خياراً رئيسياً لسكان المناطق الحضرية من الفقراء.

يجب على السياسة الإسكانية الشاملة أن تنظر في الاحتياجات على جميع مستويات المجتمع، بينما تركّز بالنتيجة على احتياجات الفقراء الريفيين. كما ينبغي أن تيسّر إيجاد سوق محلية للرهن العقاري الميسّر وأن تضع حوافز لتشجيع الادخارات الشخصية. ويمكن للإقراض القصير الأجل أن يدعم الإسكان الذاتي البناء -

11 الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 66: نتعهد بأن نلتزم بانتهاج مقاربة المدينة الذكية التي تستفيد من الفُرص، من التحوّل الرقمي إلى الطاقة النظيفة والتكنولوجيا، فضلاً عن تكنولوجيا النقل الابتكارية، وأن نوفّر بذلك خيارات للسكان تعينهم على اتخاذ خيارات أكثر مراعاةً للبيئة وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام وتمكين المدن من تحسين تقديمها للخدمات.

12 انظر الخطة الحضرية الجديدة، الفقرات 107-109.

وهو أكثر طرق بناء المنازل شيوعاً في البلدان النامية.

تدخلات مقترحة:

إذا كان لبلدٍ ما استراتيجية إسكان وطنية فينبغي توحيدها مع السياسة الحضرية الوطنية، من حيث التصميم والتنفيذ على حد سواء. وينبغي أن ينصبّ التركيز على خفض الإسكان غير الملائم وترقية الأحياء العشوائية وتنظيمها، من دون نسيان الدعم الموجه إلى تطوير أسواق العقارات والأملاك المؤجّرة وإعادة توليد المراكز القائمة؛

ينبغي لوثيقة السياسة الحضرية الوطنية أن تعزز التنوع في الإمداد الإسكاني، من حيث المعايير والحالة على حد سواء، وسوف تستعرض قوانين البناء لضمان تكلفتها الميسورة وتعزيز خيارات الإسكان الكفؤة من حيث التكلفة؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تُدرج أنظمة ملائمة لتمويل الإسكان، القادرة على حشد مدخرات الأُسر المعيشية؛ وينبغي لها أن تدعم تنمية الإسكان الملائم مع منفذ لائق إلى الخدمات الأساسية وفُرص العمل.

2.6 الاستدامة البيئية

لماذا تُعدّ الاستدامة البيئية مكوّناً لا غنى عنه في أي سياسة حضرية وطنية؟

المُدن هي الأماكن الرئيسية المولّدة لغازات الاحتباس الحراري نظراً لكثافة تركّز الصناعات والمَركبات وغيرها من مصادر تلوث الهواء والمياه الأخرى. فالمُدن تمثّل 75 في المائة تقريباً من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري (الدفيئة) على مستوى العالم وهذه النسبة المئوية تتصاعد. كما أنّ المُدن هي عُرضة للغاية لخطر الكوارث نظراً لنسبة تركّز السكان المعرّضين لمخاطر الفيضان والزلازل وغيرها من الظواهر الطبيعية.

ينبغي لجميع السياسات الحضرية الوطنية أن تهدف إلى خفض الآثار البيئية للمُدن، وأن تزيد من القدرة على الصمود في وجه الكوارث الطبيعية، وأن تحمي سكانها من تأثيرات تغيّر المناخ. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف اتخاذ مقاربة متكاملة تنطوي على التخطيط للنمو الحضري وتوفير الخدمات العامة وتقديم الحوافز من أجل كفاءة الطاقة في الأعمال التجارية والبيوت، والتعاون بين الاختصاصات القضائية لتحقيق الاستخدام الأنجع للخدمات العامة والبنية التحتية (مثل جمع النفايات، والنقل العام، وغير ذلك).

كثيرٌ من المُدن النامية تتمدد سريعاً، ويتعدى محيطها على الأراضي الزراعية. ويتسم هذا التوسع غير المخطط له بكثافة منخفضة وبجيوب من الفقر والأحياء المسوّرة. وللزحف الحضري أثر بيئي سلبي من خلال زيادة بصمة المدن، إذ يستهلك المساحات الخضراء ويزيد المسافات اللازم قطعها. ويُجبر الحكومات المحلية إما على تمديد خدماتها أو على ترك مناطق من دون خدمات أساسية وحضرية. وعادةً ما يكون الزحف الحضري نتاجاً للافتقار إلى التخطيط المناطقي الملائم الذي نتج بدوره عن تمدد النطاقات الحضرية إلى ما وراء مناطق الخدمات القائمة. تتمثل الإجابة في توظيف التخطيط المناطقي بوصفه أداة للترويج لمُدن مُدمجة أكثر، مما يعني استعمالاً أكثر نجاعةً للبنية التحتية القائمة ويمكن أن تكون أداة فعّالة لتخطيط الخدمات المُدمج والتمدد السكاني.

في أوضاع المدن الكبرى، يكون التنسيق بين الولايات القضائية بالغ الأهمية لتمكين التخطيط الملائم. وتوضع في الاعتبار الروابط ما بين القطاعات وما بين الولايات القضائية والخدمات العامة والبنية التحتية لضمان

وجود إمداد متكامل ومتسق. ينبغي التشديد على بذل التعاون بين مقدّمي الخدمات، مثل مديري الإمداد بخدمات المياه والصرف الصحي وإدارة النفايات والنقل العام. من الهام أيضاً تحديد: (1) الأهداف الكمية والنوعية ومعايير تقديم الخدمة؛ (2) قواعد واضحة لاختيار الجهات المقدِّمة للخدمات، ومتى ما كان ذا جدوى، وضع إطار قانوني للتفويض بالخدمات و/أو تخصيصها.

تدخلات مقترحة:

إنّ السياسة الحضرية الوطنية ينبغي أن تحظى باستراتيجية لبرمجة توفير الخدمات الأساسية الحضرية وإدارتها. وينبغي لهذه الاستراتيجية أن تروّج لمقاربة منسّقة شاملة للقطاعات ولعلاقات تعاقدية ملائمة بين السلطات العامة وجهات توفير الخدمات، مع وضع آثارها على البيئة والصحة العامة في الاعتبار التام؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تقترح خطوات للترويج للاستهلاك النظيف للطاقة، ولتحسين جودة الهواء، وتغيير عُقد حركة التنقل (عدد أقل من السيارات الخصوصية، مزيد من النقل العام، خيارات غير مؤلّلة)؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تشجّع على اتخاذ تصميم إنشائي جديد وأشكال حضرية مصممة للحث على الإنماء الحضري المدمج والمرتبط والمنخفض الانبعاثات الكربونية ولخفض انبعاثات غازات الاحتباس الحراري؛

ينبغي للسياسة الحضرية الوطنية منح الأولوية للمساواة بين الجنسين في تصميم المساحات والخدمات الحضرية وإنتاجها واستخدامها لضمان تحديد احتياجات الجميع وتناولها.

