

## التنمية الحضرية

### 1. خلفية عامة

تشهد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أحد أكثر معدلات الزيادة السكانية سرعة في العالم، حيث بلغ متوسط معدل النمو السكاني 2.1 في المائة سنوياً في فترة السنوات 1990-2003. وقد شهدت المناطق الحضرية أكبر معدل نمو سكاني، حيث ارتفعت نسبة سكان المدن، في واقع الأمر، من إجمالي عدد السكان من 48 في المائة في عام 1980 إلى ما يقرب من 60 في المائة في عام 2000، ومن المتوقع أن تتجاوز هذه النسبة 70 في المائة بحلول عام 2015 (مقابل متوسط يبلغ 54 في المائة لجميع البلدان النامية). ولا تفوق هذه المنطقة في معدل نموها الحضري البالغ 4 في المائة سنوياً على مدى العقدين الأخيرين سوى منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، وإن كانت تعد أقل منها تحضراً بصورة كبيرة. وفي عام 1995، شكّلت نسبة السكان في المدن الكبرى حوالي 20 في المائة من مجموع السكان في هذه المنطقة، وهي ثاني أكبر نسبة بعد أمريكا اللاتينية.

وهناك اتجاه متزايد نحو تحقيق اللامركزية في هذه المنطقة (اليمن والمغرب والأردن ولبنان) وإن اتصف ذلك بالببطء مقارنةً بالمناطق الأخرى، كما أنه يقتصر على الجانب الإداري دون غيره. وقد أخذ هذا الاتجاه في العادة شكل تحقيق لامركزية الوظائف الإدارية لأجهزة الدولة المركزية على المستوى المحلي. وقد أسفر ذلك عن زيادة استقلال أجهزة الإدارة الحكومية المحلية على صعيد التخطيط واتخاذ القرارات، وكذلك في إدارة المناطق الحضرية وعمليات تقديم الخدمات. ويجري في الوقت الراهن تطبيق إستراتيجيات تنمية المدن في كل من الأردن ومصر واليمن ولبنان، كما تخطط مدن في تونس والمغرب حالياً لإطلاق جهود للتخطيط الإستراتيجي التشاركي في وقت قريب. كما أن هناك أيضاً طلباً متزايداً على تعزيز المساءلة والشفافية وتعجيل خطى تحقيق لامركزية المالية العامة. وهذا أمر بالغ الأهمية في المساعدة على التعامل مع الضغوط المتنامية لتحسين مرافق وخدمات البنية الأساسية، الأمر الذي يتطلب زيادة التمويل وتحسين آليات تقديم الخدمات بالقرب من المستخدم النهائي.

كما تمثل التحديات السكانية وتحديات قوة العمل فرصة سانحة في هذه المنطقة. حيث من الممكن أن يؤدي تهيئة الأوضاع لخلق فرص عمل منتجة للسكان في سن العمل إلى إحداث طفرة في نمو إجمالي الناتج المحلي - وذلك اعتماداً على النسبة الكبيرة من سكان المنطقة الذين هم في سن الشباب والذين يتمتعون نسبياً بحظ وافر من التعليم نسبياً، وبالاعتماد أيضاً على إمكانية ازدياد مشاركة المرأة في سوق العمل بصورة أكبر. والواضح أن هذه الإمكانيات للنمو تضع مزيداً من العبء على عاتق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية في المناطق الحضرية.

وتتمتع هذه المنطقة أيضاً بتراث ثقافي استثنائي على درجة كبيرة من الأهمية لبلدانها، بل وللإنسانية جمعاء، إذ تشمل 76 موقعاً مسجلاً على قائمة اليونسكو للتراث العالمي (19 منها تقع في مدن أو مناطق حضرية). وتسعى مبادرات التراث الثقافي إلى تعزيز الهوية الثقافية للمدن والأماكن، كما تهدف في الوقت نفسه إلى تحقيق أقصى استفادة ممكنة من إمكانيات السياحة الثقافية العالية القيمة من أجل توليد النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. ومن شأن الاعتماد على هذه الموجودات والأصول الفريدة لتعزيز قدرة المدن على المنافسة أن يسهم بصورة كبيرة في النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل الجديدة. ويجري حالياً تنفيذ اثنين من هذه المشاريع في الأردن ولبنان، وثمة آفاق مشجعة لتوسيع هذا الجهد ليشمل المغرب.

