

سَدَّ الْفُجُوهَ بَيْنَ النَّظَرِيَّةِ وَالتَّطْبِيقِ

الْمَرْكَزِيَّةِ وَالْأَمْرَ كَرِيَّةِ

فِي نِظَامِ التَّخْطِيطِ الْبَلَدِيِّ السُّعُودِيِّ

عبد العزيز بن محمد بن عيَّاف

ترجمة بتصريف لرسالة دكتوراة

في

تخطيط المدن والمناطق

تم تقديمها إلى الهيئة التدريسية في جامعة بنسلفانيا، فيلادلفيا، الولايات المتحدة الأمريكية

١٩٩٢م (١٤١٢هـ)

© شركة تارة الدولية ، ١٤٤٣ هـ

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

بن عياف ، عبدالعزيز بن محمد

سد الفجوة بين النظرية والتطبيق - المركزية واللامركزية

في نظام التخطيط البلدي السعودي. / عبدالعزيز بن محمد بن عياف -

الرياض ، ١٤٤٣ هـ

٣٢٤ ص ؛ ١٦,٥ X ٢٤ سم

ردمك: ٩٧٨-٦٠٣-٩١٧٥٧-٠٠-٤

١- البلديات - تنظيم و ادارة - السعودية ٢- تخطيط المدن -

السعودية أ.العنوان

١٤٤٣/٤٣٢٧

ديوي ٣٥٤ , ٧٦٥٣١

رقم الايداع: ١٤٤٣/٤٣٢٧

ردمك: ٩٧٨-٦٠٣-٩١٧٥٧-٠٠-٤

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

جميع الحقوق محفوظة، لا يجوز إعادة نشر أي جزء من هذا الكتاب، أو تخزينه أو تضمينه في جهاز للاسترجاع، أو نقله بأي صورة أو وسيلة سواء أكانت إلكترونية أم ميكانيكية أم بالتصوير الضوئي أم بالتسجيل أو بغير ذلك، دون الإذن المسبق من صاحب الحقوق.

All rights reserved, may not republish any part of this book, or stored or included in any device for retrieval, or to be transmitted, in any form or means whether electronic, mechanical or photocopying or recording, or otherwise, without prior authorization from the rights holder.



المملكة العربية السعودية ص.ب: ٧٥٦٢٢ الرياض ١١٥٨٨

هاتف: ٩٦٦-١١-٢٦٩٨١٦١ فاكس: ٩٦٦-١١-٢٦٩٨٢١٥

Kingdom of Saudi Arabia, PO. Box 75622 Riyadh 11588

Tel :+ 966 11 2698161 Fax: + 966 11 2698215

E-mail: info@tarah.com.sa

Website: www.tarah.com.sa

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
١٥	مقدمة
٣١	الفصل الأول
٣٣	١،١ أهداف الدراسة وفرضياتها
٣٤	٢،١ مقدمة الرسالة
٣٨	٣،١ منهجية البحث
٤٠	٤،١ النتائج المتوقعة
٤١	٥،١ مصادر البيانات
٤١	٦،١ تنظيم الدراسة
	الفصل الثاني
٤٣	عرض نظري للأمركية
٤٥	١،٢ مفهوم الأمركية
٤٧	٢،٢ الأمركية وأصولها في الميادين المختلفة
٤٧	١،٢،٢ الدول النامية
٤٩	٢،٢،٢ الدول المتقدمة
٥٢	٣،٢،٢ المملكة العربية السعودية
٥٣	٣،٢ أنماط الأمركية وأشكالها
٥٥	٤،٢ دواعي الأمركية
٥٨	٥،٢ نتيجة الأمركية

الفصل الثالث

المركزية مقابل اللامركزية في المملكة العربية السعودية

٩٢	١،٢،٣ أ السمات الإدارية	٦١	١،٢،٣ أ السمات الإدارية
٩٤	١،٢،٣ ب السمات المكانية	٦٣	١،٢،٣ ب السمات المكانية
٩٥	١،٢،٣ ج السمات الاقتصادية	٦٣	١،٢،٣ ج السمات الاقتصادية
٩٧	٢،٣ اللامركزية	٦٣	٢،٣ اللامركزية
٩٧	١،٢،٣ أنماط اللامركزية وسماتها	٦٦	١،٢،٣ أنماط اللامركزية وسماتها
١٠٢	٢،٣،٣ دواعي اللامركزية	٦٨	٢،٣،٣ دواعي اللامركزية
١٠٤	٢،٣،٣ نتائج اللامركزية	٧١	٢،٣،٣ نتائج اللامركزية
١٠٩	٤،٣ خاتمة	٧٣	٤،٣ خاتمة
	الفصل الرابع		
١١١	المحاولات الرامية إلى انتهاج اللامركزية البلدية	٧٤	المحاولات الرامية إلى انتهاج اللامركزية البلدية
١١٣	١،٤ الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية	٧٤	١،٤ الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية
١١٣	١،١،٤ المرحلة الأولى: الاستمرار والانتشار البسيط (١٩٣٢-١٩٥٨م) (١٣٥١-١٣٧٧هـ)	٧٦	١،١،٤ المرحلة الأولى: الاستمرار والانتشار البسيط (١٩٣٢-١٩٥٨م) (١٣٥١-١٣٧٧هـ)
١١٥	٢،١،٤ المرحلة الثانية: نحو المركزية (١٩٥٨-١٩٧٥م) (١٣٧٧-١٣٩٥هـ)	٧٨	٢،١،٤ المرحلة الثانية: نحو المركزية (١٩٥٨-١٩٧٥م) (١٣٧٧-١٣٩٥هـ)
١١٨	٢،١،٤ المرحلة الثالثة: نحو اللامركزية الإدارية (١٩٧٥-الآن) (١٣٩٥هـ-الآن)	٧٨	٢،١،٤ المرحلة الثالثة: نحو اللامركزية الإدارية (١٩٧٥-الآن) (١٣٩٥هـ-الآن)
١١٨	٣،١،٤ تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية ١٩٧٥م (٥٩٣١هـ) ودراسة مكينزي	٨٠	٣،١،٤ تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية ١٩٧٥م (٥٩٣١هـ) ودراسة مكينزي
١٢١	٣،١،٤ ب نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)	٨٢	٣،١،٤ ب نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)
١٢٤	٣،١،٤ ج المكاتب الإقليمية	٨٣	٣،١،٤ ج المكاتب الإقليمية
١٢٦	٣،١،٤ د البلديات	٨٣	٣،١،٤ د البلديات
١٣٠	٢،٤ أمانة مدينة الرياض	٨٤	٢،٤ أمانة مدينة الرياض
١٣١	١،٢،٤ الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض	٨٦	١،٢،٤ أ العوامل التاريخية
١٣٥	٢،٢،٤ دراسة مكينزي لأمانة مدينة الرياض	٨٦	١،٢،٣ ب الماضي الأقل تطوراً
١٣٧	٢،٢،٤ دراسة معهد الإدارة العامة لبلدية الرياض	٨٩	١،٢،٣ ج القوى الاقتصادية
		٩٢	٢،٢،٣ مظاهر المركزية ومشكلاتها

٢٠٧	..... ٢٠٥,٦ التمثيل بواسطة الموظفين الحكوميين
٢٠٧	..... ٢٠٥,٦ أ الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض
٢٠٨	..... ٢٠٥,٦ ب البلديات الفرعية
٢٠٩	..... ٢٠٥,٦ ج اللجان المعنية
٢١٠	..... ٣,٥,٦ التمثيل بواسطة المهنيين
٢١١	..... ٦,٦ القوى اللازمة لمشاركة أوسع
٢١١	..... ١,٦,٦ النمط السريع للتمدن
٢١٤	..... ٢,٦,٦ توسع التعليم
٢١٥	..... ٣,٦,٦ العملية السريعة للتنمية
٢١٧	..... ٤,٦,٦ مشكلات السلبية العامة وفقدان المسؤولية
٢١٧	..... ٥,٦,٦ دور الشورى
٢٢٠	..... ٧,٦ نحو تحسين المشاركة العامة
٢٢٢	..... ٨,٦ خلاصة وخاتمة
الفصل السابع	
٢٢٥	..... المركزية البلدية وتشكيل البيئة العمرانية الجديدة
٢٢٧	..... ١,٧ مقدمة
٢٢٨	..... ٢,٧ تحول البيئة العمرانية: التغريب مقابل التحديث
٢٣١	..... ١,٢,٧ المملكة العربية السعودية: البيئة العمرانية
٢٣٥	..... ٢,٢,٧ المشاركة المتأخرة: المظاهر والنتائج
٢٣٩	..... ٣,٧ الدور المركزي للقطاع البلدي في عملية تحويل البيئة العمرانية
٢٣٩	..... ١,٣,٧ الأهمية المتزايدة لمدينة الرياض والتمدن: نظرة شاملة

١٤٠	..... ٤,٢,٤ البلديات الفرعية
١٤٤	..... ٣,٤ خلاصة، وملاحظات، ونتائج
الفصل الخامس	
١٤٩	..... الاعتماد المالي للبلديات على الحكومة المركزية
١٥١	..... ١,٥ مقدمة
١٥٣	..... ٢,٥ الإنفاق البلدي
١٥٨	..... ٣,٥ مصادر الإيرادات
١٥٨	..... ١,٣,٥ الأدوار غير المتوازنة للسلطات المركزية والمحلية
١٦١	..... ٢,٣,٥ القوى الكامنة وراء الإنفاق العالي والإيرادات المنخفضة للبلديات
١٦٧	..... ٤,٥ التبعية المالية والإدارة المحلية: المركزية مقابل اللامركزية
١٧٢	..... ٥,٥ نحو تحقيق مستوى مقبول من الاستقلال المالي للبلديات
الفصل السادس	
١٨٣	..... غياب المشاركة العامة
١٨٥	..... ١,٦ مقدمة
١٨٦	..... ٢,٦ التحديث مقابل التنمية والمشاركة العامة
١٩٢	..... ٣,٦ المشاركة العامة من الوجهة النظرية
١٩٨	..... ٤,٦ البلديات والمشاركة العامة: الفجوة بين الرؤية والواقع
٢٠٠	..... ٥,٦ القنوات المتاحة للمشاركة العامة
٢٠٢	..... ١,٥,٦ أصوات الناس
٢٠٣	..... ١١,٥,٦ وسائل الإعلام
٢٠٤	..... ١,٥,٦ ب المجالس المفتوحة والاتصالات الشخصية
٢٠٦	..... ١٠,٥,٦ ج الإجراءات المتبعة في الشكاوي

٢٤٣	..... مشروع المزل: اتّجاهٌ جديدٌ في البيئة العمرانيّة لمدينة الرياض
٢٤٦	..... ٢،٣،٧ التّنظيمات البلديةّ اللاحقة والخطط الرئيسيّة لمدينة الرياض
٢٥٠	..... ٤،٣،٧ تخفيف حدّة النّقص في مشاريع الإسكان
٢٥١	..... ٤،٣،٧ أ صندوق التّمية العقاريّة
٢٥٤	..... ٤،٣،٧ ب مشاريع الإسكان العامّة
٢٦١	..... ٤،٣،٧ ج توزيع الأراضي
٢٦٢	..... ٤،٧ ضاحية العريحاء وحي السّفارات: المركزيّة مقابل اللامركزيّة
٢٦٣	..... ١،٤،٧ ضاحية العريحاء. نتاج المركزيّة
٢٦٦	..... ٢،٤،٧ تطوّر المخطّط العمرانيّ للعريحاء
٢٧٧	..... ٢،٤،٧ حي السّفارات: نتاج اللامركزيّة
٢٧٩	..... ٤،٤،٧ تطوّر المخطّط العمرانيّ لحيّ السّفارات
٢٩٧	..... ٥،٧ خاتمة

الفصل الثّامن

سدّ الفجوات: خلاصات، ونتائج، وتوصيات

٣٠١	.....
٣٠٣	..... ١،٨ اللامركزيّة في المجالات المختلفة وخصوصيّات الحالة العربيّة السّعوديّة
٣٠٥	..... ١،١،٨ الإسلام
٣٠٧	..... ٢،١،٨ الطّروف الاقتصاديّة
٣٠٩	..... ٣،١،٨ عدم الخضوع للاستعمار الأجنبي
٣١٠	..... ٤،١،٨ العمليّة المستمرة لتوحيد الأمة وبنائها
٣١٠	..... ٢،٨ اللامركزيّة في المملكة العربيّة السّعوديّة: الرّؤية والواقع
٣١٤	..... ٣،٨ توصيات
٣١٤	..... ١،٣،٨ إعادة تقييم الأنظمة والتّظيمات البلديةّ ونظم البناء

الإهداء

إلى عائلتي

والدتي و والدي، إخوتي وأخواتي،

زوجتي،

أبنائي وبناتي،

الذين كانوا دائماً، ينبوعاً لا ينضب من الصبر

والتفهُم، والحبِّ والتشجيع، والتفاؤل والأمل.

مقدمة

لماذا الآن؟ سؤال قد يُطرح عن إصدار هذا الكتاب خاصة وقد مضت ثلاثون عاماً على كتابة رسالة الدكتوراه. هي أسباب متعددة لكن أهمها أن إدارة المدن، وخاصة ما يتعلق منها بالشأن البلدي، هي من أهم اهتماماتي العلمية والعملية. فمنذ ما يقارب الأربعين عاماً وأنا منشغل ودارس ومهتم وممارس في شؤون التخطيط العمراني وإدارة المدن؛ ففي عام ١٣٩٦ (١٩٧٦م) بدأت رحلتي لدراسة البكالوريوس في الهندسة المعمارية لخمسة أعوام، وبعدها ولأكثر من خمسة عشر عاماً منشغلاً بالنظرية دراسة وتدریساً ما بين جامعة الملك سعود معيداً، إلى جامعة بنسلفانيا في فيلادلفيا بالولايات المتحدة الأمريكية للدراسات العليا، ثم إلى جامعة الملك سعود عضو هيئة تدريس ثم رئيساً لقسم التخطيط العمراني بكلية العمارة والتخطيط فيها. وفي عام ١٤١٨ (١٩٩٧م) أتيت لي الفرصة لقضاء خمسة عشر عاماً في التطبيق والعمل الميداني أميناً لمدينة الرياض ثم لمنطقة الرياض كانت تلك فرصة مثلت التحدي العملي الأكبر بالنسبة لي حيث أتاحت مجالات واسعة للانطلاق من عالم النظرية إلى عالم التطبيق. بعدها تفرغت للكتابة عن تجربتي في إدارة المدينة في عدد من المقالات والكتب بالإضافة لاستمرار مشاركاتي في مجالس تأسيسية ومجالس إدارات ولجان متخصصة ومشاريع ذات علاقة بإدارة المدن والعمران مثل مشروع الدرعية ومشروع حديقة الملك سلمان ومشروع مدينة نيوم ومشروع القدية وكذلك مشروع وسط الرياض ومشروعات شركة روشن وغيرها.

انقضى زمنٌ طويلٌ منذ كتابتي لرسالة الدكتوراه وإجازتها عام ١٤١٢هـ (١٩٩٢م). وقد كان أحد الأسباب التي دعيتي لترجمتها ونشرها، أنني وبعدها فرغت من المهام في أمانة الرياض، عزمت على أن أوثق وأعرض بعضاً من جوانب تجربتي في القطاع البلدي في محاولة للمساهمة في إثراء جانب مهم من هذا التخصص. وقد حفزتني لذلك خلفيتي الأكاديمية، أستاذاً جامعياً، يقف بين يدي طلابه تحذوه الرغبة في حث عقولهم على فهم التحدي المائل أمام مدننا، وفي معاونتهم على خوض مغامرة مواجهتها. كما أن عقداً ونصف من الانخراط في إدارة مؤسسة هي الأولى في الإنماء الحضري والعمل البلدي، من خلال تولي مسؤولية أمانة منطقة الرياض، يحملي واجباً مهنيّاً لأن أطرح على زملاء القطاع البلدي في مواقع المسؤولية على اختلافها، بعضاً ممّا

رأيت وما تكشف أمامي في خلال هذه الرحلة، وبعضاً مما خلصت إليه عبر المعاشة والخبرة. لذلك رأيت أن تكون هذه الرسالة خلفيةً ومستنداً لما أطرحه وأناقشه دائماً عن الشأن البلدي خاصة وأن بعضاً من القضايا التي تعاملت معها من الناحية العملية والتطبيقية أميناً لمنطقة الرياض آنذاك كانت من المواضيع التي تناولتها الدراسة في رسالة الدكتوراه من الناحية النظرية.

اهتمت بحوث كثيرة، ودراسات وتقارير ورسائل ماجستير ودكتوراه أكثر بموضوع النظرية والتطبيق في مختلف التخصصات. وتؤكد كثير من تلك الدراسات عمق الفجوة بين النظرية والتطبيق. وعندما أنظر للثلاثين عاماً الماضية وتجربتي في مجالي النظرية والتطبيق، بين ما درست وتعلمته في دراستي الجامعية ودراساتي العليا من جهة وبين ما أوكل إلي من عمل في القطاع البلدي، أجد العلاقة وثيقة والتجربة غنية. وتستوقفني تلك التجربة ليس لثرائها فقط ولكن لضرورة الحاجة لتوثيقها ومراجعتها واستخلاص الدروس المستفادة منها بغرض تطوير ورفع مستوى كل من النظرية والتطبيق في هذا المجال وتحديد الهوية بينهما وتجسيروها قدر الإمكان.

أذكر أنه مع بدء مهامي أميناً لمدينة الرياض وباستحضاري ما كنت قد عملت عليه من دراسات وبحث، أن اصطف أمامي ركام من قضايا الإنماء الحضري التقليدية التي تعرقل نمو المدن العربية الحديثة. وقد بدت جُلها مترابطة ومتصلة ببعضها البعض، ولا تخرج عناوينها عن:

أولاً: حيرة الإدارة الحضرية بين نهج المركزية الموروث والمهيمن وبين محاولات الأخذ باللامركزية.

ثانياً: حالة الضعف التي تكتنف مالية البلديات بالعموم، واعتماد عملها التام على ما تقرره الميزانيات المركزية، وتحده سلطة المركز.

ثالثاً: ملمح تغييب المشاركة العامة في صناعة واتخاذ القرار البلدي.

رابعاً: تأثير المركزية الإدارية في تشكيل بيئة عمرانية مختلفة عن تلك المحلية.

حملت معي هذا التوقع بأنني سأواجه هذه الجملة من القضايا حين غادرت الحقل الأكاديمي إلى رحاب الأمانة. ولعلي في أطروحتي هذه للدكتوراه قد نبهت إلى خطورة استمرار بعضها، وإعاقتها للتنمية الحضرية. كنت قد أعددت هذه الرسالة في جامعة بنسلفانيا بعنوان (تجسير الهوية بين المركزية واللامركزية في نظام العمل والتخطيط البلدي) في عام ١٤١٢م (١٩٩٢م) جمعت فيها حصيلة من قناعاتي من خلال متابعة الشأن البلدي من موقع الباحث، وخلاصات جهد دراسة وبحث وتدريب قضيتها في برنامج الدكتوراه في الجامعة.

لفت نظري بروز قضايا أخرى كثيرة ومتعددة أثناء مباشرة عملي في القطاع البلدي لا تقل أهمية عن الأربع السابقة، منها على سبيل المثال:

١. ما يتعلق بغيبة البعد الاجتماعي للسياسات الحضرية، أو ما أسميته بالبعد الإنساني وضرورة تعزيزه في مدننا. وقد باعدت حالة الإخفاق لمثل هذه السياسات بين العمل البلدي والحاجة الحقيقية لمنظور يكفل أنسنة التعمير والتطوير ونظم الإدارة، بما يجعلها ملبية لاحتياجات ساكن المدينة. وبت مقتنعاً بأهمية وضرورة تعزيز هذا البعد عبر برنامج شامل للأنسنة، ووضعه كبعد جوهري في العمل البلدي. ولا أغالي إن قلت إن هذا البعد حين وجد طريقه للعناية به وحزمة من سياسات وبرامج تُعنى به، كان فتحاً جديداً في التنمية الحضرية بالمملكة. لم أستكن بل عملت على تحويل التحدي لفرصة كبيرة، حين لم أجد اهتماماً به، ورأيت ملامح إغفاله في مشروعات التعمير وفي قواعد التنظيم وإجراءات الإدارة، وكيف لم تتوافر له مرجعية نظامية ومؤسسية. وفي كتابي تعزيز البعد الإنساني في العمل البلدي - الرياض أنموذجاً، الصادر في عام ١٤٣٦هـ (٢٠١٥م)، تلخيص لتجربتي في أمانة منطقة الرياض في طرح وتبني عدد من مبادرات وبرامج ومشاريع الأنسنة والتي ساهمت في تعزيز البعد الإنساني في مدينة الرياض. وتمكنا من خلال مبادرتنا بتطوير برنامج الأنسنة في الأمانة من إعادة إحياء وادي السلي ووضعه على الخارطة البيئية للرياض. وكان الوادي

قد اندثر وتلاشت ودُفنت أجزاء منه كثيرة وتحولت لشوارع ومخططات. بالمثل، تمكّنت الأمانة من تطوير عدد كبير من السّاحات البلدية والحدائق الكبيرة المفتوحة وممرات المشاة لتنتشر في جميع أحياء المدينة، يضاف لها نشر واحات الأحياء العلميّة في نطاق البلديات الفرعيّة وغيرها الكثير الكثير من مشاريع وبرامج الأُسنة التي تقبلها سكان الرياض بفرح غامر وسعادة كبيرة.

٢. محور قضايا واستخدامات الأراضي وتنظيمها، محورٌ بالغ الأهمية ظلّ متروكاً فيما تسير المخطّطات العمرانيّة بغير رؤية هادية، وبما يستنزف الموارد، ويخفق في تحقيق الاستدامة المطلوبة للتنمية الحضريّة. تجلّى ذلك ظاهراً في نقص الأراضي المخصّصة للمرافق والخدمات بما فيها المناطق الخضراء. وكذلك في الأسلوب الرّتيب لعمل المخطّطات العمرانيّة للأحياء السّكنيّة والتي تشجّع على التطوير الفردي للمساكن وتحمل البلديات أعباءً ماليّةً وفنيّةً وجهداً كبيراً لتابعيتها وملاحقتها بالخدمات والمرافق. فكان الاقتناع بضرورة الدّخول لهذه المنطقة الشّائكة، وإحداث تعديلات جوهرية في فلسفتها، وما يتبعها من أنظمة واشتراطات البناء وتخطيط الأحياء السّكنيّة، وما يتعلق ببرنامج منح الأراضي. كان من نتائج هذا التدخّل أن بدأ فكر التطوير الشّامل للمخطّطات في الانتشار كما تمّ على سبيل المثال في مخطّط حي القصر وسط الرياض حيث تولّى المطور بناء الوحدات السّكنيّة للحيّ بالكامل وتوفير كافّة الخدمات من سفلتة ورسف وتشجير وشبكات للمياه والصّرف الصّحي والكهرباء، وكذلك ما تمّ في مخطّطات أخرى من التطوير الخدماتي دون بناء الوحدات السّكنيّة كما في مخطّط الخالديّة وغيرها كثير من المخطّطات العمرانيّة الكثيرة المنتشرة في الرياض والتي احتوت بعض ملامحها زيادة النّسبة المساحيّة المخصّصة للاستعمالات العامّة، وفلّصت الاستعمال التجاري الشّريطي والاستعاضة عنه بمواقع مركزيّة، بالإضافة إلى إعطاء الجوامع والمساجد أهمّيّتها المساحيّة والمكانيّة، ويضاف إلى ذلك الزيادة الكبيرة في المسطّحات الخضراء في المخطّطات حتى غدت بعض المخطّطات تحتوي على حدائق ومنتزهات بمئات الآلاف من الأمتار.

أنظرُ إلى هذه الرسالة للدكتوراه كتوثيق نظريّ لماضٍ إداريّ قريب للقطاع البلدي، وكذلك كاختبار لمخرجاتها وتوصياتها. بالإضافة لقياس قدرة ترجمة ما يذكر نظريّاً مع ما يمكن إنجازه وتطبيقه ميدانيّاً. ظلّت خلال الخمسة والعشرين عاماً التي أعقبت عودتي من الدّراسة والتي كنت فيها منشغلاً بالهمّ البلديّ على قناعاتي بأهميّة وضرورة التّعامل مع تلك المحاور الأربعة والتي كانت موضوع النّقاش في رسالة الدّكتوراه (اللامركزيّة، الاستقلاليّة الماليّة، المشاركة العامّة، تأثير المركزيّة على البيئّة العمرانيّة)، وأضيف لها بالطبع ما توصّلت إليه من محاور عدة مهمّة منها على سبيل المثال موضوع ضرورة تعزيز الجانب الإنساني في العمل البلدي وهو ما أطلقت عليه أُسنة المدن، وموضوع التّعامل مع الأراضي تخطيطاً وامتلاكاً واستثماراً وذلك بالعموم، الخاصّ منها والعام، سواءً أراضي المنح أو المخطّطات العمرانيّة وما يعنيه ذلك من تقديم الخدمات التّحتيّة والفوقيّة، وكذلك موضوع ضوابط التّخطيط والبناء والعمران عموماً وبما يُمكن البيئّة العمرانيّة المحليّة أن تزدهر وتنتشر وكذلك المحافظة على الهوية العمرانيّة التقليديّة وتطويرها وهو ما أسميته لاحقاً بالسّلمانيّة في مقال لي في صحيفة الجزيرة وفي عرب نيوز وهو مصطلح لأول مرة يطلق لتوصيف جهود خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان في المحافظة على الطابع العمراني المحلي لمنطقة الرياض مع الأخذ بكل ما هو عصري من تقنيات وخلافها. وهو التزاوج المثالي بين الأصالة والمعاصرة، وبما يحفظ الشخصية والهوية العمرانيّة المحليّة. يضاف لتلك المواضيع ما توجّهت له الأمانة بكل ما استطاعت من جهد وهو تعزيز الجانب التقني في تعاملات الأمانة الداخليّة والخارجيّة. ورغم الوضع الضعيف للأمانة تقنياً إلا أنها وفي سنوات قليلة استطاعت أن تكسر ذلك الطوق بمبادرات جريئة ولأول مرة تحدث في المملكة أو في المنطقة واستطاعت أن تحصد عدة جوائز محليّة ودوليّة على جهودها في تطوير وتبنيّ التقنية في معاملاتها كان منها أن أصدرت ولأول مرة على مستوى القطاع البلدي الرخص الفورية للبناء عن طريق موقعها على الإنترنت، ٩٤٠ كان رقم تواصل مباشر لشكاوى المواطنين وما يحمله معه من تطبيقات تقنيّة متعدّدة تسهّل على المواطن رفع شكواه لحظياً وتعزّز من مبدأ المشاركة العامّة للمواطنين في التأثير على البيئّة العمرانيّة المحيطة بهم، وغيرها كثير لا يتسع المجال لذكره هنا.

سأترك التفاصيل لما سبق لي من مقالات أو كتب، أو لما سيصدر مستقبلاً في هذا الشأن. وسأذكر فقط وباختصار شديد بعضاً من الجهود والخطوات التي تم اتخاذها خلال عملي أميناً لمنطقة الرياض ١٤١٨ - ١٤٣٣ هـ (١٩٩٧-٢٠١٢م) حيث تمكنت من التعامل مع تلك المحاور الأربعة التي ناقشتها الرسالة. وأذكر على سبيل المثال أنني تبنيت وزملائي عدة خطوات تهدف في مجملها إلى تعزيز الاستقلال الإداري والمالي للأمانة وزيادة مواردها. أذكر منها باختصار وعلى سبيل المثال لا الحصر:

- ترتيب استثمارات الأمانة وإعادة هيكلتها، وتم من خلال ذلك تنظيم اللوحات الدعائية والإعلانية وترتيب خطة طرحها وتسويقها مما أدى إلى مضاعفة الإيرادات البلدية في ذلك، وبالمثل تم ترتيب وإعادة تنظيم جميع المواقع الاستثمارية التابعة للأمانة وإعادة دراسة تسويقها وطرحها.
- الاستفادة من الشركات في القطاع الخاص وخاصة ما كان للأمانة علاقة في تأسيسها وانطلاق عملها كشركة الرياض للتعمير وشركة المعقليات. فقد تم طلب زيادة حصة الأمانة في رأس مال الشركتين لتكون الأمانة شريكاً قوياً وفاعلاً. وقد تم ذلك مع شركة المعقليات وتعطلت بعض الجهود مع شركة الرياض للتعمير بعوائق من وزارة الشؤون البلدية والقروية. وقد تم من خلال ذلك الإجراء نقل بناء وإدارة وتشغيل بعض المشاريع الخدمية من مسؤولية الأمانة إلى مسؤولية الشركات؛ ومثال ذلك مشروع سوق عتيقة ومشروع مركز النقل العام ومشروع سوق الرياض للجملة ومشروع مزاد السيارات مع شركة الرياض للتعمير ومشاريع أخرى مع شركة المعقليات مثل مشروع سوق حراج بن قاسم، مشروع مدينة تجميع المعادن، مشروع مركز الشرق لقطع غيار السيارات وغيرها كثير من المشاريع الخدمية الأخرى. كان نقل مثل تلك المشاريع للقطاع الخاص لضمان تعظيم الإيراد والعوائد الاستثمارية للقطاع البلدي وكذلك لرفع مستوى الخدمة المقدمة مع إبقاء مسؤولية الإشراف على هذه المشاريع مع الأمانة الأمر الذي عاظم من الإيرادات البلدية وزاد من رضا المواطنين عن الخدمات المقدمة ونقل أعباء الإدارة والتشغيل والصيانة من الأمانة إلى القطاع الخاص.

أخذت الدولة خطوة رسمية حديثاً أثناء كتابة هذه المقدمة تدعم التوجه إلى الاستقلالية المالية والإدارية وهي ما صدر عن مجلس الوزراء بتأسيس هيئات للتطوير في عدد من مناطق المملكة وهو ما كان ضمن توصيات الرسالة في ذلك الوقت.

كان التجاذب بين المركزية واللامركزية كما ذكرت سابقاً أحد المحاور الرئيسية في الدراسة وكان لها بلا شك تأثير على واقع العمل البلدي. وكانت لأمير منطقة الرياض آنذاك الملك سلمان بن عبد العزيز حفظه الله، أياد بيضاء كثيرة على المنطقة وأهلها تمثل بعضها في رغبته الأكيدة وتوجيهاته بتبني مبادرات تؤسس لتوجه جدي نحو اللامركزية الإدارية. وقد تم العرض على مقامه الكريم بعدد من المبادرات والمقترحات من أجل تحقيق ذلك منها ما يلي:

العرض المقدم من أمانة منطقة الرياض بمقترح لتعزيز اللامركزية الإدارية في مدينة الرياض في عام ١٤١٩ هـ (١٩٩٩م)، وقد أوصى المقترح بضرورة توحيد وتشبيك النطاق الجغرافي للإدارات الخدمية وفروعها، خاصة وأن كثيراً من الإدارات الحكومية آنذاك قد قامت بإنشاء أقسام وفروع لها في مواقع مختلفة من المدينة كمحاولة للتسهيل على المواطنين. ورغم ما لذلك من إيجابيات كثيرة إلا أنه لم يخل من بعض السلبيات، ومنها أن بعض الجهات قامت بإنشاء فروع لها في سنوات مختلفة بما يتوافق مع إمكاناتها وخططها دون التنسيق مع بقية الجهات الأخرى ودون وجود برنامج أو خطة شاملة لجميع الجهات. وقد أدى ذلك إلى اختلاف حدود النطاق الجغرافي بين فروع هذه الجهات. فمثلاً تختلف الأحياء التي تغطيها بلدية المزرع عن الأحياء التي تغطيها شرطة المزرع أو مركز صحي المزرع... وهكذا. وقد اعتمد سمو أمير المنطقة آنذاك مقترح إعادة تحديد الحدود الجغرافية للبلديات الفرعية وتم الالتزام والتمشي بها لتكون حدوداً إدارية موحدة للشرطة والدفاع المدني والتعليم والصحة وغيرها من الإدارات الخدمية الأخرى. وقد دعمت الأمانة ذلك التوجه بتعزيز اللامركزية ضمن بلدياتها الفرعية، فأنشأت في كل بلدية إدارة للرخص وأخرى للحدائق وغيرها للنظافة وهكذا.

بدأت أمانة منطقة الرياض أيضاً وكمبادرة جديدة وسابقة على مستوى القطاع البلدي في المملكة، بتقسيم عقود النظافة من عقد موحد لكامل المدينة إلى مجموعة عقود على مستوى البلديات الفرعية، ومثلها توجهت للعقود الأخرى مثل الصيانة

والتشغيل. كما تم إعطاء رؤساء البلديات الفرعية كثيراً من الصلاحيات الإدارية والمالية والفنية، بهدف تهيئة وبناء استقلالية البلديات الفرعية، وبما يدعم إشرافها الكامل على نطاقها الجغرافي.

في عام ١٤٢١هـ (٢٠٠١م) وكخطوة ريادية وسبّاقة أخرى، على مستوى المملكة، مكّمة لاستمرار تعزيز اللامركزية الإدارية، وتأسيساً لنهج الإدارة المحلية وتيسيراً لتعامل المواطنين مع مختلف الأجهزة الخدمية وتحسين ظروف أداء تلك الأجهزة، وتحقيقاً للتنسيق والتكامل بينها، قدّمت الأمانة مقترحاً لتأسيس برنامج مباني المراكز الإدارية والذي يعنى بإقامة مراكز إدارية في نطاق كل بلدية فرعية بمجموع خمسة عشر مركزاً إدارياً، على أن يتضمن كل مركز إداري مقرات الجهات الخدمية التي تخدم النطاق الجغرافي للبلدية الفرعية مثل البلدية الفرعية، والشرطة، الدفاع المدني، كتابة العدل، هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، الشؤون الصحية، الكهرباء، الاتصالات، المياه والصرف الصحي، الهلال الأحمر، وغيرها من الإدارات الخدمية الأخرى. وتعزّز مثل هذه المراكز الإدارية من الانتقال من اللامركزية المكانية إلى اللامركزية الإدارية ذات القرار الإداري والمالي المستقل، وستكون بمثابة المرجعية الإدارية والخدمية لسكان البلدية التي يقام فيها المركز الإداري. وقد وافق الملك سلمان بن عبد العزيز، أمير منطقة الرياض آنذاك، على ذلك المقترح وأصدر في عام ١٤٢٤هـ (٢٠٠٤م) توجيهه الشفهي الكريم بأن يتم إضافة مبنى لأمانة الرياض في كل من المراكز الإدارية، وذلك تعبيراً منه حفظه الله، عن اهتمامه وقناعته بهذا التوجّه ورغبة منه في تعزيز اللامركزية ودعم الإدارة المحلية.

تم في عام ١٤٢٥هـ (٢٠٠٥م) الانتهاء من إجراءات المسابقة المعمارية للتصاميم الموحدة للمراكز الإدارية، وفي عام ١٤٢٦هـ (٢٠٠٦م) تم البدء بمشروع المركز الإداري الأول في نطاق بلدية السلي شرق مدينة الرياض وعلى مساحة تقارب مائة وعشرين ألف متر مربع. وتوالى إنشاء مشاريع المراكز الإدارية في كل من نطاق بلديات الشفا، نمار، العريجات، العزيزية، الحائر.

رفعت الأمانة في عام ١٤٢١هـ (٢٠١١م) كخطوة أخرى متقدمة لتعزيز التوجّه

لللامركزية ونهج الإدارة المحلية مقترحاً لسمو أمير منطقة الرياض بأن تكون مدينة الرياض كمحافظة مع ضرورة تقسيم المدينة إلى عدد من المراكز أو حتى المحافظات. كأن يكون الملز مركزاً، وكذلك النسيم والبطحاء وهكذا لكل من نطاقات البلديات الخمس عشرة المكوّنة للمدينة خاصة وأن عدد السكّان في بعض من هذه النطاقات يضاها ما في بعض مدن المملكة. فعلى سبيل المثال كان عدد سكّان بلدية البطحاء يفوق الـ ٨٥٠,٠٠٠ نسمة والملز قريباً من ذلك. وقد كان الهدف من المقترح التعامل الإيجابي مع مدينة الرياض على أساس أنها مجموعة مدن في مدينة، وأن مثل ذلك التعامل سيسهل على الإدارة المركزية التخطيط والإشراف والمراقبة تاركاً الأعمال اليومية والتنفيذية للمراكز الخمسة عشر في الميدان. وسينعم سكّان المدينة بقرب أجهزة الخدمات لهم وسهولة التّجّاب مع متطلّباتهم. وستتاح الفرصة للبلديات والأجهزة الفرعية بأن تستقلّ بميزانياتها وقراراتها الإدارية وبما يخدم سكّان كل منطقة.

نال محور المشاركة العامة في صنع واتخاذ القرار البلدي من الاهتمام والعناية نصيب. فقد صدر قرار مجلس الوزراء في عام ١٤٢٤هـ القاضي بتوسيع مشاركة المواطنين في إدارة الشؤون المحلية عن طريق الانتخاب، وذلك بتفعيل المجالس البلدية وفقاً لنظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي بتاريخ ١٣٩٧ هـ. وبناءً عليه تمّ التأسيس لمجالس بلدية في عموم بلديات المملكة، وكان لمدينة الرياض السبق في أن تكون البداية بها وبأن تساهم وبحماس في رفع مستوى تحقيقها ودفعها إلى حيّز الوجود من خلال رعايتها للتجربة كتجربة وليدة ودعمها بما يضمن نجاحها.

سعدت وزملائي كثيراً بصدور القرار دليلاً على أهمية وضرورة المشاركة العامة، ويكفي أن شهد القطاع البلدي توجّهاً رسمياً من أعلى الهرم الإداري في المملكة لفتح الباب للمشاركة العامة في القرار البلدي والذي تمثل في الدعوة إلى انتخابات بلدية عامة في كافة أرجاء المملكة نتج عنها تفعيل وإنشاء المجالس البلدية، وتعزيزها لاحقاً بالسماح للنساء بالمشاركة كناخب ومرشّح.

وبالرغم من أن الملاحظات على الانتخابات والمجالس البلدية كثيرة ومتعددة وهي بلا شك ما تزال بحاجة ماسة للمزيد من التقويم والتطوير، إلا أنها كبدية كانت جداً

متميَّزة وكان بالإمكان البناء عليها لتطويرها وتعميقها، بل كان بالإمكان الدُّخول عبر بوابتها إلى مستوى عالٍ من مستويات الإدارة المحليَّة والتي كانت وستظلُّ مطلباً رئيساً لمناطقنا ومدننا. ولا يزال الأمل معقوداً على تطوير وإعادة الهيكلة الإداريَّة لمؤسساتنا المحليَّة وبما يُعزِّز من رسم ملامح الإدارة المحليَّة الحقيقيَّة لمناطق المملكة ومدنها.

أخذت أمانة الرياض على عاتقها المبادرة بالبداية بفتح باب المشاركة العامَّة للنساء في العمل البلدي. وكانت وما تزال هي الأمانة الأولى التي عيَّنت أكثر من ستمائة موظفة ينتشرن في كافَّة البلديات الفرعيَّة وباقي الإدارات العامَّة في أمانة منطقة الرياض وبرئاسة كفاءة نسائيَّة سعوديَّة عملت مديراً عاماً للخدمات النسائيَّة. واحتفاءً بمرور خمس سنوات على تأسيس الإدارات النسائيَّة، عقدت الأمانة في عام ١٤٢٣هـ (٢٠١٢م) أوَّل ندوة تعريفية للإدارة العامَّة للخدمات النسائيَّة برعاية سمو نائب أمير منطقة الرياض الأمير سَطاَم بن عبد العزيز رحمه الله. وكانت الإدارة تجربةً لتقديم خدمات بلديَّة جديدة ونموذجية تدار بكوادر نسائيَّة سعوديَّة. وتم في ذلك العام تكليف إحدى الكوادر النسائيَّة السُعوديَّة بالعمل وكيلاً لأمين منطقة الرياض للخدمات النسائيَّة.

استمرَّت خطوات دعم المزيد من قنوات المشاركة العامَّة في القرار البلدي في أمانة منطقة الرياض وفي اتجاهات متعدِّدة قد لا يتسع المجال لذكرها في هذه المقدمة. ويكفي أن نذكر على سبيل المثال، أنَّه بالإضافة لما سبق، فقد شجَّعت الأمانة بلدياتها الفرعيَّة على إنشاء وتكوين مجالس للأحياء في محيط البلديات، وزادت من قنوات التَّواصل بين الأمانة والسُّكان وذلك بتأسيس خطٍّ مباشرٍ ولأوَّل مرَّة في القطاع البلدي على الهاتف ٩٤٠ يُعنى بتواصل المواطنين فيما يخصُّ الخدمات البلديَّة على مدار السَّاعة. وقد حذت جميع الأمانات والبلديات في المملكة حذو الرياض مستخدمةً نفس الرقم (٩٤٠) ونفس الآلية. وتمَّ ولأوَّل مرَّة تفويض صلاحيَّات كثيرة ومتعدِّدة إلى رؤساء البلديات الفرعيَّة ومدراء العموم كدعم للتوجُّه للمزيد من المشاركة العامَّة وكذلك اللامركزيَّة الإداريَّة وبما يضمن المزيد من الاستقلال المالي والإداري للوحدات البلديَّة في محيطها الجغرافي.

ما يُمكن أن نذكره وباختصار هو أنَّ ما نفع منطقة الرياض في فترة بدايات إنمائها وناسب ظروفها رسمت واقعها آنذاك ولبي ما كان من احتياجات ساكنها، سيعجز اليوم

وغداً عن أن يلبي الجَدِيد ممَّا استحدثته التَّمتية والتقنية وتحوُّلات الاقتصاد وقفزات الديموجرافيا، ناهيك أن يكون هو السبيل لإحداث تطوير مستقبلي. ولذلك فلا بد من الاستمرار في التَّعامل مع هذه القضايا بكلِّ مثابرة وجدية. كانت المركزيَّة بلا شك، في فترة البدايات الكبيرة لإنماء المدن، والرغبة الحيثية على بعث نهضتها نهجاً ضرورياً. والحال آنذاك، لو أردنا تقريب المسألة، كان أشبه بتحدِّي خوض الحرب، حيث إلحاح الرغبة في إحداث نقلة سريعة، وتغيير كبير، يحتاج لعمل مركزي، وتوجيه كثيف من قيادة في القلب. كان حال نقص عناصر العمران، والافتقار إلى الخدمات الأساسيَّة دافعاً جهة منظومة قرار وإدارة مركزيَّة تضمن وصول وشمول التَّمتية لمناطق مختلفة، بغضُّ النظر عن التَّكلفة أو العائد الربحي المادي. حربٌ تنمويَّة نجح النهج المركزي الذي يناسب ظروفها تماماً في تحقيق الانتصار فيها، بمدِّ شبكة الإنماء الحضري إلى مناطق نائية في المملكة، لم تكن لتصلها التَّمتية لو كان الأمر لنهج غير ذلك النهج. إلى هنا لا خلاف، لكنَّ التَّمتية ذاتها وتوسُّعها فرض واقعاً أكثر تعقيداً وحاجات مغايرة.

من هنا حين بدأت الأصوات الخافتة تبرز وتعلو مطالبةً بالتَّنبُّه إلى وصول النهج المركزي بحاله التقليدي إلى طريق مسدودة، وانعدام أي أفق تنمويٍّ أمامه. وقد علت في مواجهتها الأصوات التي تخشى التَّغيير، وتقاوم قواه البازغة. وتكر إلهامه وضرورته النَّابعة من السِّياق الاجتماعي والاقتصادي لمدننا. لفهم هذه المدافعة بين الفريقين لا بد من التَّفرفة بين أمرين بخصوص طبيعة القطاع البلدي:

أولهما اختلاف النُّظام البلدي عن بقية أنظمة الوزارات الخدميَّة حيث يتيح، ولو نظرياً، حيِّراً من الاستقلاليَّة الماليَّة والإداريَّة. ويتشكَّل الهيكل التَّنظيمي العام بشكلٍ من أشكال اللامركزيَّة، إذ يرأس المناطق الخمس الكبرى أمناء بالمرتبة الممتازة، وهو ما يميِّزهم عن قرنائهم من رؤوسا القطاعات الخدميَّة الأخرى، كالتَّعليم والصِّحة وغيرها. وقد ساعد ذلك القيادات البلديَّة في هذه الأمانات ممَّن تحرَّكهم الرغبة العامرة في إحداث التَّطوير والإمساك بإنجازات، إلى محاولة النِّفاذ ولو بحدود ضيقة من عثرات القنوات البيروقراطيَّة التقليديَّة. ولكن مع زيادة عدد السُّكان في المدن، ومع تغيُّر مستوى طلبات السُّكان لنوعيَّة الخدمات ومع تكرر تذبذب الإيرادات العامَّة المرتبطة بمداخل البترول أصبح الأمر جدُّ مختلف، وصارت عثرات النُّظام المركزي معيقة للتَّمتية لا دافعاً

لها كما كان الأمر في البدايات.

الأمر الثاني: هو أن غالب المشروعات والبرامج الناجحة كانت وليدة أفكار جريئة وغير نمطية، توقفت النجاح فيها على قدرة القائمين عليها، وتمكنهم من أخذها لمسار خاص يحدد البيروقراطية الإدارية في داخل الجهاز الحكومي، أو يبعد عنها تماماً؛ فمدينتي ينبع والجبيل الصناعيتين لم تظهراً إلى الوجود من رحم وزارة البترول والثروة المعدنية؛ كذلك جامعة الملك فهد للبترول والمعادن ووزارة التعليم العالي؛ وحتى مستشفى الملك فيصل التخصصي ووزارة الصحة. وقد احتاج تأسيس هيئات فاعلة بعقل أقرب إلى اللامركزية كالهيئة الملكية للجبيل وينبع إلى مبادرات استثنائية جاوزت الفكر المركزي. وكانت تلك جميعها كجزر من النجاحات المستمرة والمستديمة كان أساس نجاحها واستدامتها أنها قد تأسست بمنأى عن المركزية، ومساراتها الضيقة الحرجة. وكان وراء كل منها أب وراع يتابع ويوجه ويرفع المعوقات. في منطقة الرياض كان سلمان بن عبد العزيز أب المبادرات التي قفزت إلى النجاح، بعيداً عن يد المركزية، بتوجيهه ودعمه حفظه الله.

سارت البرامج والمبادرات الناجحة في أمانة منطقة الرياض لأهدافها منعتة من الروتين البلدي المركزي. وحملت جميع تلك المبادرات والبرامج والمشاريع شيئاً من روح الإدارة المحلية. وقد أحدث سلمان بن عبد العزيز، هذا القائد الاستثنائي، الفرق حين جعل همته وقدرته على غل يد البيروقراطية عن إعاقة التطوير بمثابة المحرك والأساس في ازدهار منطقة الرياض ومشروعات تطويرها العديدة.

تحديات العمل البلدي وإدارة المدن كثيرة وستستمر مثل هذه التحديات ما استمر وجود المدن، إلا أن التحديات شيء والوقوع في مأزق شيء آخر، وهو ما أعتقد أن مدننا والعمل البلدي عامة للأسف واقع فيه ويعاني منه. ويتمثل هذا المأزق في عدم استطاعة البلديات بأسلوب إدارتها الحالي وبإمكاناتها المالية المتاحة، الاستمرار في تقديم ولا حتى الحد الأدنى من الخدمات الأساسية المطلوبة منها، فضلاً عن استطاعتها تطوير هذه الخدمات وزيادتها كيفاً وكماً أو مواكبة الحد الأدنى من التطلعات المطردة للسكان إلى خدمات بلدية جديدة وبأسلوب ومستوى مختلف.

إن التحدي الحقيقي للمدن السعودية بلا شك، بجانب ضرورة إعادة هيكلة التركيبة المؤسسية الإدارية للبلديات والدفع بها نحو الاستقلالية المالية والإدارية، هو في انتقالها من الاعتماد الكلي على الدولة في تكوين ميزانياتها إلى الاعتماد الذاتي على إيراداتها واستثماراتها البلدية في دعم ميزانياتها. وللخروج من هذا المأزق فلا بد للعمل البلدي وإدارة المدن من التفكير خارج الصندوق وبعيداً عن رادار مظلة العمل البلدي التقليدي الحالي، وبما يضمن استقلاليتها المالية والإدارية.

ولا مناص للمدن والمناطق متى ما أرادت تحقيق ذلك والاستمرار في تقديم الخدمات الأساسية وتطويرها كماً ونوعاً من أن تتبنى الإدارة المحلية كنقطة انطلاق في إدارة شؤونها البلدية، وهو موضوع كتابي القادم الذي سيصدر قريباً بإذن الله.

الفصل الأول^{١٣}

١،١- أهداف الدّراسة وفرضياتها

ينصبُّ التّركيز الرّئيسيُّ لهذه الدّراسة على الجهود الحديثة التي تبذلها حكومة المملكة العربيّة السّعوديّة لتطوير البلديات من خلال استبعاد المركزيّة عن مهمّات حكوميّة مختلفة مسندة إليها، وعلى الأثر الذي تخلفه هذه السياسة في بيئات المدن العمرانيّة. وتمثّل الدّراسة محاولةً لإيجاد بديلٍ يسمح بسدّ الفجوة بين نظام التّخطيط البلديّ المركزيّ الحالي، وبين النظام اللامركزيّ. إضافة إلى ذلك، تسعى الدّراسة لتحليل وفهم أثر هذين النّظامين على البيئّة العمرانيّة في المملكة العربيّة السّعوديّة، وذلك بالتركيز على إمكانيات إيجاد بدائل أفضل لتقديم أنظمة مختلفة للبناء، ترتبط بالظروف البيئيّة المحليّة وتدخلها في اعتبارها.

لم تكن نتائج اللامركزيّة البلديّة المجرّبة، والمرتبطة بعدد من القرارات بالمستوى المنشود. وقد ووجهت المساعي لتعزيز اللامركزيّة في النّظام البلديّ بوجود درجة عالية من الاعتماد الكليّ على الموارد البلديّة، وبالاقتدار إلى المشاركة العامّة الفعّالة، وبالتّطبيق غير الواضح للسياسات البلديّة المعمول بها، وبأنظمة البناء الموحدة في المناطق المختلفة من البلاد. ولا يمكن للمركزيّة، ولا للامركزيّة المجرّبة، أن توفر حلاً للمشكلات البلديّة الحاليّة. فالبيروقراطيّة، وعدم المرونة، والتعقيد، كان لها آثارها السلبية على البلديات ونشاطاتها. ومن ناحية أخرى، فإنّ اللامركزيّة المجرّبة بيّنت أنّ المملكة، إذا ما أدخلنا في اعتبارنا ظروفها السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة السابقة والحاليّة، لا تملك الأدوات وليست مهياًة تماماً ولا مستعدة لبلوغ مستوى عالٍ من اللامركزيّة.

لا تهدف الدّراسة لرفض المركزيّة جملةً بوصفها استراتيجيّةً للتّعامل مع نظام التّخطيط البلدي، وليست في نفس الوقت دفاعاً عن اللامركزيّة بوصفها «الحلّ السّريع» لمشكلات البلاد الإداريّة، أو السياسيّة، أو الاقتصاديّة، أو العمرانية. فماتسعى إليه الدّراسة هو الجزم بأن اعتماد نهج وسيط للمشكلات البلديّة أمرٌ ضروريّ لضمان حدوث التّغييرات المناسبة، بغية رفع مستوى الوعي العامّ حول فرص التطوير، وبغية

١،١ أهداف الدّراسة وفرضياتها

٢،١ مقدّمة الرّسالة

٣،١ منهجيّة البحث

٤،١ النتائج المتوقّعة

٥،١ مصادر البيانات

٦،١ تنظيم الدّراسة

التَّوَصُّلُ إلى نهج تام وفعال، أكثر من الإعلان عن سياسة ما أو فرض قوانين معينة. ومن شأن هذا النهج السَّماح لكل من وزارة الشؤون البلدية والقروية والبلديات بالقيام بمراقبة أفضل وأدق لسلوكها الخاص، وبالتعبير عن آرائها ليعرفها الناس، والاستماع إلى آراء السُّكَّان، وتشجيع المبادرات والأفكار الجديدة، وإنشاء قنوات مؤسَّساتية لإشراك المواطنين في القرارات البلدية.

٢،١- مقدِّمة الرِّسالة

في نهاية القرن الماضي قامت عدة حكومات، في كلِّ من العالمين الصُّناعيِّ والنَّامي، ولأسباب مختلفة، بتجربة أنماط وأشكال متنوِّعة من اللامركزية السياسيَّة والإدارية. والمملكة العربيَّة السُّعوديَّة ليست مستثناءً من ذلك^(١). وقد كان العقد الأخير هو عقد السياسيَّات اللامركزية المتعدِّدة. وترتبط اللامركزية، بوصفها مصطلحاً، ارتباطاً وثيقاً بكلِّ من القادة والجمهور في بلد، وهذه حقيقة تظهر في التشجيع والتأييد الواضح للسياسات اللامركزية في الخطط التطويرية لذلك البلد.

في أواخر التَّسعينات الهجرية من القرن الماضي (السبعينيات من القرن الميلادي الماضي)، كان للإيرادات المتزايدة للدولة أثرٌ واضحٌ في تمهيد الطريق أمام تخطيط وتنفيذ عدد من المشاريع الطموحة المتنوِّعة في حجمها، بدءاً من بناء المطارات والحُرُم الجامعية، وصولاً إلى مدن صناعية ضخمة جديدة. وفي الحقيقة، فلا يمكن وصف ما كان يحدث في البلاد إلا بعملية تحضُّر وتمدُّن جريئة. وبغية وصف نتائج عملية التمدُّن الضخمة هذه، والضَّغط الشَّدِيد الذي تعرَّضت له البلديات لمجاراة تطوُّر المدن المترتِّب على تلك العملية، نورد الكلمات التالية التي جاءت في سياق خطة التنمية الخمسية الثالثة ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ):

(١) في المملكة العربية السعودية، قُدِّمت بضعة عناصر للامركزية قبل السَّتينيات من القرن الماضي. وعلى مستوى الأقاليم، قُدِّم عنصر واحد للامركزية عام ١٩٦٣م (١٣٨٣هـ). حين قُسمت البلاد إلى مناطق هي: المنطقة الغربية (الحجاز)، والوسطى (نجد)، والجنوبية الغربية (عسير)، والشرقية (الأحساء). وقد عُيِّن لكلِّ منها أميرٌ كُلف بالإدارة المحلية، والحفاظ على النظام، وتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية. وزارة الداخلية هي المسؤولة عن تعيين الأمراء. بيد أنه لا يوجد في المملكة العربية السعودية حكومة محلية فعَّالة بالمعنى المفهوم في الديمقراطيات الغربية. فلوزارات المختلفة مكاتب في المناطق المختلفة. وللكتير من الوزارات فروع خاصة بها في مناطق البلاد، وهذا أمرٌ يثير أحياناً تعارضاً ويؤدي الافتقار إلى التنسيق.

(لم يكن من العمليِّ التَّحكُّم في موقع البُنى التجاريَّة والسَّكنية عن طريق التَّخطيط ونُظْم البناء المعتمَدة قانونياً. وقد أعاق ذلك نشاطات تنفيذ المشاريع وأدى إلى إجبار السُّلطات البلدية على الاستجابة لإنشاء البُنى السَّكنية والتَّجارية في غير نظام خارج الحدود البلدية والشبكات الخدمية. وغالباً ما تسبَّب ذلك النمو، الذي حدث خارج السيطرة، في إنفاق أموال طائلة على البنية الأساسية (التَّحتية)، تجاوزت الأموال التي تنفق لو كانت مواقع البنايات مرتَّبةً بانسجام مع شبكة المياه والصَّرف الصحيِّ وتصريف المياه).

بيد أنه نظراً إلى الحجم الضَّخم لبعض المشاريع، أدركت الحكومة أن بعض وزاراتها وأجهزتها لم تكن قادرةً، من الناحيتين التقنية والإدارية، على تخطيط تلك المشاريع وتنفيذها وإدارتها. وكانت ميزانية بعض تلك المشاريع في الواقع، أعلى بكثير من قدرة الأجهزة المعنية بإدارتها. وكجواب على تلك المشكلات، وبغية تجنُّب البيروقراطية الإدارية في الوزارات والأجهزة الحكومية، اعتمدت الحكومة سياسات متعدِّدة بمستويات مختلفة (وطنية، إقليمية، ومحلية) بدءاً من إعادة التَّنظيم الإداريِّ لبعض الوزارات، وصولاً إلى إنشاء أجهزة مستقلة وشبه مستقلة.

نذكر كمثال على ذلك إعادة تنظيم وزارة الشؤون البلدية والقروية، التي كان القصد منها إنهاء المركزية في الوزارة، وإسناد قدر أكبر من المسؤوليات للبلديات والمكاتب المحلية، وإبقاء مسؤولية الإدارة المركزية مقصورةً على السياسة العامة العليا، والتَّخطيط، والمراقبة، والمتابعة. وبوجه مشابه، فعلى مستوى المدن، وبغية التعرُّف على المشكلات المرتبطة بنمط التحضُّر (التمدُّن) السَّريع التي من شأنها تعزيز تقديم الخدمات، وإيجاد قنوات للمشاركة العامة، وتوزيع العمل، والإقلال من المعوقات الإدارية، اتَّخذت الحكومة عدداً من الخطوات التي تُفضي إلى اللامركزية. وفيما يتعلق بمدينة الرياض، يمكن النَّظر في الخطوات الأربع التالية:

١- أنشأت الحكومة في عام ١٩٧٤/١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) «الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض» للقيام على الإشراف على تنفيذ المخطَّط الشَّامل ومتابعة تطوُّر المدينة المستقبلية، ولرسم الخطط ومتابعة تنفيذ المشاريع الكبرى. وبغية منح

هذه الهيئة السُّلطة اللّازمة لها، عُيِّن صاحب السُّمو الملكي الأمير (الملك) سلمان بن عبد العزيز، أمير منطقة الرياض، رئيسًا، كما عُيِّن عددٌ من كبار مسؤولي الوزارات المعنية والمختصة أعضاءً في هذه الهيئة.

٢- ينصُّ نظام البلديات السُّعودية عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) ، على أنّ «البلدية هي كيانٌ قانونيٌّ مستقلٌّ إدارياً ومالياً، وبمقدورها تنفيذ المهمات المحددة بهذا النظام». ولسوء الحظ، وبغضِّ النظر عن نظام البلديات، بقيت أمانة مدينة الرياض تابعةً للوزارة المركزية التي تهيمن على اتِّخاذ القرارات المتعلقة بالأمانة وإيراداتها ومواردها المالية.

٣- يمثِّل الاستمرار في إنشاء «البلديات الفرعية» عنصراً آخر من عناصر اللامركزية في مدينة الرياض. حيث كانت هناك وحتى عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) (ستُّ بلدياتٍ فرعيةً مرتبطة بالأمانة. ومع استمرار توسُّع المدينة أفقياً وتطوُّرها بمعدلاتٍ نموٍّ تتزايد باطراد، فقد ازداد عمل الأمانة إلى درجةٍ لم تسمح لها بالقيام بواجبها على وجه فعّال، ومن ثمَّ تعيَّن عليها تنفيذ بعض الواجبات المتعلقة بتنظيم الأعباء الجديدة التي أُلقيت على عاتقها. وفي عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) طُبِّقَت اللامركزية المحلية داخل مدينة الرياض، فقُسِّمَت المدينة إلى عشر بلدياتٍ فرعيةٍ تمَّ زيادة عددها إلى أن بلغ سبع عشرة بلديةً فرعيةً عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ) ، وتمثِّل هذه الفروع في مناطقها أمانة مدينة الرياض.

لم تكن البلديات الفرعية فعّالةً في إدخال تنظيمات أو أنظمة بناء جديدة، تسمح بتحسين مستويات الحياة العمرانية في مناطق تلك البلديات. وبدلاً من ذلك، كانت واجباتها محصورةً في تزويد السُّكان بالخدمات الإدارية. وقد أزاح ذلك بعض الأعباء عن كاهل الأمانة المركزية، وذلك بتوزيع المهمات والإقلال من المعوقات الإدارية. وبعبارةٍ أخرى، فقد قامت هذه البلديات الفرعية مقام مكاتب فرعيةٍ للأمانة الرئيسية.

٤- يمكن إظهار عناصر أخرى من اللامركزية بالطريقة التي جرى بموجبها نقل بعض المشروعات الجديدة إلى سلطاتٍ مستقلة. وتتبع السُّلطة المستقلة عن

الهيئة العليا لمدينة الرياض لتنفيذ بعض المشروعات الطموحة. وكمثال على ذلك حي السفارات الذي خُطِّط، وصُمِّم، ونفَّذ، وأدير من قبل هيئةٍ مستقلة. ويقع حيُّ السفارات في القسم الشمالي من المدينة، وهو مصمَّم لاحتواء ١٢٠ بعثة دبلوماسية في المملكة. ويتضمَّن تطوير هذا الحي إنشاء البنية التحتية الأساسية، والمرافق العامة، والمراكز الترويحية، وتنظيم بناء السفارات والمراكز التجارية والمناطق السكنية.

كانت اللجنة التنفيذية لحيِّ السفارات ناجحةً في الاضطلاع بمسؤولياتها، وبفرض ترتيباتها الخاصة، وأنظمة البناء في الحي، التي تختلف اختلافاً كبيراً عن الترتيبات وأنظمة البناء، لا في مدينة الرياض فحسب، بل وفي المملكة.

وإجمالاً، وبغضِّ النظر عن جميع هذه السياسات وبعض السياسات اللامركزية الأخرى، فما تزال ثمة فجوة موجودة بين أنظمة البلديات وشروط تطبيقها من جهة، وبين الممارسات البلدية من جهةٍ أخرى. ففي حين تنصُّ أنظمة البلديات على الاستقلال المالي للبلدية، بما في ذلك إيراداتها الخاصة بها، وعلى المشاركة العامة عن طريق المجالس البلدية، فلم ينفذ أيُّ منهما بواسطة النظام اللامركزي الذي جُرب. وما زالت البلديات تواصل العمل بأسلوب يتَّسم بالمركزية الشديدة تحت سيطرة الوزارة المركزية. ويبدو هذا الأداء المركزي واضحاً للعيان في:

أ- تبعية البلديات المستمرة للحكومة المركزية فيما يتعلَّق بسدِّ العجز في ميزانياتها. فالإيرادات البلدية ما انفكت تمثِّل نسبةً ضئيلةً جداً من الميزانيات الإجمالية للبلديات، إذ أنّ أكثر من ٩٩٪ من هذه الميزانيات تأتي من الحكومة المركزية.

ب- غياب القنوات المؤسسية اللّازمة لإشراك المواطنين في القرارات البلدية. وواقع الحال أنّ جميع القرارات والمبادرات والأفكار الجديدة المتعلقة بالمدينة والمناطق المجاورة لها، وبالخدمات والمرافق، تأتي دائماً من الأعلى، وأعني بذلك المسؤولين في البلديات. لذا فإنَّه لا يُترك للسُّكان إلا عددٌ محدودٌ جداً من القنوات غير الرسمية التي تسمح لهم بالمشاركة و/أو التأثير في حياتهم المدنية.

ج- التطبيق غير الواضح والموحد للسياسات العامة، والقوانين، وأنظمة البناء في المناطق المختلفة من البلاد، وهذا يجعل المدن، والبلدات، وحتى القرى، تبدو من نمط واحد متشابه، برغم وجود فوارق في السمات العمرانية والمناخية وظروف محلية أخرى.

بيد أنه في حين أن المركزية في نظام التخطيط البلدي تحوي عناصر إيجابية تتعلق بالمراجعة والتنسيق والتعاون، وهي عناصر يُعتقد أنها ضرورية للعملية المستمرة لبناء الوطن، فقد ثبت أن لهذه المركزية آثاراً سلبية على مستوى الخدمات البلدية وجودتها، ومن ثم على البيئة العمرانية في البلد بكامله. وفي نفس الوقت، يبدو أن المسؤولين في البلديات يفتقرون إلى إدراك حقيقة أنه لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة، فإن البلاد ليست مهيأة بعد لمستوى عالٍ من اللامركزية. وهذا بدوره أمرٌ يسبب بعض الارتباك العام أو عدم الإدراك اللذين يتجليان في الفجوة الفاصلة بين أنظمة البلديات وشروط تطبيقها من جهة، وبين الممارسات البلدية من جهة أخرى.

وبالتركيز على كلٍّ من وزارة الشؤون البلدية والقروية وأمانة مدينة الرياض، وبالنظر في الظروف الخاصة للمملكة العربية السعودية، فإن هدف هذه الدراسة يكمن في إيجاد بديل يسمح بسد الفجوة الكائنة بين نظام التخطيط البلدي المركزي، وبين نظام التخطيط البلدي اللامركزي المقترح. وستجرى محاولات لتقييم آثار اللامركزية على البيئة العمرانية. ستجرى أيضاً محاولات لتسليط الضوء على الأسباب الكامنة وراء المبادرات لبلوغ اللامركزية، والسياسات المتبعة لذلك، ومواطن الضعف في تطبيقها، ثم شرح الأسباب التي تفسر إجهاد هذه المحاولات. بيد أن من المهم فهم وتحليل الأساليب التي تسلكها الوزارة وأمانة مدينة الرياض اللتان، برغم وجودهما في بيئة تتسم بالمركزية والبيروقراطية، فإنهما تشجعان المبادرات، وتديان بأرائهما، وتُصغيان إلى آراء الآخرين.

٣،١- منهجية الرسالة

لمنهجية الرسالة طابعٌ تحليلي وآخر نوعي وكذلك دراسة للحالة case study

ستقدم وتُحلل كي تتمكن من تقييم كلٍّ من المركزية، واللامركزية المطروحة للتطبيق، في الأنظمة البلدية بالمملكة العربية السعودية. وستكون ملاحظاتها مبنية على العناصر الرئيسية: مدى التبعية المالية للبلديات، ومستوى المشاركة العامة، وحساسية سياسة التطوير العمراني للتغيرات المحلية، وبخاصة في البيئة العمرانية التقليدية. وهناك عددٌ من الخطوات يمكن إيجازها بما يلي:

١- تحديد مجموعة من التجهيزات والظروف والعوامل، وذلك لقياس الإيجابيات والسلبيات في النظام البلدي الحالي المركزي والنظام اللامركزي المجرب.

٢- دراسة أمانة مدينة الرياض بوصفها نموذجاً يُمثل النظام البلدي في المملكة العربية السعودية. وسيجري التركيز على دور الأمانة -الذي يُفترض استقلاله- وعلى عجزها عن القيام بدورها، وعلى إظهار كيف أن استقلالها أعيق بواسطة هيمنة البيروقراطية المركزية لوزارة الشؤون البلدية والقروية.

٣- مناقشة مختصرة لبعض المبادرات والخبرات اللامركزية ونتائجها في بلدان أخرى.

٤- إجراء بحوث ميدانية، وإعداد استبانات لموظفين مختلفين ذوي علاقة بالقطاع البلدي في المملكة، وذلك في محاولة لاستكشاف وفهم وتحليل المواضيع التي ندرسها. كذلك، أعد استبيان للمقابلات يتضمن أسئلة تتعلق بسمات المركزية واللامركزية البلدية. وقد شملت الأسئلة الواردة في الاستبيان: (أ) المركزية واللامركزية في المملكة العربية السعودية عموماً، (ب) اللامركزية البلدية خصوصاً، (ج) المشاركة العامة في عملية وضع سياسة البلديات، (د) التبعية المالية للبلديات، (هـ) تنوع البيئة العمرانية لمدينة الرياض..

٥- التوصل إلى ملاحظات وتوصيات عامة، وإرشادات عملياتية لتصميم وتطبيق أنظمة مستقبلية للتخطيط والإدارة العمرانية للمدن. وسيقدم هيكل لصوغ استراتيجيات تسمح بإزالة العقبات التي وقفت عائقاً في وجه اللامركزية.

بدلاً من الدعوة إلى لامركزية مستحيلة، أو الدفاع عن مركزية تحتل النقاش والجدل لإدارة تطوير التخطيط البلدي، فإن هذه الدراسة تقدم صيغةً لحل وسط؛ حل عملي يحوي في ثناياه بعض العناصر من كل من المركزية واللامركزية. سيحل هذا البحث ويشرح المسببات والنتائج لكل من السياسات المركزية الموجودة، والسياسات اللامركزية المطروحة للتطبيق لسلطة البلديات المتعلقة بالبيئة العمرانية في المملكة العربية السعودية.

كان مفهوم اللامركزية موضوعاً لعدد من الجهود البحثية، أشار بعضها إلى أثر اللامركزية في المشاركة العامة، أو توفير الخدمات العامة، أو البيروقراطية الإدارية. وناقش آخرون أثرها في تحريك الإداريين والمديرين المتميزين، وفي حشد الدعم لسياسة التطوير الوطنية، وزيادة معرفة الموظفين بالظروف المحلية، وأخيراً في علاقتها بتهيئة قادة محليين. وتناولت عدد من الدراسات موضوع البيئات العمرانية السعودية الحديثة، عبر معظمها عن خيبات أمل الذين أجروها في الأنماط العمرانية التي قُدمت بلا إقناع وبلا مبالاة، وفرضت بتهور وعلى نحو أعمى على المحيط العمراني التقليدي للبلاد.

وعلى الرغم من أن من الممكن أن نسرد هنا عدداً كبيراً من مواضيع البحوث، فلم يتمكن الباحثون السعوديون ولا الأجانب، الذين ركزوا اهتمامهم على التطوير العمراني، من ربط المواضيع المذكورة آنفاً مباشرة ببعضها ببعض. وفي الحقيقة، فلم ينفذ سوى عدد قليل من البحوث المتعلقة بأثر المركزية و/أو اللامركزية على النمط العمراني وعلى مخططات المدن وأشكالها. ومن ثم، فإننا نأمل أن تساعد هذه الدراسة صانعي السياسات والمخططين على فهم والتعرف على الآثار التي تخلفها المركزية في البيئة العمرانية، وعلى التعامل مع العقبات والعوامل التي تقيد تحسين وتطبيق السياسات البلدية باتجاه اللامركزية.

تُعزى الحاجة الأساسية للبيانات إلى أنها تمكّننا من أن نحلّ بدقّة ونفهم نظام التخطيط في اللامركزية البلدية المجربة، والمركزية الحالية، والمشكلات المتصلة بهذا النظام ونتائجها في البيئة العمرانية بالمملكة العربية السعودية. ويجب أن تتضمن هذه البيانات معلومات عن البنى السياسية والاقتصادية والاجتماعية العامة للبلاد، وأيضاً عن أجهزة، مثل وزارة الشؤون البلدية والقروية وأمانة مدينة الرياض. وسيسمح لنا استعمال هذه المعطيات بدراسة وفهم الحاجة إلى الأسباب الكامنة وراء كل من النظامين البلديين، المركزي واللامركزي، وإلى فعاليتيهما وقابليتهما للتطبيق، ثم إن هذه المعطيات تسمح لنا، في الوقت نفسه، بتحديد العوامل الإيجابية في كلا النظامين، التي يمكن تطبيقها على ضوء إمكانات المملكة العربية السعودية وظروفها الخاصة.

استُعملت ثلاث مجموعات رئيسية من البيانات كمصادر أولية للمعلومات والمواد اللازمة للدراسة. المجموعة الأولى هي مخزون ضخّم من المراجع التي تتضمن كتباً، ومجلات، وأعمالاً أكاديمية، تتناول جميعها بطريقة مباشرة، وأحياناً غير مباشرة، التجربة اللامركزية للمملكة العربية السعودية وبعض البلدان النامية. أمّا المصدر الثاني للبيانات، التي جمعها الباحث خلال رحلتي بحث ميداني إلى المملكة العربية السعودية، فيحوي تقارير وإحصائيات، ووثائق نشرتها وزارات وأجهزة حكومية، ومؤسسات استشارية، وشركات متخصصة في التخطيط، وأجهزة أخرى مستقلة وشبه مستقلة. وأمّا المجموعة الثالثة من البيانات، فقد كانت نتيجة استبانة ومقابلات رسمية وغير رسمية أجريت مع مخططين مختلفين وموظفين من ذوي المراتب العالية الذين يعملون في أجهزة لها صلة بموضوعنا.

٦١ - تنظيم الدراسة

تتألف الدراسة من ثمانية فصول. يتضمن الفصل الحالي مقدمة للدراسة؛ وتركيزها، وهدفها، وفرضياتها؛ ومنهجية البحث، والنتائج المتوقعة؛ ومصادر البيانات وتحديداتها؛ وأخيراً تنظيم فصولها. أمّا الفصل الثاني، بوصفه خلفية نظرية ووثائقية

للدراسة اللاحقة، فهو يتضمن عرضاً للمراجع المتعلقة بالمركزية واللامركزية.

ويهدف الفصل الثالث عن طريق عرضه للخلفية التاريخية لتطور النظم السعودية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، إلى أن يقدم، عموماً، التجربة السعودية لكل من المركزية واللامركزية. فيما يناقش الفصل الرابع ويحلل النظام البلدي في المملكة العربية السعودية، مركزاً على أمانة مدينة الرياض، ومحاولاتها المختلفة لتطبيق اللامركزية.

يبحث الفصل الخامس في النظام المالي البلدي، ويلقي الضوء على أثر التبعية المالية على عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالبلديات. أما الفصل السادس فيقوم بعرض وتحليل المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالبلديات، وأهميته ذلك وأثره على البيئة العمرانية.

ويسعى الفصل السابع لتحليل الدور المركزي للحكومة في التأثير على توجيه ونمط البيئة العمرانية في البلاد، ثم يلقي الضوء على إمكانات كل من المركزية واللامركزية في إنتاج بنى عمرانية مختلفة. ودمج الدروس المستفادة من الفصول المذكورة آنفاً في الفصل الثامن والأخير، فإن هدفه يصبح صياغة توصيات إجرائية ومؤسسية تسمح بالتحسين الإيجابي للممارسات البلدية، وبإدراك الحاجة إلى أسلوب وسط يمكنه من سد الفجوة بين النظام البلدي المركزي الموجود، والنظام البلدي اللامركزي المطروح.

الفصل الثاني¹³

عرض نظرياً للامركزية

يهدف هذا الفصل إلى إيضاح الأساس النظري والمفاهيمي للدراسة. وسيورد أولاً تعاريف مفهوم اللامركزية، ويناقد بعد ذلك، أصول هذه الفكرة، والإشكالات السياسية والاجتماعية الهامة التي تطرحها في الدول المتقدمة والنامية وفي المملكة العربية السعودية، ثم يجري إمعان النظر في الأنماط والأشكال المختلفة للامركزية التي يمكن لهذه الدول اعتمادها. وفي المرحلة الرابعة، تحلل الدراسة الدواعي والأسس المنطقية الكامنة وراء المبادرات اللامركزية. وأخيراً تلقي الدراسة الضوء على نتائج التجارب اللامركزية في الدول النامية.

١،٢- مفهوم اللامركزية:

تعد اللامركزية، على نطاق واسع، ضرورة ملحة للتطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي. وليس صحيحاً أن الدول ذات التعداد السكاني الكبير، هي التي تحتاج دون غيرها، إلى اللامركزية، إذ أن الدول الصغيرة أيضاً تحاول منح حكوماتها المحلية درجة معينة من الاستقلال الذاتي. وفي حين تتطلع بعض الدول إلى اللامركزية لأسباب تتعلق بالإدارة العملية، فإن دولاً أخرى تمارسها بوصفها استراتيجية للتعامل مع عدم استقرارها السياسي الناتج عن تهديدها بحركات انفصالية، ومطالبتها بحكم ذاتي محلي. اللامركزية مصطلح وسع استعماله ليشمل مجموعة كبيرة، وأحياناً متعارضة، من الأهداف، ومن ثم فهذا المصطلح عرضة لسوء التفسير، وسوء الاستعمال، والاستغلال غير السليم. لكن هذا لا يعني الإقلال من الحاجة إلى فعالية اللامركزية، بل يعني أنه يجب عند استعمالنا لهذا المصطلح والتعامل معه، أن نكون مدركين تماماً لمعناه المحدد في الحالات التي نستعمله فيها.

تعني اللامركزية أشياء مختلفة للناس المختلفين في البلدان المختلفة. ويبيّن ماثور Mathur، و روندينيلي Rondinelli، و نيليس Nellis، و هاريس Harris أنه كان للقادة السياسيين والإداريين في الدول المختلفة أسبابهم الخاصة لتطبيق اللامركزية في التخطيط والإدارة. وقد وجد فانتيني Fantini أيضاً و جيتل Gittel أن «اللامركزية

١،٢ مفهوم اللامركزية

٢،٢ اللامركزية وأصولها في الميادين المختلفة

١،٢،٢ الدول النامية

٢،٢،٢ الدول المتقدمة

٣،٢،٢ المملكة العربية السعودية

٣،٢ أنماط اللامركزية وأشكالها

٤،٢ دواعي اللامركزية

٥،٢ نتائج اللامركزية

فُسِّرَت على وجهٍ مختلفٍ على النحو التالي:

ينظر بعضهم إلى اللامركزية بأنها ببساطة، أداة إدارية... تمثل انتقالاً في الإدارة، من حكومات دول إلى حكومات مدن، ومن مكاتب إدارية مركزية إلى مكاتب منتشرة. ويصرُّ آخرون على أن الخطط اللامركزية تجسّد تصميمًا على انتقالات ذات معنى في السُّلطة من الوكالات المركزية إلى المجتمعات المحلية.

قدم ليونارد. د. وايت Leonhord D. White في عام ١٩٣١م (١٣٤٩هـ)، تعريفًا محددًا للامركزية، إذ اعتبر أنها عملية نقل السُّلطات - التشريعية والتنفيذية والقضائية- إلى جهات حكومية أدنى. وهو يقول:

تعني عملية اللامركزية نقل السُّلطة التشريعية، و/أو القضائية، و/أو الإدارية من المستويات الحكومية العالية إلى مستويات أدنى؛ إنها عكس المركزية. ويجب ألا يجري الخلط بينها وبين اللامركزية deconcentration، وهذا مصطلح يستعمل عموماً للإشارة إلى تكليف موظف أدنى رتبةً بإنجاز عملٍ موظف أعلى رتبةً، دون نقل السُّلطة من الموظف الثاني إلى الأول.

ويلاحظ فيسلر Fesler استعمالاً مختلفاً لمصطلح «اللامركزية» في فرنسا وإنجلترا والولايات المتحدة، إذ يقول:

«اللامركزية» في الاستعمال الفرنسي مصطلحٌ مقصودٌ على نقل السُّلطات من حكومة مركزية إلى سلطة متخصصة وظيفياً ذات شخصية قانونية متميزة (مثلاً، زيادة درجة الحكم الذاتي لحكومة محلية، أو لمشروع عام). أمّا اللامركزية، فهي المكافئ الفرنسي للامركزية الإدارية» في تسلسلٍ هرميٍّ حكوميٍّ معين.

«اللامركزية» في كلٍّ من إنجلترا والولايات المتحدة هي مصطلحٌ عام، وعندما تُوصف بأنها «إدارية» أو «سياسية» أو «حكومية»، فإنها تصبح ذات دلالاتٍ محدّدة، في حين أن الفدرالية «federalism»، والحكومة المحلية، والعلاقات الحكومية الدولية intergovernmental relations هي مصطلحاتٌ بديلةٌ تستعمل لأغراضٍ خاصّة. وتعادل كلمة «devolution» التي يستعملها الإنجليز، ونادراً ما يستعملها المثقفون الأمريكيون،

وهي عموماً تساوي اللامركزية الفرنسية، لكنها تشمل أحياناً «اللامركزية» أيضاً.

وقد اعتبرت شعبة الأمم المتحدة للإدارة العامة UNDPA اللامركزية تخويلاً للسُّلطة من قبل الحكومة المركزية، وذلك من خلال العبارة التالية:

إن مصطلح اللامركزية يشير إلى انتقال السُّلطة من العاصمة الوطنية، إمّا عن طريق تفويض السُّلطة إلى دوائر منتشرة في البلاد، أو عن طريق تكليف السُّلطات المحلية بتنفيذ مهام الحكومة المركزية. وقدّمت ديانا كونيترز D. Conyers تعريفاً عملياً أوسع للامركزية هو:

اللامركزية هي انتقال سلطة التخطيط، واتخاذ القرارات، وإدارة الوظائف العامة، من مستوى عالٍ في الحكومة إلى أي منظمة أو وكالة من مستوى أدنى.

يتّضح من التعاريف الواردة أنّ مفهوم «اللامركزية» أسيء استعماله إلى حدٍّ ما، وتوسّع على نحو غير ملائم. لا وجود لنظام مركزيٍّ تماماً أو لا مركزيٍّ تماماً، ولذا فإذا اعتبرنا أن المركزية تقع في طرف وأن اللامركزية واقعة في الطرف الآخر، فإنه إذا قطعنا خطوةً، أو خطوتين، من المركزية باتجاه اللامركزية، فيجب ألا يُعتبر هذا لامركزيةً تامةً، بل خطوةً نحو اللامركزية. المهم هو الموازنة بين المركزية واللامركزية، وتتوقّف هذه الموازنة على ظروف كل بلد، وعلى الأسباب الكامنة وراء تبنيه سياساتٍ لامركزية.

٢،٢- اللامركزية وأصولها في الميادين المختلفة

٢،٢،١- الدول النامية

نرى أنّ المركزية في الدول النامية، وبخاصة المستعمرات السابقة منها، متجذّرة في نظمها السياسية والاقتصادية والإدارية. فالسُّلطات الاستعمارية تعتبر أنّ وجود حكومة موحّدة مركزية منضبطة أمرٌ مرغوبٌ فيه جداً، وأنّ المركزية تمثل نهجاً مثالياً للنظام الاستعماري.

سارت الكثير من الحكومات في دول العالم الثالث على النهج المركزي في الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي (الستينيات ومطلع السبعينيات من القرن العشرين)، وذلك بعد أن حصلت هذه الدول على استقلالها عن الأنظمة الاستعمارية. وكانت تظن أن بناء الدولة والتطوير الاقتصادي يتطلبان حكومة مركزية. لكن، وبمرور الزمن، اتضح الأثر المتواضع، والسلبى أحياناً، للتخطيط المركزي، ومن ثم صارت هذه الدول تنظر إلى اللامركزية بطريقة أكثر إيجابية.

تفرق ديانا كونياردز في مقالها بعنوان «اللامركزية: آخر نمط في إدارة التطوير ١٩٨٣م (١٤٠٢هـ)» بين مرحلتين رئيسيتين لمحاولات تطبيق اللامركزية في الدول النامية: أولاًها تمتد من منتصف الخمسينيات إلى أوائل الستينيات الميلادية (السبعينات و الثمانينات الهجرية)، والثانية، من مطلع السبعينيات إلى بواكير الثمانينيات الميلادية من القرن العشرين، حين عاد الاهتمام من جديد باللامركزية. وتقول كونياردز إن المحاولات اللامركزية في المرحلة الأولى «كانت مرتبطة ارتباطاً وثيقاً، وبخاصة في إفريقيا الأنجلوفونية، بالانتقال من الوضع الاستعماري إلى الاستقلال السياسي».

كان يُنظر إلى الحكومة المحلية، التي كانت تتميز في الأنظمة الغربية بالإدارة الميدانية، بوصفها وسيلة لتخليص الحكومة المركزية من بعض الأعباء المتعلقة بتقديم الخدمات المحلية، وأداة ضرورية لتشجيع التعليم السياسي والمشاركة المجتمعية على المستوى المحلي. وقد عُزي الاهتمام المتجدد في المرحلة الثانية، الذي «استهلته هذه المرة الحكومات المستقلة، وذلك غالباً بعد مدة من المركزية النسبية جاءت مباشرة بعد الحصول على الاستقلال»، إلى حقيقة أن اللامركزية كانت تعد صاحبة دورٍ أوسع بكثير. وفي هذا الصدد، تقول كونياردز:

يُنظر بوجه خاص إلى اللامركزية بوصفها وسيلة، أولاً، لتحسين تخطيط التطوير الوطني وتطبيقه - وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالتطوير الريفي- وثانياً، باعتبارها أسلوباً لتسهيل المشاركة العامة الفعالة في عملية التطوير بأسلوب أكثر عمقاً من ذلك الذي جرى تصوّره في برامج اللامركزية المبكرة.

نجم الاهتمام المتزايد باللامركزية في الدول النامية عن أربع قوى متقاربة: أولاًها خيبة الأمل في نتائج التخطيط المركزي، وفي التحكم في النشاطات التطويرية خلال الستينيات والسبعينيات الميلادية (الثمانينات و التسعينات الهجرية)؛ ثانياًها المتطلبات الغامضة لطرائق جديدة لمشاريع وبرامج للتطوير الإداري التي كانت تجسد في استراتيجيات معينة برزت خلال السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية)؛ ثالثاًها، الإدراك المتنامي بأنه مع اتجاه المجتمعات إلى أن تكون أكثر تعقيداً، ومع توسع النشاطات الحكومية، تتزايد الصعوبة في تخطيط وإدارة جميع النشاطات التطويرية على نحو فعال انطلاقاً من المركز؛ رابعاًها، الدعوة إلى اللامركزية من قبل وكالات المساعدات الدولية ومن ضمنها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (US AID)، والبنك الدولي، ووكالات الأمم المتحدة، مثل منظمة العمل الدولية (ILO)، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومركز الأمم المتحدة للتطوير الإقليمي (UNCRD).

ونتيجةً لإلحاح الاستراتيجيات التطويرية على الانتقال نحو تنمية اقتصادية أكثر إنصافاً من الناحية الاجتماعية، وبغية سدّ الاحتياجات الأساسية لأفقر الأوساط في المجتمعات النامية، فقد رُوج للامركزية بوصفها أسلوباً لتحفيز قطاع واسع من السكان على الاشتراك في اتخاذ القرارات، وهذا أمرٌ ضروريٌ لنجاح عملية التطوير.

وقبل الانتقال إلى مناقشة مواضيع الديمقراطية والمشاركة العامة، وعلاقتها باللامركزية بوجه عام، فإننا سنحاول استكشاف أصول اللامركزية في العالم المتقدم.

٢،٢،٢- الدول المتقدمة

مثل الإصرار على الفدرالية في حال الدول المتقدمة، وبخاصة الولايات المتحدة الأساس للمسوّغ السياسي للنظام اللامركزي، أو لمفهوم الحكم الذاتي المحلي. وللفدرالية في الولايات المتحدة تاريخها الطويل من الجدل، الذي كان يدور باستمرار حول اللامركزية. وفي هذا السياق ذكر شمانت Schmandt عام ١٩٧٢م (١٣٩٢هـ):

بدأ الجدل الدائر حول اللامركزية الحكومية في فيلادلفيا قبل نحو ٢٠٠ سنة؛ ويظل هذا الجدل حامي الوطيس في أيامنا هذه، مع أن مواضيعه اتخذت صيغاً جديدة.

إنَّ الاهتمام الذي كان ينصبُّ في بداية الأمر على توزيع السُّلطة بين حكومات الولايات والحكومة المركزيَّة (حقوق الولايات)، تحوَّل خلال العقد الأوَّل من القرن العشرين الميلادي (الرابع عشر الهجري) إلى نزاعات على درجة السُّلطة والحكم الذاتي التي يتعيَّن على الولايات منحها إلى مدنها (قانون البلديات المحليَّة). وفي الثلاثينيات من القرن العشرين الميلادي (الخمسينات الهجرية) تحوَّل الاهتمام... إلى تقاسم السُّلطة بين الوكالات على مستوى الولايات والحكومات البلدية (الفدراليَّة المحليَّة).

ويرى شمات أن قسماً كبيراً من المقالات المتعلقة بهذا الموضوع خلال ذلك الوقت كانت متأثرةً جداً بالاتجاهات المركزيَّة. وظلَّ الأمر كذلك إلى الستينيات الميلادية (الثمانينات الهجرية) حين بدأت قوى جديدة بالظهور كانت ترى في اللامركزيَّة الأساس لإحياء شرعيَّة المؤسسات الحكوميَّة. ومن ثمَّ توسَّع مفهوم اللامركزيَّة ليضمَّ إليه منح سلطات عامَّة إلى وحدات ومنظمات بلدية فرعيَّة.

المشاركة العامَّة والديموقراطية مرغوبتان من قبل المجتمعات في الدُول النامية والدُول المتقدِّمة على حدِّ سواء. فالمجتمعات في كلا النمطين من هذه الدُول، تحاول بلوغ أعلى مستوى من الديمقراطية عن طريق أيِّ قنوات تتاح لها. ولذا فإنَّ اللامركزيَّة، بوصفها خياراً، لها جاذبيتها للاعتقاد بأنَّها تُعدُّ وسيلةً لبلوغ الديمقراطية.

وفي حين توجد عدَّة أسباب لانتهاج اللامركزيَّة في الدُول المتقدِّمة، فإنَّ المسوِّغ الرئيسيَّ لانتهاجها هو أنَّ البيئَةَ اللامركزيَّة هي الشرط الأمثل للديموقراطية والمواطنة الفعَّالة. ونتيجةً لتعرُّف الدُول المتقدِّمة للآثار المأساويَّة للمركزيَّة، التي هي أداة لإعلاء القيم التي يختارها شخصٌ واحد، أو قلة من النَّاس من ذوي السُّلطة، فإنَّ هذه الدُول ربطت الديمقراطية باللامركزيَّة.

إنَّ المفهوم، الذي مفاده أنَّ اللامركزيَّة ستصل تلقائياً إلى الديمقراطية، هو مفهومٌ لا يؤخذ على إطلاقه ويتطلَّب بعض الإيضاح. وفي سياق شرح سميث Smith عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ) للكيفيَّة التي تسمح بها اللامركزيَّة بالمشاركة في بعض الحالات ولا تسمح في غيرها، كتب ما يلي:

ليس من النَّادر أن نجد مؤسسات تتَّسم بأكبر قدر من المشاركة بأقلِّ قدر من التَّفويض (كما هو الحال عندما تكون الهيئات المنتخبة مجردة من السُّلطات)، ومؤسسات تتَّسم بأكبر قدر من التَّفويض وأقلِّ قدر من المشاركة (كما هو الحال عندما يُمنح مسؤولٌ مركزيُّ سلطات واسعة)، وتكون كلتا المؤسستين منعوتةً باللامركزيَّة.

ويرى سميث أنَّ الحكومة اللامركزيَّة، بالمعنى المألوف، تحقِّق شرطين أساسيين: الأوَّل «أن يكون للتقسيمات الفرعيَّة المحليَّة للدولة قدرٌ من الحكم الذاتي، وأن تحكم ذاتها دون أن تدار بواسطة وكلاء لحكومة عليا، بل بواسطة مؤسسة سياسيَّة مكوَّنة محلياً في المنطقة. والثاني هو أن تقوم تلك المؤسسات باتخاذ قراراتها بالنهج الديموقراطي. ويستخلص مؤيدوا الحكومة المركزيَّة منطقياً أنَّ الشرط الأوَّل (الحكومة الذاتية) يقتضي الشرط الثاني (الديموقراطية). وبالمقابل، «لما كان من المحتمل أن يحكم بلد نفسه بواسطة ملكيَّة وراثيَّة، أو مؤسسات إقطاعيَّة، أو أشكال حكوميَّة أخرى» فإنَّ الحكم الذاتي لن يفضي إلى الديمقراطية.