لاختتام هذا الفصل، ينبغي إيلاء اعتبار خاص لمجموعة التدخلات المتكاملة والمقترنة وتسخير المنافع المشتركة من الإجراءات المتعددة. وغالباً ما يكون التركيز على الرفاه عند ملتقى تدخلات متعددة ومحفّزاً للنشاط الاقتصادي. وينبغي للسياسة الحضرية الوطنية أن تبرز المواضع التي توجد فيها منافع مشتركة ونقاط تعزيزها الممكن.

ويجب التشديد على أنّه من بين أقسام «التدخلات المقترحة» الموصى بها من وحدات البناء الواردة أعلاه، ينبغي للحكومة أن تضع ترتيباً بالأولويات بناءً على المضامين السياسية والقانونية والمالية للخيارات المتصوَّرة. ويُفضي ذلك إلى استراتيجية التنفيذ المقدّمة في الفصل التالي.

في بعض البُلدان قد تكون استراتيجية التنفيذ أحد المكوّنات المحددة من السياسة الحضرية الوطنية، بينما قد تكون منفصلة عنها في غيرها. وفي حالات كثيرة يتداخل إعداد استراتيجية التنفيذ من حيث الوقت مع صياغة السياسة الحضرية الوطنية.

شجرة إشارة المرور ، لندن ، المملكة المتحدة © William Warby

3
التنفيذ والرصد

3 التنفيذ والرصد

حرصاً على أن يتسنّى تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية، ينبغي أن تُترجم إلى خطوات تشغيلية ضمن خطة تنفيذ تتسم بمقاصد منشودة ونتائج واضحة، وبمؤشرات لرصدها وتقييمها، وبأدوار ومسؤوليات معيّنة بوضوح كي تتمكن الجهات الفاعلة المعنيّة بها من تنفيذها ومراقبتها وتقييمها. ويستعرض هذا الفصل العناصر المختلفة في خطة التنفيذ.

3.1 خطة التنفيذ

تتطلب السياسة الحضرية الوطنية خطة تنفيذ واضحة تضع استراتيجية وطنية وبرنامجاً لتحقيق مقاصدها المنشودة.

ومثلما هي الحال في صنع السياسات كلها، من الضروري أن تُترجم اتجاهات السياسات وقراراتها إلى إجراءات قادرة على تحقيق تغييرات ملموسة وإيجابية. وفي أثناء عملية وضع سياسة حضرية وطنية، يتعيّن على الجهة الرئيسة أن تضع في اعتبارها إنتاج خطة تنفيذ للسياسة الحضرية الوطنية، إما إلى جانب صياغة السياسة الحضرية الوطنية أو بعدها مباشرةً، لضمان أن تُتّبع السياسة كلياً وتُنفّذ طبقاً للأصول. قد تكون خطة التنفيذ هذه جزءاً من بيان سياسات تخص السياسة الحضرية الوطنية أو عبارة عن وثيقة قائمة بذاتها تصاحب السياسة الرئيسية.

وينبغي لخطة تنفيذ سياسة حضرية وطنية أن تعمل بصفة إطار عمل توجيهي يحدد ما يلي:

- إجراءات السياسة الحضرية الوطنية المتفق عليها والأُطر الزمنية؛
- إطار عمل تنسيقي للوكالات والمؤسسات المسؤولة عن السياسة الحضرية الوطنية؛
- تعريف ملائم لوكالةٍ تتولى رصد تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية؛
- آليات واضحة لتمويل إجراءات السياسة الحضرية الوطنية بالتبرعات والتمويل بالاقتراض؛
- برنامج رصد مستمر للسياسة الحضرية الوطنية بما يشمل أطر عمل المؤشر؛
- برنامج تقييم للسياسة الحضرية الوطنية لتقدير التقدم المحرز مقابل الالتزامات؛
- جهود صريحة لبناء القدرات المعرفية لدى القطاعين الحكومي والحضري؛
- مواءمة الرصد الوطني مع أطر العمل الحضري العالمي الرئيسية.

ومع أنّ إجراءات التنفيذ اللازمة تجري في مرحلة صياغة سياسة حضرية وطنية، إلا أنه ينبغي وضعها في الاعتبار على جميع مراحل وضع سياسة حضرية وطنية لضمان أن تكون القرارات قابلة للإنجاز. وتوضع كثير من الخطط بنوايا سليمة لكنها تخفق عند مرحلة التنفيذ لأن العمل المتعلق بتحويل المقاصد المنشودة إلى أفعال لم يخضع لتطوير كافٍ.

يجب أن تكون المسؤوليات المتعلقة بالتنفيذ واضحة بشأن الواجبات ذات الصلة التي تضطلع بها الوزارات

المختلفة والحكومات شبه الوطنية والسلطات المحلية. وينبغي تحسين وتعزيز القدرات المؤسسية والأطر التشريعية والتنظيمية وترتيبات التمويل. ويجب تطوير مؤشرات حضرية فضلاً عن آليات للرصد وتعديل الإجراءات بحيث يشارك فيها شركاء من القطاعين العام والخاص والجمعيات المهنية والمجتمع المدني. يتمثل التحدي في تنفيذ سياسة متسقة طموحة ومرنة بطريقة تشاركية تلبي احتياجات المواطنين وطموحاتهم.

3.2 خطة الرصد[13]

تتطلب أي سياسة حضرية وطنية وجود خطة رصد واضحة تمكّن الجهة الرئيسة والمؤسسات المُساندة وأصحاب

المصلحة من تتبّع كيفية أداء السياسة الحضرية الوطنية مقابل مقاصدها ونتائجها. في الحد الأدنى، ينبغي لخطة رصد السياسة الحضرية الوطنية أن توفّر إطاراً فنياً وعلمياً مفصّلاً لجمع البيانات والمعلومات اللازمة لتقييم أداء السياسة الحضرية الوطنية وبرنامج عمل لجمع تلك البيانات. وينبغي لخطة الرصد أن تساعد الجهة الرئيسة وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة لتتبُّع تنفيذ السياسة الحضرية الوطنية من حيث إجراءات السياسات المتخذة وأن تلاحظ التغييرات في الظروف الحضرية. كما يساند الرصد رفع التقارير الدورية وتقييم السياسة الحضرية الوطنية إلى الجمهور على نطاقات وطنية ودولية مختلفة.