### 2. القضايا الرئيسية في هذا القطاع

**ضعف الأداء الاقتصادي في هذه المنطقة:** يجري هذا النمو السكاني والتوسع الحضري السريعان في بيئة تشهد ضعفاً في مستوى الأداء الاقتصادي (إذ بلغ متوسط النمو بنسبة الفرد 0.9 في المائة في الفترة 1985-2000). وعلى الرغم من انتعاش النمو منذ عام 2000 - وهو ما يُعزى بصورة رئيسية إلى عوامل خارجية مثل الارتفاع الحاد في أسعار النفط، فإن اقتصادات بلدان المنطقة هي في مجملها اقتصادات تفتقر إلى تنوع الأنشطة بدرجة كبيرة (إذ لم تزد نسبة الصادرات غير النفطية على 6 في المائة من إجمالي الصادرات)، وتخضع لبيئة جغرافية سياسية حساسة (الصراع الإسرائيلي- الفلسطيني، وحرب لبنان، والتوترات السياسية مع إيران، وحرب العراق)، وهي بيئة تتصف بتزايد عدم الاستقرار وغياب الأمن السياسي على مستوى المنطقة. ويُعتبر ارتفاع معدلات البطالة من بين أكثر المشكلات الحاسمة الأهمية في المنطقة (تبلغ 15 في المائة وفقاً للتقديرات المتحفظة) خاصة بين الشباب. وتحتاج هذه المنطقة إلى ما يصل إلى 5 ملايين فرصة عمل جديدة سنوياً لاستيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل، ومن الضروري زيادة هذا الرقم بغرض مواكبة أي نمو في مشاركة المرأة في قوة العمل (والتي تعد حالياً الأدنى بين جميع المناطق

الأخرى إذ لا تزيد على 29 في المائة). وسيوجب إيجاد هذه الوظائف الجديدة في المدن، حيث تتمركز بالفعل معظم الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية .

**بطء تنفيذ إصلاحات السياسات الاقتصادية والحكم الرشيد:** تعاني بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بصورة عامة من التأخر في تطبيق الإصلاحات الضرورية في السياسات الاقتصادية ونظم إدارة الحكم، والتي تعد حاسمة الأهمية في تحسين مناخ الاستثمار ومعالجة أوجه القصور الناتجة عن كبر حجم القطاع العام وافتقاره إلى الكفاءة، فضلاً عن صغر مشاركة القطاع الخاص وعدم ديناميكيته نسبياً. كما أن التقدم في تحقيق اللامركزية محدود هو الآخر بصفة عامة. ففي تونس والأردن، بلغ نصيب إنفاق أجهزة الإدارة الحكومية المحلية من إجمالي الإنفاق الحكومي ما نسبته 3.1 في المائة و5.5 في المائة على التوالي. وتؤدي محدودية تحويلات المالية العامة والموارد البشرية المتاحة من جهة، ومحدودية الاستقلال المالي والسياسي من جهة أخرى إلى شدة تكبيل قدرات أجهزة الإدارة الحكومية المحلية على تمويل، وتقديم، وإدارة الخدمات الحضرية .