وبالمثل، فإذا طبَّقنا النموذج الشيوعي، فإنَّ العنصر الأوَّل في عقيدة المنظمة المحليَّة الاشتراكيَّة هو نظريَّة المشاركة والمراقبة الجماعيَّة. وفي حين يمكن للمرء توقع لا مركزيَّة حقيقيَّة تؤدي إلى المشاركة والديموقراطية اللتين تتسجمان مع نظريَّة هذه العقيدة، فإنَّ سميث ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ) يعلِّق قائلاً:

تبدو اللامركزيَّة في ظلِّ اشتراكيَّة الدولة واجهةً تُخفي وراءها مركزيَّة كاملة، أهمُّ أدواتها دولة الحزب الواحد. وتستند هذه المركزيَّة إلى منطق نظام الحزب الواحد الذي يؤكِّد أنَّ لا وجود لجهاز في الدولة تُسيطر عليه أيُّ مجموعة معارضة.

ويجب أن يكون واضحاً جداً في هذه الأيام أنَّ الأساليب الديمقراطية لا تنتج بالضرورة من اللامركزيَّة، كما أنَّ المبادئ الديمقراطية لا تعزِّزها بالضرورة اللامركزيَّة. وفي الحقيقة، فإنَّ العكس هو الذي كان يحصل غالباً، إذ أنَّ البنى السياسيَّة المحليَّة المستقلة كانت تناهض المثل الديمقراطية. وقد أوجز هذه الحقيقة كريستول Kristol بقوله: «إنَّ اللامركزيَّة شيء، والديموقراطية شيء آخر».

لما كانت هذه الدراسة تُعنى في المقام الأول، بموضوع اللامركزية مقابل المركزية في المملكة العربية السعودية، فإن هذا الفصل سيتناول بالدرس، وباختصار شديد، أصل كلا المفهومين في المملكة، تاركين التحليل المفصل لفصول لاحقة.

المملكة العربية السعودية بلدٌ حديثٌ نسبياً. أنجز الملك عبد العزيز آل سعود توحيد مناطقها في عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ). وقد جعلت هذه العملية، إضافة إلى عوامل سياسية واقتصادية أخرى النظام المركزي في اتخاذ القرارات جزءاً أساسياً من عملية توحيد المملكة واستقرارها. وفرضت عمليتا التوحيد وبناء الدولة، اللتين دعمهما الاكتشاف المبكر للنفط، والإيرادات المالية الناجمة عن ذلك الاكتشاف على الحكومة القيام باستثمار ضخم في برامج للتطوير الاجتماعي والاقتصادي. وقد أسهمت عمليتا التوحيد وبناء الدولة في اعتماد النهج المركزي. إضافة إلى ذلك، فإن المساحة الشاسعة للمملكة، و عدد سكانها، وافتقارها إلى ما يكفي من الأيدي العاملة الماهرة، والظروف القاسية الناجمة عن كونها دولة في بداية نموها تطلّب فرض سياسات مركزية.

ومع أن محاولات تطبيق اللامركزية في المملكة العربية السعودية تعود إلى السنوات الأولى من حكم الملك عبد العزيز، وتعيينه المبكر لعدد من القادة المحليين الذين منحوا قدراً كبيراً من الحكم الذاتي لمناطقهم، فإن الأهداف الحقيقية لمثل تلك الجهود كانت ترمي إلى مزيد من المركزية والمراقبة بغية استقرار البلد الموحد حديثاً.

غير أن زيادة الواردات المالية للحكومة السعودية في أواخر التسعينيات من القرن الماضي (السبعينيات من القرن الميلادي الماضي)، مهدت السبيل إلى تخطيط وتنفيذ عدد من المشاريع الطموحة. ونظراً إلى الحجم الضخم لبعض المشاريع، فقد أدركت الحكومة أن بعضاً من وزاراتها ووكالاتها لم تكن قادرة تقنياً أو إدارياً على التخطيط لهذه المشاريع وتنفيذها وإدارتها. وبإقرار الحكومة بوجود هذه المشكلات التطويرية، التي كانت تتضمن أيضاً عملية التحضر والتمدن السريعة، فقد وضعت الحكومة عدداً من السياسات اللامركزية المختلفة. وكان يُنظر إلى هذه السياسات بأنها تساعد الحكومة على تجنب البيروقراطية الإدارية، وتعزيز توفير الخدمات للمواطنين، وتنشئ قنوات للمشاركة العامة، وتوزع العمل، وتقلل التعقيدات الإدارية.

تعمل اللامركزية بأشكال مختلفة، تبعاً للسلطة التي تمنحها الحكومة المركزية للوكالات الوطنية الفرعية والحكومة المحلية. وفي هذا الصدد لاحظ شيما Scheema وروندينيلى Rondinelli أن:

من الممكن التمييز بين الأشكال المختلفة للامركزية بمدى ما يُنقل من سلطة التخطيط، واتخاذ القرارات، والإدارة، من الحكومة المركزية إلى مؤسسات أخرى، وبمقدار الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به «المؤسسات اللامركزية» لدى تنفيذ المهمات الملقاة على عاتقها. يمكن للامركزية اتخاذ عدة أنماط وأشكال. ويمكن إحداث فروق بين اللامركزية الوظيفية والمناطقية. فاللامركزية الوظيفية تركز على نقل السلطة، بغية القيام بمهام أو نشاطات محددة، إلى مؤسسات متخصصة تشغل على المستوى الوطني. أمّا اللامركزية المناطقية فتتركز على نقل المسؤولية من الوظائف العامة إلى مؤسسات موجودة ضمن حدود مكانية أو سياسية لمناطق محددة من الوطن. وقد حدّد نورمان فيرنيس N. Furniss ثلاثة أنماط رئيسية من اللامركزية تبعاً لوظائفها:

الأولى: اللامركزية الاقتصادية، وهي تتضمن اللامركزية الصناعية، ولامركزية التخطيط الاقتصادي الإقليمي، والثانية: اللامركزية الإدارية التي تتضمن اللامركزية الإدارية/الداخلية، واللامركزية الإدارية/المكانية، واللامركزية الإدارية/الوظيفية، والثالثة: اللامركزية السياسية، التي تشمل اللامركزية التشريعية. وقد قطع فيرنيس شوطاً أبعد إذ شرح كل نمط بتفصيل أكبر، واستخلص أن بالإمكان وجود علاقة سلبية بين الأنماط المختلفة من اللامركزية عال جداً، لأنّ كلاً من هذه الأنماط يسعى لإعاقه غيره في عملية التطبيق. وهو يقول: «يجب اختيار ذلك النمط من اللامركزية الذي يكون مرغوباً في منطقتك ويدفع الثمن في مناطق أخرى». ولدى فحص فيرنيس عدة نتائج للامركزية استخلص ما يلي:

اللامركزية... لا تبرز بوصفها استراتيجية عليا للتغيير الاجتماعي. ويبدو أنه لا يوجد خيار آخر سوى مواجهة مشكلات الدول المعاصرة التي تتعلق بالأمور الجوهرية، لا بالإجراءات.

٤،٢- دواعي اللامركزية

قدّم المدافعون عن اللامركزية الكثير من الأسباب الداعية إلى إبعاد المركزية عن السلطة. وغالباً ما يُنظر إلى اللامركزية بوصفها علاجاً لعددٍ كبيرٍ من المشكلات. هذه المشكلات يمكن تقسيمها عموماً إلى أربع مجموعات:

١- حدود اتّخاذ القرارات المركزية: فللامركزية أسبابها التاريخية التي تعود إلى إخفاق التخطيط المركزي في التعامل مع المواضيع الاجتماعية التي تتزايد تعقيداً، وإلى التّحديات المفروضة على اتّخاذ القرارات المنطقية السليمة. لذا بدأ الناس يتساءلون عمّا إذا كان توفير قدر أكبر من المعالجة المحلية لحلّ بعض المشكلات يؤدي إلى فعالية أكبر من المعالجات المركزية.

٢- معايير الفعالية: يدّعي بعض الناس أنّ اللامركزية تسمح بتخفيض كلفة تقديم الخدمات، وهذا يجعلها أكثر فعالية. ويقول بيتر دروكر P. Drucker إن البيروقراطية الكبيرة مكلفة جداً، ولا توفر الخدمات اللازمة الفعالة. وهو يرى أنّ تصميم الخدمات وتوفيرها على المستوى المحلي يمكن أن يخفض كلفتها.

٣- المنفعة السياسية: يوجد اعتقادٌ سائدٌ بأنّ السلطات، على المستوى المحلي، يمكن أن تكون مراقبةً عن كثب، وأنّه يمكن تصحيح مسارها عند الضرورة، من قبل المواطنين. ثم إنّ اللامركزية يمكن أن تفيده أيضاً في حلّ الخلافات.

٤- اعتبارات القيمة: نُظر إلى اللامركزية على أنّها تزيد من حجم المشاركة الديمقراطية، وهذه مشاركةٌ تُسهم في الاستقرار السياسي. وقد حاجّ روندينيلي في أنّ اللامركزية، التي تُمنح الناس في بقاع مختلفة من البلاد القدرة على المشاركة المباشرة في تطوير عملية اتّخاذ القرارات، تزيد أيضاً من حرص الناس على الحفاظ على النظام السياسي.

وقد عرض روندينيلي تنوع الحجج التي سيقنت لسلوك النهج اللامركزي في تخطيط التطوير وإدارته في بلدان العالم الثالث. ونورد فيما يلي خلاصةً لأربع عشرة حجةً قدّمها لدعم اللامركزية.

بيد أنّه يوجد عدد من أشكال اللامركزية. وتختلف هذه الأشكال فيما بينها تبعاً لدرجة الحكم الذاتي الذي تمنحه الحكومة المركزية إلى المؤسسات المحلية أو الإقليمية. وقد حدّد روندينيلي ونيليس وشيما أربعة أشكال من اللامركزية (أسموها أنماط اللامركزية) هي: اللامركزية decentralization، والتفويضية delegation، والتنازلية devolution، والخصخصة privatization.

أمّا اللامركزية، فهي انتقالٌ لأعباء العمل من الموظفين الموجودين في المركز إلى هيئة حكومية مركزية لها مكاتب خارج العاصمة الوطنية. وأمّا التفويض، فهو نقل المسؤوليات المتعلقة بوظائف محددة تماماً إلى مؤسسات موجودة خارج البنية البيروقراطية النظامية، وإجراء مراقبة غير مباشرة عن طريق الدعم -مادياً وقانونياً- للوحدات الحكومية المنتشرة في البلاد، والتي تقع أنشطتها جوهرياً خارج السيطرة المباشرة للحكومة المركزية. وفي النمط الثالث التنازلي، تكون الوحدات المحلية للحكومة مستقلة وتتمتع بالحكم الذاتي، ويجعلها وضعها القانوني منفصلةً ومستقلةً عن الحكومة المركزية. وأمّا الخصخصة، فتحدث عندما تنقل الحكومة مسؤوليات بعض الوظائف وتعهدها إلى منظمات اختيارية، أو تسمح بتنفيذ هذه الوظائف عبر مشروعات خاصة.

لكن، وبسبب غياب المعايير ذات الحدود الواضحة، فإنّ التمييز بين الأنماط والأشكال المختلفة من اللامركزية ليس بالعملية السهلة كما قد يبدو للبعض، وكلّ المحاولات التي سعت للتمييز الدقيق بينها أفضت إلى جدالات معقدة. ويغدو الأمر أكثر تعقيداً حين تُقارن جهود لامركزية مختلفة في بقاع مختلفة. والأسئلة من مثل: ما هي الحالة التي تتسم بلامركزية أقوى أو أضعف؟ أو، أيّ من الأنماط اللامركزية أفضل من الأنماط الأخرى؟ هي أسئلةٌ تؤدي عادةً إلى أجوبة غامضة ومائعة جداً. ولدى عودة كونياردز إلى أشكال الإصلاح التي قدّمت في غانا عام ١٩٧١م (١٣٩١هـ)، وفي تنزانيا عام ١٩٧٢م (١٣٩٢هـ)، وفي زامبيا عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ)، أشار إلى وجود جدل واسع حول ما إذا كان من الضروري اعتبار تلك الإصلاحات «تنازلية» أو «لامركزية»، وذلك بسبب وجود عناصر مشتركة بين هذين النمطين. وترى كونياردز أنّ «هذا الجدل يسفر عادةً عن قدر ضئيلٍ من النتائج، بل إنه غالباً ما يعيق عملية التحليل البناء الذي يتعلّق بوجه خاص، بإجراء المقارنات ذات المعنى بين الحالات المنفردة».

١- اللامركزية وسيلة للتغلب على التحديات التي تفرضها عملية التخطيط الوطني التي يجري التحكم فيها مركزياً، وهي تسمح للموظفين بتجزئة الخطط والبرامج التطويرية وتصميمها، بحيث تتلاءم مع الاحتياجات المحلية.

٢- اللامركزية تسمح بالتخفيف من وطأة الروتين الحكومي.

٣- اللامركزية تعزز معرفة الموظفين المحليين وحساسيتهم بالمشكلات والاحتياجات المحلية.

٤- اللامركزية تسمح بتطبيق الأساليب السياسية والإدارية التي تنتهجها الحكومة المركزية في بقاع بعيدة عن العاصمة الوطنية.

٥- اللامركزية تسمح بقدر أكبر من مشاركة المجموعات السياسية والدينية والعرقية والقبلية المختلفة في اتخاذ القرارات، وهذا يؤدي إلى عدالة أفضل في تخصيص موارد الدولة واستثماراتها.

٦- اللامركزية تؤدي إلى تكوين إمكانات إدارية أكبر لدى الحكومات المحلية والمؤسسات الخاصة. ويمكنها أيضاً إتاحة الفرصة للموظفين المحليين لتطوير مهاراتهم التقنية والإدارية.

٧- اللامركزية تسمح بزيادة فاعلية الحكومة المركزية عن طريق تخليص كبار الموظفين من بعض المهام الروتينية.

٨- اللامركزية يمكنها تعزيز تنسيق النشاطات بين الوكالات الخاصة والعامّة.

٩- اللامركزية يمكن عن طريقها جعل المعلومات المتعلقة بالاحتياجات الخاصة أكثر سهولة، كما يمكن إيجاد القنوات الخاصة بمشاركة الناس وحاجاتهم.

١٠- اللامركزية تولد وسائل بديلة لاتخاذ القرارات، ومن ثمّ فإنها تسمح بأن يحدث التأثير أو التحكم في تطوير النشاطات بواسطة النخب المحلية.

١١- اللامركزية يمكنها أن تؤدي إلى إحداث إدارة أكثر مرونة، وتجديداً، وإبداعاً.

١٢- اللامركزية تسمح للقادة المحليين بأن يحدّدوا مواقع مرافق الخدمات بطريقة أكثر فاعلية داخل مجتمعاتهم، وذلك لإحداث اندماج بين المناطق المنعزلة، ومراقبة وتقييم وتطبيق المشاريع التطويرية بطريقة أكثر فاعلية مما يمكن فعله بواسطة وكالات التخطيط المركزية.

١٣- اللامركزية تسمح بتعزيز الاستقرار السياسي ووحدة الأمة.

١٤- اللامركزية يمكنها زيادة مقدار الخدمات والسّلع المقدّمة للناس، وزيادة الفاعلية التي تقدّم بها لهم، وبكلفة أقل، وذلك عن طريق تخفيض المساوئ الاقتصادية الناجمة عن التوسّع، وهذا عيبٌ جوهريٌّ في المركزية المفرطة في اتخاذ القرارات في العاصمة الوطنية.

بيد أنّ اللامركزية ليست خالية من العيوب. وفي الواقع، فكلٌّ من أسباب دعم اللامركزية الواردة آنفاً لا ينجو من نقدٍ موجهٍ إليه. ففي البلدان النامية، كانت توجد أصوات تقول إنّ اللامركزية تتسم بالمحدودية والانفصالية، وهي تهدد وحدة الإرادة العامّة. وكان نقادها أيضاً يحاجون بأنّ المؤسسات المحلية لا تقوم إلا بتوفير مزيد من الموارد والسلطة للنخب القويّة في الحكومة المركزية، أو «بإيجاد نخبٍ سياسية جديدة لا تتحمّل أيّ مسؤوليّة». لكنّ مناهضي اللامركزية لا يعارضونها في كثير من الحالات، على أسس نظريّة، إذ أنّهم ينتقدون مدى تحقيق الفرضيات المتصلة بها.

يلقي بعض المؤلفين اللوم في فشل المحاولات اللامركزية على أسلوب تطبيقها. وهم يقولون: «لا بد أن تنجح اللامركزية إذا نُفذت بطريقة سليمة». ويذكر إيرفينغ كريستول I. Kristol، في مقالته بعنوان «لماذا المركزية؟» أنّ اللامركزية لا تعني بالضرورة مزيداً من الديمقراطية وهو يقول في هذا الصّدد:

أود فقط تأكيد نقطة جوهريّة، غالباً ما يُساء فهمها وهي: اللامركزية شيء، والديموقراطية شيء آخر. وقد سبقت الحكومة السويديّة حكومة مدينة نيويورك بأشواطٍ في اللامركزية، لكنّها ليست أكثر ديموقراطية. وفي الواقع، فإن الحكومة

السُّويديَّة ربَّما كانت أقلَّ ديموقراطيَّةً من حكومة نيويورك، لكنَّها أفضل من ناحية الحكم.

ويبدو أنَّ الجدل في اللامركزية وقدرتها على بلوغ الأهداف المرجوة المتصلة بها سيستمر. والمشكلة هنا تتعلق بإحدى الدعاوى غير المعقولة من قبل مؤيديها، الذين توقعوا منها أكثر مما يمكنها تقديمه في الواقع. وبالمثل، فبعض معارضي اللامركزية يبالغون في عيوبها. ونحن هنا لسنا في حوار للوقوف مع جانب دون الآخر، إذ أنَّ ما نسعى إليه هو إجراء مراجعة للامركزية، وأهدافها وإمكاناتها. وإذا كان علينا تجنب النتائج السلبية غير الضرورية، وتضخيم التوقعات الإيجابية، فمن المهم تأكيد نقطة مهمة غالباً ما يُساء فهمها، وهي أنَّ اللامركزية يجب ألا يُنظر إليها بوصفها غاية في حد ذاتها، لأنَّ وجودها لا يؤدي تلقائياً إلى الأهداف المرغوبة التي تُعزى عموماً إليها. فنجاح محاولات انتهاز اللامركزية يجب أن يُحكم عليه بمستوى تحقيق أهدافها المنصوص عليها - الظاهرة والمستترة - سواء أكانت مشاركة عامة، أم استقلالاً مالياً، أم مزيداً من المركزية والتحكم.

٥،٢ - نتيجة اللامركزية

مهما كانت المسببات لاتباع السياسات اللامركزية المعمول بها في الدول النامية خلال السنوات القليلة الماضية، فإنَّ عددًا من الدراسات يشير إلى وجود فجوة واسعة بين الأهداف والنتائج. ويبدو أنَّ بعض الدول تعتبر اللامركزية «إصلاحاً سريعاً» لمشكلاتها، وتتوقع منها أكثر مما يمكنها تقديمه، وبخاصة عندما لا تتعرّف، ولا تحاول إزالة العقبات والظروف التي يمكنها تقييد تطبيق السياسات اللامركزية. بيد أنَّ بعضهم يحاجُّ في أنَّ النجاح لا يحدث إلا في الدول التي لم تطبّق فيها اللامركزية إلا على نطاق ضيق، وحيث كانت سياساتها محدودة بإعادة توزيع الوظائف بين وحدات من مؤسسات الحكومة المركزية.

ولدى مراجعة رونديلي ونيليس وشيما عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) للتجربة اللامركزية في بعض الدول النامية، وجدوا أنَّ تلك الدول التي جرّبت نفس النمط

من اللامركزية حصلت على نتائج مختلفة لها. وقد ذكروا أنَّ أداء الوحدات الإدارية اللامركزية كان إيجابياً في بعض الحالات، لكنه لم يكن دائماً على مستوى أهداف السياسات اللامركزية. وما زال التحكم في الموارد المالية مركزياً؛ وما زالت المنظمات المحلية والإقليمية تعاني نقصاً حاداً في الموظّفين والمستخدمين المؤهّلين جيداً، والذين ما انفكوا يفتقرون إلى إمكانيات تنفيذ المسؤوليات الموكلة إليهم. وبالمقابل، فقد أورد رونديلي ونيليس وشيما نتائج إيجابية للامركزية، أولها زيادة وصول الأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية والمجتمعات المحلية المهملّة سابقاً إلى موارد الحكومة المركزية والمؤسسات؛ وثانيها المشاركة العامة المتزايدة؛ وثالثها التحسّن البطيء في القدرة الإدارية والتقنية للمنظمات الإقليمية والمحلية في بعض الدول؛ ورابعها تأسيس منظمات جديدة على المستويين الإقليمي والمحلي في بعض الدول، وذلك لوضع الخطط التطويرية وإدارتها. وأخيراً، يجري التركيز المتزايد على التخطيط على المستويين الإقليمي والمحلي، بوصفه عنصراً مهماً لاستراتيجية التطوير الوطنية، من شأنه توليد رؤى واهتمامات جديدة في عملية اتخاذ القرارات.

ويشير إرنست أرييتي E. Aryeety إلى أنَّ نتائج المحاولات اللامركزية في غانا لم تكن بمستوى الأهداف والتوقعات التي كانت تتضمن زيادة وتعزيز الإنتاجية، والدخول الخاصة والعامة، والمشاركة العامة. إنَّ انتقال غانا، من المحاولات المبكرة لاستعمال برنامج شبه حكم ذاتي على المستوى الإقليمي، إلى آلية أكثر لامركزية فيما يتعلق بإحداث مجالس مقاطعات منتخبة جزئياً، هدفها إعداد هيكل سياسي على المستوى المحلي لتطوير أدنى المستويات، كان يتوقع منه إحداث تطوير ريفي أوسع. وبفحص هذه التجربة، عزا أرييتي العيوب «إلى أنَّ العوامل المتنوعة داخل النظام السياسي-الإداري الوطني والإقليمي، جعلت البيئة اللازمة لتطبيق البرنامج أقلَّ فاعلية ممَّا كان يتوقع.

وقد أنهى أرييتي ملاحظاته بما يلي:

كانت هناك إذن، حاجة إلى الإقرار بالحقيقة القائلة إنه ما لم تحدث أيّ تغييرات بنيوية في البنى السياسية-الإدارية الوطنية، فإنَّ اللامركزية لن تكون سوى مناطق محدودة من السُّلطة، محكوم عليها أن تكون أقلَّ فاعلية ممَّا يتوقع منها. إنَّ اللامركزية

الصَّحِيحة لِلنُّظَامِ الوَطَنِيِّ كَان بِإِمكَانِهَا إِتَاحَةُ الوُصُولِ إِلَى مِشَارَكَةِ مَرِبِحَةٍ عَنِ طَرِيقِ تَأْسِيسِ مَنظَّمَاتٍ سِيَاسِيَّةٍ لِلْمَجْمُوعَاتِ المَحَلِّيَّةِ تَكُونُ عَلَى مَسْتَوَى التَّطْبِيقِ.

إِنَّ المَحَاوَلَاتِ اللّامرَكزِيَّةِ فِي الدُّوَلِ النَّامِيَّةِ لَا تَرُقَى إِلَى تَطْلُعَاتِهَا الْإِبْتِدَائِيَّةِ. فَالْفَجْوَةُ الكَائِنَةُ بَيْنَ النُّظَرِيَّةِ وَالتَّطْبِيقِ فِي اللّامرَكزِيَّةِ هِيَ فَجْوَةٌ بَيْنَ التَّوَقُّعَاتِ وَالحَقَائِقِ. وَيَمكِنُ أَنْ يُعزَى هَذَا إِلَى حَقِيقَةِ كَوْنِ المِصْطَلَحَاتِ، المَرْتَبِطَةِ بِاللّامرَكزِيَّةِ وَأَهْدَافِهَا وَإِمكَانَاتِهَا، كَانَتْ دَائِمًا مُتَوَافِقَةً مَعَ مَوَاضِيعِ وَتَعَايِيرِ انْفِعَالِيَّةِ الطَّابِعِ. أَضْفَ إِلَى ذَلِكَ أَنَّ أَهْدَافًا مِثْلَ الفِعَالِيَّةِ، أَوْ التَّنْسِيقِ، أَوْ الوَحْدَةِ الوَطَنِيَّةِ، أَوْ المِشَارَكَةِ العَامَّةِ، الَّتِي يَفْتَرِضُ أَنْ تُحَقِّقَهَا اللّامرَكزِيَّةُ، هِيَ مَوَاضِيعٌ مَعْقَدَةٌ لَا يَمكِنُ حَقِيقَتُهَا بِاللّامرَكزِيَّةِ وَحْدِهَا. وَبِكَلِمَاتٍ أُخْرَى، فَإِنَّ المَحَاوَلَاتِ اللّامرَكزِيَّةِ تُحَوِي فِي ثَنَائِهَا إِعَادَةَ بِنَاءِ جَوْهَرِيَّةٍ لِلنُّظَامِ السِّيَاسِيِّ وَالاِقْتِصَادِيِّ وَالإِدَارِيِّ، لَا يَمكِنُ حَقِيقَتُهَا دُونَ قَدْرِ كَبِيرٍ مِنَ المَعَارِضَةِ وَالاِلْتِزَامِ.

لِلدُّوَلِ المَخْتَلِفَةِ أَسْبَابُهَا المَخْتَلِفَةُ، الظَّاهِرَةُ وَالمُسْتَتِرَةُ، لِانْتِهَاجِ اللّامرَكزِيَّةِ. لِذَا فَإِنَّ الحُكْمَ عَلَى نِجَاحِ المَحَاوَلَاتِ اللّامرَكزِيَّةِ يَتَوَقَّفُ عَلَى تَحْدِيدِ وَجْهَةِ النُّظَرِ وَالأَهْدَافِ -المُسْتَتِرِ وَالظَّاهِرِ- الَّلَّذِينَ يَجِبُ أَخْذُهُمَا بَعِيْنِ الِاعْتِبَارِ. ففِي بَعْضِ الحَالَاتِ، عِنْدَمَا تَكُونُ الأَهْدَافُ المُسْتَتِرَةُ وَالظَّاهِرَةُ مُتَعَارِضَةً فِيمَا بَيْنَهُمَا، يَمكِنُ النُّظَرُ إِلَى اللّامرَكزِيَّةِ عَلَى أَنَّهَا فَشَلٌ ذَرِيعٌ عِنْدَ الاِقْتِصَارِ عَلَى أَخْذِ أَهْدَافِهَا الظَّاهِرَةِ فِي الِاعْتِبَارِ، كَمَا يَمكِنُ النُّظَرُ إِلَيْهَا عَلَى أَنَّهَا نِجَاحٌ عَظِيمٌ عِنْدَ إِدْخَالِ أَهْدَافِهَا المُسْتَتِرَةِ وَحْدِهَا فِي الِاعْتِبَارِ، وَالعَكْسُ صَحِيحٌ.

يُوحِي هَذَا بِأَنَّهُ إِذَا نَجَحَ نَمُودُجٌ لِلّامرَكزِيَّةِ فِي بِلَدٍ، فَلَا يَجِبُ تَوَقُّعُ نِجَاحِهِ فِي بِلَدَانٍ أُخْرَى، ذَلِكَ أَنَّ لِلظُّرُوفِ السِّيَاسِيَّةِ وَالاِقْتِصَادِيَّةِ وَالاِجْتِمَاعِيَّةِ وَالإِدَارِيَّةِ لِبِلَدٍ مَعِيْنٍ أَثْرًا عَمِيقًا فِي اسْتِيعَابِ أَيِّ مَبَادِرَاتٍ لَامرَكزِيَّةٍ وَالاِسْتِجَابَةِ لَهَا. فَالعَمُومِيَّاتُ المُتَعَلِّقَةُ بِالسِّيَاسَاتِ اللّامرَكزِيَّةِ، وَالتَّطْبِيقِ المُوَحَّدِ لِهَذِهِ السِّيَاسَاتِ فِي بِلَدَانٍ مَخْتَلِفَةٍ، هِيَ أُمُورٌ مُضَلَّلَةٌ. وَمَنْ ثَمَّ فَلَا يَجِبُ النُّظَرُ إِلَى اللّامرَكزِيَّةِ بِوَصْفِهَا غَايَةً فِي حَدِّ ذَاتِهَا، بَلْ يَجِبُ اعْتِبَارُهَا وَسِيلَةً تَسْمَحُ بِبُلُوغِ أَهْدَافٍ أُخْرَى. لِذَا فَإِنَّا نَقْتَرِحُ ضَرُورَةَ تَوْفُّرِ نَظَرَةٍ واقِعِيَّةٍ إِلَى كُلِّ مَن إِمكَانَاتِ اللّامرَكزِيَّةِ وَتَحْدِيدَاتِهَا. وَمَنْ ثَمَّ فَإِنَّ اللّامرَكزِيَّةَ وَالمَرَكزِيَّةَ هُمَا مَفْهُومَانِ تَوَاقُفٌ لَا يَنْفَصِلُ أَحَدُهُمَا عَنِ الأُخْرَى، وَإِنِ الحَاجَةُ إِلَيْهِمَا مَعًا أَمْرٌ ضَرُورِيٌّ، وَمَا يَهْمُنَا فَعَلًا لَيْسَ هُوَ وُجُودُ كِلَا المَفْهُومَيْنِ وَإِنَّمَا المَوَازَنَةُ بَيْنَهُمَا.

الفصل الثالث¹³

المركزية مقابل اللامركزية
في المملكة العربية السعودية

١،٣ خلفيّة عامة

١،٣،١ تاريخ المملكة العربيّة السّعوديّة ونشوّها

١،٣،٢ نشوء النّظام الإداري السّعودي

١،٣،٣ النظام الملكي السّعودي

١،٣،٤ العلاقة بين السّلطتين المركزيّة والمحليّة

١،٣،٥ خطط التّنمية الخمسيّة السّعوديّة (١٩٧٠-١٩٩٥م) (١٣٩٠-١٤١٦هـ)

١،٣،٥ أ اتجاهات عمليّة التّنمية

١،٣،٥ ب خطة التّنمية الخمسيّة الأولى (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) (١٩٧٠-١٩٧٥م)

١،٣،٥ ج خطة التّنمية الخمسيّة الثّانية (١٩٧٥-١٩٨٠م) (١٣٩٥-١٤٠٠هـ)

١،٣،٥ د خطة التّنمية الخمسيّة الثّالثة (١٩٨٠-١٩٨٥م) (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)

١،٣،٥ هـ خطة التّنمية الخمسيّة الرّابعة (١٩٨٥-١٩٩٠م) (١٤٠٥-١٤١٠هـ)

١،٣،٥ و خطة التّنمية الخمسيّة الخامسة (١٩٩٠-١٩٩٥م) (١٤١٠-١٤١٥هـ)

١،٣،٥ ز إنجازات الخطط الأربع الأولى

١،٣،٢ المركزيّة

١،٣،٢،١ لماذا المركزيّة ؟

١،٣،٢،١ أ العوامل التّاريخيّة

١،٣،٢،١ ب الماضي الأقل تطوّراً

١،٣،٢،١ ج القوى الاقتصاديّة

١،٣،٢،٢ مظاهر المركزيّة ومشكلاتها

١،٣،٢،١ أ السّمات الإداريّة

١،٣،٢،١ ب السّمات المكانية

١،٣،٢،١ ج السّمات الاقتصاديّة

١،٣،٣ اللامركزيّة

١،٣،٣،١ أنماط اللامركزيّة وسماتها

١،٣،٣،٢ دواعي اللامركزيّة

١،٣،٣،٣ نتائج اللامركزيّة

١،٣،٤ خاتمة

يهدف هذا الفصل إلى:

أولاً، تقديم خلفيّة تاريخيّة عن المملكة العربيّة السّعوديّة، ثم يتطرّق إلى ظهور النّظام الإداري السّعودي وتطوّره التّدرّجي، مولياً اهتماماً خاصّاً بسُلطة الملك ومجموعات مؤثّرة أخرى، إضافة إلى علاقتها بالسّلطات المركزيّة والمحليّة الأخرى.

ثانياً، مناقشة السّياسات المبكّرة للمركزيّة في البلاد، وذلك بفحص الدّوافع والأفكار التي تكمن وراءها. وستُشرّح عوامل أخرى تتضمّن تاريخ المملكة، وعمليّة التّوحيد السّابقة والراهنة للبلاد، والتّطوّر المحدود الماضي للمملكة، وفكرة بناء وتحديث مجتمع، ومفهوم العدالة، والنقص في العمالة المحليّة، وأخيراً، الطّرف الاقتصاديّ للبلاد والضّغوط الممارسة لتطبيق النهج المركزي. وخلال عرض المشكلات التي رافقت هذه المركزيّة سنورد عدداً من الموضوعات وناقشها. وستقسّم هذه الموضوعات إلى إداريّة، ومكانية، واقتصاديّة.

ثالثاً، شرح تجربة اللامركزيّة السّعوديّة بتحليل: أ) المسوّغات والدّوافع الكامنة وراء المحاولات اللامركزيّة، ب) التفسيرات المختلفة لهذه المحاولات، ج) النتائج الإجماليّة لهذه التجربة.

١،٣- خلفيّة عامّة

١،٣،١- تاريخ المملكة العربيّة السّعوديّة ونشوّها

تاريخ المملكة العربيّة السّعوديّة تاريخ فريد. ومع أنّ البلد لم يُعطَ اسمه الحاليّ إلاّ حديثاً نسبياً، وذلك عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ) من قبل الملك عبد العزيز، الذي وحد بنجاح مناطق نجد والحجاز وعسير والأحساء وغيرها تحت علم واحد، فإنّ جذور الدّولة السّعوديّة تمتدّ إلى ما قبل ذلك بقرنين من الزّمان. بدأ النّضال في أسرة آل سعود لتوحيد شبه الجزيرة العربيّة في القرن الثّاني عشر الهجري (منتصف القرن

حين بدأ الملك عبد العزيز بتأسيس دولته، كانت شبه الجزيرة العربية إحدى أكثر بقاع الشرق الأوسط فقراً وتفراً. وكان الحال في منطقة الحجاز الجزء الغربي من البلاد، أقل حدة، إلى حد ما، وبخاصة حول مكة المكرمة والمدينة المنورة، اللتين كانتا، وما تزالان، تجذبان إليهما المسلمين والعلماء من جميع أنحاء العالم الإسلامي. أما النزاعات بين البدو وقاطني البلدات الصغيرة، فكانت متكررة الحدوث. وكانت كل مجموعة تود الحفاظ على كيان مستقل لها. ويعلق كلاك Kluck على ذلك الوضع بقوله:

لم تمارس أي سلطة مركزية سيطرة فعالة من بعيد على المنطقة. كان ولاء القبائل عالياً؛ وكانت المنظمات السياسية تمثل نمطاً غير ثابت من التحالفات بين العشائر، والبلدات، والقبائل الرحل. كانت هذه التحالفات غير دائمة؛ وكانت الغارات والضغائن بين رجال القبائل لا تنتهي، وغالباً ما كانت متصاعدة في وتيرتها.

وفي مثل تلك الظروف، كانت مصطلحات الوحدة والاستقرار والنظام هي آخر كلمات يمكن استعمالها لوصف الظروف السياسية في شبه الجزيرة العربية. وفي الحقيقة، فقد استمر الملك عبد العزيز أكثر من ثلاثين عاماً في صراع لا ينقطع لإنجاز الوحدة الكاملة. وبعد استعادته الرياض، أسس الهجر التي بدأت كقواعد عسكرية، ضمت فيما بعد نشاطات دينية وزراعية، بدأ منها جيش الملك عبد العزيز من الإخوان حركتهم الدينية والسياسية (سنتحدث بإيجاز عن حركة الإخوان والهجر في الفصل القادم). استولت قوات الملك عبد العزيز وسيطرت على نجد عام ١٩٠٦م (١٣٢٤هـ) والأحساء عام ١٩١٣م (١٣٣١هـ) وعسير عام ١٩٢٠م (١٣٣٨هـ) والحجاز عام ١٩٢٥م (١٣٤٣هـ).. وبحلول عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ)، الذي انتهى فيه التوحيد التام لجميع المناطق، ووضع جميع القبائل تحت مظلة الحكومة المركزية، سمى الملك عبد العزيز آل سعود مملكته الجديدة الموحدة المملكة العربية السعودية. ويوضح هذا الإنجاز القيادة والشخصية الفريدة للملك عبد العزيز، ويقول عباس محمود العقاد في هذا الصدد:

كان الملك عبد العزيز واحداً من القادة الذين لا يشك أحد في مؤهلاتهم القيادية، والذين لا يجبرون المرء على التساؤل عن سبب كونهم قادة، ذلك أن الإيمان بجدارتهم بالقيادة أمر فيه من المنطق أكثر مما يحمله من الشك.

المخطط الإيضاحي رقم ١٣،
المملكة العربية السعودية



المصدر: بن زفر، صفيية، المملكة العربية السعودية، الماضي من وجهة نظر فتان، القارات الثلاث الناشر لوزان، ص. ٨، ١٩٧٩.

الثامن عشر الميلادي)، في عهد الإمام محمد بن سعود بن محمد بن مقرن، مؤسس الدولة السعودية الأولى. وإذا أخذنا في الاعتبار آباء وأجداد المؤسس ممن تعاقبوا على أمانة الدرعية فإن هذا يدل على أن تاريخ المملكة العربية السعودية الحالية يمتد في الواقع إلى عدة قرون.

ولحسن الحظ، فإن العام ١٩٠٢م (١٣١٩هـ) شهد عودة نشوء الدولة السعودية الثالثة حين استعاد الملك عبد العزيز مدينة الرياض، وأسّس حكمه فيها، وبدأ بالتوسع ومحاربة القوى الفوضوية والانفصالية.

سندرس في الصفحات التالية نشوء النظام الإداري في البلاد، مركزين على مجلس الوزراء، وسلطة الملك ومجموعات نفوذ أخرى. وأخيراً، سنتناول العلاقة بين السلطتين المحليّة والمركزيّة.

يمكن تقسيم الحكومة المركزيّة في المملكة العربيّة السعوديّة إلى ما يلي: أ- مجلس الوزراء، ب- الوزارات، ج- الدوائر والمكاتب المستقلّة، ، واللجان، د- المكاتب الوزارية الإقليمية والمحليّة.

أثر عاملان مهمّان وأسهما في بنية النظامين الإداري والسياسي للملكة العربيّة السعوديّة، وهما يميّزان الملكة عمّا سواها من معظم الدول العربيّة ودول العالم الثالث. أولهما أن الإسلام (في النظرية والتطبيق) "يتعاطى مع السلوك العام للإنسان، ويمثّل إطاراً فكرياً يمكن للنشاطات الأخرى أن تحدث داخله". الإسلام هو المصدر الضروري والأساسي الذي يشتق منه السعديون، مسؤولين ومواطنين، قوانينهم، ومبادئهم، وأنظمتهم. إنّه، إضافة إلى ذلك، يعيّن حدود حقوقهم، وتوجّهاتهم، وطموحاتهم. أمّا العامل الثاني فهو أن البلاد، مع أنّها عانت بعض التداخلات والتأثيرات المؤقتة الخارجيّة، فهي لم تستعمر قط. لذا فإنّها لم تخضع بتاتاً لآليّة إدارية أجنبيّة، ولم تُفرض عليها أعراف غريبة عنها. ومن ثمّ، فقد أتيحت للسعديين فرصة بناء وتأسيس نظمهم الإداريّة والسياسيّة الخاصّة بهم من نقطة الصفر، بأسلوب يلائم احتياجاتهم ومتطلّباتهم الخاصّة.

وباستثناء قليل من التنظيمات الإداريّة في الحجاز، فإنّ الملكة العربيّة السعوديّة، في أيّام توحيدها لم تكن تملك آليّة إدارية غير التي كانت موجودة لديها، والتي تميّزت بطبيعة بدائيّة. بيد أن نظامها الإداري تطوّر وفق مقتضيات الحاجة، وظلّ يتغير ويتطوّر باستمرار استجابة للتغيّرات التي تحدث في المجتمع السعودي. وكما ذكر تشابمان Chapman عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ) فإن "الآليّة الإداريّة في الملكة العربيّة السعوديّة هي، في المقام الأول، جديدة ومشتقة من لا شيء خلال العقدين الماضيين".

وكما هو متوقّع، فإنّ أولويّات الدولة الموحّدة حديثاً هي حصولها على اعترافٍ

دولي، وتمويل مرافقها وبناء قوتها الدفاعيّة. وهذا هو بالضبط ما فعلته الملكة العربيّة السعوديّة، التي أسّست وزارة الخارجيّة أولاً عام ١٩٣٠م (١٣٤٩هـ)، وأتبعها بوزارة الماليّة عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ)، ووزارة الدفاع عام ١٩٤٤م (١٣٦٣هـ)، ووزارة الداخليّة عام ١٩٥١م (١٣٧٠هـ). "كان عدد موظفي الخدمة المدنيّة في ذلك الوقت، لا يتجاوز عدّة مئات، ولم توجد قواعد أو أنظمة للتقاعد أو للتدريب، أو للترقيات، أو حتى للتصنيف".

ومع أنّ الدّعم المالي كان في حدّه الأدنى، فإن الملك عبد العزيز، خلال سنوات حكمه الأولى، أفّر بالحاجة إلى حكومة مركزيّة يمكنها التعامل مباشرة مع الشؤون الوطنيّة. لذا بدأ تدريجياً بتشكيل حكومة مركزيّة حلّت في النهاية محلّ الحكم القبلي. وقد صيغت القوانين والأنظمة من روح الشريعة الإسلاميّة، وأضيفت إلى الأنظمة التقليديّة للحكومة. وفي عام ١٩٥٣م (١٣٧٢هـ) توجّج تأسيس مجلس الوزراء الجهود نحو المركزيّة. ومع أنّ الوكالات والوزارات الحكوميّة كانت، منذ الثلاثينيات من القرن العشرين الميلادي (الخمسينيات الهجري)، تقوم بوظائفها بوصفها دوائر إدارية عالية المركزيّة، فقد كان مجلس الوزراء، كما يقول د. فؤاد الفارسي "أول هيئة إدارية مركزيّة في البلاد".

نما الجهاز الإداري بسرعة فائقة، وبحلول عام ١٩٦٣م (١٣٨٣هـ)، بلغ عدد الوزارات ١٤ وزارة. فإضافة إلى الوزارات الأربع المذكورة آنفاً، أنشئت وزارات المواصلات والمعارف والزراعة والمياه عام ١٩٥٣م (١٣٧٢هـ)، والتجارة عام ١٩٥٤م (١٣٧٣هـ)، والبتروال والمعادن عام ١٩٦٠م (١٣٧٩هـ)، والعمل والشؤون الاجتماعيّة عام ١٩٦١م (١٣٨٠هـ)، والحج عام ١٩٦٢م (١٣٨١هـ)، والإعلام عام ١٩٦٣م (١٣٨٢هـ)، والعدل عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ).

ورافقت أوّل خطة للتنمية (١٩٧٠-١٩٧٥م) (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) زيادة في الواردات السعوديّة نتيجة ارتفاع أسعار البترول. وبغية التحكّم في البيروقراطية الناشئة اللازمّة لإنفاق هذه العائدات بطريقة عقلانيّة، وجّهت الحكومة جهودها نحو تطوير أنظمتها الإداريّة. ونتيجة لذلك، ازداد عدد الوزارات من ١٤ إلى ٢٠، وكانت الوزارات الست

الجديدة هي: الأشغال العامة والإسكان و، الشؤون البلدية والقروية، التعليم العالي، الصناعة والكهرباء، التخطيط، وأخيراً، وزارة البرق والبريد والهاتف.

يضم مجلس الوزراء الملك ورئيس مجلس الوزراء، وولي العهد بوصفه نائب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء وعدداً من وزراء الدولة. وقد غدا هذا المجلس هيئة قوية جداً تدير الشؤون العامة للبلاد. ويقول أحمد عسة إن وظائف هذا المجلس هي:

تصميم ورسم السياسات الداخلية، والخارجية، والمالية، والاقتصادية، والتربوية، والدفاعية، وإدارة الشؤون العامة للدولة. والمجلس مخول بمراقبة تنفيذ هذه السياسات، ويملك أيضاً السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية.

٣،١- النظام الملكي السعودي

مع أن الملك هو الشخصية المركزية في الحكومة، والمسؤول عن النشاطات العليا للحكومة، فإن سلطته ليست مطلقة. وهذا ما يجعل الملكية السعودية مختلفة عن الملكيات الأخرى في العالم. سلطة الملك مقيدة بأربعة عوامل، أولها وأهمها قواعد الشريعة الإسلامية، التي تمثل العنصر الأساسي في عمل الحكومة. الثاني والثالث هما الميدان التوأمين "الإجماع والشورى". رابعها، دستور المجالس، الذي يؤكد حرية وصول الناس إلى الملك، وهذا يجسد ما وُصف أحياناً من قبل آخرين بأنه "ديموقراطية الصحراء". ومع أن "شخصية الملك وأسلوب القيادة يعينان، إلى حد بعيد، مقدار المركزية التي يتحملها الملك"، فإن العوامل الأربعة السابقة لا تزود الملك بنطاق واسع من المصادر التي تقدم له المشورة في اتخاذ القرارات فحسب، وإنما أيضاً تجعل مجال تأثير القرارات المتخذة يشمل عدداً من المجموعات ذات المصالح القوية المختلفة. وفيما يتعلق بدور الإسلام في آليات البلد السياسية والإدارية، أعلن الملك فهد بن عبد العزيز أن النظام السياسي للمملكة:

يستند إلى العقيدة الإسلامية التي هي أساس القوانين، والدساتير، والأنظمة. الإسلام يكفل ممارسة الديمقراطية، وهو يستنكر التقليد والجمود. والقرآن هو المصدر الرسمي لدستور البلاد، ومن ثم فالشريعة هي قانونها الأساسي. وأثر الإسلام في كل

مظاهر الحياة في البلاد واضح وجلي. وفي هذا الصدد يقول بيلي وايندر B. Winder:

قد يكون أمراً حقيقياً تماماً عدم وجود دولة إسلامية (على الأقل منذ أيام الخلفاء الراشدين) اقتربت من المثل الإسلامية أكثر مما فعلت الدولة السعودية. إن الممارسات الدينية للمبادئ الإسلامية موجودة في كل مكان في السعودية: إضافة إلى أن البرامج الدينية تظهر على شاشات التلفزيون يومياً، فإن جميع برامجه يُوقف بثها خلال أوقات الصلاة، وتذاع في المحطات التلفزيونية دعوة للمشاهدين كي يؤدوا التزاماتهم الدينية. وفي المكاتب الحكومية، يتوقف العمل خلال أوقات الصلاة، وعندئذ يتجه كل شخص، من الحاجب إلى الوزير، لأداء فريضة الصلاة...

فضلاً على ذلك، فإن السعودية، خلافاً لكثير من الدول الإسلامية الأخرى، ما زالت تحتوي كثيراً من المعاهد الإسلامية الرسمية وغير الرسمية. فعلى سبيل المثال، فقد سبق إنشاء وزارة العدل عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ)، تأسيس ديوان المظالم الذي يحاسب موظفي الحكومة، والذي يقول عنه إسبوزيتو Esposito "إنه وجد مسوغاته وقوانينه الإسلامية بطريقة مماثلة لديوان المظالم الذي أسس خلال العهد العباسي". ومن الأمثلة الأخرى، نذكر هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر التي ما زالت تعمل منذ عام ١٩٢٩م (١٣٤٧هـ)، ومن واجباتها مراقبة السلوك والأخلاق العامة. وفي هذا الصدد يكتب جون إسبوزيتو (١٩٨٧م) (١٤٠٧هـ):

يقوم أعضاء هذه الهيئة بالتوثق من تطبيق الممارسات الإسلامية: إغلاق المؤسسات التجارية في أوقات الصلاة، وقيام الناس بصوم شهر رمضان، ومنع استهلاك الكحول، وارتداء الناس للباس محتشم.

وفي ضوء الدور الهام الذي يؤديه الإسلام في البلاد، بوصفه الأساس والموجه لعملية اتخاذ القرارات، فإن دور علماء الدين غير خاضع للنقاش. إنهم يقومون بدورهم بوصفهم "قوة محافظة جداً تسهر على حسن تطبيق القيم الاجتماعية والسياسية". إن الإجماع والشورى عنصران أساسيان للملك يتلقى من خلالهما الثقة والدعم من قبل الأعضاء البارزين في العائلة المالكة. ومع وجود دور مهم للعائلة المالكة في الحياة السعودية العامة. إلا أن تأثير ونفوذ بعض أعضائها الذين يشغلون مناصب حكومية

مهمان جداً. وتؤدي العائلة المالكة، دوراً جماعياً بارزاً في انتخاب الملك من بين أفرادها. وفي هذا السياق يقول والبول Walpole:

يقوم الأعضاء المسؤولون في العائلة المالكة باختيار الملك من ضمنهم بموافقة العلماء. ويجري تقلد الملك لمنصبه في حفل تقليدي (البيعة) يمثل شكلاً من التعاقد بين الحاكم والمحكوم. ويتعهد الملك بالحكم وفقاً للشريعة الإسلامية وتقاليد البلاد، ويقوم العلماء، والعائلة المالكة، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، وجميع أمراء مناطق المملكة، بالتعبير عن استعدادهم لتقديم الدعم والمؤازرة للملك المنتخب حديثاً، وذلك بتقديم ولائهم الشخصي له.

إضافةً إلى ذلك، فإن معظم القرارات التي تُتخذ في مجلس الوزراء من قبل الوزراء منفردين، يوافق عليها من قبل الملك بعد إجراء المشاورات اللازمة. وفي الحقيقة فإن الملك ينشد أحياناً المشورة والنصيحة عن طريق قنوات مختلفة غير رسمية. وقد شرح أحدهم ذلك كما يلي:

إضافةً إلى مستشاري الملك، والهيئات الاستشارية الرسمية، مثل مجلس الوزراء، والوكالات واللجان التي تحظى باستقلال أقل، فإنه غالباً ما توجه إلى الملك نصائح غير رسمية من قبل أعضاء من العائلة المالكة، ورجال دين، وأصدقاء قدامى، ومعاونين عملوا معه مدةً طويلة، وتكونوا طيبين، وحتى من قبل مغتربين موثوقين.

وأخيراً، وفيما يتعلق بالعوامل المذكورة آنفاً، فإن حرية الوصول إلى كبار المسؤولين هي سمة فريدة تميز العلاقة بين القادة السعوديين ورعاياهم. فالملك، مثله مثل كبار المسؤولين الآخرين في العائلة المالكة، حريص على الحفاظ على التقليد المتعلق بعقد مجلس عمومي أسبوعي، ومجلس أسبوعي آخر يقابل فيه علماء الدين. وفي كلا المجلسين يُرحب بأي فرد يريد الحضور، ومع أن هذه المجالس بحاجة إلى جعلها مؤسسية الطابع، وإلى تعزيزها وتطويرها، فلا يمكن لأحد تجاهل حقيقة كون هذه المجالس توفر نمطاً فريداً من الديمقراطية السعودية. وهذه الديمقراطية تسمح للمواطنين، الذين يدركون بطبيعتهم شكلها وآلياتها، بغض النظر عن مكانتهم أو رتبهم الاجتماعية، بالاتصال بالسلطة وتقديم آرائهم لاطلاع المسؤولين عليها. وطبقاً لما يقوله

الدكتور عبد الله القبايع:

إن الملك، ومسؤولين آخرين، يحضرون هذه الاجتماعات للاستماع إلى مشكلات المواطنين. وفي كل يوم ثلاثاء يعقد الملك اجتماعاً مع علماء الدين ومتقنين آخرين، لتقديم ومناقشة آرائهم في قضايا مختلفة داخلية وخارجية. إضافةً إلى ذلك، فإن الملك يجتمع بانتظام بزعماء القبائل، وضباط الجيش، ومواطنين آخرين. وقد أصبح من التقليدي أن يدعى كثير من المواطنين لتناول طعام الغداء مع الملك كل أسبوع، وهذا تقليد فريد من نوعه في العالم.

٤،١،٣- العلاقة بين السلطتين المركزية والمحلية

جعلت محدودية الإمكانيات التقنية والمالية والإدارية ووسائل الاتصال من الصعب على السلطة المركزية أن تسيطر على إجراءات الحكم المحلي في المناطق المختلفة من البلاد. وكان يدير كل منطقة أمير يُعين من قبل الملك ويحكم باسمه. ولما كان الأمراء مفوضين من الملك بمعالجة القضايا الرئيسية، فإنهم كانوا يمارسون سلطة واسعة، وإن كانت آخذة بالتناقص، على الموظفين المحليين وعلى إنتاجهم للسلع اللازمة للناس وعلى الخدمات المقدمة إليهم. وبغية تسيير الشؤون القضائية المحلية، عين الملك أيضاً قاضياً في كل مدينة.

حل مرسوم ملكي عام ١٩٦٣ م (١٣٨٣هـ)، محل نظام الأمراء والمجالس الإدارية الذي يعود إلى عام ١٩٣٩ م (١٣٥٩هـ). وقد مثل هذا المرسوم خطوة جوهرية باتجاه تنظيم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية، إذ أنه وضع الأساس للأنظمة المنطقية. ونتيجة لذلك، قُسمت البلاد إلى خمس مناطق رئيسية هي: ١- المنطقة الوسطى، ٢- المنطقة الغربية، ٣- المنطقة الشرقية، ٤- المنطقة الجنوبية، ٥- منطقة الحدود الشمالية. وقد حددت المواد الواردة في المرسوم، التي عددها أربعون مادةً، و، سلطات أمراء المناطق، ونوابهم، وحكام المقاطعات والنواحي، كما قضت بتأسيس مجالس المناطق.

لم يعد أمراء المناطق يمثلون الملك شخصياً وفق المواد الجديدة، وصاروا يمثلون

الحكومة المركزية، وأصبحوا يوجهون تقاريرهم مباشرة إلى وزير الداخلية، وقد أوجز والبول Walpole وآخرون واجباتهم بأنها:

تطبيق قرارات المحاكم، الحفاظ على النظام والأمن العام، حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم في حدود الشريعة الإسلامية، مراقبة وفحص إدارة المقاطعات والنواحي، رفع التقارير بانتظام إلى وزارة الداخلية، مساعدة الحكومة المركزية على تحصيل الإيرادات، حماية أموال الدولة وممتلكاتها، التعاون مع الوزارات ومجالس المناطق في تسيير العمل في المناطق، مراقبة شؤون البلديات، مراقبة أداء جميع الموظفين الحكوميين في المناطق.

لا تشرح الأنظمة المكتوبة العلاقة المحلية - المركزية الموجودة. وفي التطبيق العملي، تتوقّف العلاقة المحلية - المركزية في المقام الأول، على شخصية الحاكم، وأسلوب إدارته، وعلاقته الشخصية بموظفي الإدارة المركزية، وهذه كلها عناصر تحدّد معاً مدى قدرته على ممارسة التحكم المباشر في النشاطات الحكومية المنوطة به. وفيما عدا بعض الاستثناءات، مثل أمير منطقة الرياض. لم يكن بعض أمراء المناطق أكثر من مسؤولين في وزارة الداخلية التي يتوجهون إليها لحلّ معظم الشؤون المحلية. ومثل هذا الأداء، وسّع سيطرة الحكومة المركزية لتشمل جميع شؤون المناطق المختلفة في البلاد. وهذا جعل الناس يتوجهون إلى الوزارات المركزية في الرياض بغية التأثير على الوزراء والبيروقراطيين فيها لحلّ مشكلاتهم الخاصة، أو "للاقتراح على الحكومة المركزية الموافقة على إنشاء مشروع معين مرغوب فيه، أو للإعراب عن عدم رغبتهم في إنشائه".

أضف إلى ذلك أنه نظراً إلى النقص في التنسيق بين الوزارات، فقد كان للوزارات المختلفة بُنى مختلفة في مناطق الدولة. ففي حين يوجد لوزارة الداخلية أربع عشرة إدارة عامّة في المناطق، مثل إدارة الشرطة وغيرها، فهناك ست مديريات لوزارة الشؤون البلدية والقروية، وأربع فقط لوزارة البرق والبريد والهاتف. وهكذا فإنّ السُلطة المحلية في البلاد موزعة بين سلطات الوزارات المركزية عن طريق فروعها الإدارية في المناطق والمناطق الفرعية. وفي نفس الوقت، يلاحظ أنّ أمير المنطقة والموظفين المحليين الآخرين والشخصيات، والعلاقات الوثيقة بالموظفين المركزيين، والقدرة والتصميم

على استعمال مؤهلاتهم وإمكاناتهم في مصلحة سلطاتهم المحلية. كلُّ هذه هي قوى فعّالة للسُلطة المحلية التي يمكن عن طريقها تحقيق مطالب المناطق بسهولة أكبر.

٣،٥- خطط التنمية الخمسية السعودية ١٩٧٠-١٩٩٥م (١٣٩٠-١٤١٥هـ.)

تمثّل عملية التخطيط الحالية في المملكة العربية السعودية مجموعةً طويلة الأمد من التوجهات والاتجاهات السياسية وإجراءات رصد الواردات المالية، وهذه كلها أدت إلى تغيير بنيوي في اقتصاد البلاد، وإلى مزيد من التحكم في عملياتها التنموية. مرّت العملية التنموية الرسمية في المملكة العربية السعودية بعدة مراحل تطويرية. ففي عام ١٩٥٠م (١٣٦٩هـ) بُدئ بتوسيع لجنة التطوير الاقتصادي. وفي عام ١٩٦١م (١٣٨٠هـ) استُعيض عن اللجنة العليا بالهيئة العليا للتخطيط، التي استُعيض عنها عام ١٩٦٥م (١٣٨٥هـ) بالهيئة المركزية للتخطيط. وفي عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ)، أوجبت الواردات المتوفرة حديثاً إنشاء وزارة التخطيط.

زوّدت الإيرادات الأولى القليلة للبترول، التي كانت تتوفر للبلاد قبل ٤٠ سنة، الحكومة السعودية بالوسائل اللازمة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية للبلاد. لكنّ الزيادة الهائلة في أسعار البترول خلال بدايات عقد السبعينيات من القرن العشرين الميلادي (التسعينات الهجري) أضافت إلى خزينة الدولة إيرادات ضخمة جعلت الدولة تُسرّع نشاطاتها التنموية تسريعاً جوهرياً. وخلال هذه السنوات كان للتوسع في دخل البلاد من البترول أثرٌ بعيد في الاتجاهات العامة للتخطيط والإنجازات التمويئية، ومكّن هذا الحكومة من تحقيق تقدّم منهجيّ في إجراء تنوع اقتصادي طويل الأجل في مشاريعها الصناعية والزراعية والمالية، وفي توسيع نشاطاتها في مجالات التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية.

وبناءً على هذا طبّقت الحكومة السعودية استراتيجيةً شاملةً وطويلة الأجل من التخطيط، وأنجزت حتى الآن خمس خطط خمسية للتنمية، وكانت كلُّ خطة، بدءاً من عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ)، تصمّم طبقاً للطاقت المتاحة للحكومة. وفي حين طبّقت أول أربع خطط واكتملت، فإنّ الخطة الخمسية الخامسة التي بدأت عام ١٩٩٠م (١٤١٠هـ) كانت تحت التنفيذ في وقت إعداد هذه الرسالة عام ١٩٩٢م (١٤١٢هـ).

٣،٥-أ - اتجاهات عملية التنمية

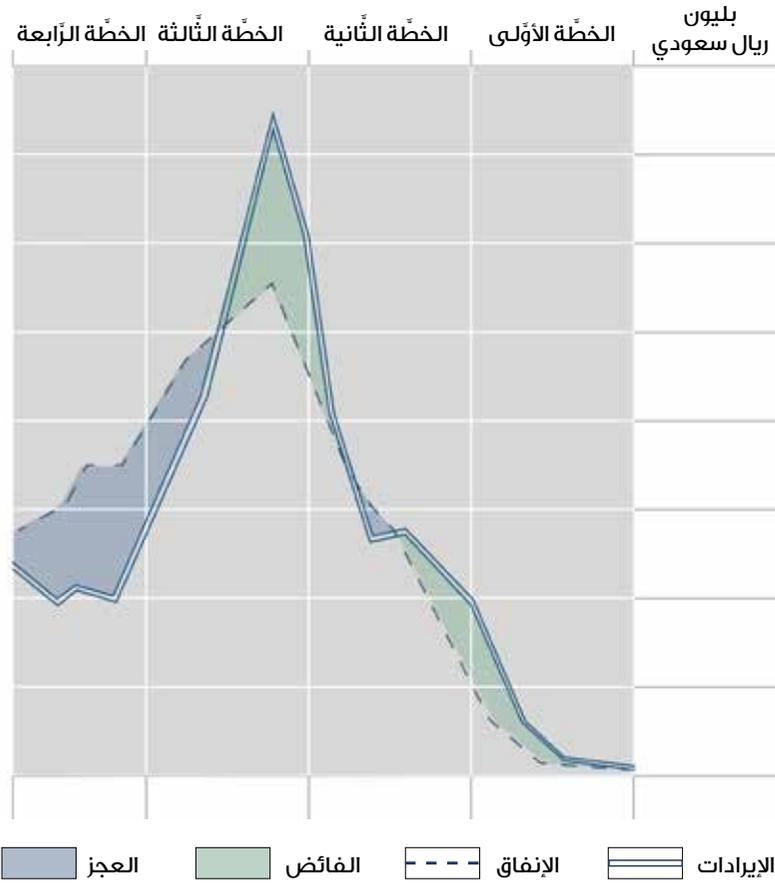
صيغت الأهداف الاستراتيجية الطويلة الأمد لتطوير البلاد منذ خطة التنمية الأولى عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ) وذلك بغية بلوغ أهداف وطنية استراتيجية كثيرة. وطوال العقدين الماضيين، بقي الدافع الأساسي لتحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية على حاله دون تغيير. إن توفير الأمن الوطني والحفاظ المستدام على القيم الدينية مبدآن أساسيان كانا يوجهان باستمرار التنمية الوطنية. وهناك أهداف عريضة كثيرة أخرى كانت توجه الخطط، ومن المحتمل جداً أنها ستستمر في توفير الإطار العام للخطط المستقبلية وهي: تنوع الاقتصاد وتخفيض الاعتماد على البترول، رفع مستويات المعيشة وتحسين جودة الحياة، الحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، العمل على تنمية إقليمية متكاملة ومتوازنة، تعزيز دور القطاع الخاص في الاقتصاد، توسيع الروابط بين المملكة والدول الأخرى، تطوير البنية الأساسية (التحتية) وإكمالها، تنمية المصادر البشرية.

كان لكل خطة مركز اهتمامها الخاص بها، الذي يعكس كلاً من درجة التنمية والموارد المتاحة للحكومة، وذلك في السياق الواسع للأهداف الاستراتيجية المذكورة آنفاً، وطبقاً لطاقت الحكومة والقطاع الخاص والنضوج المتزايد للاقتصاد. وقد استلزم التحضير لكل خطة تعيين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية لكل بُعد من أبعاد التنمية. وكانت كل خطة تموية لا تتضمن التحضير لتوثيق الخطة الخمسية لجميع القطاعات المدنية للاقتصاد والخطط العملية للأجهزة الحكومية فحسب، وإنما كانت تتضمن أيضاً العملية المستمرة لمتابعة الخطط، وتقييمها، وتعديلها عند الضرورة.

٣،٥-ب - خطة التنمية الخمسية الأولى (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) (١٩٧٥-١٩٧٠م)

وفقاً للمعايير اللاحقة، كانت الإنجازات والميزانيات المخصصة للخطة الأولى، التي أعدتها الهيئة المركزية للتخطيط C.P.O متواضعة وذلك لعدم وجود خبرة تخطيط سابقة في البلاد، والتغير المفاجئ العام في طاقتها المالية الناجمة عن التغيرات الاقتصادية العامة التي حدثت في بواكير السبعينيات من القرن العشرين الميلادي

المخطط الإيضاحي رقم ٢،٣
واردات الدولة وإنفاقها
١٩٧٠ - ١٩٩٠م (١٣٩٠-١٤١٠هـ)



(التسعينات الهجري) عقب الارتفاع الكبير في أسعار النفط عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ). وكان لهذين العاملين أثر بعيد في تغيير حجم عملية التنمية بوجه عام. وفي حين كان تقدير الإيرادات حسب هذه الخطة ٣٦ بليون ريال سعودي، والإنفاقات الإجمالية المخططة نحو ٤١,٥ بليون ريال سعودي، فإن الإيرادات الحكومية الحقيقية بلغت قرابة ١٨١ بليون ريال سعودي، وبلغت النفقات الفعلية زهاء ٨٦,٥ بليون ريال سعودي. بيد أنه كان من الواضح أن البلاد لم تكن قادرة على استعمال هذه الزيادة المفاجئة في

الجدول رقم ١،٣
المخصّصات الماليّة للخطين الخمسين الثانية والثالثة
١٩٧٥-١٩٨٥م (١٣٩٥-١٤٠٥هـ) (بملايين الريالات السعودية)

١٩٧٥-١٩٨٥م (١٣٩٥-١٤٠٥هـ)		١٩٧٥-١٩٨٥م (١٣٩٥هـ)		المخصّصات
ريال سعودي	%	ريال سعودي	%	
٢٤٩,١٠٠	٣٢	١١٢,٩٤٥	٢٢,٧	تطوير البنية الأساسية (التحتية)
٢٦١,٨٠٠	٣٣,٤٥	٩٢,١٣٢	١٨,٥	تطوير الموارد الاقتصادية
١٢٦,٦٠٠	١٦,٦	٨٠,١٢٤	١٦	تطوير الموارد البشرية
غير متاحة	غير متاحة	٧٨,١٩٦	١٥,٧	الدفاع
٤٩,٦٠٠	٦,٣	٦٣,٤٧٨	١٣	المساعدات الخارجية، الطوارئ، الإعانات المالية الغذائية، التحويل إلى الاحتياطي العام
٣١,٤٠٠	٤	٣٨,١٧٩	٧,٦	الإدارة
٦١,٢٠٠	٧,٨	٣٣,٢١٣	٦,٦	التنمية الاجتماعية
٧٨٢,٧٠٠	١٠٠	٤٩٨,٢٧٠	١٠٠	المجموع

ومعدلات سريعة للنمو العمراني، وارتباكاً ومخانق إدارية، وقدم عدد كبير من العمّال الأجانب إلى البلاد. بيد أن الحكومة كانت قادرة على تحقيق شيء من التحسّن في نظامها الإداري وفي البنية التحتية للبلاد، وتوفير الخدمات العامة. وقد كان إنشاء وزارة الصناعة والكهرباء، والهيئة الملكية للجبيل وينبع، وإنشاء الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك SABIC) أمثلة على التطور المؤسّساتي، الذي بدأ خلال الخطة الثانية، وذلك لتوجيه ومساعدة التنمية الصناعية.

إيراداتها. وفي الحقيقة، فلمّا كانت الإنفاقات الحكومية الفعلية خلال الخطة الأولى، تتضمّن قدرًا لا يستهان به من المساعدة الأجنبية، فلم يُدمج مباشرة في الميزانية الحكومية سوى قدر ضئيل من الزيادة الكلية في الإيرادات.

وبمرور الوقت، أُجريت تعديلات شاملة على الميزانية العامة المتعلقة بالخطط اللاحقة للتنمية نتيجة الزيادة السريعة في الإيرادات الحكومية. وإضافة إلى الخبرة التي اكتسبتها الحكومة السعودية في التخطيط والتي سهّلها وجود جهاز للتخطيط، فقد زوّدت الخطة الأولى، ولأوّل مرة، البلاد بفكرة عن التخطيط الشامل للإنشاء المستقبلي لبنية أساسية حديثة، ولتحسين الخدمات الحكومية، وتطوير الموارد البشرية؛ وقد أسهم ذلك في إرساء الأسس النظرية للخطط اللاحقة..

٣،٥،١-ج- خطة التنمية الخمسية الثانية (١٩٧٥-١٩٨٥م) (١٣٩٥-١٤٠٥هـ)

شجعت الزيادة الحادّة في الإيرادات الحكومية التي حدثت في الجزء الأخير من سنوات الخطة الأولى، الحكومة ومكّنتها من اعتماد خطة ثانية أبعد طموحًا من سابقتها بكثير. وفي حين تأكّدت الحاجة إلى برامج تعليمية وتدريبية في البلاد، فإنّ اندفاع الخطة كان متّجهًا نحو تأسيس بنية تحتية ومرافق صناعية للاقتصاد الوطني. وقد رسمت هذه الخطة الخطوط العريضة لإنشاء مصانع ضخمة، مثل مصانع البتروكيماويات، ومرافق تكرير البترول، ومجمّعات الصّلب والحديد والزجاج والألمنيوم.

كان مجموع الإنفاق العام على الخطة نحو ٥٠٠ بليون ريال سعودي (١٤٠ بليون دولار)، وكان ٦٥٪ تقريباً منه مرصوداً للتنمية الاقتصادية والبشرية والاجتماعية. وفي الحقيقة، فبسبب التغيرات التي يصعب التنبؤ بها، والتي تحدثت في أسعار النفط وإنتاجه، فإنّ حجم الأموال المخصّصة للخطة زيد عدّة مرّات. ويقول لوني Looney (١٩٨٢م) (١٤٠٢هـ) في هذا الصدد: «يحتمل أن يكون الرقم الأخير للاستثمار أكبر من ضعف الرقم الذي وضعه المخطّطون في البداية».

تخطت ضخامة الاستثمار الرئيسي في الاقتصاد، وافتقار البلاد إلى المقدّرات الإدارية في ذلك الوقت، وغياب القطاع الخاصّ الفعّال عن مشكلات تضخّم خطيرة،

٣،٥- د- خطة التنمية الخمسية الثالثة (١٩٨٠-١٩٨٥م) (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)

كانت الأهداف الرئيسية للخطة الثالثة تتمثل بتسريع بناء البنية التحتية، وتطوير الموارد البشرية المحلية، ووضع الأساس لاقتصاد أكثر تنوعاً. وبحلول نهاية الخطة الثالثة للتنمية، اكتمل إنجاز القسم الأكبر من البنية الأساسية للملكة، التي وضعت خططها في الخطين الخمسين الثانية والثالثة. ويبيّن الجدول ١، ٣ أنه بغية تنويع القاعدة الاقتصادية للبلاد، أُجري انزياح واضح باتجاه الإنفاق على تنمية الموارد الاقتصادية.

استُغلَّ قسم كبير من استثمارات القطاع العام في الصناعات الرئيسية المكثفة المتصلة بمصادر المملكة البترولية. وفي القطاع الخاص، أصبحت صناعات السلع أكثر انتشاراً، وبرزت الزراعة بوصفها قطاعاً مزدهراً للتنمية، استجابةً للتشجيع والتمويل الحكوميين. وقد تمخض المعدل العالي للتقدم الاقتصادي خلال سنوات الخطين الثانية والثالثة عن زيادة حادة في حجم العمالة الأجنبية، وهو ما أعلى من شأن تطوير الموارد البشرية السعودية، وتخصيص الاعتماد تدريجياً على العمال الأجانب. وفي الحقيقة فقد أعطي تطوير المصادر البشرية الأولوية الوطنية العليا، وتجلّى ذلك في الاستثمار الضخم والمخصصات المالية الواردة في خطة البرامج التعليمية والتدريبية.

٣،٥- ه- خطة التنمية الخمسية الرابعة (١٩٨٥-١٩٩٠م) (١٤٠٥-١٤١٠هـ)

ركّزت الخطة الرابعة بغية تعزيز الهدف العام للخطة الثالثة الرامي إلى إعادة بناء اقتصاد البلاد، على تفعيل مصادر البلاد واستغلالها. وسعت هذه الخطة أيضاً لتشجيع القطاع الخاص على تادية دور ريادي في عملية التنمية، وتؤكد التزامها بتخفيض عدد العمال الأجانب غير المهرة في البلاد، الذين قُدّر عددهم عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ) م بنحو ٤ ملايين، بأكثر من نصف مليون. وقد ركّز الإنفاق الحكومي على الصحة والتعليم والتدريب، وخدمات اجتماعية أخرى ضرورية لتنمية الموارد البشرية والتطوير الاجتماعي، اللذين أصبحا أيضاً سمة رئيسية تطبع الخطة الرابعة.

وقد أعطيت سياسة التنمية وسماتها المؤسساتية مكانة بارزة في عملية تحقيق أهداف الخطة. ثم إن تلك القطاعات التي كانت تعتمد على الإنفاق الحكومي في المقام

الجدول رقم ٢،٣

الإنفاق الحكومي (المدني) المخطط والفعلي في الخطة الخمسية الرابعة ١٩٨٥-١٩٩٠م (١٤٠٥-١٤١٠هـ) (ببلايين الريالات السعودية)

وجهة الإنفاق على التنمية		الإنفاق المخطط		الإنفاق الفعلي	
ريال سعودي	%	ريال سعودي	%	ريال سعودي	%
١٣٥,٣	٢٧	١٤٤,٢	٨٤,٤	١٣٥,٣	٨٤,٤
١٣٠,٧	٢٦	٦٤,٥	٤٩,٣	١٣٠,٧	٤٩,٣
٨٩,٧	١٨	٥٩,١	٦٥,٨	٨٩,٧	٦٥,٨
٧٦,٩	١٥,٥	٥٠,٦	٦٥,٨	٧٦,٩	٦٥,٨
٦٧,٤	١٣,٣	٣٥,٧	٥٣,٠	٦٧,٤	٥٣,٠
٥٠٠	١٠٠	٣٢٤,١	٦٤,٨	٥٠٠	٦٤,٨

الأول، مثل البناء، والنقل، والاتصالات، كان يتوقع منها أن تتوسع ببطء. وفي الوقت نفسه، شجعت القطاعات الإنتاجية، وبخاصة الزراعة وتصنيع السلع، على النمو بسرعة أكبر.

لم تُنفذ الخطة الرابعة كاملةً بسبب الانخفاض في أسعار البترول ومعدلات إنتاجه. فقد انخفض إنتاج البترول من نحو ١٠ ملايين برميل يومياً في عامي ١٩٨٠ و١٩٨١م (١٤٠٠ و١٤٠١هـ) إلى قرابة ٣,٥ مليون برميل يومياً عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ). ومن ثم فقد هبطت إيرادات البترول من ٣٦١ بليون ريال سعودي (٩٦ بليون دولار) في ١٩٨٠/١٩٨١م (١٤٠٠ أو ١٤٠١هـ) إلى ٩٠ بليون ريال سعودي (٢٤ بليون دولار)

الجدول رقم ٣،٣
الإنفاق الحكومي (المدني) المقدّر في خطة التنمية الخامسة
١٩٩٠-١٩٩٥م (١٤١٠-١٤١٥ هـ) (ببلايين الريالات السّعوديّة)

وجهة الإنفاق		١٩٩٠-١٩٩٥ (١٤١٠-١٤١٥ هـ)
ريال سعودي	%	
١٣٩,٩	٣٩	تنمية الموارد البشريّة
٣٦,٩	١٨	الخدمات الصحيّة والاجتماعيّة
٥٦,٦	١٦	تنمية الموارد الاقتصاديّة
٥٢,٦	١٤,٧	النقل والاتصالات
٤٤,٨	١٢,٥	البلديّات والإسكان
٣٥٧,٨	١٠٠	المجموع

الطاقات التي ستمكّن من التّحديث المستمرّ للقاعدة التّقنيّة واستعمالها الفعّال يجب تطويرها للمرحلة التّالية من التّسمية. وبغية بلوغ تطوير تامّ في المستقبل، فإنّ الخطة أكّدت على توسيع وتعميق طاقات القوّة العاملة السّعوديّة. ويبين الجدول رقم ٣,٣ أنّ زهاء ٤٠٪ من الإنفاق الحكومي على التّطوير مخصّص لتّسمية الموارد البشريّة. ويقدر إجماليّ الإنفاق الحكومي (المدني) في الخطة الخامسة بنحو ٥٠٠ بليون ريال سعودي (١٣٤ بليون دولار)، خُصّص منها نحو ٧٢٪ لبرامج تطويريّة مختلفة.

في ١٩٨٥/١٩٨٦م (١٤٠٥/١٤٠٦ هـ). ولذا تعيّن إبطاء عملية التّسمية وتأجيل تنفيذ كثير من المشاريع الحكوميّة. ولم يكن متوفّرًا فعليًّا سوى ٨,٦٤٪ من المبلغ المرصود للتّسمية. وفي حين كانت الإنفاقات الإجماليّة الحكوميّة المرصودة في الخطة على التّسمية زهاء ٥٠٠ بليون ريال سعودي (١٣٤ بليون دولار تقريبًا) [نحو ٧٣٪ من الإنفاق المدنيّ الإجماليّ الحكوميّ]، فلم يكن متاحًا فعليًّا سوى ٢٢٤ بليون ريال سعودي. ويبين الجدول رقم ٣,٢ أنّ أكبر الاقطاعات (نحو ٥٠٪) كانت مفروضةً على كلٍّ من برنامجي تنمية الموارد الاقتصاديّة، وتطوير البلديّات ومشاريع الإسكان. وفي حين فرضت اقطاعات أقلّ (قاربة ٣٥٪) من أنماط تطويريّة أخرى، فإنّ برامج تنمية الموارد البشريّة تعرّضت لأقلّ اقطاع (زهاء ١٥٪). وكانت نتيجة مثل هذه العمليّة البطيئة أكبر في القطاع الخاص. وفي الحقيقة، فقد قدر أنّ قرابة مليون عاملٍ أجنبيّ غادروا البلاد وعادوا إلى أوطانهم بحلول عام ١٩٨٧م (١٤٠٧ هـ).

٣،٥،٥- و- خطة التّسمية الخمسيّة الخامسة (١٩٩٥-١٩٩٥م) (١٤١٠-١٤١٥ هـ)

كانت دواعي القدرة الدّافعة الرّئيسيّة لوضع الخطة الخامسة هي تسريع عمليّة التّنويع الاقتصاديّ بواسطة فرض أولويّة على دور القطاع الخاصّ في بلوغ اقتصاد أكثر تقدّمًا، وعلى سياسة تحديث المؤسّسات، التي تُعدّ ضروريّة لعمليّة التّنويع. وكما هو الحال في الخطط السّابقة، فإنّ هذه الخطة ركّزت على الاتّجاه التّنمويّ الذي مفاده أنّه لما كان النّفط سيستمر في كونه جزءًا حيويًّا من الاقتصاد السّعوديّ مدّةً طويلةً من الزّمن، فبدلاً من استعماله باعتباره السلعة التّصديرية الوحيدة، يجب استعماله بوصفه مصدرًا لتطوير صناعات متنوّعة. ثم إنّ النّمو السّريع لعدد السّكان السّعوديّين تطلّب أيضاً تأسيس عمليّة تنويع قادرة على الحفاظ على مستوى عالٍ لمعيشة النّاس الذين سيزداد عددهم أكثر من مرتين في السّنوات العشرين القادمة، طبقاً لما ورد في الخطة.

ركّزت الخطة على حقيقة أنّ مشاركةً أوسع بكثير للقطاع الخاص في الاقتصاد، شرطٌ لازمٌ للوصول بالبلاد إلى اقتصاد متطوّر. وأكّدت الخطة أيضاً على أنّه في حين كانت البنية التّحتيّة الحديثة متطلّبةً ضروريًّا للبدء في عمليّة التصنيع في البلاد، فإنّ

٣،٥،١-ز- إنجازات الخطط الأربع الأولى

كانت إنجازات العقدين الماضيين، اللذين طُبقت فيهما الخطط الخمسية الأربع الأولى مثيرة للإعجاب بجميع المقاييس.. فقد حصل تقدمٌ كبيرٌ في كلٍّ من المجالات الرئيسية للتنمية. ونورد فيما يلي موجزاً لبعض إنجازات الخطط الأربع (١٩٧٠-١٩٩٠م) (١٣٩٠-١٤١٠هـ) في مجالات التنوع الاقتصادي، وتحسين مستوى المعيشة، ودور القطاع الخاص، والبنية التحتية، والمصادر البشرية:

- انخفضت عائدات البترول، باعتبارها جزءاً من الإيرادات الحكومية الإجمالية، من ٨٥٪ في الخطط الثلاث الأولى إلى ٤٪ في الخطة الرابعة.

- نوعت البلاد صادراتها، وأصبحت مصدرًا هاماً للبتروكيماويات.

- ازدادت بعض الصادرات الصناعية بأكثر من ست مرات منذ عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ)، وغدت الصادرات الزراعية عنصراً متزايد الأهمية في تجارة المملكة.

- ازداد حجم الاستهلاك الفردي بمعدل سنوي نسبته ٤,٩٪.

- هبطت وفيات الأطفال من ١٤٨ في كل ١٠٠٠ ولادة عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ) إلى نحو ٤٣ في الألف حالياً.

- ازداد حجم الإنتاج الفعلي للقطاع الخاص خمس مرات منذ عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ).

- ازداد حجم الاستثمارات الخاصة سبع مرات في التقدير الحقيقي real trem.

- ازداد حجم التوظيف في القطاع الخاص بمقدار ٣,٩ مليون شخص.

- ازداد عدد الشركات المسجلة سبع مرات منذ عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ)، وأصبح عددها ٧٠٠٠ عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ).

- أُسست أنظمة على مستوى عالٍ في مجالات النقل والاتصالات والمرافق ذات النفع العام.

- توسع طول شبكة الطرق المعبدة من قرابة ٨٠٠٠ كيلو متر إلى ٣٢,٠٠٠ كيلو متر.

- أنشئ ثمانية عشر مطاراً، من ضمنها المطار الدوليان في جدة والرياض، وذلك لاستيعاب الأعداد المتزايدة من المسافرين جواً، الداخلين إلى المملكة والمغادرين لها. وقد ارتفع عددهم من ١,٦ مليون عام ١٩٧٠م (١٣٩٠هـ) إلى أكثر من ٢٤ مليون عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ).

- ارتفع عدد الخطوط الهاتفية من ٢٩,٠٠٠ إلى ١,٥٠٠,٠٠٠.

- ارتفعت طاقة التوليد الكهربائية من ٤١٨ ميغا واط إلى ١٤,٥٧٠ ميغا واط.

- جرى تحديث الموانئ وأضيف إليها أكثر من ١٦٣ مرسى.

- زاد إنتاج محطات تحلية المياه المالحة من أقل من ٢٠,٠٠٠ متر مكعب يومياً إلى نحو ١,٥٠٠,٠٠٠ متر مكعب يومياً عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ).

- ازداد عدد الطلاب المسجلين في المدارس بنسبة ١٩٢٪ في المرحلة الابتدائية، وبنسبة ٣٧٥٪ في المرحلة المتوسطة، وبنسبة ٧١٢٪ في المرحلة الثانوية، في حين ازداد العدد في مدارس التدريب المهني بنسبة ١٥٧٥٪.

- ازداد المجموع الإجمالي للطلاب من نحو ٦٠٠,٠٠٠ إلى ٢,٥٠٠,٠٠٠.

- ازداد العدد السنوي للخريجين الجامعيين من ١,١٠٠ إلى ١٣,٠٠٠ عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ).

٣،٢- المركزية

٣،٢،١- لماذا المركزية؟

تنشأ دوافع المركزية أو اللامركزية عن عدة أمور. ومع أن بعض هذه الدوافع مشتركة بين كثير من الدول، فلكل بلد أسبابه الخاصة التي تكمن وراء قراره بانتهاج المركزية أو عدم انتهائها. وخلال الخمسينيات وأوائل الستينيات من القرن العشرين الميلادي (السبعينيات والثمانينات الهجرية)، وذلك بعد التخلص من حقب طويلة من الحكم الاستعماري، أصبح كثير من حكومات العالم الثالث أكثر مركزية، إذ أنها رأت في المركزية الوسيلة الأفضل لبلوغ أهدافها الوطنية.

بقوله:

وفّر التضامن والتكافل الإسلامي، كما هو الحال في عهد النبي محمد، القاعدة لتوحيد القبائل العربية وإبعادها عن الفرقة المقيتة. هذا النهج الإسلامي، هو الذي مكّن عبد العزيز من تجنيد جيش من البدو.

إضافة إلى ذلك، فإنّ المحاولات المركزية هي التي مكّنت الملك عبد العزيز من إقناع القادة القبليين بالالتحاق به في سعيه لتوحيد شبه الجزيرة العربية. كان إنشاء حركة الإخوان من بنات أفكاره الخلافة لجمع القبائل. والإخوان هم أولئك الذين تركوا حياة البدو الرُّحْل، ووافقوا على الاستقرار في الهجر التي بناها لهم الملك عبد العزيز (بدءاً من عام ١٩١٢م (١٣٣٠هـ)). أسّس الملك عبد العزيز بإرسال مدرّسين للدين إليهم ليعلموهم المذهب الحنبلي، وبتزويدهم بالدعم المادّي الضروري، جيشاً جديداً موالياً ومنظماً إلى حدّ ما، وكان أفرادهم مستعدّين لخوض الحرب بحماسة إلى جانبه لنشر كلمة الله. ويقول جون حبيب: "إنّ الإخوان وفّروا حلاً فريداً لتأسيس الجيش، وقد أثبت الإخوان صحّة رؤية الملك عبد العزيز لحركتهم بوصفها أداة رئيسية لتوحيد شبه الجزيرة العربية". وبالطبع، فإنّ الشريعة التاريخية والشخصية القيادية المميزة للملك عاملان مهمّان لا يجوز تجاهلهما. وفي هذا الصدد يقول رضا إسلامي Reza Islami:

ما ميّز مطالبه عبد العزيز باستلام السُلطة من شيوخ القبائل الأخرى، هو نفوذه القبلي الذي يبعث على الاحترام... كان هذا النفوذ عاملاً موحّداً، غداً أساساً جديداً للسُلطة والاتّحاد. لقد بدأت القبائل الواحدة تلو الأخرى بتقديم الولاء لعبد العزيز، وأصبح زعماء القبائل ملزمين به ليس فقط من خلال التحالف ولكن من خلال التحول إلى الإيمان الجديد.

لم يدم تضامن الإخوان مع الملك عبد العزيز طويلاً. ويقول حافظ وهبة: "في عام ١٩٢٤م (١٣٤٢هـ) بدأ يتضح أنّ الإخوان كانوا مهيبين للقيام بتمرد". فقد عقدوا مؤتمراً انتقد فيه زعماءهم بشدّة الملك بسبب سياسته اللينة مع طائفة الشيعة في الأحساء والقطيف، واستنكروا أيضاً إرسال ابنه سعود إلى مصر التي كانوا يعتبرونها بلداً ملحدًا، ثمّ إرسال ابنه فيصل إلى لندن، التي اعتبروها أسوأ من مصر، واستعمال

رصد كثير من الحكومات مخصّصات مالية ضخمة في الأربعينيات والخمسينيات من ذلك القرن الميلادي (الستينيات والسبعينيات الهجرية)، لبرامج التنمية الاقتصادية بشرت بها نظريات رائجة في التطوير الاقتصادي، كانت تدافع عن تدخل الحكومات الوطنية في الاستثمارات والعملية الإنتاجية، وتشجّع على وضع خطط متكاملة للتنمية الوطنية، بحيث تُدار هذه الخطط مركزياً.. لذا فإنّ بناء الوطن، الذي كان يشغل الأولوية في قائمة الأهداف الوطنية، إضافة إلى حماس شديد للتنمية الاقتصادية، سوّغا المركزية، بوصفها أسلوباً متميزاً في الإدارة. وقد لخصّ نيليس القوى الدافعة للمركزية في بلدان الشمال الإفريقي بقوله:

يبدو أنّ مجموعة متنوعة من العوامل القويّة - التاريخ، الثقافة، الدين، التجربة الاستعمارية، قيود التخلف، الأيديولوجيات، الاهتمام بالنخب المسيطرة في البلاد - أجبرت الأنظمة السياسية، التي جاءت بعد زوال الاستعمار في كل من المغرب والجزائر وتونس وليبيا، على الاعتماد على استراتيجيات التنمية المركزية.

وفي حالة المملكة العربية السعودية، لم يكن هناك خيار غير المركزية. فتاريخ البلاد، وثقافتها، وبنيتها السياسية والاجتماعية، وفيما بعد، مصادرها وتمييزها الاقتصادية، جعلت من المركزية النهج الأمثل والعقلاني لإدارة الدولة الموحّدة الجديدة. وفي الواقع، إضافة إلى الإيمان الحقيقي بالإسلام، كانت المركزية هي الآلية التي استعملها قادة شبه الجزيرة العربية لتحويل نظام فوضوي من العائلات والقبائل في تلك المنطقة إلى مجتمع منظم وموحد.

٣،٢،أ - العوامل التاريخية

يوضّح تاريخ المملكة العربية السعودية، الذي بدأ بالدولة السعودية الأولى، أنّ الإسلام والسُلطة المركزية كانا القوتان الوحيدتان اللتان وحدتا الناس معاً في مجتمع واحد، بغض النظر عن اختلافاتهم القبليّة والجغرافيّة. وغياب واحدة من هاتين القوتين، كان كافياً لإشاعة الفوضى التي كانت تتجلّى في الحزازات والضغائن بين القبائل، والتنافس الإقليمي. وقد وصف جون إسبوزيتو الإسلام بوصفه عاملاً موحّداً

الوقت. وفي هذا الصدد يقول كلوك (١٩٨٤م) (١٤٠٤هـ):

لقد كان المجتمع العربي السُّعُودِيُّ في مطلع الثمانينيات من القرن العشرين الميلادي مختلفاً تماماً عن المجتمع الفقير، والمعزول إلى حد بعيد، والمتخلف الذي كان موجوداً قبل ٥٠ عاماً. إنَّ شبه الجزيرة العربية في بواكير القرن العشرين الميلادي (القرن الرابع عشر الهجري)، كانت واحدة من أكثر المناطق تخلفاً في الشرق الأوسط. إنَّ إلحاح الحكومة على تطبيق فكرة العدالة، ووجود أعداد صغيرة من العمَّال المحليين ذوي الإمكانيات المهنية المحدودة، شجَّع الحكومة على تطبيق نمطٍ مركزيٍّ من الحكم. وحين يكون الفقر والجهل والمرض واضحين للعيان، بالإضافة إلى الافتقار إلى الحد الأدنى من نظامٍ أساسيٍّ للمواصلات، فإنَّ تدخُّلَ حكومةٍ وطنيَّةٍ ومركزيَّةٍ أمرٌ أساسي. ويسوق نيلى أوجهاً للشبه بين الحرب والتخلف فيقول:

مثلما كانت معظم الدُول الصُّناعيَّة والمستقرَّة تعتمد على حكومات وحدة وطنيَّة في أيام الحروب أو حالات الطوارئ الوطنيَّة، فإنَّ دول العالم الثالث أيضاً يجب أن تفعل ذلك... إنَّ حالة التخلف ذاتها هي "المكافئ الأخلاقي للحرب" في الدُول الفقيرة... ومن ثمَّ فإنَّ الصيغة المركزيَّة للحكومات لا يُنظر إليها بأنَّها صيغةٌ يمكن الدفاع عنها فحسب، وإنَّما تُعدُّ ضروريَّةً أيضاً.

العدالة عاملٌ مهمٌّ يسوِّغ المركزيَّة في المملكة العربية السُّعُودِيَّة. ويشار في الخطط الوطنيَّة للتنمية إلى أنَّ الحكومة السُّعُودِيَّة ملتزمةٌ التزاماً قوياً بالعدالة والإنصاف، وذلك انسجاماً مع عقيدتها الإسلاميَّة. وكما رأينا سابقاً، فقد أدَّى الإسلام الدَّور الأساسيَّ في إنشاء أوَّل وثاني دولةٍ سعوديَّة، وأيضاً في بروز المملكة العربية السُّعُودِيَّة المعاصرة. قوَى تأكيد الإسلام على الوحدة، والعدالة الاعتقاد السائد بأنَّ القادة السُّعُودِيَّين وأصحاب القرار، الذين هم جميعاً سُّعُودِيَّون، بغضِّ النَّظر عن انتمائاتهم القبليَّة وطبقاتهم ومناطقهم، متساوون، ويجب أن يزودوا بخدماتٍ اجتماعيَّةٍ ملائمة أينما كانوا.