تتطلب خطة الرصد وجود وكالة رصد متخصصة ويفضّل أن تكون على مستوى الحكومة الوطنية، ولكن على أن تكون مستقلة جزئياً على الأقل عن الجهة الرئيسة المعنيّة بالسياسة الحضرية الوطنية. وينبغي للوكالة أن تعمل مع الهيئة الرئيسية ووكالة الإحصاءات والنظام الإحصائي لتجميع البيانات حول السياسة الحضرية الوطنية وتنظيمها ونشر معلومات منتظَمة حول الظروف الحضرية.

بناء القدرات المعرفية الحضرية الوطنية

ينبغي لخطة رصد إجراءات السياسة الحضرية الوطنية أن تعزز القدرة الفنّية والعلمية للسلطات الحضرية في البلاد لملاحظة التوسع الحضري وفهمه. ويشمل ذلك ضمان جميع مستويات أطر الإنماء الحكومي للحيازة على البيانات المتعلقة بالعمليات الحضرية وتجميعها وتنظيمها وتوزيعها على مناطق سلطاتها القضائية، وبالتواؤم مع تعزيز النظام الإحصائي الوطني للبلاد.

كما ينبغي لخطة الرصد أن تُشرك معها الوسط الأكاديمي المحلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص لكي تتمكن من دعم عمليات الرصد الفعّال. ولابُد لها من أن تعتمد على خبرات محلية قائمة من قَبل أينما أمكن، ولكن على أن تنظر كذلك في استخدام السياسة الحضرية الوطنية لتحسين قدرات البيانات الحضرية الفنية والعلمية.

ينبغي لخطة الرصد أيضاً أن تنخرط مع الخبرات العالمية ومصادر البيانات العلمية ذات الصلة ومع مَن يتحرّون اتجاهات التوسع الحضري والاستدامة، مثل إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة.

مؤشرات الأداء الرئيسية للسياسة الحضرية الوطنية

يُعد وجود مؤشرات واضحة وملموسة حول التقدم المُحرز في السياسة الحضرية الوطنية أمراً مطلوباً. وينبغي للجهة الرئيسة أن تضع هذه المؤشرات بالتعاون مع أصحاب المصلحة المنخرطين في عملية صياغة السياسة الحضرية الوطنية. ويجب أن تستند المؤشرات إلى المقاصد المنشودة والإجراءات والنتائج المتوقعة من السياسة الحضرية الوطنية.

13 -3 انظر الخطة الحضرية الجديدة، الفقرات 160-158.

ينبغي لكل إجراء من إجراءات السياسات الواردة في السياسة الحضرية الوطنية أن تحظى بمؤشرات أداء رئيسية. وينبغي أن تكون محددة بإجراءات السياسة الحضرية الوطنية؛ ومع ذلك، قد تُستخدم على نحو أكثر عموماً لتتبُّع الظروف الحضرية في البلاد وعلى المستويات شبه الوطنية والحضرية والمدن الكبرى. قد تكون بعض المؤشرات محددة بسياقات معيّنة، ومثلاً عندما يوجد في البلد المعيّن مدينة كبيرة واحدة تكون الإجراءات المتوخاة مكرّسة من أجلها.

يجب على برنامج رصد السياسة الحضرية الوطنية أن يتواءم مع الالتزامات الرئيسية الدولية في رفع التقارير، ومنها:

الخطة الحضرية الجديدة	خطة عمل كيب تاون العالمية لبيانات التنمية المستدامة	التزامات وغايات أهداف التنمية المُستدامة	اتفاق باريس بشأن تغير المناخ	إطار سنداي للحد من مخاطر الكوارث

ينبغي وضع إطار عمل لإدارة البيانات ضمن السياسة الحضرية الوطنية وأن تُنسّق عبر النظام الإحصائي الوطني بما يتفق مع الممارسة الدولية السليمة. تُقدِّم خطة عمل كيب تاون المنبثقة عن الأمم المتحدة مجموعة من المبادئ والخطوات العملية من أجل تطوير قدرات بيانية سليمة ضمن الأنظمة الإحصائية الوطنية والإقليمية والمحلية. كما أنّ التعاون مع وكالات الإحصاء الدولية يحظى بالتشجيع.

المنتدى الحضري الوطني

يمكن الاستعانة بالمنتدى الحضري الوطني بمثابة أداة لرصد السياسة الحضرية الوطنية ويمكن لأي محفل حضري وطني أن يُفضي إلى تقييم قطاعي أوسع لها وأن يمكّن من إجراء نقاش ومناظرة شفافة وتشاركية حول أداء السياسة الحضرية الوطنية والظروف الحضرية الأوسع.

استعراض السياسة الحضرية الوطنية

يجوز إنشاء فريق خبراء لوضع مراجعة مستقلة ومشورة حول التقدم المُحرز في السياسة الحضرية الوطنية. ومن الأمثلة على هذه المجموعات نموذج لجنة الموئل الوطنية التي تأسست بموجب الخطة الحضرية الجديدة وترتيبات الموئل 3 لدعم الإنماء الحضري المستدام.

التقييم

تتطلب السياسة الحضرية الوطنية برنامجاً تقييمياً يستند إلى المعلومات المجمّعة من خلال نشاط الرصد لتقييم التقدم المُحرز في التنفيذ. والتقييم هو تقويم منهجي

استراتيجي يُجرى خارجياً وباستقلالية عند مراحل محددة من الزمن لتقدير مدى التقدم الإجمالي المُحرز وجودته في تحقيق نتائج السياسة الحضرية الوطنية مقابل معايير محددة.

ينبغي للتقييم، أينما أمكن، أن يتولاه فريق أو كيان خبير مستقل محدد وطنياً مكلّف بمهمة الإشراف على التقدم المُحرز في السياسة الحضرية الوطنية وتقديم المشورة إلى الجهة الرئيسية المسؤولة. ويمكن إدراج المُدخلات الدولية في تقييم السياسة الحضرية الوطنية.