**ازدياد معدلات الفقر في المناطق الحضرية:** على الرغم من أن هذه المنطقة تعد متوسطة الدخل إلى حد كبير، فإن نسبة كبيرة ومتزايدة من سكانها تعاني من الفقر والتعرض للمعاناة. ففي عام 2001، كان هناك 23.2 في المائة من السكان يعيشون بأقل من دولارين في اليوم للفرد. وشهدت تسعينيات القرن الماضي ازدياد عدد الفقراء الذين يعيشون على أقل من دولارين في اليوم الواحد بواقع 20 مليون شخص آخرين على الرغم من النمو الأعلى بالمقارنة للعقد السابق من السنين، الذي شهد انخفاضاً في أعداد الفقراء. ومن بين الأمور المثيرة للذعر ازدياد تعرض السكان للمعاناة، وخاصة في منطقة تشهد نزاعات متكررة وكوارث طبيعية، وتعاني قيوداً في الموارد الطبيعية الرئيسية المتاحة، خاصة إمدادات المياه. ويؤدي "ازدياد الفقر في المناطق الحضرية" المصاحب لسرعة التوسع الحضري في المنطقة إلى خلق ضغوط هائلة على المدن من أجل توفير مرافق البنية الأساسية، والخدمات، والإسكان، وخلق فرص عمل جديدة لتلبية المطالب والاحتياجات المتزايدة للفقراء في المناطق الحضرية.

**الافتقار إلى حقوق الملكية المأمونة:** ترى الشركات العاملة في معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بصفة عامة، أن عدم وجود حقوق ملكية آمنة، وبخاصة فيما يتعلق بالأراضي والعقارات، والصعوبات في الحصول على الأراضي، يشكلان معوقين أمام الاستثمار (مصر والمغرب واليمن وسوريا). حيث يتسبب عدم وجود حقوق ملكية آمنة في الحد بصورة كبيرة من القدرة على الاستفادة من الأراضي والعقارات كضمانات للحصول على التمويل، وهو ما يفسر إلى حد كبير السبب وراء عدم تطور أسواق التمويل والرهن العقاري في هذه المنطقة (باستثناء الأردن وتونس).

**انتشار الأحياء العشوائية والمستوطنات غير الرسمية:** وقد ساهم ارتفاع تكلفة الأراضي وسوء الإدارة العامة للأراضي، مقترناً بارتفاع أسعار الإسكان المتاح في القطاع الرسمي، في انتشار الأحياء العشوائية والمستوطنات غير الرسمية في مدن المنطقة. ويعيش أكثر من 50 في المائة من سكان المناطق الحضرية بمصر في مثل تلك الظروف المتمثلة في محدودية أمن حيازة الأراضي، إن وجدت، وضعف القدرة على الحصول على خدمات البنية الأساسية الرئيسية .

### 3. توصيات البنك الدولي

تركز الإستراتيجية الحضرية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على خلق مدن يمكن العيش فيها وتكون قادرة على أن تنتفع بإمكانياتها الإنتاجية وأن تقي بوعودها وذلك بتحقيق التنمية لجميع المقيمين فيها. ويتطلب ذلك أن تدار المدن بكفاءة، وأن تتوفر لديها القدرة على المنافسة من الناحية الاقتصادية ومقومات الاستمرار من الناحية المالية. فعلى الرغم من تزايد أهمية مكانة المدن في الحفاظ على التماسك الاجتماعي وزيادة الإنتاجية داخل البلدان، إلا أن أغلبها تظل في حاجة إلى العمل على تعويض أوجه القصور في البنية الأساسية والإسكان، وفي حاجة إلى أن تتخذ الخطوات اللازمة من أجل تحقيق إدارة حضرية مستدامة. ولتحقيق نوعية أفضل للحياة، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتقديم الخدمات إلى الفقراء على وجه الخصوص، من الأهمية البالغة أن يتم تحسين البيئة التنظيمية الشاملة للإسكان والتنمية الحضرية، (من خلال توفير البنية الأساسية والمساكن، والحفاظ على مواقع التراث الرئيسية)، وتحسين إدارة المدن (من خلال بناء قدرة الأجهزة الحكومية للبلديات وتعزيز قاعدتها المالية)، وتحسين إمكانية الوصول إلى أسواق رأس المال (من خلال الإسكان والتمويل المتعلق بالبلديات).