تعيَّن على الحكومة السُّعُودِيَّة بغية تحقيق توزيع عادلٍ للدَّخل القوميِّ والرفاه الاجتماعي، تطبيق عددٍ من السِّياسات المركزيَّة. وقد مكَّنت مثل تلك السِّياسات المناطق

الملك للسيَّارات وأجهزة البرق والهاتف... الخ". وسرعان ما وجد الملك عبد العزيز نفسه مضطراً إلى محاربة الإخوان بين عامي ١٩٢٩ و١٩٣٠م (١٣٤٧ و١٣٤٩هـ). وقد بلغت الحرب ذروتها في معركة السبلة، التي خرج منها الملك عبد العزيز منتصراً. وقد أدى هذا النَّصر إلى جعل عملية نزع الرُّوح القبليَّة من البدو السُّعُودِيَّين أمرٌ ممكناً. ويقول عبد الرَّحمن السَّعيد: "إنَّ هذه العملية بلغت النَّجاح نتيجة المواجهة بين ابن سعود ومعظم قادة الإخوان في معركة السبلة".

كان توحيد البلاد عاملاً بالغ الأهمية أسهم في تسوية المركزيَّة. وكما ذكرنا آنفاً، فلم يتمكَّن الملك عبد العزيز من إكمال الوحدة الإقليميَّة للبلاد إلا بعد أكثر من ربع قرنٍ بحلول عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ). وفي ضوء الاختلافات البيئية بين المناطق، والخصومات الحادَّة بين القبائل التي كانت منتشرة في أرجاء شبه الجزيرة العربية، فمن المفهوم سبب عدم تحقُّق حلم التَّوحيد بسهولة. وفي الحقيقة، فمن الأهمية بمكان أن نذكر هنا أنَّه في حين يكون بناء دولةٍ مركزيَّةٍ أمراً صعباً جدًّا، فإنَّ التحدِّيات والصعوبات المتعلقة بالحفاظ على الدَّولة، بعد الانتهاء من بنائها، أمرٌ أصعب.

وباختصار، وفي ضوء التَّجارب التاريخيَّة لبلد مثل المملكة العربية السُّعُودِيَّة بينيتها الاجتماعيَّة القبليَّة، فإنه يتعيَّن على مثل هذا البلد أن يكون حذراً ومتروِّباً في اختيار نمط السِّياسات اللامركزيَّة وطريقة تطبيقها. وفي الحقيقة، لا يمكن للبلاد اعتماد سياسات لا مركزيَّة سريعة، وبخاصَّة على المستوى الوطني، وذلك لأنَّ هذا قد يؤدي في نهاية المطاف إلى تقسيم مجتمعاها.

٣،٢،١ - الماضي الأقل تطوُّراً

في الوقت الذي كان فيه الحفاظ على وحدة البلاد يجري بقوة القانون والنظام، فقد كانت الأوَّلويَّة المطلقة للملك عبد العزيز هي بناء الدَّولة وتحديثها. بيد أنَّه في ضوء ظروف التخلف التي عانتها البلاد في ذلك الوقت، وغياب أيِّ موارد ماليَّة معقولة للحكومة، فلم يكن من السَّهل تحقيق تلك الأوَّلويَّة. وفي الحقيقة، كان غياب النظم الرسميَّة للتَّعليم، والخدمات الصَّحيَّة، والنقل، والاتصالات، وكثير من الخدمات البلديَّة، إشارةً واضحةً إلى التخلف الذي سيطر على شبه الجزيرة العربية في ذلك

وتخفيض الاعتماد على القوى البشرية الأجنبية.

من الواضح أن مثل هذه الأهداف لا يمكن تحقيقها دون التزام وطني بتطبيق مجموعة واسعة من السياسات المركزية. لذا فإن اللامركزية لم يُنصَح بها، بل إنها غير ملائمة، لأنها تتطلب من العمالة الماهرة ونصف الماهرة عدداً أكبر مما تتطلبه المركزية. وفي تعليق نيليس على قوى المركزية في بلاد المغرب يقول:

لما كانت بلاد المغرب تواجه صعوبة في إيجاد عدد كافٍ من الأشخاص المؤهلين لدعم نظمها الإدارية المركزية، فكيف لها أن تطبق آلياتاً لا مركزية تتطلب عدداً أكبر من الموظفين والمستخدمين المهرة ٩.

٣، ٢، ١ ج - القوى الاقتصادية

الافتراض الأساسي في هذا الفصل هو أن الحكومة السعودية، بسبب القدر الهائل من الموارد المالية المتوفرة، في المقام الأول، من الإيرادات البترولية، فإنها، مثلها مثل عدد ضئيل من دول أخرى في العالم، موجودة في وضع فريد. إن مثل هذه الواردات المالية، وعوامل أخرى، سهلت بلا ريب، انتهاج السياسات المركزية المختلفة للحكومة المركزية، وجعلتها شرعية. وفي الحقيقة، فإن القدرات المالية للحكومة، لم تصبح مصدرًا للقوة والسلطة والتحكم فحسب، وإنما كانت أيضاً المصدر الرئيسي للخطط والبرامج التنموية المختلفة للبلاد. إضافة إلى ذلك، فإن هيئة الإيرادات البترولية قللت من قيمة أي مصدر مالي آخر أعدته القطاعات الحكومية الأخرى، ومن ثم فإن هذه الإيرادات قللت إلى الحد الأدنى من الحماس اللازم لتنمية مصادر أخرى.

عانت السنوات الأولى من حكم الملك عبد العزيز وقبل أن يُصبح البترول والمعادن المصدر الأساسي لإيرادات البلاد، بعض الصعوبات المالية. وكانت المملكة تعتمد بغية توفير مصروفاتها، على القروض، والرسوم الجمركية، ورسوم الحج. وفي هذا الصدد يقول أحمد عسة:

كان المصدر الجوهري الوحيد لإيرادات الدولة الجديدة هو الحج، الذي كان يوفر

البعيدة والصغيرة في البلاد من التمتع بالكثير من الخدمات وأسباب الراحة، والتي لولا هذه السياسات، لكانت مقصورة على المناطق الكبيرة وذات الكثافة السكانية الكبرى. وكأمثلة على تلك الخدمات، نذكر التوسعات في أنظمة الصحة والتعليم والاتصالات التي انتشرت في جميع أنحاء البلاد، وبلغت مناطق كان تقديم هذه الخدمات فيها بعيداً جداً عن الجدوى الاقتصادية.

تذكر إصدارات وزارة التخطيط السعودية أن الإنجازات السعودية خلال العقدين الأخيرين كانت متميزة وفريدة مقارنة بالدول النامية؛ فقليل من دول العالم تلك التي حدثت فيها تطورات في مثل هذا الوقت القصير كما حدث في المملكة العربية السعودية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، فخلال المدة بين عامي ١٩٧٠ و ١٩٩٠ م - (١٣٩٠ و ١٤١٠ هـ) ازداد عدد المستشفيات من ٧٤ مستشفى مجموع أسرتها ٩٠٣٩ إلى ٢٥٤ مستشفى، مجموع أسرتها ٤١,١٢٣، وهذا يعني زيادة عدد الأسرة لكل ١٠٠٠ شخص من ١,٣ إلى ٣,٤. وازداد أيضاً عدد الأطباء من ١٧٢, ١ (١ لكل ٥٩,٠٠٠ شخص) إلى ١٣٦, ٢٢ (١ لكل ٥٤٤ شخصاً). ومثل هذا التقدم لم يكن مقصوراً على الخدمات الصحية، إذ أن الإنجازات في حقول التعليم والاتصالات والزراعة والصناعة كانت مماثلة، بل أكبر في بعض الحالات.

كان النقص الكمي والنوعي في العمالة وما زال، عاملاً مقيداً لنمو المملكة. وبغض النظر عن الجهود الحكومية المبذولة لاستغلال الطاقة البشرية المتاحة، فإن التوسع السريع في الاقتصاد السعودي والبرامج التنموية، جعل الوضع أسوأ، وأجبر الحكومة على الاعتماد اعتماداً جوهرياً على المهنيين والعمال المهرة وغير المهرة من غير السعوديين.

أسهم كل من المساحة الشاسعة للبلاد، والعدد القليل نسبياً لسكانها، في هذا النقص. ومن ثم فإن إنتاجية القوة العاملة تأثرت بمستوى تدريبها وتعليمها وطرق استغلالها غير الملائمة. ويشارك الحكومة لهذه المشكلة، فقد وضعت لتطوير مصادرها البشرية أولوية وطنية مطلقة، وسعت لتحقيق أربعة أهداف هي: زيادة الأعداد الإجمالية للقوى البشرية المتاحة؛ وزيادة إنتاجية القوى البشرية في جميع القطاعات؛ وتوزيع القوى البشرية على تلك القطاعات التي تتمتع بأكثر إمكان للنمو وأعلى مستويات للإنتاجية؛

لها عائدات سنوية متواضعة. ولسوء حظ الدولة الجديدة، فقد رافقت ولادتها أزمة اقتصادية عالمية حادة، كان لها تأثير جوهري حتى على إيرادات الدولة من الحج.

ومع أن اكتشاف النفط حدث في وقت مبكر، فلم يستفد منه إلا عام ١٩٣٦م (١٣٥٥هـ)، إذ أن إيراداته لم تبدأ بالتدفق إلا في أواخر الأربعينيات وأوائل الخمسينيات الميلادية (الستينات والسبعينات الهجرية)، ونتيجة لذلك، ففي السنوات اللاحقة تغير الاقتصاد الوطني الإجمالي، وغدت مصادر الإيرادات الأخرى لا تمثل سوى نسبة ضئيلة جداً من عائدات البترول والدخل الناتج من إنتاج المعادن، واستعيض عن أنظمة الضرائب السابقة بأنظمة أخرى. وأصبح اقتصاد المملكة فيما بعد، يعتمد في المقام الأول، على قطاع البترول.

وقد رافق الارتفاع في أسعار البترول خطط التنمية الطموحة. وفي السبعينيات وأوائل الثمانينيات الميلادية (التسعينات وبداية القرن الخامس عشر الهجري)، بلغ اعتماد الحكومة على عائدات البترول لتمويل مشاريعها وجهودها التنموية ذروته. وفي مقارنة لعائدات السعودية من النفط في عامي ١٩٦٠ و١٩٨٠م (١٣٧٩ و١٤٠٠هـ) يقول رضا إسلامي:

ازدادت عائدات البترول التي تستلمها الحكومة السعودية من ٣٣٤ مليون دولار عام ١٩٦٠م (١٣٧٩هـ) إلى ٨٤,٥ بليون دولار عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ). وتعود هذه الزيادة بمقدار ٢٥٠ مرة إلى النمو السريع للإنتاج والزيادة الدراماتيكية لأسعار البترول؛ فبين عامي ١٩٦٠ و١٩٨٠م (١٣٧٩ و١٤٠٠هـ) ارتفع الإنتاج السنوي للمملكة من ٤٨١ مليون إلى ٣,٦٢٤ مليون برميل، كما ارتفع سعر البرميل من النفط الخام الخفيف من ١,٨٠ دولار إلى ٣٢,٠٠ دولار.

ومع أن الجهود التي بذلتها المملكة في سعيها للتنويع الاقتصادي، وبخاصة خلال الثمانينيات الميلادية (القرن الخامس عشر الهجري)، كانت ضخمة وواعدة، فما زالت تعتمد على البترول بوصفه المصدر الأساسي لنموها الاقتصادي، ومن ثم فمن الممكن وصف اقتصاد المملكة بأنه اقتصاد السلعة الواحدة. ويقول د. عثمان الرواف: "إن اقتصاد المملكة مبني، في المقام الأول، على القطاع البترولي، ومن ثم فإن النمو

الاقتصادي للبلاد تحرّكه الصادرات النفطية، وليس أي قطاع إنتاجي آخر". بيد أن الزيادة المشهودة في إنتاج النفط وأسعاره، برغم مساعدتها للبلاد على تفادي تكوين رأس المال capital formation الذي واجه معظم الدول النامية، فقد ولدت تحدياً ضخماً للسعوديين، حكومة وشعباً، للتعامل مع النتائج الإجمالية للتحوّلات الاجتماعية والاقتصادية.

وخلافاً لبعض الدول الغربية، فإن البترول، ومصادر طبيعية أخرى، والثروة المعدنية، مملوكة من قبل الدولة، ومن ثم، واستناداً إلى الشريعة الإسلامية، فإن الناس يتقاسمون كل شيء موجود تحت الأرض، وفي حالة البترول فإن الحكومة تمثل الناس، ومن ثم توزع المصادر الطبيعية، أو الثروة على كل ما يخدم مصالح الناس في البلاد.

جعل البترول بوصفه مصدراً حيويًا للسلطة، دور الحكومة المركزية في عملية التنمية دوراً رئيسياً. وقد تهّدت الحكومة برفع مستوى الوضع الاقتصادي والرفاه الاجتماعي لمواطنيها إلى مستويات عالية. وقد شجعت هذه العوامل وسهلت، إضافة إلى غياب قطاع خاص يملك خبرة وفاعلية، تطبيق سياسات مركزية عن طريق مؤسسات مركزية قوية. ويذكر د. عبد الرحمن السعيد في دراسة أجراها على تحوّل المجتمع القبلي السعودي إلى مجتمع دولة أنه:

كان هناك تطور جوهري آخر يحدث في المجال التعليمي. بإنشاء نظام تعليمي موحد يقدم للطلاب في جميع أنحاء المملكة، كان أمراً جوهرياً من ناحية واحدة على الأقل، وهي أن الطلاب كانوا، وللمرة الأولى، يسلكون نفس المنهج الدراسي، ومن ثم هبوا للمشاركة في المجتمع وفق خطوط موحدة. وقد مثل هذا التأهيل الاجتماعي ابتعاداً جذرياً عن ذلك الذي تربى عليه أبائهم، ويمكن النظر إليه على أنه حافز يؤدي إلى بروز وعي وطني جديد.

لم يؤثر الدور الريادي للحكومة المركزية، الذي مكنته وفرة مواردها المالية في المشاريع التنموية والخطط السياسية للبلاد فحسب، بل أثر أيضاً في تسهيل تحكّمها من الإنفاقات الحكومية والإيرادات العامة عن طريق وزارة المالية. ومع أنه لا يوجد لوزير المالية سيطرة مباشرة أو دائمة أو فعالة على النشاطات المالية للوزارات الأخرى،

فإنَّ الدورَ الأساسيَّ لوزارته هو مراقبة الإنفاقات والموافقة عليها، ومراقبة إيرادات جميع الأجهزة الحكوميَّة، كان واضحاً تماماً. وقد كانت الإيرادات المحصَّلة من قبل جميع الوزارات والأجهزة الحكوميَّة، سواءً أكانت رسوماً جمركيَّة، أو رسومَ خدمات حكوميَّة، كالخدمات الهاتفيَّة والبرقيَّة والبريديَّة، ورسوم المطارات، وغيرها، تودَع في الحساب المركزيَّ لوزارة الماليَّة. لذا كان من الضروري أن يوجد في كل جهة حكوميَّة، معنيَّة بإنفاقات تتعلَّق بالميزانية، ممثِّل لوزارة الماليَّة، مهمته تدقيق تعاملاتها الماليَّة ومراقبتها.

٣، ٢- مظاهر المركزيَّة ومشكلاتها

يمكن عرض عدد من القضايا المتعلقة بمظاهر المركزيَّة ومشكلاتها في المملكة العربيَّة السعوديَّة. بيد أنَّه لما كان الهدف من هذا الفصل تقديم فكرة عامَّة عن المركزيَّة واللامركزيَّة في المملكة بوصفها خلفيَّة للفصول اللاحقة التي سنناقش فيها تجربة اللامركزيَّة البلديَّة بتفصيل أكبر، فإنَّ هذه القضايا يمكن تلخيصها وتصنيفها تحت العناوين التَّالية: السَّمات الإداريَّة، والاقتصاديَّة، والمكانيَّة.

٣، ٢-أ- السَّمات الإداريَّة

إنَّ القوَّة والسُّلطة التي يملكها الملك ومجلس الوزراء، والقدر الكبير من السُّلطة المنوطة بالوزراء وكبار الموظفين في وزاراتهم ووكالاتهم، والعلاقات بين الحكومات المركزيَّة المحليَّة، والفروع الوزارية / الإقليميَّة هي كلها مظاهر جليَّة لعمليَّة اتِّخاذ القرار واعتماد النُّصح السياسي، المركزيَّتين إلى حدٍّ بعيد. وفي هذا الصِّدد يقول نزار السَّمان: "الملك، بوصفه رئيس الدولة، رئيس الحكومة السُّعديَّة. هو القائد الأعلى للقوَّات المسلَّحة. فهو الذي يعيِّن ضبَّاط الجيش، كما يعيِّن أيضاً جميع الوزراء، وكبار موظفي الدولة، والسُّفراء، وأمراء المناطق. وبوصفه رئيس مجلس الوزراء، يتعيَّن عليه التَّصديق على جميع المراسيم التي يقترحها مجلس الوزراء، ومناقشتها والموافقة عليها".

وبالمثل، فإنَّ الوزراء يملكون سلطات واسعة في الكثير من القضايا ويبتون في

كثير من القضايا إمَّا جماعيًّا في مجلس الوزراء، أو فرديًّا في وزاراتهم. وقد ذكر د. إبراهيم العواجي في رسالته للدكتوراة ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ) أنَّ ٨٢٪ من المشاركين في استبانه "وافقوا على وجود مركزيَّة مفرطة في بيروقراطيَّة المملكة العربيَّة السُّعديَّة". وأضاف إلى ذلك أنَّ "مجلس الوزراء، الذي هو رسمياً أعلى هيئة في الدولة، ما زال يحتفظ لنفسه بسلطة القيام بالكثير من المهمَّات البسيطة، كترقية جميع موظفي الدولة من المرتبة الحادية عشرة إلى مراتب أعلى". ويملك الوزراء منفردين، سلطةً واسعة تتجاوز وزاراتهم المركزيَّة إلى المكاتب الإقليميَّة والمحليَّة للوزارات. ومع أنَّ الملك والوزراء يفوضون بعض مهمَّاتهم التَّنفيذية والتَّشريعيَّة والقضائيَّة، إلى مؤسَّسات أو أفراد (وكلائهم أو مساعدي وكلائهم)، فإنَّ القرارات النهائيَّة لا بدَّ أن تصدر عنهم عموماً. ويعلِّق د. العواجي على هذا الموضوع بقوله: "إنَّ تركيز السُّلطة في عدد ضئيل من المسؤولين هو ظاهرة عامَّة تتخلَّل النظام الإداريَّ بأكمله. ومثل هذا التَّركيز للسُّلطة في أيدي قلة من النَّاس، أدَّى فيما بعد إلى توزيع غير متوازن للسُّلطة، ونظام إداريَّ غير فعَّال يتسم بزيادة كبيرة في أعداد الموظفين مقرونة بنقص في المؤهَّلات.

وهكذا فقد كان لمثل هذا التَّركيز للقوَّة والسُّلطة آثارٌ سلبيةٌ على المجتمع السُّعديَّ ككل. فهو لم يقتصر على مشاركة النَّاس من خلال عدد تقليديٍّ ومحدود من القنوات، بل أبعد بعض قطاعات المجتمع عن شعورهم بالمسؤوليَّة ومشاركتهم في الشَّأن العام، وحولَّهم إلى مجتمع استهلاكيٍّ، كثير الطلبات، ويعتمد على غيره.

ومع أنَّ شخصيَّات كبار الموظفين تؤثر في أسلوبهم في الإدارة، وذلك بسبب تزايد المسؤوليَّات الحكوميَّة في تقديم الخدمات العامَّة، فإنَّهم يجدون أنفسهم، وعلى نحو غير متوقَّع، منشغلين بحلِّ قضايا صغيرة. وبدلاً من انخراطهم في اتِّخاذ القرارات ورسم الخطط المتعلقة بقضايا ذات شأن، فإنَّهم يصرفون كثيراً من أوقاتهم وطاقاتهم إمَّا في استقبال النَّاس الذين يتابعون طلباتهم، وإمَّا في القيام بتوقيع بعض المعاملات الروتينيَّة.

إنَّ السُّعديين، الذين شجَّعهم كون أبواب الموظفين مُشرَّعة لجميع المواطنين، لا يتردَّدون في الاتِّصال مباشرةً، دون موعد سابق، بكبار الموظفين ليناقتشوا معهم طلباتهم شخصيًّا. وقد ورد في دراسة أجرتها أرامكو:

حتى بين البدو، فقد حلت محلّ الولاءات القبليّة القديمة فكرة مفادها أنّ المركز، وليس شيخ القبيلة أو نائبه، هو مصدر السُلطة الفعّالة، وهو المكان الذي تقدّم إليه العرائض والطلبات...، وأنّ بروز حكومة مركزية غنيّة أوجد علاقة مباشرة، أقوى، بين الناس والقمة.

لم تكن هذه الأفكار مغروسة في البدو دون غيرهم، إذ كانت موجودة أيضاً في أذهان المواطنين. وفي هذا الصّد يقول د. السعيد: "عندما سمع المواطنون نبأ بناء مدارس وبلديات جديدة في البلدات والمدن المجاورة، بدأت الوفود تتوجّه إلى العاصمة لطلب مميزات مشابهة". ومن ثمّ كان يُنظر إلى الرياض، حيث توجد جميع الوزارات المركزيّة والأجهزة الحكوميّة، بوصفها ينبوع القوّة والسُلطة المطلقة للبلاد كلّها. ومع أنّه قد يكون للفروع الإقليميّة بعض السُلطة، فإنّ الناس يتوجّهون بطلب مهمّة مباشرة إلى الوزارات المركزيّة في الرياض.

٣، ٢، ب- السمات المكانية

إنّ المعدّل السّريع جداً لزيادة عدد سكّان مدينة الرياض، وزيادة مؤسّساتها، وتوسّعها، إثبات واضح، وإلى حدّ ما، نتيجة لوجود سلطنة مركزية لاتخاذ القرارات. ويشجّع هذا على استخلاص حدوث علاقة بين وجود عمليّة تمدن مركزية، وبخاصّة عندما تحدث في مركز الدولة، ووجود عمليّة اتخاذ قرارات مركزية، وتمركز للقوّة والسُلطة.

تولد هذه المركزيّة في اتخاذ القرارات، وفي القوّة والسُلطة، البيئية التي تشجّع الناس على الهجرة إلى المدن الكبرى. ففرص التّوظيف، وأسباب الرّاحة، وأنظمة الاتّصالات المتقدّمة، ومستوى توقّعات الناس لحياة ووظائف أفضل، والكثير من العوامل والعناصر الأخرى التي تتوفّر في المدن، كانت مرتبطة (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) بوجود الوزارات الحكوميّة، وكبار موظفيها، والمسؤوليّات أو السُلطات المرتبطة بها في الرياض. "وتعدّ الرياض مركزاً سياسياً وإدارياً وثقافياً وتجاريّاً ومالياً، ومركزاً للمواصلات للمملكة كلّها". لذا وبسبب وجود عدّة أدوار مرتبطة بهذا المركز، يتعيّن على المدينة أن

تعمل على المستويات الإقليميّة والوطنيّة والدولية، وهذا بدوره أسهم في تطوّر التحضر السّريع للمدينة على مرّ السنين.

ومن وجهة نظر مكانيّة، فإنّ البيروقراطية المركزيّة سلطنة كليّة لا تنازع على التّنمية الإقليميّة. وتغيّر استجابتها لحاجات كلّ منطقة في البلاد. وقد أدّى هذا، برأي عبد العزيز العتيبي إلى "وجود عدم توازنات إقليميّة جوهريّة في بنية النشاط الاقتصادي وفي التّوظيف". أمّا عبد الله الإبراهيم فذهب شوطاً أبعد إذ يقول:

"إنّ البنية الاقتصاديّة والبنية الاجتماعيّة المكانيّة في المملكة العربيّة السعوديّة، كما هو الحال في الكثير من البلدان النامية الأخرى، تتميزان بنمطين رئيسيين مختلفين، لكنّ مترابطين، هما: (١) الفروق الواسعة في الدّخل والرفاء الاجتماعي بين المناطق والأماكن الحضريّة والريفيّة، (٢) التّنمية الحضريّة غير المتوازنة، والمركزة.

بيد أنّه لا وجود في البيئية المركزيّة لوقت متاح مخصّص لحاجات كلّ مدينة أو منطقة. وبدلاً من ذلك، فإنّ الطّريقة الوحيدة لحلّ المشكلات، أو لتعزيز ظروف المناطق المختلفة، تمثّلت بتطبيق سياسات وحلول موحّدة ومصمّمة مركزياً. لا يتجاهل مثل هذا التّوحيد في السياسات الطّروف الإيجابيّة والسّلبيّة فحسب، والتي تختلف من منطقة إلى أخرى، بل إنّ يقلصّ قنوات أيّ مبادرات أو مشاركات محليّة.

٣، ٢، ج- السمات الاقتصاديّة

كما سبق وذكرنا، فإنّ الثروة النفطية للمملكة، من بين عوامل أخرى، مكّنت الحكومة من فرض سياسات مركزية. إنّ السيطرة المركزيّة للحكومة على الإنفاقات والإيرادات في جميع الوزارات والأجهزة الحكوميّة هي نهج ماليّ مركزيّ جلي. لذا أصبحت الحكومة هي المزوّد الرئيسيّ لمعظم -إن لم يكن لكل- الخدمات العامّة في البلاد.

بيد أنّ المركزيّة أدت إلى اعتماد مفرط للوزارات والأجهزة الحكوميّة على الحكومة المركزيّة لمعالجة موازنتها الإجماليّة. وفي نفس الوقت، فقد قيّدت وثبّطت من همّة أيّ

٣،٣- اللامركزية

٣،٣،١- أنماط اللامركزية وسماتها

اللامركزية مصطلح واسع يشمل نشاطات مختلفة. لذا فإن وضع جدول لجميع أنماط اللامركزية ومظاهرها في المملكة العربية السعودية، أمر يتجاوز الهدف الذي وضعناه لهذا الفصل، وهو بإيجاز وعمومية، الإشارة إلى أمثلة مختارة لتعزيز النقاش النظري لأشكال اللامركزية في البلاد.

وكما ذكرنا في الفصل السابق، فإن الباحثين المختلفين يعرفون اللامركزية بصيغ مختلفة. ويرى بعضهم أن التمييز بين اللامركزية الوظيفية والإقليمية يمكن إيضاحه إذا لاحظنا أن الأولى تقتضي "نقل سلطة القيام بمهام أو نشاطات معينة إلى مؤسسات متخصصة تعمل على نطاق وطني"، في حين أن الثانية تتطلب "نقل مسؤولية الوظائف العامة إلى مؤسسات موجودة ضمن حدود مكانية أو سياسية محددة تمامًا. وبالمثل، ففي حين يعرف بعضهم ثلاثة أنماط من اللامركزية تتضمن اللامركزية الإدارية، واللامركزية السياسية واللامركزية الاقتصادية، فما زال آخرون يصنّفون أشكال المركزية ضمن اللامركزية deconcentration، والتفويض delagation، والتنازل devo-lution، والخصخصة privatization. وسنقوم بشرح هذه الأنماط والأشكال للامركزية في مواقع محددة من المناقشة التالية لأساليب اللامركزية في المملكة العربية السعودية.

وبوجه عام، تقتضي اللامركزية وجودًا سابقًا للمركزية، وتستوجب بذل جهود لتخفيفها. لذا فمع أن معظم شبه الجزيرة العربية، قبل توحيدها في المملكة العربية السعودية، كانت مؤلفة من مجتمعات متفرقة ليس لها سلطة مركزية، فإن هذا العصر السابق للوحدة، لا يمكن الحديث عنه بأنه كان لامركزيًا. وفي الحقيقة، فقبل التوحيد، كان التساؤل عن وجود نظام إداري في شبه الجزيرة يطغى على التساؤلات عن قضايا المركزية وغيرها. وكما سبق وذكرنا، فلم يوضع نظام إداري جديد كليًا للبلاد الموحدة حديثًا إلا خلال حكم الملك عبد العزيز، ومع أن قدرًا كبيرًا من جهود الملك كان موجّهًا نحو إقامة سلطة مركزية في البلاد، فهناك بعض الشواهد على وجود نمط من الإدارة

مساع وزارية لتطبيق سياسات ومبادرات جديدة يمكن أن تُسفر عن توليد، أو حتى جمع، مزيد من الإيرادات. لذا فإن السياسات طبقت، والمشاريع بُنيت بدون تفكير يُذكر بتكلفة صيانتها أو بفائدتها المستقبلية. ولم يُجر سوى القليل من الدراسات وبحوث الجدوى الاقتصادية لهذه المشاريع.

إن خطر مثل هذا السلوك أخذ في التزايد، ويمكن أن يؤدي إلى فوضى مالية شديدة في البلاد التي ستجد أن من الصعب مواصلة تمويل مشاريع جميع الوزارات والأجهزة الحكومية، وبخاصة في مرحلة ما بعد البترول، أو في حالة انخفاض إنتاج البترول وأسعاره. وحتى لو كانت البلاد غنية في تلك الأوقات بموارد أخرى، فسيواجهها تحدٍ حقيقي هو الموازنة بين تزايد نموها وتكلفة صيانة مشاريعها في نفس الوقت.

وبالمثل، فإن الاعتماد الكلي للمواطنين السعوديين على توفير الحكومة لهم تعليمًا ورعاية صحية مجانية، ورسومًا ضئيلة جدًا مقابل خدمات تقدمها مثل الماء والكهرباء، قد زاد من الأعباء المالية الملقاة على عاتق الحكومة، كما زاد من توقعات الناس منها. ثم إن هذا الاعتماد ولد نوعًا من اللامسؤولية لدى المجتمع. وعلى سبيل المثال، فبغض النظر عن النقص الشديد في الماء والتكلفة العالية لعملية تزويد الناس به، فإن الحكومة توفره للناس بسعر منخفض غير واقعي، وهذا أدى إلى هدر عامٍ مثل هذه السلعة الهامة. وقد أنفقت الحكومة بلايين الدولارات على تطوير الموارد المائية، وبخاصة على إنشاء محطات تحلية المياه. وقد أنفقت الحكومة أكثر من ٣١,٥ بليون دولار على مشاريع المياه خلال السنوات الخمس عشرة الماضية (١٩٧٥-١٩٩٠م) (١٣٩٥-١٤١٠هـ). ومقابل هذه التكلفة الهائلة، فإن إيرادات خدمات المياه التي يدفعها المواطنون لا تغطي سوى جزء لا يذكر من تكلفتها الحقيقية. لذا فإن معظم الناس لا يوافقون على رفع أسعار خدمات المياه، ويواصلون هدر مثل هذا المصدر الحيوي الهام. ومن الواضح أن الأمر كان يمكن أن يكون مختلفًا لو جرى خصخصة خدمات المياه، أو لولم تكن وزارة الزراعة والمياه معتمدة في ميزانيتها على الحكومة المركزية، بل على إيراداتها الذاتية.

وإتخاذ القرارات يمكن اعتباره من الإشارات المبكرة على اللامركزية.

يجب قبل تحليل هذه الإشارات المبكرة في المملكة العربية السعودية، إدراك ثلاثة عوامل مختلفة يرتبط بعضها ببعض، أولها أن بعض الأنظمة والمراسيم الحكومية مكتوبة بصيغة عامة وغامضة جداً، ومن ثم فهي لا توفر توضيحاً دقيقاً لمسؤوليات الموظفين وبعض الجهات التي تتناولها هذه الأنظمة والمراسيم. ثانياً، هناك فجوة بين ما هو منصوص عليه رسمياً في المهمات الموكلة إلى المؤسسات وبين ما تمارسه وتعمله في الواقع. ثالثاً إن كثيراً من الجهود الإدارية والتنظيمية، التي يُنظر إليها على أنها محاولات لا مركزية، يمكن اعتبارها، في الوقت نفسه، وسيلة لتوسيع السلطة المركزية ومد سيطرتها. وبعبارة أخرى، فإن هذه المحاولات موجهة إلى المركزية بواسطة اللامركزية.

لذا لا بد أن نذكر أنه خلافاً للكثير من الدول التي يعني توسيع المركزية فيها توسيع جمع الضرائب والإيرادات، فإن للمركزية في المملكة العربية السعودية جانباً إيجابياً جرى تقبله بسرور في المناطق المختلفة من البلاد، وهو أن توسيع المركزية كان يعني نشر وتحسين الخدمات التعليمية والصحية والبلدية، وكثير من الخدمات الأخرى في البلاد.

وعلى ضوء هذا كله، فإن المحاولات أو الممارسات اللامركزية في المملكة العربية السعودية تعود إلى السنوات الأولى من حكم الملك عبد العزيز، عندما قام بتعيين أمراء للمناطق. ومع أنهم كان يتلقون أوامر وتعليمات مباشرة من الملك نفسه من وقت إلى آخر، فإن بعض أمراء تلك المناطق قد مارسوا، بسبب الافتقار إلى أنظمة اتصالات متقدمة، وعدم وجود تحديد رسمي واضح لأدوارهم، إضافة إلى تمتعهم بشخصيات قوية، قدرًا كبيرًا من الحكم الذاتي لمناطقهم. وفي الحقيقة، فإن أحد معايير الملك عبد العزيز الذي كان يحكم به على أمراء المناطق هو قدرتهم على إتخاذ القرار بأنفسهم دون العودة إليه، أو استشارتهم له في الأمور والقضايا البسيطة. وقد كان ابن جلوي، وابن إبراهيم، وابن مساعد، أمراء مناطق نموذجيين عينتهم الملك، وحكموا بسلطات واسعة، وكانوا إلى حد ما، يمارسون إدارة مستقلة. وقد قال نورمان والبول وآخرون (١٩٦٦م) (١٣٨٦هـ) عن ابن جلوي إنه "كان مقرباً جداً من الأسرة المالكة،

وحكم المنطقة الشرقية حكماً شبه ذاتي منذ العشرينيات من القرن العشرين الميلادي (الأربعينات الهجرية)".

لقد كان تأسيس الوزارات الجديدة محاولة لتطوير وتنظيم السلطة المركزية، وكانت أولها وزارة الخارجية عام ١٩٣٠م (١٣٤٩هـ)، ثم وزارة المالية عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ)، أعقبها وزارات أخرى في السنوات التالية. كانت جميع هذه الوزارات تعمل على نطاق وطني، وهي مظهر واضح للمحاولات اللامركزية الوظيفية ضمن النظام الإداري السعودي. وكانت تعني في الحقيقة نقل قسم، وإن كان محدوداً، من سلطة إتخاذ القرارات والتخطيط المنوطة بالملك إلى وزرائه. وبوجه مشابه، فإن إنشاء مكاتب إقليمية لبعض الوزراء كان يعبر عن محاولات تقوم بها الحكومة باتجاه اللامركزية.

وكان يرافق هذا التوسع الإداري نمو سريع لمعظم المدن السعودية. وكلا هذين التوسعين جعل الحكومة تدرك الحاجة إلى تنظيم البلديات وبعض الإجراءات الإقليمية. وقد أسفر هذا عن صدور عدد من القوانين الهادفة إلى تنظيم وتحديد مسؤوليات وواجبات رؤساء بلديات المدن ومجالسها، والمجالس الإدارية، وأيضاً مسؤوليات وواجبات أمراء ومجالس المناطق. ويورد د. هاني خاشقجي أربعة أنظمة صدرت من شأنها تعزيز اللامركزية في المملكة. وهي نظام البلديات عام ١٩٣٧م (١٣٥٦هـ)، ونظام الحكام عام ١٩٣٩م (١٣٥٨هـ)، ونظام المناطق عام ١٩٦٣م (١٣٨٣هـ)، وأخيراً النظام البلدي عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ). وهو يصنف نظام أمراء المناطق لعام ١٩٣٩م (١٣٥٨هـ) بوصفه محاولة لامركزية تفويضية بقوله:

وفق هذه اللامركزية التفويضية، بدأ حكام المناطق يسندون مسؤوليات معينة إلى المؤسسات المحلية للقيام بمهام معينة. وفي هذا الصدد، يمكن أن نرى أن بعضاً من واجبات أمراء المناطق ومسؤولياتهم المنصوص عليها في مرسوم عام ١٩٣٩م (١٣٥٨هـ)، قد فوّضت إلى الدوائر المحلية الصحية والتعليمية والبلدية وغيرها.

هناك خطوة ناجحة رئيسية باتجاه تعزيز اللامركزية تمثلت بتأسيس ست وزارات جديدة عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) نشأت جميعها إما عن وزارات أخرى، أو عن مؤسسات أو دوائر متخصصة. فوزارات الصناعة والطاقة، والشؤون البلدية والقروية، والتعليم

العالي، نشأت (بالترتيب) عن وزارات التجارة والصناعة، والداخلية، والمعارف. كذلك، فإن وزارات الإسكان والأشغال العامة، والبريد، والبرق والهاتف، والتخطيط، نشأت من مؤسسات أو دوائر متخصصة.

كانت الجهود اللامركزية deconcentration بوصفها أحد أشكال اللامركزية للنظام الإداري السعودي، ناجحة إلى حد بعيد. ولم يحوّل قسم كبير من الأعباء الإدارية لبعض الوزارات والأجهزة الحكومية إلى خارج العاصمة الوطنية فحسب، بل أيضاً إلى داخل مدينة الرياض ومدن كبيرة أخرى. وقد أسست وزارات مثل وزارة الشؤون البلدية والقروية (التي ستتناولها بالدرس في الفصل القادم)، ووزارة الداخلية، ووزارة التعليم، ووزارة الصحة، مكاتب محلية وإقليمية مختلفة، وعدداً من الفروع في المدن الكبرى من البلاد. وكان الهدف من هذه الوزارات هو تخليص الإدارة المركزية من جزء من أعبائها، وأيضاً تبسيط الإجراءات وعدم هدر وقت كل من الموظفين والمواطنين.

وأخيراً، لن تكون مراجعة اللامركزية في المملكة العربية السعودية كاملة ما لم تجر مراقبة النمو المؤسساتي الواسع للوكالات العامة ذات الإدارة الذاتية وشبه الذاتية. فعلى حين يوجد لكل منها مخصصات مالية منفصلة عن غيرها، فإن هذه الأجهزة تختلف في إدارتها الذاتية الإدارية والمالية، وفي المرونة الموكولة إليها، وبعض هذه الأجهزة موجود تحت السلطة المباشرة للملك بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء، لكن بعضها الآخر مرتبط بوزارة خاصة.

أنشئت أول مؤسسة عامة في عام ١٩٥٢ م (١٣٧٢هـ)، وهي مؤسسة النقد العربي السعودي (SAMA)، التي كانت تقوم مقام البنك المركزي للملكة. وقد شهدت السنوات التالية تأسيس عدّة مؤسسات عامة أخرى، مثل جامعة الملك سعود عام ١٩٥٧ م (١٣٧٧هـ)، شركة الخطوط الجوية العربية السعودية عام ١٩٥٩ م (١٣٧٨هـ)، ومعهد الإدارة العامة، والمؤسسة العامة للبتروول والمعادن عام (بترومين) ١٩٦١ م (١٣٨١هـ).

وفي أواخر السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية)، مهدت الإيرادات المتزايدة للحكومة السعودية الطريق لتخطيط وتنفيذ عدد من المشاريع الطموحة تفاوتت في مقاييسها وضخامتها. فكان أصغرها بناء مطارات ومدن جامعية، وأكبرها إنشاء مدن

صناعية جديدة ضخمة. وبسبب الحجم الكبير لبعض هذه المشاريع أدركت الحكومة أنّ بعض وزاراتها وأجهزتها لم تكن قادرة، لا فنياً ولا إدارياً، على وضع خطط لهذه المشاريع ثم تنفيذها وإدارتها. وفي الحقيقة، فقد كانت الميزانيات المرصودة لبعض هذه المشاريع أكبر بكثير من تلك التي خصّصت لأجهزة أخرى. وبغية حل هذه المشكلات، وتفادي البيروقراطية الإدارية في الوزارات والوكالات الحكومية، قامت الحكومة بدراسة إمكان إنشاء عدد كبير من المؤسسات العامة. وقد تضمّنت هذه المشاريع مؤسسة السكك الحديدية العربية السعودية، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، والهيئة السعودية للمواصفات والمقاييس، والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق، وصندوق التنمية العقارية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة. وتضمّنت هذه المشاريع أيضاً الهيئة الملكية للجبيل وينبع، المرتبطة مباشرة بالملك، والتي تُعنى بتحديد السياسات ومجموعات التخطيط للإشراف على تطوير هاتين المدينتين الصناعيتين. ويصف نيروب Nyrop للتزايد السريع في عدد وأهمية هذه الأجهزة ذات الحكم المركزي بقوله:

في أوائل الثمانينيات الميلادية (القرن الخامس عشر الهجري) قام مؤلّف بإحصاء ٦٦ من هذه الأجهزة... وكان رؤساء بعضها مثل مؤسسة النقد العربي السعودي (SAMA)، والمؤسسة العامة للبتروول والمعادن يحملون مراتب وزارية، وكانت أهميتهم وتأثيرهم تضاهي أهمية وتأثير الوزراء المسؤولين عنهم نظرياً. وكانت بضع أجهزة، مثل ديوان المراقبة العامة، غير مرتبطة بأي وزارة معينة.

وبغية تسريع عملية تنويع الاقتصاد، وتشجيع القطاع على تأدية دوره في هذه العملية بوجه خاص، وفي الاقتصاد الإجمالي للبلاد بوجه عام، درست الحكومة القيام بخطوة أخرى نحو اللامركزية، ألا وهي الخصخصة. وفعلاً، فقد قرّرت الحكومة عام ١٩٨٥ م (١٤٠٥هـ) خصخصة الشركة السعودية للصناعات الأساسية السعودية، ثم إن الاتجاه الرسمي الحالي ينحو نحو خصخصة مزيد من الشركات العامة الكثيرة في البلاد، في المستقبل القريب.

المعتقد أن مزيداً من المعالجات المحلية لحلّ المشكلات ربّما كان إجراءً أكثر فعاليةً.

٢- معايير الفعالية: يدّعي بعضهم أن اللامركزية تؤدي إلى تخفيض تكاليف توفير الخدمات، وهذا يجعلها أكثر فاعليةً. ويقول بيتر دروكر P. drucker، إن الحفاظ على البيروقراطيات الكبيرة أمر مكلف، وهي توفر خدمات غير فعّالة. ويعتقد بأن الخدمات كالصحة والمؤقّرة على المستوى المحلي، تسمح بتخفيض الكلفة.

٣- الملاءمة السياسية: الفرضية السائدة هي أن السلطات، على المستوى المحلي، يمكن أن تجري مراقبتها وأن يُصحح مسارها، عند الضرورة، من قبل المواطنين. ويمكن الإفادة أيضاً من اللامركزية في حل النزاعات.

٤- اعتبار القيمة: جرى النظر إلى اللامركزية على أنها تعزز المشاركة الديمقراطية. ومع زيادة عدد المتعلمين في المملكة العربية السعودية، فإنه ينظر إلى اللامركزية على أنها أداة تتيح للناس الفرصة لإفادة بلدهم، وفي نفس الوقت المشاركة في عملية اتخاذ القرارات. إن مثل هذه المشاركة لا تعزز بيئة اتخاذ القرارات فحسب، وإنما توفر أيضاً الاستقرار السياسي.

ويحاج روندينيلي في أن منح المجموعات من الناس، في بقاع مختلفة من البلاد، القدرة على المشاركة مباشرة في قرارات التنمية والتطوير في جو اللامركزية، فإن هذه اللامركزية تزيد من "نصيبتهم" من الحفاظ على النظام السياسي.

٥- توزيع المسؤوليات: المركزية في اتخاذ القرار لا تكتفي بتركيز السلطة لدى كبار الموظفين، بل إنها أيضاً تحصر المسؤوليات فيهم. ومن ثم، فإنه ينظر إلى اللامركزية بوصفها أداة تجعل المسؤوليات تُوزع بطريقة أفضل على طول الخط الهرمي للنظام الإداري.

٦- التراكمات الإدارية: خلال السبعينيات وبواكير الثمانينات الميلادية (التسعينات و بداية القرن الخامس عشر الهجري)، كان يُوصف ما يجري في المملكة

نظراً إلى المسوغات القوية للمركزية، التي بحثناها في القسم السابق من هذا الفصل، لم تلاقِ القوى الداعية إلى انتهاج اللامركزية التقدير المناسب، وجرى تجاهلها زمنياً طويلاً. ومع أن بعض الوزارات بذلت بعض الجهود باتجاه اللامركزية، فلم يكن وجود خطة وطنية لتطبيق سياسة شاملة للامركزية، تشمل جميع النظم السياسية والإدارية والاقتصادية في المملكة العربية السعودية. وهذا ينشأ في كثير من الحالات، عن وجهة النظر الشائعة وغير الصحيحة التي مفادها أن المركزية واللامركزية لا يمكن أن تتعايشان معاً، وأنه لا بد من القيام باختيار واضح لإحدهما دون الأخرى. والهدف الضمني لهذا البحث، هو تحديد الحاجة والقوى المتعلقة بكل من المركزية واللامركزية، ومحاولة الإفادة من مفهوميها، بحيث نصطفي منهما ما يستجيب لمتطلبات البلاد.

تبين العودة إلى مراجع اللامركزية الواردة في الفصل السابق، أن مؤيدي اللامركزية قدموا أسباباً كثيرة لتشجيع لامركزية السلطة، وذلك بنقلها إلى أجهزة من مستوى أدنى، أو إلى مؤسسات غير حكومية تتمتع بحكم شبه ذاتي. ومع أن باستطاعة المرء سرد مجموعة كبيرة من الأسباب والدوافع لانتهاج اللامركزية في المملكة العربية السعودية، فإن الدواعي الأساسية للمحاولات الحكومية المختلفة لانتهاجها هي أن اللامركزية ضرورية لتسريع الخطأ، وتعميم الفوائد، وإدارة عملية التنمية، التي تخطط مركزياً، بطريقة فعّالة. ثم إنه يُنظر إلى اللامركزية بوصفها عربة تنقل الأعباء الملقاة على عاتق الموظفين الموجودين في الدوائر المركزية إلى آخرين مقرّاتهم موجودة خارج العاصمة، وهؤلاء قريبون من الناس في المناطق والبقاع المختلفة البعيدة عن العاصمة، ومن شأن هذا تحسين ظروف تلك المناطق. وغالباً ما يُنظر إلى اللامركزية على أنها علاجٌ لعددٍ كبيرٍ من المسائل الأخرى التي يمكن تقسيمها عموماً إلى ست مجموعات:

١- الحدود والمشكلات المرتبطة باتخاذ القرارات مركزياً: للامركزية جذورها التاريخية التي تمتد جزئياً إلى إخفاق التخطيط المركزي في التعامل مع القضايا الاجتماعية التي يتزايد تعقيدها، وإلى التحديدات المفروضة على الطريقة المنطقية لاتخاذ القرارات. وإذا أدخلنا هذا الأمر في اعتبارنا، فمن

العربية السعودية بأنه عملية تنمية متفجرة. فقد أصبحت الأعباء الملقاة على عاتق الوزارات المركزية متزايدة في حجمها، وغدا من غير الممكن إدارتها. وكان رد فعل الوكالة الحكومية عليها هو تحويل بعض واجباتها، عن طريق التفويض، إلى وحدات إدارية فرعية.

٣،٣- نتائج اللامركزية

أيًا كانت الدوافع لانتهاج السياسات اللامركزية التي وُضعت في البلدان النامية خلال العقود القليلة الماضية، فإن عددًا من الدراسات يُشير إلى الفجوة الواسعة بين الأهداف والنتائج. ويبدو أن بعض البلدان تعتبر اللامركزية "وسيلة إصلاح سريعة" لمشكلاتها، وتتوقع منها أكثر مما يمكنها تقديمه، وبخاصة عندما لا تعرف تلك البلدان ولا تحاول، إزالة العوائق والظروف التي تحول دون تطبيق السياسات اللامركزية. بيد أن هناك من يُحاج في أن النجاح لا يتحقق إلا في تلك الدول التي أعطي فيها معنىً أضيق للامركزية، والتي كانت أهداف سياساتها محدودة بإعادة توزيع الوظائف على وحدات من الحكومة المركزية.

وجد رونديلي ونيليس وشيما لدى مراجعة تجربة بعض البلدان النامية في اللامركزية، عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) أن لكل من أشكال اللامركزية نتيجته التي تختلف عن غيرها. وذكروا أن أداء وتأثير الوحدات الإدارية اللامركزية كانت إيجابية في بعض الحالات، لكنها لم تكن ترقى دومًا إلى مستوى أهداف السياسات اللامركزية. وهم يقولون إن التحكم في الموارد المالية ظل مركزيًا، وإن المنظمات المحلية والإقليمية ظلت تعاني نقصًا حادًا في عناصرها المؤهلة، وتفتقر إلى القدرة على تنفيذ المسؤوليات الموكلة إليها (نيليس ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)) والنتائج الإيجابية للامركزية التي أوردها رونديلي ونيليس وشيما هي:

أولاً: زيادة حرية الناس، الذين يعيشون في مناطق ريفية ومجتمعات محلية كانت مهملًا سابقًا، في الوصول إلى موارد ومؤسسات الحكومة المركزية.

ثانيًا: إمكان مشاركة أوسع للناس.

ثالثًا: التحسن، ولو أنه بطيء، في القدرة الإدارية والتقنية للمنظمات المحلية والإقليمية في بعض البلدان، على التخطيط للتنمية وإدارتها.

رابعًا: إدخال رؤى واهتمامات جديدة في عملية اتخاذ القرارات، وفي هذا تركيز على أهمية التخطيط على المستوى الإقليمي والمحلي بوصفه مركبة لها شأن في استراتيجية التنمية الوطنية من شأنه جلب وجهات نظر وفوائد لعملية صنع القرار.

ولا تشدُّ المملكة العربية السعودية عن هذا، إذ أن نتائج اللامركزية فيها كانت مختلطة. فاللامركزية deconcentration، وإقامة مشاريع تملكها الدولة هما أوضح مظهرين، وإلى حد ما، أنجح مظهرين، للاستراتيجيات اللامركزية في البلاد. وقد غدت هاتان الاستراتيجيتان مقبولتين لكل من المسؤولين الحكوميين والمواطنين.

وما يجعل اللامركزية أنجح من استراتيجيات أخرى:

أولاً: أن الوزارات والأجهزة الحكومية المركزية تنظر إليها بوصفها أداة لتحسين تقديم خدماتها، وتفويض بعض أعمالها الروتينية إلى الفروع.

ثانيًا: أنها تفيد المواطنين عن طريق الإقلال من الروتين الإداري، وجعل الموظفين أقرب إلى سد حاجاتهم، وهذا يختصر الكثير من الوقت والجهد.

ثالثًا: وهو الأهم، بما أن اللامركزية لا تقتضي أو تستلزم التخلي عن قدر لا يُستهان به من سلطة الموظفين المركزيين، فإن هؤلاء الموظفين يبدون رغبةً وحماسةً في تطبيق مثل هذه الاستراتيجية.

ومع أن الجهود الحكومية المبذولة في انتهاج اللامركزية الإدارية خطوة جيدة في الاتجاه الصحيح، فما زالت هذه الجهود ضعيفة جدًا ومتفرقة، ولا بد من وجود مزيد من التعاون والقيام بتنظيمات إدارية منهجية. لذا من الضروري إجراء تقييم للجهود المبذولة في انتهاج اللامركزية في البلاد. على أنه إذا كان القصد من اللامركزية إحداث شكل أقوى من اللامركزية، فإن الدور المحدد جيدًا، والمكتوب جيدًا، للموظفين المحليين سيساعد على تعزيز خطوات لاحقة.

الجدول رقم ٤،٣
عدد السياسات التي صادق عليها مجلس الوزراء

التاريخ	عدد القرارات
١٩٧٠م / ١٣٩٠هـ	١١٦٢
١٩٧١م / ١٣٩١هـ	١١١٠
١٩٧٢م / ١٣٩٢هـ	١٤٩١
١٩٧٣م / ١٣٩٣هـ	١٤٩٦
١٩٧٤م / ١٣٩٤هـ	٢٠٧٩
١٩٧٥م / ١٣٩٥هـ	١٧٨٤
١٩٧٦م / ١٣٩٦هـ	٢١٩٥
١٩٧٧م / ١٣٩٧هـ	١٢٩٣
١٩٧٨م / ١٣٩٨هـ	٥٧٨
١٩٧٩م / ١٣٩٩هـ	٢٧٦
١٩٨٠م / ١٤٠٠هـ	٢٤٠
١٩٨١م / ١٤٠١هـ	٢٢٧
١٩٨٢م / ١٤٠٢هـ	٢٠٩
١٩٨٣م / ١٤٠٣هـ	٣١٠
١٩٨٤م / ١٤٠٤هـ	٢٩٢

وبالمثل، فلم تُنَجِّ سياسات لامركزية وقوانين محلية أخرى من كثيرٍ من العيوب والمشكلات المتداخلة ومنها:

أولاً: عدم وجود خطط شاملة سياسية إدارية واقتصادية لامركزية. وقد كانت معظم الجهود تبذلها فردياً وزارات وأجهزة عامة مختلفة بحد أدنى من التنسيق، كما كانت معظم السياسات اللامركزية الطموحة تتضمن هدفاً

وخلال أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات الميلادية (التسعينات و بداية القرن الخامس عشر الهجري)، عندما أصبح النظام الإداري للبلاد أكثر تعقيداً، نقل مجلس الوزراء قدرًا أكبر من السلطة والمسؤوليات إلى هيئات أخرى. وبين الجدول (رقم ٤، ٣) أن عدد القرارات التي صادق عليها المجلس انخفض انخفاضاً درامياً من ٢١٩٥ عام ١٩٧٦م (١٣٩٦هـ)، إلى ٢٠٩ فقط عام ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ).

لم تقم الدولة خلال إقامة مشاريع تابعة لها في البلاد، بتنظيم الرئوس الإداري وإسناد بعض الإجراءات البيروقراطية إلى جهات أخرى فحسب، وإنما قامت أيضاً، وفي مدة قصيرة جداً، بتسريع تنمية وتحسين التطوير الزراعي (الذي يتضمن التزويد بالمياه) والصناعي. ومع أن هذه الاستراتيجية في اللامركزية عن طريق إنشاء مشاريع عامة تخصيصية كانت ناجحة وواعدة، فلا يمكن التخلص من جميع العيوب ومواطن الضعف. وفي الحقيقة، فحين كانت بعض المؤسسات التي تملكها الدولة مستثناة من قواعد الخدمة المدنية، إذ كانت مخصصة، فإن بعضها الآخر أعيد إلى المركزية، وصارت تسيطر عليه الحكومة المركزية. وفي هذا السياق يقول وحيد أحمد الهندي:

كانت أسباب إعادة بعض المشاريع إلى المركزية هي تخفيض تعدد نظم الاستخدام، وتوحيد جميع الموظفين الحكوميين في نظام واحد للاستخدام، وتقليل إساءة استعمال المرونة والحكم الذاتي الممنوحين إلى المشاريع التي تملكها الدولة من قبل موظفيها.

وكما ذكرنا سابقاً، فإن الحكومة، عن طريق إصدار قوانين محلية وأنظمة ووضع خطط تنظيمية معدلة، عززت سلطات الأمراء، ومجالس المناطق، والموظفين المحليين ليتصرفوا بطرقهم الخاصة بهم في إدارة الشؤون المحلية. ولسوء الحظ فمعظم هذه القوانين المحلية والقواعد لم تترجم إلى أفعال، ومن ثم فلم ترق نتائجها إلى مستوى أهدافها. ويقول نيروب Nyrop ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) في هذا الصدد:

بجول مطلع الثمانينيات الميلادية (القرن الخامس عشر الهجري) كانت المدينة المنورة وحدها ما زالت تملك مجلساً فعالاً مؤلفاً من شخصيات معروفة محلياً يساعدون رئيس البلدية. وفي جدة، كان هناك مجلس بلدي موجود على الورق، لكنه لم يكن فعالاً مدة طويلة.

لم تحدّد الطريقة التي يجب سلوكها لبلوغه.

٣،٤- خاتمة

يمكن استخلاص قضية رئيسية من مراجعة المحاولات المركزية و اللامركزية في المملكة العربية السعودية، مفادها أنّ دوافع المركزية قوية، مثلها مثل دواعي اللامركزية. ونظراً إلى أنّ الحاجة إلى كليهما ملحّة ولا يمكن اجتنابها، ومن ثمّ لا يمكن التعامل مع إحداها بمعزل عن الأخرى، فلا بدّ من تطبيق المركزية واللامركزية ضمن إطار واحدٍ لاستراتيجية إصلاحية توازن بين المركزية واللامركزية. وتتوقف هذه الموازنة على ظروف البلاد ودواعيها في انتهاج سياسات لامركزية.

إنّ تاريخ المملكة العربية السعودية، وعقيدتها الإسلامية، وعدم خضوعها لاستعمار يسيطر عليها، أو تدخّل خارجي مباشر في شؤونها، كلّ هذه عوامل مهمّة أثرت وأسهمت على نحو لافت للنظر في بنية ونهج النظامين السياسي والإداري للمملكة العربية السعودية، ومن ثمّ فقد ميّز هذان النظامان المملكة عن البلدان العربية وبلدان العالم الثالث.

وفي ضوء البنية الاجتماعية، والمصادر الاقتصادية، والتخلّف السابق، وعملية بناء المجتمع، فقد برزت المركزية أسلوباً مهيماً للإدارة واتّخاذ القرارات. أضف إلى ذلك أنّ المركزية كانت، وما زالت، تؤدي دوراً رئيسياً في تفعيل وتسريع العملية المستمرة لتوحيد البلاد. وبالمثل، فإنّ ندرة القوّة العاملة الماهرة في البلاد، وفكرة العدالة، هما سببان، من بين مجموعة من الأسباب الأخرى، أسهما في تطبيق سياسات مركزية.

أدت المسوغات القويّة للمركزية إلى عدم إعطاء القوى التي تنادي بالحاجة إلى اللامركزية ما تستحقّه من اهتمام مدّة طويلة من الزمن. وإذا استثنينا بعض الجهود التي بذلتها وزارات منفردة للاتجاه نحو اللامركزية، والتي كانت جهوداً محدودة ومتفرقة، فلم يكن هنالك خطة وطنية عامّة لتطبيق سياسة لامركزية تشمل النظم السياسية والإدارية والاقتصادية في المملكة العربية السعودية. ويعود السبب في هذا إلى حدّ بعيد، إلى النظرة العامّة غير الصحيحة التي تقضي بضرورة الاختيار بين المركزية واللامركزية. وبغية التغلب على هذه المشكلات، يجب على البلاد الإدراك والتعرّف على الحاجات والقوى اللازمة لكلّ من المركزية واللامركزية، ومحاولة التوفيق بينهما عن

ثانياً: أنّ الاستقلال المالي للوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى لم يُنظر إليه بجديّة، مع أنّه القضية الرئيسية في تعزيز المحاولات الحكومية باتجاه اللامركزية. وهذا واضح في السيطرة المركزية المستمرة على الإنفاقات والإيرادات الحكومية.

ثالثاً: أنشئ عددٌ قليلٌ من القنوات الجديدة للمشاركة العامة المجتمعية. ولو كانت اللامركزية السياسية مدمجة في مبادرات إصلاحية إدارية لكانت أكثر قابلية للتطبيق. ومثل هذه اللامركزية السياسية لا تسمح للمجموعات في البقاع المختلفة من البلاد بمشاركة مباشرة في عملية اتّخاذ القرارات فحسب، بل إنّها أيضاً تزيد من إسهامها في الحفاظ على النظام السياسي.

رابعاً: هناك فجوة أخذت في الاتساع بين الكيفية التي يبدو فيها رسمياً نظام إداري وارد على مخطط تنظيمي، أو صادر بقرار رسمي أو قانون محلي، والكيفية التي يعمل فيه هذا النظام في الواقع والممارسة.

خامساً: بعض القرارات والأنظمة الحكومية مكتوبة بعبارات عامّة وغامضة جداً، ومن ثمّ فهي لا توضح المسؤوليات الدقيقة للمقاة على عاتق الموظفين، وهذا يجعل من الصعوبة بمكان: أ) ترجمة هذه الأنظمة إلى أفعال، ب) متابعة وتقييم هذه الأفعال في وقت لاحق.

تلخيص هذا الجزء من الفصل نقول إنّ تجربة اللامركزية في المملكة العربية السعودية، كما هو الحال في بلدان أخرى، تبين أنّ اللامركزية ليست استراتيجية سهلة تطبيقها. وفي الحقيقة، فإنّها تتطلب التزاماً وتعاوناً بين الكثير من الناس، وبدون ذلك، يمكن لنتائجها السلبية أن تكون أسوأ من المركزية. ويقول رضا إسلامي في هذا الصدد: "تبين تجربة بلدان نامية أخرى أنّ المسؤولين المحليين يكونون عادةً أكثر انحرافاً وفساداً وأقلّ كفاءةً واقتداراً من المسؤولين في العاصمة. ومن الواضح أنّ السيطرة المالية من قبل الحكومة المركزية، وغياب خطة شاملة لتطبيق اللامركزية تدريجياً، هما السبب في العيوب التي عانتها الكثير من السياسات اللامركزية.

طريق التوصل إلى حلٍّ وسطٍ يستجيب لكلا المفهومين ويستفيد منهما.

اللامركزية ضرورية لتسريع الخطوة، وتعميم الفوائد، والقيام بإدارة فعّالة لعملية تنمية مخطّط لها مركزياً. وبإمكانها أيضاً أن تقوم مقام عربة لنقل الأعباء الملقاة على كاهل موظفين موجودين في المركز إلى موظفين موجودين خارج العاصمة، وبذا تصل الخدمات إلى الناس في مناطق مختلفة وبقاع بعيدة، وهذا يحسّن ظروف تلك المناطق.

إنّ التجربة اللامركزية للمملكة العربية السعودية، كما هو الحال في عدّة بلدان نامية أخرى، أسفرت عن نتائج مختلطة. فاللامركزية الإدارية، وإنشاء مشاريع تملكها الدولة، هما أوضح مظهرين لمعظم الاستراتيجيات الناجحة في البلاد. والسبب في هذا هو أنّ اللامركزية من جهة، لا تقتضي ولا تتطلب التخلي عن قدر لا يُستهان به من سلطات الموظفين المركزيين؛ ومن جهة أخرى، فإنّ معظم المؤسسات العامة مخصّصاتها المستقلة عن الميزانية العامة، وهذه حقيقة تقلّل إلى الحد الأدنى، أو تزيل، السيطرة المالية المركزية على قرارات هؤلاء الموظفين.

الفصل الرابع

المحاولات الرامية إلى انتاج
اللامركزية البلدية

١،٤ الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية

١،٤،١ المرحلة الأولى: الاستمرار والانتشار البسيط (١٩٣٢-١٩٥٨م) (١٣٥١-١٣٧٧هـ)

١،٤،٢ المرحلة الثانية: نحو المركزية (١٩٥٨-١٩٧٥م) (١٣٧٧-١٣٩٥هـ)

١،٤،٣ المرحلة الثالثة: نحو اللامركزية الإدارية (١٩٧٥-الآن) (١٣٩٥هـ-الآن)

١،٤،٣ أ تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) م
ودراسة ماكينزي

١،٤،٣ ب نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)

١،٤،٣ ج المكاتب الإقليمية

١،٤،٣ د البلديات

١،٤،٢ أمانة مدينة الرياض

١،٢،٤ الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض

١،٢،٢ دراسة مكينزي لأمانة مدينة الرياض

١،٢،٣ دراسة معهد الإدارة العامة لبلدية الرياض

١،٢،٤ البلديات الفرعية

١،٤،٣ خلاصة، وملاحظات، ونتائج

يهدف هذا الفصل إلى تقديم النظام البلدي في المملكة العربية السعودية وتحليله، وشرح المحاولات الحكومية الرامية إلى انتهاج اللامركزية. ولهذا الغرض، تم تقسيم الفصل إلى ثلاثة أقسام: الأول يشرح النظام البلدي في المملكة، وكيفية تطوره عبر التاريخ الحديث للمملكة. وفي هذا القسم سنولي اهتماماً خاصاً بوزارة الشؤون البلدية والقروية، والمحاولات التي بذلتها باتجاه اللامركزية. أما القسم الثاني فيتناول أمانة مدينة الرياض، ويحلل الخطوات التي اتخذتها نحو اللامركزية. وبغية تعزيز المناقشة وإغنائها، فسيتم عرض ومتابعة إجراءات تأسيس الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، والدراسات البلدية المختلفة التي كانت تهدف إلى تحسين الشؤون البلدية، وتحديد مدى تأثير هذه الجهود في النظام البلدي لمدينة الرياض. وأخيراً فقد كرس القسم الثالث لتقييم نتيجة هذه المحاولات اللامركزية.

١،٤- الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية

لدى مناقشتنا لتطور النظام البلدي السعودي، وللکیفية التي كان يتطور بها خلال التاريخ الحديث للمملكة، من المفيد التمييز بين ثلاث مراحل: ١٩٣٢-١٩٥٨م (١٣٥١-١٣٧٧هـ)، ١٩٥٨-١٩٧٥م (١٣٧٧-١٣٩٥هـ)، ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) حتى الوقت الحاضر.

١،٤،١- المرحلة الأولى: الاستمرار والانتشار البسيط (١٩٣٢-١٩٥٨م)

(١٣٥١-١٣٧٧هـ):

لم يكن يوجد في السنوات الأولى من حكم الملك عبد العزيز، سوى عدد قليل من التنظيمات البلدية الصغيرة، أنشئت جميعها خلال العهود السابقة وفق القواعد التركية. وفي عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ)، حين أعلن الاسم الحالي للمملكة العربية السعودية، كانت البلديات الخمس الموجودة آنذاك هي: جدة، والمدينة المنورة، والطائف، وتبوك، وبلدية العاصمة المقدسة، مكة المكرمة، التي كانت أكبرها.

وقد أبقى الملك عبد العزيز على الأنظمة البلدية الموجودة، وعلى أنظمة إدارية أخرى، وشرع بإجراء عمليات تغيير وتحسين تدريجية. وتمثلت الخطوة الرسمية الأولى في التغيير بإصدار الحكومة «للأنظمة الأساسية» عام ١٩٢٦م (١٣٤٤هـ)، التي تتألف من تسعة فصول. وقد خصص الفصل الثامن (المجلس البلدي العام) والفصل التاسع (اللجان الإدارية والبلديات) للبلديات. واستناداً إلى الأنظمة، يوجد لكل مدينة مجلس بلدي عام تنتخبه لجنة يعينها الملك. ومن القضايا البلدية الأخرى عضوية المجلس ومسؤولية أمين العاصمة وصلحياته. وبعد عام من ذلك، أي عام ١٩٢٧م (١٣٤٥هـ)، صدر مرسوم إدارة البلديات وطُبق على بلدية مكة المكرمة وحدها.

ومثلما هو الحال في المؤسسات الحكومية الأخرى في تلك الأيام، فقد كانت البلديات الموجودة في منطقة الحجاز مرتبطة بنائب الملك في الحجاز. أما البلديات الأخرى التي كانت موجودة (أو أسست في وقت لاحق) فكانت تحت سلطة أمراء المناطق المختلفة. وقد استمر ذلك الوضع إلى حين صدور قانون «مجلس الوكلاء» عام ١٩٣١م (١٣٥٠هـ). ووفقاً لهذا القانون، انتقلت معظم مهمات نائب الملك إلى وزارة الداخلية، التي ألحقت بها البلديات أيضاً. وقد عدلت «الأنظمة الأساسية» التي سميت عام ١٩٣٧م (١٣٥٦هـ) القواعد والأنظمة العامة لأمانة العاصمة والبلديات الأخرى وطُورت وأصبحت ساري المفعول على جميع البلديات الأخرى في المملكة. وعرف هذا النظام باسم «النظام العام لأمانة العاصمة والبلديات»، ويمكن اعتباره أول نظام للبلديات في المملكة. وإضافة إلى المواد الثماني الأولى من هذا النظام، فإنه يتضمن ستة عشر قسماً تضم ٧٥ مادة. وقد شملت مواد النظام مهمات وإجراءات وعمليات مكتب أمانة العاصمة، والبلديات، والمجالس والهيئات البلدية.

حدّد القسم الأول من النظام وظائف البلديات، وتناول القسمان الثاني والثالث واجبات ومسؤوليات وسلطات رئيس البلدية، وحددا مدة بقاء رئيس البلدية في منصبه بثلاث سنوات قابلة للتجديد. وقد أورد القسم الرابع الإجراءات والعمليات المنوطة بالمجلس البلدي، وعضويته، وواجباته ومسؤولياته، ومواعيد انتخاب مسؤوليه، وكيفية انتخابهم، ومدّة شغلهم لوظائفهم. أمّا الأقسام العشرة التالية (من الخامس إلى الرابع عشر) فتعنى بأنظمة الدوائر المختلفة في البلدية، مثل نظام مساعدي رئيس البلدية،

والمجلس الإداري، واللجنة البلدية، وغيرها. وقد شمل القسم الخامس عشر الجمعية العمومية للبلديات ومسؤولياتها. وتتألف الجمعية العمومية من كل من المجلس البلدي والمجلس الإداري. وقد حدّد هذا القسم أيضاً البنية الإدارية للجمعية، والظروف يجب أن تدعى فيها إلى الانعقاد. وأخيراً فإن القسم السادس عشر يتضمن تعليمات عامة.

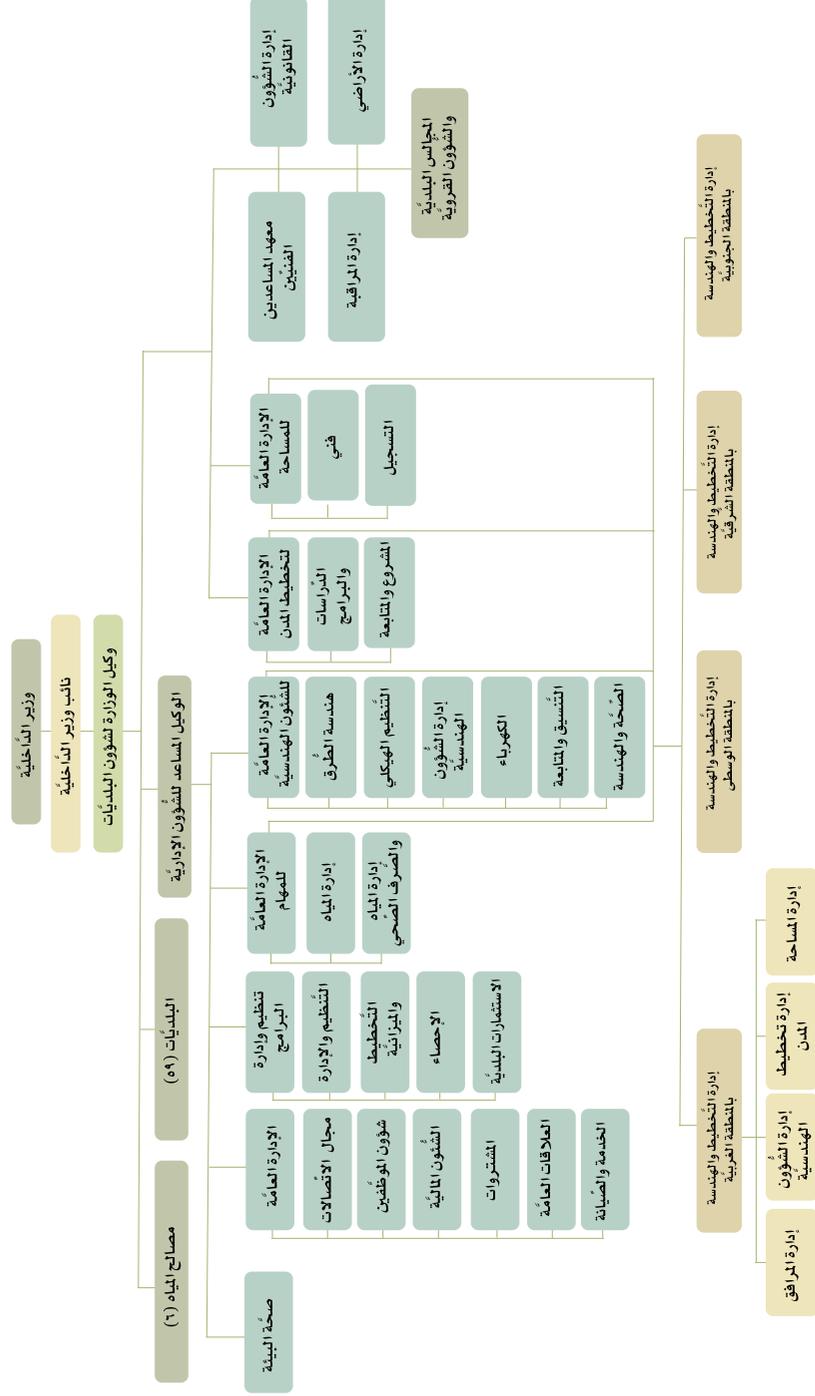
جرى في سياق التطور الإجمالي للنظام الإداري الحكومي تعديل بعض مواد النظام، كما جرى تجاهل مواد أخرى ولم تطبق، في حين نُقل بعضها إلى مؤسسات إدارية متخصصة. ومع ذلك فقد ظل النظام الرسمي الوحيد إلى حين صدور النظام البلدي عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ). وخلال المرحلة الأولى من التطوير البلدي (١٩٣٢-١٩٥٨م) (١٣٥١-١٣٧٧هـ)، كانت البلديات الموجودة، أو التي جرى إنشاؤها في المملكة، تضم مكة المكرمة، جدة، المدينة المنورة، الطائف، تبوك، ضباء، القطيف، الأحساء، جيزان، ينبع، الوجه، الرياض. ويجب أن نذكر هنا أن البلديات خلال المرحلة الأولى (١٩٣٢-١٩٥٨م) (١٣٥١-١٣٧٧هـ) عانت بعض الصعوبات المالية، لأن إيراداتها كانت مقصورة على المساعدات المالية التي تأتيها من الحكومة، إضافة إلى قدر ضئيل من الرسوم. وفي الحقيقة، فإن الدولة نفسها (كما ذكرنا في الفصل السابق) كانت تعتمد على القروض والرسوم الجمركية والضرائب ورسوم الحج.

٤،٢- المرحلة الثانية- نحو المركزية (١٩٥٨-١٩٧٥م) (١٣٧٧-١٣٩٥هـ)

مثل تأسيس إدارة البلديات في وزارة الداخلية عام ١٩٥٨م (١٣٧٨هـ)، وللمرة الأولى، علامة بارزة على وجود جهاز لحكومة مركزية متخصص في الشؤون البلدية. وكانت جميع البلديات مرتبطة بتلك الإدارة، التي واصلت الإشراف على البلديات وكل ما تحتاجه من دعم.

وبعد أربع سنوات، واستجابة لزيادة عدد البلديات والخدمات التي تقدمها، خطت الحكومة خطوة إضافية باتجاه المركزية البلدية. ففي عام ١٩٦٢م (١٣٨١هـ)، وبناءً على اقتراح وزارة الداخلية، صدر مرسوم ملكي يقضي بإنشاء وكالة وزارة الداخلية لشؤون البلديات، بوصفها مؤسسة مركزية منفصلة عن بقية وكالات الوزارة تقتصر مهمتها على العناية بشؤون البلديات.

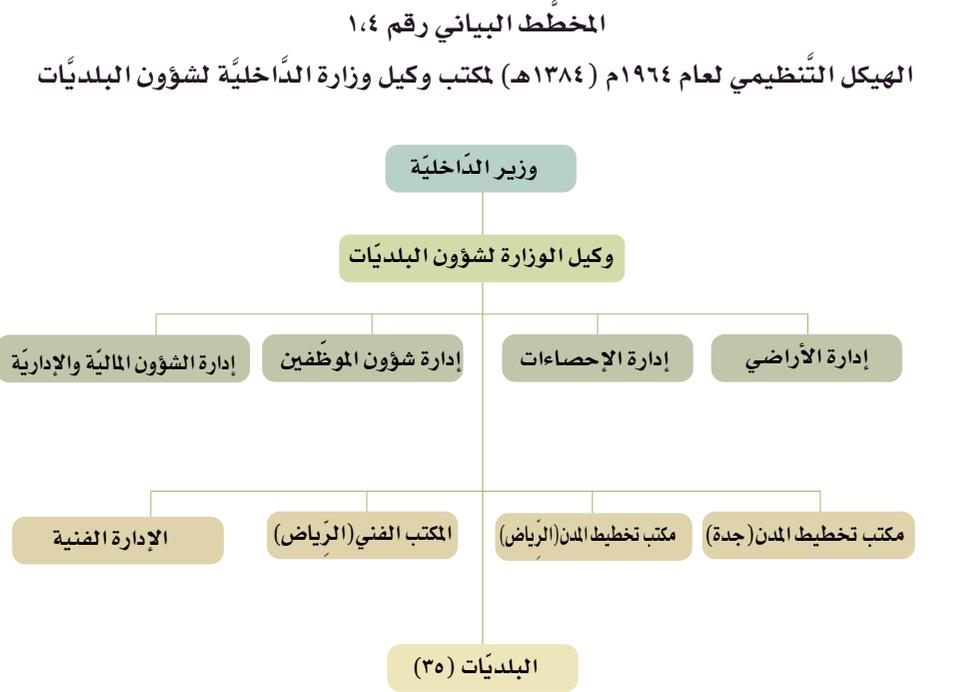
الهيكل التنظيمي لعام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ) لمكتب وكيل وزارة الداخلية لشؤون البلديات



(المصدر: العيدروس الصبان - النظام البلدي في المملكة العربية السعودية - دراسة حالة - مكة المكرمة - جامعة كليرمونت ١٩٨٢م)

سمح هذا الإنشاء للحكومة بالتحكم المركزي في البلديات، التي كانت تعمل رسمياً على الأقل، وفق مجموعة موحدة من الأنظمة والقرارات. بدأت وكالة الوزارة بوضع دوائر مثل المالية، وشؤون الموظفين، والأراضي، وتخطيط المدن، والإدارة التقنية. ونظراً إلى التطوير الإجمالي لنظام الإدارة الحكومي، وإلى عملية التحضر السريعة في البلاد، توسعت مسؤوليات وكالة الوزارة بسرعة، وكذلك بنيتها الإدارية. وفيما بعد، أنشأت وكالة الوزارة أربعة مكاتب إقليمية في المناطق الشرقية والوسطى والغربية والجنوبية من المملكة. يقول عيدروس الصبان:

لم تكن هذه المكاتب الإقليمية في الحقيقة سلطات إدارية إقليمية، بقدر ما هي مكاتب ارتباط أو مراكز اتصالات للأمر التقنية. كانت تشارك في الوظائف البلدية في بعض الحالات، وتقوم فعلاً بإنجاز جزء من هذه الوظائف في حالات أخرى، وهذا يتوقف



(المصدر: العيدروس الصبان - النظام البلدي في المملكة العربية السعودية - دراسة حالة - مكة المكرمة - جامعة كليرمونت ١٩٨٢م)

على قدرة الدوائر على إثبات أنها تسلك نفس اتجاه السياسة العامة. وقد أسفرت هذه البنية الكلية عن تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية.

يوضح المخططان رقم ١٠٤ ورقم ٢٤ لوكالة الوزارة في عامي ١٩٦٤ و ١٩٧٢ م (١٣٨٤ و ١٣٩٢ هـ) النمو السريع للنظام الإداري للوكالة، وسلطات الوكالة ومسؤولياتها. وبلغ عدد البلديات في البلاد عام ١٩٧٥ م (١٣٩٥ هـ) ١٠١ بلدية. ومع أن جميع هذه البلديات كان مرتبطة بوكالة الوزارة، وخاضعة لنفس الأنظمة والقرارات، فقد كانت مختلفة في بنائها، ووظائفها، ونشاطاتها، وممارساتها.

٣،١،٤ - المرحلة الثالثة - نحو اللامركزية الإدارية (١٩٧٥م - الآن) (١٣٩٥هـ)

(الآن -

شهدت هذه المرحلة عدداً من التغييرات في النظام البلدي للمملكة. وكان الاتجاه العام نحو اللامركزية الإدارية. بدأت المرحلة عام ١٩٧٥ م (١٣٩٥ هـ) بتأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية، تبعها صدور قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٠ المؤرخ في ١٣/٢/١٣٩٧ هـ (١٩٧٧/١/٢٦ م)، والمرسوم الملكي رقم ٥/م المؤرخ في ٢١/٢/١٣٩٧ هـ (١٩٧٧/٢/١٠ م)، والقيام بعدد من عمليات إعادة التنظيم الإداري للبلديات والمكاتب الإقليمية، معظمها كان تطبيقاً لمقترحات شركة ماكينزي Mckinsey الاستشارية.

٣،١،٤ - تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية (١٩٧٥م) (١٣٩٥هـ)

ودراسة ماكينزي

قررت الحكومة عام ١٩٧٥ م (١٣٩٥ هـ) تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية لتحل محل وكالة وزارة الداخلية لشؤون البلديات، بغية تحسين التخطيط والتنمية والإدارة لكل من المناطق الحضرية والقروية، واتخاذ خطوات نحو التخصص واللامركزية.

مثل تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية، الذي تزامن مع البدء بخطة التنمية

الخمسية الثانية (١٩٧٥-١٩٨٠م) (١٣٩٥-١٤٠٠هـ) تطوراً بارزاً في تاريخ البلديات في المملكة. فقد أدت هذه الوزارة دوراً حاسماً في خطة التنمية الخمسية الثانية. ومهمتها هي التخطيط وإدارة الإنماء والتطوير البلدي والقروي للبلاد، وتوفير البنية الأساسية والإدارة والخدمات اللازمة لتعزيز النظام البلدي.

ومع أن الغاية من إنشاء وزارة الشؤون البلدية والقروية هي تعزيز اللامركزية، فإن الإدارة الداخلية في الوزارة كانت تُسير وفق نظام سلطة مركزي. سرع النمو الضخم في المصادر المالية للبلاد، إضافة إلى الأهداف الطموحة لخطة التنمية الخمسية الثانية، التي كانت تهدف إلى توفير قدر أكبر من الخدمات البلدية، من إيقاع نشاطات وزارة الشؤون البلدية والقروية. ثم إن الزيادة في عدد البلديات، والتوسع الهائل في خدماتها ومسؤولياتها، إضافة إلى التطور الإجمالي للبلاد، جعل من الصعب على الوزارة المركزية (وزارة الشؤون البلدية والقروية) تنفيذ مهمات التخطيط الاستراتيجي، والقيام بإشراف مفضل وسيطرة شاملة على البلديات ونشاطاتها. وعندما أدركت وزارة الشؤون البلدية والقروية عام (١٣٩٦هـ) ١٩٧٦ م أن هذه الأوضاع تتجاوز طاقة أي مؤسسة مركزية، وقّعت مع شركة ماكينزي الاستشارية الدولية عقداً لدراسة وإعادة تنظيم البيئة الإدارية للوزارة، وإعداد التوصيات اللازمة للإصلاح.

كان الهدف هو المساعدة على توزيع المسؤوليات بين وزارة الشؤون البلدية والقروية من جهة، والبلديات وأجهزة أخرى مرتبطة بها من جهة أخرى. وقد أولي اهتمام خاص باللامركزية وتطوير نظم وعمليات جديدة تمكن الوزارة من تنفيذ مسؤولياتها. وفي تقرير شركة ماكينزي الذي قدمته عام ١٩٧٨ م (١٣٩٨ هـ)، ذكر أن الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية كانت تُسير على أسس من المركزية المتزايدة.

كانت إدارات المدن والقرى خاضعة بدرجة عالية لتحكم الوزارة في صوغ السياسات والخطط، وفي تنفيذ البرامج حتى أن أكبر المدن لم تؤد سوى دور محدود في القرارات الهامة المتعلقة بها، وفي وضع السياسات، ورصد الموارد، وإقرار العديد من مشاريعها التطويرية الرئيسية. وكانت هذه المدن تخضع لمراقبة لصيقة أيضاً تتعلق بالأمور المالية والإدارية وشؤون الموظفين.

وقد اقترحت ماكينزي بنية إدارية جديدة لوزارة الشؤون البلدية والقروية، تستند إلى مبدأ اللامركزية. وقد أوصت بإعادة تنظيم الإدارة الداخلية للوزارة وإلقاء قدر أكبر من المسؤولية، سواءً في أمور التنمية أو في إدارة الخدمات الأخرى، على عاتق البلديات والفروع الإقليمية للوزارة. وأعيد تحديد دور ومسؤوليات كل دائرة في وزارة الشؤون البلدية والقروية، وفي البلديات والمكاتب الإقليمية بطريقة غيرت دور الوزارة المركزية من إدارة عامة إلى إدارة تُعنى باتخاذ القرارات والتنسيق. وقد أوجزت الشركة الاستشارية مهمة الوزارة والجهات الملحقة بها بأنها «التوثق من أن النمو العمراني في جميع أنحاء المملكة يسير بأسلوب فعال ومرتب». وإضافة إلى إدارة الوزارة لشؤونها الداخلية بفعالية لتمكين من تنفيذ مسؤولياتها بكفاءة، فإن الشركة الاستشارية حددت أربع مسؤوليات رئيسية أخرى في عملية التنمية، يتعين على الوزارة القيام بها وهي:

- التخطيط للتطور العمراني لمدن وبلدات المملكة، وهذا يعني تطوير الطرق والبنى الأساسية التحتية الأخرى.
- إدارة الخدمات اللازمة لإبقاء المدن والقرى نظيفة وصحية، وصيانة البنية الأساسية في هذه المناطق.
- إدارة الإجراءات المتعلقة بمنح وبيع وتأجير واستملاك الأراضي اللازمة للمشروعات البلدية.
- تنسيق تطوير المناطق القروية غير التابعة لسلطة البلديات.

ويبين المخطط رقم ٣،٤ البنية التنظيمية التي أوصت بها شركة ماكينزي. أما المخطط رقم ٤،٤ فيوضح البنية الإدارية والتنظيمية الناتجة عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ) في الأقسام المختلفة للوزارة والمكاتب الإقليمية والبلديات وأقسام المياه والصرف الصحي ودوائر رئيسية أخرى في الوزارة.

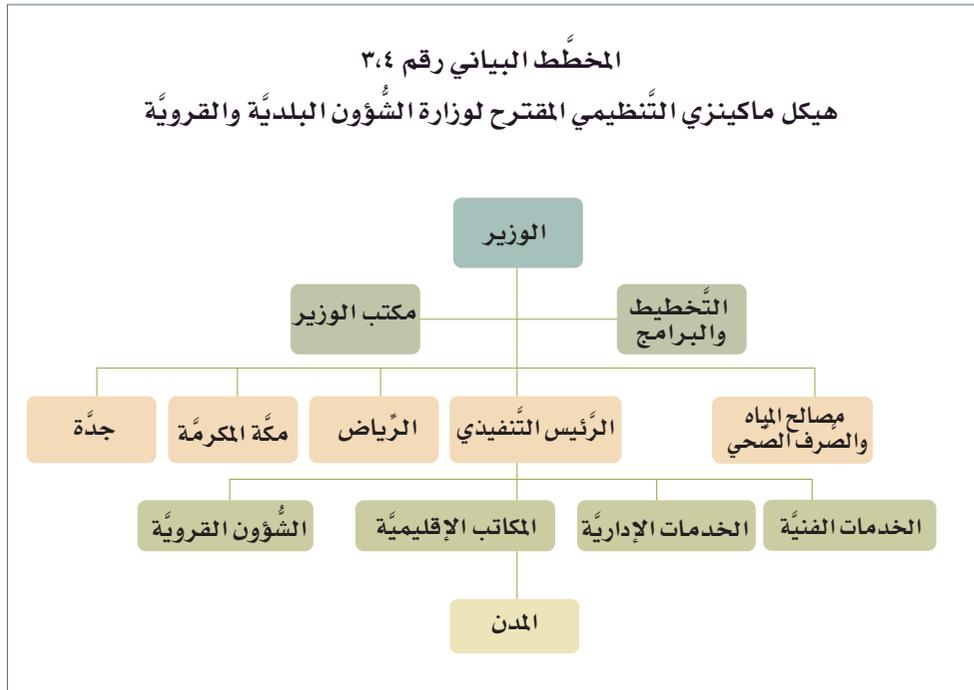
الوزير، عضو في مجلس الوزراء، وهو متخذ القرارات الرئيسي، وهو الذي تقدم إليه مباشرة التقارير من رؤساء البلديات من الفئة أ (الرياض، جدة، مكة المكرمة، المدينة المنورة، الدمام، الطائف)، ورئيس مصلحة المياه والصرف الصحي، وهو

مسؤول أيضاً عن جميع أقسام الوزارة والبلديات. ويقوم الرئيس التنفيذي الرئيسي CEO (نائب الوزير) بالتنسيق بين الأقسام المختلفة في الوزارة التي يُقدم فيها المدراء العامون للمكاتب الإقليمية تقاريرهم إليه مباشرة.

وفي دورَي الوزير المتعلقين بالإدارة واتخاذ القرارات، يقوم بمساعدته مكتبه ومستشاروه، بالإضافة إلى مكتب البرامج والتخطيط (الذي أصبح عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ) وكالة وزارة). وبغية مساعدة الوزير ونائب الوزير، فقد جمعت الأقسام المختلفة للوزارة في خمس مجموعات، يرأس كل منها وكيل وزارة.

٣،٤ ب- نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)

صدر في عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) نصٌ معدّل لنظام البلديات ليحل محلّ النّظام السابق عام ١٩٣٧م (١٣٥٦هـ). وفي حين حافظ النظام الجديد على بعض مواد النظام السابق، فإنه حذف كلياً عدداً من المواد الأخرى، وبخاصة ما كان يتعلق منها بالجمعية



وتتركز السلطة البلدية في وزير الشؤون والقروية بصفته صاحب السلطة الإدارية العليا للبلديات، وفي المجلس البلدي بوصفه الكيان التنفيذي البلدي.

كرّس أربعون بالمئة من مواد نظام البلديات للمجلس البلدي. ووفقاً لهذا النظام، فإن عدد أعضاء المجلس أربعة على الأقل، وأربعة عشر على الأكثر. ومع أن النظام ينص على أن أعضاء المجلس البلدي يجب انتخابهم والموافقة عليهم من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية، الذي يختار أيضاً نصفهم الآخر، فلم ينجح المشروع في إيضاح عملية هذا الانتخاب، وفيما إذا كان عملية حكومية أو عامة. وقد تحددت النظام ببعض التفاصيل عن مؤهلات أعضاء المجلس، ومدّة تعيينهم فيه، ومسؤولياتهم، وأيضاً عن عمليات انتخابات المجلس، والعضوية، والاجتماعات. ورئيس البلدية (الذي يعين عادةً من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية باستثناء رؤساء بلديات الفئة (أ) الذين يعيّنون من قبل رئيس مجلس الوزراء بناءً على توصية الوزير، بوصفه ممثل البلدية، والموظف التنفيذي الرئيسي المسؤول عن إدارة البلدية واتخاذ القرارات التي تسمح للبلدية بتنفيذ وظائفها والقيام بمهامها.

ظلّ نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) يمثل المصدر الرسمي للنشاطات البلدية حتى يومنا هذا. بيد أن بعض موادّه لم تُترجم بعد إلى ممارسات حقيقية للبلديات.