التمويل وتعبئة الموارد

تُعرِّف السياسات الحضرية الوطنية عادةً إجراءات سياسات جديدة تتطلب تمويلاً. وبدورها، ستتطلب الحاجة إلى التمويل وضع إطار تمويل مناسب يمكنه تحقيق المقاصد المنشودة من التمويل وفقاً لقدرات الجهات الفاعلة الوطنية وشبه الوطنية والمحلية والخاصة بالمدن الكبرى. وأينما أمكن، ينبغي للجهات التنسيقية الإقليمية على المقياس الوطني الأعلى أن تُشارك في العملية. تتحمل الحكومة الوطنية المسؤولية الرئيسية عن تحديد خيارات التمويل الخاصة بالسياسة الحضرية الوطنية، وعلى النحو الأمثل بالتشاور مع الطبقات الأخرى من الحكومة.

ينبغي لتمويل خطة التنفيذ أن يُدرج الموارد اللازمة لتنسيق السياسة الحضرية الوطنية، بما فيها الوكالة الرئيسة ورصد وتقييم البرنامج. كما ينبغي لخطة التنفيذ أن تحدد كذلك التمويل للإجراءات الحضرية والتدخلات المتخذة في إطار السياسة الحضرية الوطنية.

ينبغي تعريف هذه الإجراءات ووضعها في إطار عملية صياغة السياسة الحضرية الوطنية مع إلحاق التكلفة المتوقعة ومصدر التمويل لكل إجراء. قد تتطلب بعض الإجراءات مزيداً من التحرّي والتطوير ولا سيّما حيثما ينبغي اتخاذها من قِبل حكومات إقليمية أو محلية أو حكومات المدن الكبرى.

ليس هناك وصف واحد لآلية تمويل وطنية للسياسات الحضرية الوطنية - إذ يتعيّن أن تكون مصممة تبعاً لسياق البلد المعيّن واحتياجاته.

إنّ الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في تمويل السياسة الحضرية الوطنية، ولا سيّما بما يتصل بالإجراءات على النطاق الحضري، ينبغي أن يوضع في الاعتبار في خطة تنفيذ التمويل وأن يوضّح مع الاهتمام بكلا المصادر الأساسية للتمويل والرصد، على نفس الاهتمام المبذول في التأكد من أنّ هذا الانخراط لا يزال يسمح بمشاركة ملموسة من قِبل المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية والوسط الأكاديمي.

التنسيق والتدرّج المرحلي

تتطلب خطة التنفيذ توزيعاً واضحاً للمسؤوليات عن الإجراءات بين الوكالات ومستويات الإدارات الحكومية، وكذلك أدوار المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والوسط الأكاديمي. وفي الحد الأدنى، ينبغي أن يتخذ ذلك هيئة جدول زمني مفصّل بإجراءات التنفيذ، والوكالة المسؤولة، والإطار الزمني للتسليم، ومصدر التمويل (إذا كان مطلوباً). كما أن الحاجة تستدعي وضع تقدير بقدرات التنفيذ الوطنية مع الإجراءات اللازمة لتحسين القدرات الملتمسة إذا ما وجد أنها مفقودة.

ويتطلب الأمر وجود مجموعة واضحة من آليّات التنسيق التي تركّز على تشجيع التعاون الشامل للقطاعات في التنفيذ. وتستدعي الحاجة وجود خطة اتصالات تبيّن بوضوح الغرض من السياسة الحضرية الوطنية وإجراءاتها وأطرها الزمنية للمستويات الأخرى من الجهات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمعات المحلية والناس.

الخاتمة

ديفيد ستاينلي © Frankurt am main

الخاتمة

على الرغم من الحاجة الملحّة لإدارة حضرية مستدامة، لا تزال بُلدان كثيرة لا تحظى بأطر الإدارة الحضرية مثل وجود سياسة حضرية وطنية، وقد أفضى ذلك إلى ضعف القدرة لدى الحكومات في تناول القضايا الحضرية على نحو ملائم.

يستعرض هذا الدليل عمليةً لصياغة سياسة حضرية وطنية وإعدادها ويبرز العناصر الأساسية التي يمكن استخدامها إطاراً في سياقات متنوعة. ويشدد الدليل على أنّ السياسة الحضرية الوطنية القابلة للتنفيذ يجب أن تُصاغ بالاستعانة بمقاربة تشاركية تضع في الاعتبار آراء جميع الأطراف المعنيّة صاحبة المصلحة، وتستقي من تحليلٍ دقيق للقطاع الحضري، وتحظى بدعمٍ على جميع المستويات الحكومية (الوطنية والإقليمية والمحلية) من التدابير القانونية والموارد اللازمة لتحقيق تنفيذ فعّال.

إنّ القضايا الحضرية واسعة وليس هناك «نهج واحد يناسب الجميع» في التنمية الحضرية، فالقضايا التي يبرزها هذا الدليل هي التي يُعتقد أنها تشكّل العناصر الجوهرية في التنمية الحضرية وينبغي التعامل معها في الحد الأدنى.

إنّ نوع السياسة الحضرية الوطنية الذي سيظهر من عملية الصياغة سيختلف كثيراً بين البُلدان، بما أن كل سياسة حضرية وطنية ستعتمد على الاحتياجات والرؤيا المحددة لأصحاب المصلحة والسياق القُطري. غير أنّ المقصد النهائي المنشود سيكون واحداً: وهو تمكين الإنماء الحضري الكامل النطاق للجميع، مع ضمان عدم تخلّف أحدٍ أو مكانٍ عن الرّكب.

من خلال وضع سياسة حضرية وطنية، تكون فيها مصالح الحكومة وجميع أصحاب المصلحة متوازنة ومحميّة، يمكن للسياسة الحضرية الوطنية ذات الصياغة الجيدة أن تتسم بتأثير إيجابي هائل على الثروات الاجتماعية-الاقتصادية للبُلدان.