وتتمثل نواحي التركيز الإستراتيجية الأربعة للتنمية الحضرية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فيما يلي:

**تحسين اللامركزية وتقديم الخدمات:** وتعتبر العوامل المتعلقة بتقديم الإرشادات بشأن السياسات، وبناء القدرة الإدارية لأجهزة الإدارة الحكومية المحلية بغرض توسيع نطاق اللامركزية، وتعزيز تمويل البلديات لتقديم الخدمات الحضرية الأساسية، وتحسين إدارة شؤون الموجودات وصيانتها، وتوسيع مشاركة القطاع الخاص في ترتيبات في إطار شراكات مع القطاع العام، والاستجابة للضغوط السكانية عن طريق تمويل البنية الأساسية والخدمات اللازمة في المناطق الحضرية جميعاً ذات أهمية محورية في مجال التركيز هذا. ومع إضافة حافزة النفائات الصلبة مؤخراً إلى وحدة التنمية الحضرية والنقل في مكتب المنطقة، فإن البنك الدولي قد بات حالياً في وضع مؤات لتلبية احتياجات أحد أكثر المجالات الوظيفية أهمية لدى أجهزة الإدارات الحكومية المحلية. وقد حفز برنامج تسهيلات تمويل الكربون العالمي اهتماماً جديداً في تقديم قروض إلى الكيانات والهيئات دون السيادية (عمان) وإمكانية تنفيذ عمليات قائمة بذاتها لتمويل الكربون أو مكونات تكميلية لمشاريع استثمارية أخرى (اليمن وسوريا).

**تقوية التنمية الاقتصادية المحلية:** إن مساعدة المدن على الاستجابة للضغوط التنافسية عن طريق تهيئة صياغة إستراتيجيات تنمية المدن على نحو تشاركي، والمساعدة في تحسين القدرة على التخطيط الإستراتيجي والمادي والاستثماري، وتبسيط الإجراءات الإدارية، وخلق بيئة أعمال محلية جذابة لتشكيل جميعاً إجراءات حاسمة الأهمية لاستقطاب الاستثمارات، وخلق فرص عمل جديدة والمساهمة في تحقيق النمو والحد من الفقر. وتجدر الإشارة إلى أنه يجري حالياً تنفيذ إستراتيجية تقدمية من هذا القبيل وجهود تنمية اقتصادية محلية في اليمن (من خلال برنامج تنمية مدن المرفئ الساحلية) وفي لبنان، مع إمكانية توسيعها لتشمل تونس والمغرب.

**تطوير أسواق تتصف بالكفاءة للمساكن والأراضي:** يتيح هذا المجال الإستراتيجي المساعدة إلى الحكومات على الصعيدين الوطني والمحلي في رسم سياسات إسكان سليمة وبرامج تهدف إلى توفير المأوى المناسب للجميع استناداً إلى حقوق ملكية أكثر قوة، وتحسين القدرة على الحصول على التمويل العقاري، وترشيد إعانات تشييد المساكن، وتوفير البنية الأساسية لتنمية الأراضي الخاصة بالمساكن. أضف إلى ذلك، تجري إتاحة الإرشادات بشأن السياسات من أجل إقامة أسواق كفؤة للأراضي في المناطق الحضرية عن طريق تعزيز تسجيل حقوق ملكية الأراضي والعقارات، وتخفيض تكاليف المعاملات، وتذليل العقبات التنظيمية أمام الحصول على الأراضي وتطويرها، ووضع وتفعيل إدارة شفافة وفعالة للأراضي العامة، وتيسير إجراءات نقل الملكية، بالإضافة إلى زيادة كفاءة أنظمة الضرائب على الممتلكات.

**توفير المساعدات الطارئة الفعالة:** إن إعداد إجراءات تخيلية تنسم بالسرعة والاستجابة في الحالات التالية للصرعات (في الضفة الغربية وغزة والعراق) والكوارث الطبيعية (الزلازل في إيران، والفيضانات في الجزائر وجيبوتي) يُعتبر حاسم الأهمية في تمكين المدن والبلدان من إعادة بناء اقتصاداتها ومقومات بنيتها الأساسية الاقتصادية والاجتماعية المدمرة، واستعادة مسار النمو وتخفيض أعداد الفقراء. وفي الآونة الأخيرة، أطلقت وحدة التنمية الحضرية التابعة لإدارة منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا برنامجاً للتخفيف من حدة الآثار الناجمة عن الكوارث، وهو يكتسب اهتماماً متنامياً من البلدان المتعاملة مع البنك الراغبة في التأهب والحد من أوجه الضعف في مواجهة الكوارث الطبيعية.