٤،٣ ج- المكاتب الإقليمية

صدر قرارٌ وزاريٌّ في عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) بتأسيس ثلاثة مكاتب إقليمية في المناطق الوسطى والغربية والشرقية من المملكة. وجرى في عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ) تأسيس ثلاثة مكاتب إقليمية أخرى في المنطقتين الشمالية والجنوبية ومنطقة القصيم، وكانت جميعاً تسير على الخطوط التي اقترحتها تقرير ماكينزي. وكانت الأهداف الرئيسية من إنشاء هذه المكاتب الإقليمية هي:

- أن تحل محل المكاتب التقنية الإقليمية القديمة، وأن يوجد مكتب واحد في كل

منطقة عوضاً عن المكاتب الثلاثة السابقة التي كانت تبعث بتقاريرها إلى الوزارة المركزية.

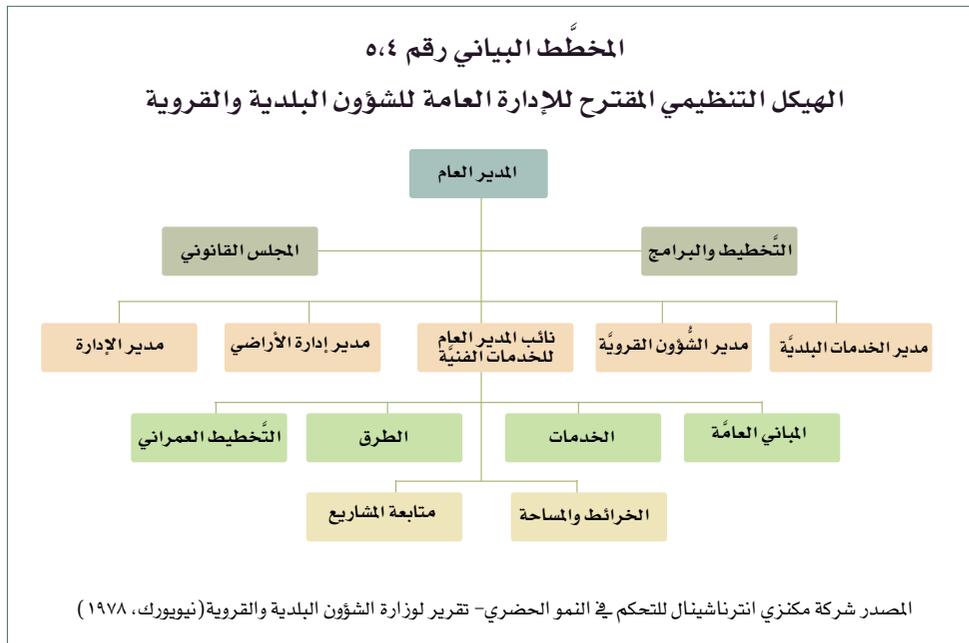
- أن تستجيب بفعالية للحاجات المحلية لكل منطقة، وأن تعمل هذه المكاتب الإقليمية بوصفها ممثلة للوزارة المركزية عن طريق تنفيذ كل المهام البلدية، التي لا يمكن أن توكل إلى المدن والبلديات الصغيرة.

- أن تساعد المدن والبلديات على تنفيذ مهماتها الإدارية والتقنية الخاصة بالتنمية، وأن تقوم تدريجياً بتخفيض حاجة هذه المدن والبلديات إلى المساعدة، إلى أن تصبح قادرة على الاعتماد على نفسها.

وقد أطلق على هذه المكاتب الإقليمية اسم المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية. وتتضمن أهم مسؤولياتها ومهامها ما يلي:

١- الشؤون الفنية:

فهذه المكاتب مسؤولة عن المشاريع الهندسية، وتخطيط المدن، والمرافق، وذلك



بأن تقوم بمراقبة وتوجيه الأشغال والأعمال الفنية في البلديات. أضف إلى ذلك أن مهماتها تتضمن أيضاً إعداد الخطط الرئيسية لمناطقها واختيار ومراقبة الاستشاريين للمشاريع المختلفة.

٢- الخدمات البلدية والقروية:

فالمكاتب الإقليمية تشرف على تزويد البلديات بالخدمات البلدية عن طريق اختيار جميع المقاولين وإدارة جميع عقود الخدمات، وصياغة خطط التطوير، والمشاركة في اللجان القروية والإقليمية والمحلية.

٣- إدارة الأراضي:

فالمكاتب الإقليمية مسؤولة عن تطبيق كل الأنظمة والقوانين التي تصدر مركزياً، والتي تتعلق بإدارة الأراضي، وبالتحقيق في أي نزاعات أو شكاوى تتعلق بالأراضي الواقعة تحت سلطتها.

٤- الشؤون الإدارية والمالية:

تقدم المكاتب الإقليمية المساعدة في إعداد ميزانيات البلديات وإقرارها. وهي مسؤولة أيضاً عن الإدارة المالية والشؤون الإدارية الداخلية فيها.

ويبين المخطط رقم ٥،٤ البنية التنظيمية لمكتب إقليمي نموذجي. ويرأس كل مكتب مدير عام يقدم تقاريره مباشرة إلى نائب وزير الشؤون البلدية والقروية. وتشمل مسؤولياته جميع البلديات والمجمعات القروية الموجودة ضمن حدوده، باستثناء البلديات من فئة «أ».

٤.٣.٤- البلديات

استندت إعادة تنظيم البلديات إلى حقيقة مفادها أنه بغض النظر عن العدد المتزايد من البلديات، التي تجاوز عددها ١٠٠ عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، فبلديات الرياض ومكة المكرمة وجدة تحوي قرابة نصف عدد السكان في مدن المملكة، وتستهلك

نسبةً مشابهةً من الميزانية العامة لوزارة الشؤون البلدية والقروية. لذا فمن غير العملي منح جميع البلديات نفس السلطات والمسؤوليات. أضف إلى ذلك أن أدوار بعض البلديات ومهامها الوطنية (التي تختلف من بلدية إلى أخرى، لكنها متشابهة من حيث شأنها الوطني) تستلزم وتستحق اهتماماً وسلطات خاصة.

وطبقاً لاقتراح ماكينزي، وبإدخال سكان المدن والقرى في الحسبان من حيث أهميتها الدينية والسياسة والتجارية، فقد قدمت تصنيفات بلدية وتقسيمات إدارية جديدة. فأطلق اسم البلديات من الفئة «أ» على بلديات المدن الكبيرة التي لا يقل عدد سكانها عن ٣٠٠,٠٠٠؛ والبلديات من الفئة «ب» على بلديات المدن التي عدد سكانها ١٠٠,٠٠٠ أو أكثر؛ والبلديات من الفئة «ج» على بلديات المدن الصغيرة التي عدد سكانها نحو ٣٠,٠٠٠ أو أكثر؛ والبلديات من الفئة «د» على البلديات التي عدد سكانها ٥,٠٠٠ أو أكثر؛ وثمة تصنيف خامس قدم للبلديات الصغيرة جداً، لكن قراراً وزارياً صدر عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ) قضى بإلغائه، وإلحاق هذه البلديات بالبلديات من الفئة «د».

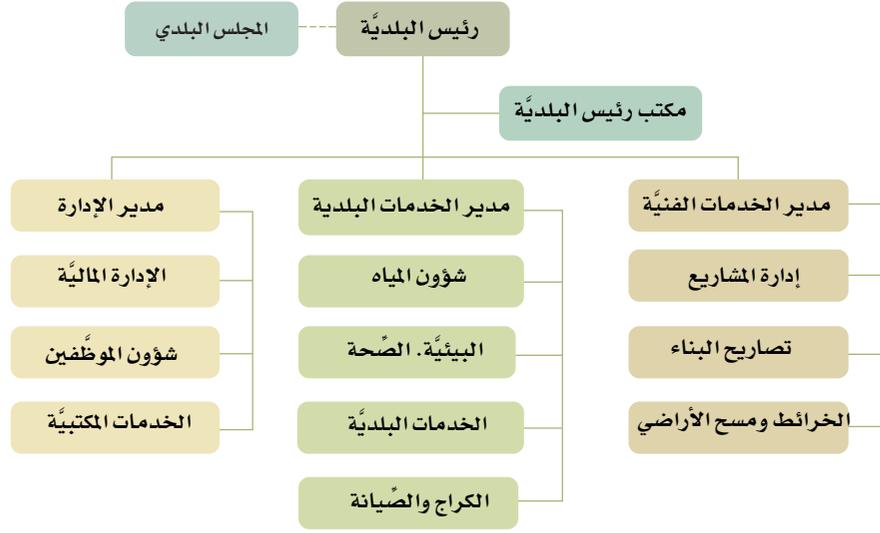
وتبين المخططات ٤-٦، ٤-٧، ٤-٨ البنى التنظيمية التي اقترحتها ماكينزي للبلديات من الفئات «ب»، «ج»، «د».

منحت المدن الست الكبرى من الفئة «أ» قدراً لا يستهان به من الاستقلال الإداري لإدارة شؤونها (المخطط رقم ٤-١٠). وقد أنيطت ببلديات أخرى مسؤوليات طبقاً لطاقتها في إنجازها، ونشأت علاقات قوية جديدة بينها وبين المكاتب الإقليمية المؤسسة حديثاً. وقد واصلت سلطات المياه والصرف الصحي عموماً، احتفاظها بقدر كبير من الاستقلالية الإدارية، بغية الوصول المباشر إلى وزير الشؤون البلدية والقروية، كما كان الحال في الماضي.

وسيقدم شرح أكثر تفصيلاً للبلديات في القسم الثاني، الذي يتعلق بأمانة الرياض بوصفها حالة نموذجية.

المخطط البياني رقم ٧،٤

الهيكل التنظيمي المقترح لبلدية الفئة C



المصدر شركة مكنزي انترناشيونال للتحكم في النمو الحضري- تقرير لوزارة الشؤون البلدية والقروية(نيويورك، ١٩٧٨)

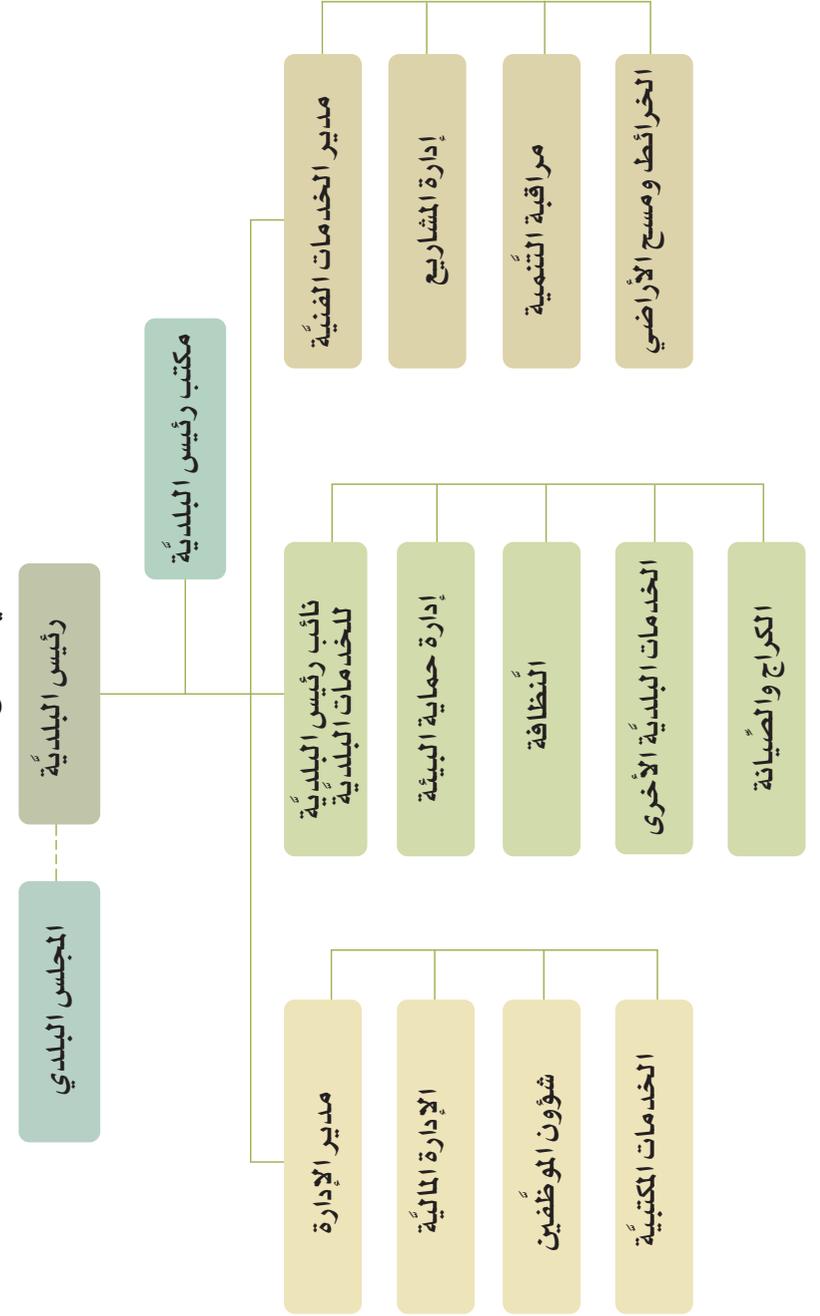
المخطط البياني رقم ٨،٤

الهيكل التنظيمي المقترح لبلدية الفئة د



المصدر شركة مكنزي انترناشيونال للتحكم في النمو الحضري- تقرير لوزارة الشؤون البلدية والقروية(نيويورك، ١٩٧٨)

المخطط البياني رقم ٦،٤ الهيكل التنظيمي المقترح لبلدية الفئة ب



المصدر شركة مكنزي انترناشيونال للتحكم في النمو الحضري- تقرير لوزارة الشؤون البلدية والقروية(نيويورك، ١٩٧٨)

الرياض، هي واحدة من ستّ بلديات وتعدّ من الفئة «أ»، وهي أهمُّ بكثير من البلديات الأخرى كونها عاصمة المملكة، ثم إن سلطاتها البلدية أوسع وأعد، لذا فمن المفيد تناول سلطاتها بتفصيل أكبر. أسست بلدية الرياض عام ١٩٣٧ م (١٣٥٦هـ) بعدد صغير من الموظفين، وعدد محدود جداً من الواجبات، التي لم تتجاوز تنظيف الشوارع الرئيسية في المدينة. وبمرور الوقت كبرت المدينة، وتوسّعت مسؤوليات البلدية ونشاطاتها تدريجياً. وقد مثل قرار الحكومة عام ١٩٥٥ م (١٣٧٤هـ) نقل الوزارات من جدة إلى الرياض مرحلة جديدة في تاريخ المدينة، وترتّب على هذا القرار تزايد سريع في عدد سكانها وحجمها، وفي متطلبات الخدمات والنشاطات البلدية. وفي عام ١٩٥٥ م (١٣٧٤هـ) صدر أمر ملكي برفع بلدية الرياض إلى أمانة. وبغية تمكين الأمانة من تأدية دور في تنفيذ نشاطاتها المتنوعة الجديدة، ومجاراتها للحجم الآخذ في الاتساع لمساحتها، فقد ضوعف عدد موظفيها وحجم موازنتها.

وقد شهدت السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) دخول الرياض وبلدياتها مرحلة تاريخية جديدة. وما كان يحدث في البلاد آنذاك يمكن وصفه بأنه عملية واسعة من التمدن. كان عدد سكان الرياض يتزايد بمعدل مذهل منذ عام ١٩٦٨ م (١٣٨٨هـ)، واستمرّ المعدل بالتزايد بمعدل يفوق ٩٪. وقد انعكس هذا التزايد في عدد السكان على توسع حجم الحكومة والنشاطات التجارية والصناعية التي تنفذ في الرياض. ويتضح بجلاء مقياس هذا التوسع إذا علمنا أولاً أنّ عدد السكان تضاعف مرتين منذ عام ١٩٦٨ م (١٣٨٨هـ) - من ٣٠٠,٠٠٠ إلى ٦٠٠,٠٠٠ بين عامي ١٩٦٨ و١٩٧٧ م (١٣٨٨ و١٣٩٧هـ)، ومن ٦٠٠,٠٠٠ إلى ١,٥ مليون من عام ١٩٧٧ إلى عام ١٩٨٦ م (١٣٩٧هـ) إلى ١٤٠٦هـ) (المخطط البياني رقم ٤-٩). وقد تزايدت مساحة الرياض بمعدل مذهل؛ ففي عام ١٩٧٣ م (١٣٩٣هـ)، كانت مساحتها ٥٤٥ كيلو متراً مربعاً، وفي عام ١٩٨٦ م (١٤٠٦هـ) غطت الرياض مساحة من الأرض تقدر بـ ١٦٠٠ كيلو متر مربع.

وكما يتوقع، فلا يمكن للبلدية التحكم في مواقع البنى السكنية والتجارية عن طريق الفرض القانوني لأنماط معينة من التخطيط والبناء. وما حدث هو أنّ البلدية أجبرت

على الاستجابة لوجود بنى سكنية وتجارية كانت تتجاوز حدودها وشبكة خدماتها. وقد جعل النمو، الذي لم يجر التحكم فيه، من الصعب على البلدية التنبؤ بالتطور المستقبلي للمدينة، وتسبب في كلفة أعلى للاستثمار في البنية التحتية ممّا لو كانت المباني موزعة وفق شبكة منظمة وجيدة التخطيط للمياه والصرف الصحي والكهرباء والاتصالات.

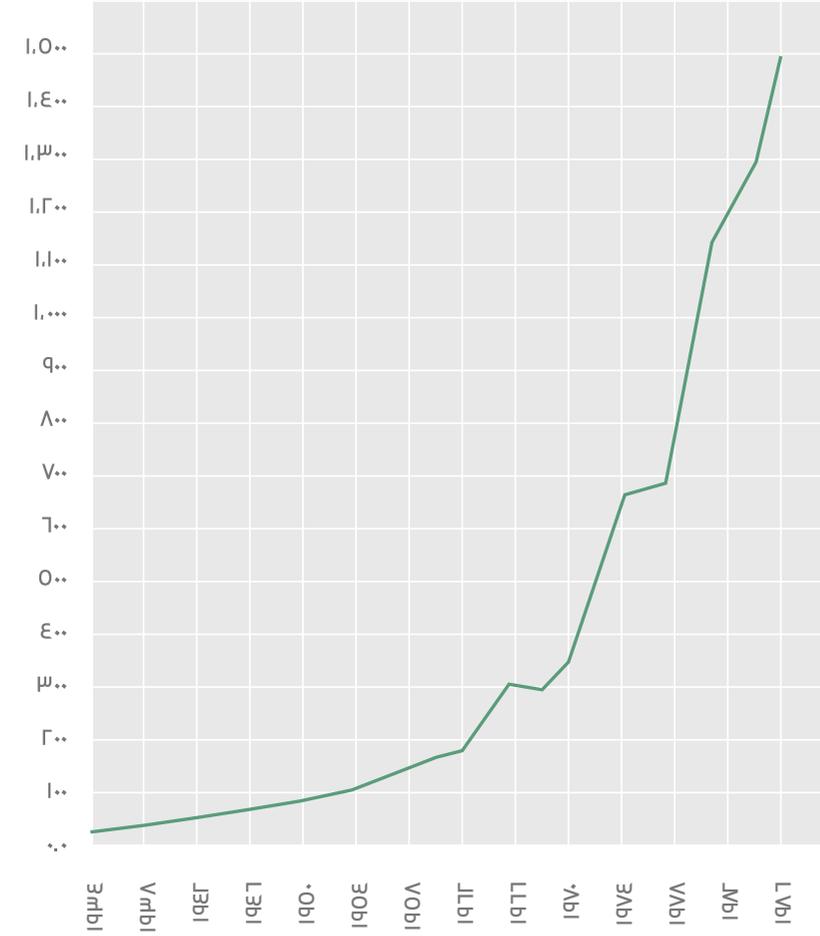
وبإدراك الحكومة للمشكلات المرتبطة بالنمو السريع للتطور، وبغية تعزيزها لتزويد المواطنين بالخدمات، فقد خطت عدداً من الخطوات باتجاه اللامركزية، والإقلال من التعقيدات الإدارية. وفيما يتعلق بمدينة الرياض وشؤونها البلدية، فإن مثل هذه المحاولات تكون في أوضح مظاهرها فيما يلي:

- تأسيس الهيئة العليا لتطوير الرياض عام ١٩٧٤ م (١٣٩٤هـ).
- إصدار نظام الشؤون البلدية والقروية عام ١٩٧٧ م (١٣٩٧هـ) بناءً على دراسة ماكينزي، أخذاً في الاعتبار البنية والمسؤوليات البلدية الجديدة.
- إعادة تنظيم البنية الإدارية للبلدية عام ١٩٨٤ م (١٤٠٤هـ) طبقاً لدراسة معهد الإدارة العامة.
- تأسيس فروع بلدية جديدة.

٤،٢،١- الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض

أنشئت الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض عام ١٩٧٤ م (١٣٩٤هـ) «لتقوم مقام المفكر للمدينة ومخطط تطويرها المستقبلي، والمشرّف على تنفيذ سياساتها ومشاريعها الرئيسية، ولتكون المنسق الأعلى لمشاريع تطويرها الحكومية المختلفة». ولتح هذه الهيئة السلطات اللازمة، عُيّن أمير منطقة الرياض رئيساً لها، ونائب أميرها نائباً للرئيس، وأمين مدينة الرياض عضواً وأميناً عاماً للهيئة. وإضافة إلى ذلك، عُيّن عدد من كبار المسؤولين التنفيذيين من الوزارات المعنية وذات العلاقة (المالية، المواصلات، المياه، التخطيط...) أعضاء في هذه الهيئة. وقد حدّد قرار أصدره وزير الداخلية عام ١٩٧٥ م (١٣٩٥هـ) مسؤوليات الهيئة العليا التي تتضمن:

المخطّط الإيضاحي رقم ٩،٤
الأعداد المقدّرة لسكّان الرياض
١٩٣٤-١٩٨٦م (١٣٥٣-١٤٠٦هـ) (بالآلاف)



- رسم السياسات والاستراتيجيات الرئيسيّة لتطوير الرياض.

- الموافقة على التشريعات والتّقارير المتعلقة بتنفيذ المخطّط الرئيسي، وتطوير خطط المدينة من خلال برامج محدّدة لجميع الوزارات والأجهزة الحكوميّة، والمواعيد الزّمنيّة لتنفيذ هذه الخطط.

- إقرار وتنفيذ أيّ اقتراح لتعديل أو تطوير مخطّط المدينة، وذلك وفق مقتضيات الحاجة.

- إقرار الطرق والوسائل التي يشارك بها القطاع الخاصّ في تنفيذ خطط المدينة.

- الموافقة على المناطق التي كان من الضروري نزع ملكيّاتها لإنشاء طرق ومرافق عامة.

وذكرت دراسة قام بها معهد الإدارة العامّة، أنّ مجلس الوزراء أصدر قراراً عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ) يقضي بزيادة عدد أعضاء الهيئة العليا، وتفويضها بجميع مسؤوليّات وسلطات المجلس البلديّ إلى حين إتمام تشكيل المجلس. وهذه الحالة مستمرّة حتى تاريخ كتابة الرّسالة عام ١٩٩٢م (١٤١٢هـ).

تتجلّى عناصر من اللّامركزيّة المتعلّقة بالهيئة العليا، في الطّريقة التي نُقلَ بها تنفيذ بعض المشاريع الجديدة إلى لجانٍ مستقلّة أنشأتها الهيئة العليا لتطوير الرياض لتنفيذ بعض المشروعات الطّموحة. وكمثال على هذا مشروع حيّ السّفارات في الرياض، الذي خُطّط له وصُمّم ونفّذ وأدير من قبل لجنة خاصّة. صُمّم حيّ السّفارات ليضمّ ١٢٠ بعثةً دبلوماسيّة؛ ويشمل تطوير الحيّ إنشاء البنية التّحتيّة الأساسيّة، والمرافق العامّة، والمراكز التّرفيهيّة. وتتولّى الهيئة العليا أيضاً مسؤوليّة الإشراف على مباني السّفارات والمنشآت التّجاريّة والسّكنيّة.

وفي محاولة لتكامل السّلطات المختلفة في مجموعة واحدة، صدر قرار آخر بتأسيس جهاز مركزيّ يُعهد إليه التنسيق والإشراف والمراقبة لجميع مشروعات البنية التّحتيّة الأساسيّة المتعلّقة بالخدمات العامّة لمدينة الرياض في عام ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ). ومن مهام هذا الجهاز متابعة تنفيذ المخطّط الرئيسيّ للمدينة ومشروعات مهمّة أخرى، مثل حيّ السّفارات، وتطوير منطقة قصر الحكم، ومشاريع أخرى مشابهة قد تُقرّر مستقبلاً. وقد أعادت القرارات التّفسيريّة اللاحقة تسمية الجهاز بمركز المشاريع الهامّة والتخطيط لمدينة الرياض، الذي كان مرتبطاً مباشرةً بالهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، وبخاصّة فيما يتّصل بالتّخطيط والتوجيه العام للمستقبل العام للمدينة وتطوّرها.

٤، ٢، ٢- دراسة ماكينزي لأمانة الرياض (١٩٧٧م) (٣٩٧هـ)

وفقاً لاقتراح شركة ماكينزي، ونتيجة لتنفيذ معظم التوصيات التي قدّمتها دراسة هذه الشركة للشؤون البلدية والقروية السعودية، فقد صُنفت بلديات الرياض ومكة المكرمة وجدة، وفيما بعد المدينة المنورة والطائف والدمام، في الفئة «أ»، واختيرت لتطبيق نمط خاص من اللامركزية. وقد مُنحت تلك المدن وضعاً مستقلاً خاصاً، سمح لها بأن تقوم بعمليات التخطيط لمشاريع التطوير وإقرارها وتنفيذها، باستقلالٍ عن الحكومة المركزية في الرياض.

مُنح لأمانة الرياض قدرٌ كبير من الاستقلال في الإدارة واتخاذ القرارات. ويبيّن المخطّط رقم ١٠،٤ البنية التنظيمية التي اقترحتها ماكينزي للإدارات المختلفة في بلدية من الفئة «أ». وقد جرى تنظيم البلدية بقيادة الأمين، الذي يرتبط مباشرةً بوزير الشؤون البلدية والقروية. ويقوم الأمين بالتعاون مع الموظفين التابعين له، بالإشراف على صوغ سياسات المدينة وخططها وبرامجها المستقبلية. وبغية حصر مهمّات الأمين في القضايا الهامة، لا في الأعمال الإدارية أو البيروقراطية، فقد وُزعت المسؤوليات والخدمات البلدية على أربع دوائر رئيسية، يرأسها مديرون أو وكلاء للأمين، يقدمون تقاريرهم إليه مباشرة.

ونتيجة لإعادة تنظيم الأمانة، أُسست إدارات جديدة فيها لتعزيز الجهود اللامركزية والتخصّصية. وكمثال على تلك الإدارات نذكر إدارات التخطيط العمراني للمدينة، الإشراف على التطوير ومراقبته، إدارة وتسيير المشاريع، الخرائط ومسح الأراضي. إضافة إلى ذلك، أنشئت بعض اللجان الجديدة، منها لجنة التنسيق، اللجنة الاستشارية للتخطيط، ولجنة رخص المباني.

يتّضح من البنية التنظيمية للأمانة أنّ الدراسة أخفقت في النظر إلى البنية الإجمالية للمدينة، وإلى العوامل المختلفة التي تؤدي أدواراً رئيسية في عملية تطوير المدينة واتخاذ القرارات المتعلقة بها. وكانت الدراسة نفسها مقتصرة على البنية الإدارية للأمانة، ثم إنّ البنية الإدارية للبلدية كانت مقتصرة على الإدارة الداخلية للأمانة. لم تتطرّق الدراسة، مثلاً، إلى علاقة الأمانة بالهيئة العليا لتطوير مدينة

وإضافة إلى هذا الدور في التخطيط والإشراف المتعلقين بالتطوير الحالي والمستقبلي للمدينة، فإنّ الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض رُسم لها أن تؤدي دوراً بارزاً في التنسيق بين المشروعات الحكومية المختلفة. وبغض النظر عن القرار الوزاري لعام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ) الذي نصّ على أن تعمل الهيئة العليا نيابةً عن المجلس البلدي وتكون بديلاً عنه، فإنّ الهيئة العليا لا تتمكّن، نظرياً أو عملياً، من أن تحل محلّ المجلس البلدي ما لم تجر إعادة تنظيم بنيتها الإدارية، وتقديم نظام جديد لعضويتها. فجميع الأعضاء الثمانية عشر في الهيئة العليا يجري تعيينهم، ومنهم ستة عشر موظفاً حكومياً يمثلون وزاراتهم وجهات حكومية أخرى. وهكذا فإنّ اثنين فقط منهم لا يشغلون مراكز رسمية.

وبمثل هذه العضوية، وإلى حين ضمّ أعضاء آخرين ذوي خلفيات واهتمامات مختلفة، تواصل الهيئة العليا قيامها بدور ممثّل لوجهة النظر الحكومية لا العامة (فيّ الفصل السادس، ستجري مناقشة أعمق لموضوع المشاركة العامة في المجلس البلدي، وتشكيل المجلس).

كان اهتمام الهيئة العليا مقصوراً عادةً على التخطيط العمراني لمدينة الرياض. بيد أنّ نظرة أوسع على هذا الموضوع لا بد أن تتضمن التخطيط الاجتماعي والاقتصادي للمدينة. ثم إنّ من الضروري وجود مركز لجمع البيانات بغية تزويد متخذي القرار ببيانات موثوقة فيما يتعلّق بالتوظيف، والعقارات، والاستثمارات في المدينة. وبدون مثل هذه المعلومات، سيعاني تخطيط المدينة من الإعاقة وعدم الكمال.

يتمثّل موطن ضعف آخر في الهيئة العليا بالافتقار إلى «التوزيع الواضح» للمسؤوليات المتعلقة بالمؤسسات المنتسبة إليها. فتداخل المسؤوليات بين أمانة الرياض من جهة، ومركز المشاريع والتخطيط من جهة أخرى، أصبح واضحاً جداً ومعقداً جداً. وفي حين يجب أن يكون الدور المثالي لمركز المشاريع والتخطيط أن يعنى بالتخطيط واتخاذ القرارات المتعلقة بالرياض وبمستقبلها، وأن يُترك التنفيذ للأمانة، فإنّ هذه المواضيع متداخلة بين كل من المركز والأمانة.

الرياض وبمركز المشاريع والتخطيط. إن هيئة عليا بمسؤولياتها وسلطاتها لا يمكن، ولا يجوز، تجاهلها لدى مناقشة الشؤون البلدية لمدينة الرياض.

لذا فإن الأفق المحدود للدراسة يتضح أيضاً في أنها لم تول اهتماماً بنوعية البيئة الحضرية في المدينة، وبالمشكلات والعيوب المرتبطة بها. إن مهنتي التخطيط والعمران وأثرهما في البيئة العمرانية للمدينة، ودور الأمانة في الاستفادة من هاتين المهمتين، وتوجيههما لمصلحة المدينة عموماً، جرى تجاهلهما كلياً في دراسة ماكينزي. وينص نظام عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) على أن البلدية هي نظام مستقل، ورئيس البلدية ومجلسها ممنوحان سلطة إدارة ومراقبة شؤون البلدية وخدماتها، والتخطيط لتحقيق مهمات

البلدية التي هي التطوير العمراني للمدينة، وإدارة خدماتها البلدية، وإدارة أراضيها.

بغض النظر عن توصيات دراسة ماكينزي للأمركية، والاستقلال البلدي الذي نص عليه نظام البلديات لعام (١٩٧٧م) (١٣٩٧هـ)، فقد أثبت النظام البلدي أن البلديات لم تستفد من السياسات اللامركزية التي صدرت عن الحكومة. وبدلاً من ذلك، فإنها استمرت في الخضوع لأسلوب مركزي في الرقابة والإدارة. ومع أن بعض توصيات ماكينزي في انتهاج اللامركزية نفذت بحيث منحت الرياض - وغيرها - سلطة واسعة على الشؤون البلدية للمدينة، فإنها لم تشمل البلدية نفسها. وقد استُبعدت السلطة المركزية من وزارة الشؤون البلدية والقروية تنتقل إلى الوزير وكبار الموظفين في البلدية، وهذا منح رئيس البلدية ووكلاءه السلطة الكاملة، لا على إدارة وتطبيق ومراقبة الخطط والسياسات العمرانية للمدينة فحسب، وإنما أيضاً على العمليات اليومية للنشاطات البلدية.

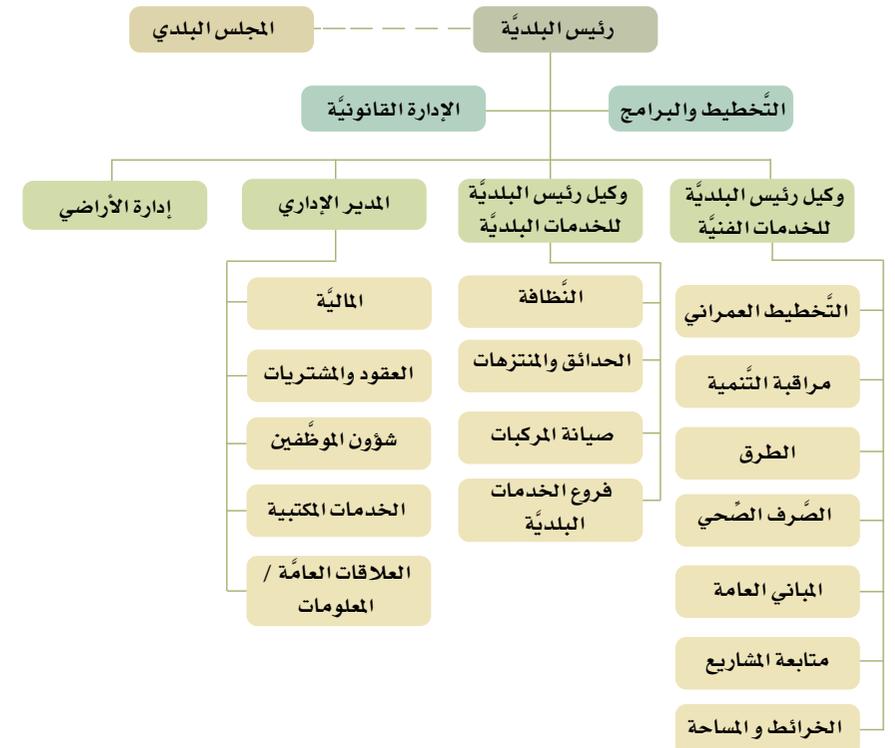
ومالياً، كان للبلدية ميزانيتها المستقلة الخاصة بها. وبعد إقرارها من قبل وزير الشؤون البلدية والقروية، يقوم ممثلوا البلدية بالتفاوض مباشرة مع وزارة المالية. ولرئيس البلدية سلطة على النفقات اليومية للبلدية، وعلى الرواتب ومشاريع صغيرة أخرى. وسلطته محدودة بمبلغ ١٠٠,٠٠٠ ريال سعودي للمشتريات المباشرة في كل عملية شراء منفردة، ويمكنه الموافقة على عقود تصل قيمتها إلى ٣ ملايين ريال سعودي. ونؤكد القول بأنه لم يُول اهتمام في دراسة ماكينزي، أو في الأنظمة البلدية، بحقيقة كون البلديات تابعة بقوة للحكومة المركزية، ومن ثم لا بد من وجود طرق لتغيير مثل تلك الممارسات.

٤،٢،٣- دراسة معهد الإدارة العامة لأمانة الرياض (١٩٨٤م) (٤٠٤هـ).

جعل النمو السريع لمدينة الرياض من الصعب على أمين مدينة الرياض تحمّل العبء المتزايد الملقى على عاتق إدارتها. ففي عام ١٩٨١م (١٤٠١هـ)، وذلك بعد أربع سنوات فقط من تطبيق اقتراحات ماكينزي، توجّهت الأمانة إلى معهد الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ليقوم بدراسة لبنيتها التنظيمية. وقد أنجز المعهد الدراسة

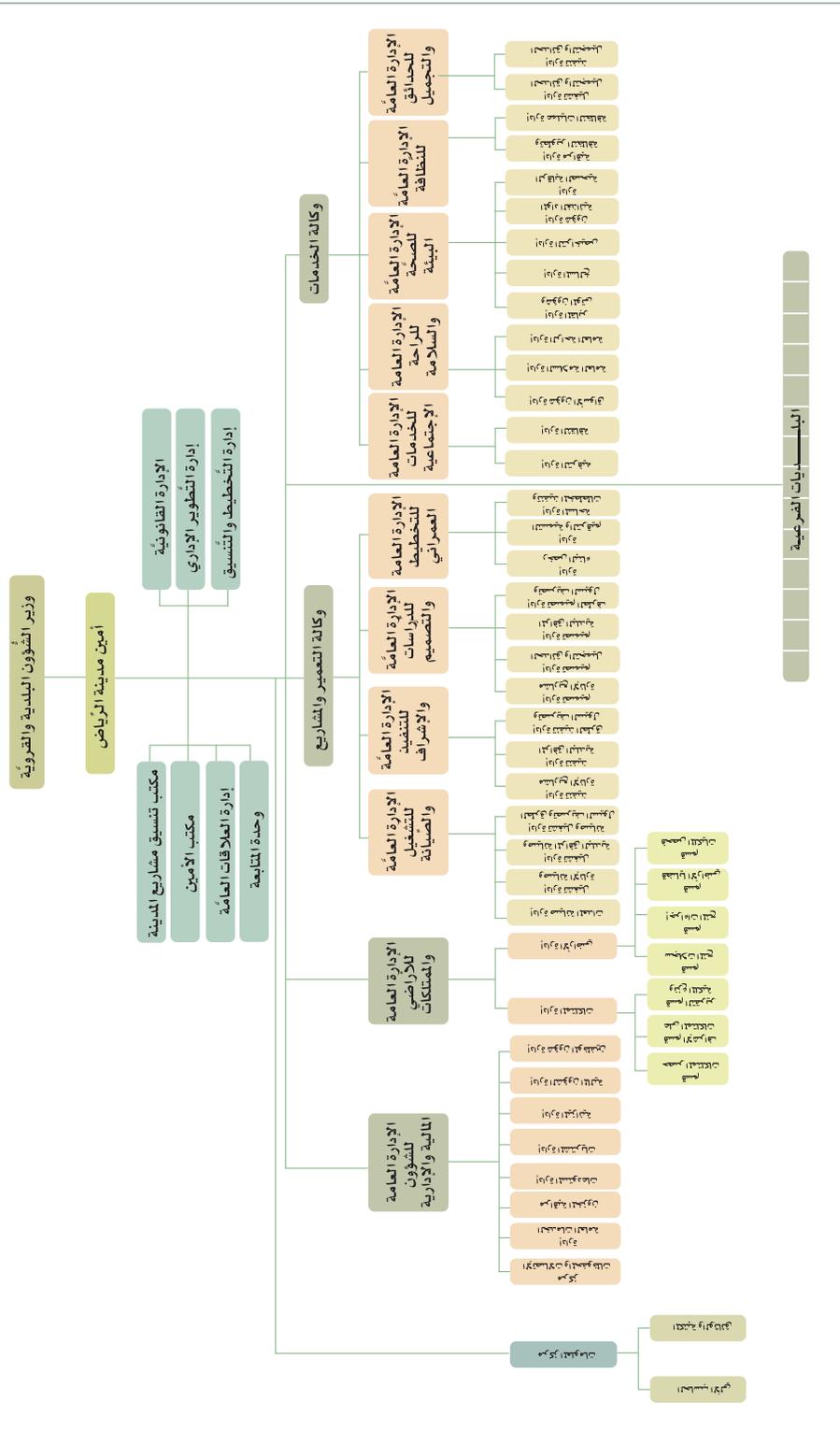
المخطط البياني رقم ١٠،٤

الهيكل التنظيمي المقترح لبلدية الفئة أ



المصدر شركة مكنزي إترناشينال للتحكم في النمو الحضري- تقرير لوزارة الشؤون البلدية والقروية (نيويورك، ١٩٧٨)

المخطط البياني رقم ١١،٤ الهيكل التنظيمي لأمانة مدينة الرياض ١٤٠٤هـ / ١٩٨٤م



وقدمها في تقرير مفصل عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ). وبعد دراسة للمشكلات التنظيمية للأمانة وفروعها، توصلت إلى نتائج تمخضت عن بنى تنظيمية جديدة للأمانة وفروعها.

يُقسّم تقرير معهد الإدارة العامة إلى ثلاثة أقسام: وصّف للوضع الحالي للأمانة، وتحليل للمشكلات التي تواجهها، واقتراح للتوصيات. وقد ورد فيه أنّ المشكلات التي كانت تواجهها الأمانة تتضمن ما يلي:

- الافتقار إلى استعمالٍ منسّقٍ جيداً للقوانين والتنظيمات.
- عدم وجود تنظيمٍ إداريٍّ واضحٍ للعلاقة بين الأمانة والبلديات الفرعية.
- عدم وضوح الأهداف والمسؤوليات المتعلقة بالوحدات الإدارية للأمانة.
- تداخل المسؤوليات بين الوحدات المختلفة.
- الحاجة إلى وحداتٍ إداريةٍ وأقسامٍ جديدةٍ في الأمانة لتنفيذ مهمّاتها.
- الحاجة إلى مزيدٍ من المرونة في النظام المالي ونظام شؤون الموظفين في الأمانة.
- عدم ملاءمة موقع ونوعية بعض الوحدات الإدارية للأمانة.

وبغية التغلب على تلك المشكلات، فقد تقرر العمل بتوصيات معهد الإدارة العامة الخاصة بالأمانة وفروعها، وأيضاً تنفيذ بنى تنظيمية جديدة للأمانة وفروعها. وقد فصلت في التقرير جميع المهمّات والإجراءات والمسؤوليات لكل دائرة. ويبيّن المخطط رقم ١١، ٤ البنية التنظيمية للأمانة. وبغية إيجاد هذه البنية الإدارية الجديدة، أُجريت محاولة لتمكين الأمين من التركيز على المهمات الرئيسية وذلك بتوزيع المسؤوليات على مجموعات من الإدارات البلدية، كلٌّ منها بقيادة وكيل الأمين أو مدير عام. وكمثال على هذه الإدارات نورد مكتب الوكيل للخدمات، مكتب الوكيل للإنشاء والمشاريع، الإدارة العامة للأراضي والممتلكات، الإدارة العامة للشؤون المالية والإدارية. ويحتوي كل من هذه الإدارات وحدات إدارية ضمن إدارات فرعية. وتضمّ المكاتب التي كانت مرتبطة مباشرة بالأمين ما يلي: الشؤون القانونية، إدارة التطوير الإداري، إدارة التخطيط والتسييق، إدارة العلاقات العامة، مكتب الأمين، وحدة المتابعة، وأخيراً، مركز المعلومات والبيانات.

إنَّ معظم العيوب المرتبطة بدراسة ماكينزي، التي عرضت آنفاً، موجودة في دراسة معهد الإدارة العامة. فهذه الدراسة لم تبلغ العمق الكافي في التعامل مع عدد من القضايا الهامة المتصلة بالشؤون البلدية. والواقع أنَّها تتركز على إيجاد بنية تنظيمية جديدة لم تفعل أكثر من إضافة بعض الإدارات وتجميع بعضها الآخر.

وفي حين وُضع بعض التأكيد على البلديات الفرعية وارتباطاتها الإدارية المباشرة بالأمن، فقد قُدمت توصيات تتعلق بإيجاد بنية تنظيمية موحدة لجميع البلديات الفرعية، ثم عمل بها في وقت لاحق دون أي اعتبار للاختلافات الشديدة في احتياجات هذه البلديات.

ومرة أخرى، لم يؤل أي اهتمام للبيئة العمرانية العامة للمدينة، ولم يبين طرق تحسينها في المستقبل. ثم إنَّ الدراسة لم تتضمن الهيئة العليا لمدينة الرياض، ولم تأت حتى على ذكر البنية الإدارية لأمانة مدينة الرياض التي اقترحتها ماكينزي. أضف إلى ذلك، لم تناقش الدراسة أسباب عدم نجاح المجلس البلدي والأسباب التي جعلت دوره محصوراً في الهيئة العليا. وفي الحقيقة، فقد أخفقت الدراسة حتى في ذكر أو إدراك أهمية المشاركة العامة وأثرها المباشر في تحسين عملية اتخاذ القرار، التي كان من الممكن أن تسفر عن إيجاد بيئة عمرانية أكثر ملاءمة. وأخيراً، لم تقدم دراسة معهد الإدارة العامة أي دليل على أنَّ الدراسات السابقة للأمانة حُلَّت ونوقشت.

٤،٢،٤- البلديات الفرعية

لم يكن يوجد في الرياض حتى عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) سوى ست بلديات فرعية تسمى مكاتب بلدية. ولكون هذه البلديات مرتبطة بالأمانة مباشرة، فإنَّ تأسيسها كان محاولةً للتخفيف من الضغوط البلدية والإدارية، ولمساعدة الأمانة على تنفيذ مهماتها في توفير الخدمات البلدية. ومع استمرار التوسع الأفقي للمدينة وتطورها بمعدلات عالية، ازداد عمل الأمانة إلى درجة أنَّها لم تعد تقوم بوظائفها بفعالية، ومن ثمَّ تعيَّن عليها التخلي عن بعض واجباتها وتوزيع أعبائها الجديدة على جهات أخرى. لذا فإنَّ هذه البلديات الفرعية لم تنج من إعادة التنظيم العامة للنظام البلدي في المملكة.

أولت الدراسات التي قُدمتها كلُّ من شركة ماكينزي ومعهد الإدارة العامة لأمانة مدينة الرياض، تنظيم وتحسين البلديات الفرعية اهتماماً. وفي الحقيقة، فقد أفرد معهد الإدارة العامة قسمًا خاصًا في دراسته للتنظيم الإداري لهذه البلديات.

وفي عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، وطبقاً لمقترحات شركة ماكينزي وتوصياتها، جرى تطبيق اللامركزية الإقليمية ضمن مدينة الرياض. فقد قُسمت المدينة إلى عشر مناطق هي: الدرعية، البطحا، الشميسي، منفوحة، الملز، المربع، عتيقة، العليا والسليمانية، النسيم، وأخيراً، المعذر وأم الحمام. وفيما بعد، أدمجت بلديتا عرقة والحابر في النظام، وزاد ذلك عدد البلديات الفرعية ليبلغ ١٢. وفي عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ) أسست أربع بلديات فرعية جديدة في مناطق الروضة، وشمال الرياض، والعريجات، وجنوب الرياض. كذلك، أدمجت بلدية الدرعية في النظام لتصبح البلدية الفرعية السابعة عشرة. وإضافة إلى تمثيل أمانة مدينة الرياض، فقد أدت هذه الفروع، كلُّ في منطقتها، دوراً رئيسياً في تخليص الأمانة من بعض أعبائها عن طريق تقديم وتسهيل بعض الخدمات البلدية.

اقترحت في عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) بنية تنظيمية جديدة للبلديات الفرعية من قبل معهد الإدارة العامة، الذي توصل في دراسته لأمانة مدينة الرياض، إلى أنَّ البلديات الفرعية تعاني عدداً من المشكلات من بينها الافتقار إلى علاقة واضحة بالأمانة، وعدم وجود وظائف ومسؤوليات محددة بوضوح. كذلك، فقد وجد أنَّ بلديات فرعية كانت لها بُنى إدارية مختلفة. ففي حين كان لبعضها ثلاث مناطق إدارية فقط (المربع)، كان لبعضها الآخر (الملز) ثمان من هذه المناطق.

وبين المخطط رقم ١٢،٤ البنية التنظيمية الجديدة للبلديات الفرعية المقترحة من قبل معهد الإدارة العامة، والتي طبقتها الأمانة. والمبادئ التي استندت إليها البنية الإدارية لهذه البلديات الفرعية هي:

- التأكيد على الخدمات العامة التي تهتم المواطنين، مثل إصدار الرخص، والشهادات الصحية، والسماح بالبناء والحفر، والقيام بالنشاطات الصحية الوقائية.
- التشديد على نشاطات الإشراف للبلديات الفرعية وبخاصة في مجالات النظافة،

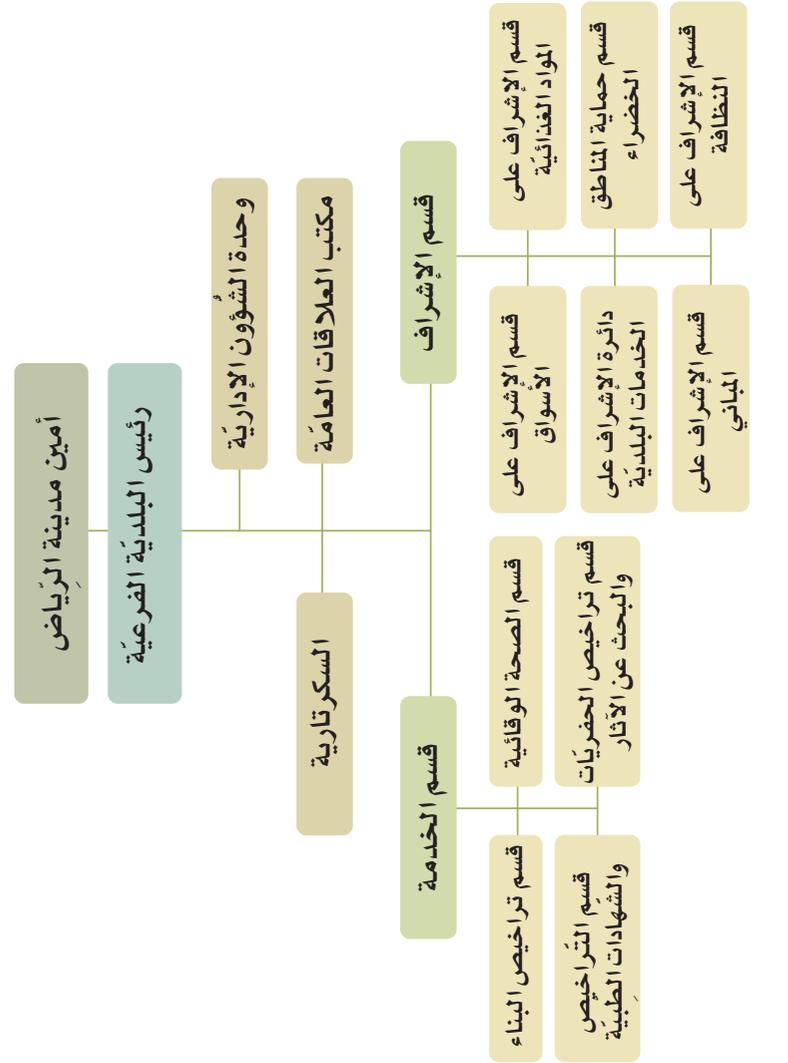
والمواد الغذائية، والأسواق، والأبنية والمساحات الخضراء.

- ضرورة التّحديد الواضح لوظائف ومسؤوليّات كلٍّ من الأمانة والبلديات الفرعية.
- التّأكيد على التّمتع بمعايير معقولة من المرونة في سلطات البلديات الفرعية فيما يتعلّق بالمواد المتاحة، والموارد البشرية، والمتطلّبات المستقبلية.

وقد صُمّمت البنية التنظيمية للبلديات الفرعية بحيث تبرز فيها قيادة رئيس البلدية الفرعية، الذي يقدّم تقاريره مباشرة إلى الأمين، والذي تقوم بمساعدته وكالاتان رئيسيتان، واحدة للإشراف والأخرى للخدمات. ولكلٍّ من هاتين الوكالتين وحدات إدارية فرعية متّصلة بها. بيد أنّ هذه البلديات الفرعية لم تكن، عملياً، فعّالة في تقديم المبادرات لتقديم نظم جديدة للبناء، تسمح برفع مستويات المعيشة الحضرية في مناطقها. وبدلاً من ذلك، أقتصرت واجباتها على تقديم خدمات إدارية محدودة أزاحت عن كاهل الأمانة بعض الأعباء، وذلك بتوزيع العمل وتقليل التعقيدات الإدارية. وبعبارة أخرى فقد كانت هذه البلديات الفرعية تقوم مقام وكلاء للأمانة. ولم يُمنح سلطة إصدار تراخيص البناء في المناطق المحيطة بها سوى بلديتين فرعيتين فقط (العريضاء والرّوضة).

وفي مدينة بحجم الرياض، بعدد سكّانها، ونموّها وتطوُّرها المستمرين، لا بدّ من تزويد البلديات الفرعية بقدر أكبر من الاستقلال المالي والإداري والعمليّاتي. وفي ظروف مثل هذا الاستقلال، ووجود تعاون وتشجيع من الأمانة، فإنّ البلديات الفرعية يمكن أن تقدّم مساعدات إيجابية إلى الأمانة في تحويل دورها، من التّطبيق العاديّ غير المميّز للمبادرات والأفكار والحلول والخطط البلدية لمدينة الرياض وجميع المناطق المجاورة لها، إلى دور يتّسم بتشجيع واقتراح وتطبيق أفكار وتنظيمات جديدة ومختلفة تسمح بالتوصّل إلى تنوع شامل في إدارة المدينة وتخطيطها. ومن ثمّ فإنّ البلديات الفرعية يجب أن تؤدّي دوراً بارزاً في الجمع بين مواطني مناطقها، وفي إيجاد قنوات للمشاركة العامة في القرارات التي تؤثر في بيئتهم الحضرية عموماً، وفي بيئة المناطق المجاورة خصوصاً.

المخطط البياني رقم ١٢،٤ الهيكل التنظيمي لبلدية فرعية بالرياض، ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ)



خضعت الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية خلال العقدين الأخيرين لعدد من الإصلاحات الإدارية والتنظيمية. وفي أواخر السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية)، مهدت الإيرادات المتزايدة وما أعقبها من نمو حضري سريع، السبيل لتصميم وتطبيق عدد من عمليات إعادة التنظيم البلدية. بيد أن الهدف الرئيسي كان انتهاز اللامركزية البلدية، وكان هذا الأمر يستند إلى الاعتقاد، الذي كان واسع الانتشار، بأن مثل هذه اللامركزية تؤدي إلى توفير أفضل للخدمات، وإلى أساس أمتن للمشاركة العامة، وإلى توزيع أعدل للمسؤوليات والسلطات.

أخذت الحكومة خطوات لتطبيق اللامركزية البلدية على مستوى البلاد والمدن. ومثل تأسيس وزارة الشؤون البلدية والقروية عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ)، ثم إقرار البنية التنظيمية البلدية المعدلة الجديدة في كل من الوزارة والبلديات، وصدور نظام البلديات عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، والإنشاء اللاحق للمكاتب الإقليمية، مظاهر للمحاولات اللامركزية على المستوى الوطني.

وبالمثل، ففي مدينة الرياض، حدث عدد من المحاولات اللامركزية من ضمنها تأسيس الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض عام ١٩٧٤م (١٣٩٤هـ)، كما أقرت دراستا ماكينزي عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ) ومعهد الإدارة العامة عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ). وقد تناولت الدراستان تقييم بلديات الرياض، وتمخض عنهما تأسيس البنى التنظيمية الجديدة لأمانة مدينة الرياض. وطبقاً لتوصيات كل من الدراستين، أجريت محاولة أخرى تمثلت بإنشاء البلديات الفرعية. بيد أن نتائج هذه المحاولات اللامركزية كانت مختلطة إلى حد ما. ومع أنه لا يمكن تجاهل حقيقة أن مثل هذه المحاولات عموماً، ساعدت الوزارة والأمانة على تخفيف جزء من أعباء العمل الإداري الملقى على عاتقها، فإن نتائجها لم تكن بمستوى أهدافها الأصلية، واستمرت المركزية في كونها النموذج المهيمن على الإدارة البلدية واتخاذ القرارات.

وإضافة إلى ما ذكرناه في الأقسام السابقة من هذا الفصل فإننا نورد فيما يلي بعض المظاهر للمركزية البلدية المتواصلة وأسباب استمرارها.

• بغض النظر عن نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، الذي ينص على أن البلدية هي «كيان قانوني مستقل في شؤونه الإدارية والمالية، وقادر على تنفيذ مهماته المحددة بهذا النظام»، فإن البلديات مستمرة في كونها تابعة مالياً للحكومة المركزية فيما يتعلق ببنية ميزانياتها الإجمالية. وتظل إيرادات البلدية لا تمثل سوى نسبة ضئيلة من الميزانية البلدية الإجمالية، في حين يسد أكثر من ٩٩٪ من نفقاتها من قبل الحكومة المركزية. (التبعية المالية للبلديات هي موضوع الفصل الخامس).

• في حين ينص المرسوم البلدي على أن المجلس البلدي يؤدي دوراً رئيسياً في عملية اتخاذ القرارات البلدية، ومع أن ٤٠٪ من مواد النظام كرس للمجلس البلدي، فلم يطبق شيء من هذا عملياً، وبقيت المجالس البلدية حبراً على ورق. وما حدث هو أن وزير الشؤون البلدية والقروية، والأمين و- إلى حد بعيد - الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، استمروا في الحل محل المجلس البلدي، وفي تأدية الدور الموكل إليه.

وبالمثل، فلم يجر إنشاء قنوات مؤسسية للمشاركة العامة. فجميع القرارات والمبادرات، والأفكار الجديدة المتعلقة بالمدينة ومحيطها من خدمات ومرافق كانت تأتي دوماً من القمة، أي من موظفي البلدية والهيئة العليا. ومن ثم لم يتمتع السكان إلا بعدد قليل من القنوات الرسمية التي يمكنهم من خلالها المشاركة و/أو التأثير في اتخاذ القرارات المتصلة بحياتهم الحضرية. وكأمثلة على ذلك، نذكر طريقة تحديد مواقع المرافق العامة في المدينة، مثل المساجد والمدارس والمستشفيات والنشاطات التجارية والطرق السريعة ومباني الأجهزة الحكومية. فلم يكن للسكان سوى تأثير محدود في تقرير مواقع هذه المرافق أو تغييرها، حتى لو كان لبعض هذه المرافق تأثير عليهم وعلى جيرانهم. ويمكن حصر دورهم المحدود في حقهم بتقديم الشكاوى غير الفعالة، التي لا يتمخض عنها أي نتائج مرضية، إذ إنه يتعين عليها اجتياز إجراءات بيروقراطية طويلة تستهلك الكثير من وقت السكان وجهدهم. (سنبحث بعمق في موضوع المشاركة العامة في قرارات الشؤون البلدية في الفصل السادس).

• غياب التخطيط البلدي المتنوع إثبات واضح لوجود نظام بلدي مركزي. إنه يوضح أيضاً التقديم والتطبيق المستمرين لشكل موحد من نظم البناء. وقد أسهمت هذه الممارسات سلبياً، ليس في نوعية البيئة العمرانية للبلاد فحسب، وإنما أيضاً في مهن الإدارة والتخطيط والعمارة وحقول أخرى، وذلك بعدم تشجيع توليد بيئة يحدث فيها تطوير وتحسين لهذه المهن. (تنوع التخطيط البلدي هو موضوع الفصل السابع.)

• كان من المفترض أن تؤدي البلديات الفرعية دوراً رئيسياً في الشؤون البلدية داخل مناطقها، وبقدر كبير من الاستقلال عن المركز. لكنها بقيت تمارس نشاطاتها في ظل سيطرة الأمانة. ولم يكن أداؤها يتجاوز تحقيق قدر محدود من الأعباء الإدارية الملقاة على عاتق البلدية. لذا لم تكن تلك الفروع فاعلة في تقديم أو تطبيق حتى سلسلة محدودة من نظم البناء والتنظيمات الجديدة التي يمكن أن تسهم في تحسين البيئة العمرانية للمناطق التابعة لها.

الأسباب الكامنة وراء النتائج غير المرضية لمحاولات انتهاج اللامركزية البلدية:

إضافة إلى القوى الشديدة العامة للنهج المركزي في البلاد، والتي بحثناها في الفصل السابق، ثمة عدد من الأسباب الأخرى الكامنة وراء عيوب المحاولات اللامركزية البلدية. ومن الممكن تجميع هذه الأسباب وتلخيصها تحت العناوين التالية: الفهم غير الواضح للامركزية البلدية، الفجوة بين النظرية والتطبيق، العدد المحدود وغير الكامل من الدراسات البلدية، الافتقار إلى التنفيذ.

• الفهم غير الواضح للامركزية البلدية: يبدو أن السلطات البلدية سواءً أكانت في الرياض أم في أماكن أخرى من البلاد، تنظر إلى اللامركزية البلدية على أنها تقسيم لا مركزي لإدارات الأمانة. وقد أخفقت في إدراك أن اللامركزية تعني، من بين أشياء أخرى، توزيع السلطة، والحصول على نتائج بلدية متنوعة ومختلفة. وبدون ذلك، فلن يكون لا مركزية كاملة، بل نسخة أخرى للمركزية، وأعني بها اللامركزية المتمركزة.

• الفجوة بين النظرية والتطبيق: هناك فجوة واسعة بين المظهر الرسمي والنظري للبيانات الوارد في المخططات التنظيمية لها من جهة، وبين الممارسة الفعلية لهذه البيانات من جهة أخرى. وأسباب ذلك هي:

أ- أن هذه الأنظمة مكتوبة بمصطلحات عامة وغامضة جداً، وهذا لا يشرح إلا القليل من المسؤوليات الدقيقة الملقاة على عاتق الموظفين والجهات المعنية، ومن القواعد الدقيقة التي يجب عليهم اتباعها.

ب- أن هذه الأنظمة مكتوبة بأسلوب مثالي دون أن تدخل في حساباتها واقع البلدية وقدرتها على تنفيذ المهام المنوطة بها. ثم إن الأنظمة لا تحدد إطاراً مبنياً يسمح للبيانات بتطبيق سياساتها على مراحل.

• الافتقار إلى التنفيذ والمتابعات: إن فحص ممارسات البلدية من جهة، وتشريعات الأنظمة من جهة أخرى، يوضح أن لكل منها اتجاهه الخاص به الذي يختلف عن اتجاه الآخر. فمثال المجلس البلدي والوضع المالي للبلدية يوضح هذه النقطة بجلاء. وبغض النظر عن نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، فلم تبدل أية جهود في السنوات الثلاث عشرة الأخيرة (منذ صدور المرسوم) لتصحيح الوضع إما أ) بتغيير نظام البلديات، وذلك على الأقل، ليلائم التطبيق العملي؛ وإما ب) بتغيير الممارسات البلدية لتتسجم مع النظام؛ وإما ج) باقتراح سلسلة من الخطوات التي يمكن تنفيذها على مراحل بغية تحقيق مضمون نظام البلديات.

• العدد المحدود وغير الكامل من الدراسات البلدية: إن أسلوب ونوع واتجاه عمل الاستشاريين الذين يهدفون إلى دراسة أمانة الرياض، هي كلها عناصر أسهمت دون ريب في عيوب المحاولات اللامركزية البلدية. فقد كان أفق الدراسات محدوداً بالتعامل مع الهياكل الإدارية الداخلية للأمانة؛ وبلغت هذه المحدودية درجة جعلت المؤسسات المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالشؤون البلدية للمدينة، مثل الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، بعيدة عن تناول هذه الدراسات، وعن تناول البنى التنظيمية الحاصلة. وقد تجاهلت التوصيات التي قدمتها تلك الدراسات التغيرات المستقبلية الممكنة في البلدية، ومن ثم لم تقدم استراتيجيات طويلة الأجل يمكن تطبيقها تدريجياً

على مراحل زمنيّة.

فشلت لذلك الدّراسات في إدراك أهميّة وضرورة المشاركة العامّة الجادّة والفعّالة في الشّؤون البلديّة، والاستقلال المالي وتويع البيئّة العمرانيّة. وفي الحقيقة، فقد فشلت هذه الدّراسات حتى في معرفة أنّ هذه المشكلات موجودة، وأنّه يجب تحديدها ثمّ حلّها. وما حصل هو العكس، فبدلاً من انكباب الدّراسات على معالجة هذه القضايا الهامّة، فإنّها تركّزت على إيجاد هياكل تنظيميّة جديدة لم تكن مختلفة عن سابقتها إلاّ قليلاً جداً.

وفي ختام هذا الفصل، لا بدّ من الإشارة إلى أهميّة إدراك أنّه لدى دراسة الشّؤون البلديّة، من الضّروري معالجة عدد من القضايا الجوهريّة. فإضافة إلى أنّ هذه القضايا قد تساعد على حلّ بعض المشكلات الإداريّة الداخليّة، فإن دراسة مقصورة على البنية الإداريّة وحدها لن تكون كافية البتّة لحلّ المشكلات العامّة للبلديّة، ولن يكون بمقدورها دفع النّظام باتجاه اللامركزيّة. إنّ مؤسسات حكوميّة أخرى، مثل الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض ينظر على أنّها تؤدي دوراً رئيسياً في رسم الاستراتيجيات والسياسات البلديّة لمدينة الرياض. ومن ثمّ فإنّ أثرها سيكون هاماً جداً ومتعاظماً، وهذا يقتضي إدخالها في الحساب في أيّ دراسة بلديّة إنّ كان لهذه الدّراسة أن تكون تامّة وعملية وتستحقّ العناء المبذول في سبيلها. لذا لا بدّ من توفّر نظرة أكثر شمولاً للشّؤون البلديّة إذا نحن عقدنا العزم على إجراء تغيير إيجابي وفعال. وكي تكون أيّ دراسة بلديّة مفيدة وتامّة، فمن الضّروري أن تتناول، إضافة إلى البنية التّظيميّة للبلديّة، مواضيع مثل الخدمات البلديّة، والبيئّة العمرانيّة للمدينة، والإنفاقات والإيرادات البلديّة، والمشاركة العامّة في اتّخاذ القرارات. وإذا لم تكن البلديّة مهياًة بعد للامركزيّة الكاملة، فإنّ خطة شاملة، تطبّق سياساتها تدريجيّاً، من شأنها أن تخدم الأهداف البلديّة، دون الاندفاع مباشرة باتجاه اللامركزيّة، ودون إضاعة الجهود سدى، مع الإدراك بأنّ مثل هذه الاستراتيجيّة ستؤدي إلى اللامركزيّة المنشودة في المستقبل.

الفصل الخامس

الاعتماد الماليّ للبلديات
على الحكومة المركزيّة

١،٥- مقدمة

تفيد فرضية شائعة جداً في جميع الأنظمة اللامركزية، أنه إذا أرادت المؤسسات الحكومية، من بلدية وغيرها، أن يكون لها أي مصداقية سياسية، فلا بد أن تتمتع بقدر ما من الاستقلال في كل من مستوى الإيرادات التي تجمعها، واختيار المشاريع والبرامج العامة التي تنفق عليها هذه الإيرادات.

وتفترض هذه الدراسة أن الاعتماد المالي للبلديات السعودية على الحكومة المركزية، يجعلها تتمتع بقدر محدود من الاستقلال فيما يتعلق بحجم الإيرادات التي تجمعها، وبأسلوب إنفاق هذه الإيرادات. ويبيّن هذا الاعتماد وجود مركزية قوية لا تُضعف فقط من قدرة عملية اللامركزية على الازدهار بوجه عام، وإنما تُضعف أيضاً من استقلال عملية اتخاذ القرارات البلدية بوجه خاص.

النظام البلدي السعودي، من منظور عملي وقانوني، مركزي جداً، ثم إنه بيروقراطية وسياسات مركزية تهيمن على العلاقات بين المؤسسات الحكومية. وقد مورست سلطة الدولة على البلديات عن طريق التأثير المتزايد للحكومة المركزية عليها، وبخاصة وزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة المالية، وعن طريق البيروقراطية المركزية بوجه عام. فالبلديات من الفئة «أ» وكذلك أجهزة حكومية أخرى، مطالبة بحكم القانون بتقديم تقارير إلى المركز، وبإيداع جميع إيراداتها في الخزينة المركزية بوزارة المالية. وهي مطالبة أيضاً بتقديم ميزانيتها السنوية، والتفاوض عليها مع وزارة المالية، التي تقرّر الموافقة على الميزانيات البلدية، أو تطالب البلديات بالقيام ببعض التعديلات والتخفيضات في ميزانياتها. ومع أن الحكومة المركزية، بوصفها المزود المالي الوحيد للبلديات، تعالج بالتفصيل حاجات ومشكلات البلديات قبل إقرار الموازنة العامة، فإنّ الموافقة على الميزانيات البلدية كانت مرهونة دوماً ببعض السياسات ومجموعات التأثير. وكانت المشكلات تنشأ دوماً حين لا توافق وزارة المالية إلا على قدر محدود من الطلبات اللازمة لبعض الخدمات الخاصة التي وضعت البلدية لها أولوية مطلقة. وقد

١،٥ مقدمة

٢،٥ الإنفاق البلدي

٣،٥ مصادر الإيرادات

١،٣،٥ الأدوار غير المتوازنة للسلطات المركزية والمحلية

٢،٣،٥ القوى الكامنة وراء الإنفاق العالي والإيرادات المنخفضة للبلديات

٤،٥ التبعية المالية والإدارة المحلية: المركزية مقابل اللامركزية

٥،٥ نحو تحقيق مستوى مقبول من الاستقلال المالي للبلديات

كانت أهداف وزارة المالية تتجلى دومًا في التحكم في النفقات، وفي تشجيع الجهات الحكومية، وأحيانًا إجبارها، على تخفيض نفقاتها إلى حدّها الأدنى قدر المستطاع. وفي هذه الحالات، تعتمد البلديات على المفاوضات والإقناع واستعمال عدّة قنوات تأثير شخصية وسياسية. ومن سوء الحظّ، فإنّ دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع، بوصف هذه الدراسات وسيلة إقناع لوزارة المالية، أسلوبٌ غير متّبع عمومًا من قبل البلديات. لكنّ، وبالرغم من أنّ الاستقلال المالي يؤدي إلى اتخاذ قرارات مستقلة، فإنّ المسؤولين في البلديات يدركون أنّ وضعهم المالي القلق وغير المستقل جعلهم غير محصّنين من التدخّل المركزي في شؤونهم البلدية.

وحقيقة الأمر أنّه سيمرُّ وقتٌ طويلٌ قبل أن تصبح البلديات في المملكة العربية السعودية مستقلة ماليًا أو إداريًا، ويبدو أنّ الدعم المالي المركزي للبلديات سيستمر ما دامت الحكومة المركزية تتسلّم عائدات بترولية. لكنّ الأسئلة التي يتعيّن الإجابة عنها هي:

١- لما كانت أموال الدولة المرصودة للميزانيات البلدية لتمويل برامجها ومشاريعها هي (أموال تُصرف دون برنامجٍ محدّد لها، فكيف يمكن التوثق من أنّها لن تُهدر؟).

٢- كيف يمكن تجنّب آثار ضارّةٍ مستمرةٍ نتيجة التبعية المالية للبلديات؟.

٣- كيف يمكن للبلديات استعمال مثل هذا الدعم المالي في إيجاد عائدات بلديةٍ مستقبلية، من شأنها المساعدة على تشغيل وصيانة وتطوير مشاريعها وخدماتها؟.

٤- هل تتمكن البلديات من أن تكون معتمدةً ماليًا على الحكومة المركزية، وتتمتع في الوقت نفسه بمستوى مقبول من الاستقلال في اتخاذ القرارات، يمكنها من وضع برنامج واقعيّ محدّد المواعيد لتحقيق أهدافٍ معينةٍ تتعلّق بجدوى إنجاز المشاريع البلدية؟ الغرض من مناقشة هذه الأسئلة، التي توجد علاقات متبادلة بينها، ليس التوصل إلى إجابة محدّدة عن كلّ منها، بقدر ما هو تحليل نوع الاعتبارات الدّاخلية في مناقشتها.

يرمي هذا الفصل إلى تقديم بيانات توضح مباشرة المعدّل المنخفض للإيرادات

البلدية، والاعتماد المالي الشّديد لجميع البلديات السعودية على الحكومة المركزية، ومناقشة هذا الاعتماد وآثاره في السياسات اللامركزية. وتستند هذه البيانات إلى الإيرادات السنوية التقديرية، والإيرادات الحقيقية، والدعم المالي لهذه البلديات التي من الحكومة المركزية. ويشرح هذا الفصل: أولاً، الإنفاقات البلدية المتزايدة؛ ثانياً، مصادر الإيرادات المتاحة للبلدية، والعلاقة المالية المحلية المركزية غير المتوازنة؛ ثالثاً، أثر الدعم المالي على الإدارة المحلية واستقلالها في اتخاذ القرارات؛ رابعاً الوسيلة التي تمكّن من تحقيق مستوى مُرضٍ من الاستقلال المالي البلدي.

٢،٥- الإنفاق البلدي

لا يمكن النّظر إلى البلديات في المملكة العربية السعودية بوصفها إدارات محلية بالمعنى الغربي. فالمسؤولية التنفيذية للإسكان والخدمات الاجتماعية، والصّحة، والتّعليم، والمياه والصّرف الصّحي، والتّخطيط، تقع كلّها على عاتق أجهزة حكوميةٍ أخرى، وهي ليست من مسؤوليات البلديات، كما هو الحال في كثير من الحكومات المحلية الغربية. لذا فإنّ مسؤوليات البلديات في المملكة العربية السعودية لا تشمل سوى بضع وظائف تنفيذية. من هذه المسؤوليات تقديم بعض الخدمات النظامية مثل منح التراخيص للمحلات التجارية، ووضع نظم البناء، وإجراء الاختبارات الطبية للعاملين في مجال الغذاء، وإنارة الشوارع وتظيفها، وجمع النفايات والتّصريف فيها، وتحديد مواقع المقابر، و دورات المياه العمومية، والأسواق، والمراكز الترفيهية وأسباب راحة السّيّاح. وهناك قائمة أكثر تفصيلاً بالوظائف والمسؤوليات البلدية واردة في نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) (المذكور في الفصل السابق).

إنّ مستوى استثمار الحكومة السعودية في القطاع البلدي، خلال خطط التنمية الخمسية الأولى والثانية والثالثة والرابعة، بلغ قرابة ٢٤٠ بليون ريال سعودي (٦٤ بليون دولار) وبيّن الجدول رقم ٥-١ أنّ الإنفاق الإجمالي على المشاريع والنشاطات البلدية بلغ ٩,٨٩ بليون ريال سعودي (٢,٦٣ بليون دولار) في خطة التنمية الخمسية الأولى ١٩٧٠-١٩٧٥م (١٣٩٠-١٣٩٥هـ)، و٢,٦٢ بليون ريال سعودي (١٦,٦ بليون دولار) خلال خطة التنمية الخمسية الثانية (١٣٩٥-١٤٠٠هـ) (١٩٧٥-١٩٨٠م، و١,٠٥

بليون ريال سعودي (٢٨ بليون دولار) في خطة التنمية الخمسية الثالثة ١٩٨٠-١٩٨٥ م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)، و٦٢,٤ بليون ريال سعودي (١٦,٦ بليون دولار) في خطة التنمية الخمسية الرابعة ١٩٨٥-١٩٩٠ م (١٤٠٥-١٤١٠هـ).

وقد أحدثت هذه الإنفاقات السخية تقدماً جوهرياً في توسيع وتحسين الخدمات البلدية في مدن المملكة العربية السعودية وقراها. وتضم المشاريع البلدية الرئيسية التي استثمرت فيها الحكومة ما يلي: (١) المياه، (٢) الصرف الصحي، (٣) الشوارع وما يتعلق بها من إضاءة وسفلتة، (٤) مباني البلديات، (٥) الأسواق، (٦) المرافق العامة، (٧) المنتزهات والحدائق.

كانت خطة التنمية الخمسية الأولى (١٩٧٠-١٩٧٥ م) (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) أول عمل تخطيطي شامل قامت به الحكومة السعودية. ولدى مقارنتها بما أنجز في الخمسينيات والسبعينيات الميلادية (السبعينات والثمانينات الهجرية)، فإنها تبدو خطوة واسعة باتجاه تنمية البلاد، وهذا يتضح بالإنفاق المتزايد للحكومة المركزية على عدد من البرامج البلدية وبرامج تنموية أخرى. بيد أنه لدى مقارنة خطة التنمية الخمسية الأولى بخطة التنمية التي أعقبها، نرى أنها تتأخر عنها جميعاً فيما يتعلق بالإنفاقات والإنجازات. ويوضح الجدول رقم ٢,٥ توزيع الإنفاق البلدي في قطاعات مختلفة،

ومقارنة الإنفاقين في خطتي التنمية الأولى والثالثة. يبين الجدول أيضاً أنه في خطة التنمية الأولى، وُزِعَ أكثر من ٨٢٪ من الإنفاق البلدي الإجمالي على ثلاثة قطاعات هي الصرف الصحي، والشوارع، وتعويزات مصادرات الملكية. وفي خطة التنمية الثالثة صُرفَ أكثر من ٧٥٪ من الإنفاق البلدي الإجمالي على القطاعات الثلاثة نفسها. لكن حقيقة أن نسبة الإنفاق على القطاعين الأول والثاني كان نحو ٥٠٪ في الخطة الأولى، وأكثر من ٦٠٪ في الخطة الثالثة، يوضح، من بين أمور أخرى، أن تخطيطاً مادياً غير ملائم فرض دون أن يولي اهتماماً كافياً بتكلفة إنشاء البنية التحتية. (هذا الموضوع، المتعلق بالتخطيط المادي غير الملائم وبتكلفة البنية التحتية، سيشرح بالتفصيل في الفصل السابع).

الجدول رقم ٢,٥

الإنفاق التقريبي على المشاريع البلدية (ببلايين الريالات السعودية) في خطتي التنمية الخمسية الأولى (١٩٧٠-١٩٧٥ م) (١٣٩٠-١٣٩٥هـ) والثالثة (١٩٨٥-١٩٩٠ م) (١٤٠٥-١٤١٠هـ)

نوع المشروع	خطة التنمية الأولى ١٩٧٠-١٩٧٥ م (١٣٩٠-١٣٩٥هـ)	%	خطة التنمية الثالثة ١٩٨٥-١٩٩٠ م (١٤٠٥-١٤١٠هـ)	%
الصرف الصحي وشبكات المجاري	٣,١٧	٣٢	٢٨,٩	٢٧,٥
شوارع المدن، السفلتة، الإضاءة	٣,٠٥	٣١	٢٣,٦	٢٢,٤
تعويزات مصادرات الملكية	١,٩	١٩,٢	٢٦,٦	٢٥,٣
مشاريع أخرى متنوعة	٠,٤٥	٤,٥	٨,٣	٧,٩
المياه	٠,٤١	٤,١	٩,٩	٩,٤
المرافق العامة	٠,٣٩	٣,٩	١,٤	١,٣
الدراسات	٠,٢٥	٢,٥	١,٥	١,٤
الأسواق	٠,٠٩	٠,٩	١,١	١,٠
المنتزهات والحدائق	٠,٠٨	٠,٨	٢,٣	٢,٢
المباني البلدية	٠,٠٦	٠,٦	١,٥	١,٤
المجموع	٩,٨٩ بليون ريال سعودي	١٠٠	١٠٥,١ بليون ريال سعودي	١٠٠

الجدول رقم ١,٥

الإنفاق الإجمالي التقريبي على المشاريع البلدية (بالبلايين): ١٩٧٠-١٩٩٠ م (١٣٩٠-١٤١٠هـ)

خط التنمية الخمسية	الأولى ١٩٧٠-١٩٧٥ م (١٣٩٠-١٣٩٥هـ)	الثانية ١٩٧٥-١٩٨٠ م (١٣٩٥-١٤٠٠هـ)	الثالثة ١٩٨٠-١٩٨٥ م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)	الرابعة ١٩٨٥-١٩٩٠ م (١٤٠٥-١٤١٠هـ)	المجموع
الإنفاق الإجمالي (بالبلايين)	٩,٨٩ بليون ريال سعودي	٢٢,٢ بليون ريال سعودي	١٠,١ بليون ريال سعودي	٢٢,٤ بليون ريال سعودي	٢٣٩,٥٩ بليون ريال سعودي
	٢,٦٣ بليون دولار	١٦,٥٨ بليون دولار	٢٨,٢٦ بليون دولار	١٦,٦٤ بليون دولار	٦٣,٨٩ بليون دولار

الجدول رقم ٣٠٥
أسعار النفط الخفيف وعوائد الحكومة السعودية
(١٩٧٦-١٩٨٧م) (١٣٩٦-١٤٠٧هـ)

العام	الإيرادات النفطية الإجمالي (بملايين الدولارات)	الرُّبُع	أسعار النفط الرُّسْمِيَّة (بالدولار)	أسعار النفط في سوق التَّعامل النُّقدي (بالدولار)
١٩٧٦م (١٣٩٦هـ)	٣٣,٠٥	الأوَّل الرُّبُع	١١,٥١	١١,٥١ ١١,٩٠
١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)	٨٣,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	١٢,٠٩	١٢,٥٠ ١٢,٦٨
١٩٧٨م (١٣٩٨هـ)	٧٠,٣٦	الأوَّل الرُّبُع	١٢,٧٠	١٢,٦٦ ١٣,٥٠
١٩٧٩م (١٣٩٩هـ)	٢٠,٥٩	الأوَّل الرُّبُع	١٣,٤٨	١٨,٣٥ ٣٨,١٧
١٩٨٠م (١٤٠٠هـ)	١٠٤,٢٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٢٧,١٧	٣٦,٥٨ ٣٨,٦٣
١٩٨١م (١٤٠١هـ)	١١٣,٣٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٣٢,٦٠٠	٣٧,٣٢ ٣٣,٧٣
١٩٨٢م (١٤٠٢هـ)	٧٦,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٣٣,٨٠	٣١,٠٠ ٣١,٧٥
١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)	٤٦,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٣٠,٥٨	٢٩,٠٥ ٢٨,٣٨
١٩٨٤م (١٤٠٤هـ)	٤٣,٧٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٢٨,٦٢	٢٨,٠٦ ٢٧,٨١
١٩٨٥م (١٤٠٥هـ)	٢٨,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٢٨,١٧	٢٧,٦٨ ٢٧,٨٦
١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)	٢٠,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	٢٨,٠٠٠	١٧,٩٦ ١٣,٥٥
١٩٨٧م (١٤٠٧هـ)	٢٣,٠٠٠	الأوَّل الرُّبُع	١٧,٥٩	١٧,٢٠ ١٧,١٠

المصدر: فؤاد الفارس - الأصالة والمعاصرة - المعادلة السعودية

أسهمت عددٌ من العوامل التي في الإنفاقات الهائلة على القطاع البلدي. أولها هو التخلف التَّمويلي السَّابق للبلاد والنَّقص الحاد في خدماتها الأساسيَّة. لذا فإنَّ التَّنوع في متطلَّبات البلاد كان واسعاً وضرورياً. وتتضمَّن هذه المتطلَّبات إنشاء البنية التحتيَّة الأساسيَّة مثل الماء والكهرباء والشَّوارع وغيرها. بيد أنَّ عملية التَّنمية مستمرة، وكذلك الطَّلبات على زيادة كمِّ الخدمات ونوعها. ويتجلَّى العامل الثَّاني بغياب قطاع خاصِّ فعَّال يمكنه تحمُّل مسؤوليَّة توفير بعض الخدمات البلديَّة. ثالثاً، إنَّ النُّمو السَّريع للمدن في المملكة العربيَّة السُّعويَّة، وما يرافقه من زيادة سريعة في امتلاك السيَّارات، أجبر البلديَّات على الاستجابة لإنشاء بُنى سَكْنِيَّة وتجاريَّة امتدَّت خارج حدود خدمات البلديَّات وشبكاتها. ومثل هذا النُّمو غير المتحكَّم فيه، سبَّب غالباً تكلفةً للاستثمار في البنية التحتيَّة أعلى مما لو كانت العمارات مبنيةً في مواقع مناسبة، تنسجم مع التَّوزيع المخطَّط لشبكات المياه والصَّرف الصَّحي. العامل الرَّابع هو سياسة المساواة بين المناطق فيما يتعلَّق بتزويد الخدمات البلديَّة، بغضِّ النَّظر عن جدواها الاقتصاديَّة. فتكلفة تزويد البقاع النَّائيَّة، ذات العدد القليل من السُّكَّان بالخدمات البلديَّة، تكون عادةً أعلى من تكلفة تزويد المناطق المركزيَّة التي يكون عدد سَكَّانها أكبر. وقد أسهم تطبيق هذه السِّياسات في زيادة حجم الإنفاقات البلديَّة. العامل الأخير، وربما الأهم، هو الثَّروة النفطيَّة للبلاد. فقد شجَّع كل من زيادة إنتاج البترول وارتفاع أسعاره الحكومة على إقامة مشاريع بلديَّة بشيءٍ من التَّسرع. ويبين الجدول رقم ٣, ٥ التَّزايد الحاد في إيرادات البترول بين عامي ١٩٧٦ و١٩٨٧م (١٣٩٦ و١٤٠٦هـ). ويوضِّح الجدول أيضاً أنَّ ذروة الإيرادات النفطيَّة حدثت في الثَّمانينيَّات الميلادية (القرن الخامس عشر الهجري)، وهذا يفسِّر السَّبب في تجاوز حجم الإنفاقات في خطَّة التَّنمية الخمسيَّة الثَّالثة إنفاقات الخطط السَّابقة لها.

إذا أدخلنا في الحساب المعدل العالي للإنفاقات البلدية، فإن السؤال عن مصادر الإيرادات هو حجر الزاوية في أي مناقشة تدور حول البلديات. يوجد مصدران رئيسيان للإيرادات متاحان للبلديات السعودية. أولهما الإيرادات المباشرة، التي حُدِّدت في نظام البلديات لعام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) بأنها تتضمن الرسوم، والغرامات، وعائدات الاستثمارات الرئيسية للبلديات، والوصايا والهيايا، والمنح العامة، وغيرها من الإيرادات القانونية. أما المصدر الثاني فهو الإيرادات غير المباشرة، التي ترد في المقام الأول، من دعم الحكومة المركزية المالي لميزانيات البلديات.

من المفهوم أن الحكومات المركزية تجد نفسها أحياناً مجبرة على تقديم دعم مالي للبلديات، أو لإدارات محلية أخرى، وذلك بتكفلها ببعض مشاريعها، أو بقيامها بسد العجز في ميزانياتها. بيد أن المشكلة التي استمرت زمناً طويلاً، في حالة المملكة العربية السعودية، هي الموازنة بين الإيرادات المباشرة وغير المباشرة للبلديات. ومن المذهل ألا تمثل الإيرادات المباشرة للبلديات سوى نسبة ضئيلة جداً من ميزانياتها العامة. ففي عامي ١٩٧٥ و ١٩٧٦م (١٣٩٥ و ١٣٩٦هـ)، لم تتجاوز الإيرادات المباشرة ٣٢،٠٪ من الميزانية العامة للبلديات، في حين كان ٩٩،٥٪ من هذه الميزانية إيرادات غير مباشرة تأتي من التحويلات الحكومية. وقد تزايدت النسبة المئوية للإيرادات المباشرة في الأعوام التالية لتبلغ ١،٢٪، ثم ١٠٪ في السنوات ٩٨٣-١٩٨٤م (١٤٠٣-١٤٠٤هـ)، ١٩٨٥-٨٦م (١٤٠٥-١٤٠٦هـ)، ١٩٨٦-٨٧م (١٤٠٦-١٤٠٧هـ) على التوالي. ومع أن السنوات الأخيرة أظهرت بعض التحسن، فإن هذه النسبة غير المتوازنة بين الإيرادات المباشرة وغير المباشرة ما زالت تمثل الحالة الواقعية والممارسة الحقيقية في البلديات السعودية.

ويبين الجدول رقم ٥-٤ الإيرادات الإجمالية التقديرية لوزارة الشؤون البلدية والقروية، والنسبة المئوية لكل من الإيرادات الإجمالية المقدرة في السنوات المالية الخمس ١٩٨٥-١٩٨٠م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ). وقد كانت الإيرادات المباشرة التقديرية منخفضة

الجدول رقم ٤،٥

الإيرادات الإجمالية التقديرية، والنسبة المئوية لكل من الإيرادات المباشرة وغير المباشرة إلى الإيرادات الإجمالية التقديرية لوزارة الشؤون البلدية والقروية في الأعوام ١٩٨٠-١٩٨٥م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ) (بملايين الريالات)

العام	الإيرادات الإجمالية	الإيرادات المباشرة/الإيرادات الإجمالية	الإيرادات غير المباشرة/الإيرادات الإجمالية
١٩٨٠-١٩٨١م (١٤٠٠-١٤٠١هـ)	١٢,٩٨٥	٠,٨٪	٧٩٩,٢
١٩٨١-١٩٨٢م (١٤٠١-١٤٠٢هـ)	٢١,٣٥٥	٠,٦٪	٧٩٩,٤
١٩٨٢-١٩٨٣م (١٤٠٢-١٤٠٣هـ)	٢٢,٢٧٩	٠,٧٪	٧٩٩,٣
١٩٨٣-١٩٨٤م (١٤٠٣-١٤٠٤هـ)	١٩,٠٦٣	١,٢٪	٧٩٨,٨
١٩٨٥-١٩٨٠م (١٤٠٥-١٤٠٠هـ)	٢٠,٧٥٣	١,٢٪	٧٩٨,٨

جداً، إذ لم تتجاوز ٠,٦٪ من الإيرادات الإجمالية للسنة المالية ١٩٨١-١٩٨٢م (١٤٠١-١٤٠٢هـ). وخلال السنوات المالية الخمس ١٩٨٥-١٩٨٠م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ) لم تتجاوز هذه الإيرادات المباشرة ١,٢٪ من الميزانية الإجمالية المقدرة (الإيرادات).

ويوضح الجدول رقم ٥،٥ أرقاماً تفصيلية أحدث للإيرادات التقديرية المباشرة وغير المباشرة، والنسبة المئوية لكل منها إلى الميزانية الإجمالية. ويمثل الجدول البيانات المتعلقة بأربع مدن في المملكة العربية السعودية هي: الرياض، وجدة، والمدينة المنورة، والطائف، وذلك في السنوات المالية ١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩هـ)، ١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠هـ)، و١٩٩٠-١٩٩١م (١٤١٠-١٤١١هـ).

ويلاحظ أن متوسط الإيرادات المباشرة لكل من هذه المدن في هذه السنوات المالية

الثلاث هو ٢، ١٤٪، ٢٤٪، ٢، ٥، ٤، ١٠٪ للرياض وجدة والمدينة المنورة والطائف على التوالي. ومن الواضح أنه يمثل هذه النسب المئوية للإيرادات المباشرة، تكون الحكومة المركزية هي المزود الرئيسي لإيرادات البلديات، ومن الممكن القول بثقة إن البلديات في المملكة العربية السعودية لا تستطيع إنجاز وظائفها دون الدعم الذي تقدمه إليها الحكومة المركزية. ومع أن مدينة جدة تمثل، نسبياً، نسبة مئوية مرتفعة من الإيرادات المباشرة (بمعدل ٢٤٪) مقارنة بالمدينة المنورة (بمعدل ٥، ٢٪)، فإن الإيرادات المباشرة تظل منخفضة مقارنة بالإيرادات غير المباشرة العالية. إن جدة، كمدينة، قابلة جداً للمقارنة بالرياض من حيث حجم سكانها ومستوى تحضرها، وأيضاً، من حيث نشاطاتها الاقتصادية. لكن أرقام الإيرادات غير المباشرة لكلا المدينتين التي تأتي من الدعم المالي المركزي تفسر تفسيراً جيداً ما ذكرناه آنفاً. بيد أنه يمكن عموماً أن تُعزى التحسينات الحديثة في النسب المئوية للإيرادات المباشرة إلى تناقص الإيرادات البلدية غير المباشرة التي ترد من الحكومة المركزية.