النقاط الواردة أدناه هي من بين الدروس الأساسية المستفادة من سياسات حضرية وطنية مختلفة

- هناك نُهج كثيرة في صياغة سياسة حضرية وطنية؛ فقد بذلت بعض البُلدان مستوى رفيعاً من المشاركة بينما اتخذت غيرها نُهجاً تنطوي على مشاركين أقل نسبياً. ومع أنّ المشاركة الأوسع تُطيل الوقت المطلوب لصياغة السياسة الحضرية الوطنية، فإنها تبني توافق الآراء والزخم من أجل السياسة وغالباً ما تقصّر الوقت المطلوب لاعتمادها. نتيجة لذلك، فإنّ النُهج التشاركية للغاية قد تستغرق زمناً أقل من النُهج التي تعتمد على مجموعة صغيرة من الخبراء، الذين يكافحون عند ذلك لسنوات من أجل اعتماد السياسة. وتُظهر التجربة أنّ العملية الأشمل والتشاركية قد أفضت إلى سياسات أكثر قابلية للتنفيذ. وبما أنّ العناصر الخارجية الحضرية تؤثّر في جميع أنحاء المناطق الحضرية، فإنّ السياسات الحضرية الوطنية المصاغة فقط من خلال العملية التشاركية يمكنها أن تعكس آراء جميع الأطراف المعنيّة.

- كثيرٌ من البُلدان لا تحظى بموارد لتنفيذ جميع مكوّنات السياسة الحضرية الوطنية في الحال. وفي حالات كثيرة تكون هذه فرصة للجماعات ذات المصلحة كي تأخذ بزمام المبادرة في مناصرة تنفيذ المكوّنات المعيّنة من السياسة الحضرية الوطنية التي تؤثر عليها. ولضمان الاتساق في التنفيذ، لا بُد من أن تكون الحكومة قد أجرت تحليلاً مالياً مفصّلاً للاستفادة من قدراتها في صياغة السياسة الحضرية الوطنية وتنفيذها.

ومع أنّ صياغة سياسة حضرية وطنية هي مكوّن بالغ الأهمية في عملية الإنماء الحضري، فإنه لا ينبغي النظر إليها بمثابة الخطوة النهائية.

يتعيّن على البُلدان تعزيز قدرات الحكومات الوطنية وشبه الوطنية والمحلية للمشاركة بفاعليّة في عملية صنع القرار حول الإنماء الحضري.[14]

إنّ هذا الدليل يأتي مكمّلاً لأدوات عملية أخرى وضعها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل - الأمم المتحدة) لدعم تطوير سياسة حضرية وطنية وتنفيذها في بُلدان مختلفة.[15] وهناك أدوات أخرى تحت الإعداد.

14 الخطة الحضرية الجديدة، الفقرة 148: سوف نشجّع على تعزيز قدرات الحكومات الوطنية ودون الوطنية والمحلية، بما فيها المؤسسات الحكومية المحلية، حسب الاقتضاء، للعمل مع النساء والفتيات، والأطفال والشباب، وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقات، وفئات السكان الأصليين والمجتمعات المحلية، والفئات ذات الأوضاع الضعيفة، فضلاً عن العمل مع المجتمع المدني والوسط الأكاديمي ومؤسسات البحوث في تشكيل العمليات المعنية بشؤون الإدارة التنظيمية والمؤسسية، لتمكين تلك الفئات كافةً من المشاركة على نحو فعّال في صنع القرار المتعلق بالتطوير الحضري والمناطقي.

15 انظر الصفحة 35.

الأسئلة الشائعة

أسئلة شائعة للاسترشاد بها أوراق القضايا

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 1-2 (المؤسسة):

i. هل ينبغي تنسيق السياسة الحضرية الوطنية من قِبل وزارة تنفيذية تحظى بتفويض قوي وموارد أم ينبغي أن تُدار طبقاً لنموذج أفقي مع عدّة نقاط تركيز وتنسيق حُر؟

ii. هل من المفيد تأسيس مجلس سياسات حضري لبناء توافُق الآراء وتوجيه صياغة السياسة الحضرية الوطنية وتنفيذها؟

iii. هل ينبغي وجود حد للموارد والمسؤوليات التي تُنقل إلى السلطات المحلية؟

iv. على أي صعيد من الدوائر الحكومية ينبغي تركيز الجهود المعنية ببناء القدرات؟

v. هل ينبغي السماح للحكومات دون الوطنية والسلطات المحلية بالانحراف عن السياسة الحضرية الوطنية ووضع سياسات حضرية محلية؟

vi. هل ينبغي لنُظم الحوكمة المتعددة المستويات التركيز على مؤسسات عاملة ما بين البلديات والمدن الكبرى لضمان الإدارة الناجعة للتجمعات الكبيرة؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 1-2 (التشريع):

i. كيف يمكن توحيد الإطار التشريعي القائم وتفادي المضاعفات التشريعية؟

ii. ما هي المجالات الأشد حاجة إلى لوائح تنظيمية جديدة؟

iii. كيف يمكن إنفاذ القوانين والقواعد القائمة على نحو أفضل؟

iv. هل يمكن تبسيط الإجراءات الإدارية وفي أي مجالات؟

v. هل ينبغي تمكين السلطات المحلية وتشجيعها على وضع قواعد ولوائح تنظيمية محلية بالإضافة إلى قواعد ولوائح وطنية؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-2 (التخطيط):

i. أي صكوك وقدرات يمكن تطويرها لتحسين التخطيط المناطقي على المستوى الوطني؟

ii. هل يمكن وضع التخطيط الحضري العملي بالكامل تحت مسؤولية السلطات المحلية؟

iii. كيف تُوجَّه الاستثمارات الخاصة لتفادي مراكز التجمع الجغرافية المُفرطة؟

iv. هل ينبغي نشر الاستثمارات العامة بناءً على احتياجات المدن الثانوية أو على إمكاناتها الإنمائية؟

v. كيف يمكن للحكومات دون الوطنية أن تتخذ التخطيط الإقليمي اللامركزي؟

vi. هل يمكن وضع التخطيط الحضري العملي بالكامل تحت مسؤولية السلطات المحلية؟

vii. هل يمكن إعادة إنعاش المدن والبلدات الآخذة في الانكماش وتحت أي ظروف؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-3 (التمويل):

i. هل ينبغي حشد الموارد المالية أساساً على المستوى البلدي؟

ii. هل ينبغي توجيه التحويلات المالية بالاحتياجات أم بديناميات السلطات الحضرية؟

iii. هل يمكن تحسين نظام الرصد الخاص بالتمويل الحضري، وكيف؟

iv. ما هي أنواع الموارد المالية التي ينبغي أن تشكّل بؤرة اهتمام التدخلات الحكومية؟

v. هل ينبغي للتحصيل الضريبي أن يكون مركزياً أو لامركزي؟

vi. أي الخدمات ينبغي أن تكون الهدف الأساسي للإعانات الحكومية؟

vii. كيف يمكن تحسين وزيادة الموارد المالية القائمة على الأراضي؟

viii. هل يمكن الربط بين التمويل الحضري والتمويل الإسكاني وكيف؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-3 (الأرض):