#### 4. إقراض البنك الدولي/الأنشطة التحليلية والاستشارية

**الإقراض:** بعد فترة من النشاط المتواضع بين عامي 1998-2002، زادت أنشطة إقراض المؤسسة الدولية للتنمية/البنك الدولي للإنشاء والتعمير بصورة سريعة من حيث الحجم وعدد المشروعات. وتتألف حافظة المشروعات، في الوقت الحالي، من 16 مشروعاً (انتهى إنجاز حوالي 14 مشروعاً منها فيما بين السنتين الماليتين 2002 - 2006) بإجمالي تمويل بلغ 1.06 مليار دولار أمريكي. وتوجد إمكانيات قوية في البلدان التي تكون فيها الاحتياجات والآثار المحتملة كبيرة، مثل مصر والعراق (البناء وإعادة الإعمار)، وحيث يوجد بعض التقدم في الإصلاحات القطاعية، كما هو الحال في مجالات اللامركزية، وتنمية الاقتصاد المحلي، والإسكان (مثل الأردن والمغرب). واستشرافاً لأفاق المستقبل، من المتوقع إقامة ما مجموعه ثلاثة مشروعات جديدة على الأقل في السنة المالية 2008. ومن المتوقع كذلك أن يبلغ متوسط حجم القرض الواحد 60 مليون دولار أمريكي في السنة المالية 2008، بعد هبوط طفيف كان متوقعاً في السنة المالية 2007. وفي السنة المالية 2009، تتوقع وحدة التنمية الحضرية تقديم أول قرض من البنك لأغراض سياسة التنمية في قطاع النفائات الصلبة. وتمثل القروض المقدمة لأغراض سياسة التنمية اتجاهاً متنامياً في المنطقة، كما أنها تحظى بالجدبية عندما يتم إجراء حوار بشأن السياسات السليمة مع العملاء في مراحل سابقة. وتشمل الاستثمارات الأخرى للسنة المالية 2009 مرحلة ثانية من قرض برنامج قابل للتعديل لصالح تنمية مدن المرفئ الساحلية في

منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا  
مذكرة قطاعية

اليمن، وتوسيع مشروع الإقراض لأغراض التعلم والابتكار في مجال إدارة الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة ليصبح مشروعاً استثمارياً كاملاً، ومشروع لإدارة النفايات الصلبة في جنوب الضفة الغربية.

السنة المالية 2008	السنة المالية 2007	
3	3	عدد العمليات الجديدة
127.5 مليون دولار أمريكي	88.0 مليون دولار أمريكي	قيمة العمليات الجديدة
6	6	عدد التقارير الاقتصادية والقطاعية / الأنشطة التحليلية والاستشارية

أنشطة تحليلية واستشارية (AAA): سيواصل تحديث وتجديد قاعدة المعارف عن طريق العمل القطاعي رفيع النوعية والمساندة الموجهة بشكل الدافع وراء الإرشادات بشأن سياسات التنمية الحضرية وأجندة الإصلاح فيما يتعلق بما يلي (1) إدارة الأراضي وتمويل الإسكان؛ (2) والتنمية البلدية، والتمويل المحلي، وإدارة الموجودات؛ (3) والتنمية الاقتصادية المحلية. وثمة هدف آخر يتمثل في تعزيز الحوار المتعلق بالسياسات من خلال العمل الاقتصادي والقطاعي الإستراتيجي وإنشاء قاعدة تحليلية للعمل بدعم من مبادرة "تحالف المدن"، وهو ما يوفر موارد تمويلية لصالح البلدان أو المدن المعنية بدون أي إقراض فعلي، ولكن حيث تكون هناك خطط لإجراء عمليات في المستقبل.