٥،٣،٢- القوى الكامنة وراء الإنفاق العالي والإيرادات المنخفضة للبلديات

نستنتج من المناقشات والجداول السابقة أنه يمكن النظر إلى المشكلات المالية البلدية في المملكة العربية السعودية، بأنها تتجلى في الاعتماد الشديد على الدعم المالي للحكومة المركزية في القسم الأعظم من ميزانياتها الإجمالية. وإنها حقيقة واضحة أن الإنفاقات البلدية تجاوزت الإيرادات البلدية المباشرة، وهذا يتجلى بغياب موازنة مقبولة بين الإيرادات المباشرة للبلديات وإنفاقاتها الإجمالية. وللمشكلة هنا وجهان: أولهما الإنفاق البلدي العالي، وثانيهما عجز البلديات عن إيجاد إيرادات كافية لتوازن بين إنفاقاتها وإيراداتها. وفيما يتعلق بالإنفاقات، فقد ذكرنا آنفاً أن عدداً من العوامل شجعت على النمو السريع للإنفاقات البلدية. من بين هذه العوامل، النقص الحاد السابق في خدمات البلاد الأساسية؛ والنمو السريع للمراكز الحضرية؛ والسياسة الحكومية في اعتماد استراتيجية الاقتصاد العادل دون الاقتصاد المجدي، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بتقديم الخدمات الأساسية. وآخر هذه العوامل، وربما كان أهمها، هو وجود المصدر الاقتصادي، وهو النفط، والارتفاع السريع في أسعاره وإنتاجه، وهو

الجدول رقم ٥،٥
الإيرادات البلدية المباشرة وغير المباشرة المقدرة على مدار سنوات ١٩٨٨-١٩٩١م (١٤٠٨-١٤١١ هـ) (بملايين الريالات السعودية)

المدينة	السنة	الإجمالي	غير المباشرة	المباشرة	المباشرة الإجمالية %
الرياض	١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩ هـ)	١,١٤٤,٣٨٣	١,١٣,٣٨٣	١٣١,٠٠٠	١١,٤
	١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠ هـ)	٨٦٨,٦٣٣	٧٣٧,٦٣٣	١٣١,٠٠٠	١٥,١
	١٩٩٠-١٩٩١م (١٤١٠-١٤١١ هـ)	٨١١,٦٦٦	٦٨٠,٦٦٦	١٣١,٠٠٠	١٦,١
جدة	١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩ هـ)	٣٩٨,٨٤٧	٣١٣,٨٤٧	٨٥,٠٠٠	٢١,٣
	١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠ هـ)	٣٤٩,٧٧٠	٢٦٤,٧٧٠	٨٥,٠٠٠	٢٤,٣
	١٩٩٠-١٩٩١م (١٤١٠-١٤١١ هـ)	٣٢٢,٣٠١	٢٣٧,٣٠١	٨٥,٠٠٠	٢٦,٤
المدينة المنورة	١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩ هـ)	٦١٩,٩٢١	٥٩١,٩٢١	٢٨,٠٠٠	٤,٥
	١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠ هـ)	٤١٣,٨٠٠	٣٨٣,٨٠٠	٣٠,٠٠٠	٧,٢
	١٩٩٠-١٩٩١م (١٤١٠-١٤١١ هـ)	٧٦٠,٢٨٠	٧٣٠,٢٨٠	٣٠,٠٠٠	٤,٠
الطائف	١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩ هـ)	١٥٠,٧٩٩	١٣٨,٧٩٩	١٢,٠٠٠	٨,٠
	١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠ هـ)	١٢٣,١٥٣	١٠٩,١٥٣	١٤,٠٠٠	١١,٤
	١٩٩٠-١٩٩١م (١٤١٠-١٤١١ هـ)	١١٨,٩٦٢	١٠٤,٩٦٢	١٤,٠٠٠	١١,٨

الذي يزود الحكومة المركزية بما تحتاجه من النقد الضروري. وبسبب أن الإنفاقات البلدية تضاعفت في العقد الأخير - ومن ثم فمن المتوقع أن يتعين على البلديات الاعتماد على الدعم المركزي لتمويل برامجها - فإن البلديات قادرة، بل ومجبرة، على أن توجد إيرادات، لا لكي توازن بها كامل إنفاقاتها، بل لتغطي على الأقل، جزءاً لا بأس به منها.

يمكن أن يعزى عجز البلديات عن إيجاد مستوى مقبول من الإيرادات إلى مجموعة من العوامل نوجزها فيما يلي:

- في حين تعتمد الحكومات المحلية في معظم البلدان على ضريبة الممتلكات، بوصفها المصدر الرئيسي لإيراداتها، فلا وجود لهذه الضريبة في المملكة العربية السعودية، ومن ثم فإن مصادر الإيرادات محدودة جداً وضعيفة، ويجري إدارتها وجمعها بطريقة غير فعّالة.

من الواضح أن رسوم الخدمات البلدية السعودية لم يجر تحديثها خلال السنوات الثلاثين الأخيرة، ولم يجر تعديل عليها نتيجة للتضخم منذ فرضها قبل نحو ٣٦ عاماً (١٩٥٦م؛ ١٣٧٦هـ). وهذا يفسر أحد أسباب عدم كفاية النظام البلدي الحالي المتعلق برسوم الخدمات. ومع أنه أجريت قريباً تعديلات على معدلات الرسوم من قبل وزارة الشؤون البلدية والقروية، لكن، وكما سنذكر فيما بعد، فبالرغم من أن مثل هذه الخطوة ضرورية جداً، فإنها ما زالت محدودة جداً ومتأخرة جداً.

- إن المناقشة السابقة قابلة للتطبيق أيضاً على آلية وعملية جمع الإيرادات البلدية. فلم يخضع جمع الإيرادات البلدية لأي تغيير أو تطور زمنياً طويلاً. فالإجراءات التي تستهلك وقتاً طويلاً، والبيروقراطية والروتين القويان، والعدد الذي لا يحصى من المعاملات الورقية والتواقيع، ما زالت إجراءات عادية في المعاملات المتعلقة بالرسوم البلدية وفي آليات جمع الرسوم. لذا لا يوجد حافز لدى أولئك الذين يواصلون دفع الرسوم المترتبة عليهم في أوقاتها، كما لا توجد عقوبة رادعة تُفرض على أولئك الذين لا يدفعونها. واختصاراً نقول: إن عملية جمع الرسوم البلدية غير فعّالة، ويبين الجدول رقم ٦،٥ الإيرادات المباشرة المقدرة والحقيقية لأمانة مدينة الرياض، ومن الواضح جداً أن

تقدير البلدية لإيراداتها المباشرة ليس دقيقاً. وغياب مثل هذه الدقة ينسحب أيضاً على فعاليات بلدية أخرى تؤثر تأثيراً سلبياً على عملية التخطيط البلدي عموماً. وإضافة إلى حقيقة كون البلديات تفتقر إلى القدرة الإدارية على التقدير الدقيق لإيراداتها المباشرة وتطويرها، فإن البلدية قد تقدم تقديرات أقل مما هو متوقع لإيراداتها المباشرة، كي تبدو في أعين الحكومة المركزية أنها تجمع من الإيرادات أكثر مما هو مقدر لها. وبعبارة أخرى، فإن تقديم البلديات لتقديرات أقل مما هو متوقع لإيراداتها لن يجعلها تخسر شيئاً، ثم إن الإيرادات التي بخس تقديرها تتطلب حداً أدنى من بذل الجهود لجمع تلك الإيرادات.

يمكن إضافة سبب آخر هنا: فعندما تقدم البلديات تقديرات لإيراداتها أقل مما تتوقعها، فإنها في الحقيقة، تحرر نفسها من أي التزامات يمكن أن تطبقها الحكومة المركزية فيما يتعلق بجمع نفس الإيرادات، أو أكثر منها، في المستقبل.

الجدول رقم ٦،٥

الإيرادات البلدية المباشرة وغير المباشرة الحقيقية والتقديرية للأعوام ١٩٨٥-١٩٩٠م (١٤١٠-١٤٠٥ هـ) (بلايين الريالات السعودية)

إيرادات السنة	الإيرادات المباشرة المقدرة	الإيرادات المباشرة الفعلية	الفعلية / المقدرة %
١٩٨٥-١٩٨٦م (١٤٠٥-١٤٠٦هـ)	٦٨,١٧,٤٣٠	١٤,٦٦,٧٥٣	٢١,٥٤%
١٩٨٦-١٩٨٧م (١٤٠٦-١٤٠٧هـ)	٨٠,٠٠٠,٠٠٠	٨٣,٠٢٦,٧٨٠	١٠,٤%
١٩٨٧-١٩٨٨م (١٤٠٧-١٤٠٨هـ)	٧٣,٧٩١,٣٢٠	١٢٢,٠٦٤,٤٣١	١٦,٦٦%
١٩٨٨-١٩٨٩م (١٤٠٨-١٤٠٩هـ)	٧٥,٦٥٤,٣٥٤	١١١,٨٢٥,٥٤٩	١٤,٤٨%
١٩٨٩-١٩٩٠م (١٤٠٩-١٤١٠هـ)	١٠٢,٩٧٩,٢٦٨	١٣٤,٧٠٧,٢١١	١٣,١%
١٩٩١-١٩٩٢م (١٤١٠-١٤١١هـ)	١٠٥,٤٦٦,٤٩٣	١٤٦,٥٣٤,٢٥١	١٣,٣٩%

الجدول رقم ٨،٥
إيرادات العمارات السكنية التي تملكها أمانة مدينة الرياض في السنوات المالية
١٩٨٢-١٩٨٨م (١٤٠٢-١٤٠٨هـ)

السنة المالية	الإيرادات (ريال سعودي)
١٩٨٢-١٩٨٣م (١٤٠٢-١٤٠٣هـ)	١,٢٢,٥٤٥
١٩٨٣-١٩٨٤م (١٤٠٣-١٤٠٤هـ)	١,٤٠٧,٢١٣
١٩٨٥-١٩٨٥م (١٤٠٤-١٤٠٥هـ)	١,٧١,٥٧٥
١٩٨٥-١٩٨٦م (١٤٠٥-١٤٠٦هـ)	١,٢٢٨,٨٨٩
١٩٨٦-١٩٨٧م (١٤٠٦-١٤٠٧هـ)	١,٧٧٦,٨٠١
١٩٨٧-١٩٨٨م (١٤٠٧-١٤٠٨هـ)	٢,٤٩٦,٩٧

الجدول رقم ٧،٥
الإيرادات المباشرة الحقيقية ونسبتها المئوية إلى الإيرادات
التقديرية خلال المدة ١٩٧٧-١٩٨٠م
(١٣٩٩-١٤٠٠هـ إلى ١٤٠٢-١٤٠٣هـ) (بملايين الريالات)

إيرادات السنة	الإيرادات المباشرة الموقرة	الإيرادات المباشرة الفعلية	الفعلية للموقرة %
١٩٧٧-١٩٨٠م (١٣٩٧-١٤٠٠هـ)	٩٢	٤١٦	٤٥١%
١٩٨٠-١٩٨١م (١٤٠٠-١٤٠١هـ)	٩٩	٤٧٦	٤٨٣%
١٩٨١-١٩٨٢م (١٤٠١-١٤٠٢هـ)	١١٧	٤٢٢	٣٦٢%
١٩٨٢-١٩٨٣م (١٤٠٢-١٤٠٣هـ)	١٤٨	٤٧٧	٣٢٣%

ضئيلة جداً. ويبين الجدول رقم ٨-٥ إيرادات المباني السكنية التي تمتلكها الأمانة، كما يبين التقلبات التي تكتنف إيرادات البلدية من ممتلكاتها. ووفقاً لما يقوله الأستاذ محمد الرويع، المدير العام للشؤون المالية في أمانة مدينة الرياض، فهناك عددٌ من الشقق السكنية التي تملكها البلدية خالية من السكان، بسبب ظروفها السيئة وافتقارها إلى صيانة مقبولة. لذا فإن التأخر في دفع إيجاراتها سنتين أو ثلاثاً أمرٌ عاديٌ لمستأجري الممتلكات البلدية.

هناك عاملٌ آخر هو عدم فعالية النظام الإداري البلدي في تطوير طاقاته في الابتكار، والمتابعة والإشراف، والتنبؤ، والتخطيط، وكثيرٌ من التقنيات الأخرى اللازمة للإدارة المتقدمة. وكمثال على ذلك، عدم أهلية البلدية للاستفادة من الإنفاقات الهائلة والسخية التي تقدمها الحكومة المركزية للبلديات كي تمكنها من إيجاد مزيد من الإيرادات للبلدية. وكما ذكرنا آنفاً، فقد صرفت الحكومة المركزية أكثر من ٢٩٣ بليون ريال سعودي (٩, ٦٣ بليون دولار) خلال خطط التنمية الخمسية الأربع الأخيرة

ويبين الجدول رقم ٧،٥ الإيرادات المباشرة الحقيقية والتقديرية لوزارة الشؤون البلدية والقروية في السنوات المالية ١٩٧٩-١٩٨٣م (١٣٩٩-١٤٠٣هـ). وطوال هذه السنوات المالية، كان متوسط الإيرادات الحقيقية أعلى بنسبة ٤٠٠٪ مما كان مقدراً لها. ويوضح هذا أن البلديات تقدم تقديرات أقل بكثير مما هو متوقع لعائداتها، وهذه حقيقة تثبت افتقار البلديات إلى فهم وإدراك مصادرها وإيراداتها المحتملة.

إن الإدارة الضعيفة للممتلكات البلدية تمثل عاملاً آخر يضاف إلى عجز البلديات عن إيجاد مزيد من الإيرادات. وعلى سبيل المثال، تملك أمانة مدينة الرياض أكثر من ٤٧ مرفقاً بلدياً يتضمن أسواقاً ومراكز تجارية. يضاف إلى ذلك أن الأمانة بنت خلال الثمانينيات الميلادية عدداً من المتاجر في أنحاء مختلفة من المدينة، من بينها ٦٨٩ متجرًا عام ١٩٨٢م (١٤٠٣هـ)، ٨٣ مركزاً تسويقياً، كلٌّ منها مكونٌ من ٥٤ متجرًا عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ). كذلك، فإن عدداً من المباني السكنية والأراضي، التي تعود ملكيتها إلى البلدية، تستثمرها في الإيجار. لكن، ولسوء الحظ، فإن إيرادات هذه الممتلكات

(١٣٩٠-١٤١٠هـ) (١٩٧٠-١٩٩٠م). وكان يهيمن على توجُّهات الحكومة مبدأ العدالة في التَّمية بأيِّ ثمن. ولم يُولَّ سوى اهتمامٌ ضئيلٌ للجدوى الاقتصادية ولمعدَّل إيرادات وعائدات استثمارات هذه المبالغ الضَّخمة. وممَّا يزيد من الإنفاقات البلدية تكلفةً وتشغيلٌ وصيانةُ المشاريع البلدية التي تعدُّ عاليةً مقارنةً بإيراداتها.

وبيِّن الجدول رقم ٩,٥ الإيرادات الإجمالية لأمانة مدينة الرياض في السَّنوات المائيَّة الستِّ بين عامي ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ) و ١٩٨٨م (١٤٠٨هـ). وهو يوضِّح الاعتماد

الشَّديد للإيرادات على رسوم السَّيارات وعائدات إيجارات المرافق التي تملكها الأمانة. وتمثَّل الرُّسوم المفروضة على السَّيارات أكثر من ٤٦٪ من إيرادات الأمانة خلال السَّنوات المائيَّة الستِّ، كما تمثَّل عائدات إيجارات المرافق التي تملكها الأمانة أكثر من ٢٨٪ من إيراداتها. ومع أنَّ إيرادات الإيجارات يمكن أن تكون أعلى لو كان لها إدارة أفضل، فإنَّ مصادر الإيرادات الأخرى ما زالت تمثَّل جزءاً ضئيلاً جدًّا من الإيرادات الإجمالية للأمانة.

٤,٥- التَّبعية المالية والاستقلال الذاتي: المركزية مقابل اللامركزية

يوجد دومًا في أدبيات المالية العامَّة جدلٌ متواصلٌ يدور حول النُّظامين المركزيِّ وغير المركزيِّ للحكومة، وقدرة كلٍّ منها على أداء وظائف حكوميَّة معيَّنة بطريقة أفضل. ويحاجُّ والاس. إي. أوتس W.E. Oates في أنَّ لكلٍّ من هذين النُّمطين للحكومة - سواءً أكانت مغرقةً في المركزية أو في اللامركزية، أم كانت وحدويَّة - ميزات النسبيَّة في تنفيذ مهمَّات حكوميَّة معيَّنة. وهو يرى أنَّ للنُّمط المركزيِّ للحكومة عدَّة ميزات هامَّة، مقارنةً بالنُّظام اللامركزيِّ للحكومة. بيد أنَّ للنُّظام اللامركزيِّ للحكومة المحليَّة سمات عديدةً مميزةً ومرغوبةً اقتصادياً. ويرى أوتس (١٩٩٠م) (١٤١٠هـ). أنه في النُّظام اللامركزي:

...يكون القطاع العام عاجزاً جدًّا عن القيام بمسؤوليَّاته الاقتصادية. وتجد الحكومة المحليَّة أنَّ من الصُّعوبة بمكان التوصلُ إلى اقتصادات مستقرَّة، وتحقيق توزيع عادلٍ للدَّخل، وبلوغ مستوياتٍ فعَّالة من إنتاج تلك السُّلع العامَّة، التي تعود بالفائدة على أعضاء كلِّ المجتمع، أو نسبةً عاليةً منه. وبالمقابل، فإنَّ الحكومة المركزيَّة تتمتع بقدره أكبر على إنجاز المهامِّ الموكلة إليها إنجازاً مرضياً.

ثم يلخِّص أوتس ميزات القطاع العامِّ اللامركزي مقارنةً بنظيره المركزيِّ بما يلي:

أولاً، إنَّه يوفر وسيلةً تسمح بتحقيق مستويات استهلاكٍ لبعض السُّلع العامَّة، بحيث تُرضي هذه المستويات خيارات قطاعاتٍ من المجتمع. وبهذه الطَّريقة، تُعزِّز الجدوى الاقتصادية بتوفير توزيعٍ للمصادر يستجيب بدرجة أعلى لأذواق المستهلكين. ثانياً، إنَّ القيام بتجديدٍ متزايدٍ مع الزَّمن، عن طريق إحداث ضغوطٍ تنافسيَّةٍ بغية إغراء

الجدول رقم ٩,٥
مفردات الإيرادات الإجمالية لأمانة الرياض في السَّنوات المائيَّة
١٩٨٢-١٩٨٨م (١٤٠٢-١٤٠٨هـ)

نوع الرُّسوم	الإيرادات ١٩٨٢-١٩٨٨م (١٤٠٢-١٤٠٨هـ)	النسبة المئويَّة من الإيرادات الإجمالية
رسوم السَّيارات	٢٤٨,٤٥٦,٣٨	٤٧,٤
عائدات إيجارات المرافق البلدية	١٤٧,٩٠٠,٨١	٢٨,٢
رسوم على مبيعات مختلفة	٢٩,٢٠٠,٨٨٨	٥,٦
رسوم على المباني والإنشاءات	٢٢,٠٨٨,٣١٨	٤,٢
غرامات	٢١,٥١٢,٠٦٣	٤,١
مبيعات أراضٍ تملكها الأمانة	١٧,٩٩٨,٢٥٥	٣,٤
رسوم على إيرادات مختلفة	١٤,٣٣٤,٣٦٤	٢,٧
رسوم على الكهرباء	١,٨٧٢,٣٨٦	٢,١
رسوم على الأفتات	٩,١٣,٠٤٩	١,٧
رسوم أخرى	٣,١٥٦٦٥	,٦
المجموع	٥٢٤,٣٩٢,١٨٨	١٠٠

الحكومات المحلية على اعتماد أكثر تقنيات الإنتاج فعاليةً، قد يجعل اللامركزية تزيد الفعالية الثابتة والمتحركة لإنتاج المنتجات العامة. ثالثاً، قد يوفر نظام الحكومة المحلية إطاراً مؤسسياً يشجع على انخراط شعبي أفضل في اتخاذ القرارات العامة، وذلك بتعريف الناس تعريفاً أوضح بتكاليف البرامج العامة.

ومع أن أوتس رأى أن النظام الاتحادي قد يكون الحل الأمثل، فقد توصل إلى أن القرار بالتغلب على عيوبه، والجمع بين ميزات كل من المركزية واللامركزية، يتوقف على درجة اللامركزية التي تلائم قطاعاً حكومياً معيناً.

افتراضاً لأمدة طويل أن الاستقلال الذاتي الإداري يمكن، بل يجب، أن يكون معادلاً للاستقلال الذاتي المالي، وأنه كلما ازداد اعتماد الحكومات والسلطات المحلية على الدعم المالي المركزي، تعاضمت مركزية النظام الكلي. لكن هذا الافتراض قد لا يكون صحيحاً تماماً. ففي السنوات الأخيرة، قام عدد من العلماء بالتصدي لدراسة الافتراض. ويقول سميت B.C. Smith في هذا الصدد: "لا وجود لعلاقة بسيطة بين التمويل المركزي والتحكم المركزي" وبعبارة أخرى، "يبدو من المؤكد عدم وجود علاقة بين مستوى التبعية ومستوى التحكم". وقدّم سميت بريطانيا وفرنسا كمثالين: ففي بريطانيا ازداد التحكم المركزي في حين تناقصت نسبة المساعدات الممنوحة. وفي فرنسا كان الدعم المالي الحكومي ينخفض على الدوام دون أن يحدث ذلك في التحكم الإداري الحكومي.

ويرى كونولي Connolly أنه "كان يوجد في إنجلترا وويلز عملية تحكم قوية، تمتد من وضع الأهداف المركزية إلى رسم أهداف السلطات المحلية". لذا فإن الحكومة تتمتع بسلطات قوية على قرار صرف أموال السلطات المحلية.

وقد حاجّ نفر آخر من العلماء في أنه إذا تركنا جانباً التحكم في الأمور غير المالية، فإن الحكومات المحلية يمكن أن تترك لها الحرية الكاملة في التصرف، حتى لو كانت تعتمد كلياً في دخلها على الحكومة المركزية. وهم يرون أن ضغط الناخبين هو الذي يؤدي دوراً رئيسياً في الضغط على الأعضاء الذين انتخبوهم ليخصّصوا المنح إلى الأولويات التي قرروها، وليس المركز.

وتوضّح أمثلة السلطات المحلية في اليابان وهولندا أنه لا توجد علاقة بسيطة بين التمويل المركزي والتحكم المركزي. ففي اليابان تجمع السلطات المحلية 69٪ من إيراداتها من الضرائب المباشرة، ومع ذلك تظل من بين أكثر السلطات في العالم التي يتحكم فيها مركزياً. ومن جهة أخرى، تتمتع السلطات المحلية في هولندا بدرجة من حرية التصرف أعلى مما تتمتع به من الحكومات المحلية في بلدان أخرى، مع أن نحو 95 بالمائة من إيراداتها العامة يأتي من الحكومة المركزية عن طريق المدفوعات التحويلية.

في أدبيات العلاقات المالية المركزية/ المحلية، تردّ دوماً مناقشات تثيرها مدرستان فكريتان، إحداهما تنطلق من الافتراض أن الاستقلال الذاتي المالي يعني استقلالاً إدارياً ذاتياً، والعكس بالعكس، والثانية تتحدّى المدرسة الأولى، وتحاول إثبات غياب أي علاقة بين الاستقلال المالي والاستقلال الإداري. وبغية تقييم هذا الجدل المهم، قام فاروق بشري، في مقالة له نشرها عام 1984م (1404هـ)، بمراجعة الحجج التي ساقها زعماء كل من المدرستين الفكريتين، واستخلص أن "نمطي الاستقلال الذاتي مترابطان دون أدنى شك". وطبقاً لما يقول بشري، فإن المراجع التي قرأها تبين اتفاقاً عاماً بين المدارس الفكرية المختلفة على عددٍ من الحقائق النسبية التي قدمها في النقاط التالية:

- 1- القضية الأولى التي وافق عليها الجميع هي أنه إذا كان للتنمية الاقتصادية أن تتحقق، فهناك دور للقطاع العام يجب أن يؤديه في تقديم الخدمات الأساسية.
- 2- القضية الثانية هي أن للحكومة المحلية دوراً تنموياً مباشراً عليها أن تقوم به.
- 3- القضية الثالثة هي توسع مجال الخدمات وتكلفتها المتزايدة (بسبب المستويات المطلوبة منها، والعدد المتزايد لطالبيها، وتعهدها).
- 4- القضية الرابعة، التي يبدو أن المدارس الفكرية تتفق عليها، هي النسبة المتوقعة الآخذة في التناقص لما تسهم به من الضرائب المحلية من الإنفاق الإجمالي.
- 5- القضية الخامسة تتعلق باللامساواة بين المناطق فيما يتعلق بالثروات الطبيعية، والتطور الصناعي، وحجم عدد السكان.

بيد أن المملكة العربية السعودية حالة فريدة ومختلفة عن معظم البلدان التي نوقشت فيها العلاقة المالية المركزية المحلية. لذا فإن النتائج المترتبة على هذه المناقشات لا تنطبق تلقائياً على المملكة العربية السعودية. وقد أكد فاروق بشرى أن العلاقات المركزية/ المحلية عموماً، والعلاقات المالية خصوصاً، تتأثر بعدة عوامل. فهو يرى أن "العقائد السياسية، ومواقف الحكومة المركزية، ومرحلة التطور، وإتاحة المصادر (الموجودة والمحتملة) والبنية البيروقراطية، هي أهم تلك العوامل".

وما يجعل العلاقات المركزية/المحلية في المملكة العربية السعودية غريبة إلى حد ما، وجود عدد من العوامل في آن واحد، وهذا أمر نادراً ما يوجد في البلاد الأخرى ومن بين هذه العوامل:

أولاً: يهيمن على اقتصاد البلاد مصدر واحد هو النفط، الذي تملكه الحكومة كلياً. من ثم، فكي تعطى الأولوية إلى تنمية المناطق، بغض النظر عن قدراتها المالية، وبغية تخفيض اللاتوازنات الإقليمية، إن لم يكن القضاء عليها تماماً، فإن وجود مركز قوي يقوم مقام الوسيط والموزع للمصادر بين المناطق، أمر ضروري. ويرتبط بهذه القضية عامل ثان، وهو الضغط على الحكومة المركزية، ورغبتها في المساواة بين الظروف في جميع المناطق عن طريق العدالة دون أن تؤخذ في الحسبان الجدوى الاقتصادية، وهذا توجه للسلطات المحلية لا تتمكن عادة من تنفيذه دون مساعدة الحكومة المركزية. والمفهوم الضمني هنا هو أن الحكومة تشعر أنها تنتمي إلى جميع مواطني المملكة العربية السعودية. لذا فلا بد من أن ينعم جميعهم بثروتهم أينما كانوا. وكنيجة لهذه السياسة، فإن المناطق النائية في المملكة العربية السعودية تتمتع بمستوى عالٍ من الخدمات، التي ما كان لها أن تحصل عليها لو كانت الجدوى الاقتصادية هي الدافع للسياسات الحكومية لتقديم خدماتها.

أما العامل الثالث الذي يضيف ميزة فريدة إلى الحالة السعودية، هو عدم وجود ضرائب بالمعنى المفهوم في البلدان الغربية. ويقول لوني Looney في هذا الصدد: "يمثل النفط المصدر الأساسي لدخل الحكومة في المملكة العربية السعودية، وتبلغ هيمنته درجة تفري المرء بتجاهل تحليل بنية إيرادات البلاد؛ ومع ذلك فإن للزكاة أثر في البنية

الضريبية، وهو يمثل مظهراً فريداً آخر للنظام الاقتصادي في المملكة. فلا توجد ضرائب على الأجور أو الرواتب، بغض النظر عن جنسية الموظف. ولا تفرض الضرائب إلا على الأرباح التجارية والصناعية. أما الزكاة، التي هي الضريبة الإسلامية التي تؤخذ على الأرباح ورؤوس الأموال المستثمرة، فتترك للأفراد كي يدفعونها للفقراء والمحتاجين، الذين لا يقدرّون على الحصول على دخل يعيشون منه. بيد أن المواطنين السعوديين فقط والشركات السعودية وحدها خاضعة لنظام الزكاة في المملكة العربية السعودية. وفي حين يوجد جهاز حكومي يتابع أموال زكاة الشركات السعودية، فإن دفع الزكاة من قبل المواطنين السعوديين أمر متروك لضميرهم الشخصي. وهكذا فإن السلطات المحلية والبلديات تحصل على إيراداتها إما من الحكومة المركزية، وإما من الرسوم والغرامات المفروضة على الخدمات في المناطق الخاضعة لهذه السلطات. والعامل الرابع أنه لا يوجد في المملكة العربية السعودية، خلافاً للدول الغربية، أحزاب سياسية ولا مجلس تشريعي منتخب للمشاركة في سلطة الحكم، وجميع كبار المسؤولين في المراكز، وكذلك السلطات المحلية، يعيّنون من قبل الحكومة المركزية. لذا فإن السكان المحليين ليسوا في موقف يسمح لهم بفرض ضغوط على الموظفين المحليين، باستثناء رفع الشكاوى إلى كبار المسؤولين في الحكومة المركزية. ومن ثم فإن صانعي القرار المحليين، المسؤولين عن تخصيص الأموال للأولويات في مناطقهم، يتخذون هذه القرارات بمشاركة الإدارة المركزية، وليس بمشاركة السكان المحليين.

العامل الخامس والأخير هو أن عمليات المراقبة غير المالية، التي تمارسها الحكومة المركزية على البلديات المحلية، لها دور كبير في التأثير على العلاقات بين الحكومة والبلديات. وقد بينا في الفصول السابقة أن الحكومة المركزية في المملكة العربية السعودية تمارس على الدوام سلطاتها التشريعية والإدارية على السلطات المالية للحكومات المحلية، وأن هذه السلطات المركزية تحركت قديماً نحو التحكم في إنفاق ودخل السلطات المحلية. وفي هذا الصدد يقول سميث Smith:

ما من شيء يمنع الحكومة المركزية في دولة موحدة، إذا كانت تتمتع بالسلطة السياسية، من أن تحتكر الحق في إقرار ميزانيات السلطة المحلية، وأن تعتبر إنفاق السلطات المحلية غير قانوني، ما لم تتسلم هذه السلطات موافقة تنفيذية من المراكز.

هذا يُحتمل في دولة موحدة أن يكون التدخل المالي للمركز في الحكومة المحلية مكملاً للسلطتين القانونية والإدارية.

هـ- نحو تحقيق مستوى مقبول من الاستقلال المالي للبلديات

رأينا في الصفحات السابقة أن عدداً من العوامل أسهم في التزايد السريع للإنفاقات البلدية، وفي عجز البلديات عن إيجاد إيرادات كافية تسمح لها بمجاراة هذه المعدلات العالية في الإنفاق. وما حدث عموماً هو أن إنفاقات البلديات تجاوزت إيراداتها المباشرة. لذا أصبح الدعم المالي المورد المالي الرئيسي للبلديات الذي سمح لها بتوفير الخدمات للناس. لكن مثل هذه التبعية المالية لا يمكنها، ولا ينبغي لها، أن تستمر لتكون النهج الذي تسيير عليه البلديات. فالبلديات ستجد أنه من الصعوبة بمكان مجاراة التزايد في إنفاقاتها عن طريق زيادة الدعم المالي من الحكومة المركزية. وفي حالة البلديات السعودية، يبدو أنه كلما ازداد الاعتماد المالي للبلديات على الحكومة المركزية، تعاظم خضوعها للتأثيرات المركزية في عملية اتخاذ قراراتها البلدية. ولذا فلكي تزيد البلديات من استقلالها في اتخاذ القرارات، يتعين عليها أولاً زيادة قدراتها المالية. وفي هذا الصدد، قال لي معالي الأستاذ عبد الله النعيم، الأمين السابق لمدينة الرياض حتى عام ١٩٩٠ م (١٤١١هـ)، في مقابلة: "الاستقلال المالي متطلب أساسي في اتخاذ القرار المستقبل". ولدى تعليقه على حقيقة أن ٩٩٪ من ميزانية الأمانة من عام ١٩٨٠ إلى عام ١٩٨٥ م (١٤٠٠ إلى ١٤٠٥هـ) أتى من الحكومة المركزية (الجدول رقم ٥، ٤) قال معالي الأستاذ عبد الله النعيم:

هذا يعني أن أمانة الرياض تعتمد مالياً كلياً على الحكومة المركزية. لا وجود لإيجابياتٍ لمثل هذه التبعية الكاملة، أمّا سلبياتها فهي:

- أن تكون جميع السياسات الحالية والمستقبلية مسيطراً عليها من قبل الحكومة المركزية.

- أن يكون من المستحيل على البلدية اتخاذ قرارٍ دون موافقة الحكومة المركزية.

- ألا تشجع هذه التبعية الكاملة البلدية على إيجاد إيراداتٍ عن طريق المصادر المختلفة للدخل البلدي.

لكننا، وقبل البحث عن حلول لهذه المشكلات لا بد من أن ندرك وندرس بتأنٍ وروية ثلاث حقائق رئيسية عند اعتماد أي استراتيجية للموازنة بين الإنفاقات والإيرادات البلدية.

أولاً من المستحيل، وغير المرغوب فيه، عكس الظروف المالية البلدية بطريقة تُفضي إلى جعل البلديات مستقلة ١٠٠٪. ولذا يجب تطبيق حلول مشكلة الموازنة بين الإنفاقات والإيرادات البلدية تدريجياً، وذلك بوضع أهداف على المدى القصير والطويل، للوصول إلى موازنة أفضل بين الإيرادات التي تجمع محلياً، وبين التحويلات الآتية من المركز.

الموضوع الثاني الذي يجب دراسته دراسة متأنية عند محاولة حل مشكلة التبعية البلدية المالية، هو موضوع متعدد الأبعاد، ناشئ عن وجود عدد من المشكلات البلدية الأخرى في آن واحد. لذا إذا تعين حل مشكلة التبعية المالية للبلديات، فلا بد من معالجة المشكلات المرتبطة بهذه المشكلة بأسلوب شامل، بدلاً من معالجة كل منها على حدة.

ثالثاً، يجب ألا يُنظر إلى المشكلة المالية للبلديات بمعزلٍ عن الوضع المالي الإجمالي للبلاد، الذي يتسم بمركزية شديدة وتحكم قوي من قبل الحكومة المركزية. فإنفاقات وإيرادات جميع الجهات الحكومية خاضعة لنهج مركزي في التحكم، والتدقيق، والإشراف على المنح، والتوجيه، والتدخل. لذا فإن إصلاحاً مالياً شاملاً، يمثل الاستقلال المالي للبلديات جزءاً منه، هو أمرٌ جدٌ ضروري.

أخيراً، فنظراً إلى أن البلاد تعتمد حالياً على النفط في إيراداتها، وبسبب مركزية التحكم في هذا المصدر من قبل الحكومة المركزية، والمستوى المتدني من الإيرادات البلدية المباشرة مقارنة بالمصروفات الإجمالية، والتبعية المالية التي يترتب عليها تبعية البلدية إدارياً وسياسياً للحكومة المركزية، فلا بد من معالجة مسألتين مهمتين في أي مناقشة للشؤون المالية البلدية. أولاهما: هل من المنطقي أن نتوقع، أو أن نحاول التوصل

إلى استقلال ماليٍّ جوهريٍّ للبلديات في مثل الوفرة المالية الكبيرة، وإذا كان الجواب بالإيجاب، فلماذا؟ وثانيتها هي: في مثل هذه الوضع، ما هي العلاقة المالية المثالية بين البلدية والحكومة المركزية، وما هو السبيل لتحقيقها؟

ومع أنه قد يبدو أن من غير المنطقيّ الاندفاع باتجاه قدر أكبر من الاستقلال الماليّ عن طريق فرض رسوم بلدية جديدة، أو زيادة ما هو مفروضٌ منها فعلاً، ففي وضع يوجد فيه وفرة مالية في البلاد، نجد أن غياب نظام مصمّم جيداً للرسوم البلدية، ووجود اعتماد ماليٍّ كامل تقريباً للبلديات على الحكومة المركزية، يسفران عن عدة آثار سلبية للبلديات. وفي الحقيقة، ستكون درجة أعلى من اللامنتقية لكل من البلدية والحكومة المركزية إذا تجاهلنا الحاجة إلى التغلب على هذه السلبيات والعيوب البلدية الجوهريّة. لذا فإنّ البحث عن علاقة مالية متوازنة بين البلديات والحكومة المركزية، يجب اعتباره على رأس الأولويات التي يجب إنجازها في أيّ محاولات لانتهاج اللامركزية والإصلاح البلديين. ويمكن إيجاز العيوب البلدية التي تسوّغ السعي إلى مثل هذه العلاقة المالية بأنها افتقار البلديات إلى رؤية بعيدة المدى، والدورة التي يبدو أنها دائرة للتبعية المالية البلدية، والموقف العام الناتج الذي يتمثل باللامبالاة نحو الخطط والبرامج البلدية، والافتقار إلى عمليتيّ اتخاذ القرارات ورسم السياسات البلدية المستقبلية.

كان للاعتماد المالي للبلديات على الحكومة المركزية أثر سلبي في الرؤية البعيدة المدى للبلديات، وفي نفس الوقت، دفع الاعتماد البلديات إلى دورة ضارة من التبعية المالية للحكومة المركزية. ومن الضروري معالجة هاتين المشكلتين بشيء من السرعة والشمولية، بغية تفادي حدوث أمور في المستقبل لا يُحمد عقباهما. لا يمكن للبلديات، بل يجب عليها، التوقف عن الاعتماد كلياً على الدعم المالي الحكومي الكامل في ميزانياتها ومصروفاتها الكلية.

إنّ القدرة و الإرادة الحاليتين للحكومة المركزية لتقديم أموال ضخمة إلى البلديات يجب ألا يكونا شيئاً مسلماً به في المستقبل. فستجد البلاد أن من الصعب عليها مواصلة تمويل وتغطية ميزانيات البلديات، وبخاصة في عصر ما بعد النفط، أو في حالة نقص إنتاجه أو تدني أسعاره. إن المباني البلدية والبنية التحتية التي أنشئت في

مرحلة الازدهار الاقتصادي، ستكون بحاجة إلى إصلاح واستبدال في غضون عقد أو عقدين. وحتى ولو كانت المملكة ثرية في ذلك الوقت، فستكون متابعة التنمية والإصلاح تحدياً كبيراً في الوقت نفسه.

إن الاستثمار الضخم للحكومة المركزية السعودية في القطاع البلدي خلال العشرين سنة الأخيرة ولد موقفاً بلدياً من اللامبالاة فيما يتعلق بالمستقبل. وفي ظل هذا الاعتماد على الدعم المالي المركزي. تعودت البلديات ألا تولي سوى القليل من الاهتمام بتكاليف البناء والتشغيل والصيانة لمختلف الخدمات والمشاريع البلدية، وهذا مسلك فيه قدر كبير من قصر النظر من قبل البلديات. وهناك مثال آخر هو إخفاق البلديات في استعمال الدعم المالي المركزي بطريقة تسمح بإيجاد استثمارات وإيرادات مستقبلية لها. هذا ونادراً ما تهتم البلديات بالدراسات والبحوث الاقتصادية الهادفة إلى تقييم وإيجاد بدائل مختلفة للمشاريع البلدية طبقاً لمعدلات مردوداتها واستثماراتها المستقبلية الطويلة الأجل.

ومن شأن مثل هذه المواقف البلدية القصيرة النظر زيادة تبعية البلديات في المستقبل. وستجد البلديات ثانياً أن من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، مواجهة تحديات توفير خدمات جديدة وصيانة الخدمات الموجودة. وبكلمات أخرى، ما لم تبتدع البلديات استراتيجيات مالية مبتكرة تسمح لها بإيجاد إيرادات مباشرة، وباستعمال أفضل للدعم المالي الحكومي المركزي، فستجد أن من المستحيل الخلاص من الدائرة المغلقة للتبعية المالية.

ومن سوء الحظ، فقد رافق المستويات العالية من إنفاقات الحكومة المركزية على القطاع البلدي نظاماً بلدياً لجباية رسوم الخدمات يتسم بالضعف وسوء الإدارة. وهذا بدوره زاد، دون ريب، من الموقف العام الذي يتسم باللامبالاة، والشعور بعدم المسؤولية في غياب أي مشاركة عامة في إجراء مراقبة فعالة على الجهات الحكومية المسؤولة عن تطبيق الخطط والبرامج البلدية. إن اللامسؤولية، والافتقار إلى الشعور بقيمة الخطط والبرامج والمشاريع والخدمات البلدية، هما أمران عامان. بيد أن المشاركة العامة، والاقتراحات، والانتقادات، هي التي تمكن البلديات من تقييم أدائها وتصحيح مسارها المستقبلي في التخطيط والتنمية.

كان الدعم المالي مقدماً من الحكومة المركزية للبلديات، وما يزال، هو المسوّغ للهيمنة والتأثير المركزيين على اتخاذ القرارات ورسم السياسات البلدية. وإذا كانت البلديات تشد مزيداً من الاستقلال فيما يتعلق بمستوى الإيرادات التي تجمعها وتستلمها من الحكومة المركزية، واختيار المشاريع والبرامج العامة التي تُصرف الأموال عليها، فإنه يتعين عليها إثبات قدرتها على تطبيق عمليات أفضل وأكثر فعالية في الإدارة، والتطوير، وجمع الرسوم البلدية. وفي الحقيقة، يبدو أن من غير المنطقي ومن الصعب، لكن من غير المستحيل على البلديات، أن تكون مستقلة في اتخاذ قراراتها في الوقت الذي تعتمد فيه على الدعم المالي للحكومة المركزية بنسبة ٩٠٪ من ميزانياتها الإجمالية.

الجواب عن السؤال الثاني هو أن العلاقة المثالية بين البلدية والحكومة المركزية يجب أن تتجاوز العلاقة بين المزود والمستلم. ومن الواضح أنه لا يتوقع من البلديات أن تكون مستقلة مالياً في المستقبل القريب على الأقل، وذلك بالاعتصار على المبالغ الزهيدة لإيراداتها. يجب أن يكون واضحاً أيضاً أن الدعم المالي للبلديات من قبل الحكومة المركزية يمكن، في أي وقت وفي أي ظروف، أن يتوقف، أو يتضاءل، أو على الأقل، أن يرافقه بهيمنة مركزية أشد على عملية اتخاذ القرار البلدي. لذا فإن استراتيجية بلدية مدروسة جيداً، يجري تطبيقها تدريجياً، توازن وتنظم هذه العلاقة المالية، هي أهم خطوة تتخذ إذا ما أردنا التغلب على مشكلة التمويل البلدي.

إحدى الطرق لتحقيق هذا هي أن تربط الحكومة المركزية بين مستوى دعمها المالي بنجاح البلديات في زيادة إيراداتها المباشرة. بيد أن تطبيق هذه الاستراتيجية ليس بالأمر السهل. فهي تتطلب قدرًا كبيراً من الدراسة والبحث والتحليل، ويجب أن يصاحبها خطة مفصلة للتطبيق التدريجي. إن دراسة وتقييم وتحليل ميزانيات البلديات بشيء من التفصيل في السنوات الخمس عشرة الأخيرة، والتعرّف على إمكاناتها وحاجاتها في السنوات الخمس عشرة القادمة، ستساعد على تصميم خطة مفصلة للإجراءات المستقبلية.

إن فكرة تزويد البلديات بدعم مالي يمثل نسبة مئوية من إيراداتها المباشرة، يجب، بالطبع، ألا تكون غامضة ومُبهمّة. ومن العوامل التي يجب إدخالها في الحساب

هنا، أن الهدف من زيادة الإيرادات البلدية يجب ألا يفهم بأنه إطلاق يد البلديات في فرض الضرائب والرسوم. فقد تفرض البلديات رسوماً عالية على الخدمات تُلحق الأذى بالسكان. ثم إن بعض بنود الميزانية البلدية، مثل الإيرادات الآتية من بيع الممتلكات أو أي إيرادات استثنائية مباشرة أخرى، يجب ألا تكون ضمن إيرادات إلزامية ومستمرّة. وبعبارة أخرى، يجب تصنيف الإيرادات البلدية المباشرة بطريقة توضح تماماً الطريقة التي تنتهجها البلديات فيما يتعلق بعملية جمع إيراداتها. وبالمثل فإن عملية صرف البلدية للأموال المركزية المصدر يجب أيضاً أن تُدقّق وتُقيّم بروية.

لذا يجب على الحكومة المركزية الإصرار على أن تحدث البلديات تزايداً في إيراداتها المباشرة، وجهوداً حثيثة في تطوير عملية جمع رسومها، وأيضاً معالجة أفضل لاستغلال وإدارة إيراداتها غير المباشرة التي تأتي عادةً من الحكومة المركزية.

والمطلوب من البلديات هنا أن تفكر ثانية في ممارستها المتعلقة بالميزانية، وأن تعتمد أساليب مبتكرة في إيصال إيراداتها ومصادر دخلها إلى أعلى مستوى، وأن تحفز وتحرض الاقتصاد المحلي، وتشجع التعاون بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات البلدية. والقصد هو إيجاد موازنة أدق بين الإيرادات البلدية المباشرة وغير المباشرة تسمح، على المدى الطويل، بالتوصّل إلى بلديات تمول نفسها بنفسها. لكن، وكخطوة أولى، يتعين على البلديات القيام بمحاولات لإيجاد إيرادات مباشرة تغطي، على الأقل، مصروفات إدارتها ونفقات تشغيل المشاريع البلدية وصيانتها.

ويمكن أن تكون البداية هي مواجهة مشكلة الاعتماد المالي للبلديات عن طريق تعهد استراتيجيتين ترتبط إحداهما بالأخرى وهما: ترشيد المصروفات وزيادة الإيرادات. بيد أن تطبيق هاتين الاستراتيجيتين يوجب على البلديات دوماً معرفة أن تحقيق حد أعلى من الربح، أو حد أدنى من الإنفاق، قد يفضي في النهاية إلى نتائج غير فعّالة وغير مرغوب فيها اجتماعياً أو/واقصدياً على المدى الطويل.

ويشير كينيث ج. أرو K.J. Arrow إلى السلوك الذي تتبّعه الشركات في تحقيق حد أعلى من الربح قد يسفر عن نتائج غير فعّالة اجتماعياً، وهو يقول في هذا الصدد:

هناك نوعان من الحالات تكون فيها القاعدة البسيطة في تحقيق حد أعلى من

الرّبح غير فعّالة اجتماعياً؛ وألاهما الحالة لا تدفع فيها التكاليف، مثل التلوث البيئي، والثانية هي الحالة التي يملك فيها البائع معرفةً بالمنتج أفضل بكثيرٍ من معرفة المشتري، وبخاصة فيما يتعلّق بسلامة هذا المنتج.

لذا يجب ألاّ تنظر البلديات أو الحكومة المركزيّة إلى ترشيد الإنفاق وزيادة الإيرادات على أنّهما غاية في حدّ ذاتها. والغرض من الصّفحات التّالية هو أن نحدّد معاً كثيراً من الممارسات القابلة للتطبيق لانتهاج الاستراتيجيتين المذكورتين آنفاً، بوصفهما خطوة باتجاه موازنة العلاقة الماليّة المركزيّة/ المحليّة.

تسمح طرقٌ عديدة للبلديات بتخفيض بعض إنفاقاتها، مثل الاقتصاد في بعض المصروفات المباشرة للمكاتب، من قبيل التحكم في مصروفات البريد، والنسخ، والهاتف، والكهرباء، ونفقات السّفرة. وقد تتضمّن إجراءات أخرى إعادة تقييم تكليف العاملين بقضاء وقت إضافي في برامج للصيانة أو غيرها. بيد أن هدف هذا البحث ليس هو تزويد البلديات بقائمة مفصّلة من الإجراءات التي تخفّض المصروفات كي تختار منها بعضها، بل إن هدفنا هو التركيز على تحديد القنوات الرئيسيّة المتاحة للبلديات كي تحقّق أهدافها في ترشيد الإنفاق على وجه أفضل.

إنّ ترشيد الإنفاق لا يعني صرف مبالغ أقلّ فحسب، بل أيضاً، وربما كان هذا وهو الأهم، الصّرف بوجه أفضل. ويقول لويس ولوكلابو Louis and Loglabo:

إنّ المناقشة المبسّطة للفعاليّات الإداريّة تَغلّف عن عدّة نقاط مهمّة. فالحصول على أكبر قدر ممكن من الفوائد نتيجةً للدولارات المصروفة شيء، وصرف أقلّ قدر ممكن شيءٍ آخر. الفعاليّة تعني صرف الدولارات بطريقة أفضل، وليس بالضرورة صرف قدر أقلّ منها، وبخاصّة على المدى القصير... بعض الفعاليّات، وربّما كان من بينها أكثرها أهميّة، قد تتطلّب إنفاقات أوليّة عالية لتعطي عائداً مستقبليّة، لا لتقدّم خدماتٍ حالّيّة. والمشروع الذي يبدو أنّه يقتصد أموالاً على المدى القصير، قد يؤدّي إلى خسارة يتزايد حجمها على المدى الطويل... وبالعكس، فقد يكون الإنفاق الإضافي مطلوباً في ميزانيّةٍ حالّيّةٍ بغية اقتصاد أموالٍ في السّنوات القادمة.

لذا فإنّ عملية ترشيد الإنفاق البلدي تتطلّب تطبيقاً سليماً ومتميّزاً للتخطيط وإعادة تنظيم الإدارة، وليس مجرد تخفيض الخدمات المباشرة. ونورد فيما يلي بعض الخيارات والإجراءات والأساليب والوسائل التي تسمح للبلديات ببلوغ أهدافها في تخفيض الإنفاق وترشيده:

الخصخصة الكاملة والجزئيّة

على البلديات أن تنظر في الاستعانة بمزوّدين لخدماتها من القطاع الخاص. فهذا القطاع، المتحرّر من البيروقراطيّة الملازمة للقطاع العام، والذي تقوم البلديات بإشرافٍ فعالٍ عليه وتقييم مستمرٍ له، يمكن أن يؤدّي دوراً بارزاً في توفير بعض الخدمات البلديّة بأسلوب أكثر فعاليّة. والخصخصة الجزئيّة، حيث توجد مشاركة بين البلديّة والقطاع الخاص، تمثّل طريقةً أخرى تسلكها البلديات لتقديم خدماتها. والخصخصة الجزئيّة، التي هي نمط أكثر محافظةً من الخصخصة الكاملة، تسمح للبلديات بتعزيز وإغناء خبرتها عن طريق إطلاعها على آليّات وأساليب الإدارة في القطاع الخاص. ويزيح مثل هذا الخيار عن كاهل البلديات عبء توفير بعض الخدمات، وفي نفس الوقت، يجذب المستثمرين ويشجّعهم على الاستثمارات المحليّة، التي سيكون لها أثرٌ إيجابيٌّ في اقتصاد البلاد عموماً.

بيد أن علينا ذكر أنّه نظراً إلى كون الخصخصة لا تخفّض تلقائيّاً وإلى الحدّ الأدنى من نفقات تقديم الخدمات البلديّة، فلا يجب اعتبارها غايةً في حدّ ذاتها. لدى مقارنة روزين هارفي R.Harvey (1988م) (1408هـ) الإنتاج العام بالإنتاج الخاص، ثمّ تقديمه بعض الأمثلة التي تبين بعض المواقع التي تكون فيها تكلفة الخدمات المقدّمة من القطاع الخاص أعلى من تلك المقدّمة من البلديات، توصل إلى أنّه "فيما يتعلّق بتكلفة الإنتاج، فإنّ القضيّة الرئيسيّة ليست العامّ مقابل الخاص، إنّما هي التّنافسي مقابل غير التّنافسي." وقد استشهد هارفي عام 1980م (1400هـ) بالعبارة التّالية التي أوردها كيفس وكريستسن Caves and Christensen: "إنّ عدم الفعاليّة التي غالباً ما تلاحظ في المشاريع الحكوميّة تنشأ من انعزالها عن التّنافس الفعّال، وليس عن المملكيّة العامّة في حدّ ذاتها."

أقر مسؤولو وزارة التخطيط بأن على السلطات البلدية الاستجابة لنمو المدن التي زحفت إلى خارج الحدود البلدية وشبكات الخدمات. وهم يرون أن "النمو الذي لا يتحكم فيه غالباً ما كان السبب في جعل كلفة الوحدة لاستثمارات البنية الأساسية (التحتية) أعلى مما لو كانت العمارات مقامة ضمن شبكة مرتبة وحسنة التخطيط للمياه، والصرف الصحي." وهذا يبرز الحاجة إلى تخطيط بلدي شامل يتضمن شبكة فعالة للمعلومات تسمح بمساعدة البلديات على تعزيز قدراتها على التنبؤ بوجه أفضل، ومن ثم إدارة نمو مدنها والإشراف عليها. وهذا يضاف كليا إلى الجهود المبذولة في تخفيض الإنفاق البلدي. لذا فإن التخطيط البلدي الفعال يعزز قدرة البلديات على:

- إعادة تقييم إجراءات الأداء البلدي.

- المراجعة الدورية وتطوير الخيارات المتاحة لها.

- تحديد تأسيس برنامج لتحليل التكاليف والعائدات لمشاريع البلديات.

- تأسيس برنامج لتحديد أولويات النشاطات لإصدار قرارات تتعلق بمكان وزمان إمكان إجراء التخفيضات.

وبغية زيادة إيرادات البلديات، توجد مجموعة متاحة من الخيارات ينصح بالنظر فيها. وفي غياب ضريبة على الممتلكات في المملكة العربية السعودية لا يترك للبلديات سوى الرسوم والغرامات وأتعاب الخدمات، وكذلك الإيرادات من الإيجارات واستثمارات تجارية أخرى بوصفها المصادر الرئيسية للإيرادات البلدية المباشرة. بيد أن موضوع رسوم الاستخدام هو قضية مثيرة للجدل. ويقول أبراهام جاي A.Jay في هذا الصدد:

إن جاذبية رسوم الاستخدام لموظفي الحكومة المركزية، تنشأ عن أنهم يوفرون إيرادات إضافية، في الوقت الذي يوزعون الخدمات العامة بطريقة عادلة. ويرى المدافعون عن الرسوم والضرائب أنها تضع الخدمات الحكومية في جو أشبه بسوق

يعتبرونه، من حيث جدواه الاقتصادية، متميزاً على الممارسات الحكومية التقليدية لتمويل الخدمات عن طريق إيرادات الصندوق العام. أما معارضة الاستعمال المتزايد للرسوم والضرائب فيتساءلون عن عدالة هذه الرسوم والضرائب بالنسبة إلى الفقراء.

وفيما يتعلق بالبلديات في المملكة العربية السعودية، فإن هذه القضية أقل إثارة للجدل، ومن ثم فهي أكثر جاذبية. والسبب هو أن البلديات لا توفر الخدمات التي تثير الجدل حول موضوع الرسوم والضرائب، ونعني بها الصحة والتعليم والشُرطة. لذا وكما ذكرنا آنفاً، فإن رسوم الخدمات منخفضة جداً ولم يجر تحديثها منذ مدة طويلة، وهذا يجعل من غير المعقول أن تستمر البلديات التي تستفيد من الدعم المالي المركزي، في تقديم الخدمات بمعدل ضئيل جداً من العائدات. وفي الحقيقة، من الممكن استعمال الرسوم بوصفها أسلوباً لحث المواطنين - الذين يدفعون - على المشاركة في تقييم تقديم الخدمات البلدية، ولتزويد السلطات بمعلومات تتعلق برضا المواطنين بوصفهم مستعملين للخدمات البلدية. ومن أن الحاجة إلى تعديل الرسوم البلدية، لتبلغ مستوى يتناسب مع الزيادة في تكلفة تقديم الخدمات، هي حقيقة غير قابلة للجدل، فما زال من الضروري التعامل مع عملية جمع الرسوم البلدية بطريقة حذرة، ثم إنه لا يجب فرضها وكأنها ستولد تلقائياً إيرادات مباشرة. بيد أنه من المهم ألا يزداد العبء على المواطنين ليلعب نقطة قد تولد مشكلة سياسية. وفي الحقيقة، فإن حالة المملكة العربية السعودية فريدة من نوعها، وبسبب كون معظم الخدمات العامة تقدم دون مقابل، وكون معظم الرسوم والضرائب ضئيلة نسبياً، فإن توقعنا بأن رسوم الاستخدام ستستعيد التكلفة الكاملة لتقديم خدمة عامة معينة، هو توقع بعيد عن الواقع، أو أنه على الأقل هدف يصعب إنجازه سياسياً، وبخاصة في المستقبل القريب. ويرى دوننج Dawning أن:

توفير الخدمات العامة يختلف باختلاف الموقع. وعلى سبيل المثال، فإن جمع النفايات في المناطق ذات الكثافة السكانية القليلة والبعيدة عن موقع إلقاء النفايات يكون أعلى من جمعها في مناطق ذات كثافة سكانية عالية وقريبة من موقع إلقاء النفايات. لذا يجب أن تكون رسوم الاستخدام أعلى في المناطق المذكورة أولاً.

ومع أن الاستراتيجية المذكورة آنفاً فعالة ومتطورة، فإنها استراتيجية متقدمة إلى

الفصل السادس

غياب المشاركة العامة

درجة يصعب فيها تطبيقها على الحالة السعودية. وفيما يتعلق بالبلديات السعودية، يجب تبسيط الأمور كأن تطلب من المستخدمين قبول مبادئ الدفع مقابل الخدمات التي يستعملونها. ولن يكون من الضروري أن تغطي دفعاتهم جميع نفقات تزويدهم بالخدمات، بل أن تمثل هذه الدفعات على الأقل، نسبة معقولة من التكلفة الإجمالية للخدمات التي يتلقونها. وبعبارة أخرى، يتعين على البلديات أن تحاول الموازنة بين التأكيد على الإيرادات المحلية وبين التحويلات الحكومية على نحو لا يثقل على المواطنين ورجال الأعمال المحليين، ولا يتعرض للعلاقة المركزية / المحلية.

لذا يتعين على البلديات إقامة سلطة داخلية أو مستقلة خاصة تعنى بتخطيط وتطوير وإدارة المرافق التي تملكها البلدية (وهذا موضوع سيناقش بالتفصيل في الفصل الثامن) ومثل هذه السلطة تستطيع حتى توسيع مسؤولياتها لإيجاد مصادر وقنوات جديدة، القصد منها توليد إيرادات بلدية إضافية.

برغم وجود عدة أسباب لضرورة اللامركزية، فإن أهمها هو أن البيئة اللامركزية تمثل الطرف المثالي لمشاركة المواطنين. إحدى الفرضيات التي تستند إليها هذه الدراسة هي أن جميع القرارات في المملكة العربية السعودية، وكذلك المبادرات، والأفكار الجديدة الخاصة بالمدن وضواحيها، والخدمات، والمرافق تأتي دوماً من الأعلى، ونعني بذلك الموظفين في البلديات والحكومة المركزية. ومن ثم فلا يُترك للسكان سوى عدد قليل جداً من القنوات الرسمية التي يتسنى لهم خلالها التأثير على بيئتهم البلدية. ويُعتقد أنه ما لم يجر إنشاء قنوات رسمية ومؤسسية بغية مزيد من المشاركة العامة المباشرة، فإن اللامركزية قد تزيد من سلطة وهيمنة أولئك الموجودين في المركز على شؤون البلديات وعملية اتخاذ القرارات البلدية.

سنفترض ضمناً في هذا الفصل أنه في حين توجد فعلاً بعض قنوات المشاركة العامة، وهذه القنوات تكون أحياناً فاعلة في تحقيق طلب الناس مشاركتهم المباشرة في عملية اتخاذ القرارات البلدية على مستويات مختلفة، فإن هذه القنوات كانت عاجزة عن التأثير الفعال في عملية التحديث والتغييرات الاقتصادية والاجتماعية. وبكلمات أخرى، إن عملية التنمية الاقتصادية تجاوزت عملية التطوير السياسي والإداري في البلاد إلى حد أنه إذا لم يعمل شيء ما في هذا الصدد، فإن جدوى القنوات المتاحة سرعان ما تنخفض إلى حدّها الأدنى.

وكما رأينا في الفصول السابقة، هناك فجوة واسعة بين المظهر الرسمي للبلديات على أوراق البلدية من الناحية النظرية للأنظمة البلدية من جهة، وبين الممارسة الفعلية للبلديات من جهة أخرى. لذا فسَيُولى في هذا الفصل اهتمام خاص للممارسات والظروف البلدية الفعلية. وهدفنا هو تحليل الأنماط المختلفة للمشاركة العامة في عملية اتخاذ القرار، وأهمية ذلك وجدواه في تشكيل البيئة العمرانية. ومن ثم، فإن هذا الفصل سيقدم أولاً خلفية نظرية موجزة للمشاركة العامة، وعلاقتها بمفاهيم التحديث

٢،٦ التحديث مقابل التنمية والمشاركة العامة

٣،٦ المشاركة العامة من وجهة النظرية

٤،٦ البلديات والمشاركة العامة: الفجوة بين الرؤية والواقع

٥،٦ القنوات المتاحة للمشاركة العامة

٥،٦ أ أصوات الناس

٥،٦ أ وسائل الإعلام

٥،٦ ب المجالس المفتوحة والاتصالات الشخصية

٥،٦ ج الإجراءات المتبعة في الشكاوي

٥،٦ ٢ التمثيل بواسطة الموظفين الحكوميين

٥،٦ ٢ أ الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض

٥،٦ ٢ ب البلديات الفرعية

٥،٦ ٢ ج اللجان المعنية

٥،٦ ٣ التمثيل بواسطة المهنيين

٦،٦ القوى اللازمة لمشاركة أوسع

٦،٦ ١ النمط السريع للتمدن

٦،٦ ٢ توسع التعليم

٦،٦ ٣ العملية السريعة للتنمية

٦،٦ ٤ مشكلات السلبية العامة وفقدان المسؤولية

٦،٦ ٥ قوى الشورى

٧،٦ نحو تحسين المشاركة العامة

٨،٦ خلاصة وخاتمة

والتنمية واللامركزية والتخطيط؛ ثم يحدد القنوات المتاحة للمشاركة العامة، ويناقش مظاهر غياب المشاركة العامة ونتائجها في عملية اتخاذ القرار البلدي. ويختتم الفصل بتقديم اقتراحات لنمط جديد يبشر بمشاركة أوسع.

٦، ٢- التحديث مقابل التنمية والمشاركة العامة

مع أن التحديث والتنمية مصطلحان يستعملها الكثير من الناس بوصفهما مترادفين، فإنه يبدو أن لكل منهما معنى ونتائج مختلفة عما هي في الآخر. يتضمن عمل متميز تحليلاً للتحديث والتنمية، ويميز بينهما، هو كتاب لصامويل هنتجتون S.Huntington بعنوان Political Order in Changing Society (النظام السياسي في مجتمع متغير) الذي نُشر عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ)، ومقالة له عنوانها Political Development and Political Decay (التطور السياسي والانحطاط السياسي) نُشرت عام ١٩٦٥م (١٣٨٥هـ). وقد كان تحليل هنتجتون مركزاً على النظام السياسي والاستقرار. وهو يرى أن النظام يجب أن يسبق الحرية، لأن الناس، على حد قوله، "قد يكون لديهم نظام دون حرية، لكن لا يمكن أن يكون لديهم حرية دون نظام. يجب أن توجد السلطة قبل تقييدها، وهذه السلطة هي التي يوجد قدر قليل منها في الدول الحديثة" وينبئنا هنتجتون أن "المشكلة الرئيسية التي تعانها السياسة هي أن تطور المؤسسات السياسية متخلف عن التغيرات الاجتماعية والاقتصادية. وهو يلح أيضاً على الحاجة إلى فرض النهج السياسي المؤسسي إذا كان لنا تفادي النتائج السلبية للتحديث في التطوير. وبدون هذا النهج المؤسسي، فقد يؤدي التحديث إلى ما يسميه هنتجتون "انحطاطاً سياسياً". ويحدد هنتجتون في مقالته أربعة أزواج من المعايير يمكن بواسطتها فرض النهج المؤسسي على أي نظام سياسي. وهي تحوي قابلية التكيف مقابل الجمود، والتعقيد مقابل البساطة، والاستقلال الذاتي مقابل التبعية، والترابط مقابل التفكك.

ويخبرنا هنتجتون أن التطور السياسي ليس نتيجة تلقائية للتحديث، وأن حدوث الأخير لا يعني بالضرورة أن الأول سيحدث. ولدى عرض هنتجتون للفجوة بين النظرية والواقع في البلدان النامية يقول:

التحديث، إلى حد ما، هو حقيقة في آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية: فتضخم المدن سريعاً ومحو الأمية يتزايد ببطء، والتصنيع عملية يجري دفعها، والنتائج القومي الإجمالي للفرد يرتفع ببطء؛ وانتشار وسائل الإعلام يتوسع؛ والمشاركة السياسية تتسع. كل هذه حقائق. وبالمقابل، فإن التقدم نحو كثير من الأهداف الأخرى المرتبطة بالتطور السياسي - الديمقراطية، الاستقرار، تغيير البنى، أساليب الإنجاز، التكامل القومي - ما زال تقدماً متردداً، ومشكوكاً فيه في أحسن الأحوال.

وفي كتابه المذكور آنفاً بعنوان "النظام السياسي في مجتمع متغير" (١٩٦٨م) (١٣٨٨هـ)، يعبر هنتجتون عن أثر التحديث في الاستقرار وعدم الاستقرار عن طريق ثلاث معادلات (نوردها لاحقاً) تحوي ستة متغيرات بينها علاقات متبادلة. التبعة الاجتماعية، والإحباط الاجتماعي، والمشاركة السياسية هي ثلاثة متغيرات مترابطة تؤدي في كثير من الحالات إلى عدم استقرار سياسي. والتنمية الاقتصادية، وفرص قابلية التحرك، والانتهاج السياسي المؤسسي هي ثلاثة متغيرات تؤدي إلى الاستقرار. ويرى هنتجتون أنه ما لم يكن معدل متغير الاستقرار أعلى من معدل متغير عدم الاستقرار السياسي سيحدث في النهاية. وبعبارة أخرى، إن الفجوة بين متغيرات الاستقرار والمتغيرات الأخرى هي التي تؤدي عادة إلى عدم استقرار سياسي.

$$١- \frac{\text{التبعة الاجتماعية}}{\text{التنمية الاقتصادية}} = \text{إحباط اجتماعي}$$

$$٢- \frac{\text{الإحباط الاجتماعي}}{\text{فرص قابلية التحرك}} = \text{مشاركة سياسية}$$

$$٣- \frac{\text{المشاركة السياسية}}{\text{الانتهاج السياسي المؤسسي}} = \text{عدم استقرار سياسي}$$

أولاً، إن الفجوة بين التبعة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية توضح أثر التحديث في الاستقرار السياسي. ويشير هنتجتون إلى أن التحديث يوفر للناس "أنماطاً جديدة

مختلفة من التطور السياسي إلى خصوصيات تلك الدول. والخصوصية في رأيه.

تتضمن الموارد الطبيعية، والموقع الجغرافي، وطبائع الناس، وبالطبع، التجربة التاريخية. بيد أنه عند تفسير الأنماط المختلفة من الظروف السياسية والاقتصادية، يجب إدخال متغير مستقل مركزي هو الثقافة - أي الظروف والاعتقادات والقيم السائدة في المجموعات المسيطرة على المجتمع.

لكن أفكار هنتجتون لم تسلم من الانتقادات، ففرضيته المتعلقة بالفجوة، واستراتيجياته في التغلب على مشكلة بناء المؤسسات انتقدت من قبل عدد من المنظرين، بسبب عموميّاتها ومنطقها وسعيها لمنح الصّفوة السّلطة على حاجات واهتمامات المجتمع. وفيما يتعلّق بالعموميّة أشار ماتك كيسلمان M. Kesselman (١٩٧٤م) (١٣٩٤هـ) إلى أنّ "هننتجتون يجمع معاً عمليّات مختلفة جداً مثل معرفة القراءة، الكتابة، والتّحضّر، والنمو الاقتصادي، وطلبات المشاركة السياسيّة" وفيما يخصّ فرضيّة هنتجتون التي تذهب إلى أنّ النظام يجب أن يسبق الحرّيّة، صرح كيسلمان أنّه "من الوجهة المنطقيّة، يتعيّن على المرء التساؤل عن المسبّب في أنّ إشاعة النظام يجب أن تتقدّم على الحرّيّة. فقد يكون من الأفضل إيجاد السّلطة وصون الحرّيّة في آن واحد."

لكن، وبغية إبقاء النقاش ضمن الحدود، فإننا لن نناقش أفكاراً وحججاً أخرى، إمّا مؤيدة لهنتجتون أو معارضة له. ولما كان الافتراض الضمني في هذا الفصل هو أنّ التطور السياسي والإداري في المملكة العربيّة السّعوديّة تخلف عن عمليّة التّمية الاقتصاديّة خصوصاً، والتّحديث عمومًا، فمن المتوقّع أن يكون عمل هنتجتون مؤيداً الدّعوة هذا الفصل إلى مزيد من قنوات المشاركة العامّة المؤسّساتيّة. إنّ اعتماد فرضيّة هنتجتون، بوصفها خلفيّة نظريّة للمناقشة القادمة، سيساعدنا على فهم العلاقة العامّة بين التّحديث والتّمية الاقتصاديّة في المملكة العربيّة السّعوديّة من جهة، والحاجة إلى سلوك النهج المؤسّساتي في عمليّة المشاركة العامّة من جهة أخرى. وبالرّغم من أنّه يصعب جدًّا وضع المملكة العربيّة السّعوديّة تحت أيّ من معادلات هنتجتون، فيمكننا القول بثقة إنّ المملكة العربيّة السّعوديّة. جرّبت، مؤقتًا على الأقل، المعادلة الأولى. فالفجوة بين التّعبئة الاجتماعيّة والتّمية الاقتصاديّة حدثت غالبًا، ولو لمدد قصيرة،

من الحياة، ومعايير جديدة من المتعة، وإمكانات جديدة من الرّاحة." وهذا بدوره يولد مستويات جديدة من الطموحات والطلبات. ولما كانت قدرة البلدان النامية على تحقيق هذه الطموحات تتخلف عادة عن الطموحات نفسها، فإنّ الفجوة بين الطموحات والتوقّعات تؤدي عادة إلى إحباط اجتماعي يسفر في نهاية المطاف عن عدم استقرار سياسي. بيد أنّ فرص قابليّة التحرك الاجتماعيّة والاقتصاديّة، والمؤسّسات السياسيّة القابلة للتكيّف، هي متغيّرات يمكن إدخالها لكبح عدم الاستقرار السياسي.

ثانيًا، يرى هنتجتون أنّ الإحباط الاجتماعي يمكن التغلب عليه عن طريق معدّل عال من فرص قابليّة التحرك الاجتماعيّة والاقتصاديّة. وفي حال كون معدّل الإحباط الاجتماعيّ أعلى من فرص قابليّة التحرك، تنشأ طلبات للمشاركة السياسيّة تؤدي بدورها، نتيجة الافتقار إلى الانتهاج السياسي المؤسّساتي، إلى عدم استقرار سياسي. ويقول هنتجتون:

في هذه الظروف (مستويات منخفضة من قابليّة التحرك الاجتماعي-الاقتصادي) تغدو المشاركة السياسيّة هي الطّريق لتطوير الأفراد المعبّئين اجتماعيًا. ويؤدي الإحباط الاجتماعي إلى طلبات من الحكومة، وإلى توسّع في المشاركة السياسيّة لتنفيذ هذه الطلبات. وإضافة إلى ذلك، فإنّ التخلف السياسي للبلاد فيما يخصّ الانتهاج السياسي المؤسّساتي، يجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، التعبير عن الطلبات من الحكومة عن طريق القنوات الشرعيّة.

وأخيرًا هناك متغيّر الانتهاج السياسي المؤسّساتي، الذي يمكن عن طريقه تغيير المشاركة العامّة من عامل يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي إلى عامل يعزز الاستقرار السياسي. هذا الانتهاج السياسي المؤسّساتي هو الذي يشدّد هنتجتون عليه خلال مناقشته، بوصفه الخطوة البارزة والمتطلب الأساسي للتّمية السياسيّة.

ومع أنّ هنتجتون يقترح بعض الإجراءات والأساليب المتطرّفة التي يمكن تطبيقها في بناء المؤسّسات، والتي وُجّهت إليه انتقادات على بعضها، فإنّه يشير إلى الفروق الثقافيّة وسمات المجتمعات التي تؤثر في قدراتها على إيجاد مؤسّسات سياسيّة. إضافة إلى ذلك، يعزو هنتجتون (١٩٨٧م) (١٤٠٧هـ) الفروق بين الدول في بلوغ مستويات

في منتصف الثمانينيات الميلادية (القرن الخامس عشر الهجري). فالأسواق النفطية المتذبذبة، والتدني الحاد في أسعار النفط، الذي بدأ عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)، كان وراء وجود مثل هذه الفجوة.

ويبين الجدول رقم ١,٦ الانخفاض الهائل في إيرادات النفط، من ٣٢٨,٦ بليون ريال (٨٧,٦ بليون دولار) عام ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ) إلى ٨٧,٧ بليون ريال (٢٣,٣٩ بليون دولار) عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ). وقد أجبر هذا الحال الحكومة على تأجيل الميزانية العامة عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ) مدة عشرة أشهر تقريباً، أي إلى شهر ديسمبر/ كانون الأول ١٩٨٦م (ربيع الثاني ١٤٠٧هـ)، واستمر الإنفاق العام في ذلك العام بمعدلات إنفاق عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ).

ونتيجة لذلك، وكما يقول رومان كناورهييس R. Knauerhase (١٩٨٦م) (١٤٠٦هـ):

السنة	إيرادات النفط	إيرادات أخرى	مجموع الإيرادات	مجموع النفقات
١٩٨٢م (١٤٠٢هـ)	٣٢٨,٦ \$ ٨٧,٦	٣٩,٤ \$ ١,٥	٣٦٨, \$ ١,٣	٢٣٦,٦ \$ ٦٣,١
١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)	١٨٦, \$ ٤٩,٦	٦,٦ \$ ١٦,٥	٢٤٦,٢ \$ ٦٥,٦٥	٢٤٤,٩ \$ ٦٥,٣
١٩٨٤م (١٤٠٤هـ)	١٤٥,١ \$ ٣٨,٧	٦١,٣ \$ ١٦,٣٥	٢٠٦,٤ \$ ٥٥,٠٤	٢٣٠,٢ \$ ٦١,٣٩
١٩٨٥م (١٤٠٥هـ)	١٢١,٣ \$ ٣٢,٣٥	٥,٦ \$ ١٣,٣٩	١٢٦,٥ \$ ٤٥,٧٣	٢١٦,٤ \$ ٥٧,٧١
١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)	٨٧,٧ \$ ٢٣,٣٩	٤٣,٨ \$ ١١,٦٨	١٣١,٥ \$ ٣٥,٠٧	١٨١,٥ \$ ٤٨,٤

"حصل عجز في الميزانية الحكومية وميزان المدفوعات. وعجز المملكة العربية السعودية في الحسابات الحالية هو الثاني بعد الولايات المتحدة الأمريكية.

في بلد كالمملكة العربية السعودية، حيث الموارد الاقتصادية تأتي، في المقام الأول، من الإيرادات النفطية التي تتحكم فيها الحكومة المركزية، وحيث القطاع الخاص ما زال في مرحلة مبكرة، فلا ريب في أن أي تغيير يحدث في هذه الموارد -سواءً أكان إيجابياً أم لا- سيؤثر مباشرة على إنفاق الحكومة، وهذا بدوره يؤثر على أغلبية السكان في المملكة العربية السعودية. ويقول لوني (١٩٩٠م) (١٤١١هـ):

يوجد احتمال واقعي هو أن تواجه الحكومة في السنوات العديدة القادمة إيرادات نفطية آخذة في الانخفاض، أو مستقرة في أفضل الأحوال.

ومن الواضح أن المشكلة الرئيسية التي تواجه الحكومة حالياً هي تحديد أفضل الأساليب في استغلال العائدات النفطية المتضائلة لتحقيق معدلات إيجابية للتنمية الاقتصادية، وفي الوقت نفسه، سد الحاجات الأساسية لمعظم المواطنين بأكثر قدر ممكن.

يقود هذا المناقشة إلى حقيقة أنه لو كانت البلاد تملك قدرًا من الثروة يسمح لها بامتلاك احتياطي مالي تحتها لسد الفجوة بين إيراداتها ومصروفاتها، ومن ثم كانت قادرة على أن تتجنب -ولو أمدًا غير طويل- الاقتراض، أو اتخاذ إجراءات ضريبية قاسية، فإن أثر كل من تذبذبات السوق والانخفاض الناتج للإيرادات على السكان السعوديين، هو أثر واضح جداً. ومثل هذا الأثر الذي يشهد بوجود طموحات عامة عالية تكون أحياناً غير واقعية، تجلّي في زيادة معدل البطالة، وبخاصة بين الخريجين الجدد من السعوديين، وفي الفجوة بين الطموحات العامة العالية والتوقعات عموماً، وفي تأخر تنفيذ عدد من المشاريع والبرامج التنموية. بيد أنه برغم أن هذا الأثر كان مؤقتاً في بعض النواحي وقوياً جداً في نواح أخرى، فيجب أن يكون درساً للبلاد كي تدرك في المستقبل عدم وجود ضمانة لطلب مستقر على البترول وأسعار مستقرة له. وفي الحقيقة، فإن مقدار البترول ذاته ليس مضموناً ليستمر في تزويد البلاد بالدعم المالي الذي تحتاجه في المستقبل.

وفي ضوء الالتزامات المالية للبلاد، وطنياً ودولياً، ونظراً إلى الشكوك التي تكتنف السوق النفطية في المستقبل، فإن النهج السياسي المؤسسي خطوة ضرورية جداً، والبلاد بأشد الحاجة إليه. فهذا النهج يُوجد قنوات شرعية للمشاركة العامة يمكن من خلالها امتصاص أي إحيات شعبي، أو أي إشكال من هذا القبيل. ثم إنه يسمح أيضاً بالتكيف السياسي والاقتصادي والاجتماعي مع أي تغيير قد يكون من الضروري اتخاذه في عصر ما بعد النفط، أو في حال الهبوط الحاد لإنتاج النفط البلاد أو أسعاره.

٦، ٣- المشاركة العامة من الوجهة النظرية

يمكن تعريف المشاركة العامة تعريفاً واسعاً بأنها الأفعال التي يقوم بها مواطنون معنيون لدعم أو توجيه قرارات الحكومة وأفعالها - التي تؤثر في هؤلاء المواطنين بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. والمراجع التي تتحدث عن المشاركة غنية ومتنوعة. وقد ناقش عدد من المنظرين مفهوم المشاركة، وأنماطها، وأهميتها، وفوائدها، وعيوبها. ومن بين التعاريف المهمة للمشاركة تعريف جون فرينش J. French وآخرون (١٩٦٠م) (١٣٨٠هـ):

المشاركة هي عملية يقوم فيها، فريقان أو أكثر، بالتأثير أحدهما في الآخر، وذلك عند وضع خطط، ورسم سياسات، واتخاذ قرارات معينة. والمشاركة مقصورة على قرارات لها آثار مستقبلية على جميع أولئك الذين يتخذون القرارات وعلى أولئك الذين يمثلونهم.

ويبدو أن مفهوم المشاركة وسع ليشمل مجموعة واسعة من النشاطات. ويمكن القول عموماً إن اعتبار شخص جماعة معنية بأنها غير فاعلة يتوقف على تعريفه للمشاركة وأنماط نشاطاتها.. وكلما ازداد توسيع تعريف المشاركة، ازداد عدد الناس المنخرطين فيها. ويمكن القول عموماً أيضاً إن كل شخص تقريباً يؤدي نمطاً ما من المشاركة، ويفعل ذلك أولئك الوطنيون الذين يحترمون القوانين، أو حتى أولئك الذين يشاركون في المسيرات.

وتقول مارغريت كونوي M. Conway عن المشاركة بأنها "موجهة بالذريعة أو

بالهدف" وتؤكد الانخراط النشط للمواطنين. وتعني لها المشاركة السياسية "النشاطات التي يحاول المواطنون بواسطتها التأثير في البنية الحكومية، أو في اختيار السلطات الحكومية، أو في السياسات الحكومية. وهذه النشاطات إما أن تكون داعمة للسياسات أو السلطات أو البنى الموجودة، وإما أنها تسعى لتغيير بعضها أو كلها".

وتخبرنا كونوي أن "المشاركة السياسية تتضمن أيضاً أنواعاً سلبية من المشاركات، مثل حضور النشاطات الاحتفالية، أو إيلاء اهتمام بما يحدث في الشؤون الحكومية أو السياسية". وتفرق كونوي بين المشاركة السياسية التقليدية وغير التقليدية، إذ تقول: "تدرج المشاركة التقليدية في إطار النشاطات التي تعتبرها الثقافة السياسية السائدة مقبولة، في حين لا تعتبر المشاركة السياسية غير التقليدية مقبولة للثقافة السياسية السائدة، حتى لو كانت مشروعة". وترى كونوي أن هناك أنماطاً من المشاركة السياسية غير تقليدية وغير مشروعة، مثل الانخراط في عمليات إرهابية، أو في حرب أهلية. وتشير كونوي إلى نمط آخر من المشاركة السياسية يتمثل "بالنشاط الهادف إلى كبت المشاركة السياسية التقليدية أو غير التقليدية".

ويذهب مايرون وينر M. Weiner (١٩٧١م) (١٣٩١هـ) إلى أن مفهوم المشاركة السياسية يتضمن أي عمل تطوعي "يسعى للتأثير في اختيار السياسات العامة، أو إدارة الشؤون العامة، أو اختيار القادة السياسيين على أي مستوى حكومي، سواء أكان محلياً أم مركزياً". وبالمثل، فإن فيربا Verba وناي Nie (١٩٧٢م) (١٣٩٢هـ) يريان أن "المشاركة السياسية تتعلق بالنشاطات التي يقوم بها مواطنون معيّنون، والتي تستهدف، مباشرة إلى حد ما، التأثير في اختيار المسؤولين الحكوميين و/أو الإجراءات التي يقومون بها". ومع إدراك فيربا وناي لهذا التنوع الواسع للتعريف المرتبطة بالمشاركة السياسية، فقد قصرا دراستهما على "المشاركة المتعلقة بالحكومة" والنشاطات داخل النظام التي يعترف بأنها قانونية ومشروعة".

هذا و تعرف شيري ر. آرنستين Sherry R. Arnstein، في مقالها المميزة بعنوان Citizen A Ladder of Participation ("سلم للمشاركة العامة") (١٩٦٩م) (١٣٨٩هـ)، المشاركة العامة بوصفها استراتيجية لإعادة توزيع السلطات. وهي تذهب إلى أن

المشاركة بلا إعادة لتوزيع السلطات عديمة الفائدة، بل قد تكون عمليةً محبطة. وهي تقول:

المشاركة العامة مصطلحٌ يُنسب إلى سلطة الشعب. إنها إعادة توزيع للسلطة تسمح للمواطنين، المستثنين حالياً من القيام بنشاطٍ سياسيٍّ واقتصاديٍّ، أن يمارسوا هذا النشاط بترؤٍ في المستقبل... واختصاراً، إنها الوسيلة التي يتمكنون بواسطتها من إجراء إصلاح اجتماعيٍّ جوهريٍّ يسمح لهم بتقاسم فوائد المجتمع الغني.

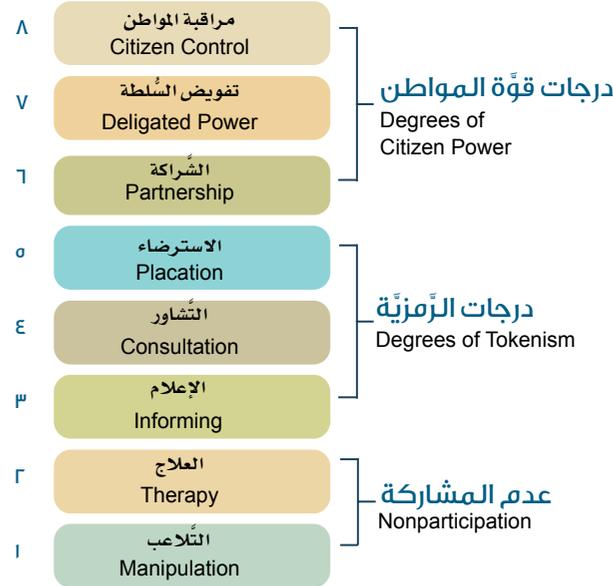
وفي مقالة آرنستين، التي استندت فيها إلى خبرتها في ثلاثة برامج اتحادية في الولايات المتحدة، قدّمت نمطاً مبسطاً للمشاركة العامة (المخطط رقم ١، ٦) نظّمته في سلمٍ من ثماني درجات، كلٌّ منها يقابل "مدى سلطة المواطنين في تحديد الخطة و/أو البرنامج". وقد جمّعت الدرجات الثماني في ثلاث مجموعات: "أولاًها مكونة من مستويين من عدم المشاركة يحويان المناورة والعلاج، وثانيها تحوي الإعلام، والمشاورة، والتراضي؛ وثالثها مكونة من ثلاثة مستويات من السلطة العامة تضمّ الشراكة، وتفويض السلطة، والسيطرة العامة. ومع أن آرنستين أقرت بتبسيط ومحدودية مخططها، فيقول ديموند كونور D. Connor إنه بحلول عام ١٩٧٨م (١٣٩٩هـ) كانت مقالته قد أعيدت طباعتها أكثر من ٢٠ مرة، "وكان لها تأثيرٌ واضح في آلاف القراء، كان الكثير منهم وثيقي الصلة جداً بالموضوع."

بيد أن كونور، الذي ذكر من بين أشياء أخرى، أن سلم آرنستين لا يوفر إحساساً بالتقدم من درجة إلى التي تليها، فإنه يقترح سلماً جديداً للمشاركة. وهذا السلم الذي أعدّه كونور (الرسم التوضيحي رقم ٢، ٦) مصمّمٌ للإعلام كلٌّ من القادة وعامة الناس بالأساليب المتاحة لمنع الجدل الدائر حول نزاعات متنوعة وحلّها. وفي هذه المرة، يتكوّن السلم من ست درجات هي: التعليم، التغذية الاسترجاعية للمعلومات، المشاورة، التخطيط المشترك، التوسط، المقاضاة. وكلٌّ من هذه الدرجات تعتمد على سابقتها، وإذا طبّقت بفعالية، فإنّ كلاً منها، بدءاً من التعليم، يمكن أن تقود في الحقيقة إلى الدرجة السابعة في السلم، التي هي حل /منع/ النزاعات.

تعدُّ كثيرٌ من الدول، المتطورة والنامية، -نظرياً على الأقل، أن المشاركة العامة جزءٌ

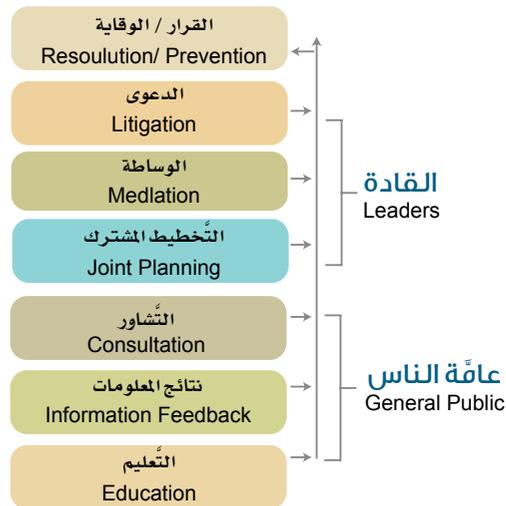
المخطط البياني رقم ١،٦

ثمانية درجات على سلم مشاركة المواطن
Eight Rungs On A Ladder Of Citizen Participation



المخطط البياني رقم ٢،٦

سلم جديد لمشاركة المواطن
A New Ladder of Citizen Participation



لا يتجزأ من عملية التخطيط. وفي الواقع، فإن أحد التحديات الذي يواجه المخططين في هذه الأيام هو المشاركة العامة، وتقرير من هم المشاركون، وكيف يشاركون، وكيف يمكن تكييف أسلوب التخطيط مع عملية تتضمن مجموعة واسعة من المصالح والمجموعات. إن الأهمية العامة للمشاركة تنعكس في الاستعمال العام لمصطلحات مثل التخطيط من الأسفل من الأعلى، والانخراط مع الناس العاديين، والتخطيط الديموقراطي، وتخطيط المشاركة، والتخطيط التعاوني.

وقد حاجت كونيرز ١٩٨٢ م (١٤٠٢هـ) في أن ثلاثة أسباب على الأقل تكمن وراء تشجيع المشاركة العامة في التخطيط. أولها أنها توفر فهماً عميقاً للظروف والحاجات المحلية، وهذه كلها تؤدي إلى تخطيط أنجح. ثانيها هو أنه يفترض، بدرجة عالية من المنطقية، بأن الناس أكثر اهتماماً والتزاماً بالخطط التي شاركوا فيها. وثالثها أن مشاركة الناس في وضع الخطط التي هي لهم، تعتبر حقاً ديموقراطياً أساسياً لهؤلاء الناس. بيد أن من الممكن إضافة أسباب أخرى، منها أن المشاركة قد تزيد وتعزز مستوى الأعمال التعاونية العامة، وأنها تزيح بعض الأعباء، المتمثلة بتقديم وتمويل الخدمات المحلية، عن كاهل الحكومة المركزية، وأنها تنقل بعض المسؤوليات من الحكومة المركزية إلى السكان المحليين، وأنها أخيراً، تعلم الناس المبادئ الأساسية للتعاون والمشاركة مع الآخرين، وتساعد على اتخاذ قرارات متبادلة عن طريق التوفيق بين الأفكار المختلفة.

من أهم الأسئلة التي يجب طرحها فيما يتعلق بالمشاركة العامة في التخطيط سؤال عن تحديد المرحلة التي يتعين فيها بدء المشاركة العامة في عملية التخطيط. ومن المهم في هذا الخصوص التمييز بوضوح بين الانخراط العام والمشاركة العامة. يقول روبرت بوتنر R. Potter في هذا السياق: "يمكن اعتبار الانخراط مجرد خطوة أولى، ذلك أن المشاركة تتطلب شيئاً أهم بكثير: إنه القيام بدور فاعل ضمن عملية اتخاذ القرار نفسها". وإذا عرفت المشاركة العامة في التخطيط بأنها، ببساطة، عملية المشاركة في صوغ القرارات والسياسات والاقتراحات التي تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على المشاركين، وذلك بمجرد إعلام الناس، أو بالطلب منهم تقييم منتج منجز أو على وشك الإنجاز، فإن هذا لا يعد أسلوباً فعالاً للمشاركة العامة.

لا تؤدي قلة من المنظرين المشاركة العامة في التخطيط. وينبع ارتياحهم فيها عادةً

من اعتقادهم بأن المشاركة العامة الكاملة والفاعلة شيء يصعب إنجازه، ومن ثم فلهم رأيهم الخاص في مفهوم المشاركة والمشاكل المرتبطة بها.

وفي مقالة كتبها ماكولم آلان M. Allan عام ١٩٧٦ م (١٣٩٦هـ) بعنوان Participa-tion, That Dirty Word Ayain "المشاركة هذه الكلمة البغيضة ثانية" ورد ما يلي:

غالباً ما كان يُنظر إلى التخطيط، والكثير من التخطيط، وعدم وجود تخطيط أبداً، على أنها شيء واحد، أو أنها، ببساطة، تؤدي إلى نفس النتائج، وذلك لأنه لم يجز الاهتمام أبداً بأي خيارات قدمها المخططون للاستهلاك العام، ولأنه نادراً ما تناولت المناقشات الدائرة حولها القضايا الحقيقية التي تواجه الناس في حياتهم.