i. كيف تُمنع أسعار الأراضي من التصاعد وجعل الأراضي السكنية ميسورة التكلفة أكثر؟

ii. هل الترويج للمساكن المتراصّة والكثافات الأعلى يُنصح به وذو جدوى؟

iii. كيف يمكن للكثافات الأعلى أن تقلل الصعوبات في قابلية التنقل والنقل؟

iv. كيف يمكن تعزيز التخطيط الحضري والمناطقي التشاركي بحيث تستفيد جميع الفئات الاجتماعية؟

v. هل من الممكن اعتماد لوائح تنظيمية متدرجة لتقسيم الأراضي للتشجيع على الاستخدام المختلط للأراضي والإدماج الاجتماعي؟

vi. هل يمكن تحسين نُظم المعلومات الخاصة بالأراضي وتسجيل الملكية ومعاملات الأراضي، وكيف؟

vii. هل ينبغي تنظيم المستوطنات غير الرسمية لضمان تأمين حيازتها؟

viii. هل تستطيع السلطات العامة أن تُنشئ مصارف للأراضي (احتياطي أراضٍ) للتأثير على أسواق الأراضي واستقرارها؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-4 (البنية التحتية):

i. كيف يمكن التأكد من أنّ تطوير البنية التحتية ليس مستقلاً بل جزء من استراتيجية تخطيط حضري شاملة؟

ii. كيف يمكن تمويل الطرق الرئيسية وغيرها من شبكات البنية التحتية باستخدام موارد متعددة المستويات

واسترجاع جزء من الاستثمار العام من خلال ضرائب التحسينات؟

iii. هل يمكن استعراض المعايير واللوائح التنظيمية وتعديلها لضمان استجابة البنية التحتية للاحتياجات الحضرية مع بقائها مستدامة مالياً؟

iv. هل يمكن توحيد إجراءات التعاقد الخاصة بأعمال البنية التحتية وجعلها أكثر شفافيةً؟

v. أي الشراكات بين القطاعين العام والخاص يمكن اعتمادها وتحت أي ظروف؟

vi. هل من الممكن حشد رأس مال خاص، بالإضافة إلى أموال التأمين والتقاعد للاستثمار في البنية التحتية؟

vii. أي المؤسسات (الوطنية، والبلدية الكبرى، والمحلية) ينبغي لها الإشراف على تشغيل البنية التحتية وصيانتها؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-5 (الإسكان):

i. كيف يمكن للسياسة الحضرية أن تُساهم في توفير الإسكان للجميع؟

ii. كيف يمكن تقديم دعم متبادل للبرامج والخدمات الإسكانية لتستفيد منها المجتمعات المحلية المنخفضة الدخل؟

iii. كيف يمكن الجمع بين ترقية الإسكان والمساحات الشاغرة والتطوير الجديد وتحديد أولوياتها؟

iv. ما هي الحوافز التي تتعلق بالتمويل والمالية والأراضي التي يمكن توفيرها لتشجيع المستثمرين من القطاع الخاص على توفير إسكان أكثر ملاءمةً وميسور التكلفة وتثبيط المضاربة؟

v. كيف يمكن تعزيز الإسكان التأجيري الخاص وتنظيمه؟

أسئلة للمناقشة المَعنيّة بالبند 2-6 (الخدمات الأساسية):

i. هل وُضع إطار قانوني للتفويض بالخدمات و/أو لتخصيصها؟

ii. هل المعايير وآليات التسعير ملائمة مالياً واجتماعياً، ولا سيّما بالنسبة إلى مياه الشرب والكهرباء؟

iii. هل الخدمات الأساسية منسّقة ومدمجة في الخطط والاستراتيجيات الحضرية؟

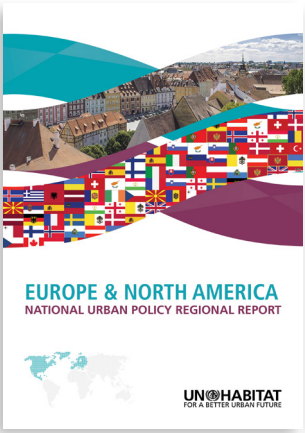
iv. هل يمكن تحسين جمع النفايات الصلبة والتخلص منها؟

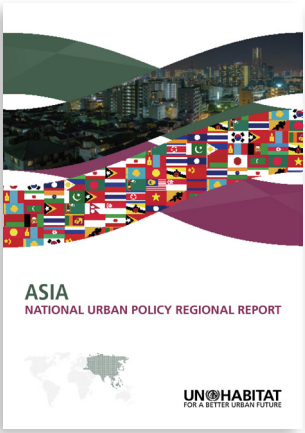
v. هل تحتاج المرافق العامة وشبه العامة إلى تطوير قدراتها وتحسين منطقة التغطية الخاصة بها؟

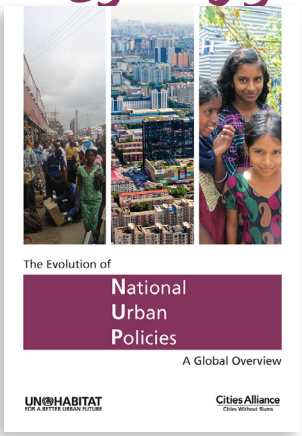
vi. كيف يمكن الترويج للنقل العام الناجع من حيث الطاقة وغير المتسبب بتلوث من خلال الحوافز والجزاءات؟

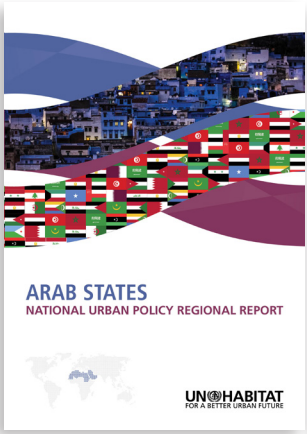
vii. هل يمكن إعداد أهداف كمّية ونُظم رصد لتخفيف انبعاثات غاز الدفيئة في المدن؟