وترى آرنستين (١٩٦٩م) (١٣٨٩هـ) أن "فكرة المشاركة العامة تشبه، إلى حد ما، أكل السبانخ: إذ لا يوجد أحد يعارضها، من وجهة المبدأ، لأنها نافعة". وقد لاحظ روبرت بوتنر R. Potter (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) أن "النتيجة الواضحة هي أن المفهوم مشوب بصعوبات ومعوقات عملية". وهو يبين أن المشكلات المرتبطة بتطبيق المشاركة العامة يجب ألا يمثل مفاجأة حقيقية، وبخاصة عند النظر في أهمية هذه المشاركة باعتبارها حجر الزاوية لحكومة ديموقراطية حقيقية". وقد رد أيضاً هذه المشكلات إلى تردد الناس في المشاركة أو عدمها. لذا إذا كان الناس يرغبون في المشاركة "فليس من الواضح دوماً من الذي يملك الحقوق المشروعة في ذلك". يتجلى بعد إضافة مثل هذه المشكلة في أنه "ليس جميع هؤلاء الذين لهم حقوق مشروعة يمكن أن يشاركون" إلا عبر عملية التمثيل. وهناك مشكلة أخرى يرد ذكرها مراراً، وهي تتعلق بمدى معرفة الناس لما هو في مصلحتهم حقاً. وتقف عقبة محتملة إضافية في وجه عملية المشاركة العامة، يعبر عنها مراراً بأنها "تسفر عن تخطيط أبطأ وأقل فعالية". ويرى مايرز Myers (١٩٧٠م) (١٣٩٠هـ) أن:

"يكمن الخطأ الأساسي في هذا الأسلوب في النظر إلى المشاركة بوصفها هدفاً أكثر منه وسيلة لتحقيق الأهداف، وهذا يجعل عملية اتخاذ القرار مأزقاً يتمثل في إحجام الناس والموظفين عن التوصل إلى أي قرار، إلى أن يتوثقوا من أنهم سيتلقون الدعم الكامل في اتخاذه".

وكما هو الحال في أي مفهوم، فإن المشاركة في اتخاذ القرارات لا تتفادى بعض العيوب المرتبطة بتطبيقها. ويرى بوتر (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) أن النتائج المثمرة للمشاركة العامة تسوّغ التأخر والتعقيد اللذين تولدهما هذه المشاركة، وهو يقول:

"إذا تمخّض قرارٌ مكلفٌ أُتخذَ ببطءٍ عن خطةٍ عمليةٍ طويلة الأمد، فمن الواضح أن هذه نتيجة أكثر فعاليةً وجدوى من حلٍّ غير مكلفٍ أُتخذَ بسرعة. لكنّه وجد في النهاية أنه ضعيفٌ وليس على المستوى المطلوب."

٤،٦- البلديات والمشاركة العامة:

الفجوة بين الرؤية والواقع

قمنا في الفصل الرابع، بمراجعة وتحليل محاولات إيجاد قنوات رسمية للمشاركة العامة، وتطوّر هذه المحاولات عبر التاريخ الحديث للمملكة العربية السعودية. وقد أجريت هذه المحاولات أول مرة عام ١٩٢٦م (١٣٤٤هـ) مع صدور "الأنظمة العامة" التي قضت أن يكون لكل مدينة مجلسها البلدي العام المنتخب من قبل لجنة يعيّنّها الملك. ثم جاء النظام البلدي العام الذي عرف باسم "النظام العام لأمانة العاصمة والبلديات"، الذي صدر بالأمر الملكي رقم ٨٧٢٣ عام ١٣٥٧هـ (١٩٣٦-١٩٣٧م). وتنص المادة ٢١ من الفصل الرابع لهذا المرسوم على انتخاب عامٍ لمجلس بلديّ، يملك صلاحيات متعددة لمراقبة وفحص الممارسات البلدية. وكان من المفترض أن يؤسّس هذا المجلس البلديّ في كلّ بلدية. هذا وإن فكرة المجلس البلدي وُثقت في أحدث قانون بلديّ صدر عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ). وكان واضحاً في هذا المرسوم التراجع عن فكرة انتخاب جميع أعضاء المجلس، وانتخاب نصفهم فقط (العدد الإجمالي للأعضاء يساوي أربعة على الأقل، وأربعة عشر على الأكثر)، وأن توافق على انتخابهم وزارة الشؤون البلدية والقروية.

وبرغم القوانين البلدية المتنوعة، التي دعت إلى إنشاء مجالس بلدية، فلم يتحقّق إلا القليل في هذا الاتجاه. وبعد مدّة وجيزة من وجود سلطات ووظائف ومهامّ للمجالس البلدية في بضع مدن، فإن الوجود تراجع تراجعاً كبيراً، حتى ليمكننا القول إن هذا الوجود تحقّق على الورق فقط. وبدلاً من ذلك، فقد حل محل المجالس البلدية

وزارة الشؤون البلدية والقروية، ورؤساء البلديات، وفي حالة مدينة الرياض، الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض (وجميع أعضائها تعيّنهم الحكومة). وتعليقاً على المجالس البلدية في المملكة العربية السعودية عمومًا، وفي مكة المكرمة خصوصًا، ذكر عيروس الصبان (١٩٨٢م) (١٤٠٢هـ) ما يلي:

"لم يكن يوجد في معظم المدن مجالس بلدية، وإذا وجد مجلسٌ فعلاً، فلا يشارك فيه جميع أعضائه؛ وكانت مشاركة بعض الأعضاء مقصورةً على توقيع بعض الأوراق الرسمية؛ وكان رئيس البلدية لا ينفذ من القرارات سوى تلك التي يعتقد شخصياً بأنها سليمة، وهذا أدّى إلى مشاركة سلبية في البلديات..... وفي مكة المكرمة، لا تعرف نسبة عالية من السكّان حتى ممثّل حيّهم في المجلس، مع أنهم انتخبوه من الناحية التقنية. إضافة إلى ذلك، كان الناس يتجشّمون صعوبات كآداء في اتّصالهم بتمثّلهم... وكان (رجل المجلس) هذا غير مبال بوظيفته، بوصفه عضواً في المجلس، وكان ينظر إلى هذه العضوية بمنظار المكانة والوقار دون غيرهما...."

وغالباً ما كان أفضل الناس تأهيلاً والتزاماً لا ينتخبون لعضوية المجلس. أمّا الشّخص المعروف، الذي يملك دائرة واسعة من الأصدقاء والأقارب، فهو قادرٌ على حشد أغلبية من الناس في التصويت، ومن ثم يجري انتخابه. وما أن يصبح أمثال هذا الشّخص أعضاء في المجلس، حتى يصبح عددهم أعلى من أولئك الأعضاء الذين يتمتّعون بقدر أكبر من الالتزام والتفاني في عملهم.

ومن الطبيعي أن يُطرح السؤال عن سبب وجود هذه الفجوة، وعن العقبات التي أدت إلى الإخفاق في تطبيق الأنظمة البلدية المختلفة التي نصّت على إنشاء هذه المجالس البلدية. وفي الحقيقة، هناك أسبابٌ محتملة كثيرة ومتشابهة، يتعلّق معظمها بالفجوة الكائنة بين فهم وتطبيق اللامركزية في مجالات وثقافات مختلفة، وبالافتقار إلى فهم خصوصية النظم والبني الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في المملكة العربية السعودية. (سيناقش هذا الموضوع في الفصل الثامن.) وتتضمّن هذه الأسباب أولاً، إن تأثير الخبراء الأجانب، أو المستشارين السعوديين الذين تنقصهم الخبرة، واضحٌ ويمكن كشفه في الإطار العامّ للأنظمة البلدية. ويبدو أن فكرة مجلسٍ بلديّ

منتخب كانت مأخوذة من أنظمة بلدية أخرى لبلاد ذات تقاليد اجتماعية واقتصادية وتاريخية تختلف عن تقاليد المملكة العربية السعودية. ثانياً، يبدو أن جميع الأنظمة البلدية ركزت على النتائج المرغوب فيها دون إيلاء اهتمام حقيقي بالعملية اللازمة للتوصل إلى هذه النتائج. وفي ضوء البنية الاجتماعية والسياسية القبلية للبلد، لا يمكن لمجلس بلدي منتخب، ولا يجب التوقع منه، أن يقوم بين عشية وضحاها دون توقع حدوث آثار جانبية سلبية خطيرة. ومن ثم، فإن مجلساً بلدياً منتخباً هو نظام لا يُنصح به في الوقت الحاضر. وفي الحقيقة، فإن الحَقن التدريجي المتزايد لجرعات صغيرة من هذا النظام، هو الطريقة الملائمة التي تسمح بتفادي عيوب تطبيق المرسوم البلدي. ولا بد أن ترافق الرؤية المثالية للمجلس البلدي استراتيجية مَصممة جيداً للتطبيق، إذا أريد للمجلس أن يتحقق فعلاً. وإذا بدئ بمجلس بلدي ذي أعضاء منتخبين، وتبع ذلك زيادة تدريجية في عدد هؤلاء الأعضاء، فمن الممكن التوصل إلى نتائج أفضل. وفي الواقع، فإن وجود مجلس بلدي منتخب أفضل دون ريب من عدم وجود مجلس أبداً؛ وربما كان حتى من الأفضل أن تُجرى عملية انتخاب متزايدة تدريجياً. ثالثاً، لقد تجاهل النظام البلدي ممارسات الشورى والمجلس المفتوح، ولم يدخلهما ضمن الممارسات السعودية التقليدية المتعلقة بالمشاركة العامة. ولو أدخل كلا المفهومين في الحساب وضمناً، خلال السنوات الخمس والسنتين الأخيرة، في الأنظمة البلدية للأعوام ١٩٢٦، ١٩٣٦، ١٩٧٧م (١٣٩٧، ١٣٥٥، ١٣٤٤هـ)، لأمكن التصور بأن مستوى التحسين، والتقدم، والتحديث قد ارتفع في هذين المفهومين، وأن مدى الفوائد التي يطمح إليها الجمهور والبلديات قد توسع. وأخيراً فإن غياب المتابعة الدورية لتقييم الأنظمة البلدية هو السبب في البقاء النظري المستمر مثل هذه المراسيم. وهذا يثير السؤال التالي: إذا كان المرسوم البلدي لا يوجه الممارسات الحقيقية للبلديات فيما يتعلق بالمشاركة العامة، فكيف، وفي أي صيغة، يمكن للجمهور المشاركة والتأثير في عملية اتخاذ القرارات البلدية؟

٦،٥- القنوات المتاحة للمشاركة العامة

في مقابلات شخصية مع مسؤولين مختلفين كبار من متخذي القرار في وزارة الشؤون البلدية والقروية، وفي أمانة مدينة الرياض، عبر جميع الذين أجريت معهم المقابلات عن موافقتهم على الحاجة إلى المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات،

وأهمية هذه العملية. فمعالي الأستاذ عبد الله النعيم، يخبرنا أن الفوائد الناجمة عن هذه المشاركة تتضمن ما يلي:

"إن المشاركة العامة في التخطيط العمراني (وبخاصة التخطيط المحلي) ستضمن تطبيق الخطة ورضا المواطنين. بيد أن هذا يتوقف بدرجة عالية، على تعيين أهداف المشاركة بواسطة الأمانة". ويتفق الدكتور محمد الحماد، المدير العام للمعهد العربي لإنماء المدن، مع وجهة نظر معالي الأستاذ عبد الله النعيم، ويضيف إليها قوله: "إن مثل هذه المشاركة" ستضمن تطبيق الخطة دون أي معارضة". وهو يرى أن "المواطنين المحليين يعرفون مناطقهم جيداً، ويمكنهم الاستجابة إيجابياً لمتطلباتهم".

أوردنا في الفصول السابقة، وجهات نظر كثيرة تؤكد الحاجة إلى المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات. وكما ذكرنا آنفاً، فإن بعض السمات الغربية للعملية السياسية، مثل التصويت، والأحزاب السياسية، والنقابات، والمظاهرات السياسية، غير موجودة في المملكة العربية السعودية. بيد أن هذا لا يشير بوضوح إلى عدم وجود مطالب للمشاركة العامة من قبل المجتمع السعودي، ولا يعني غياب استعداد لدى الحكومة للتجاوب مع هذه المطالب. ويقوم المجتمع السعودي بتوجيه مطالبه للمشاركة عبر الوسائل المحلية والشخصية التقليدية. وفي عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ)، لاحظ د. عثمان الرواف أن "النخب الملكية نجحت جداً في اختراق المطالب التقليدية للمشاركة. وإن الاستقرار الذي تنعم به المملكة مدةً تتجاوز أربعة عقود يدعم هذه الدعوى". ويقول ألبرت هيرشمان A. Hirschman (١٩٧٠م) (١٣٩٠هـ):

أيًا كانت درجة الجودة التي تصمم بها المؤسسات الأساسية للمجتمع، فإن إخفاقات بعض الممثلين في أن يرقوا إلى السلوك المتوقع منهم، تعود إلى أنماط كثيرة من الأسباب العرضية غير الجوهرية. فكل مجتمع يتعلم التعايش مع قدر معين من الاختلال الوظيفي أو سوء السلوك؛ ولكن خشية أن يغذي سوء السلوك نفسه ويؤدي إلى فساد عام، يتعين على المجتمع أن يكون قادراً على أن ينظم من داخله القوى التي تجعل أكبر قدر ممكن من القوى المترددة تعود إلى السلوك المطلوب منها، لتقوم بتأديتها وظائفها أداءً سليماً.

ويتكفل هذا القسم باستكشاف القنوات المتاحة للمشاركة العامة التي تسمح

للمواطنين السعوديين أن يؤثروا من خلالها في عملية اتخاذ القرارات البلدية (كما هو مبين في الشكل رقم ٦, ٣). وبغية تحديد هذه القنوات المتاحة، من المفضل تصنيفها تحت ثلاثة عناوين: الأول: أصوات الأفراد أو مجموعات الأفراد، ثانياً: التمثيل بواسطة الموظفين الحكوميين، ثالثاً: التمثيل بواسطة المهنيين والخبراء والمفكرين.



٦, ١-أ- أصوات الناس:

في ضوء غياب أي شكل من النقابات أو الاتحادات الطوعية في المملكة العربية السعودية، فإن مصطلح "مجموعات الأفراد" يشير إلى أعداد غير منظمة، أو غير معروفة رسمياً، ومن الأفراد الذين إما أن يكونوا جيراناً، أو أقرباء، أو عناصر قبليّة، تتحدّ معاً في وقتٍ معيّنٍ سعياً وراء هدفٍ معيّن. ويقوم الجيران أحياناً بجمع التوقع

طلباً من بلديةٍ معيّنّة-أو هيئة حكوميّة أخرى- لخدمات تُقدّم إلى جيرانهم، أو لتغيير موقع-أو نوعيّة- تلك الخدمات أو المرافق. وبالمثل، فإن زعماء العائلات أو القبائل في بعض الحالات -يتحدثون مباشرة إلى الموظفين نيابة عن أفراد عائلاتهم أو قبائلهم سعياً وراء منافع شخصيّة، أو لتقديم شكاوى.

ومع أنّ مثل هذا التعبير عن الأصوات مهمّ جداً ويظهر مستوى معيّن من الديمقراطية، أو على الأقل، يظهر حق المواطنين بالشكوى أو بالتعبير عن متطلّباتهم، فإن هذه العملية ما زالت غير متطورة، ومحدّدة، وليست مؤسّساتية، ومن ثمّ فإنها مقصورة إمّا على المصالح الشخصية، أو على عملية اتخاذ القرارات بعد أن تكون جاهزة تقريباً، ولا تشرك المواطنين في العملية المبكرة لوضع الأهداف واختيار البدائل أو الوسائل لتحقيق هذه الأهداف. توجد ثلاث طرق متاحة للجمهور للتعبير عن آرائه: وسائط الإعلام، والمجالس المفتوحة والاتصال المباشر بموظفي الحكومة، والبيروقراطية الإدارية الحكوميّة. واعتماد إحدى هذه الطرق يعود إلى الجمهور، الذي يستطيع استعمال جميع هذه الوسائل معاً عند شعوره بضرورة ذلك.

٦, ١-أ- وسائط الإعلام:

إحدى القنوات المتاحة للجمهور للتعبير بواسطتها عن شكاواه أو حاجاته، هي وسائط الإعلام، وبخاصّة المكتوبة منها. وعن طريقها يُسمح للناس، ولو بمقدار، أن يطرحوا قضاياهم المتصلة بتطوير البلاد عامّة، وبمدنهم وضواحيها، أو بأيّ مشكلات محدّدة أخرى. وتحتوي جميع الصحف في البلاد على صفحة أو أكثر مخصّصة للناس، كي يعبروا عن آرائهم وانتقاداتهم واقتراحاتهم. وفي بعض الحالات، تقوم الجرائد والمجالات الأسبوعيّة بتنظيم اتصالات بين الناس والمسؤولين عن طريق الهاتف لمناقشة مشكلة معيّنّة. والأمر نفسه يصحّ في محطات الإذاعة التي تجري مقابلات حيّة مع موظّفين حكوميين، وتتيح للجماهير الفرصة لعرض قضاياهم المتعلقة بمسؤوليّات ومهمّات الإدارة الحكوميّة التي ينتمي إليها هؤلاء الموظفون.

ويوجد على صفحات الجرائد عددٌ من الحوارات المثيرة للاهتمام بين الموظّفين

الحكوميين والمواطنين. ومن بين هذه الحوارات، التي ذكرها د. جميل أكبر (١٩٨٤م) (١٤٠٤هـ) حوار جرى بين أمين مدينة الرياض، وبعض قراء جريدة الجزيرة اليومية بخصوص تنظيم المدينة، الذي كان يقضي بارتداد البناءات مسافة لا تقل عن خمس عرض الشارع الذي تمتد البناءات على جانبيه. وقد انتقد أحد القراء تنظيم البلدية قائلاً إنه لما كان الفناء الأمامي للمبنى الناشئ عن ارتداد الجدار الخارجي يصبح بلا فائدة لمالك المبنى، فيتعين على البلدية تعويض المالك عن ذلك. وقد أجاب أمين المدينة بقوله "إن البلدية لا تستطيع التعويض عن شيء لا تملكه، وأضاف إلى ذلك قوله إن الفناء يظل ملكاً لصاحب المبنى"، ومع ذلك قضى نظام صدر عام ١٩٧٢م (١٣٩٢هـ) يصب في مصلحة المالك.

بيد أن وسائل الإعلام، عموماً، لا يمكن اعتبارها أداة فعالة لتحقيق مشاركة شعبية مجدية في عملية اتخاذ القرار، ذلك أنها ترجح وجهة النظر الرسمية، وتحد من مشاركة الجمهور في المطالبة بمزيد من الخدمات والفوائد الشخصية. وبغية تفادي أي حساسيات، تعبر الصحف عادة عن انتقاداتها غير المباشرة لعدم الفعالية والأخطاء الرسمية عن طريق تشجيعها لمزيد من الفعالية وعدم الوقوع في الخطأ. وللحصول على صورة واضحة، تجدر الإشارة إلى أن وسائل الإعلام في المملكة العربية السعودية ممولة من قبل الحكومة المركزية التي تسيطر عليها. فالتلفزيون ومحطات الإذاعة هي مؤسسات تملكها الحكومة، وجميع موظفيها معينون من قبل وزارة الإعلام، وهذه المؤسسات تتبع الوزارة إدارياً. ومع أن الصحف اليومية والمجلات الأسبوعية تعتبر مؤسسات مستقلة، فإن التأثير والسيطرة الإدارية والمالية للحكومة المركزية عليها أمر لا يُشك فيه.

٦،٥،١ ب- المجالس المفتوحة والاتصالات الشخصية:

تحدث في المملكة العربية السعودية، عملية فعالة وفريدة للاتصالات تحدث في المجالس المفتوحة لأفراد العائلة المالكة وموظفين حكوميين آخرين. إنها وسيلة سهلة وعالية الفعالية للاتصال الشخصي بين المواطنين وموظفي الحكومة. فكل مواطن سعودي، وكل مقيم في المملكة العربية السعودية، يستطيع الذهاب مباشرة لمقابلة الملك،

أو أمير، أو وزير، أو أي موظف حكومي في مجلسه المفتوح، أو في مركز عمله في أوقات معينة، دون أن يمر بسلسلة مفضية من الإجراءات البيروقراطية لتحديد موعد مسبق للمقابلة. ويقول د. عثمان الرواف في هذا الصدد (١٩٨٠م) (١٤٠٠هـ):

"يظل المجلس المفتوح في الوقت الحاضر، هو مرتكز النظام السياسي للمملكة العربية السعودية... وقد غدا المجلس المفتوح نهجاً مؤسساتياً يتمثل بمقابلات رسمية وغير رسمية بين المسؤولين وجماهير المواطنين:.

أصدر الملك عبد العزيز في عام ١٩٥٢م (١٣٧١هـ)، مرسوماً ملكياً يضي الصيغة المؤسسية على المجالس المفتوحة ينص على أن "لكل من الرعايا السعوديين الحق في الوصول إلى القوانين". وقد أصدرت الحكومة ملاحق تتضمن تعليمات إدارية تؤكد سياسة فتح أبواب جميع كبار المسؤولين للمواطنين، كي يتسنى لهم التعبير عن طلباتهم وشكاواهم من المؤسسات التي يرأسها هؤلاء المسؤولون. وكمثال على هذا نقبس الجملة التالية من رسالة وجهها الملك فهد بن عبد العزيز، ذكرها الأمير فيصل آل سعود:

"على جميع الوزراء ووكلائهم وموظفيهم أن يحدّوا ساعة على الأقل كل يوم لمقابلة المواطنين، الذين لديهم ما يبحثونه من الأمور مع وزارتهم أو دوائرهم، وذلك لحل هذه المشكلات، وتجاوز الإجراءات البيروقراطية".

وفي حين أتاحت سياسة المجالس المفتوحة الفرص للمواطنين وللآخرين التعبير عن طلباتهم ومعاناتهم، فلا بد من الإشارة إلى أن مثل هذه المجالس تجذب عادة الناس الذين يريدون التعبير عن الشكر، أو الأفراد أو الجماعات الذين يطالبون بتقديم مساعدات لهم أو لمناطقهم. هذا وإن المشاركة النشطة للعلماء والأكاديميين والمهنيين في مناقشة السياسات المحلية أو العامة في هذه المجالس، أمر لم يتضح بعد. ونرى أن مفهوم المجالس فريد من نوعه، وفعال، ومهم في إبقاء الحكام والمحكومين قريين بعضهم من بعض، وهذا يسهل تعرف حاجات الناس وشكاواهم. ومثل هذا المفهوم والآلية القيمين يحتاجان إلى إعادة مراجعة بطريقة متواصلة للتوثق من تطورها بغية التكيف مع التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المستمرة في البلاد، وبهدف ضمان جذب

عدد أكبر من الناس إلى تلك المجالس، وبخاصة المثقفين والمهتمين بالشؤون العامة التي تهم المجتمع كله.

٦،٥،١- الإجراءات المتبعة في الشكاوى:

بغية أخذ رأي أحد القادة في موضوع المجالس، في مقابلة الأمير فيصل آل سعود عام ١٩٨٨م (١٤٠٨هـ) لصاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن عبد العزيز أمير منطقة الرياض، وهو أحد الأعضاء النشيطين والمحنكين في الحكومة. تسلّم الأمير منصبه في الستينيات الميلادية (الثمانينات الهجرية)؛ وكما يقول الأمير فيصل آل سعود، فإنه "كان يقابل ألف شخص يومياً في مجلسه، وهؤلاء يمثلون شرائح مختلفة من الناس في واحدة من أهم مناطق المملكة العربية السعودية". ولدى سؤال الأمير عن إمكان ذهاب مواطن إلى مقابلة أعلى مستوى من الموظفين، إذا وجد أن الموظفين الذين هم من مرتبة أدنى وجدوا صعوبة في حل مشكلته، أجاب صاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن عبد العزيز بما يلي:

"قال الملك فهد إنه إذا لم يكن المواطن راضياً عن حل مشكلته، فيمكنه التوجه إلى وزير الداخلية، أو ولي العهد، أو ديوان المظالم، أو دائرة الرقابة والتحقيق، حيث يحق للمواطنين مقاضاة الموظفين أو تقديم شكاوهم منه. هذا وإن الموظفين الحكوميين يقابلون دوماً ممثلي تلك الدوائر، الذين يأتون إليهم للتحقيق معهم أو للاستفسار عن أمور معينة".

إن النقاط الواردة هنا تشير إلى الوسيلة المتاحة للمواطنين في المملكة العربية السعودية للتعبير عن شكاوهم من سوء سلوك الموظفين الحكوميين والمؤسسات الحكومية. وتقوم وزارة العدل السعودية مقام جهة حكومية تسهر على إشاعة العدل في البلاد وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية وتشريعات وتنظيمات حكومية أخرى. وهي تشرف على نظام المحاكم المكوّن من مجلس قضائي أعلى، ومحاكم تمييز، ومحاكم عامة، ومحاكمة مستعجلة.

هناك وكالتان مستقلتان أخريان ترتبطان ارتباطاً مباشراً بشكاوي المواطنين،

أو بطلباتهم لإقامة دعاوى ضد المؤسسات الحكومية أو الموظفين، هما ديوان المظالم، وهيئة الرقابة والتحقيق. المجلس الأول يستمع إلى الشكاوى المقدمة بسبب سوء تصرف الموظفين الحكوميين، والثاني يحقق في الشكاوى التي يتقدم بها الناس عادة بسبب الممارسات غير السليمة أو الاعتداءات التي يقوم بها موظفو الحكومة، مثل الفساد، أو محاباة الأقارب أو المحسوبيات، أو أي سلوك آخر لا ينسجم مع الوظائف الرسمية التي كلفتهم الجهات الرسمية بها.

٦،٥،٢- التمثيل بواسطة الموظفين الحكوميين

إن غياب أي منظمة رسمية (على النمط الغربي) للتمثيل الشعبي في المملكة العربية السعودية - باستثناء أولئك الأفراد الذين، في بعض الحالات، يمثلون عائلاتهم أو أفراد قبيلتهم - سمح للحكومة بالاعتماد على الإداريين الذين يُعتقد بأنهم، من خلال مراكزهم الرسمية، يملكون المعلومات الضرورية للتخطيط واتخاذ القرارات في مصلحة الناس. وتؤمن الحكومة بأنه ما دام هؤلاء الموظفون يملكون الخبرة والمعرفة، اللتين تمكنانهم من تحديد الحاجات والمصالح العامة للناس، فإنهم سيأخذون القرارات السليمة وفقاً لذلك. وفي الشؤون البلدية يجتاز هذا الموضوع قنوات مختلفة، أهمها: أولاً، الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض؛ ثانياً، البلديات الفرعية؛ ثالثاً، لجان حكومية مختلفة مكونة عن طريق التعيين.

٦،٥،٣- الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض:

أسست هذه الهيئة كما سبق وذكرنا في الفصل الرابع، في ١٩٧٤-١٩٧٥م (١٣٩٤-١٣٩٥هـ) لتؤدي دور المفكر للمدينة، والمخطط لتطويرها المستقبلي، والهيئة المشرفة على تنفيذ سياساتها ومشاريعها الرئيسية إنها تملك سلطة الموافقة، أو رفض، أو تعديل أي أنظمة بلدية تتعلق بمدينة الرياض. وفي الحقيقة، فقد طلب من هذه الهيئة، بقرار وزاري صدر عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ)، أن تحل محل المجلس البلدي حتى إعادة تشكيله. وتستمد الهيئة سلطتها من القيادة القوية لأمير منطقة الرياض صاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن عبد العزيز.

تعين الحكومة جميع أعضاء الهيئة، ستة عشر منهم موظفون حكوميون يمثلون وزاراتهم وجهات حكومية أخرى معنية ومرتبطة بتطوير مدينة الرياض (المالية، المواصلات، المياه، التخطيط، البلديات،...) والعضوان الآخران هما الوحيدان اللذان ليس لهما حالياً لقب رسمي. وتعتقد الحكومة بأن الخبرة والمراكز الرسمية لأعضاء الهيئة ستجعل مشاركة هؤلاء الأعضاء في عملية اتخاذ القرارات، المتعلقة بمدينة الرياض، تؤدي إلى خدمة المصالح والحاجات والرغبات العامة للناس.

إن دور الهيئة العليا في تنسيق تطوير الرياض هو دور مميز، ثم إن خبرة أعضائها عامل قيم ومهم في تشكيل القرارات البلدية للهيئة. ومع ذلك، فإن وجهات نظر الهيئة ما تزال رسمية أكثر مما هي عامة، وإن توقع شيء مخالف أمر غير واقعي، أو على الأقل، فيه قدر كبير من التفاؤل. لذا فإنه ما لم يضاف إلى الهيئة أعضاء آخرون ذوو خلفيات واهتمامات مختلفة، وغير مرتبطين بالمؤسسات الحكومية، فإن الهيئة لا يمكن اعتبارها ممثلة لوجهة النظر العامة، ولن تكون بديلاً عن مهمات المجلس البلدي.

٦،٥،٢ ب- البلديات الفرعية:

تمخضت اللامركزية الإقليمية داخل مدينة الرياض عن تقسيمها إلى ست عشرة منطقة سُميت بلديات فرعية. وقد حللنا وناقشنا في الفصل الرابع البنية الإدارية، والمسؤوليات الوظيفية، والعيوب العامة لهذه البلديات. وقد ذكرنا آنذاك أنه في حين تعد فكرة اللامركزية الإقليمية للمدينة استراتيجية جيدة لتعزيز السلوك الوظيفي للبلدية المركزية، فإنها ما زالت بعيدة عن بلوغ مستوى الأداء المتوقع منها.

إن البنية التنظيمية للبلديات الفرعية مصممة لتتركز حول قيادة رئيس البلدية الفرعية، الذي يقدم تقارير مباشرة إلى أمين مدينة الرياض. ونظرياً، وكجزء من آلية المشاركة العامة، صُممت البلديات الفرعية لتؤدي دوراً متميزاً في إبراز ونقل وجهات النظر، والشكاوى، والمتطلبات العامة داخل المنطقة، فيما يتعلق ببيئة المدن عموماً، وضواحيها خصوصاً. ومن الوجهة العملية فإن البلديات الفرعية، بدلاً من أن تنقل الرسالة في كلا الاتجاهين بين الأمانة والمواطنين في مناطقهم، فإنها تجد أن من الأسهل

عليها العمل نيابة عن السلطة المركزية وتطبيق سياساتها، وأن تولى أهمية ثانوية لتعزيز المشاركة العامة.

وتعتقد أمانة مدينة الرياض أن رؤساء البلديات الفرعية، إذا أدخلنا في الاعتبار خبرتهم وموقعهم، يجب أن يقوموا، إلى حد ما، مقام ممثلين لمتطلبات مناطقهم. بيد أن العلاقة بالمواطنين وكمية المعلومات التي يجمعونها، وليس موقع البلديات الفرعية، هي الشيء المهم. وفي الحقيقة، ففي كثير من الحالات يذهب المواطنون مباشرة إلى الأمانة لقضاء حاجاتهم، تاركين البلديات الفرعية للشؤون الصغيرة. وبعبارة أخرى، إذا كانت البلديات الفرعية غير قادرة على جمع المعلومات والبيانات المتعلقة بمناطقهم، وجذب الناس هناك إلى الاهتمام بمشاريع التطوير البلدية، وحثهم على المشاركة في عملية اتخاذ القرارات البلدية، وتشجيعهم على تقديم المبادرات والأفكار والحلول والخطط البلدية، فقد يكون من الملائم للبلدية المركزية أن تعيد النظر في تكلفة تأسيس هذه البلديات.

٦،٥،٢ ج- اللجان المعنية:

اللجان المعنية هي آلية ثالثة تسمح للموظفين الحكوميين بتأدية دور تمثيل مصالح الناس عن طريق نموذج لاتخاذ القرار بواسطة المشاركة. وتأسيس هذه اللجان أخذ في التحول إلى أداة للإدارة العامة في البلاد.

ويذكر فهد الشعلان (١٩٩١م) (١٤١١هـ) أن ديوان الخدمة المدنية السعودي أجرى مسحاً عام ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ) وزع فيه ٦٣٦ استبانة على موظفين سعوديين من ذوي المراتب العالية (من ١١ إلى ١٥). وكانت النتيجة أن ١٩٢ من الذين ملؤوا الاستبانات، والذين كان عددهم ٣٣٨، ذكروا أنهم أعضاء في ٦٦٧ لجنة. بيد أن هذه اللجان كانت تتغير في طول بقائها، وفي الغرض منها، وتركيبها، وسلطاتها. وفي حين لا يوجد شك في ضرورة وجود هذه اللجان لتعزيز التبادل المعلوماتي المهني، ونوعية القرارات الفردية، وتأكيد تمثيل كل المجموعات الرسمية ذات العلاقة، فإن هذه اللجان لا يمكن اعتبارها آلية مباشرة للمشاركة العامة ما لم يوجد انخراط أوسع فيها.

عندما يتخذ الموظفون الحكوميون قرارات، فإنهم يتأثرون بمن يحيط بهم ويسدي لهم النصيحة. ويعتقد بأن المخططين، والمهندسين المعماريين، وجميع المهنيين الآخرين، حين قيامهم بتقديم اقتراحات أو نصائح، أو سن سياسات، يتأثرون أيضاً بقيم المجتمع أو المجتمعات التي وفدوا منها. وهذا يصح أيضاً على المفكرين في أعمالهم الأكاديمية.

لكن في مجتمع، كالمجتمع السعودي، الذي كان يفتقر، حتى وقت قريب، إلى مستوى أدنى من التمثيل المهني العام اللازم لتطويره، فإن تمثيله بمهنيين هو سمة مهمة للمشاركة، مثلما هو الحال في بلدان أخرى. فعندما يكون المخططون، والمعماريون، والمهندسون ومهنيون آخرون، وفي بعض الحالات، صانعو القرار، غير سعوديين، فلا مجال للحديث عن مستوى المشاركة العامة أو التمثيل العام، إذ أن الحديث يمكن أن يدور هنا عن فرض قرارات جديدة من قبل هؤلاء المهنيين بعيدة عن الناس. وفي مجال الحديث عن دور الاستشاريين والمخططين والمهندسين والمقاولين الدوليين، ذكر د. يوسف فادان عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ) ما يلي:

"لدى مراجعة مباني الإسكان العام الحديثة في المملكة العربية السعودية، يمكن للمرء أن يرى الدور الرئيسي الذي أداه صناع القرار والمهندسون المعماريون الأجانب، والشركات المعمارية الأجنبية، حيث يتضح أنه كان هناك ممارسة وحيدة الجانب للسلطة في بيئة حديثة النشأة". وأضاف إلى ذلك قوله: "خلال الخمسينيات والستينيات الميلادية (السبعينات والثمانينات الهجرية)، لم يكن يوجد مهندسون معماريون محليون، وكان البنّاءون المتمرسون المحليون متجاهلين لأنهم يفتقرون إلى الخبرة في نظم البناء، وقد غدت الشركات الإنشائية الأجنبية، والمهندسون المعماريون الأجانب، يحظون بأهمية حيوية، وصاروا يستوردون نمطاً من تقسيم الأراضي يطبق في ضواحي المدن الأمريكية، وخططاً نموذجية لطرز من البيوت تعكس المفهوم الغربي للمجال الحيوي".

لا شك في أن مشاركة المهنيين الأجانب مهمة ومرغوبة جداً لتعزيز وإغناء خبرة المهنيين المحليين، لكن دورهم يجب ألا يكون مسيطراً على تقرير الحاجات والرغبات

المحلية. بيد أن مشاركة المهنيين السعوديين في السنوات الأخيرة آخذة في التزايد، وسيصبح مجموعهم كافياً في عدد من الحقول، وسيكون لتمثيلهم المهني الوطني ضمانه... على الأقل، لتكون القرارات المتخذة سعودية الطابع.

٦، ٦- القوى اللازمة لمشاركةٍ أوسع

إن الوسائل التي أتينا على ذكرها في الفصول السابقة، والتي يمكن عن طريقها حدوث مشاركة عامة مباشرة وغير مباشرة في الشؤون البلدية في المملكة العربية السعودية، قدّمت من وجهة نظر الحكومة والمواطنين، خدمات إلى متطلّبات المشاركة العامة. بيد أن المشكلة هي أن هذه القنوات لم تطوّر لمجارات عملية التطور الاقتصادي والاجتماعي، ومواجهة تحديات متطلّبات المجتمع الجديدة، التي بدورها، سرعان ما تقلل إلى الحد الأدنى من فعاليتها وحيويتها، بوصفها أدوات للمشاركة العامة، وإضافة إلى التأثير السلبي لعدم المشاركة في عملية التطوير عمومًا، والتطوير العمراني خصوصًا. وبرز عدد من العوامل الجديدة بوصفها قوى وأصواتاً فاعلة تتطلّب مزيداً من المشاركة العامة وتشجّع عليها. وفي معرض مناقشة د. عثمان الرواف (١٩٨٠م) (١٤٠٠هـ) طلبات المشاركة السياسية في المملكة العربية السعودية، فقد أورد أثر التحديث، وأثر العقائد (الأيدولوجيا)، وأثر الصراع النخبوي الداخلي، بوصفها عوامل مؤثرة في طلب المشاركة السياسية. ولما كان موضوعنا في هذا الفصل هو المشاركة العامة عمومًا، مركزين على المشاركة في عملية اتخاذ القرارات البلدية، فإننا سنتناول العوامل التالية، التي يُعتقد بأنها تؤثر في المطالبة بالمشاركة العامة وهي: أولاً مستوى التمدين، ثانياً: توسع التعليم في البلاد، ثالثاً: عملية التنمية السريعة، رابعاً: مشكلة السلبية العامة وعدم المسؤولية، وأخيراً: السمتان الاجتماعية والثقافية، والسمة الأهم، وهي الدينية (مفهوم الشورى)، التي تدعو إلى المشاركة.

٦، ٦، ١- النمط السريع للتمدين:

إن معدلات نمو المدن في العالم الثالث تعادل ضعف معدّل نموها في الدول الأكثر تطوراً، وقد ارتفع هذا المعدل إلى ثلاثة أمثال ما كان عليه سابقاً في العقود الأخيرة

الجدول رقم ٢،٦
النمو السكاني في بعض المدن المختارة في المملكة العربية السعودية
(١٩٧٤ و١٩٨٥م (١٣٩٤-١))

المدينة	١٩٧٤م (١٣٩٤هـ)	١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)	% زيادة ١٩٧٤-٨٦
الرياض	٦٧٢,٣٨٢	١,٣١٠,٦٢٤	٩٥
جدة	٥٦٨,٠٤٦	١,٠٣٢,٨٥٥	٨٢
مكة المكرمة	٣٦٦,٨٠١	٦٦٦,٩٤٠	٨٢
الطائف	٢٨٢,٩١٣	٥١٤,٤١٠	٨٢
الهدوف	٢٣٧,٩٩٣	٣٤٥,٦١٠	٤٥
المدينة المنورة	١٩٨,١٨٦	٣٦٠,٣٥٣	٨٢
الذمام	١٢٧,٨٤٤	٢٦٠,٤٤٨	١٠٣
القطيف	٨٨,٦٤٨	١٨٠,٣١٩	١٠٣
بريدة	٧٦,٤٤٢	٢٠٨,١٥٢	١٧٢
تبوك	٧٤,٨٢٥	١٣٩,٢٧٥	٨٦
الخميس	٧١,٦٥٣	٣١٠,٦٢٤	٩٥
أبها	٦١,٣٥٩	١٦٠,٢٩٠	١٦١
حائل	٥٩,٦٧٦	١١٠,٩٠١	٨٦
الخبر	٤٨,٨١٧	٩٩,٢٩٨	١٠٣
الجبيل	٧,٤٤١	٦٦,٠٠٠	٧٨٧

هذه التغييرات "من واقع مرتبط بالعوامل التقليدية إلى واقع يرتبط بالعالم الجديد، هي نتيجة للقدرة على القراءة والكتابة، والتعليم، والاتصالات المتزايدة، ووسائط الإعلام، وتضخم المدن". وقال أيضاً: "إن التحديث يخلق دوماً عملية تغييرات، كما يحدث تفسحاً في النظام السياسي التقليدي". بيد أن من الواضح أن عملية التمدن في المملكة العربية

من القرن الماضي لسوء الحظ، فإن هذا النمو التمدني السريع لم يواكب بتوزيع مكاني ملائم للسكان، وهذه حقيقة أدت إلى وصف الدول النامية للتوزع السكاني فيها بأنه "غير مقبول إلى حد بعيد"، لأن تركيز السكان كان يوجد عادة في المدن الكبيرة.

ولا تمثل المملكة العربية السعودية استثناءً، إذ أنها واحدة من أسرع البلدان تطوراً في العالم في هذه الأيام. وقد تحولت إلى أمة حديثة في مدة لا تتجاوز ١٠-١٥ سنة فقط، وهذه عملية تستغرق في الدول الغربية عدة عقود. والمدن في المملكة العربية السعودية تصبح أكبر فأكثر في وقت قصير، وهذا يجعل من الصعب على الأمانات التكفل بالمشايرع اللازمة لسكان تلك المدن وتزويدهم بالخدمات الضرورية. ومعظم النشاطات الحديثة ذات الحجم الكبير، وأنماط البنية التحتية الاجتماعية، واتخاذ القرارات، توجد في المدن الكبيرة، وبخاصة في الرياض العاصمة. ويتضح هذا التركيز تماماً في مدينتين أو ثلاث تأتي في مقدمة جميع المدن السعودية.

ومع أنه لا يوجد في المملكة العربية السعودية مدينة واحدة، بل ثلاث مدن تشغل المقام الأول، فإن الرياض العاصمة، تملك من الإمكانيات ما يؤهلها لتشغل المرتبة الأولى في الترتيب فعدد سكان المدينة يتزايد بمعدلات مذهلة. فمنذ عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ)، صار عدد السكان يتزايد بنسبة ٩٪ سنوياً، وقد عكس هنا النمو السريع تزايداً مقابلاً في النشاطات الحكومية والتجارية والصناعية التي تجري في الرياض. وهناك ميل مماثل لتزايد عدد السكان يحدث في مدن سعودية أخرى (يبين الجدول رقم ٢،٦ تزايد عدد السكان في مدن مختارة في المملكة العربية السعودية). ويتضح حجم هذا النمو إذا عرفنا أن عدد سكان مدينة الرياض كان ٣٠٠,٠٠٠ عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ) وأصبح ٦٧٢,٣٨٢ عام ١٩٧٤م (١٣٩٤هـ)، ثم صار ١,٣١٠,٦٢٤ عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ). ثم إن مساحة الرياض ظلت تتزايد بمعدل مذهل. ففي عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ) كانت مساحتها ٥٤٥ كيلو متر مربع، وفي عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ) صارت مدينة الرياض تغطي مساحة تقدر بنحو ١٦٠٠ كيلو متر مربع.

لم يغير مثل هذا التضخم السريع في المدن من البيئة العمرانية للبلاد فحسب، وإنما أحدث أيضاً تغييراً جوهرياً في مواقف الناس وتوقعاتهم. ويقول هنتجتون إن

الجدول رقم ٣،٦
عدد المدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية في المملكة العربية السعودية
(١٩٦٩-١٩٧٠م / ١٩٨٤-١٩٨٥م) (١٣٨٩-١٣٩٠هـ / ١٤٠٤-١٤٠٥هـ)

	المدارس (المجموع)			المدارس (نات)			المدارس (ذكور)			
	الثانوية	المتوسطة	الابتدائية	الثانوية	المتوسطة	الابتدائية	الثانوية	المتوسطة	الابتدائية	
١٩٤٨	٤٠	٢٣٤	١٦٧٤	٢	٣	٢٨٧	٣٨	٢٢١	١٣٨٧	١٩٦٩-١٩٧٠م (١٣٨٩-١٣٩٠هـ)
٣٥٩٦	١٠٤	٥٧٩	٢٩١٣	٢	١٠٤	٨٤٢	٨٤	٤٧٥	٢٠٧١	١٩٧٤-١٩٧٥م (١٣٩٤-١٣٩٥هـ)
٩٦٣٣	٣٦٢	١٣١٤	٥٢٥٧	١٠٣	٣٣٤	١٦٠٦	٢٥٩	٩٨٠	٣٦٥١	١٩٧٩-١٩٨٠م (١٣٩٩-١٤٠٠هـ)
١٠٥٤٤	٧٧٤	٢٢٤٨	٧٥٢٢	٢٩٥	٧٢٩	٣١٢٤	٤٧٩	١٥١٩	٤٣٩٨	١٩٨٤-١٩٨٥م (١٤٠٤-١٤٠٥هـ)

مثل هذا التوسع الضخم في التعليم الذي حدث في البلاد هو، في حد ذاته، علامة هامة على الحاجات والمصالح والتوقعات المتغيرة. ويقول د. عثمان الرواف: "الأمر الذي ربما كان أهم من ذلك، هو العدد الكبير من السعوديين الذين كانوا يتلقون علومًا عالية، وهذا أدى إلى تأسيس فئة جديدة من المتعلمين وأصحاب الفكر في البلاد". وهنا تقع على النظام مسؤولية الإفادة من هذا العدد المتزايد من المتعلمين السعوديين، وذلك أولاً باستيعابهم في القطاعين الخاص والعام، وثانياً، بالاستجابة لمتطلباتهم الجديدة.

٦،٦،٣- العملية السريعة للتنمية:

كانت نظرية والت روستو W. Rostow في "المراحل" محاولة منه لوضع سلسلة الخطوات أو المراحل التي يجب على جميع الدول اجتيازها للانتقال من مرحلة الدول النامية إلى مرحلة الدول المتقدمة.

يذهب روستو في نظريته إلى أن مراحل النمو هي: المجتمع التقليدي؛ الشروط

السعودية، وفي حالة مدينة الرياض، جلبت معها نظاماً اجتماعياً جديداً يوحد فئات اجتماعية جديدة - لها مصالح جديدة - لم تكن موجودة سابقاً. تسوّغ الزيادة في عدد سكان مدينة الرياض من ٣٠٠,٠٠٠ عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ) إلى قرابة ١,٥ مليون عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)، توقع التغير في العلاقة بين الفئات الاجتماعية، وبينها وبين قادة البلاد. إنه في مدينة كالرياض، شهدت مثل هذه التغيرات الهائلة في حجم عدد السكان وأنماطهم، فإن النموذج الحالي للإدارة والمشاركة العامة لم يعد قادراً على التعامل مع هذه التغيرات والاستجابة لها بطريقة ملائمة، ومن ثم فقد يكون فات الأوان على إجراء عملية إصلاحية.

وبعبارة أخرى، فإن تحقيق طلبات سكان مدينة الرياض عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ) يختلف عن تحقيقها عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ). ومهما كانت الطرق والوسائل التي استعملت في ذلك الوقت، فلا بد من تعديلها وتطويرها، على الأقل، على وجه ينسجم مع المتطلبات الجديدة. ومن ثم فإن إيجاد قنوات جديدة للمشاركة يمكنها أن تستوعب وتستجيب للأبعاد الجديدة للمدينة، فيما يتعلق بالبنية الاجتماعية والحجم السكاني والتوسع الطبيعي، أمر في غاية الأهمية والإلحاح.

٦،٦،٢- توسع التعليم:

حدث، وما زال يحدث، تغير مذهل في الحقل التعليمي في المملكة العربية السعودية. ويوجز الجدول رقم ٣،٦ إنجازات خطط التنمية الأولى والثانية والثالثة المتعلقة بالتعليم في البلاد. فخلال المدة ١٩٧٠-١٩٨٥م (١٣٩٠-١٤٠٥هـ) ازداد عدد طلاب وطالبات المدارس في المملكة العربية السعودية بنسبة ٣٤٩٪ في المرحلة الابتدائية، ٨٦٠٪ في المرحلة المتوسطة، ١٨٤٥٪ في المرحلة الثانوية. وفي حين كان إجمالي عدد المدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية هو ١٩٤٨ في الأعوام ١٩٦٠-١٩٧٠م (١٣٧٩-١٣٩٠هـ)، فقد بلغ ٣٥٩٦ مدرسة عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ)، و٦٩٣٣ مدرسة عام ١٩٨٠م (١٤٠٠هـ)، و١٠٥٤٤ مدرسة عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ). ومع أن الأعداد كانت أقل في المرحلة الجامعية، فإن معدل الزيادة نفسه ينطبق على تسجيل الطلاب في الجامعات والكلية، وكذلك في التعليم.

٦، ٤- مشكلات السلبية العامة وفقدان المسؤولية:

أصبحت المملكة العربية السعودية دولة غنية بعد درب طويل وشاق من الفقر، ومع ذلك، فإن هذا التاريخ في الفقر لم ينعكس على المجتمع السعودي الحالي. فقد مكنت الإيرادات النفطية الضخمة، التي تدفقت على البلاد الحكومة من التخطيط لأي مشروع تنموي تقريباً. وتضمنت هذه المشاريع التحويل الكامل للقاعدة الاقتصادية والصناعية، دون أي عراقيل مالية. وكان ذلك إلى حد ما، نشاطاً وحيد الجانب: إذ إن كل شيء كان يُخطط ويقرر ويطبّق ويصان، بل يُشغّل أيضاً، من قبل الحكومة. وكان دور الناس الحصول على الفوائد وتوجيه النقد، دون المشاركة في المسؤولية. وكانت معظم الخدمات تقدم إلى الناس إما بأسعار دون أثمانها الحقيقية، أو دون مقابل. وهنا نقول إنه ما لم يكن ثمة مشاركة عامة في عملية اتخاذ القرار، وفي تطبيق وتمويل المشاريع في المدن وضواحيها، فمن الطبيعي أن تنشأ عزلة وعدم رضا بين المجتمع والحكومة، ومع ذلك، فإنه تقع على عاتق الحكومة مسؤولية تغيير الفكرة العامة القائلة بأن جميع النقد واللوم يجب أن ينصب على الحكومة. فالناس يجب أن يشاركون ويتحملوا بعض الثناء أو اللوم على نتائج أي قرارات. كذلك يتعين عليهم أن يدفعوا، ولو مبالغ ضئيلة، مقابل أي خدمة تقدم إليهم - وذلك، على الأقل، ليعرفوا أنه لا وجود لأشياء مجانية، وفي نفس الوقت، ليساعدوا الحكومة على تقدير كلفة أي خدمة تقدم إليهم. وباختصار، فإن سلبية الناس وعدم تحملهم المسؤولية قد يكون لهما أثر سلبي في عملية التنمية الوطنية، وما لم تُصمّم سياسات لتخليص الناس منهما، فإن هاتين المشكلتين ستضافان إلى عزلة الناس عن الموظفين الحكوميين، وزيادة الانتقادات الموجهة إليهم.

٦، ٥- دور الشورى:

الشورى تعني التشاور بين الناس، وهي مبدأ دستوري إسلامي، وتعدُّ واحدة من أهم الإجراءات لدى الحديث عن المشاركة العامة. ويقول بو طالب (١٩٨٧م) (١٤٠٧هـ): "تعني الشورى أخذ آراء كل من الخبراء والمجتمع". ويرى عبد الخالق (١٩٨٢م) (١٤٠٢هـ) أن "الشورى تعني استشارة الخبراء المؤهلين، بغية التوصل إلى القرار السليم". إن أهمية الشورى وضرورتها تلقى إجماعاً كاملاً تقريباً من العلماء

المسبقة للانطلاق؛ الاندفاع نحو النضوج؛ عصر الاستهلاك الجماعي العالي. وفي هذه الدراسة، لا نهدف إلى الدفاع عن نظرية روستو ولا إلى انتقادها، ولكننا سنلقي بعض الضوء على واحد من ثلاثة شروط أوردتها روستو، يُعتَقَد بأنه الشرط السابق لأي "انطلاق". يقول روستو عن الانطلاق بأنه "يتطلب جميع الشروط الثلاثة التالية". أولها، ارتفاع في معدل الاستثمار الإنتاجي؛ ثانياً، تطوُّر واحد أو أكثر من قطاعات التصنيع الجوهرية، ثالثاً، وهو الذي يهْمُنَا، وينصُّ على: "الوجود، أو البروز السريع، لإطار سياسي واجتماعي ومؤسّساتي يستغلُّ الدوافع والحوافز لتوسيع القطاع الحديث والآثار الاقتصادية الخارجية المحتملة للانطلاق، ويمنح النموّ صفة الاستمرار".

بدأت أهم مرحلة في تطوُّر المملكة العربية السعودية في أوائل السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) مع الانتعاش الاقتصادي للبلاد، وهي ما زالت متواصلة حتى الوقت الحاضر. وقد اتّسمت هذه المرحلة بالتخطيط التنموي على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية. وقد شهدت المرحلة تطبيق أربع خطط تنمية خمسية (١٩٧٠-١٩٩٠م) (١٣٩٠-١٤١٠هـ) والسنة الأولى من الخطة الخامسة (١٩٩٠-١٩٩٥م) (١٤١٠-١٤١٥هـ) هذا وإن المبالغ الهائلة التي رصدتها الحكومة لخطط التنمية الخمسية تُعدُّ مؤشراً هاماً على عزم الحكومة السعودية على بناء دولة حديثة قادرة على تأدية دور هام في اقتصادها الصناعي الحديث النشأة. وشهدت المرحلة ١٩٧٠-١٩٨٥م (١٣٩٠-١٤٠٥هـ) إنفاقاً ضخماً على كل نمط يمكن تصوره من المشروعات - المدن الصناعية، الطرق، أنظمة النقل، نظم الاتصالات، الزراعة، الصحة، التعليم، المياه، توليد الطاقة، الموانئ والمطارات - ثم إن كل البنية التحتية الاقتصادية اكتملت إنشاؤها تقريباً، في وقت قياسي.

ويُتَوَقَّع أن يواكب إنجاز مثل هذا التطوير هيكل سياسي وإداري ومؤسّساتي، يُسهِّل ويعزِّز تقدم هذا التطوير، أو يجعله متواصلاً على الأقل. ولسوء الحظ، فرغم إدخال بعض الإصلاحات في الأنظمة، فإن تطوُّر الهيكل السياسي والإداري والمؤسّساتي ما زال متخلفاً عن الموقع الذي يجب أن يبلغه، وذلك لأن عملية التطوير السريعة ولدت قوى جديدة للتغيير لا بد من استيعابها، إذا كان للتنمية المستدامة أن تتحقّق.

الذين يدرسون مسائل تتعلق بالنظام الحكومي للدولة الإسلامية. وتذكر عدد من الآيات القرآنية تذكر الشورى بوصفها عملية هامة. وفي إحدى آيات القرآن الكريم (الواردة في سورة آل عمران ٣، الآية ١٥٩) قال الله تعالى: ﴿فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظاً غليظ القلب لانفضوا من حولك فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم في الأمر فإذا عزمت فتوكل على الله إن الله يحب المتوكلين﴾.

نزلت هذه الآية بعد المحن التي ترتبت على معركة أحد. وقد شاور النبي صلى الله عليه وسلم أصحابه في أمر مغادرته أو بقاءه في المدينة، وأتبع في النهاية نصيحة أصحابه. وقد بينت الأحداث التي جرت خلال المعركة أن وجهة نظر النبي صلى الله عليه وسلم في بقاءه في المدينة والدفاع عنها من الداخل كانت هي الأصح. وبعد هذا الحدث، وبرغم النتيجة التي أسفر عنها "أمر الله النبي أن يطلب المغفرة لأصحابه ويشاورهم في كل أمر حينما كانت الاستشارة لازمة".

تصف آية أخرى في سورة الشورى المؤمنين بأنهم، من بين أشياء أخرى، يصرفون أمورهم عن طريق التشاور. فقد ورد في سورة الشورى ٤٢، الآية ٣٨: ﴿والذين استجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون﴾.

وفي السنة، وردت أحاديث كثيرة هي أمثلة على تشاور النبي مع أصحابه، وفي هذا الصدد يقول د. محمد العوّا (١٩٨٠م) (١٤٠٠هـ). تشاور النبي صلى الله عليه وسلم، مثلاً، مع أصحابه بخصوص يوم الانطلاق إلى بدر، والمكان الذي يقيمون فيه معسكرهم، وكذلك بخصوص يوم الانطلاق إلى أحد، ومغادرة المدينة أو البقاء فيها. لقد تشاور معهم في مسألة عقد اتفاقية سلام مع بعض الأحزاب في معركة الخندق، وفي كثير من الأمور الأخرى.

المشاركة العامة ليست ظاهرة جديدة وغريبة يجب فرضها على المجتمع السعودي. وكما ذكرنا في الفصل الثالث وفي الصفحات السابقة، فللمشاركة في اتخاذ القرارات جذور عريقة في البنية الاجتماعية السعودية ومعتقداتها الإسلامية. فكانت المشاركة تعتمد دوماً في عملية اتخاذ القرارات في المجتمع السعودي على كل من المستويين الحكومي والعائلي. لذا فإن السؤال ليس هو عمّا إذا كانت المشاركة ضرورية أم لا، إنّما

هو عن إيجاد طرق ووسائل جديدة يُسمح بتطبيقها في بيئات اجتماعية واقتصادية تتغير باستمرار. واختصاراً، لقد كانت المشاركة إحدى أكثر الممارسات الثقافية في عملية اتخاذ القرار في المملكة العربية السعودية، وإن الإخفاق في تحديث آلياتها لسد حاجات المرحلة الراهنة، لا يُعدُّ تجاهلاً لمفهوم الشورى - وهو مبدأ دستوري إسلامي مهم - فحسب، بل يُعتبر أيضاً انتهاكاً للقيم الاجتماعية والمبادئ التي توثق عرى المجتمع السعودي شعباً وحكومة معاً. إن الإقرار بأهمية الشورى ودورها الواعد - إذا طبقت بفعالية - في تطوير عملية المشاركة العامة في البلاد، يجعلنا نخصّ الصفحات المتبقية من هذا القسم لتعريفها أو إدراك أهميتها بوصفها مفهوماً فاعلاً للمشاركة.

ويقول د. محمد العوّا أيضاً: "مع أنّ الدعوى القائلة بأن الشورى واجبة أمرٌ يوافق عليه فقهاء المسلمين عموماً، فهناك بعض من يرى أنّها مستحبة وليست واجبة" والشرط المهم جداً الذي يجب مراعاته فيما يتعلق بالشورى هو أنّ الشؤون التي يرد فيها أمر في القرآن الكريم أو السنة، لا تخضع للشورى، هذا وإن المشاركين في الشورى يجب أن يتمسكوا بالأوامر التشريعية الواردة في القرآن الكريم، وسنة النبي صلى الله عليه وسلم، وعليهم ألا يتوصلوا إلى أي قرارات تنافي هذه الأوامر".

وفي الأدبيات الإسلامية التي تتناول موضوع الشورى، يجد المرء جدالاً طويلاً بين علماء المسلمين فيما إذا كانت الشورى واجبة أم أنها اختيارية لا تتعدى كونها نصيحة تُسدى للزعماء. وكل من الفريقين يقدم الكثير من الحجج والنقاط الوجيهة التي تسوغ وجهة نظره. وفي دفاع الإمام محمد عبده عن الشورى قال:

الأغلبية تكون عادة أقل عرضة للخطأ في الحكم من الفرد. والخطر الذي يصيب الأمة التي يقودها فرد أكثر احتمالاً. لذا كان النبي يتشاور مع أصحابه... ويعمل بنصيحتهم حتى لو لم تكن متطابقة مع وجهة نظره.

بيد أنّ مفهوم الشورى محاط بعموميات تُضاف إلى تحديده للمسلمين بالبحث عن الطرق الوسائل التي تمكنهم من تطبيق الشورى في عملية اتخاذهم للقرار. وقد حدّد د. محمد العوّا (١٩٨٠م) (١٤٠٠هـ) الشورى بوصفها "مبدأً أساسياً في النظرية الدستورية الإسلامية". وهو يقول في هذا الصدد:

الشورى مبدأ رسخته الآيات القرآنية والأحاديث النبوية، وقد طبّقها النبي وأصحابه بدقة. والقواعد الإسلامية في الشورى هي من المرونة بحيث تسمح للجماعة الإسلامية باختبار أفضل الوسائل للملائمة متطلباتها حسب ظروف الزمان والمكان.

لا يقتصر القصد من هذا القسم على إجراء دراسة وتحليل عميقين لعملية الشورى، بل هو الإشارة إلى أهمية هذا المبدأ. إنها عملية مشاركة لا يمكن بدونها أن تكتمل دراسة المشاركة العامة. وفي الحقيقة، فلا بد من إيلاء اهتمام خاص بها بوصفها مؤسسة ضرورية، ونقطة انطلاق للباحثين في موضوع المشاركة لا بد من البدء منها. ومع أن الشورى ليست مفهوماً جديداً في المملكة العربية السعودية، إذ إنها تمارس بأسلوب غير رسمي، فإن ضرورة وضعها ضمن نظام مؤسساتي كان يجب تنفيذها منذ وقت طويل.

٦، ٧- نحو تحسين المشاركة العامة

ذكر أنفاً، وسنفضّل ذلك في الفصل التالي، أن عدداً من الأفكار الغربية الحديثة في تخطيط المدن التي طبقت في المملكة العربية السعودية، نجم عنها زرع نموذج غربي، غير مقبول لا اجتماعياً ولا مناخياً، في البيئة العمرانية التقليدية للبلاد. لكن ورغم كون دور المهنيين والمخططين والمعماريين الأجانب واضحاً في عملية تطوير البيئة العمرانية للبلاد، فإن العدد المتزايد من السعوديين المنخرطين في الحياة المهنية، لا يعني بالضرورة نهاية التأثير الأجنبي. يدعم عنصران هذا القول. أولهما الحجم الكبير للاستقدام من الخارج، والتغيرات المترتبة عليه في التطوير الحضري الذي حدث في البلاد. ثانيهما أن المخططين والمعماريين في البلاد درّبوا في الخارج، أو من قبل أشخاص درسوا غالباً التخطيط والهندسة المعمارية في الدول الغربية. ويروي زيتير Zitter (١٩٨١م) (١٤٠١هـ) عن روبرت بوتير R. Potter (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) قوله:

من شأن هذا أن يزيد من احتمال ما يُطلق عليه اسم "التصادمات الثقافية بين المتطلبات الملائمة لبيئات الدول النامية من جهة، وبين المعارف والحلول المقبولة في الأمم الصناعية من جهة أخرى.

هذه "التصادمات الثقافية هي التي يتعيّن تفاديها حين تقديم أفكار وسياسات وتنظيمات جديدة تخصّ تحسين البيئة العمرانية للبلاد عمومًا، والمشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البلدية خصوصًا. وبكلمات أخرى، إن الظروف التاريخية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلاد، هي عوامل مهمة يجب إدخالها في الحساب في أيّ خطة للتطوير. لذا، ففي هذا القسم، وبغية مواصلة تحديد ومناقشة بعض الطرق والوسائل، التي يمكن بواسطتها تحسين عملية المشاركة، فقد قدّمنا عاملين لهما أهمية مركزية: أولهما هو التعامل مع القنوات الموجودة للمشاركة، بوصفها بذورًا لتدشين محاولات التحسين، وتجنّب تقديم أيّ تقنيات للمشاركة قد تسبّب تصادمًا ثقافيًا عنيفًا في البلاد؛ وثانيهما هو أن نولي اهتمامًا بكلّ من مفهومي المجلس المفتوح والشورى، بوضعهما الأساس لكلّ محاولة جوهريّة لتحسين المشاركة العامة. إن المجالس المفتوحة والبلديات الفرعية، والهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، وديوان المظالم، وهيئة الرقابة والتحقق، ووسائل الإعلام، وإشراك المهنيين السعوديين.... هي كلها عناصر مهمّة جدًّا، وإذا جرى تطويرها، فقد تؤدي دورًا رئيسيًا في تعزيز بيئة المشاركة العامة في الشؤون البلدية.

من الواضح، عمومًا، أن المؤسسات والسلطات المذكورة آنفًا تحتاج، لتحسين دور المشاركة العامة فيها، إلى ما يلي: أولاً إشراك أعضاء من المواطنين ومن المهنيين، بوصفهم أعضاء مستقلين، في البنية الإدارية لكلّ من هذه الجهات. ويمكن تحقيق هذا عن طريق تأسيس هيئات استشارية ضمن البنية التنظيمية لهذه السلطات والمؤسسات. ثانيًا، العمل على سدّ فجوة الاتصالات بين السكّان وبين هذه الجهات وموظفيها. الوقت تغير، وبوجود عملية التمدن والتحديث، تغيرت حاجات الناس ورغباتهم أيضًا. لذا فإنّ الاستجابات لمثل هذه التغيرات يجب أن تعدّل وتطوّر. وقد تحسّن الاتصالات بين موظفي الحكومة والناس بقدر أكبر عن طريق اعتماد تقنيات اتصالات متقدمة تقتصد وقت الجميع وجهدهم. وهذه التقنيات، التي يجب التفكير فيها، تتضمن اجتماعات وجلسات عامة، ومعارض ونظم اتصالات متقدمة أخرى. ثالثًا، سدّ الفجوة بين البنى التنظيمية الرسمية من جهة وبين ما يحدث في الواقع فيما يخصّ السلطات والمسؤوليات والوظائف من جهة أخرى. رابعًا، إنشاء أنظمة موثوقة وفعالة ومتقدمة لجمع المعلومات وتوثيقها،

وهي قد تساعد صانعي القرار على إجراء موازنة أفضل بين الحاجات والرغبات العامة من ناحية، وبين إجراءات الحكومة من ناحية أخرى. خامساً: تشجيع تأسيس مراكز فكرية مهنية بإمكانها تعزيز الجو الفكري فيما يتعلق بعملية حل المشكلات وإيجاد وجهات نظر وقرارات محايدة.

٦، ٨ - خلاصة وخاتمة

يمكن استخلاص قضية رئيسية من مراجعة المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البلدية مفادها أن عملية اللامركزية البلدية لم تكن فعالة في الماضي، وأن من غير المحتمل أن تصبح كذلك في المستقبل، لأن اللامركزية، في حد ذاتها، لم تخضع لتحليل مؤسسي يرمي إلى تعزيزها، ولم ترافق بمحاولات لإيجاد قنوات جديدة وملائمة للمشاركة العامة. إضافة إلى ذلك، فإن الفجوة الآخذة في التوسع بين ما هو مكتوب رسمياً على الورق، وبين ما هو موجود فعلياً تحد من آفاق المشاركة العامة.

إن المفهومين الفريدين للمجالس السعودية المفتوحة وللشورى التي تمارس ممارسة غير رسمية، هما مبدآن يسمحان بحرية وصول الناس إلى القادة والموظفين الحكوميين ويجري التعامل معهما على نطاق واسع. ومع أن هذين المفهومين أسهما في توفيق الناس إلى المشاركة المباشرة في عملية اتخاذ القرارات على مستويات حكومية مختلفة، فإنهما لم ينجحا في مجارة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي حدثت في البلاد. وبعبارة أخرى، فقد سبقت عملية التنمية الاقتصادية عملية التطور السياسي والإداري في البلاد بأشواط بعيدة، بحيث أن فعالية مفهوم المجالس المفتوحة، بوصفها أداة للمشاركة العامة، سرعان ما ستصبح في حدها الأدنى. ونرى أن هذين المفهومين الفريدين لا ينبغي تركهما دون تطوير، ثم إنهما من المفاهيم التقليدية الإسلامية والسعودية والعربية، وإذا جرى تطويرهما، فقد تجدهما بلدان أخرى مبدئين مفيدتين، وتدخلهما في نظمها السياسية.

هناك قنوات أخرى للمشاركة متاحة للناس كي يعبروا عن حاجاتهم وعدم رضاهم. فالهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض، و البلديات الفرعية، والإجراءات البيروقراطية (من خلال ديوان المظالم و هيئة الرقابة والتحقيق)، والتّمثيل بواسطة المهنيين، ولو أنه بدائي في طبيعته، هي كلها قنوات واعدة تكون -إذا ما طوّرت- بذور مشاركة عامة نشطة. ومن ثم يجب النظر إليها بوصفها نقطة الانطلاق للتعزيز والتطوير المستقبلي لعملية المشاركة العامة في الشؤون البلدية.

إن فعالية بعض قنوات المشاركة العامة المتاحة، التي ساعدت على تحقيق أهداف

النَّاسِ فِي الْمَاضِي، قَدْ ضَعُفَتْ كَثِيرًا، بِسَبَبِ الْعَمَلِيَّةِ السَّرِيعَةِ لِلتَّطَوُّرِ الْاِقْتِصَادِيِّ وَانْتِشَارِ
عَمَلِيَّةِ التَّحْدِيثِ. لِذَا، فَمَا لَمْ تَطَبَّقْ مَعَالِجَاتٌ مَبْتَكَّرَةٌ وَتَكْيُفِيَّةٌ لِتَطْوِيرِ وَتَحْدِيثِ قَنَوَاتِ
الْمِشَارَكَةِ الْمَوْجُودَةِ حَالِيًّا بِغِيَّةِ اسْتِيعَابِ الطَّلَبَاتِ الْعَامَّةِ الْجَدِيدَةِ لِلْمِشَارَكَةِ، فَإِنَّ مَشْكَلَةَ
الْمِشَارَكَةِ الْعَامَّةِ فِي الشُّؤْنِ الْبَلَدِيَّةِ سَتَزْدَادُ حِدَّةً، وَسَيَكُونُ لَهَا آثَارٌ ضَارَّةٌ فِي الْبِيئَةِ
الْعِمْرَانِيَّةِ لِلْبِلَادِ.

الفصل السابع

المركزية البلدية وتشكيل البيئة العمرانية الجديدة

١،٧- مقدمة

ناقشنا في الفصول السابقة النظام البلدي المركزي والمحاولات الحكومية لانتهاج اللامركزية. وقد أولينا اهتماماً خاصاً لظروف التبعية المالية البلدية، والافتقار إلى اللامركزية الإدارية، وغياب المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البلدية.

يهدف هذا الفصل إلى تحليل الدور المركزي للحكومة ممثلة بوزارة الشؤون البلدية والقروية في التأثير على نمط البيئة العمرانية وتوجيهها، مركزين على إمكانات المركزية واللامركزية في توليد بُنى عمرانية مختلفة. ومع أن اهتمامنا في هذا الفصل سينصب على موضوع تحويل البيئة العمرانية السعودية عمومًا، فإننا سنختار مدينة الرياض، بوصفها حالة نموذجية لتحليلنا ومناقشتنا. وسيولى اهتمام خاصً بابتعاد البنى الجديدة لمدينة الرياض عن أنماطها التقليدية - تلك الأنماط التي كانت نتاجاً للظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمجتمع ونظمه القانونية - ومن ثم اتخذت البنى الجديدة أنماطاً عمرانية غريبة دخيلة عليها. وبتركيزنا على الدور الرئيسي الذي أدته الحكومة في عملية التحويل العمرانية، فإننا سنكتشف تأثير هذا الدور في عدد من السياسات والممارسات الحكومية بوصفها مظاهر لتأثير عملية اتخاذ القرار المركزي على البيئة العمرانية لمدينة الرياض عمومًا. ومع أنه يمكن تناول الكثير من القرارات الحكومية، فإن مناقشتنا ستكون مقصورةً على تلك السياسات والممارسات التي تحدد مباشرةً اتجاه تطور مدينة الرياض. بيد أنه لا بد من الإقرار بأن أهمية الإيرادات النفطية تؤدي دوراً جوهرياً في تبسيط العملية وتسريعها، وفي تمكين الحكومة المركزية من إطلاق ومتابعة وتمويل خططها التنموية.

سيستعرض هذا الفصل القضايا التالية: الأهمية المتزايدة لعملية تمدن مدينة الرياض؛ الإجراءات الحكومية التي تتضمن قرار عام ١٩٥٣م (١٣٧٢هـ) لنقل معظم الوزارات إلى مدينة الرياض؛ التنظيمات البلدية التي تأثرت بمبادئ تخطيط مشروع الملز؛ الخطط الرئيسية التي وضعت لمدينة الرياض عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ) والتي عدلت

١-٧-١ مقدمة

٧-٢ تحول البيئة العمرانية: التغريب مقابل التحديث

٧-٢-١ المملكة العربية السعودية: البيئة العمرانية.

٧-٢-٢ المشاركة المتأخرة: المظاهر والنتائج

٧-٣ الدور المركزي للقطاع البلدي في عملية تحويل البيئة العمرانية

٧-٣-١ الأهمية المتزايدة لمدينة الرياض والتمدن: نظرة شاملة

٧-٣-٢ مشروع الملز: اتجاه جديد في البيئة العمرانية لمدينة الرياض

٧-٣-٣ التنظيمات البلدية اللاحقة والخطط الرئيسية لمدينة الرياض

٧-٣-٤ تخفيف حدة النقص في مشاريع الإسكان

٧-٣-٤ أ صندوق التنمية العقارية

٧-٣-٤ ب مشاريع الإسكان العامة

٧-٣-٤ ج توزيع الأراضي

٧-٤ ضاحية العريجات وحي السفارات: المركزية مقابل اللامركزية

٧-٤-١ ضاحية العريجات. نتاج المركزية

٧-٤-٢ تطور الخطة العمرانية لضاحية العريجات

٧-٤-٣ حي السفارات: نتاج اللامركزية

٧-٤-٤ تطور المخطط العمراني لحي السفارات

٧-٥ خاتمة

عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ)؛ الجهود المبذولة لتخفيف حدة النقص في مشاريع الإسكان، ومنها تأسيس صندوق التنمية العقارية، ومشاريع الإسكان العامة، وتوزيع الأراضي على الجمهور؛ ضاحية العريجات وحي السفارات. وسُتبحث هذه القضايا بغية تقييم أثر المركزية واللامركزية البلدية على تطور الخطط العمرانية.

٢،٧- تحوُّل البيئة العمرانية: التَّغريب مقابل التَّحديث

وصف كارل براون C.Brown عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ) التَّبَاينَ الشَّدِيدَ في حياة مدن الشَّرْقِ الأَدْنَى الإسلاميِّ وأوروبا خلال القرون الوسطى، إذ قال: "خلال الجزء الأكبر من العصور الوسطى، وفي معظم مناطق تلك العصور، كَوَّنَ الغرب مجتمَعاً زراعياً إقطاعياً في المقام الأوَّل، في الوقت الذي كانت تكمن قوَّة الإسلام في مدنه العظيمة. وأحيائه الفنيَّة، وخطوط مواصلاته الطويلة".

أفقد تطوُّر التَّقنية والنَّقل والتَّصنيع، مقرونًا بعجز المدن الإسلاميَّة عن مجازاة هذه القوى الجديدة، العديد من المدن في العالم الإسلاميِّ الكثير من سماتها الفريدة. لذا فقد حَلَّت تدريجياً، محلَّ الأنماط العمرانيَّة التقليديَّة للمدن الإسلاميَّة، بيئَةٌ عمرانيَّة جديدة غير ملائمة من النُّواحي المناخيَّة والاجتماعيَّة والثقافيَّة والاقتصاديَّة.

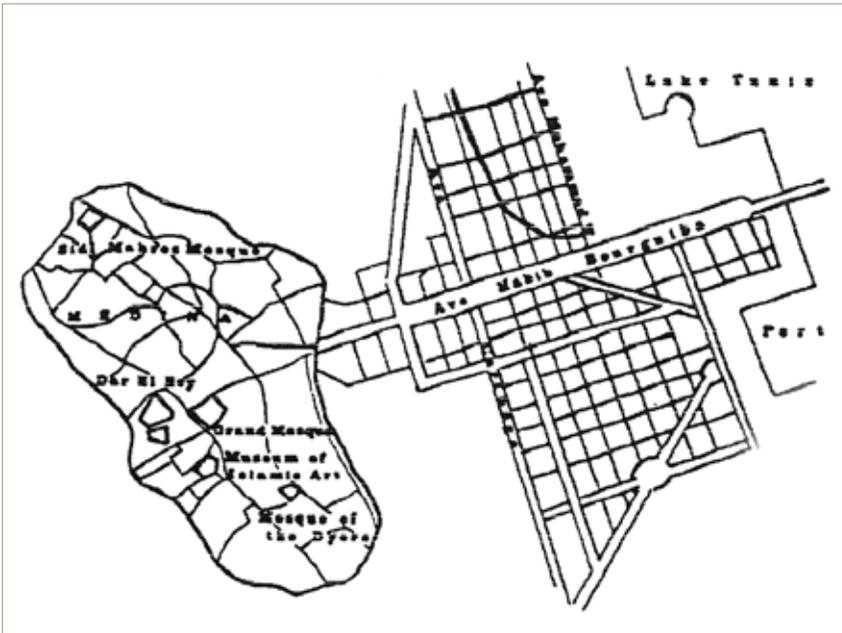
وتعدُّ تونس، وعدة مدن إسلاميَّة أخرى، مثلاً رائعاً يوضِّح التَّبَاينَ بين القديم والحديث. ومع أنَّ المخطط الإيضاحي رقم ١،٧ لا يمثل تونس الحاليَّة، فإنَّه يساعدنا على إيضاح وجود نمطين مختلفين تماماً في المدينة. فهو يبيِّن المدينة القديمة التقليديَّة المحاطة بطريق حَلَقِيٍّ يسير بجذء خطوط جدران المدينة القديمة. وخلف الطريق الحَلَقِيٍّ، توجد تونس الغربيَّة، وهي منظومة معماريَّة مختلفة جذرياً عن تونس القديمة. وتتميِّز تونس الجديدة بشبكة شوارعها، وبنياتها العالية، وخطوطها المستقيمة وأطرافها الحادَّة.

وصف شيبير S.C. Shiber في عام ١٩٦٧م (١٣٨٧هـ) التحوُّل الماديِّ الذي طرأ على المدن العربيَّة التقليديَّة بالكلمات التَّالِيَّة:

العرب، الذين خضعوا لقوى كبيرة معروفة في القرن العشرين الميلادي (الأربعين الهجري)، تعرَّضوا لأنماط مختلفة من التَّأثرات الخارجيَّة وعانوا بعض الأخطاء ونقاط الضَّعف التي واكبها فهمٌ وتطبيقٌ سطحيَّان لمفاهيم ما يسمَّى بالعمارة وتخطيط المدن "الحديثين"... ومن ثمَّ فإنَّ المدينة العربيَّة "الحديثة" مصابةً بالارتباك والانحراف، وتعاني ضعفاً شديداً في استعمال الأراضي، وتفتقر إلى حسن توزيع مناطقها، وإلى وجود ساحات مفتوحة ملائمة، وتعتمد هندسة معماريَّة ليس لها شخصيَّة واضحة المعالم، وغالباً ما يكون مبالغاً في عمليَّات تجميل مبانيها من الخارج. أمَّا في الداخل فإنها تعاني خلافاً من النُّواحي الجماليَّة والبنويَّة والاقتصاديَّة.

المخطَّط الإيضاحي رقم ١،٧

تونس: التَّبَاينَ بين القديم والحديث



يمكن أن يُعزى إدخال أنماطاً عمرانيةً غريبةً إلى المدن الإسلامية إلى أربعة عوامل مختلفة.

أولها، الاستعمار: فقد أدخل الاستعمار في القرن التاسع عشر الميلادي قيمه الأوروبية إلى العالم الإسلامي. ففي تونس والقاهرة وحلب، وغيرها، أضيفت منظوماتٌ معماريةٌ أوروبية الطابع، لها سماتٌ مستقلة، قريباً من المدن الإسلامية القديمة.

ثانيها، دور المخططين ومهندسي العمارة الأجانب: فبحلول منتصف القرن العشرين الميلادي (الأربعين الهجري)، ومع انسحاب القوى الاستعمارية في المنطقة العربية، كان تحديث المدن القديمة جارياً في عدد من الدول التي كانت تعبر عن توقها إلى الاستقلال. وبغياح مخططين ومعماريين محليين جيدي التدريب، صار دور المهنيين الأجانب أساسياً، وحلت محل عملية التحديث، في كثير من الحالات، عملية تغريب. ويقول كانتو كوزينو شبران C. Sherban (١٩٨٢م) (١٤٠٣هـ) في هذا الصدد: "من قبيل المفارقة أن يكون المستشارون، بعد انتهاء عهد الاستعمار، قد أحدثوا ضرراً (للبيئة العمرانية) أكثر مما فعله الحاكم المستعمر".

ثالثها، دور القادة: فالقادة الذين زاروا البلدان الأوروبية، قادمين من بلدان إسلامية مختلفة، كانوا مبهورين بالتنظيم الغربي للمدن، وعزوا القوة والنجاح اللذين بلغهما الغرب إلى الأسلوب الذي سلكه في تحديث دوله وتنظيمها. ومن ثم فقد ظن هؤلاء القادة أن التغريب هو الطريق الوحيد الذي يجب أن تسلكه بلادهم إذا كان لها أن تلحق بركب الحضارة. وفي الحقيقة، وفي بعض الدول، مثل الإمبراطورية العثمانية ومصر، لم يكتف القادة باستيراد مبادئ التخطيط والهندسة المعمارية فقط، وإنما استوردوا معها أيضاً مفاهيم وأفكاراً اجتماعية واقتصادية وسياسية. وفي هذا الصدد، فقد كان ابن خلدون، المؤرخ وعالم الاجتماع العربي الشهير، أول من قدم تحليلاً اجتماعياً لموضوع تقليد المحكوم للحاكم: وذلك عام ١٩٥٧م (١٣٧٧هـ)، قبل أكثر من ٦٠٠ سنة. قال ابن خلدون:

المهزوم يريد دوماً تقليد المنتصر في أماراته المميزة، في لباسه وعمله وكثير من عاداته، السبب في هذا هو أن النفس البشرية ترى دوماً كمالات في الشخص المتفوق عليها،

والذي هي تابعة له. إنها تعتبره كاملاً، إمّا لأن الاحترام الذي تكنه له يؤثر فيها تأثيراً قوياً، وإمّا لأنها تفترض خطأ أن تبعيتها له ليست نتيجة لطبيعة الهزيمة التي لحقت بها، وإنما بسبب كمال المنتصر. وإذا رسخ هذا الافتراض الخاطئ نفسه في النفس البشرية، فإنه يتحول إلى عقيدة راسخة. عندئذ يتبنى المهزم جميع صفات المنتصر ويتكيف معها. وهذا هو التقليد.

رابعها: أن الثقافة الحديثة التي فرضت نفسها على البنى والنشاطات داخل المدن لم تؤثر في النمط العمراني للمدن الإسلامية وحدها، بل وفي مدن العالم كله. فالسيارات، والمصاعد، والهواتف ليست سوى جزء ضئيل من الثقافات التي كان لها تأثير كبير في تصميم مدننا كلها.

ولما كان من الممكن لكل من هذه العوامل، منفرداً، أن يحدث تغييراً جوهرياً في النمط العمراني للمدينة، أمكن للمرء تصوّر الأثر العميق على البيئة العمرانية للمدن الإسلامية التي تضافرت فيها هذه العوامل الأربعة معاً.

٧،٢،١- المملكة العربية السعودية: البيئة العمرانية

إنها حقيقة واقعة أن العقود الثلاثة الأخيرة شهدت تغييراً وتحولاً مثيرين في المقياس والأسلوب والبنية فيما يخص البيئة العمرانية السعودية. والكثير من الدراسات، وبخاصة رسائل الدكتوراة والماجستير التي قدمها طلاب سعوديون، ركزت على عملية التغيير والتحول هذه. وقد خلصت جميعها إلى اتفاق مفاده أن البيئة العمرانية الجديدة غير ملائمة، لا لنمط الحياة الاجتماعي السعودي التقليدي، ولا للظروف المناخية للبلاد. والسؤال المهم الذي يجب طرحه هنا هو: لماذا انفصمت البيئة العمرانية الجديدة عن أنماطها التقليدية، التي هي حصيلة لظروف ونظم بيئية واقتصادية واجتماعية سعودية، واتخذت أشكالاً مدنية غريبة بعيدة عن المجتمع المحلي.

تتضمن أسباب التحول العوامل التالية المترابطة فيما بينها: أولاً، الدور البارز الذي قامت به شركات التخطيط والعمران الأجنبية في تصميم وتخطيط التطور العمراني للبلاد، وجهل هذه الشركات بالبيئة التقليدية، وبالظروف الثقافية والمناخية

والاجتماعية للمملكة العربية السعودية. ثانيًا، الثروة المفاجئة للبلاد، ورغبة الحكومة في الإنفاق بغية تطوير مدن البلاد وقراها في مدة قصيرة جدًا. ثالثًا، التطبيق المنهجي لمجموعة واحدة من معايير تخطيط المدن في جميع أنحاء المملكة. ولما كانت هذه كلها عوامل مهمة، وكانت هذه الدراسة تُعنى بالدور المركزي للحكومة في عملية التحويل البيئي العمراني، فمن المهم، قبل النظر في هذا الموضوع عن كثب، أن نلقي أولاً بعض الضوء على الخيارات التي كانت متاحة للحكومة فيما يتعلق بسياسات تطوير المدن واتجاهاتها.

في بداية السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية)، إذا أدخلنا في الحسابان الزيادة المفاجئة للثروة، وظروف التخلف، والافتقار إلى بنية تحتية أساسية، ورغبة الحكومة في الإنفاق على عملية التطوير، كانت ثلاثة خيارات متاحة في ذلك الوقت: أولها التطوير من خلال التمسك بالتقاليد؛ وهذا خياراً يمكن تحقيقه بالحفاظ على الصيغة والبنية التقليديتين للبيئة العمرانية السعودية، وباقتصار التغيير على زيادة وتوسيع عدد وحجم الضواحي والمدن. وبعبارة أخرى، ما يمكن عمله هنا هو نسخ الأسلوب العمراني وأشكال المدن وأنماطها التي كانت سائدة في الماضي. لكن عجز البيئة العمرانية التقليدية عن استيعاب التطورات الجديدة في التقنية ونظم النقل والمواصلات جعلت هذا الخيار غير عملي. الخيار أو الاتجاه الثاني هو إجراء تغيير كامل للبيئة العمرانية، وذلك بنقل الأساليب العمرانية وأنماط وسياسات التخطيط من الغرب. كلا هذان الخياران سهل التطبيق نسبياً، لأنهما لا يتطلبان جهوداً استثنائية في التخطيط، ولأن كل ما يجب عمله هو اتباع خطوات سار عليها آخرون من قبل.

بيد أنه في حين اختارت دول إسلامية كثيرة التغريب بوصفه موجهاً لتطورها العمراني، فإن المملكة العربية السعودية لم تعتمد أيًا من خيارَي التمسك التام بالتقاليد أو التغريب. وفي الحقيقة، فالخيار الذي فضّله المملكَة العربية السعودية كان هو التحديث دون التغريب. وكان هدفها دومًا التحديث مع رفض الأفكار والتقنيات الواردة من ثقافات أخرى، ما لم تجرّد من جميع مضامينها الثقافية، أو على الأقل، ألا تحتوي هذه الأفكار والتقنيات على مضامين ثقافية تعكس سلبياً على الثقافة السعودية الإسلامية.

لكن حقيقة الأمر هو أنه في حين يسهل تطبيق الخيارين الأولين، فإن الخيار الثالث، وهو التحديث الصّرف دون أي مضمون ثقافي مرتبط به، كان هو الأكثر تحدياً بينها جميعاً. فهو يتطلب قدرًا كبيراً من فهم ثقافات الدول المستوردة والمصدرة للتقنية، ويتطلب أيضاً القدرة على إيجاد وسائل جديدة لتكييف الأفكار الجديدة، والحفاظ في الوقت نفسه على العناصر التقليدية الضرورية. إنه يتطلب أيضاً وجود مخططين مدربين مهرة ومهنيين آخرين ينتمون إلى الثقافتين ليعملوا جنباً إلى جنب بغية التوصل إلى مجموعة ثالثة من الأفكار والمعايير والأساليب المتعلقة بالتقنيات ووسائل تطبيقها. وأخيراً، فإن مثل هذه العملية تحتاج إلى وقت لأنها تتضمن عملية مستمرة للتجريب والتقييم والتعديل.

من الواضح في المملكة العربية السعودية أنّ المتطلبات المذكورة أنفاً للتحديث والتطوير العمراني لم تكن متوفرة جميعها دون استثناء. أضف إلى ذلك أنّ النمو السريع للثروة اقتضى ضرورة التسارع الشديد في عملية التطوير العمراني. لذا فقد جرى تغيير البيئة العمرانية السعودية دون تعرّف حقيقي للخطل الفاصل بين التحديث والتغريب فيما يخص السياسات والأفكار الخاصة بالتخطيط. وبعد فحص جودة نشاطات التخطيط العمراني المعاصرة في المنطقة العربية عموماً، توصل سابا شبر S. Shiber (1963م) (1383هـ) إلى النتيجة التالية التي تنطبق على حالة المملكة العربية السعودية:

توجد فوضى غريبة: فالمهندسون والمعماريون المحليون، برغم أنهم يعرفون عادة الظروف المحلية والعادات أفضل من الخبراء والأجانب، فهم ليسوا مدربين تدريباً ملائماً يمكنهم من توظيف هذه المعرفة القيمة في تصميم مدن البلاد وتخطيطها. والمستشار الأجنبي، عندما يكون مقتدرًا لا يكون عادة متمكناً من الإحاطة بالسّمات المحلية ليدخلها في اعتباره بغية رسم سياسات صحيحة، وإيجاد حلول تخطيطية سليمة. وهكذا، ففي الحالة العامة، كان العمل الذي يقوم به التقنيون المحليون والخبراء الأجانب، ناقصاً من عدة نواح.

لذا يمكننا الاستنتاج أنّ الفجوة الآخذة في الاتساع بين البيئتين العمرانيتين

٢,٢,٧- المشاركة المتأخرة: المظاهر والنتائج

في الماضي، حين كان عدد السكان ضئيلاً، ومساحة أراضي المدن السعودية قليلة، كان للسكان أساليبهم التقليدية في التأثير على بيئتهم العمرانية والتحكم فيها. والمجالس هي المثال الحي للمؤسسات القديمة العهد التي يعبر الناس فيها عن آرائهم. بيد أنه تحت ضغط عملية التمدن وزيادة السرعة في عدد السكان، إضافة إلى الانتشار الواسع للمباني والبنى التحتية في المدن، فقد كان ثمة نمط مركزي من اتخاذ القرارات المتعلقة بكل نشاط فردي في المدينة ومن ثم فلم يترك للسكان سوى عدد محدود من القنوات التي يتسنى لهم المشاركة، و/أو التأثير من خلالها، في شؤونهم المعيشية في المدن.

إن نتائج ومظاهر الافتقار إلى المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البلدية يمكن استكشافها من خلال العناصر المترابطة التالية:

أ- ٢,٢,٧ التحول السريع من البيئة العمرانية السعودية التقليدية عن طريق تطبيق مجموعة موحدة من نظم البناء في جميع أنحاء البلاد. لذا فإن دور صانعي القرار والاستشاريين الدوليين والمخططين والمهندسين المعماريين في عملية تطوير البيئة العمرانية تجاوز حدوده المقبولة.

ب- ٢,٢,٧ المستوى العالي من تطبيق التنظيمات البلدية، والحد الأدنى من إتاحة الفرصة للمواطنين في أداء دورهم ومسؤولياتهم في تشكيل وتغيير البيئة العمرانية المحيطة بهم.

المملكة العربية السعودية بلد مترامي الأطراف يحوي مناطق متنوعة. ولكل من هذه المناطق بيئته و جغرافيته وطقسه الخاص به، ومن ثم فله أساليبه الخاصة في تصميم البناء، وأسلوب تنفيذه، والمواد المستعملة فيه. ول سوء الحظ، فإن عملية التنمية الاقتصادية السريعة، والتنظيمات البلدية ونظم البناء الموحدة، قُدمت بوصفها وسيلة لمراقبة التطور العمراني، وطُبقت تطبيقاً أعمى في جميع أرجاء البلاد دون اعتبار للحاجات والظروف الخاصة بكل منطقة.