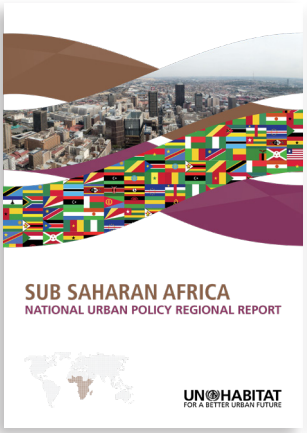
موارد أخرى

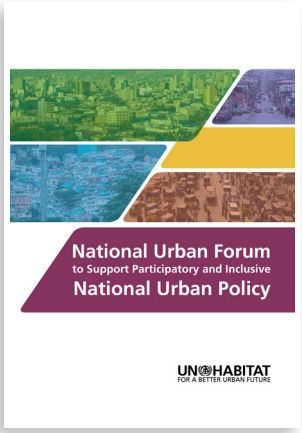

EUROPE & NORTH AMERICA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

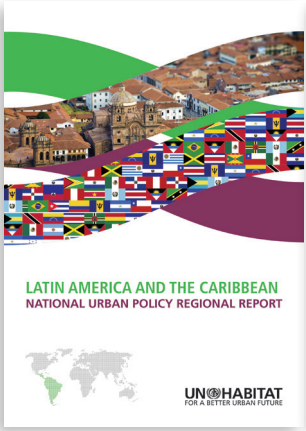

ASIA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

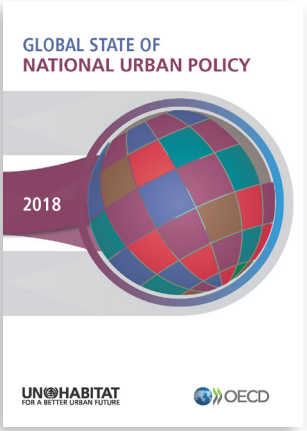

The Evolution of
National
Urban
Policies
A Global Overview
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE
Cities Alliance
Cities Without Slums

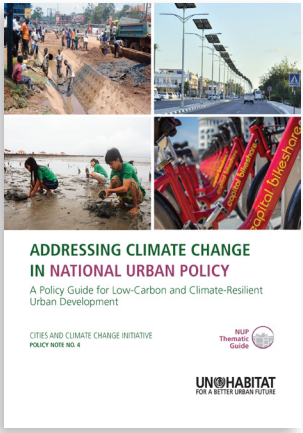

ARAB STATES
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

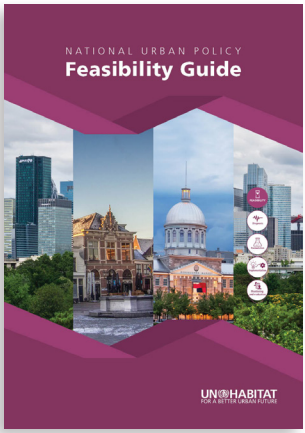

SUB SAHARAN AFRICA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

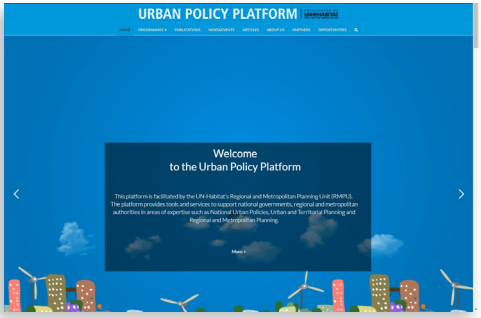

National Urban Forum
to Support Participatory and Inclusive
National Urban Policy
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

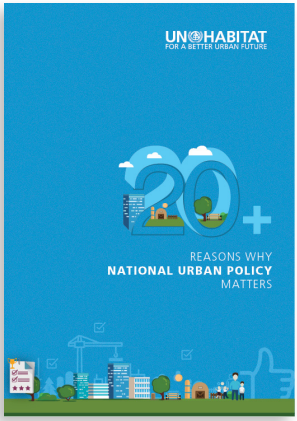

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

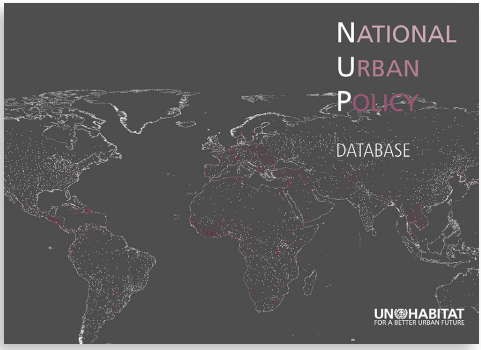

GLOBAL STATE OF
NATIONAL URBAN POLICY
2018
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE
OECD

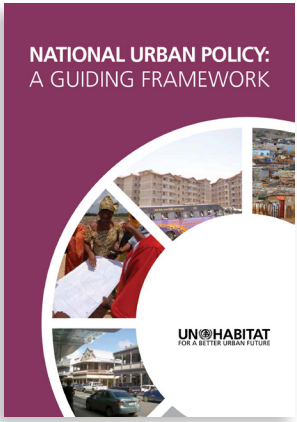

ADDRESSING CLIMATE CHANGE
IN NATIONAL URBAN POLICY
A Policy Guide for Low-Carbon and Climate-Resilient
Urban Development
CITIES AND CLIMATE CHANGE INITIATIVE
POLICY NOTE NO. 4
NUP
Thematic
Guide
UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

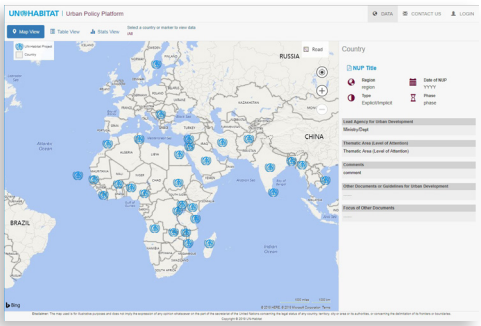

NATIONAL URBAN POLICY
Feasibility Guide
UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

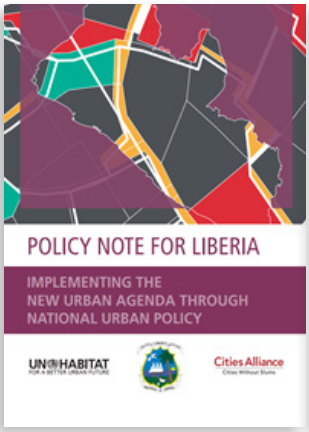

URBAN POLICY PLATFORM
Welcome
to the Urban Policy Platform

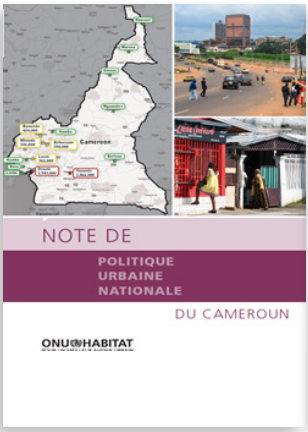

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE
20+
REASONS WHY
NATIONAL URBAN POLICY
MATTERS

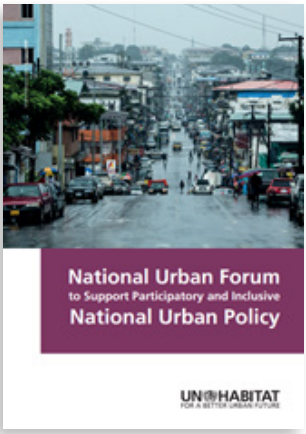

NATIONAL
URBAN
POLICY
DATABASE
UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

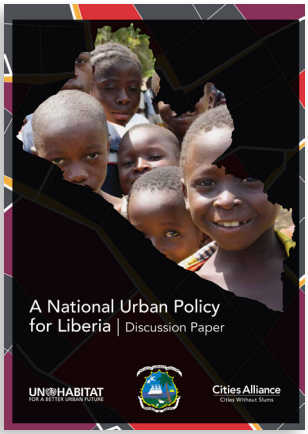

NATIONAL URBAN POLICY:
A GUIDING FRAMEWORK
UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE


UN HABITAT | Urban Policy Platform
RUSSIA
CHINA
BRAZIL
Country

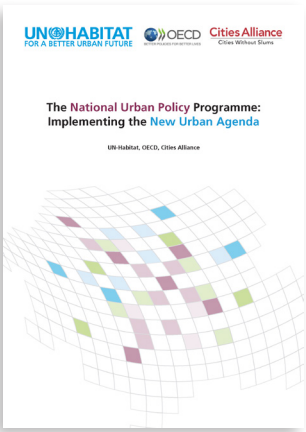

POLICY NOTE FOR LIBERIA
IMPLEMENTING THE
NEW URBAN AGENDA THROUGH
NATIONAL URBAN POLICY
UN-HABITAT
Cities Alliance

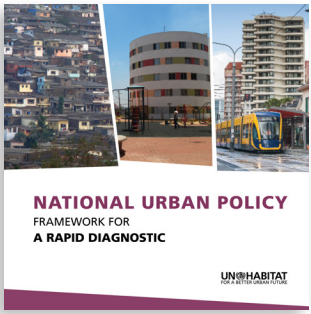

NOTE DE
POLITIQUE
URBAINE
NATIONALE
DU CAMEROUN
ONU-HABITAT

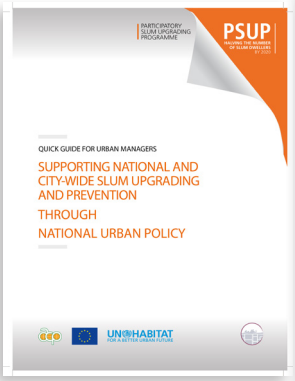

National Urban Forum
to Support Participatory and Inclusive
National Urban Policy
UN-HABITAT

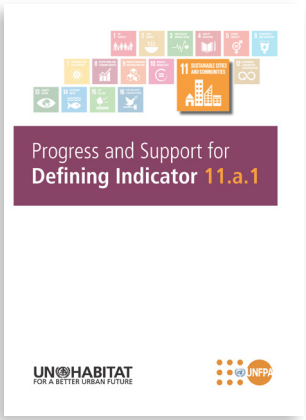

A National Urban Policy
for Liberia | Discussion Paper
UN-HABITAT
Cities Alliance

GLOBAL PARTNERSHIP
URBAN-RURAL
LINKAGES
IMPLEMENTING THE NEW URBAN AGENDA
BY STRENGTHENING URBAN-RURAL LINKAGES
Leave No One And No Space Behind
UN-HABITAT


UN-HABITAT
OECD
Cities Alliance
The National Urban Policy Programme:
Implementing the New Urban Agenda
UN-Habitat, OECD, Cities Alliance


NATIONAL URBAN POLICY
FRAMEWORK FOR
A RAPID DIAGNOSTIC
UN-HABITAT


PARTICIPATORY
SLUM UPGRADING
PROGRAMME
PSUP
QUICK GUIDE FOR URBAN MANAGERS
SUPPORTING NATIONAL AND
CITY-WIDE SLUM UPGRADING
AND PREVENTION
THROUGH
NATIONAL URBAN POLICY
UN-HABITAT


Progress and Support for
Defining Indicator 11.a.1
UN-HABITAT
UNFPA

لقد أصبحت إدارة النطاق غير المسبوق من التوسع الحضري في الدول النامية أمراً حتمياً، وفي الحد الأدنى لأن السنوات العشر المُقبلة ستشهد انتقال مليار شخص آخر تقريباً من حول العالم إلى المناطق الحضرية.

ويتعيّن على الحكومات أن تستعد لهذا الأمر وللطلبات التي سيخلّفها مثل هذا النمو على البنية التحتية الحضرية والموارد والتمويلات عن طريق وضع خطة حضَريّة وطنيّة تستجيب على نحو ملائم لتحديات التوسع الحضري. إنّ صياغة مثل هذه السياسة هو الموضوع الذي تركّز عليه هذه الوثيقة. وهي إحدى الوثائق ضمن سلسلة من الوثائق التي يُصدرها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل - الأمم المتحدة) التي تساعد بمجموعها جميع الأطراف صاحبة المصلحة على تطوير سياسة حضرية وطنية.

يغطي هذا الدليل مجموعة من المسائل، ومنها المسؤوليات الملقاة على عاتق جهات متنوعة صاحبة مصلحة، وما هي خيارات السياسات الممكنة، ومن أين ينبغي أن تأتي الأموال، ومن سيقود التنفيذ، وهو بذلك مرجع لا غنى عنه لصنّاع السياسات وإدارات التنمية الحضرية والوزارات الحكومية.

HS/016/19E

لمزيدٍ من المعلومات، يُرجى التواصل مع:

وحدة التخطيط الإقليمي والحضري في برنامج موئل - الأمم المتحدة

فرع التخطيط والتصميم الحضري

unhabitat-updb-rmpu@un.org

www.unhabitat.org

برنامج الموئل