التقليدية والمعاصرة في المملكة العربية السعودية حدثت دون قصد، ذلك أنها كانت نتيجة للإخفاق في إبداع عملية لفصل التحديث عن التغريب. فلم تكن البلاد مهياًة على الوجه المطلوب لجمع وتحليل المعلومات اللازمة لمثل هذه العملية. وفي الحقيقة، ففي كثير من الحالات كان المخططون والمصممون في البلاد يعتبرون التحديث والتغريب مترادفين لا يمكن فصل أحدهما عن الآخر. وقد أدت المؤسسات التعليمية دوراً رئيسياً في ترسيخ هذا الموقف بين المهنيين. فقد أوليت العمارة الإسلامية التقليدية، ومبادئ التخطيط، والظروف المحلية، والمتطلبات الثقافية، القليل من الاهتمام في المناهج الدراسية. وإن النقص في النشرات المتعلقة بالسّمات الفريدة للبيئة العمرانية واستجاباتها لحاجات المجتمع المختلفة، إضافة إلى الافتقار إلى بيانات كافية وموثوقة، جعل من الصعب على المخططين فهم البيئة العمرانية التقليدية وتقدير الاتجاهات والنتائج الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يمكن أن يكون لها تأثير في خططهم وسياساتهم.

بيد أنه ما من شك في أن السنوات الأخيرة شهدت بعض التحسن، سواء في وعي المخططين للسّمات الفريدة للمملكة العربية السعودية، وفي توفر مهنيين سعوديين مدربين مهرة، أو في مستوى المراجع والبيانات المتاحة لهم عمومًا. لكن هذا التحسن لم ينعكس على النحو المطلوب في الحصيلة النهائية لسياسات التخطيط السعودية. ومن بين أسباب هذا هو أن معظم المعالجات والسياسات والاستراتيجيات البلدية أعدت واعتمدت في الواقع قبل ذلك التحسن، دون أن يُجرى عليها سوى القليل من التعديلات. إن مركزية نظام التخطيط البلدي، والطريقة التي كانت تجري بها عملية اتخاذ القرار، هما اللذان جعلتا التسريع المتواصل وفرض النهج المؤسساتي على التنظيمات البلدية ونظم البناء وسياسات التخطيط، تستمر في الحفاظ على الفجوة الموجودة بين النمط العمراني التقليدي وشكل البيئة العمرانية السعودية الجديدة.

وفي الحقيقة، وكما سنرى في القسم الأخير من هذا الفصل، فعندما تتاح الفرصة للأمركية، تتولد بدائل أفضل للأشكال العمرانية. إن تقديم وتقييم ودراسة المعايير والتنظيمات ونظم البناء المختلفة التي تحررت من جمود النهج المركزي، هي التي جعلت الأمركية تتجح في إيجاد بديل آخر للشكل العمراني يربط بين الظروف التقليدية المحلية للبيئة وبين الأنماط المعاصرة للتطور.

نتج عن هذا التطبيق الأعمى لمجموعة من نظم البناء "المستوردة"، التي لم تكيف لتلائم الظروف الجديدة، تدمير للنمط العمراني التقليدي لكل منطقة، الذي حل محله نظام الفلل الغربية لتكون بيوتاً سكنية. لذا فقد شهدت البيئة العمرانية السعودية تغيراً سريعاً في المظهر والسّمات التقليدية إلى درجة أنه، إذا لم تتخذ إجراءات مناسبة، فسرعان ما تصبح المناطق فاقدة الشخصية، وتصبح المدن والبلدات والقرى شبيهة بعضها ببعض، بغض النظر عن اختلافاتها في الطقس والموقع وظروف محلية أخرى.

هذا التغير في البيئة العمرانية السعودية، الذي جرى في وقت قصير نسبياً، هو مظهر واضح للمركزية القوية التي فرضت تطبيق نظم البناء الحديثة في جميع أنحاء البلاد. وقد كانت العناصر المحلية الداخلة في تصميم وصياغة التنظيمات البلدية في حدها الأدنى، إن وجد مثل هذه العناصر فعلاً. وقد أدى دوراً رئيسياً في هذا الوضع الاستشاريون والمخططون الدوليون، والشركات المعمارية. ولسوء الحظ، لم يجر إيجاد آلية تستوعب وتدمج الحاجات والخبرات المحلية في عملية تطوير البيئة العمرانية. ولدى دراسة د. يوسف فادان (١٩٨٣م) (١٤٠٣هـ) لإقامة مشاريع الإسكان العام المعاصرة في المملكة العربية السعودية، ذكر ما يلي:

في الخمسينيات الميلادية (السبعينات الهجرية)، بعد وضع برنامج الملكية الخاصة للبيوت في شركة أرامكو، فقد تضمنت أول مبادرة حكومية في موضوع الإسكان مشروع إسكان الموظفين الحكوميين. وقد مثلت هذه المشاريع المبكرة للإسكان الجماعي نقطة انعطاف في أنماط معيشة المجتمع السعودي. وقد حدد التأثير الأجنبي في مبادئ التخطيط والعمارة النمط المعماري لتلك البيوت التي أقيمت في وقت مبكر. وقد قدم المهندسون المعماريون مرافق صحية ملائمة، ثم أن المعايير الجديدة للراحة ونمط الحياة كانت تعكس نظماً غربية، في الوقت الذي جرى فيه تجاهل القيم الاجتماعية والثقافية الأساسية للمجتمع السعودي.

ويعزو د. يوسف فادان هذا الفرض لمبادئ التخطيط والعمارة الغربية إلى الدور الرئيسي الذي "أداه صانعو القرار والمهندسون المعماريون الأجانب، والشركات العمرانية الأجنبية". وهو يقول إن هذا كان "ممارسة وحيدة الجانب للسلطة في بيئة عمرانية حديثة".

لا بد أن ترافق الخطة الرئيسية لمدينة بمجموعة من التنظيمات ونظم البناء، الغرض منها توفير الأشكال والصيغ العمرانية لتلك المدينة. وتتضمن مثل هذه التنظيمات ونظم البناء مستويات مختلفة من القواعد التي يتعين على الجمهور اتباعها. وتقدم الخطة، فيما يخص المساكن الخاصة أو الشقق السكنية، متطلبات مقادير ارتداد الجدران الخارجية، وارتفاعات المباني، ومواد الواجهات والألوان، وغيرها. وبحجة تحقيق الخصوصية أو متطلبات أخرى، فإن تدخل البلدية يتعدى أحياناً الحدود، إذ إنها تتحكم في المخططات الداخلية للمساكن الخاصة أو الشقق. ويمكن لمهندسي البلدية أن يرفضوا بسهولة طلباً للسماح بإقامة مبنى إلى حين يحقق المهندس المعماري رغباتهم أو طلباتهم "لفتح مزيد من النوافذ، أو تغيير موقع أبواب غرفة الجلوس أو الحمامات أو توصيلات أخرى.

وبدراسة كل من البيئتين المعماريين التقليديين والمعاصرة، ذكر د. جميل أكبر عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) بما يلي: "في البيئات التقليدية، كان يوجد قطعاً بعض التدخلات من قبل السلطة، لكنها كانت مقصورة على أسباب سياسية، ولم تكن متعلقة بما إذا كان الناس يتبعون التنظيمات أم لا". وهو يرى أيضاً أن "الهدف الرئيسي لإنشاء البلديات كان تنظيم البلدات بتدخل محدود في قرارات المواطنين - إن وجد مثل هذا التدخل - وكانت تجمع الرسوم لتوفير النفقات؛ وما دام الاستفادة يدفع الرسوم المترتبة عليه، فقد كان بإمكانه الحصول على رخصة للبناء. بيد أنه لما كان من غير الممكن وجود مؤسسة بدون تنظيمات، فلا بد من القول إن القواعد غير المكتوبة، المتفق عليها عموماً، أدت دوراً هاماً في تشكيل البيئة العمرانية التقليدية.

لكن د. جميل أكبر يقول إنه فيما يتعلق بالبيئة العمرانية المعاصرة، فإن مثل هذه التراخيص تكون مقرونة عادةً بتنظيمات. وقد ذكر أيضاً أنه "يوجد بين هذه التنظيمات شيء واحد مشترك، ألا وهو تحكم السلطة المركزية في البيئة العمرانية". وقد أضاف إلى ذلك قوله في وقت لاحق: "هذه التنظيمات هي في الحقيقة تدخلات، وهي تحد من خيارات طالبي الرخص بغض النظر عن نية السلطة".

إن الأسلوب البلدي السعودي في تنظيم البيئة العمرانية والتحكم فيها هو أسلوب

مثيرٌ للإزعاج، وبخاصةً عند النظر في مدى تدخلات السلطة من جهة، وكفاءات ومؤهلات وخبرات مهندسي البلدية من جهة أخرى. فعند إصدار تراخيص البناء، تتصرف البلديات وكأنَّ الناس لا يعرفون مصالحهم الخاصة، أو ماذا يريدون، وواجب البلدية هو أن تقرر نيابةً عنهم وأن تملّي رغباتها عليهم. وفي حين تورد التنظيمات البلدية دوماً كلمة "الخصوصية" بوصفها شرطاً ضرورياً لقبول المخططات العمرانية، فإنَّ البلدية هي التي تنتهك في أغلب الأحيان الخصوصية الفردية، وذلك بفرضها إجراء بعض التغييرات الداخلية في مخطط البناء قبل منح الرخصة لمقدم الطلب. ومن الشائع في البلديات الإلحاح على إجراء مثل هذه التغييرات حتى لو كانت غير معقولة أو غير مقبولة من قبل المهندس المعماري و/أو المالك، وحتى لو كانت البلديات لا تملك القدرة التقنية والقوة العاملة المدربة اللازمة لفرضها. وفي هذا الصدد يقول د. صالح الهذلول (١٩٨١م) (١٤٠١هـ) :

تُصاغ التنظيمات ليعلم الناس ما يجب عليهم عمله، في حين أنَّ الأعراف الاجتماعية التقليدية تقدّم أنماطاً معينة من السلوك الواجب اتباعها. وهذا يسمح بعدد كبير من الاحتمالات يمكن التفكير فيها تتعلق بمستوى إنجاز الظروف العمرانية. ويقتضي الأسلوب التقليدي علاقةً تبادليةً ومرنةً بين البيئة العمرانية وأساليب الاستعمال. هذا وإنَّ القواعد التوجيهية العمرانية من جهة أخرى تسمح فقط بما توجّهه. وفي الحقيقة، فإذا أخبرنا السُّكان بما هو مسموحٌ به، فإنَّهم يكبحون جماح تطوير العلاقة التبادلية المرنة بين الشكل والاستعمال، ومن ثمَّ يحدّدون مجموعةً من الصيغ العمرانية داخل المدينة. ويتطلب هذا الأسلوب موقفاً حتمياً من العلاقة بين الشكل والاستعمال.

وعلى ضوء مثل هذا الأسلوب المركزي والحتمي، من الواضح أنَّ إسهام الناس في كلِّ ما يتعلق بالبيئة العمرانية يكون في حده الأدنى، إذا كان ثمة إسهام فعلاً. وفي الحقيقة فإنَّ مشاركة الناس في تصميم بيوتهم الخاصة محدودة، هذا إذا تجاوزنا ذكر البيئة المحيطة بهم. لذا فإنَّ هذا الموقف التوجيهي البلدي جعل الناس يتصلّون من مسؤولية أيِّ مشكلة عمرانية تحدث حولهم. ولدى دراسة د. جميل أكبر لمفهوم المسؤولية في البيئتين العمرانيتين التقليدية والمعاصرة في المدن الإسلامية، يقول إنَّه في البيئة التقليدية

كان الفريقان يهتمان بامتلاكتهما، وكانت المبادئ توضع للتعامل مع هذه المسؤولية. وفي الوقت نفسه، كان الفريق الخارجي، وهو السلطة، يتجنب الاهتمام بالأمثلة التي لا يملكها ولا يتحكم فيها، إذ كان يلقي هذه المهمة على السُّكان. ومن ناحية أخرى، ففي وجود مثل هذا المركب المكوّن من الفريقين، فإنَّهما لا يهتمان بالامتلاك التي يستعملانها، في حين تهتمُّ السلطة بالأمثلة التي تملكها وتسيطر عليها.

لذا ففي البيئة العمرانية المعاصرة، يعتبر الناس أنفسهم مستخدمين لبيئتهم العمرانية، وينتظرون من "الآخرين" أن يجعلوا هذا الاستخدام ملائماً، وأن يحلوا لهم أيِّ مشكلة قد تنشأ. ومثل هذا الموقف الشعبي ناتجٌ أولاً من إبعاد الجمهور عن المشاركة المباشرة في عملية اتخاذ القرارات البلدية، وثانياً، من العملية البيروقراطية الطويلة والصعبة التي يجب أن يجتازها الجمهور، حتى لمجرد الاهتمام بالأفكار التي يطرحها. والحال أصعب فيما يخصُّ المبادرات والأفكار العمرانية الرئيسية، ومن ثمَّ فإنَّ الجمهور الذي لا صوت له في تشكيل البيئة العمرانية واتخاذ القرارات المتعلقة بها، والذي يفترق إلى الشعور بالتحكم في البيئة العمرانية المحيطة به، يبتعد عن تحمل أيِّ مسؤوليات، ويتخذ موقفاً سلبياً تجاه شؤون مدينته وضواحيها.

٧،٣- الدور المركزي للحكومة في عملية تحويل البيئة العمرانية

٧،٣،١- الأهمية المتزايدة لمدينة الرياض والتمدّن: نظرة شاملة.

تعدُّ ظاهرة المعدّل السريع لتطور مدينة الرياض، الذي يتجلّى في تزايد عدد سكّانها وتوسُّع مؤسّساتها وامتداد رقعتها، إثباتاً واضحاً، وإلى حدٍّ ما، نتيجةً لوجود سلطة مركزية لاتخاذ القرارات. وبسبب كون مدينة الرياض عاصمةً للمملكة، فإنَّها تقوم بتأدية وظائف رئيسية بوصفها المركز السياسي والإداري والثقافي والتجاري والمالي والمواصلاتي للبلاد كلها.

كانت مدينة الرياض ومدينة الدرعية المجاورة لها (وهي جزءٌ من مدينة الرياض حالياً) دائماً البؤرة المركزية للصراع التاريخي الذي مثل علاقةً فارقةً في التاريخ

الحديث للمملكة العربية السعودية، والذي أدى إلى نشوء الدولة السعودية الحديثة. وفي الواقع، فإن مدينة الرياض هي التي استعادها الملك عبد العزيز عام ١٩٠٢م (١٣١٩هـ) واستخدمها قاعدة لتوحيد معظم المناطق في شبه الجزيرة العربية، هذا التوحيد الذي توج بإنشاء المملكة العربية السعودية عام ١٩٣٢م (١٣٥١هـ). ومنذ ذلك الوقت أصبح دور مدينة الرياض، بوصفها العاصمة، متميزاً. وفي هذا السياق، يقول صاحب السمو الملكي الأمير سلمان بن عبد العزيز، أمير منطقة الرياض، ورئيس الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض:

كانت مدينة الرياض نقطة الانطلاق وقاعدةً لنشاطات الملك الراحل عبد العزيز رحمه الله. ومن الرياض انطلقت جيوشه المظفرة لتوحيد البلاد المملكة العربية السعودية ولتحرير جميع أراضيها، ولتوحيد الناس تحت راية "لا إله إلا الله محمد رسول الله".

كانت مدينة الرياض أيضاً العاصمة المجيدة للدولة السعودية الثانية منذ أيام الإمام تركي بن عبد الله بن محمد بن سعود عام ١٨١٩م - (١٢٤٠هـ). وخلال هذه المدة كانت الدرعية، مقر الحكومة للدولة السعودية الأولى، وقد أصبحت اليوم جزءاً من مدينة الرياض. فلا عجب إذن أن تصبح مدينة الرياض رمزاً لكبريائنا ودلالةً على نهضتنا. إنها الواجهة المشرقة والمتألقة لمملكتنا العزيزة المحبوبة.

وفي الحقيقة، فالرياض تجسد جميع المراحل والتغيرات والتطورات التي مرت بها البلاد. وفي حين كان التحدي الكبير للتطوير مركزاً على المدن والبلدات السعودية، التي حدث فيها كلُّها معدلٌ عالٍ جداً من تزايد السُّكَّان والخدمات المقدمة إليهم، فإن مدينة الرياض تعدُّ مرآةً لهذا التحول الحضري الكثيف، الذي حوّلها خلال ٦٠ سنة من بلدة جدران بيوتها من الطين، وعدد سُّكَّانها ٢٧,٠٠٠ نسمة، إلى حاضرةٍ دوليةٍ عدد سُّكَّانها يتجاوز ١,٥ مليون نسمة (الجدولان رقم ٧-١، ٧-٢ والمخطط الإيضاحي رقم ٦,٤ لتبيان التزايد التقديري لعدد سُّكَّان مدينة الرياض). وفي الحقيقة، فقد بقيت الرياض حتى عام ١٩٤٩م (١٣٦٨هـ) مدينةً مسورةً، عدد سُّكَّانها أقل من ٨٠,٠٠٠ نسمة ومساحتها قرابة ٤ كيلومترات مربعة. وخلال تواصل نموها وتطورها في السنوات اللاحقة، كانت السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) علامةً فارقةً لمرحلة جديدة

في التطور العمراني لمدينة الرياض. لقد وفر النفط للحكومة الموارد اللازمة لتنفيذ سلسلة من خطط التنمية الطموحة، وبخاصةً خلال السبعينيات والثمانينيات الميلادية (التسعينات والقرن الخامس عشر الهجري). وقد ازدادت الإيرادات النفطية من ٣,٤ بليون دولار عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ) إلى ٢٢,٥ بليون دولار عام ١٩٧٤م (١٣٩٤هـ)، ووصلت ذروتها عام ١٩٨٢م (١٤٠٢هـ) عندما بلغت ١١٥,٥ بليون دولار. إن مثل هذه السيولة النقدية الضخمة طرحت في حد ذاتها مشكلات في بلد كان فقيراً جداً بالقوة البشرية والبنية الإدارية اللازمين للتصرف بهذه الأموال على النحو الأمثل. وفي هذا الصدد يقول دوغلاس هيلسر D. Heisler (١٩٨٩م) (١٤٠٩هـ):

بدلاً من أن يخفّض السعوديون من حجم أهدافهم التّموّية أو يؤخروها، فقد استوردوا ملايين من العمّال الأجانب من بلدان كثيرة، وذلك لتصميم وإنشاء شبكة المواصلات، والبنية التحتية للاتصالات، والبيوت الجديدة والمباني الإدارية، والمتاجر والمصانع الجديدة، وتوفير الخدمات الشخصية. وقد أحرز تطورٌ مثيرٌ في السبعينيات وأوائل الثمانينيات الميلادية (التسعينات والقرن الخامس عشر الهجري). وبالاستعانة بالعمّال الأجانب بنى السعوديون مدناً جديدة تماماً، ونظاماً رائعاً للطرق ومرافق ومطارات، ونظاماً متميزاً للاتصالات، وحسّنوا الخدمات التعليمية والصحية.

ويبين الجدول رقم ٧,١ أنه بين عامي ١٩٥٠ و١٩٧٧م (١٣٦٩ و١٣٩٧هـ) تضاعفت مساحة مدينة الرياض أكثر من ٣٠٠ مرة (من ٣,٤ إلى ١٣٠٠ كيلو متر مربع) وازداد عدد سُّكَّانها أكثر من ٨ مرات (من ٨٣,٠٠٠ إلى ٦٩٠,٠٠٠). ويقول د. عبد المجيد داغستاني (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) إنه بين عامي ١٩٧٧ و١٩٨٣م (١٣٩٧ و١٤٠٣هـ) "ازدادت مساحة مدينة الرياض أكثر من سبع مرّات في حين ازداد عدد سُّكَّانها أكثر من مرّتين". وقد واصلت مساحة المدينة تزايدها بمعدلٍ مذهل، إذ بلغت ١٦٠٠ كيلو متر مربع عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ). يقدم تضخم المدينة بهذا المقياس الواسع، وفي زمن قصير، مثلاً على النمو السريع لمدينة الرياض والتكيف مع الكثافة المنخفضة لأبنية المدينة. ويقول وكيل أمانة مدينة الرياض المهندس مساعد العنقري إن ٢٥٪ من مساحة المدينة ما زال منطقةً صحراويةً غير مستعملة، وهي غير مخصصة للاستعمال. وفضلاً على ذلك، فإن نحو ٢٢٥ كيلومتراً مربعاً محجوزة كلياً لإنشاء مطار الملك خالد الدولي.

ولمعرفة عدد السُّكَّان السُّعُودِيِّين وغير السُّعُودِيِّين، يمكن الاطِّلاع على الجدول رقم ٢،٧ الذي يبيِّن أنَّ العدد الكليَّ لسكَّان الرِّياض عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) كان ٦٩٠,٠٠٠ نسمة. هذا وقد قدِّم ٧٥٪ من سكَّانها السُّعُودِيِّين (قِرابَة ٣٤٠,٠٠٠) إلى الرِّياض من خارجها. وقد حدث ٨٥٪ من هذه الهجرة قبل عام ١٩٧٢م (١٣٩٢هـ)، و٣٥٪ منها قبل عام ١٩٥٧م (١٣٧٦هـ) في عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ) كان عدد سكَّان مدينة الرِّياض ١,٣٨٩,١٧٤ نسمة (٨٤٥,٥١٧ من السُّعُودِيِّين و٥٤٣,٦٥٩ من غير السُّعُودِيِّين). وقد كان غير السُّعُودِيِّين يمثِّلون ٤٤٪ من عدد الذُّكور و٣٢٪ من عدد الإناث. وفي عمليَّة مسح أجرتها عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ) الهيئَة العليا لتطوير مدينة الرِّياض (على عيْنَة عشوائِيَّة مكوَّنة من ٥,٠٠٨ وحدة سكنيَّة مأهولة في المدينة) تناولت ٨٩٧,٤٩٤ موظِّفاً (٢,٣٤٪ سعوديُّون، ٨,٦٥٪ غير سعوديُّين)، تبين أنَّ ٨٠٪ من السُّعُودِيِّين كانوا يعملون في القطاع العام، وأنَّ ٨٠٪ من غير السُّعُودِيِّين كانوا موظِّفين في القطاع الخاص. ومن الواضح أنَّ عمليَّة التَّنمية والتَّحديث أسفرت عن هجرة واسعة إلى مدينة الرِّياض لسكَّان القرى والبدو، وتدفق سكانيٍّ من خارج البلاد، وكان يجذب كلَّ هؤلاء المشاريع الجديدة، وفرص التعليم، وارتفاع مستوى توقعاتهم لحياة أفضل وأحدث. وبيَّنت دراسة أجرتها الهيئَة العليا لتطوير مدينة الرِّياض بين عامي ١٩٧٧ و١٩٨٣م (١٣٩٧ و١٤٠٣هـ)، أنَّ عدد سكَّان المدينة من غير السُّعُودِيِّين ارتفع في هذه المدَّة بمقدار ٤٢٠,٠٠٠ نسمة، وأنَّه خلال السَّنات الثلاث اللاحقة انخفض بمقدار ٨٨,٠٠٠ نسمة. وهذا بدوره يفسِّر النُّمو البطيء في العدد الإجماليَّ لسكَّان المدينة بين عامي ١٩٨٣ و١٩٨٦م (١٤٠٣ و١٤٠٦هـ)

٣،٧-٢- مشروع الملز:

اتِّجاه جديد في البيئَة العمرانيَّة لمدينة الرِّياض

يعدُّ قرار الحكومة عام ١٩٥١م (١٣٧٠هـ)، القاضي بنقل المراكز الرئيسيَّة لمعظم الوزارات من المنطقة الغربيَّة إلى مدينة الرِّياض، أحد أهمِّ -إن لم يكن أهمِّ- العوامل التي أطلقت العنان لعمليَّة التمدُّن في المدينة، وتغيير بنيتها وأنماطها التقليديَّة السَّابقة. ويعني نقل الوزارات والأجهزة الحكوميَّة إلى الرِّياض إحداث تطوير مكانيٍّ كاملٍ داخل المدينة. وأسَّس لإسكان موظِّفي الحكومة مجمَّع الملز السكَّنيَّ الجديد، الذي

الجدول رقم ١،٧
النُّمو التَّقديري لمدينة الرِّياض ١٩٥٠-١٩٨٦م (١٣٦٩-١٤٠٦هـ)

السَّنَة	تعداد السُّكَّان	معدَّل النُّمو	المساحة كم ^٢	الكثافة
١٩٥٠م (١٣٦٩هـ)	٨٣,٠٠٠	٦,٤	٤,٣	٩,٧٦٥
١٩٦٠م (١٣٧٩هـ)	١٦٠,٠٠٠	٨,٦	٤٣	٣,٧٢١
١٩٦٨م (١٣٨٨هـ)	٣٠٠,٠٠٠	٩,١	٣١٧	٩٤٦
١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)	٦٩٠,٠٠٠	٩,٧	١,٣٠٠	٥٣١
١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)	١,٣٢٣,٧٥٠	١,٧	١,٦٠٠	٨٢٧
١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)	١,٣٨٩,١٧٤	-	١,٦٠٠	٨٦٨

الجدول رقم ٢،٧
إجماليَّ تقديرات السُّكَّان لمدينة الرِّياض حسب الجنس والجنسية لعام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ)

الجنسيَّة	الذكور	الأناث	المجموع
السُّعُودِيِّين	٤٥٠,١٥٨	٣٩٥,٣٥٩	٨٤٥,٥١٧
غير السُّعُودِيِّين	٣٥٩,٧٦٦	١٨٣,٨٩١	٥٤٣,٦٥٧
المجموع	٨٠٩,٩٢٤	٥٧٩,٢٥٠	١,٣٨٩,١٧٤

المخطط الابضاحي رقم ٢٠٧

مشروع الملز



يمكن اعتباره أول مجمّع ضخم لفرض التّحديث الحضري على المدينة. يقع مشروع الملز (المبنيّ في المخطط الإيضاحي ٢٠٧) على بعد ٥,٤ كيلو متر شمال شرق المدينة، وقد غطّى مساحة قدرها ٥٠٠ هكتار تقريباً. وكانت نيّة الحكومة توفير سكن حديث لموظفيها، الذين كان يتعيّن عليهم الانتقال من المنطقة الغربيّة إلى مدينة الرياض. وقد حدث الانتقال الحقيقي عام ١٩٥٧م (١٣٧٦هـ). تضمّن المشروع خططاً لبناء نحو ٧٤٥ بيتاً مستقلاً، و ١٨٠ شقّة للموظّفين المتزوجين، و ١٦٠ شقّة للموظّفين غير المتزوجين. وقد أقام المشروع جميع البنايات العامّة والمرافق اللّازمة مثل المساجد والمدارس والمكاتب العامّة ومراكز إطفاء الحريق، والأسواق، والحدائق، والعيادات الطبيّة، وحديقة للحيوان.. الخ.

وبتجاهل بعض السّمات التقليديّة للمساحات السكنيّة لمدينة الرياض، فقد قدّم مشروع الملز أنماطاً سكنيّة جديدة تماماً - الفلل والعمارات ذات الشقّق السكّنيّة العائليّة - وتقسيمًا جديدًا للأراضي يُعرف عادة بنمط التّخطيط الشبكي. وللشوارع وقطع الأرض المخصّصة للإسكان في الملز مجموعة متنوّعة من العروض والمساحات. فأكبر عرض للشوارع يبلغ ٦٠ متراً للطرق الرئيسيّة، ويتناقص إلى ٤٠ و ٣٠ و ٢٠ و ١٥ و ١٠ أمتار للشوارع الأخرى. أمّا قطع الأرض فمساحاتها تتضمّن المساحة النموذجيّة ٢٥×٢٥ متر (٢٦٥ م)، ٢٥×٣٧ متر (٩٢٧ م)، ٢٥×٥٠ متر (١٢٥٠ م)، ٣٠×٣٠ متر (٩٠٠ م). ولدى النّظر إلى الملز ومدينة الرياض التقليديّة، يبدو أنّ لا علاقة بينهما، كما لو أنّهما أنشئا في بيئتين مختلفتين. والملز فكرة لم يجر تكييفها، غريبة المنشأ، فرضت على البيئّة السّعوديّة الإسلاميّة التقليديّة، وأثّرت في بيئتها الاجتماعيّة- الثقافيّة.

لقد مضى الآن أكثر من ثلاثين سنة على تنفيذ مشروع الملز. إنّ جميع المناطق العمرانيّة في مدينة الرياض هي، بطريقة أو بأخرى، مستوحاة من نموذج الملز. وتكون المشكلات أكثر حدّة عندما ينظر المرء في التّنوُّع الواسع لفكرة الملز، وفي حين أنّه لم تتخذ خطوات جادّة لتغيير هذا الوضع. وفي الحقيقة، وفي الخطّة الرئيسيّة لمدينة الرياض والخطّة الرئيسيّة التي عدّلت في أواخر السّتينيات وأوائل السّبعينيات الميلاديّة (الثمانينات و التسعينات الهجرية)، وفي القواعد والتنظيمات والإجراءات البلديّة اللاحقة، اعتمد مفهوم الملز أساساً لنموذج التّخطيط العمراني، لا في مدينة الرياض

فحسب، وإنما أيضًا في جميع البلديات والمدن السعودية الأخرى. والأسباب الكامنة وراء اعتماد نموذج الملز، كما يقول الهذلول (١٩٨١م) (١٤٠١هـ) تتضمن ما يلي:

السبب الأول هو أن المشروع أقيم برعاية الحكومة لمصلحة موظفيها. لذا كان له صيغة رسمية حكومية تبين كيف يجب تخطيط المشاريع الحديثة. ثم إنه كان يعكس رؤية الحكومة ووجهة نظرها في الكيفية التي يجب أن تُبنى بها مدينة الرياض الجديدة الآخذة في التوسع السريع. وبالطبع، كان من المسلم به أن ما هو جيد وملائم لمدينة الرياض يجب أن يكون مناسباً أيضاً للمدن الأخرى في المملكة. السبب الثاني هو أنه كان يُنظر إلى مشروع الملز بوصفه رمزاً للحدثة الشديدة التباين مع التقاليد. أم السبب الثالث فهو أن المشروع بُني لموظفي الحكومة... الذين كانوا يحظون بتقدير عالٍ من قبل قطاعات المجتمع الأخرى، التي كانت تتمنى أن يكون لها مثل نمط حياتهم.

٧،٣،٣- التّنظيمات البلدية اللاحقة والخطط الرئيسية لمدينة الرياض

ظل نموذج مشروع الملز مصدر إلهام لكثير من مصممي البيوت الخاصة، ومُضاربي الأراضي، والبلديات. وقد توجت سيطرة الأفكار التي طبقت في المشروع بصدور عدد من القواعد والتّنظيمات البلدية في أواخر الستينيات الميلادية (الثمانينات الهجرية)، إذ أصدر وكيل وزارة الداخلية لشؤون البلديات مذكرة تتعلق بالبناء موجهة إلى جميع مكاتب البلديات وتخطيط المدن في المملكة. وقد اقتبس د. صالح الهذلول (١٩٨١م) (١٤٠١هـ) النقاط الاثنتي عشرة التالية الواردة في المذكرة:

التّنظيمات الخاصة بالبناء على قطع الأراضي:

- ١- قبل صدور رخص البناء، يجب التوثق من وجود الدعامات الإسمنتية.
- ٢- تباع قطع الأراضي وفقاً للحدود المرسومة والمثبتة، ويمنع منعاً باتاً تقسيمها إلى قطع جزئية.
- ٣- يجب ألا تتجاوز الارتفاعات ثمانية أمتار إلا بموافقة السلطة المختصة.
- ٤- يجب ألا تتجاوز مساحة البناء عموماً ستين في المائة من مساحة الأرض، ومن ضمنها الملاحق.

٥- يجب أن تساوي الارتدادات الأمامية خمس عرض الطريق، وألا تزيد عن ستة أمتار.

٦- يجب ألا تقل الارتدادات الجانبية والخلفية عن مترين، ولا يُسمح للبروزات داخل هذه المساحة.

٧- البناء على قطع الأرض المخصصة للمرافق والخدمات العامة يجب السماح بها للأغراض المحددة لها فقط.

٨- الموافقة على المخطط لا تعني تثبيت حدود الملكية، ويجب على البلدية فحص الصك القانوني على الموقع الحقيقي.

٩- على المالك تنفيذ المخطط الموافق عليه بكامله على الأرض، وذلك بوضع دعائم إسمنتية لكل قطعة من الأرض قبل تنظيمها إما للبيع وإما للبناء.

١٠- إن تقسيم الأراضي غير النظامية يجب أن يتم طبقاً للمذكرة رقم ٤٨٥٥ الصادرة من قبل سعادة وكيل وزارة الداخلية تاريخ ٢٢/١٢/١٣٨٩هـ (١٩٧٠/٣/١م)

١١- على البلدية استخراج الصكوك القانونية لقطع الأرض المخصصة للحدائق والساحات العامة طبقاً للقرار رقم ١٢٧٠ الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ١٢/١٢/١٣٩٢هـ (١٩٧٣/١/١٧م)

١٢- هذه التّنظيمات تلغي كل ما يتناقض معها.

وتعكس هذه القواعد وجهات نظر الموظفين المتعلقة بقبول البيئة المعمارية المنمذجة وفق مشروع الملز، وإلحاحهم على تطبيق هذه البيئة في جميع أنحاء المملكة. وتشير أيضاً إلى تأثير مثل هذه القواعد في إعداد المخطط الرئيسي لمدينة الرياض في السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية).

وفي محاولة لتخطيط وتوجيه ومراقبة النمو المستقبلي لمدينة الرياض، كلفت الحكومة عام ١٩٦٨م (١٣٨٨هـ) شركة Doxiadis Associates صياغة أول مخطط رئيسي للمدينة. وبعد تقديم المخطط الرئيسي النهائي عام ١٩٧١م (١٣٩١هـ)، ووفق

عليه ووضع موضع التنفيذ من قِبَل مجلس الوزراء عام ١٩٧٣م (١٣٩٣هـ). وقد ورد في القرار أن دراسة المخطط الرئيسي ستحدد كمياً، الحاجات الحاضرة والمستقبلية التي تؤثر في التطور العمراني لمدينة الرياض، وسترسم السياسات، وستهيء مخططاً رئيسياً للتوثق من التطور السليم للمدينة حتى عام ٢٠٠٠م (١٤٢١هـ).

ومع أن الغرض من المخطط الرئيسي كان توجيه تطوير المدينة خلال العقود الثلاثة التالية، فإن تنبؤاته واقتراحاته، كما سنرى لاحقاً، لم تستمر حتى ثلاث سنوات، وهي حقيقة تجلت في الحاجة إلى تعديله المخطط عام ١٩٧٦م (١٣٩٦هـ). وإذا استعملنا كلمات شبيربلان ريجونال S. Regional (١٩٧٨م) (١٣٩٨هـ) فإن المخطط الرئيسي لمدينة الرياض يبين:

..... نظام شبكات من المستطيلات لها امتداد مركزي خطي من المرافق التجارية والعمرانية باتجاه شمالي غربي، مواز لوادي حنيفة. وعمودياً على هذا الامتداد الخطي المركزي، ستمتد مرافق تجارية وعمرانية لتكون منطقة تصل بين التنظيمين المتمتعين بالاكتفاء الذاتي نسبياً اللذين مساحة كل منها ٢كم^٢×٢كم، وهذان يُقسَمَان بدورهما إلى تنظيمات أصغر.

وبدون الدخول في تفاصيل ملامح وفلسفة المخطط، يمكن القول بثقة إن المخطط لم يقدم أيّ تجديدات للتكيف مع النمط الطبيعي التقليدي أو لتطويره، أو لإمكان تطبيقه في التطوير المستقبلي لمدينة الرياض، ولم يقدم أيّ استراتيجية لتغيير الاتجاهات التي كانت سائدة في الخمسينيات والستينيات الميلادية (السبعينات والثمانينات الهجرية). وبالعكس فقد لاحظ د. صالح الهذلول (١٩٨١م) (١٤٠١هـ) أنه:

بالرغم من وعي المخططين بمشكلة المناطق السكنية في مدينة الرياض التي حُطِّطت وفق "النماذج الأولية الغربية"، فإن المخطط يتطلب في الواقع، لا بالكلمات، وإنما بوضع التنظيمات، أن تصبح هذه النماذج الأولية معتمدة للتطوير الجديد لجميع مناطق المدينة. وبفرض حد أدنى كبير لمساحات قطع الأراضي والارتدادات الجانبية في جميع التطويرات الجديدة، فإن الخطة أكدت انفصال الشكل الجديد لمدينة الرياض عن ماضيها التقليدي، في كل المقاييس والسّمات المميزة... وبتقديم الشبكة الفائقة

بوصفها خطة للمدينة، وباستعمال نمط هذه الشبكة في اقتراحات دراسات المنطقة، فإن المخطط يخضع الشبكة للنظام المؤسّساتي بوصفها النموذج المرغوب الذي يجب اتّباعه في تخطيط مدينة الرياض ومدن أخرى في المملكة.

مثل المخطط الرئيسي لمدينة الرياض فرصة ذهبية لكن ضائعة. كانت الأبواب مفتوحة لإعادة تقييم التجربة السابقة لبيئة المدينة العمرانية وإعادة بناء تلاحمها ونمطها التقليديين. لكن، ولسوء الحظ، أكد المخطط الرئيسي -حتى على مقياس واسع- انتشار البيئة العمرانية الجديدة، والنمط الشبكي ونظام الفلل عبر الرياض كلها. وارتبطت مشكلة خطيرة بالمخطط الرئيسي هي إخفاقه في توقع حجم التطور الذي حدث في المدينة خلال السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية). إن إحدى المصادفات غير السارة للمخطط الرئيسي هي أنه وُضع موضع التنفيذ عشية الطفرة النفطية التي حدثت في السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية). لذا فإن المخطط لم يتنبأ بأثار هذه الظاهرة المفاجئة، ولم يكن مهياً للتعامل معها فيما يتعلق بالنمو العمراني لمدينة الرياض، ومن ثم فإن سني منتصف السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) -كما ذكرنا سابقاً- شهدت نمواً سريعاً غير متوقع في عدد السكان الذي ولد بدوره مشكلات حادة في النقل والإسكان وتطوير الأراضي. واختصاراً، فإن مثل هذه التغيرات الديموغرافية والعمرانية تجاوزت التوقعات والتنبؤات الحقيقية للمخطط الرئيسي -فيما يخص حجمها ومعدلها. وفي مثل هذا الوضع السريع التغير، فإن إعادة تقييم توقعات ومقترحات، حتى وأهداف واستراتيجيات المخطط الرئيسي، غدت أمراً لا مفر منه، لذا وقّعت الحكومة ممثلة بوزارة الشؤون البلدية والقروية عقداً في عام ١٩٧٦م (١٣٩٦هـ) مع مجموعة SECT International لإعادة النظر في المخطط الرئيسي لمدينة الرياض والذي وضعه دوksiادس Doxiadis.

يقترح المخطط الرئيسي المنقح -من بين أشياء أخرى- تقسيم المدينة إلى مقاطعات، وزيادة الأراضي المخصصة لكل منها. وهذا تضمن زيادة الأراضي المخصصة للأغراض الصناعية من ٧٢٠ هكتاراً إلى ٤,٠٠٠ هكتار، وزيادة المساحات السكنية من ١٠,٠٠٠ إلى ٤٠,٠٠٠ هكتار، وزيادة المساحات المخصصة للأغراض التعليمية من ١٦٠ إلى ٢,٠٠٠ هكتار (جامعة الملك سعود، وجامعة الإمام محمد بن

سعود الإسلامية)، وزيادة المساحات المخصصة للنشاطات الرياضية من ١٢٠ إلى ١,٠٠٠ هكتار. كذلك فقد نوقشت مواضيع هامة في مخطط المراجعة الرئيسي مثل متطلبات الارتدادات الجانبية، وخصوصية السكان، والحفاظ على المعالم التاريخية. وقد عبّر د. صالح الهذلول عن هذا بقوله إن مخطط المراجعة الرئيسي "رَفَع مستوى وعي المخططين، ومصممي المدن، والمهندسين المعماريين، وكذلك موظفي البلديات، وجعلهم يتصدون لبعض القضايا الرئيسية التي كانت بحاجة إلى معالجة".

لا يعني هذا تجاهل حقيقة أن تقرير المخطط الرئيسي الأول حدّد وحلّ عددًا من المشكلات التي كانت موجودة في مدينة الرياض، ثم إنه لم يقلل من آثار هذه المشكلات على نمو وتطور المدينة اللذين مازالا مستمرين حتى الآن. وفي الحقيقة، فقد طُبِقَ فعلاً الكثير من العناصر التي أوصى بها المخطط الرئيسي لحلّ بعض مشكلات المدينة. وكمثال على هذا نورد شقّ عدد من الطرق الواسعة والطرق السريعة (طريق الملك فهد)، وتحديد موقع مطار الملك خالد، وكثيراً من التطويرات الأخرى في المدينة. ولذا فإنّ تأثير المخطط الرئيسي الأول على التنظيمات البلدية والنمط العمراني لمدينة الرياض عمومًا ما زال فاعلاً. ومع أنّ مشكلة الارتدادات الجانبية، وتنظيمات بلدية أخرى، جرت معالجتها في مخطط المراجعة الرئيسي، فإنّ الممارسات البلدية الجوهرية هي من نتائج توصيات وتعليمات المخطط الرئيسي.

٤,٣,٧- تخفيف حدّة النقص في مشاريع الإسكان

إضافة إلى مشروع الملز وانتشار نمودجه وشكله العمراني، وإلى المخطط الرئيسي لعام ١٩٧٣ م (١٣٩٣هـ) واعتماد نموذج وشكل هذا المشروع، فإنّ دور الحكومة في فرض البنية والشكل اللذين ارتضتهما للمدن، وذلك من خلال عدّة طرق ووسائل، ما زال دوراً جوهرياً. لقد واجهت الحكومة في منتصف السبعينيات الملادية (التسعينات الهجرية) نقصاً حاداً في مشاريع الإسكان. وبغية توفير مساكن ملائمة لمواطنيها من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط، لجأت الحكومة إلى إجراءات مختلفة منها: أولاً تأسيس صندوق التنمية العقارية؛ ثانياً تطوير برنامج إسكان عن طريق بناء مجمعات سكنية مكونة من بنايات متعددة الأدوار؛ ثالثاً، إنشاء عدد من مشاريع الإسكان العامة، وأيضاً مشاريع

إسكان تنفّذها الوزارات الحكومية والمؤسسات العامة لمصلحة موظفيها؛ رابعاً توزيع الحكومة لقطع أراضٍ للبناء على المواطنين. وسنشرح في الصفحات التالية بإيجاز كلا من هذه البرامج التي تشير إلى الانخراط المباشرة والواسع للحكومة في التأثير على البنية العمرانية في المدن.

٤,٣,٧-أ- صندوق التنمية العقارية

أسس صندوق التنمية العقارية، بوصفه مؤسسة مالية ملحقة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني عام ١٩٧٤ م (١٣٩٤هـ) بأمر ملكي. وكان رأسماله يرد مباشرة من مخصصات حكومية وقروض مسدّده. ويهدف الصندوق إلى توفير قروض بدون فوائد تدفع لإنشاء البيوت العائلية المنفردة الخاصة، وإنشاء مشاريع مؤلفة من عدّة وحدات سكنية لأغراض استثمارية. ويقسم الصندوق القروض إلى قسمين:

١- قروض خاصة: وهي قروض طويلة الأجل، بدون فوائد، تُمنح لملاك الأراضي السعوديين من ذوي الدخل المنخفض والدخل المتوسط، الغرض منها إنشاء مساكن خاصة. وهذه القروض يجب ألا تتجاوز ٧٠٪ من كلفة البناء على أن يكون حدّها الأعلى ٣٠٠,٠٠٠ ريال سعودي (٨٠,٠٠٠ دولار).

٢- قروض استثمارية: وهي قروض بدون فوائد تقدّم للمواطنين السعوديين الراغبين في إنشاء مشاريع مكونة من عدّة وحدات سكنية بغرض الاستثمار. ويجب ألا تتجاوز هذه القروض ٥٠٪ من تكلفة البناء، على أن يكون حدّها الأعلى ١٥ مليون ريال سعودي وقد خُفّض هذا المبلغ في وقت لاحقٍ إلى ١٠ ملايين ريال سعودي (٢,٧ مليون دولار).

يسمح لكل مواطن سعودي ذكر (وكل امرأة مطلقة، أو أرملة لها وصاية قانونية على أولادها)، سواء أكان غنياً أم فقيراً، تجاوز سنّه ١٨ سنة، بأن يتلقّى قرضاً خاصاً أو تجارياً من صندوق التنمية العقارية مرة واحدة في حياته إذا أثبت ملكيته لأرض وحصوله على رخصة بالبناء. وتسدّد القروض الخاصة بأقساط على مدى ٢٥ عاماً. وبغية تشجيع الناس على تسديد قروضهم، تقدّم الحكومة حسماً بنسبة ٢٠٪ من كل

قسط يُدفع في موعد سداده. إضافةً إلى ذلك، ثمة حسم بنسبة ٣٠٪ يستفيد منه كلُّ من يقرّر تسديد كامل قرضه دفعةً واحدةً قبل استحقاق القرض.

تبيّن المبالغ الضخمة التي وجّهت نحو إنشاء بيوت جديدة من قبل صندوق التنمية العقارية، وعدد الوحدات السكنية التي بناها الصندوق، والقروض، الدور الجوهري الذي أدته الحكومة في تعزيز عملية التمدين، وكانت السنوات العشر الأولى من وجود الصندوق متزامنةً مع خطتي التنمية الثانية والثالثة (١٩٧٥-١٩٨٥م) (١٣٩٥-١٤٠٥هـ). وكما هو مبين في الجدول رقم ٣،٧، فقد عهدت هاتان الخطتان إلى الصندوق بتمويل إنشاء ١٢٦،٢٢٥ وحدة سكنية. بيد أن الصندوق قدم قروضاً ساعدت على إنشاء ٩٢٧،٣٦٣ وحدة سكنية خاصة، و ٢٤،٧٧٥ وحدة استثمارية، وهذا تجاوز الهدف الموضوع بنسبة ٧٣٪ أو بنحو ٢٧٦،١٦٣ وحدة سكنية إضافية.

أدى صندوق التنمية العقارية دوراً رئيسياً في التأثير على الطرز المعمارية للمناطق السكنية في المملكة، وذلك بسبب العدد الكبير من الأبنية التي أقيمت بفضل تلك القروض. وفي الواقع فإن جميع الوحدات السكنية التي أنشئت بواسطة صندوق التنمية العقارية، كان يُطلب منها الالتزام بتنظيماته، ومن ضمنها استعمال مواد خاصة للبناء؛ وتطبيق التنظيمات البلدية المتعلقة بنظم الارتدادات الجانبية وارتفاع المباني. وكانت حصّة مدين الرياض من هذه القروض، التي وافق عليها الصندوق خلال السنوات ١٩٧٤-١٩٨٤م (١٣٩٤-١٤٠٤هـ)، تقدر بنحو ٧٠ بليون ريال سعودي (١٨،٦٧ بليون دولار)، وكان ٨،٢٥ في المئة من هذا المبلغ مخصّصاً للمساكن الجديدة في منطقة الرياض. ويقول د. إبراهيم الجوير (١٩٩٠م) (١٤١٠هـ): "إن المجموع الإجمالي للوحدات السكنية التي بنيت من قبل القطاع الخاص في مدينة الرياض، من شهر يناير/ كانون الثاني عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ)، إلى شهر أغسطس/ آب عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ)، بلغ ٣٦٩،١٠٥ وحدة، منها ٩٢،٩٤٦ (قرابة ٢٥٪). مؤلّت من صندوق التنمية العقاري، في حين مؤلّت ١٣،٤٪ فقط منها دون قروض". ولما كان صندوق التنمية العقاري يستعمل المناطق التي أقيمت عليها أبنية كميّار لتقرير مقدار كل قرض. ويقدر متوسط الكلفة الحقيقية لكل متر مربع بألف ريال سعودي (٢٦٧ دولار)، فإن معظم مقدّمي طلبات القروض إلى صندوق التنمية العقارية كانوا يستعملون الحد الأعلى، أي

٣٠٠،٠٠٠ ريال سعودي (٨٠،٠٠٠ دولار) لتغطية ٧٠٪ من الكلفة الكلية لإنشاء بيت جديد.

الجدول رقم ٣،٧

إنجازات صندوق التنمية العقاري ١٩٧٥-١٩٨٥م (١٣٩٥-١٤٠٥هـ)

المجموع	عدد الوحدات الممولة بواسطة صندوق التنمية العقارية	هدف المنشأة عدد الوحدات	فترة إنجاز الصندوق
٧٨،٠٦٣	٢٠٠،١٦٣	١٢٦،١٠٠	الخمس سنوات الأولى ١٩٧٥-١٩٨٠م (١٣٩٥-١٤٠٠هـ)
(٨٥،٥١٣) (٨٣٪)	١٨٨،٥٣٩	١٠٣،٠٢٦	الخمس سنوات الثانية ١٩٨٠-١٩٨٥م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)
(١٦٣،٥٧٦) (٧٣٪)	٣٨٨،٧٠٢	٢٢٩،١٢٦	المجموع

المخطّط الإيضاحي رقم ٣،٧

منظور مشروع الأبنية السكنية العالية في الدمام



٤،٣،٧ ب- مشاريع الإسكان العامة

إضافةً إلى صندوق التنمية العقارية، ورغبةً في إسكان أكبر عدد ممكن من الناس خلال أقصر مدّة ممكنة، فقد أنشئت مجموعة من المباني السكنية السابقة الصنع كلياً في المدن الكبرى الثلاث، وهي الدمام (المخطّط الإيضاحي رقم ٣،٧) وجدة، والرياض؛ وقد بلغ مجموع الوحدات السكنية فيها ٤،٧٥٢ شقّة. وقد احتوت المشاريع جميع المرافق والخدمات الضرورية مثل شبكات المياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والهواتف، والطرق والمساجد، وملاعب الأطفال، ومناطق التسوق، وغيرها. وفيما يتعلق بمشروع مدينة الرياض، فقد بدأت الإنشاءات فيه عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ)، واكتملت عام ١٩٨١م (١٤٠١هـ)، وكانت كلفته الإجمالية ١,٠١٢ مليون ريال سعودي (٢٦٩,٨٦ مليون دولار). وكان المشروع مؤلفاً من ٢٤ مبنىً برجياً، و١,١٥٢ شقّة، كل مبنى منها مكوّن من ثمانية أدوارٍ فوق منصّة مؤلّفة من طابقين مخصّصين للمكاتب والمحلات التجارية ومناطق لوقوف السيّارات.

أنشأت وزارة الأشغال العامة والإسكان أيضاً وخلال خطتي التنمية الثانية والثالثة (١٣٩٥-١٤٠٥هـ) (١٩٧٥-١٩٨٥م) عدداً من المشاريع السكنية العامة في جميع أنحاء المملكة. وقد كان المجموع الإجمالي للوحدات السكنية التي أنجزتها هذه المشاريع ٢٧,٤٥٠ وحدة، ٦,٢٩٩ وحدة كان منها في مدينة الرياض (٢,٤٠٣ شقّة، ٣,٨٩١ فيلا). بيد أن المشاريع السكنية في الرياض — وأيضاً في جدة والدمام — مازالت خالية عند كتابة الرسالة عام ١٩٩٢م (١٤١٢هـ) ولم ينتقل إليها أحد، باستثناء الحكومة التي استفادت منها خلال أزمة الخليج، إذ أسكنت فيها بعض المواطنين الكويتيين. وقبل مناقشة أسباب عدم انتقال أحد إلى هذه الوحدات السكنية، مع أنها كانت جاهزةً للسكن منذ عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ) في حالة الدمام وجدة، وعام ١٩٨١م (١٤٠١هـ) في حالة الرياض، فهناك مشاريع إسكانٍ أخرى أنجزتها جهات حكومية أخرى، لا بد من شرحها بإيجاز.

وإضافةً إلى صندوق التنمية العقارية ووزارة الإسكان، فقد أدت جهات حكومية أخرى دوراً مماثلاً في مشاريع إسكانٍ للموظّفين العاملين فيها. ومن ضمن القائمة

الطويلة لهذه الجهات وزارة الدفاع والطيران، وزارة الداخلية، الحرس الوطني، الهيئة الملكية للجبيل وينبع، الخطوط الجوية العربية السعودية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه، الجامعات، المستشفيات الحكومية، وجهات كثيرة أخرى. ويبيّن الجدول رقم ٤،٧ أن العدد الإجمالي للوحدات السكنية التي بنتها جهات حكومية أخرى في خطة التنمية الثالثة (١٤٠٠-١٤٠٥هـ) (١٩٨٠-١٩٨٥م) كان ١٢١,٦٠٠ وحدة، وهذا يزيد عن هدف الخطة وهو ٥٣,٣٠٠ وحدة بـ ٦٨,٣٠٠ وحدة أو بنسبة ١٢٨٪.

كان يحدث أحياناً تباينٌ شديدٌ بين صندوق التنمية العقارية وبين مشروع الإسكان العام. وما يهمُّ هنا مدى المشاركة العامة في عملية صنع القرار فيما يتعلق بمشروع الإسكان كليهما. والفرق بينهما ناشئ عن مستوى المركزية فيهما.

وخلال وزارة الأشغال العامة والإسكان، فإن صندوق التنمية العقارية كان أكثر نجاحاً ومقدرةً على تهيئة الناس للمشاركة في عملية تخفيف حدة النقص في المساكن، وذلك عن طريق منحهم قروضاً وتحميلهم مسؤولية إنشاء وحداتهم السكنية طبقاً لنمط الحياة الذي يرتضونه. بيد أنه ما من شك في أنه كان بإمكان العملية الإجمالية لصندوق التنمية العقارية أن تولّد نوعاً أفضل من البيئة العمرانية لو كان الصندوق

الجدول رقم ٤،٧

إنجازات خطط التنمية الأولى والثانية والثالثة من الوحدات السكنية التي بنتها هيئات حكومية أخرى (١٩٧٠-١٩٨٥م) (١٣٩٠-١٤٠٥هـ)

السنة	هدف الخطة	إنجاز الخطة	عدد الوحدات الرائدة عن الخطة
١٩٧٠-١٩٨٠م (١٣٩٠-١٤٠٠هـ)	البيانات غير متوفرة	٤٤,٥٩.	---
١٩٨٠-١٩٨٥م (١٤٠٠-١٤٠٥هـ)	٥٣,٣٠٠	١٢١,٦٠٠	٦٨,٣٠٠ (١٢٨٪)
المجموع	---	١٦٦,١٩.	---

قادرًا على: (١) تقديم مجموعة من نظم البناء وأساليب المراقبة مختلفة عن تلك التي كانت في مدينة الرياض، (٢) تقديم المساعدة التقنية التي تتضمن التصميم المعماري، والإشراف على البناء، واختيار المواد لمقدمي طلبات القروض. وقد كان مستوى المشاركة العامة في اختيار الموقع والتصميم ومواد البناء اللازمة للبيوت واضحًا. وهذا يُرى في العدد الكبير من الوحدات السكنية التي أقيمت بالاستفادة من القروض المقدمة من صندوق التنمية العقارية. وفي الحقيقة، وكما ذكرنا آنفًا، فإن المجموع الإجمالي للوحدات السكنية التي بُنيت من شهر يناير/كانون الثاني عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) إلى شهر أغسطس/آب عام ١٩٨٥م (١٤٠٥هـ) في مدينة الرياض كان ٣٦٩,١٠٥,٦,٨٦٪ منها أي ٩٢,٩٤٦ وحدة، مُمَوَّلَةٌ من صندوق التنمية العقارية. وعلى ضوء مثل هذا العدد الكبير من الوحدات السكنية المبنية حديثًا، وحماس المشاركة العامة، لا بد من الإقرار بالفضل لصندوق التنمية العقارية الذي أسهم بفعالية في تخفيف حدة النقص في المساكن الذي عانت منه البلاد خلال أواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات الميلادية (التسعينات وبداية القرن الخامس عشر هجري).

أما فيما يتعلق بمشاريع الأبنية العالية ومشاريع الإسكان العامة الأخرى، فقد مارست فيها وزارة الأشغال العامة والإسكان، سياسة مركزية جدًا في عمليات التخطيط والتصميم والتنفيذ. فكل مرحلة من المشروع، بدءًا من أفكاره الأساسية ووصولاً إلى مَسَاتِهِ الأخرى، كانت تُقرَّر وتُطبَّق من قبل موظفي تلك الوزارة وحدهم. وفي هذه العملية، أدى متخذوا القرار دور المخطِّط والمستخدم لهذه الوحدات السكنية. بيد أن من المزعج جدًا أن نعلم أن مشاريع الإسكان العامة هذه صُمِّمت وبنيت دون معرفة للمستخدمين الفعليين لها، ولما يمكن أن تكون عليه مكانتهم الاجتماعية والاقتصادية ونمط معيشتهم. وبسبب عدم تحديد المستخدمين المحتملين وعدم السماح لهم بالمشاركة في المراحل المختلفة لإنشاء المشروع، فإن البيروقراطية المركزية، في محاولتها لحل ما كان يمثل مشكلة إسكانية، أوجدت مشكلة أخرى. وكانت النتيجة مشاريع سكنية شاغرة ما زالت غير مستخدمة من السُّكَّان، كلَّفت البلاد ملايين الدولارات. وحتى لو جرى توزيعها في النهاية، فلن يعرف أحد ما ستكون عليه كلفتها الاقتصادية والاجتماعية في المستقبل. وباختصار، فإن المركزية وعملية اتخاذ القرار التي تتسم بمستوى عالٍ من العمومية، كانتا من دواعي عدم المشاركة العامة في أي من مراحل إقامة المشروع.

لا بد أن نذكر هنا أن الوحدات السكنية للعمارات العالية لم تُسكن، لا لأن الناس رفضوا الانتقال إليها، بل بسبب أن سلطة الإسكان لم تصدر لهم. ومن أسباب تردد هذه السلطات في ذلك ما يلي:

أولاً: لم يُحدَّد مستخدمون معيّنون للمشاريع السكنية. لذا فبعد إكمال بناء المشروعات والنظر في نوعها وتصميمها، لم تتوصَّل الهيئة العامة للإسكان إلى تحديد الناس الذين يجب توزيعها عليهم. وفي الحقيقة، يبدو أن الهيئة العامة للإسكان تنظر إلى مسؤولياتها بأنها محصورة في إتمام عملية الإنشاء، تاركة مسؤولية توزيعها على سلطات حكومية أخرى.

ثانياً: لقد بُنيت المشاريع السكنية استجابةً لنقص حاد في المساكن عانت منه البلاد خلال أواسط السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) وأواخرها. ولما لم يكن هناك قرار مناسب، في الوقت المناسب، لتوزيعها، فإن الحاجة الماسة إلى توزيعها تبيّدت. وفي الحقيقة، فبسبب الانخفاض الحاد في أسعار النفط، ضعفت عمليات الإنشاءات؛ وقرَّر عدد كبير من العاملين الأجانب مغادرة البلاد، تاركين وراءهم عدداً كبيراً من الوحدات السكنية الفارغة. وقد قدر أنه خلال تلك المدَّة، هبطت أسعار البيوت وإيجاراتها بنسبة ٥٠٪ أو أكثر. لذا كان لمحاولات الحكومة تزويد سوق الإسكان بهذه الوحدات تأثير عكسي نجم عنه ضعف سوق العقارات.

وأخيراً، فمع أن السببين السابقين وجيهان جداً، فلا يمكن للمرء إلا التفكير في أسباب أخرى. فإذا علمنا أن مشاريع المباني العالية اكتملت عام ١٩٧٩م (١٣٩٩هـ) في جدة والدمام، وعام ١٩٨١م (١٤٠١هـ) في الرياض، وأدخلنا في اعتبارنا عدم الاستقرار السياسي في المنطقة في ذلك الوقت نتيجة الحرب العراقية الإيرانية، فربما تكون الحكومة السعودية فضلت إبقاء هذه المشاريع كي تستعملها إذا ما طرأ تفاقم في ميدان الصِّراع الحربي. وإذا كان توقُّعنا هذا صحيحاً، فلا بد من توجيه التقدير إلى صانعي القرار والمخطِّطين السعوديين لبعدهم نظرهم. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى الفوائد التي جنتها الحكومة من هذه المشاريع، ولو كانت لمدة مؤقتة جداً، وذلك نتيجة استعمال هذه المشاريع لإسكان بعض المواطنين الكويتيين خلال حرب الخليج.

ذَكَرْتُ فِي رسالة الماجستير التي ناقشتها عام ١٩٨٧م (١٤٠٧هـ) أَنَّ الوحدات السَّكْنِيَّةَ فِي العمارات العالية (وحدات سكنيَّة في مشاريع أخرى) يجب ألا تترك خالية بعد الآن لأي سبب كان. ويستحقُّ رأيي هذا أن يكرَّر، وبخاصة لأنَّه لم يحدث شيء منذ ذلك الوقت باستثناء استعمالها المؤقت من قبل الحكومة لإسكان بعض المواطنين الكويتيين. وعند مناقشة مشكلة مشاريع المباني العالية، لا بدَّ من تقديم أربع نقاطٍ تعتبر مؤثِّرةً في أيِّ قرارٍ يتَّخذ بهذا الصِّدَد:

أ- لم تعد البلاد تعاني نقصاً حاداً في السَّكن، وفي الحقيقة، فمنذ عام ١٩٨٦م (١٤٠٦هـ) حدث فائضٌ في عدد المساكن، وبخاصةً في المدن الكبيرة التي أقيمت فيها هذه المشاريع الضَّخمة.

ب- لا يفضلُ السُّعوديون السَّكن في العمارات العالية لعددٍ من الأسباب، منها الافتقار إلى الخصوصية، وغياب بيئة يكون فيها الجيران متقاربين بعضهم من بعض.

ج- لا بدَّ من أن يوضع في الاعتبار مشكلات تحدث عادةً في المباني العالية مثل النقص في الصِّيانة، والسَّلامة، والمراقبة.

د- البيروقراطية ليست فعَّالة ولا اقتصادية في إدارة هذه المشاريع وفي إبقائها جيِّدة الصِّيانة على المدى الطَّويل.

وبعد إدراك هذه العوامل، وتقديم وتحليل جميع الخيارات المتاحة للحكومة في التَّعامل مع خلوِّ الوحدات السَّكْنِيَّة في العمارات العالية، جرى التَّوصُّل إلى عددٍ من القرارات بوصفها أكثر ملاءمةً للحكومة. وكما هو مبينٌ في المخطط رقم ٧،٤ فإن مناقشة الخيارات المتاحة مرَّت بعملية اختيار ذات أربع مراحل. وخلاصةً، فإن عملية الاختيار سارت على النَّحو التالي:

أولاً: الاختيار بين إبقاء المشاريع أو هدمها، واستعمال الأراضي التي كانت مبنيةً عليها لأغراضٍ أخرى. والسَّبب في اقتراح هذا الخيار هو أنَّ البديل الثاني اقترح من قبل بعض النَّاس كوسيلةٍ للتَّعامل مع المشكلة، أو على الأقلِّ مع جزءٍ منها. وبالطَّبع،

كان إبقاء المشاريع خياراً أكثر ملاءمةً، أدَّى في النَّهاية إلى المجموعة الثانية من الخيارات.

ثانياً: إذا كان الخيار هو إبقاء المشاريع، فعلى الحكومة الاختيار بين بديلين آخرين: إمَّا عدم استعمالها ومواصلة صيانة هذه الوحدات السَّكْنِيَّة كي تستعمل في وقتٍ لاحق، وإمَّا محاولة استعمالها بأسرع وقت ممكن. وبالطَّبع فإنَّ البديل الأخير هو الذي أوصي به.

ثالثاً: إنَّ تسريع استعمال هذا المشروع يضع أمام الحكومة خيارين: إمَّا نقل المسؤولية والسيطرة إلى فريقٍ آخر، وذلك عن طريق بيع هذه المشاريع أو تأجيرها إلى مستثمرين، وإمَّا إبقاؤها تحت سيطرتها. وبعد تحليل كلا البديلين، وقع الاختيار على الأخير لأنَّه يمثل خياراً أفضل.

رابعاً: بغية إبقاء السيطرة على المشاريع وتسريع استعمالها، يجب على الحكومة إجراء عملية اختيار بين:

أ- توزيع الشُّقق السَّكْنِيَّة على المحتاجين من النَّاس - من ذوي الدَّخل المحدود أو غيرهم.

ب- تحويلها إلى سوق الإسكان (بتأجيرها إلى أفراد).

ج- تأجيرها إلى وزارات وجهات حكوميَّة أخرى، وبخاصة تلك التي تنوي إقامة مشاريع سكنيَّة لموظفيها (الجامعات والمستشفيات العامَّة تمثل أمثلة جيِّدة). وقد نُصِّحَ بقوة اعتماد الخيار "ج". وبعض فوائد هذا الخيار أنَّ الحكومة عندئذٍ تتجزأ ما يلي: استعمالاً متسارعاً للمشروع، وتفادياً لتكاليف صيانته، وابتعاد الجهات الحكوميَّة الأخرى عن هدر الوقت والمال اللّازمين لعملية المشاريع السَّكْنِيَّة، وتجنُّب المسؤوليَّات عنه، وتحقيق الهدف الاجتماعي الذي يرمي إلى جمع المجموعات المتجانسة من النَّاس ليقوموا في بنايات المشروع.

وكمثال جيِّد على تطبيق هذا الخيار (في حالة مدينة الرياض) مجمع مستشفى الرياض العام (مدينة الملك فهد الطبيَّة) الذي يجري بناؤه الآن، والذي لا يحتاج

مشاريع الإسكان العامة في مدينة الرياض التي يتكوّن معظمها من فلل، تُستلم الآن من قبل سلطة خاصة، ويُعتقد بأن توزيع هذه الوحدات وشيك الحدوث.

أصبح هذا الأمر في نهاية المطاف حقيقة واقعة، فبغية الإقلال إلى الحد الأدنى من المشكلات الاجتماعية التي قد تنشأ في هذه المشاريع بعد ملئها بالناس الذين لهم خلفيات حياتية وأنماط وحاجات مختلفة، يتعين على سلطة الإسكان على الأقل أن توزع هذه الشقق على مجموعة أو مجموعات متجانسة من الناس. ولما كان كل طابق في البنايات العالية البرجية مكون من ست شقق متطابقة، فالفكرة هي تخصيص كل طابق لمجموعة متجانسة من الناس المتجاورين. وبعبارة أخرى، فكي تكون السلطة بيئة سكنية سليمة وآمنة في هذه المباني العالية، ينصح أن يوجد بين السكان المستقبلين لهذه الوحدات السكنية نوع ما من الروابط - كأن يكونوا أقرباء، أو أصدقاء، أو زملاء. ومن الممكن تحقيق هذا الأمر بسهولة بدراسة الطلبات المقدمة للسكن بحيث يوقع جميع سكان الطوابق الستة على موافقتهم على السكن معاً في طابق واحد.

٤،٣،٧ ج- توزيع الأراضي

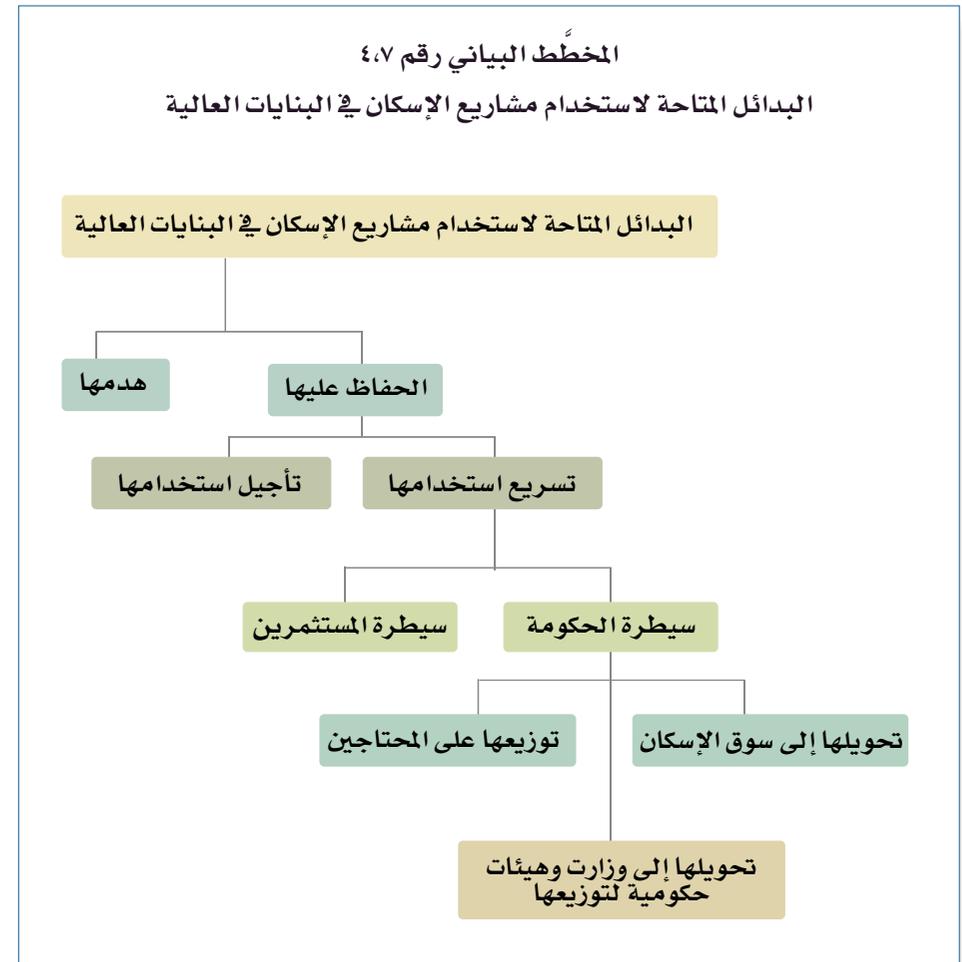
زادت الهجرة الواسعة لسكان الريف و المناطق القروية، والتدفق الكبير من الخارج، اللذين واكبهما تأسيس صندوق التنمية العقارية عام ١٩٧٤م (١٣٩٤هـ) من الطلب على الأراضي السكنية، ومن ثم ارتفعت أسعارها. ويذكر د. يوسف فادان ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ) كيف تعاملت المكاتب العقارية مع هذا الطلب:

رأى أصحاب هذه المكاتب العقارية، الذين أثارهم الطلب الشديد على شراء الأراضي، في ذلك فرصة ذهبية كي يثروا بين عشية وضحاها. وقد قاموا، بالتعاون مع مساحي الأراضي بتقسيم قطعهم الكبيرة من الأرض (أو قطع أرض الناس المرتبطين بهم) إلى قطع صغيرة.

وقد شمل نشاط تجار الأراضي الحدود الخارجية الآخذة في التوسع للمدن، والأراضي الموجودة داخل حدود هذه المدن. وإضافة إلى تقسيم الأراضي الذي غالباً ما كان ينسجم مع النظام الشبكي grid system، فإن هؤلاء التجار والمساحين لم يولوا

المرء للانتقال منه إلى مشروع العمارات العالية في مدينة الرياض سوى عبور شارع. وبناء جسر أو نفق، يمكن تجنب إشارات المرور في الشارع، واحتواء المشروع السكني ضمن المجمع. وفي الحقيقة، فعلى ضوء نوعية التصميم، وكمية الوحدات، والموقع القريب للوحدات السكنية من جهة، وبرنامج متطلبات الإسكان للمستشفى العام من جهة أخرى، فإن أفضل اختيار لكلا السلطتين (سلطة المستشفى، ووزارة الإسكان) هو الإفادة من مثل هذا التوافق.

لم يطبق مثل هذا الحل، بل وحتى لم يُنظر فيه بسبب تعقيد البيروقراطية بين الأجهزة الحكومية المختلفة. وفي الحقيقة، فإن الطلبات على هذه الوحدات السكنية في



سوى القليل من الاهتمام بالبنية التحتية الاجتماعية والعمرانية اللازمة للنمو المستقبلي في ضواحي المدن.

وضعت الحكومة، التي أدركت مشكلة الارتفاع المصطنع لأسعار الأراضي، والتي صممت على الموازنة بين العرض والطلب في سوق الأراضي، وعلى تيسير استفادة ذوي الدخل المنخفض والمتوسط من قروض صندوق التنمية العقارية، برنامجاً لمنح الأراضي دون مقابل للفقراء وذوي الدخل المحدود. وفي مدة سبع سنوات (١٩٧٩-١٩٨٦م) (١٣٩٩-١٤٠٦هـ) سلّمت أمانة مدينة الرياض إلى المواطنين نحو ٨٠,٠٠٠ قطعة من الأرض، مُنح ٣٠,٠٠٠ منها (في منطقة تسمى العريجات) للعائلات ذات الدخل المحدود. وقد أسفرت عملية منح الأراضي للناس إلى تطوير أكثر من ١٥ منطقة سكنية جديدة في ضواحي المدينة. وإضافة إلى العريجات، تضم الضواحي الجديدة: لبن ١٥,٥٠٠ قطعة، والغالّة ٣,٥٠٠ قطعة، والقدس ١,٥٠٠ قطعة، والقيروان ١,٨٠٠ قطعة، والقادسية ٤,٥٠٠ قطعة. وهناك سمة مشتركة لهذه المناطق السكنية هي تكرارها النمط الشبكي للمخططات العمرانية.

٤،٧- ضاحية العريجات وحي السفارات:

المركزية مقابل اللامركزية

أولت المناقشة السابقة اهتماماً خاصاً بالدور المركزي للحكومة الذي يتجلى في تطوير البيئة العمرانية الوحيدة النمط لمدينة الرياض. إن الهدف الأساسي لهذا القسم هو إلقاء الضوء على إمكانات اللامركزية في توليد بدائل أفضل للأشكال العمرانية، وذلك بتقديم معايير وتنظيمات ونظم بناء مختلفة تدخل في اعتبارها الظروف البيئية المحلية. وبغية إيضاح هذه النقطة، وإيراد تفصيل أكبر لأثر المركزية واللامركزية على البيئة العمرانية، فسُتقدم في الصفحات التالية ضاحية العريجات وحي السفارات بوصفهما نموذجين مختلفين. العريجات هي نتاج نظام بلدي مركزي بدرجة عالية، أما حي السفارات فهو حصيلة سلطة لامركزية ومستقلة. وسيلقى الضوء على العمليات المختلفة التي طبقت لتحقيق الخطة العمرانية لكل من العريجات وحي السفارات.

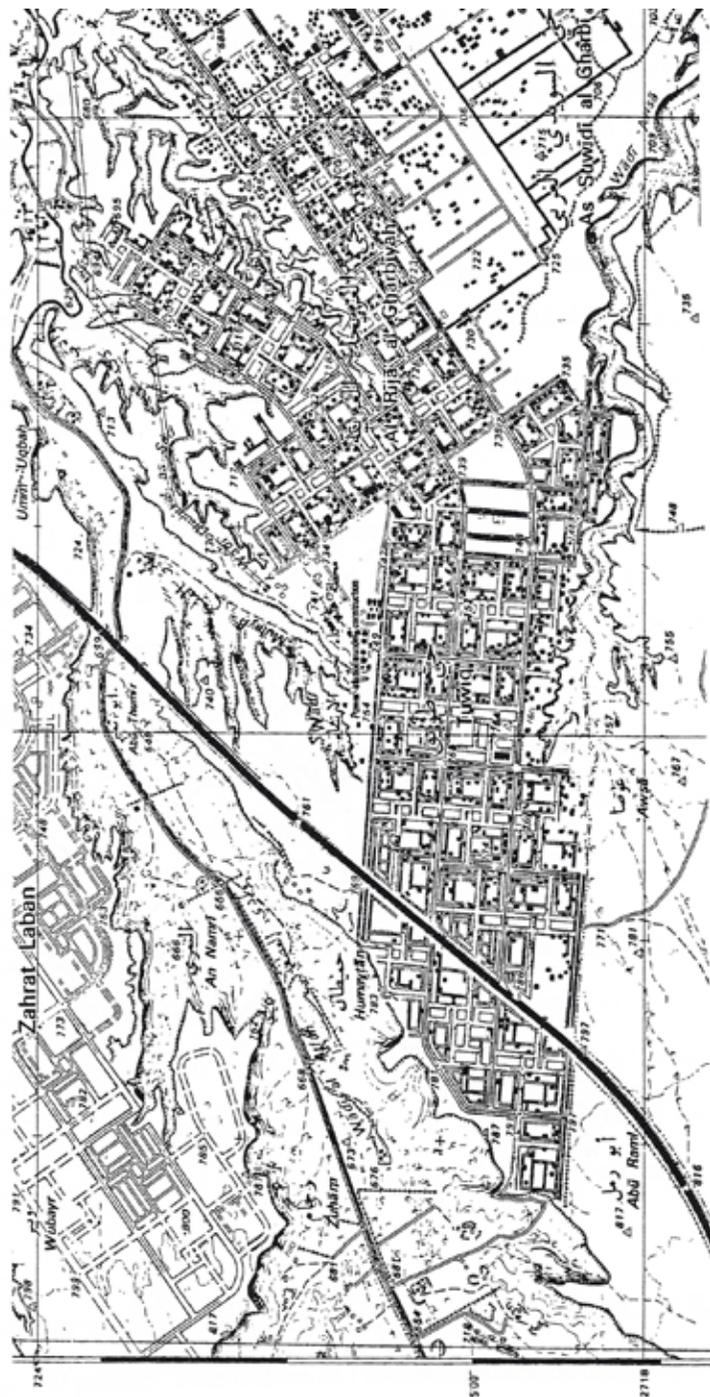
٤،٤،٧- ضاحية العريجات: نتاج المركزية

لما كانت الطبوغرافيا عاملاً يجب الاهتمام به في عملية التخطيط العمراني، فمن المناسب تقديم وصف موجز جداً للوضع العمراني لمدينة الرياض قبل مناقشة مشروعي العريجات وحي السفارات. ترتفع مدينة الرياض عن سطح البحر بمقدار ٦٠٠ متر، خط عرضها ٢٨ ٤٢ شمالاً، وخط طولها ٤٣ ٦٤ شرقاً، وهي واقعة قرب مركز المملكة العربية السعودية على هضبة نجد الرسوبية المنخفضة، المنحدرة باتجاه الشرق. وباستثناء بعض التذبذبات في ارتفاع الأرض، وقليل من التحديدات غير الهامة على التوسع العمراني للمدينة، فإن المنطقة تعتبر منبسطة عموماً. السمتان الطبوغرافيتان الرئيسيتان للمدينة هما وادي حنيفة وروافده المتجهة إلى الغرب، وسلسلتان من الهضاب الصغيرة التي تمتد على طول الوديان مسافة ١٠ كيلو مترات شرقاً، وكل منهما تمتد في الاتجاه الشمالي الغربي - الجنوبي الشرقي. يقع كل من العريجات وحي السفارات في مناطق تمتد على طول الوادي بطوبوغرافية متغيرة. وتوفر الوديان والمناطق الهضبية والمناظر المتغيرة، والاتجاهات والمنحدرات المتعددة للموقعين فرصة متميزة، إذا اغتُمت، لنمطين فريدين بديعين لبيئة مدينته عمرانية.

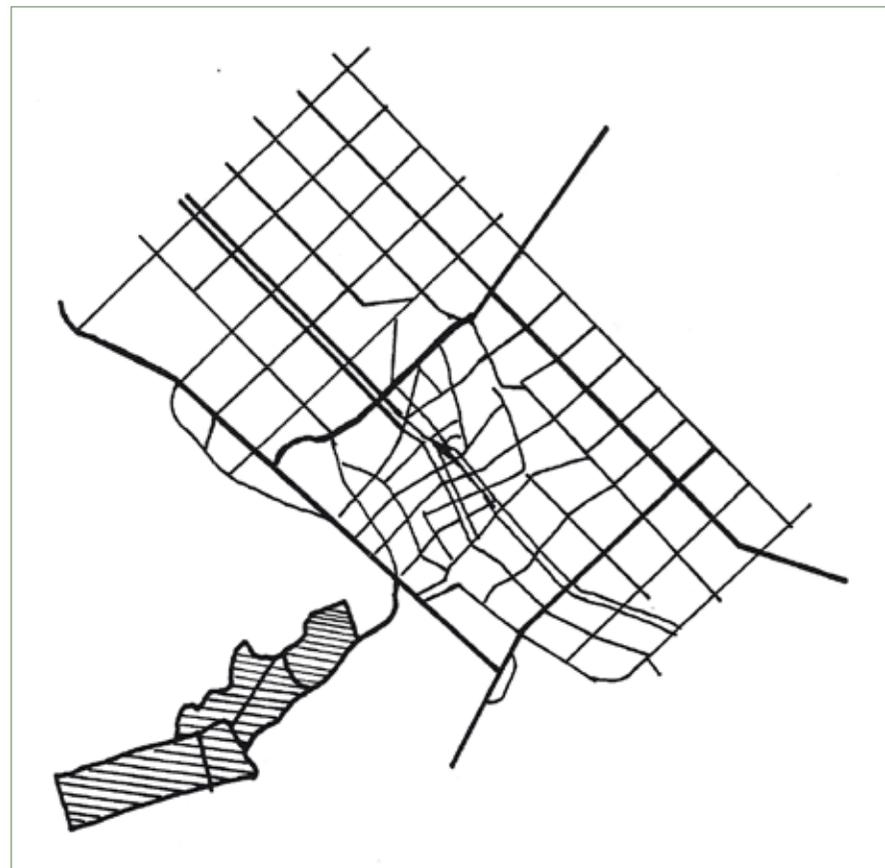
تغطي ضاحية العريجات، الواقعة في المنطقة الجنوبية الغربية من مدينة الرياض (المخطط الإيضاحي رقم ٧-٥) مساحة تقع بين ٢٥ و ٢٩ كيلو متراً مربعاً تقريباً، وتحتوي نحو ٣٠,٠٠٠ قطعة أرض سكنية. وجميع قطع الأراضي السكنية ممنوحة للعائلات السعودية ذات الدخل المحدود.

يتبع النمط العمراني للعريجات، المبين في المخططات الإيضاحية ٧-٦، ٧-٧، ٧-٨ المخطط الشبكي grideron، وفيها سلسلة طويلة من الشوارع وصفوف مستطيلة من المباني، وقطع متماثلة من الأراضي، التي لها في معظم الحالات أشكال مربعة. عروض الشوارع ٦٠، ٤٠، ٣٠، ٢٠، ١٠ أمتار. والمساحة النموذجية لقطعة الأرض ٢٠×٢٠ متر (٤٠٠ متر مربع). هناك أكثر من ٤٠ حياً سكنياً في ضاحية العريجات، معظمها طوله ٦٠٠ متر وعرضه ١٠٠ متر. وإضافة إلى وجود مراكز صغيرة في هذه الأحياء، فإن المخطط وفر مركزاً خدمياً كبيراً فيها.

المخطط الإيضاحي رقم ٦٠٧
مخطط موقع العريجات يوضح شبكة الطرق الرئيسية



المخطط الإيضاحي رقم ٥٠٧
موقع العريجات في مدينة الرياض



ضاحية العريجات أكبر من مدينة صغيرة. وتحتوي منطقةً صناعيةً لخمسمئة ورشة مساحة كل منها ٦٠٠ متر مربع. ويوفر المخطط أيضًا مواقع محجوزة لبان عامة مثل المساجد والمدارس والمستشفيات والعيادات الطبية وأقسام الشرطة والأسواق ومراكز الإطفاء، وكثير غيرها. وسيجري إنشاء هذه المرافق من قبل قطاعاتٍ خدميةٍ و من الوزارات المختصة.

وطبقاً لما ورد في نشرة للمعهد العربي لإنماء المدن، فإن العريجات تحوي الآتي:
 ١٣٩ مدرسة ابتدائية ومتوسطة وثانوية، ٦ مستوصفات، ٢٤ وحدة للرعاية الصحية،
 مستشفى كبيراً، ٧ حدائق عامة كبيرة، ١٦٤ حديقة صغيرة أو ملعباً للأطفال، ٥٢ سوقاً
 رئيسياً، ٢٦٢ سوقاً فرعية، ١٧١ مسجداً وجامع عيد واحداً، ٢٥ مركزاً بريدياً وهاتفياً،
 ٦ مراكز للشرطة، ٦ مراكز للدفاع المدني (مراكز إطفاء)، ساحتين للألعاب الرياضية،
 ١٨١ باحة عامة لوقوف السيارات.

٤،٤،٢- تطوُّر المخطَّط العمراني للعريجات

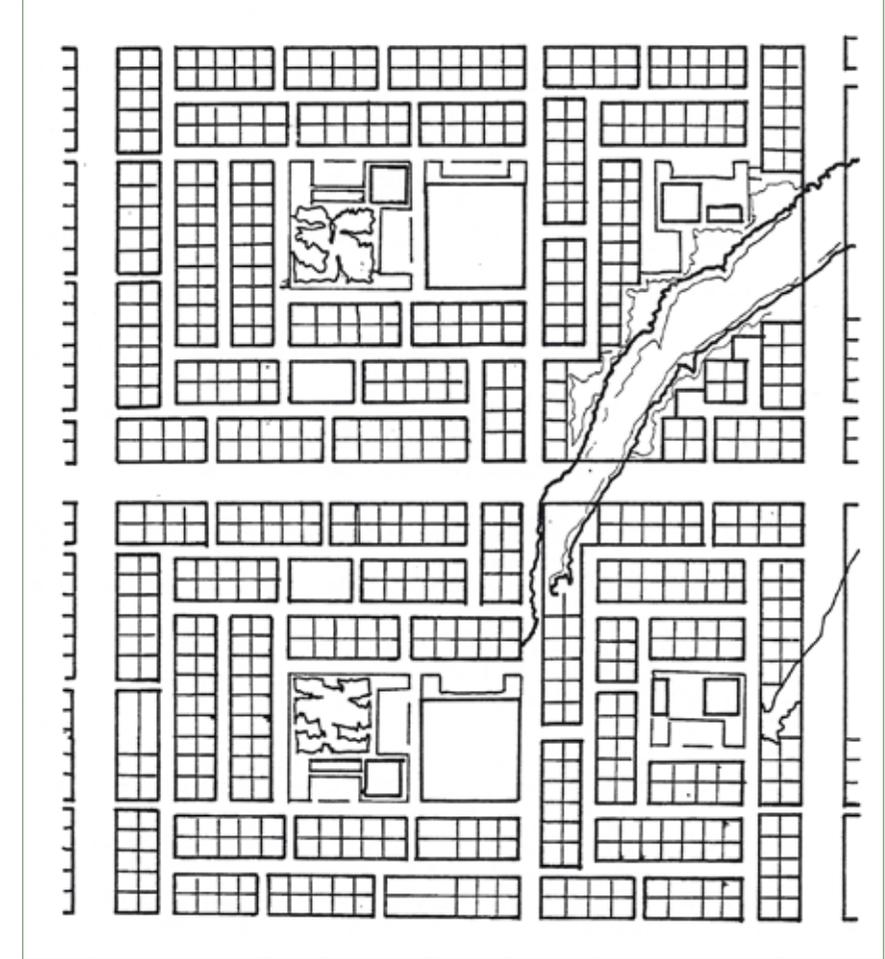
منح الأراضي للمواطنين هو تقليدٌ قديمٌ وشائعٌ في المملكة العربية السعودية. وقد أسهم هذا التقليد إسهاماً إيجابياً في رفع معدلات امتلاك الأراضي والبيوت بين الناس. وفي عام ١٩٦٦م (١٣٨٦هـ) أصدر مجلس الوزراء قراراً (برقم ١٠٠٣) يقضي بأن تقوم البلديات بمنح قطعة من الأرض مساحتها الإجمالية لا تتجاوز ٤٠٠ متر مربع (٢٠×٢٠ متر) لكل مواطن سعودي محدود الدخل ليقوم عليها بيتاً مناسباً. كذلك أصدر مجلس الوزراء قراراً آخر (برقم ٣٤٧) في عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ)، حدّد التوجيهات العامة لتوزيع الأراضي وتضمن الشروط التي يجب أن يستوفها كل متقدم بطلب لمنحه قطعة من الأرض. في تلك السنة، وانسجاماً مع هذا القرار، بدأت أمانة مدينة الرياض عملية تخطيط ضاحية العريجات، وبدأت بتسليم طلبات الناس للحصول على قطع للأرض. إن المخطَّط العمراني للعريجات، الذي وضع وطبق من قبل البلدية، شبيه بمخططات معظم المناطق السكنية في مدينة الرياض. وفي الحقيقة، فإن هذه الحقيقة تكشف نفسها في جميع قطع الأراضي السكنية في العريجات، التي لها نفس المساحة (٢٠ متر×٢٠ متر) والتي تخضع كلها لتنظيمات بلدية واحدة (المخطَّطان الإيضاحيان ٧-٧ و٧-٨).

وبناءً على قرار المجلس (رقم ٤٣٧) يتعين على كل مواطن يتقدم بطلب للحصول على قطعة أرض أن يوافق على الشروط التالية كي يحق له استلام تلك القطعة. الأول: ألا يكون مقدم الطلب (ذكراً كان أم أنثى) قد منح أرضاً من قبل؛ الثاني: ألا يملك بيتاً أو قطعة من الأرض صالحة لبناء بيت عليها؛ الثالث: أن يكون من المقيمين الدائمين في

المدينة؛ الرابع: ألا يكون استلم قرضاً من صندوق التنمية العقارية؛ الخامس: ألا يقل عمره عن ١٨ سنة عند ملئه لطلب المنحة؛ السادس: أن تحدّد الأفضلية لأولئك الذين هم في حاجة ماسة إلى الأرض، وهذا يقرّر بعد القيام بدراسة الحالة العامة لكل من يُحتمل منحه الأرض؛ السابع: أن تحجز الأرض ويعاقب مقدم الطلب إذا تبين في أي وقت أن منحه الأرض كان مبنياً على معلومات غير صحيحة من قبل مقدم الطلب؛ الثامن: ألا يتأخر كل متسلم لقطعة من الأرض في عملية البناء مدة تزيد عن أربع سنوات من التاريخ الرسمي لاستلامه قطعة الأرض؛ التاسع: يجب على مستلم البيت بعد بنائه الإقامة فيه، وألا يبيعه أو يؤجره لمدة خمس سنوات على الأقل؛ عاشراً: يتعين على المستلم تقديم مخططاته المعمارية، وأن يقدم طلباً ليمنح رخصة البناء من الأمانة، وفي حال كان المستلم غير قادر على تقديم المخططات، فإن الأمانة هي التي تقدمها دون مقابل.

أثبت الشرطان الثامن والتاسع أنهما غير واقعيين لأنهما لم يدخل في اعتبارهما الظروف والأوضاع الاقتصادية لمقدمي الطلبات، الذين كان معظمهم من ذوي الدخل المنخفض والمحدود. فأولاً: إن بناء بيت مستلم الأرض على أرضه، يعني تقديم طلب قرض من صندوق التنمية العقارية يستغرق عادةً بعض الوقت للموافقة عليه والقيام بالإجراءات اللازمة. ثانياً: كان القرض الذي يمنحه صندوق التنمية العقارية يعادل ٧٥٪ من الكلفة التقديرية للبناء، على ألا يتجاوز ٣٠٠,٠٠٠ ريال سعودي (٨٠,٠٠٠ دولار)، وهذا يعني أن المستلم يجب أن يملك على الأقل ٢٥٪ من تكلفة البناء كي يبدأ عملية الإنشاء. وفي بعض الحالات، وبسبب نوعية البناء، فإن حجم البناء أو كلاً من نوعيته وحجمه، يتطلب قرضاً أكبر من القرض الممنوح (٣٠٠,٠٠٠ ريال سعودي) ليغطي التكلفة الحقيقية لعملية البناء. ثالثاً: كان من الضروري الانتباه إلى عامل آخر لم يؤل اهتماماً في حال ذوي الدخل المحدود، وهو التكاليف الأخرى المباشرة وغير المباشرة المتعلقة بالانتقال إلى بيوت جديدة، إذ إن هذه العملية تتطلب تكاليف نقل الأمتعة والأثاث، بل وفي أغلب الأحوال، شراء أثاث جديد. رابعاً: وهو العامل الأهم، أن الطلب من الناس أن يبنوا وينتقلوا إلى بيوت جديدة في ضاحية جديدة يستدعي أن تقوم الأمانة وأجهزة حكومية أخرى بالتكفل بتزويد المنطقة بالمرافق والخدمات

مخطط إيضاحي رقم ٧،٧
جزء نموذجي من المخطط الشبكي لضاحية العريجات



العامّة الأساسيّة، كي تصبح هذه البيوت قابلة للإقامة فيها، وهذه حقيقة كانت مهمة عادةً في حال مدينة الرياض. وباختصار، فإنّ مستلمي منح الأراضي يحتاجون عادةً إلى وقت للحصول على القرض، وإلى مرافق وخدمات عامّة تمكّنهم من الإقامة في بيوتهم الجديدة؛ إنهم يحتاجون إلى الوقت والمال لبنوا بيوتهم الجديدة ولينتقلوا إليها

ويحتاجون إلى المال لتغطية التكاليف المباشرة وغير المباشرة المتعلقة بالبناء والانتقال إلى بيوت جديدة. لذا فقد يفضل بعض الناس أن يتأخروا في بناء بيوتهم، أو أن يؤجروها بعد بنائها بعض الوقت، إلى أن يحصلوا على تكلفة البناء وتكلفة الانتقال إلى بيت جديد. وهكذا فبعد ثلاث سنوات من وضع هذه الشروط، صدر قرار آخر عام ١٩٨١م (١٤٠١هـ) من قبل مجلس الوزراء (برقم ٩٥) ألغى الشرطين (رقم ٨ ورقم ٩).

هناك شرط آخر من قائمة الشروط يجب أن يدرس ويعاد النظر فيه بروية، هو الشرط العاشر، الذي يطلب من البلديات توفير المخططات المعماريّة لمستلم الأرض في حال عدم قدرته على عمل ذلك. ففي حين أنه يمكننا فهم أن معظم مستلمي الأراضي يحتاجون إلى بعض المساعدة الماديّة والمهنيّة لإعداد المخططات المعماريّة لبيوتهم، فإنّ جعل الأمانة تقوم بهذه العمليّة ليس بالقرار السليم. فالأمانة، التي تفتقر إلى ما يلزمها من الإداريين، وإلى العدد الكافي من المهنيين المدربين، لجأت إلى استراتيجية بسيطة هي توحيد النمط المعماري. وبتوفير أمانة الرياض عددًا محدودًا من نماذج التصميمات المختلفة للبيوت لأولئك المهتمين ببناء بيوت جديدة (مجموعة كاملة من نماذج المخططات تكلف كل منها ١،٠٠٠ ريال سعودي (٢٦٧ دولار)، فإنّ الأمانة شجعت في الحقيقة التوحيد المفرط في نمط ضاحية العريجات، ذلك أنّ عددًا كبيرًا من الذين حصلوا على المنحة في الضاحية يتوقع منهم اختيار هذه النماذج لبناء بيوتهم الجديدة. إنّ لأمانة، التي وفّرت المخططات المعماريّة بأسعار منخفضة، تكاد تكون رمزيّة، للمواطنين، فشلت، لسوء الحظ، في تقديم المساعدة التّقنيّة والإشراف اللذين كانا مطلوبين جدًّا من المستفيدين. وإضافةً إلى التصميم الموحد المتكرّر لهذه البيوت (الفلل)، فإنّها كانت تبنى غالبًا من قبل عمّال عديمي الخبرة، يستعملون مواد رخيصة الثمن، وهذا يجعل من المحتمل جدًّا أن تكون مدّة صلاحية هذه الفلل للاستعمال محدودة جدًّا. وهذا يؤدّي إلى طرح السؤال عن العمليّة التي كان من الضروريّ اعتمادها في المقام الأوّل. ونرى أنّه في العمليّات التطويريّة الواسعة النطاق، مثل العريجات، لا بدّ قبل كل شيء، تأسيس سلطة مستقلة، يمكنها تحمّل مسؤوليّة العمليّة التخطيطيّة وعمليات اتخاذ القرار كاملتين. ومثل هذه السلطة المستقلة، المرتبطة مباشرة بالهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض وأمانة مدينة الرياض، كان يجب أن تعمل بوصفها مخططة للتطوير، ومشرفة على تصميم وتنفيذ سياساتها ومشاريعها، ومنسّقة بين مشاريع

هذه العبارة أن مساحة قطعة الأرض السكنية هي تقريبية وليست محددة بالضبط. وكان بإمكان البلديات تفسير العبارة بأنها تقدم بعض المرونة في الطريقة التي ينفذ بها المخطط العمراني للعريجات أو أي أرض سكنية. بيد أن هذا يفسر حقيقة كون أمانة مدينة الرياض، شأنها شأن البلديات الأخرى، تفتقر إلى كل من الاستقلال والاهتمام بدراسة خيارات أخرى تختلف عن النمط الشبكي لمشاريعها السكنية.

قد يتساءل المرء عن سبب انجذاب البلديات المختلفة - لا في المملكة العربية السعودية وحدها، بل في العالم كله - إلى المخطط الشبكي. ويدل التساؤل ضمناً على أن مفهوم هذا المخطط عدداً من السمات التي تعتبرها البلديات ميزات وهي: المخطط الشبكي يسهل مسحه، ويسهل فهمه وإيضاحه، وهو غير مكلف، ويمكن تصوّره من قبل كل من الخبراء والناس العاديين، ويسهل وضع مخطط له وتطبيقه. لذا ففي حالة العريجات، يقلل المخطط إلى الحد الأدنى الفروق بين الأراضي الممنوحة وتوفير قطع عديدة لها أبعاد ومساحات واتجاهات ومواقع متساوية تقريباً. وتصبح هذه السمات أكثر جاذبية للبلديات التي لا تملك ما يكفي من الوسائل لوضع وتطبيق خطة أكثر تطوراً. وفي معرض إيراد ستانسلافسكي Stanislawski (١٩٤٦م) (١٣٦٥هـ) لميزات المخطط الشبكي، يقول:

إن تعدد ميزات المخطط الشبكي يعني تقديم قائمة أطول، ومن جهات نظر كثيرة، قائمة أسمى. وربما كانت أهم ميزة فريدة لها هي أنها مفيدة جداً، وإذا كان من المرغوب فيه إجراء توزيع عادل، فمن الصعب التفكير في خطة غيره، يمكن توسيعها دون حدود، دون تغيير النموذج الأساسي للوحدة العضوية لمدينة. يمكن تحقيق المخطط بسهولة ضمن مخطط حددت فيه سلفاً شوارع وساحات. ويمكن رسم مخطط مجمل على لوحة رسم، يمكن أن تكون مفيدة ضمن تحديدات معينة واضحة. إنه أسهل مخطط يمكن رسم نموذج له باستعمال تجهيزات وقياسات بسيطة وغير متطورة.

ولدى دراسة ستانسلافسكي لميزات النظام الشبكي (١٩٤٦م) (١٣٦٥هـ) لاحظ أنه قد يوجد للمخططات الأخرى فوائد أعلى. وكمثال عليها: المخطط الشعاعي radial plan الذي تنطلق شوارعه من المركز، والذي له ميزات معينة على المخطط الشبكي في

وفيما يتعلق بقرار الأمانة توحيد مساحات قطع الأرض الممنوحة (٢٠ متر × ٢٠ متر)، تجدر الإشارة إلى أنه إضافة إلى العوامل المذكورة آنفاً والتي أدت إلى انتشار النمط الشبكي في الرياض، فإن عدداً من القرارات قضت بأن تعتمد البلديات هذا النمط. فإضافة إلى قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٠٣ الذي أشرنا إليه سابقاً، فقد صدر قراراً عن وزارة الشؤون البلدية والقروية موجهة إلى جميع البلديات، وبيّن أنه كان هناك مجال محدود جداً للبلديات لدراسة أو تقييم أي بدائل أخرى للنمط الشبكي. نص القرار هو:

لما كانت حكومة صاحب الجلالة الملك ملتزمة التزاماً قوياً، في جميع المستويات، بإيجاد حلول ملائمة بغية الإقلال إلى الحد الأدنى من أزمة الإسكان... فإننا نحث جميع البلديات على التكفل بالبحث عن أراض حكومية ملائمة للبناء ضمن حدود المخططات الرئيسية لمدينتها، وأن تقوم، بالتعاون مع مكتب تخطيط المدن، بتقسيم هذه الأراضي إلى قطع أراض سكنية في حدود ٢٠ متر × ٢٠ متر لكل منها. بعد ذلك يجب توزيعها على الأخوة المواطنين (وبخاصة من ذوي الدخل المحدود)، إما في صيغة منح، وإما ببيعها لهم وفق القواعد الموضوعة لهذا الغرض...

ونظراً إلى أهمية هذه الموضوع، فنحن نتوقع منكم عقد اجتماع فوري يضم مدير تخطيط المدن ورؤساء البلديات في كل منطقة لدراسة الموضوع، واتخاذ الخطوات الفعالة لتحقيق الهدف المذكور آنفاً، ووضع خطة عمل لكل بلدية، وإعلامنا بالنتائج بأسرع وقت ممكن.

ومن المثير للاهتمام أن نرى كيف أن البلديات، دون أي محاولة للنظر في البدائل المختلفة، طبقت حرفياً فكرة قطع الأراضي المربعة في المخطط العمراني للعريجات (المخطط الإيضاحي رقم ٧-٧). بيد أنه ما من شك في أن الأمانة كان يمكنها - لو أرادت - تقديم مخططات عمرانية أخرى وأن تكون منسجمة في نفس الوقت مع توجيه الوزارة. وقد أكدت جميع توجيهات ورسائل الوزارة تقريباً والمتعلقة بمنح الأراضي على أن تقسيم الأراضي يجب أن يكون "بمساحة في حدود ٢٠ متر × ٢٠ متر لكل منها". وتوحي

الجدول رقم ٥،٧
استعمالات الأراضي في ضاحية العريجات

النسبة المئوية	المساحة (كيلو متر مربع)	استعمالات الأراضي
٧٣٧٪	١٠,٨	سكنية
٧٤٤,٤٪	١٣,١	شوارع
٧١٧٪	٥,٠	مرافق عامة
٧١,٦٪	٠,٥	مشاريع صناعية
٧١٠٪	٢٩,٣	المجموع

(١٤١٠هـ)، فإن عدد الفلل التي بُنيت في العريجات بلغ ١٥,٩٠٧، وهو يمثل نحو ٦٢٪ من إجمالي الوحدات السكنية، علماً بأنه يسكن منها ٤,٧٧٪. وقد قدرت الدراسة أن إجمالي عدد سكانها هو ٨٠٠,٩٤، وأن متوسط عدد أفراد العائلة المقيمين في كل وحدة هو ٧,٧. ولسوء الحظ، فإن مثل هذا المعدل العالي من التطور في المنطقة السكنية، لم يُواكب بمعدل مماثل لتطوير المرافق العامة، وقطاع الخدمات، باستثناء المساجد التي غالباً ما كان يقيمها القطاع الخاص، وقد نجم عن ذلك بناء ٣٩ مسجداً في المواقع التي عددها ١٧٥ (٣, ٢٢٪). وفي الحقيقة، فإن معدل التطور في المرافق والخدمات العامة لم يصل إلى أكثر من ٩٪ من المواقع الكلية. ولإعطاء بعض الأمثلة، فلم يُنشأ سوى ٣ من ١٧١ منزلاً، و٧ من ١١٦ مدرسة، و٢ من ٢٨ وحدة للرعاية الصحية. وتتعلق نسب مماثلة بجميع الخدمات والمرافق العامة الأخرى. وفي حين كانت تمديدات المياه والكهرباء تغطي الضاحية كلها، فلم تزود الخدمات الهاتفية إلا ١٧٪ فقط من منطقة العريجات. إن غياب استراتيجية للتنفيذ كان أمراً واضحاً، وما ظننته الأمانة في وقت من الأوقات سهلاً وغير مكلف، أصبح الآن صعباً جداً، وغداً تنفيذ وإدارته عالي التكلفة: فتخطيط نظام شبكي للشوارع، حيث قطع الأرض المخصصة للوحدات السكنية

الاتصال بين المحيط والمركز. أما المخطط الشبكي، فلا يتجاوب، في معظم الأحيان، مع الطبوغرافيا التي تدل على التخطيط الأسهل للشوارع بدلاً من الخطوط المستقيمة. وهناك عيب آخر في المخطط الشبكي يتجلى في أنه، في كثير من الحالات، لا يُسمح للأفراد بأن يحددوا مواقع مبانيهم بطريقة توفر دورة أفضل للهواء وتعرضاً أحسن للنور. لذا فإن الأنماط الشبكية غالية الثمن جداً عندما يتعلق الأمر باستعمال البنية التحتية. فتكلفة الشوارع وبناء الأرصفة عالية نسبياً لكل شخص per capita أو لكل وحدة، وبخاصة في المناطق حيث الكثافة السكانية منخفضة وعدد الوحدات السكنية قليل. ويصح هذا على توفير بعض الخدمات وصيانتها، مثل الهواتف والكهرباء والشوارع وغيرها كثير. ومن وجهة نظر النقل، فمن المعتقد أنه برغم أن النمط الشبكي يسهل حركة مرور السيارات، فإنه يزيد من معدل الحوادث ويزيد، في الوقت نفسه، من طول المسافات.

ويبين الجدول رقم ٧-٥ النسبة المئوية لاستعمال الأرض في ضاحية العريجات. وهو يوضح بجلاء التوزيع غير المتوازن لاستعمال الأراضي الذي أسفر عن معدل غير متوازن في التطوير. وعندما يكون النظام الشبكي ممثلاً للبنية التحتية الأساسية للمخطط الرئيسي الذي تكون فيه الطرق هي حبال السلامة، فإن الشوارع والطرق تصبح العناصر الأساسية في التصميم العمراني للضاحية (المخطط الإيضاحي رقم ٧-٦). ولا يمكن إنجاز مثل هذا النظام الشبكي إلا بدفع تكلفة عالية للبنية التحتية، على حساب البيئة العمرانية. إن تخصيص ٤٥٪ من المساحة الكلية للطرق والشوارع، بوجه خاص، لا يُظهر تخطيطاً غير سليم وهدراً للأراضي فحسب، بل يوضح أيضاً التكلفة المباشرة العالية لعمليات البناء والأرصفة والإنارة والنظافة والصيانة لهذه الشوارع، وبخاصة إذ علمنا أن المخططات الشبكية وضعت دون اعتبار لطبوغرافية المكان. إن التكلفة غير المباشرة والطويلة الأجل لاعتماد هذا النظام للشوارع، تكون حتى أعلى من التكلفة المباشرة. وكلما طال الشارع، ازدادت كلفة الخدمات اللازمة له مثل الكهرباء والماء وقنوات الصرف والهاتف.

لدعم المناقشة الواردة آنفاً، يُبين الجدول رقم ٧-٦ بعضاً من سمات تطور العريجات. وطبقاً لدراسة أجرتها الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض عام ١٩٩٠م

الجدول رقم ٦٠٧
التطور في ضاحية العريجات ١٩٩٠م (١٤١٠هـ)

الخدمات والمرافق	مجموعة المواقع المخصصة	مجموعة المواقع المنفذة	النسبة المئوية للتنفيذ
سكنية	٢٥,٧٠٠	١٥,٩٠٧	٦٢٪
كهرباء وماء	---	---	١٠٠٪
هاتف	---	---	١٧٪
نظام صرف صحي	---	---	٠٪
أندية رياضية	٢	٢	١٠٠٪
مساجد	١٧٥	٣٩	٢٢,٣٪
منتزهات	١٧١	٣	١,٧٪
وحدات للرعاية الصحية	٢٨	٢	٧٪
مدرسة	١١٦	٧	٦٪
مركز بريد	٢٩	٠	٠٪
دائرة الشرطة	٥	٠	٠٪
محطات إطفاء	٤	٠	٠٪

مربعة (٢٠ متر × ٢٠ متر) دون أي اعتبار لطوبوغرافية الموقع (المخطط الإيضاحي رقم ٧-٨)، وتكلفة تنفيذ البنية التحتية والنوعيات العمرانية للشكل الحضري، أو أي مبادئ لتخطيط المدن، يجب أن تكون مهمة سهلة الإنجاز جداً؛ لكن تنفيذ مثل هذه المخططات والتعايش مع نتائجها البيئية والاجتماعية والاقتصادية، هو شيء مختلف كلياً.

يتضح افتقار الأمانة إلى تخطيط سليم لاستراتيجية ملائمة للتنفيذ ببساطة في التعامل الضعيف مع موضوع متطلبات الارتدادات الجانبية. وبإدراك الأمانة للانتقادات الواسعة الموجهة إلى متطلبات تنظيمات الارتدادات الجانبية التي طبقت

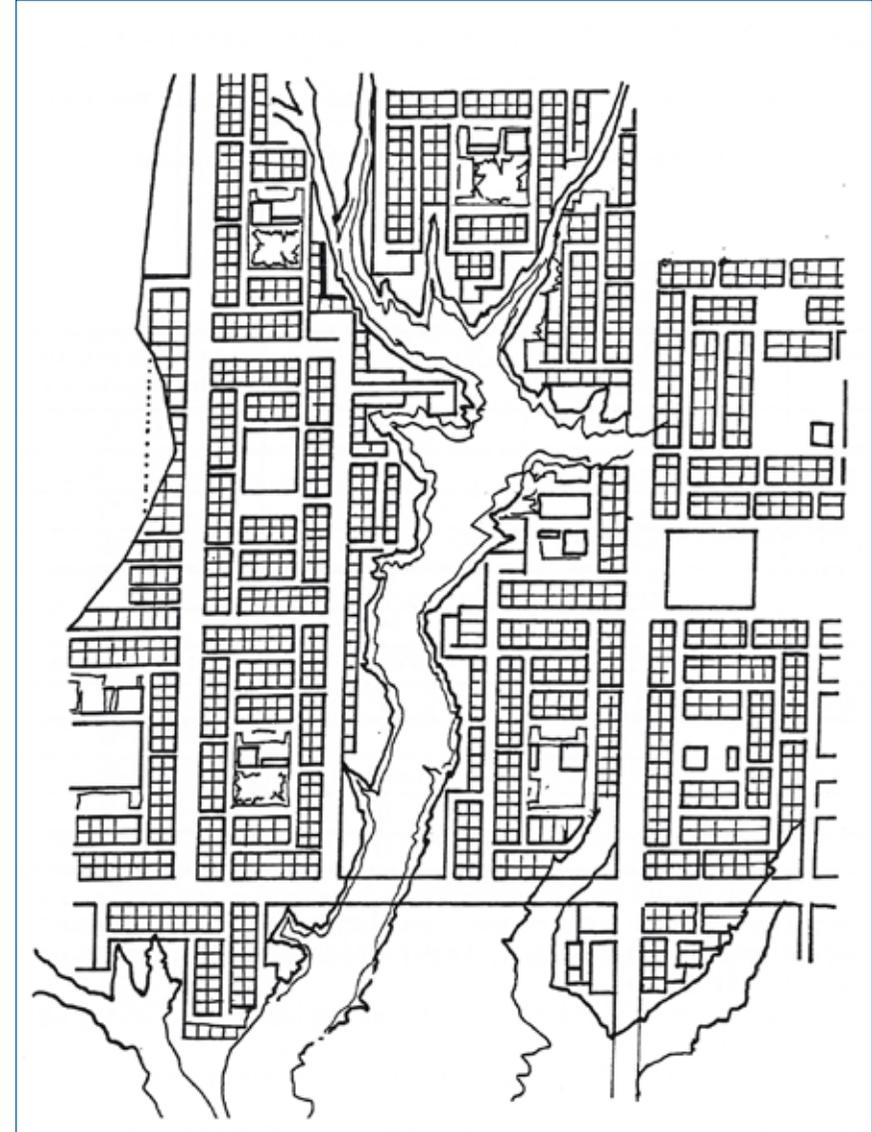
في مدينة الرياض منذ السبعينيات الميلادية (التسعينات الهجرية) (والتي تقضي أن يكون الحد الأدنى للارتداد الأمامي بمقدار خمس عرض الشارع، وأن يكون الحد الأدنى للارتدادات الجانبية والخلفية مترين)، فقد صدرت للعريجات تنظيمات جديدة للبناء تتسم بالتطرف الشديد، وبالغرابية الشديدة، إلى حد ما. ومن ضمن الاختلافات الرئيسية بين تنظيمات مدينة الرياض والعريجات نورد ما يلي:

- لا يسمح بارتدادات جانبية.
- الحد الأدنى للارتدادات الأمامية والخلفية ٤ أمتار.
- لا يُسمح بإقامة أي نشاطات تجارية على الشوارع الرئيسية.

وهذا يبين مرة أخرى عملية توحيد الأنماط البلدية التي تنتج جزئياً من عجز الأمانة عن وضع وإدارة تنظيمات للبناء تتسم بقدر أكبر من المرونة. بيد أنه برغم تغيير هذه المتطلبات، وسماع البلدية فيما بعد بارتدادات جانبية عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ)، فقد عانى من النتائج المتطرفة لهذه المتطلبات، عدد من المواطنين الذين بنوا بيوتهم قبل عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ). وفي حين يكون عدم وجود ارتداد جانبي شيئاً عملياً في قطعة أرض مستطيلة الشكل، فإن مثل هذا المتطلب في العريجات، التي جميع قطع الأراضي فيها مربعة الشكل (٢٠متر × ٢٠متر)، قلل إلى الحد الأدنى من حرية اختيار الملاك والمهندسين المعماريين لنمط وشكل الوحدة السكنية التي يُراد بناؤها.

وبالمثل، فإن المتطلب القاضي بعدم السماح لنشاطات تجارية أن تقام على الشوارع الرئيسية -تغير عام ١٩٩٢م (١٤١٢هـ)؛ فمن الممكن الآن إقامة محلات تجارية في أي مكان على الشوارع الرئيسية. لكن مثل هذه السياسات المتغيرة أحدثت شيئاً من الفوضى والإرباك، وأدت إلى تشكك الناس في ثبات المتطلبات التي تقررها البلديات. وكما هو الحال في مدينة الرياض كلها، صارت قيمة الأراضي الواقعة على الشوارع الرئيسية أعلى من قيمة الأراضي الواقعة في أي مكان آخر لسببين: أولهما إمكان استعمالها للنشاطات التجارية، وثانيها أنه يُسمح عادةً للملاك هذه الأراضي بإقامة مبان ذات عدة أدوار. ومن ثم فقد لحق ضرر مالي بمجموعات مختلفة من الناس نتيجة هذا التقلب في سياسة الأمانة وعملية اتخاذ القرارات فيها. وتضم هذه المجموعات أولئك

المخطّط الإيضاحي رقم ٨٠٧
جزء من القسم د من مخطّط ضاحية العريجات يوضّح تنفيذ المخطّط الشبكي دون
اعتبارٍ لطوبوغرافية الموقع



الذين يقومون بالبناء أو بالتخطيط لبناء مراكز تجارية في مراكز الأحياء، وأولئك الذين اشتروا أراض على الشوارع، ودفعوا مبالغ مالية كبيرة أملاً في استثمارها في بناء مراكز تجارية، لكنّ قسماً منهم إمّا باعها بثمن أقل، أو كان غير قادر على استثمارها، وأولئك الذي يبنون مساكن خاصة على الشوارع الرئيسية ظناً منهم أنّ هذه الشوارع ستكون سكنية فقط، وبالطبع، أولئك الذين استثمروا في الشوارع الرئيسية، لكن لم يُسمح لهم بفعل ذلك، وتعيّن عليهم بيع ممتلكاتهم بثمن أقل مما دفعوه.

توضّح المناقشة السابقة بجلاء المركزية المتطرّفة في سياسة أمانة الرياض وفي عملية اتخاذ قراراتها. إنّها توضح أيضاً افتقار الأمانة إلى التنسيق، وغياب أيّ استراتيجية سليمة للتنفيذ. إنّ صنع القرارات ورسم السياسات وتنفيذها دون معرفة بآثارها على الناس هي ممارسات عامة كانت تقوم بها الأمانة. وفي الواقع، فقد عوملت ضاحية العريجات من قبل الأمانة بوصفها تجربة يقوم فيها صنع قرارات الأمانة ومخططوها بتقديم مفاهيم مختلفة مختصرة عشوائية دون بحث سابق في الآثار المحتملة لهذه السياسات. وزيادة على ذلك، فإنّ أولئك الذين تأثروا فعلاً (أصحاب البيوت والأراضي في العريجات) لم يُحسب حسابهم في أيّ مشاركة من أيّ نوع في انخراطهم في القرارات البلدية التي تؤثر عليهم (وسنورد في الصفحات القادمة مزيداً من التحليل والمناقشة لحالة العريجات وحالة مشروع حيّ السفارات).

٤.٧، ٣- حيّ السفارات: نتاج اللامركزية

استلزم القرار الذي أصدره مجلس الوزراء عام ١٩٧٥م (٢١-١١-١٣٩٥هـ) والقاضي بنقل وزارة الخارجية من جدة إلى الرياض تخطيط ثلاثة مشاريع رئيسية -مبنى الوزارة، ومشروع إسكان موظفي الوزارة، وحيّ السفارات. وقد أسّس مكتب مشروع وزارة الخارجية وحيّ السفارات بوصفه مؤسسة مستقلة مالياً وإدارياً - تعمل بإشراف اللجنة التنفيذية العليا - لتكون مسؤولة عن تنفيذ المشاريع المذكورة.

وفيما يتعلّق بمشروع حيّ السفارات، فالمكتب مسؤول عن تخطيط وتصميم وتنفيذ حيّ السفارات، ويتضمّن ذلك إنشاء البنية التحتية والمرافق العامة والمراكز الترفيهية

كلها. وينظم المكتب أيضًا بناء السفارات والمساكن الخاصة ويشرف عليها.

يمتد حي السفارات على مساحة ثمانية كيلو مترات مربعة تقريبًا، ويقع في الجزء الشمالي الغربي من المدينة (المخطط الإيضاحي رقم ٧-٩)، وقد صُمم لاستيعاب البعثات الدبلوماسية في المملكة التي يبلغ عددها ١٢٠، وكذلك موظفيها وعائلاتهم. ويوفر المخطط الرئيسي لحي السفارات منطقة مركزية تحوي بنايات متعددة الاستعمالات يحدّها شارعان رئيسيان وأحد عشر طريقًا ملتويًا تخترق الموقع. وتضم المنطقة المركزية معظم السفارات، وعدداً من مساكن السفراء، ومراكز سكنية وتجارية أخرى. ويحيط بالمنطقة خمسة أحياء سكنية، كل منها مكون من مساكن لعائلة واحدة أو لعدة عائلات ومن جميع المرافق الدينية والتعليمية والتجارية والترفيهية الضرورية. وقد سمحت السمات الطبيعية المميزة للموقع للأحياء السكنية الخمسة بأن تكون مفصولة بمساحات خضراء مفتوحة. ويقول د. عبد المجيد داغستاني (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) إن السُّكَّانَ والمساحة السُّكَّانية في كل من الأحياء السكنية الخمسة (المخطط الإيضاحي رقم ٧-١٠) يُتَوَقَّعُ أن تكون كما يلي: الحي أ: ٣,٣٥٠ ساكنًا و٢٤ هكتارًا؛ الحي ب: ٤,٠٠٠ ساكنًا و٣٣ هكتارًا؛ الحي ج: ٥,٩٠٠ ساكنًا و٥٠ هكتارًا؛ الحي د: ٧,١٠٠ ساكنًا و٦٠ هكتارًا؛ الحي هـ: ٦,٥٠٠ ساكنًا و٥٥ هكتارًا؛ الحي و: ٢,٠٠٠ ساكنًا و١١ هكتارًا.

ومع أن حي السفارات خُطِّطَ ليتسع للسفارات الأجنبية و المرتبطين بها، فقد كان من المتصور أيضًا أن يوفر مجالاً سكنياً لقطاعات من مجتمع مدينة الرياض. وفي الحقيقة، فبغية تحقيق الأهداف الرامية إلى إحداث تكامل، بين حي السفارات ومدينة الرياض، وفي الوقت نفسه، إيجاد خليط اجتماعي متوازن، فقد ورد عاملان مهمان في برامج تطوير الحي. أولهما أنه كان يُتَوَقَّعُ أن تكون أغلبية سُكَّانِ الحي في النهاية من السعوديين، وثانيهما أن الخدمات والمرافق في حي السفارات، مثل المرافق التعليمية والثقافية والتجارية والترفيهية، يجب ألا تقتصر على خدمة السُّكَّانِ المحليين للحي، وإنما تتعداهم لتكون هذه المرافق مفيدة لسكان مدينة الرياض.

المخطط الإيضاحي رقم ٩.٧

موقع حي السفارات



٤.٤.٧- تطوُّر المخطط العمراني لحي السفارات

وقَّعت الحكومة السعودية، ممثلةً باللجنة التنفيذية العليا في عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ)، عقدًا مع شركات لتكون مسؤولةً عن إجراء دراسة شاملة وعمل مخطط رئيسي لحي السفارات بالرياض. وفي عام ١٩٧٨م (١٣٩٨هـ) قدّمت هذه الشركات، المخطَّط الرئيسي لحي السفارات، بصيغة مخطَّط أولي، إلى اللجنة التنفيذية العليا.

في تخطيط المدن، وتصميم البيوت، واستعمال الموارد التي أثبتت البلديات التقليدية استجابتها الجيدة لحاجات الإنسان في الماضي.

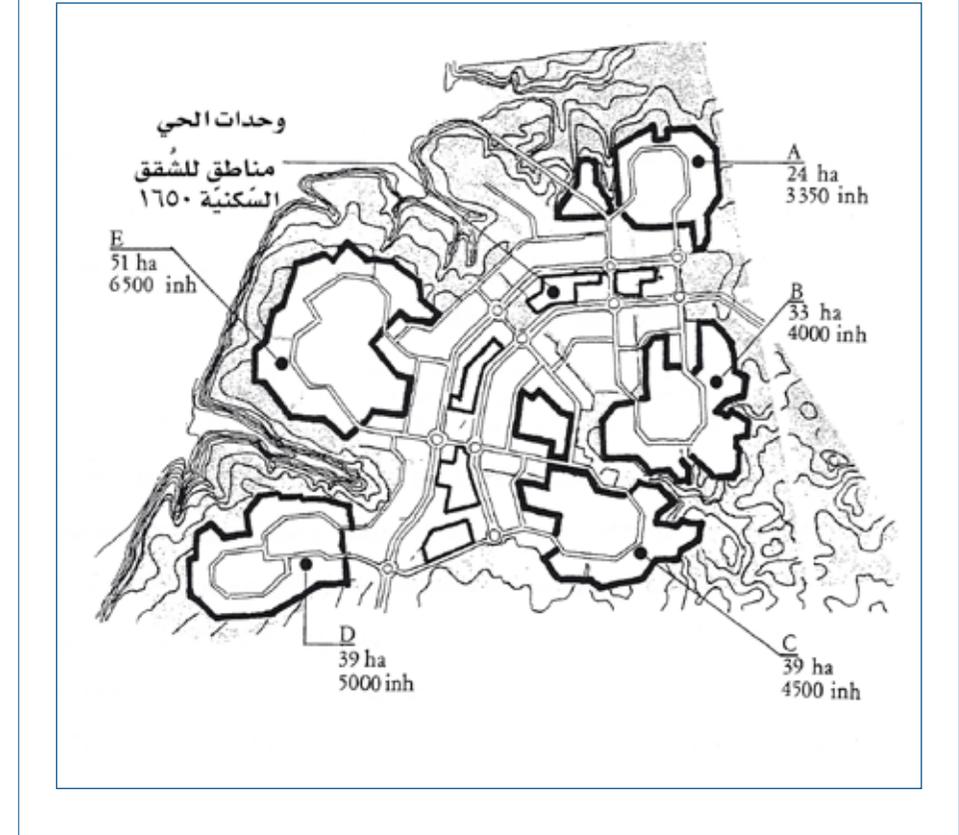
وبيّن اقتراح مخطط حيّ السفارات الدور المؤثر الذي أدته الظروف البيئية الموجودة للموقع في صياغة المخطط العمرانية للحي. وقد اختير مفهوم المخطط العمراني النهائي للحي (المخطط الإيضاحي رقم ٧-١١) من بين مجموعة مكونة من ١٧ خطة بديلة، ثم حلّ على ضوء مجموعة من المعايير الموضوعية. وفي شرح مفهوم الصيغة العمرانية المختارة ورد في متن المخطط الرئيسي ما يلي:

إنّ المفهوم الأساسي، المختار من بين سلسلة من الحلول البديلة المقنعة، نتج من صيغة تطوير خطي معدلة، نُظمت في تشكيلٍ منحني لينسجم مع الشكل الخاص لأرض الموقع.

بدأت عملية تحديد الخيارات ووضع المعايير بتقديم ستة نماذج أساسية (المخطط الإيضاحي رقم ٧-١٢) تتضمن البنية الشعاعية، ونمط القلب المركزي، ونمط الحديقة العامة المركزية، والنظام الشبكي المفتوح، والشبكة الاتجاهية، وأخيراً، النمط الخطي. وقد جرى فحص وتحليل أداء كل من هذه النماذج على ضوء الاعتبارات التي وُضعت لحي السفارات مثل: استعمال الأرض، الانتشار، مرونة النظام، التأثير البيئي، الصيغة والهوية العمرانية. وبعد دراسة النماذج وتقييمها من الناحيتين النسبية والمطلقة، وجد المخططون أنه يوجد في كل من هذه النماذج بعض الميزات والعيوب. لذا فقد خلص المخطط الرئيسي إلى ما يلي:

تحظى النماذج المركزية عموماً بميزات الشكل، والاندماج، والتوجيه، لكنّها تقتصر إلى المرونة. والنماذج المبنية على نظام شبكي صارم، تحقق معيار المرونة، لكنّها مكلفة اقتصادياً، وهي تضحّي بمعايير المذهب العملي والكمال والشكل. أمّا النماذج الخطية فتتحقق انسجاماً أفضل بين الهدفين المتعارضين: الانفتاح الوظيفي، والصيغة المركزة. وتميل هذه النماذج إلى الدمج بين تصغير المسافات وتكلفة المواصلات بأكثر قدر ممكن وبين أكبر قدر من الاتصالات الاجتماعية بين جميع نواحي المنطقة، ولهذا السبب فإنّها حدّدت الفلسفة الأساسية التي تتمتع

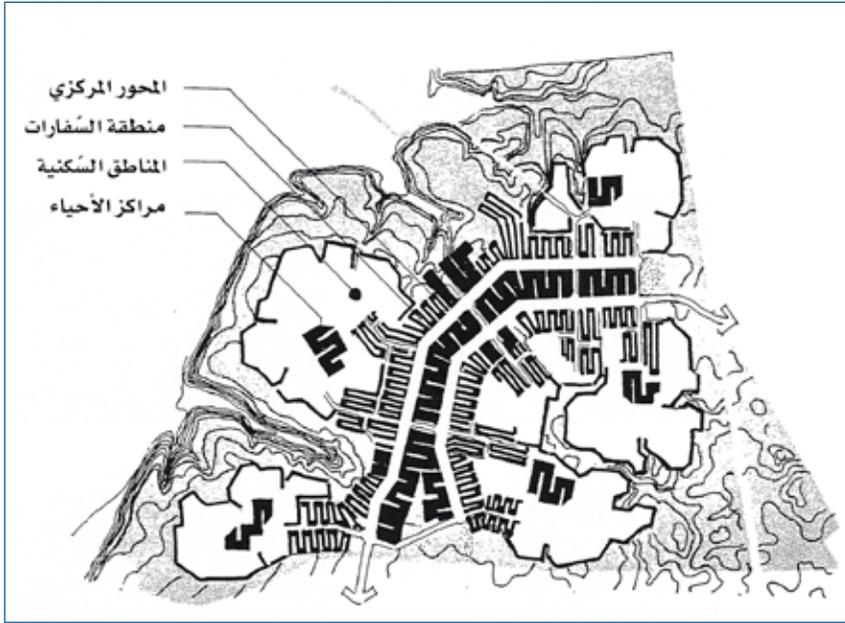
المخطط الإيضاحي رقم ١٠،٧
الأحياء السكنية في حيّ السفارات



كان المخطط الرئيسي لحيّ السفارات يركّز على عدد من العوامل، ومن ضمنها النواحي البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وقد شدّد على الاهتمام بالمبادئ التقليدية الأشكال والبنى السكنية في المدينة. وقد ورد في المخطط الرئيسي ما يلي:

... إنّ الأشكال التقليدية في السكن، والبنى العمرانية، والطرز المعمارية الوطنية في المملكة العربية السعودية، توفر مبادئ تحظى بقيمة عالية في التخطيط المعاصر. وفي الحقيقة، فإنّ مجموعة الأنماط العمرانية التقليدية تقدّم عدداً من المبادئ المتميزة

المخطط الإيضاحي رقم ١١,٧
البنية الحضرية لحي السفارات



بأعلى درجة من الصبغة العملية. بيد أن النماذج الأساسية بحاجة إلى استغلال نواحيها الإيجابية استغلالاً تاماً.

واستجابةً لهذه النتيجة، جرى تطوير ثلاثة نماذج جديدة، كلٌّ منها يتضمن العناصر الإيجابية الواردة في النمط المركزي والنظام الشبكي والنمط الخطي، وذلك لاختبار مفهوم استعمال أرض حي السفارات، وفحص ترتيبات برنامجه المطور. وقد عرّف المخطط الرئيسي النماذج الثلاثة بأنها النمط الخطي المعدل، والنمط الخطي/العنقودي المعدل، والنمط الخطي المركزي العنقودي. (المخطط الإيضاحي رقم ٧-١٣). وقد أنتجت هذه النماذج عددًا من المفاهيم الممكنة للشكل العمراني لحي السفارات، واتفق على أن خمسة منها هي مفاهيم عملية وملائمة. وبمقياس نسبة ١ إلى ١٠,٠٠٠، قدّمت تفصيلات لهذه المفاهيم، وجرى فحصها مع الأخذ في الاعتبار معايير مثل:

- الملاءمة البيئية، وتكيف الموقع مع البيئة، والمناخ.

- حركة المرور، وحلقات الوصل الخارجية، وباحات وقوف السيارات، وإمكان استعمال الأرض.

- وضع البعثات الدبلوماسية.

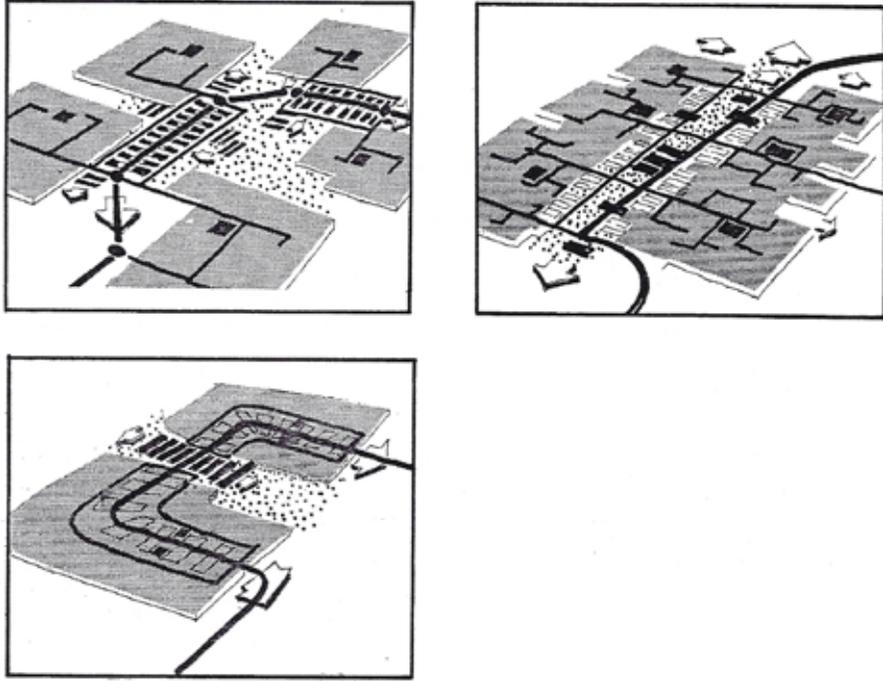
- شكل وهيئة المناطق المركزية.

- أنماط الأحياء السكنية والتسلسل الاجتماعي.

ظلت عملية إنتاج صف واسع من البدائل المفاهيمية ليجري الاختيار منها متواصلة. وقد تقرّر أن ثلاثة من بين المفاهيم الخمسة المذكورة أنفاً ملائمة للمخطط الرئيسي العمراني النهائي. وهذه المرة، وضعت معايير مختلفة لكل العناصر التالية: النمط العمراني العام، مناطق السفارات، والمناطق السكنية، المناطق المركزية، الساحات الخضراء المفتوحة، حركة المواصلات، وأخيراً، البنية التحتية. وقد ساعدت الحسابات المفصلة، والتحليل وفحص كل من هذه الخيارات فيما يتعلق بتحقيقها لمجموعات المعايير المختلفة، على اختيار البديل الأفضل لحي السفارات.

جرى في المخطط الرئيسي النهائي لحي السفارات توزيع مختلف جداً لاستعمال الأرض عما جرى في ضاحية العريجات. ويبين الجدول رقم ٧,٧ النسبة المئوية لاستعمال الأرض في حي السفارات، وهو يوضح حالة فريدة في مدينة الرياض كلها. إن تأثير السمات البيئية والطوبوغرافية على التخطيط العمراني لحي السفارات يمكن وصفه بأفضل طريقة ممكنة بحقيقة أن نحو ٣١٪ من المساحة الكلية محجوزة للمنتزهات والساحات الخضراء والباحات الترفيهية والمفتوحة. حي السفارات، بوصفه حياً، هو ذلك المشروع الذي حُسب فيه حساب للمشاة في عملية التخطيط العمراني لأول مرة في المناطق السكنية في الرياض، إذ أنه، زُود بممرات آمنة مظلمة مخصصة للمشاة لا يسمح فيها بمرور السيارات. وإضافة إلى هذا، فإن الحي يتميز بالعملية الدقيقة التي طبقت فيه لإيجاد تكامل بين أجزائه المختلفة من المناطق العمرانية، وذلك من خلال شبكة من المنتزهات والمناطق الطبيعية الجميلة، إن مثل هذا الانسجام بين المناطق

المخطط الإيضاحي رقم ١٣،٧
النمط الخطي / العنقودي المعدل، النمط الخطي المركزي / النمط
العنقودي والنمط الخطي المعدل



العمرانية والبيئة الطبيعية يَظْهَرُ بوضوح بوجود المدارس والمراكز الرياضية مجاورةً
للساحات الخضراء المفتوحة، التي تتصلُّ بدورها بممرات المشاة التي تصل المناطق
السكنية بهذه الساحات. فضلاً على ذلك، فقد احتُفِظَ بالوديان والمواقع الأخرى في
مواقعها الأصلية.

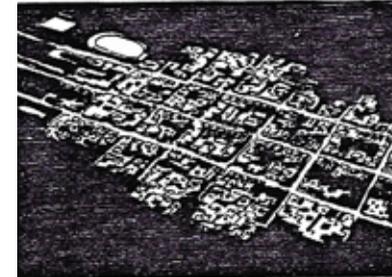
وفي حين تمثل مساحة حيِّ السفارات ٤٥ ٪ من المساحة الكلية لضاحية العريجات،
فإنَّ الشوارع والطرق تؤلِّف ٦, ١٦ ٪ فقط من إجمالي مساحة حيِّ السفارات. ويبدو أن
عاملاً يسهم في النسبة المئوية الضئيلة لشبكة الشوارع مقارنةً بالمساحة الكلية، وهو
عرض الشوارع. فعرض الشوارع الرئيسيين ٤٧ متراً، وعرض الشوارع الأخرى إمَّا

المخطط الإيضاحي رقم ١٢،٧
ستة نماذج أساسية بديلة لحيِّ السفارات

نموذج د: النظام الشبكي المفتوح



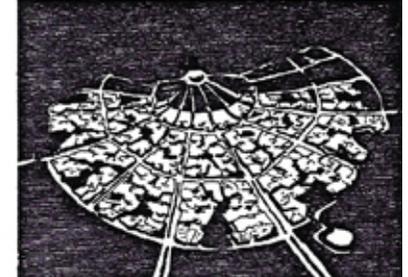
نموذج هـ: الشبكة الاتجاهية



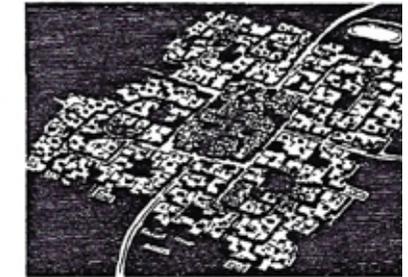
نموذج و: النمط الخطي



نموذج أ: النظام الإشعاعي



نموذج ب: نمط المنطقة المركزية



نموذج ج: نمط المنتزه المركزي



الجدول رقم ٧،٧

النسبة المئوية لاستعمالات الأراضي في حيّ السفارات

النسبة المئوية	استعمالات الأراضي
٣٠,٩٪	المنتزهات و الحدائق
٢٢,٢٪	المناطق السكنية
١٦,٦٪	الشوارع
١٤,٠٪	البعثات الدبلوماسية ومقراتها
١,٦٪	المرافق العامة
٥,٧٪	المحلات التجارية
١,٠٪	المجموع

المخطط الإيضاحي ١٤،٧
شبكة حيّ السفارات

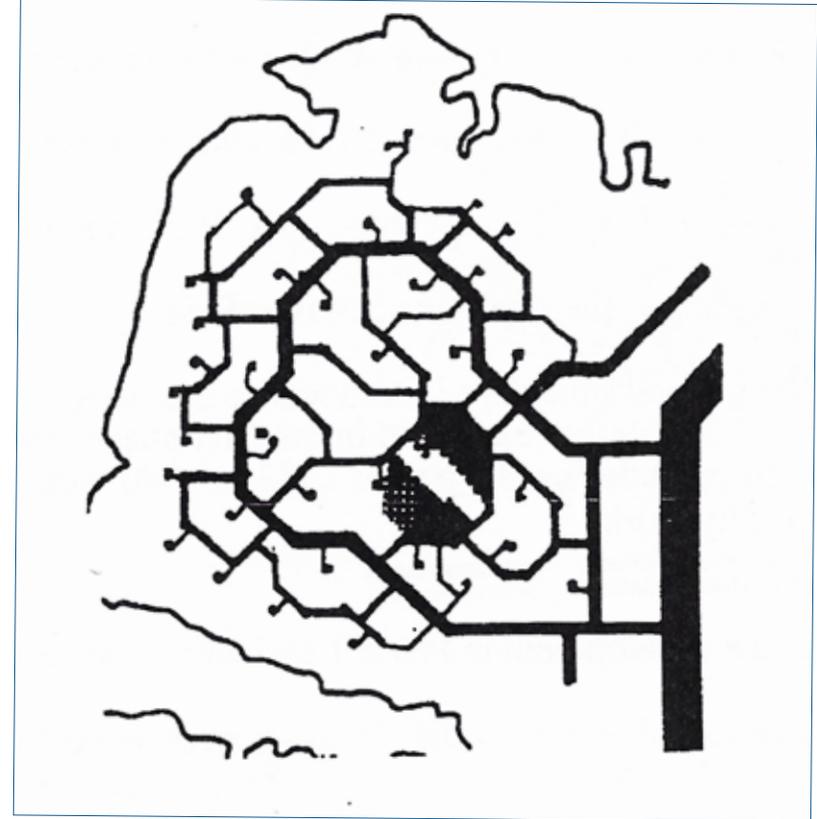


١٨,٥ أو ١٢,٥ متر. لكنّ في حين يؤدّ المرء رؤية النسبة هذه أعلى قليلاً، فإنّ مثل هذه النسبة الضئيلة من المساحة المخصّصة للشوارع (التي طولها ٥٠ كيلو متراً) ستسفر حتماً عن نتائج اقتصادية وبيئية واجتماعية على الحي. ومن الناحية الاقتصادية، ودون أن نكرّر المناقشة المتعلقة بمخطّط العريجات، فمن الواضح أنّ تكلفة البناء، وصيانة مثل هذه الشبكة من الشوارع، وأيضاً، تكلفة خدمات عامة أخرى، مثل الكهرباء، والماء والهاتف، ستكون منسجمة مع نسبتها المئوية إلى كلّ من المنطقة السكنية بخاصة، والمساحة الكلية للموقع بعامة. وبعبارة أخرى، فكلّما ازداد طول الشوارع والطرق، ازدادت تكلفة الخدمات اللازمة. و لدى مقارنة شبكة الشوارع في كلّ من ضاحية العريجات وحيّ السفارات، نستنتج أنّه لما كان ٤٥٪ من المساحة الكلية لضاحية العريجات مخصّصة لخدمة ٣٧٪ فقط من السكّان في كامل المنطقة، فمن المتوقّع أنّ الهدر في الأرض، وتكلفة البناء وصيانة مثل هذه الشبكة في ضاحية العريجات أكثر من ضعف ما هو عليه الحال في حيّ السفارات. وهذا ينطبق إلى حدّ ما، على التكاليف الأخرى غير المباشرة، وعلى الأثر السلبيّ لتخصيص نسبة مئوية عالية من المنطقة للشوارع على الجودة الإجمالية للبيئة العمرانية.

لعلّ ما يجعل مخطّط حيّ السفارات متميّزاً، ومختلفاً، وأنجح من مشروع ضاحية العريجات، هو الانسجام البديع بين العمليتين المنظمّتين المعدّتين إعداداً مهنيّاً جيّداً لكلّ من التّخطيط العمراني واستراتيجية التّطبيق. وفي الحقيقة، فقد تتطلّب الحيّ إقامة جهاز إداري وتنظيمي قوي أسند إليه تحقيق أهداف المشروع من التّصميم إلى التّنفيد الفعلي. ومع أنّ حيّ السفارات يُدار من قِبَل سلطة خاصّة منوط بها كلّ ما له علاقة بالشؤون القانونية، والإشراف على الأبنية، وكذلك صيانة وتشغيل المرافق العامة، فقد وُضعت خطّط كي تسلّم السلطة في المستقبل كلّ مسؤولياتها القانونية إلى أمانة مدينة الرياض.

جرى التّخطيط ليجري تطوير حيّ السفارات على ثلاثة مراحل. ويبيّن المخطّط الإيضاحي رقم ٧-١٦ هذه المرحل التي تحتوي مرحلة التّدشين حتى عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)، والمرحلة الأولى حتى عام ١٩٩٠م (١٤١٠هـ)، وأخيراً المرحلة الثانية حتى عام ٢٠٠٠م (١٤٢١هـ).

المخطط الإيضاحي ١٥٠٧
الشبكات المقترحة في المناطق السكنية



وقد ورد في تقرير المخطط الرئيسي لحي السفارات ما يلي:

الهدف العام هو إنشاء البنية التحتية الأساسية اللازمة للمرحلة الأولى التي تنتهي في عام ١٩٩٠م (١٤١٠هـ)، وذلك بعد انتهاء المرحلة الأولى عام ١٩٨٣م (١٤٠٣هـ)، وهذا يسمح بإجراء توسع سلس للمشروع بين عامي ١٩٨٣ و ١٩٩٠م (١٤٠٣ و ١٤١٠هـ) دون الاضطرار إلى شق طرق رئيسية والقيام بأعمال للخدمات العامة.

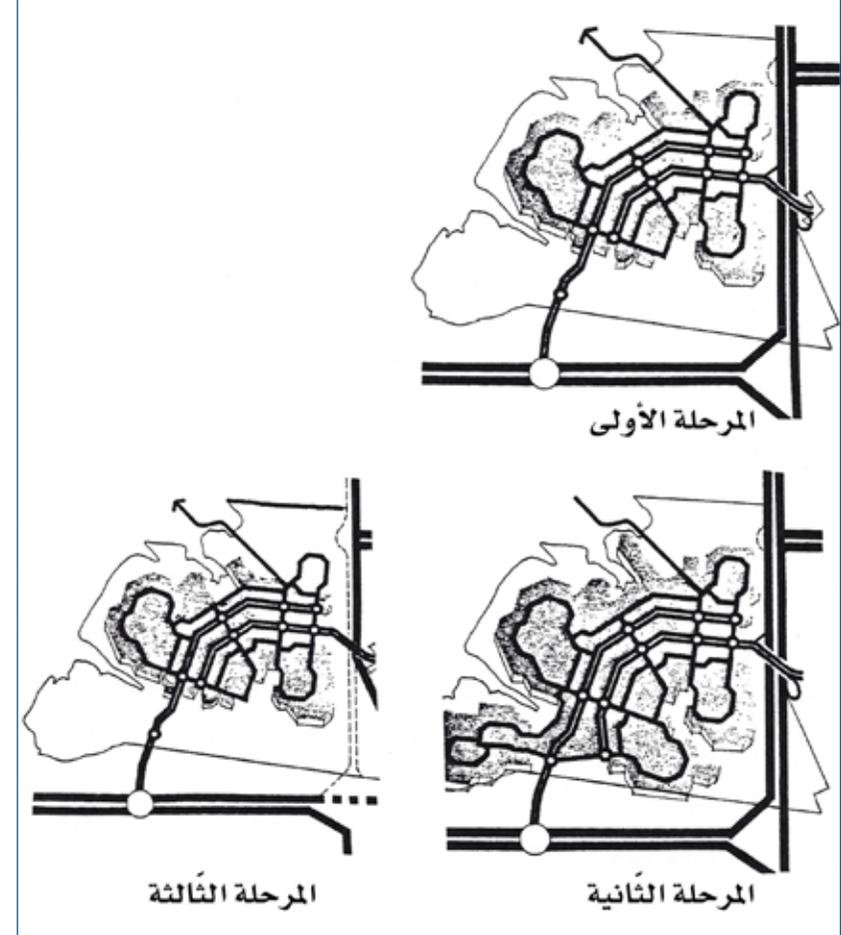
لذا فإن المرحلة الأولى كانت مركزة على إنشاء البنية التحتية والمرافق والخدمات

العامّة الأساسية. وبحلول عام ٢٠٠٠م (١٤٢١هـ) الذي يشهد نهاية المرحلة الثانية، يُتوقع أن يكون نمو حي السفارات بلغ درجته القصوى، مع أن القيام بتطوير مستقبلي للحي، إذا لزم هذا الأمر، شيء ممكن، وسينفذ في الأرض المحجوزة لهذا الغرض. إن تقسيم المشروع إلى مراحل يقتصر على مساعدة سلطة حي السفارات على القيام بعملية دقيقة وسلسلة للإشراف على تطوير الحي وإدارته بمستوى عال جداً من التنسيق، بل إن هذا التقسيم ساعد أيضاً مستخدمي الحي (العاملين في السفارات والمقيمين الآخرين في الحي) على أن يبنوا مشاريعهم بسلاسة، وأن يقيموا في بيوتهم ومكاتبهم المبنية حديثاً في منطقة مخدمة جيداً. وقد ورد في تقرير المخطط الرئيسي لحي السفارات أن "النمو المتناسق المتوافق مع التوسعات السليمة للبنية التحتية تقنياً واقتصادياً، هو الذي يمثل المبادئ التي اعتمدت في تقسيم المشروع إلى ثلاث مراحل".

يمكن أن يُعزى العدد الضئيل من الناس الذين انتقلوا للإقامة في حي السفارات إلى عاملين رئيسيين. أولاً: في حين أن بعض السفارات كانت متعاونة وطوّرت مواقع سفاراتها والوحدات السكنية اللازمة لموظفيها، فإن غيرها كان بطيئاً جداً في عملية تخطيط وتصميم وبناء المواقع المخصصة لها. إن السفارات تقع في مراحل مختلفة من عملية بناء وحدات سكن سفاراتها. ومن بين ٨٠ سفارة ستنتقل في نهاية المطاف إلى الحي، فقد انتقلت ٢٧ سفارة، وهناك ١٢ سفارة في طور البناء، و ١١ سفارة في طور التصميم، و ١١ سفارة وقعت عقوداً لامتلاك الأراضي المخصصة لها لكنها غير نشيطة في عملية تصميمها، وأخيراً هناك ١٩ سفارة لم توقع عقوداً بعد لاستسلام أراضيها.

بيد أنه استناداً إلى دراسة أجرتها الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ) فإن عملية التطوير المتعلقة بالخدمات والمرافق العامة تسير في الوقت المحدد لها تقريباً. وتتضمن الخدمات العامة التي تم بناؤها وتطويرها شبكات الشوارع، والتزود بالماء الصالح للشرب، والتزود بالماء الصالح للزراعة، وشبكات الصرف الصحي، وشبكات الطاقة والهاتف، وطول هذه الشبكات هي ٧٠، ١، ٣٦، ٥٥، ٦٠، ٥، ١٨٠ كيلو متر بالترتيب. كذلك فقد اكتمل بناء برجين للماء سعة الأول ٥٠٠، ٥ متر مكعب، وهو مخصص لمياه الشرب، وسعة الثاني ١، ٥٠٠ م٣، وهو مخصص لمياه الري. وقد تم أيضاً بناء خزاني ماء تحت الأرض سعة المخصص منهما لمياه الشرب

المخطّط الإيضاحي ١٦,٧
المراحل المقترحة لنمو حيّ السّفارات



بجلاء العملية السلسلة والمنسقة جيّداً الخاصّة بتطوير حيّ السّفارات وفق المراحل المذكورة. وفي حين انتهى إنشاء البنية التّحتيّة، فإنّ مرافق عامّة أخرى أيضاً اكتمل إنشاؤها إلى درجة تسمح لحيّ السّفارات بالعمل بوصفه حياً مكتفياً ذاتياً فيما يخصّ جميع النّشاطات والممارسات، سواءً أكانت دينيّة أو تجاريّة أو تعليميّة أو رياضيّة أو ثقافيّة. ومع أنّه لم تنته جميع المرافق طبّقاً لاستراتيجيّة مراحل التّطوّر الموضوعة، فإنّ ما اكتمل منها أكثر مما يلزم لمجتمع حيّ السّفارات ومجتمعات أخرى في الرّياض، وذلك لعدّة سنواتٍ قادمة.

إنّ عمليتي تنفيذ الاستراتيجيّتين الموضوعتين لحيّ السّفارات وضاحية العريجات مختلفتان تماماً، ففي حين كانت عملية الحيّ تدريجيّة، ومنسقة، وتستند إلى بناء المرافق والخدمات العامّة أولاً، وذلك بطريقة تسمح بتزايد عدد السّكّان في الحيّ دون إضافة بنية تحتيّة جوهريّة، فإنّ عملية تنفيذ استراتيجيّة ضاحية العريجات - إذا افترضنا وجود مثل هذه العملية فعلاً - معاكسةٌ لعملية الحيّ. فكما سبق ورأينا، فقد تعيّن على سّكّان العريجات الانتقال إلى مناطق تفتقر إلى المرافق والخدمات العامّة، باستثناء الكهرباء والماء، ولا يعرف أحدُ الوقت الذي ستزوّد فيه تلك المناطق بالخدمات والمرافق الأخرى. ومع أنّ الأجهزة الحكوميّة تستجيب عادةً للطلّبات العامّة المتعلّقة بالمدارس ووحدات الرّعاية الصّحيّة وخدمات ومرافق عامّة أخرى، فإنّ هذه الاستجابة تكون عادةً غير فعّالة. فالأجهزة الحكوميّة تبدأ عادةً بالاستجابة للطلّبات العامّة لمثل هذه المرافق باستئجار وحدات سكنيّة بدلاً من بناء المواقع المخصّصة للطلّبات. لذا فمن الشائع جدّاً أن يجد المرء فللاً سكنيّةً تقوم مقام المدارس والمستشفيات ومراكز الشرطة والإطفاء، ومقام أبنيةٍ عامّةٍ أخرى.

يتميّز حيّ السّفارات بمزايا أخرى عن مناطق مدينة الرّياض، تتجلّى في التّنظيمات الموضوعة لتطويره، فالأمر الملكيّ رقم ٤٦٥١/٤/٣، الصادر عام ١٩٧٩م (١٣٩٩/٢/٢٧هـ) الذي يقضي بالموافقة على المخطّط الرّئيسيّ لحيّ السّفارات، فوّض السّلطة أيضاً إلى اللجنة التّنفيذيّة العليا لتحمل كامل المسؤوليّة، واتّخاذ كلّ ما يلزم من إجراءات لتنفيذ المخطّط الرّئيسيّ للحيّ. وأحد بنود هذا التفويض الذي يهّمنا هو إطلاق يد اللجنة التّنفيذيّة العليا في اعتماد أيّ تنظيمات للبناء تراها اللجنة مناسبة.

١,٥٠٠ متر مكعب، وسعة الآخر المخصّص لريّ الأراضي ١,٤٠٠ متر مكعب. وفضلاً على ذلك، فقد اكتمل إنشاء معمل معالجة مياه الصّرف الصّحي الذي طاقته الإنتاجية ١٢,٠٠٠ متر مكعب يومياً، وإنشاء نظامٍ محوسبٍ كلياً للرّي.

ويبيّن الجدول رقم ٧-٨ مستوى التّطوّر المتعلّق بمرافق عامّةٍ أخرى. وهو يوضّح

الجدول رقم ٨،٧
مستوى تطوُّر مرافق عامَّةٍ مختارةٍ في حيِّ السِّفارات

عدد المتقدمة	عدد المخططة	المرافق العامَّة المختارة
١	١	الجامع
٤	١٢	المساجد
٩	١٣	رياض الأطفال
٢	٦	المدارس الابتدائية
٢	٤	المدارس المتوسطة
٢	٢	المدارس الثانوية
١	١	المدرسة العالمية
١	١	المركز الثقافي
١	١	مركز الاستقبال العام
١	١	المكتبة العامة
الكل	--	الحدائق والمنتزهات
١	١	النوادي و المرافق الرياضية

والنصُّ الحريُّ للبند هو أنَّ تعتمد اللجنة التنفيذية العليا، وتعدّل، وتلغي، وتفرض جميع الإجراءات التنظيمية اللازمة، مثل تنظيمات استعمال الأراضي، والمخططات التفصيلية للمواقع، ورخص وتنظيمات البناء، وكلُّ ما يتعلّق بالوسائل الأخرى المتصلة بمراقبة وتنظيم عملية التطوير في حيِّ السِّفارات وذلك بغية التوثق من تنفيذ تفهيداً سليماً يتطابق مع الهيكل العام المبين في المخطط الرئيسي.

وطبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ٢٢١ الصادر عام ١٩٨٣م (١٤٠٣/٩/٢هـ) ألحقت اللجنة التنفيذية العليا بالهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض. وقد نقل التفويض المذكور آنفاً إلى سلطة حيِّ السِّفارات، وهذا مكن الهيئة من وضع تنظيمات جديدة

للتطوير أطلق عليها اسم نظام مراقبة حيِّ السِّفارات. وبغية توفير مستوى تفصيليٍّ لمراقبة تطوُّر هذا الحي، فقد صُممت هذه التنظيمات بحيث تكون تفصيليةً وتشمل كلَّ النشاطات التي يمكن أن تحدث في حيِّ السِّفارات. وهي تنظيمات ومتطلبات للاستخدامات السكنية والتجارية والحكومية وغيرها. وهي تدخل في تفصيلات تتعلّق بإشارات المرور، واللوحات الإعلانية، وألوان الأبنية، والإضاءة الخارجية، والجدران والسيارات، وهوائيات الاتصالات. وقد ورد في نشرة عن حيِّ السِّفارات ما يلي:

تسري هذه التنظيمات، التي غرضها توفير مستوى تفصيليٍّ لمراقبة التطوُّر ونشاطات استخدام الأراضي، ومن ضمنها تصاميم البناء والساحات الخضراء، على ما يأتي:

١- تطوير واستخدام وصيانة كلِّ قطعة أرضٍ في حيِّ السِّفارات.

٢- تصميم وإنشاء وصيانة وتعديل الإضافات الموجودة داخل حيِّ السِّفارات.

٣- جميع الأعمال والنشاطات العمرانية التي يقوم بها أيُّ شخص، والمتعلقة بأيِّ تطوير يجريه داخل حيِّ السِّفارات.

وكي لا تخرج مناقشتنا عن نطاقها، فإنَّ تناولنا لهذه التنظيمات سيكون مقصوراً على تلك التنظيمات المتعلقة بتطوير المناطق السكنية، وبمواضيع متطلّبات خطوط البناء والارتدادات. وما يجعل هذا الأمر جاذباً للاهتمام هو أنَّ موضوع الارتدادات ظلَّ طوال مدّة من الزمن مثيراً للجدل، وقُدِّمت له بدائل مختلفة في مدينة الرياض، وُبُحِث عن أخرى في كلِّ من حيِّ السِّفارات وضاحية العريجات.

وفيما يخصُّ العريجات، وكما رأينا في القسم السابق، فقد مُنيت المحاولة بالإخفاق، وجرت العودة إلى التنظيمات العامة لمدينة الرياض التي اختارتها البيروقراطية البلدية. إنَّ الدرّجة العالية من وحدة النمط والافتقار إلى المرونة، اللذين نجما عن غياب عملية تخطيط وبحث ملائمة، كانا عاملين مهمّين أدّى دوراً بارزاً في فشل تجربة "البدائل" والعودة إلى تنظيمات البناء العامة لمدينة الرياض. بيد أنَّه في حال حيِّ السِّفارات هذه المرّة، فقد طبّق بديل واعد وقرّ المرونة وفرصة الاختيار. وقد رأينا كيف أنَّ حلول المشكلات الناشئة عن الطلب الموحد لحد أدنى من الارتدادات الجانبية في

مدينة الرياض جُربَ مع طلبٍ موحدٍ آخر لتكون الارتدادات الجانبية صفرًا.

وكبديل وحلٍّ لمشكلة الارتدادات، وفُرت نُظمُ البناء في حيِّ السفارات الخيار بين ساحة جانبية وبين البناء على الخطِّ الجانبيِّ لقطعة الأرض. وأفضلُ الشروط وأهمُّها هو أنه إذا اختار القائم بالبناء ارتدادًا جداريًا، فإنَّ حدًّا أدنى قدره ٣ أمتار (أو ٥, ٠ ارتفاع البناء [أيُّهما أكبر]) يجب أن يُوفَّرَ من الخطِّ الجانبيِّ لقطعة الأرض. ونورد فيما يلي التَّنظيم كما ورد في نشرةٍ عن حيِّ السفارات:

الخطُّ الجانبي للبناء:

.... في أيِّ منطقة سكنية واردة في خطة المواقع الرسمية، من الممكن إنشاء الجدران الخارجية على الخطِّ الجانبيِّ لقطعة الأرض. وحيث يوجد فتحة في جدار جانبي، فيجب أن يكون حدُّ أدنى لطول الفتحة، وحدُّ أدنى للارتداد الجداري عن الخطِّ الجانبيِّ لقطعة الأرض قدره ٣ أمتار. وحيث يوجد ساحات جانبية يجب ألا يقلَّ ارتداد الجدار الخارجي عن ٣ أمتار، أو نصف ارتفاع المبنى، أيُّهما أكبر.

وبتقديم هذا الخيار، نجح حي السفارات في التغلب على النتيجة المتطرفة، والتي كانت مثارًا للانتقاد، وهي أن يكون الحدُّ الأدنى للارتدادات الجانبية في المناطق السكنية في مدينة الرياض مترين، الأمر الذي "يولد فسحات خارجية ضيقة وغير قابلة للاستعمال عمليًا. إنَّ ارتدادًا جداريًا بمسافة حدُّها الأدنى ٣ أمتار تولد فسحة معقولة وقابلة للاستعمال يمكن استعمالها كفناء للمبنى، أو حتى كباحة لوقوف السيارات. وبدلاً من ارتدادين جداريين جانبيين غير قابلين للاستعمال، كلُّ منهما بمسافة مترين، يمكن بناء وحدة سكنية بنفس الحجم، واختيار ارتداد جداري جانبي واحد بمسافة ٤ أمتار، والفرق بين هاتين الوحدتين، فيما يتعلق باستغلال المكان ونوعيته، كبيرٌ جدًّا. وباختصار، فإنَّ متطلب الارتدادات الجانبية في حيِّ السفارات لا يؤثر إيجابياً على وظيفة وشكل ونوعية الفسحة العمرانية فحسب، بل يوفر أيضاً عنصراً من المرونة يمكن للجمهور من خلاله ممارسة بعض الحرية في الخيارات والقرارات الشخصية. وإضافةً إلى ذلك، فإنَّ رفع مستوى المرونة في متطلبات سلطة حيِّ السفارات، واعتراف هذه السلطة بالأفضليات المتباينة للناس، وفراً حوافز للإبداع والابتكار في العمارة

والتصميم والتخطيط، وهذه حقيقة كانت غائبة عن معظم المناطق السكنية في مدينة الرياض عمومًا، وفي مشروع ضاحية العريجات خصوصًا. وبالمقابل، ف فيما يتعلق بمتطلبات الارتدادات الجدارية الأمامية والخلفية، فإنَّ أنظمة حيِّ السفارات هي على النحو التالي:

متطلبات خطِّ البناء:

- خطُّ البناء الأمامي:

في المناطق السكنية، يجب أن يكون خطُّ البناء الأمامي مرتدًّا إلى الوراء بما لا يقلُّ من ٥ أمتار عن الخطِّ الأمامي لقطعة الأرض، باستثناء قطع الأراضي الزاوية التي يجب أن تحقق الشرطين التاليين:

١- في حالة قطعة أرض زاوية لها خطان أماميان، يجب أن يكون الحدُّ الأدنى للارتداد الجداري لخطِّ البناء عن الخطِّ الأمامي الأطول ٣ أمتار.

٢- في حالة قطعة أرض زاوية لها ثلاثة خطوط أمامية، يجب أن يكون الحدُّ الأدنى للارتداد الجداري لخطِّ البناء عن الخطِّ الأمامي المتوسط ٣ أمتار.

- خطُّ البناء الخلفي:

في أيِّ منطقة سكنية، يجب أن يكون خطُّ البناء الخلفي مرتدًّا إلى الوراء بما لا يقلُّ عن ٤ أمتار عن الخطِّ الخلفي لقطعة الأرض، باستثناء الحالة التي يكون فيها الخطُّ الخلفي لقطعة الأرض متاخماً للمساحة المفتوحة، وعندئذٍ يجب أن يكون الحدُّ الأدنى للارتداد أو الجداري ٣ أمتار.

- متطلبات خاصة لقطع الأرض R3 المحاذية للسوق المركزي في الحي د.

إنَّ خطة المواقع الرسمية لقطع الأرض هذه تشير إلى المتطلبات التالية:

١- في المواقع التي يصل فيها البناء إلى خطِّ قطعة الأرض، تكون المنطقة المفتوحة (الارتداد الجداري الصفري) إلزامياً.

٢- إنَّ الحدَّ الأدنى لارتفاع المبنى في المواقع المحددة بالبند (١) المذكورة آنفاً، يجب أن يكون بمقدار ارتفاع دورين أو ٦,٥ متر [أيهما أكبر].

٣- في المواقع التي يوجد فيها الدور الأرضي من المبنى، يجب إنشاء رواقٍ، الحدَّ الأدنى لعرضه ٢,٥ متر.

إن غنى التفصيلات وتوفر المرونة والخيارات هي التي تجعل تنظيم حيِّ السفارات أكثر ملاءمةً من التنظيم الموحد في كلِّ من مدينة الرياض وضاحية العريجات. وفيما يتعلَّق بأيِّ مبانٍ سكنيةٍ ملحقة، فإنَّ التنظيمات تنصُّ على ألاَّ يتجاوز ارتفاع هذه المباني ٣ أمتار، باستثناء المباني في الفناء الأماميِّ التي "يجب ألاَّ يزيد ارتفاعها عن ارتفاع الجدار الأمامي، والمباني في المنطقة R3، التي تكون فيها السياجات الشفافة إلزاميةً، "فلا يسمح بإقامة مبانٍ ملحقة في الفناء الأماميِّ باستثناء الحالة التي تمثل فيها هذه المباني جزءاً من التصميم الكليِّ للسياج، وتُستعمل لاستيعاب الخدمات الأساسية كما هو مذكور في هذه التنظيمات". وتشدَّد التوجيهات الرئيسية لتنظيمات بناء حيِّ السفارات على أن تتمتع هذه التنظيمات بمستوى عالٍ من النظام والدقة والمرونة.

٥,٧- خاتمة

يتضح من النقاشات السابقة أنَّ الحكومة أدت دوراً رئيسياً في إيجاد أداة مهمة جداً لتوزيع الثروة الوطنية على قطاع كبير من المواطنين، وفي حث القطاع الخاص على المشاركة في عملية التطوير. وفي الوقت الذي نرى فيه أنَّ الدور الحكومي في عملية تطوير المدن كان قيماً وجوهرياً، فإنَّه أدَّى إلى عيوب كثيرة في تطوير البيئة العمرانية المعاصرة في المملكة العربية السعودية. فمع أنَّ الدور القويِّ للحكومة سهَّل عملية التطوير وطوَّر مفهوم الملكية بإتاحة الفرصة لنسبة عالية من المواطنين السعوديين ليمتلكوا بيوتهم الخاصة، فإنَّ هذا الدور كان يفتقر إلى سمة مهمة للتخطيط العمراني: فقد فشل في التنبؤ بأثر هذه المنح على الاستجابة لسياسات إدارة التطور.

هذا وإنَّ أعمال الحكومة، سواءً في تطبيق الخطة الرئيسية في تخطيط وإنشاء مشاريع إسكان مختلفة، أو في توزيع الأراضي على الناس، توضح انخراطها المباشر في تطوير البيئة العمرانية المعاصرة في المملكة. وقد شرحنا الخطوات المنهجية التي قطعتها الحكومة بغية توحيد ومراقبة عملية تطوير البيئة العمرانية. وقد بدأت هذه العملية في مشروع الملز، الذي قدَّم نمطاً غربيَّ الطابع للبيئة العمرانية والتصميم المعماري، والذي حدَّد اتجاه التطوير المستقبليِّ لمدينة الرياض. ثم جاءت التنظيمات البلدية التي أعقبها المخطط الرئيسيُّ الذي أضفى الطابع المؤسَّساتيِّ على مفهوم الملز للنمط العمراني، وفرض -بحكم القانون- تطبيقه على مقياس واسع في المدينة كلها. إنَّ صندوق التنمية العقارية، ومشاريع الإسكان العامة، وتوزيع الأراضي، كلُّ هذا سرَّع عملية توحيد نمط بناء المدن. وباستثناءات قليلة، فإنَّ الأنماط العمرانية، ومساحات قطع الأراضي، ومواد البناء، والتصميمات المعمارية، وحتى ألون الواجهات، التي كانت كلها موحدة، هي جميعاً نتاج لقرارات حكوميةٍ منهجيةٍ، مفروضة مركزياً.

إنَّ فشل محاولة إيجاد بيئة عمرانية معاصرة مبنية على النمط والأسلوب التقليديين، مقروناً بتطبيق مجموعةٍ وحيدةٍ النمط من نظم التخطيط والبناء في جميع أنحاء المملكة، هو في رأيي، مثالٌ على النتائج المترتبة على الأسلوب المركزيِّ في الإدارة وفي عملية اتخاذ القرار. وفي مثل هذه البيئة المركزية لا يُترك سوى فسحة صغيرة -إن

وجدت فسحةً فعلاً - لازدهار الخيارات والأفكار المتعلقة بالأشكال العمرانية، ولمراعاة الظروف وسدّ الحاجات المحلية والإقليمية المختلفة. وبالمقابل، فإنّ اللامركزية تحظى بقدرة على توليد بدائل مختلفة أفضل للأشكال العمرانية، وذلك عن طريق تقديم نظم بناءً مختلفة تدخل في اعتبارها الظروف البيئية المحلية.

وبغية إيضاح النقطة الواردة آنفاً، وتقديم تفصيلات أوسع لأثر المركزية واللامركزية في البيئة العمرانية، قُدمت دراستان نموذجيتان لضاحية العريجات وحيّ السفارات. أما ضاحية العريجات، فقد قُدمت بوصفها نتاجاً لنظام بلديّ مفرط في المركزية. وفي ظلّ هذا النهج المركزيّ، تحوّلت عملية التخطيط العمرانيّ إلى إجراء تقنيّ جداً ومبسّط إلى حدّ أدّى إلى تشويبه. وهذا واضح في اقتصار عملية التخطيط العمرانيّ على التقسيم البسيط للأراضي إلى قطع مربعة الشكل، والتوثق من أنّ لها جميعاً نفس الأبعاد، دون أن يُنظر في بدائل أخرى. لم يُبدل أيّ جهد للقيام بدراسات اقتصادية وبيئية واجتماعية. وكانت النتيجة أنه لم يُول أيّ اهتمام بتكلفة إنشاء البنية التحتية وصيانتها المستقبلية. وبالمثل، فإنّ الخطة العمرانية فرضت على المنطقة دون أن يُحسب حساباً للطبوغرافيا الطبيعية والوديان الموجودة في المنطقة، التي لها أعمال مختلفة، وهذا جعل من الصّعب على بعض الأحياء أن تُنظّم وتنفذ بطريقة سليمة من قبيل الأمانة.

وخلاصةً، فإنّ ضاحية العريجات توضح الاستمرار المتهوّر لفرض نموذج واحد على التطوير العمراني، ألا وهو النظام الشبكي في المخططات السكنية، ونظام الفل في تصميم البيوت المنفردة. لذا فإنّ تطوّر ضاحية العريجات يبيّن أيضاً افتقار الأمانة إلى الاهتمام بتحدّي سيطرة وزارة الشؤون البلدية والقروية.

لقد قُدم حيّ السفارات بوصفه نتاج سلطة أكثر لا مركزيةً واستقلالاً. وقد كانت إدارة حيّ السفارات، ناجحةً في تنفيذ مسؤولياتها وتطبيق نظمها الخاصة بالبناء بأسلوب مختلف جذرياً في داخل حيّ السفارات عمّا هو الحال في مدينة الرياض ومدن أخرى في المملكة. إنّ حيّ السفارات يميّز في أنه أولى اهتماماً بدمج العناصر التقليدية للشكل العمرانيّ بالأساليب المعمارية الحديثة. وإضافةً إلى ذلك، فإنّ حيّ السفارات

يتميّز باختيار وتطبيق وتكييف العناصر المختلفة في النماذج التقليدية والغريبة للمباني السكنية من جهة، والعناصر المعمارية من جهة أخرى. وفي تعليق على مشروع الإسكان الذي تكفّلت به سلطة حيّ السفارات، ذكر لو شينغ نينغ L. Ching Ning 1984م (1404هـ) ما يلي:

من المهمّ الإشارة إلى أنه كان هناك إقراراً بأن استمرار استعمال الأنماط والمواد التقليدية في البناء، أو الأساليب المعمارية التقليدية التي تعود إلى الماضي، لم يعد ملائماً تماماً، وهذا ينطبق أيضاً على الاعتماد الأعمى على النماذج الغربية في المباني السكنية بالمملكة العربية السعودية.

رأينا كيف اختير المخطّط العمرانيّ لحيّ السفارات من بين سلسلة من الحلول، فُحص كل منها طبقاً لمجموعة من المعايير الموضوعية. وقد تضمّنت عملية الاختيار معالجة مستمرة وتفصيلية ودورية لدراسات واقتراحات وخيارات بديلة، ومراجعة للخطة. وقد أجريت دراسات وبحوث مهنية مختلفة شملت مواضيع بيئية واجتماعية واقتصادية وعمرانية متنوعة. وقد رُبط بين هذه البحوث والدراسات، وجعلت أساساً لعملية اتخاذ القرار.

بيد أنّ الهدف من هذه المناقشة ليس هو الدفاع عن المخطّط العمرانيّ لحيّ السفارات، بوصفه الحلّ الوحيد للتطوير العمراني لمدينة الرياض، وإنما هو، أولاً: تأكيد أهمية مثل هذه العملية التي تمخّض عنها المخطّط النهائي لحيّ السفارات؛ ثانياً: إيضاح الإمكانيات العالية لمثل هذه البيئة اللامركزية، المتمثلة في سلطة حيّ السفارات، في إيجاد، والأهمّ من ذلك، في تجسيد بدائل ومفاهيم جديدة للتخطيط العمرانيّ تدخل في اعتبارها الخصائص الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المحلية. لذا فمن الواضح أنه في نظام بلديّ لا مركزيّ متاح تتوفر له الإمكانيات المادية والفنية، تجد البيئة المهنية للعديد من المجالات المترابطة فرصة أفضل للازدهار والتفتح، وتكون أكثر نشاطاً وقدرة على المنافسة، ومن ثمّ تبقى عملية البحث عن أفكار ومفاهيم عمرانية جديدة ومختلفة وأكثر ملاءمة، عملية مستمرة ومثيرة للتحدي.

وهذا يقودنا إلى التفكير فيما كان من الممكن أن تكون عليه البيئة العمرانية

لمدينة الرياض لو أنه، جرى من خلال نظام بلديّ لا مركزيّ، التّخطيط لكلّ المناطق السّكنيّة الكثيرة من قِبَل سلطة مستقلّة وليس من قِبَل الأمانة. بالإضافة إلى التأثير المتوقّع للأمركزيّة هذه على التّخطيط وعلى النّشاط الآخر المرتبط بها، وهو المهنيّة، فمن الممكن للمرء تصوّر مجموعة من البدائل العمرانيّة، التي كان من الممكن أن يكون لها في المدينة نتائج إيجابيّة اقتصاديّة واجتماعيّة وبيئيّة وعمرانيّة.

الفصل الثامن^{١٣}

سدّ الفجوات:
خلاصات، ونتائج، وتوصيات

رَكَزَت الدَّرَاسَةُ اِهْتِمَامَهَا عَلَى السِّيَاسَاتِ المَرْكَزِيَّةِ وَاللَّامَرْكَزِيَّةِ فِي نِظَامِ التَّخْطِيطِ البَلَدِيِّ فِي المَمْلَكَةِ العَرَبِيَّةِ السُّعُودِيَّةِ. وَمِنِ الوَاضِحِ وَجُودُ حِجَجٍ قَوِيَّةٍ، غَالِبًا مَا تَكُونُ مِتْعَارِضَةً، تَدَافِعُ عَنِ كُلِّ مِنَ المَرْكَزِيَّةِ وَاللَّامَرْكَزِيَّةِ. وَقَدْ أَدَّى هَذَا إِلَى بَرُوزِ اتِّجَاهَيْنِ إِدَارِيَّيْنِ فِي المَمْلَكَةِ. أَمَّا أَوَّلُهُمَا، وَهُوَ التَّرْوِيحُ لِلَّامَرْكَزِيَّةِ، فَيَتَّضِحُ فِي الوَثَائِقِ وَالسِّيَاسَاتِ الرَّسْمِيَّةِ لِلحُكُومَةِ. وَأَمَّا الثَّانِي، فَيَمِيلُ نَحْوَ المَرْكَزِيَّةِ، وَيَتَجَلَّى فِي المِمَارَسَةِ الفَعْلِيَّةِ لِلأَجْهَازَةِ الحُكُومِيَّةِ المَخْتَلِفَةِ، وَمِنَ ضَمَمِهَا البَلَدِيَّاتِ. وَمَا لَمْ يَجْرُ تَفْهَمُ الحَاجَةَ إِلَى كُلِّ مِنَ المَرْكَزِيَّةِ وَاللَّامَرْكَزِيَّةِ وَتَبْنِيَهُمَا فِي اسْتِرَاطِيَجِيَّةٍ وَاحِدَةٍ، وَذَلِكَ عَنِ طَرِيقِ دَرَاةٍ وَتَصْمِيمِ دَقِيقِينَ لِلأَهْدَافِ البَلَدِيَّةِ ثُمَّ تَفْهِيمِهَا تَرِيحِيًّا، فَإِنَّ البِلَادَ سَتَوَاصِلُ التَّارَاجِحَ بَيْنَ المَفْهُومَيْنِ، وَسَتَسْتَمُرُّ الفُجُواتُ بَيْنَ الرُّؤْيَاةِ وَالوَاقِعِ فِي الاتِّسَاعِ. وَقَبْلَ الِانْتِقَالِ إِلَى التَّوَصِيَّاتِ الَّتِي سَنَقْدِمُهَا لِسَدِّ هَذِهِ الفُجُواتِ وَتَسْوِيَةِ تِلْكَ التَّعَارُضَاتِ، فَإِنَّا سَنَسْتَعْرِضُ فُجُوتَيْنِ وَاسِعَتَيْنِ، لَكِنَّهُمَا مِتْرَابِطَتَانِ، سَبَقَ أَنْ نَاقَشْنَاهُمَا فِي الفُصُولِ السَّابِقَةِ وَهُمَا: الفُجُوةُ المَسْتَمِرَّةُ فِي فَهْمِ وَتَطْبِيقِ مَفَاهِيمِ اللَّامَرْكَزِيَّةِ فِي المَجَالَاتِ المَخْتَلِفَةِ، وَالفُجُوةُ بَيْنَ الرُّؤْيَاةِ وَالوَاقِعِ فِي التَّجْرِبَةِ السُّعُودِيَّةِ لِلَّامَرْكَزِيَّةِ البَلَدِيَّةِ.

٨،١- اللّامركزيّة في المجالات المختلفة، وخصويّات الحالة العربيّة السّعوديّة

فِي الفِصْلِ الثَّانِي، بَيَّنَّتِ المِرَاجِعُ الَّتِي أوردناها أَنَّ تَطْبِيقَ السِّيَاسَاتِ اللّامَرْكَزِيَّةِ أَسْفَرَ عَنِ نَتَائِجٍ وَاسْتِجَابَاتٍ مَخْتَلِفَةٍ فِي البِلَادِ المَخْتَلِفَةِ. وَكَانَتِ النّتِيْجَةُ العَامَّةُ أَنَّهُ مِنْ غَيْرِ الحِكْمَةِ، فِي أَغْلِبِ الأَحْوَالِ، نَقْلُ نَمَازِجِ لَامَرْكَزِيَّةٍ مَعْيَنَةٍ مِنْ بِلَدٍ إِلَى آخِرِ يَمَرٍّ بِمَرْحَلَةٍ مَخْتَلِفَةٍ مِنَ التَّطَوُّرِ. إِنَّ تَجْرِبَةَ عَدَّةِ بِلَادِ وَاسْتِجَابَاتِهَا، الَّتِي تَرَاوَحَتْ بَيْنَ القَبُولِ الكَامِلِ وَالرَّفْضِ القَاطِعِ لِلتَّنْظِيمَاتِ الحُكُومِيَّةِ المَحَلِيَّةِ الَّتِي يُمَثِّلُ النِّظَامُ البَرِيْطَانِي نَمُودَجًا لَهَا، هِيَ مِثَالٌ، مِنْ بَيْنِ أَمْتَلَةٍ أُخْرَى، عَلَى المَشْكَلاتِ المُرْتَبِطَةِ بِاللّامَرْكَزِيَّةِ.

بَيِّدُ أَنَّ المَنْظُرَيْنِ مَتَّفِقَيْنِ عَلَى أَنَّهُ يَجِبُ دَرَاةٌ كُلُّ تَجْرِبَةٍ فِي اللّامَرْكَزِيَّةِ بِمَعزَلٍ عَنِ غَيْرِهَا مِنَ التَّجَارِبِ. وَهُمُ يَحَاجُونَ فِي أَنَّ الطُّرُوفَ وَالبِيئاتِ-السِّيَاسِيَّةِ وَالاقتصاديّة

٨-١ اللّامركزيّة في المجالات المختلفة

وخصويّات الحالة العربيّة السّعوديّة

٨-١-١ الإسلام

٨-١-٢ الطُّرُوفُ الاقْتِصادِيَّةُ

٨-١-٣ عدم الخُضُوعِ لاسْتِعمارِ الأَجْنَبِيِّ

٨-١-٤ العَمَلِيَّةُ المَسْتَمِرَّةُ لِتَوْحِيدِ الأُمَّةِ وَبِنَائِهَا

٨-٢ اللّامركزيّة في المملكة العربيّة السّعوديّة: الرُّؤْيَاةُ وَالوَاقِعُ

٨-٣ توصيات

٨-٣-١ إعادة تقييم الأنظمة والتّنظيمات البلدية ونظم البناء

٨-٣-٢ دمج عدد أكبر من المهنيين المؤهلين في عمليّة التّخطيط البلدي

٨-٣-٣ التّشجيع على مزيدٍ من جمع البيانات، والبحث، والتّدريب الإداري

٨-٣-٤ معالجة مشكلة تبعيّة البلدية الاقتصادية

٨-٣-٥ نشر فكرة الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض

٨-٣-٦ نشر مفهوم سلطة حيّ السّفارات

٨-٣-٧ مأسسة مفهوم المجالس

٨-٣-٨ إحداث وحدة للمشاركة العامّة في وزارة الشّؤون البلدية والقروية

٨،٣،٩ إنشاء مجلس شوري بلدي (مجلس استشاري)

٨-٣-١٠ تأسيس هيئات استشارية مستقلة أو شبه مستقلة من الخبراء

٨،١-الإسلام

يعدُّ الإسلام أهمَّ سمة، وأكبر مصدر قوة وتأثير للمملكة العربية السعودية. فالبلاد لوجود مكة المكرمة بها- هي قبلة أكثر من بليون مسلمٍ موزعين في جميع أرجاء المعمورة، وهم يعتبرونها أقدس بقعة على وجه الأرض، ويولون وجوههم شطرها خمس مرَّات في اليوم خلال أدائهم لصلواتهم. إضافةً إلى ذلك، يصل إليها كلُّ عام أكثر من مليوني مسلمٍ قادمين من بلدانٍ مختلفةٍ في العالم لأداء فريضة الحج.

وتمتثل نشاطات الإمام محمد ابن سعود والشيخ محمد بن عبد الوهاب في القرن الثامن عشر الميلادي (الحادي عشر الهجري)، إحدى أقدم الحركات الإصلاحية المؤسَّسة على التقاليد الإسلامية. كما ذكر في الفصل الثاني، إن تاريخ المملكة العربية السعودية، بدءاً من الدولة السعودية الأولى عام ١٧٤٥م (١١٥٨هـ)، يُظهر أن الإسلام كان، وما زال، عاملاً موحِّداً، وهو الأساس الذي تستند إليه السُّلطة، والذي يضمن التكافل الاجتماعي بين النَّاس. وتستمدُّ الحكومة أعلى شرعية لها من الإسلام الذي تطبِّقه يومياً في ممارسات سلطتها. الإسلام هو دين الدولة، وهو يؤثر في كلِّ سياساتها ونشاطاتها، ثم إنَّه يمثل مجموعة القواعد الأخلاقية لمجتمعها. والقرآن هو المصدر الأساسي لدستور البلاد، والشرعية هي مصدر قوانينها. إنَّ التمسُّك التام للبلاد بالإسلام سهَّل على كلِّ من النَّاس والحكومة العودة إلى مجموعة واحدة من القواعد والمبادئ. وأياً كانت الاختلافات في الرأي التي يعبر عنها النَّاس في البلاد، فإنها لا تخرج عن دائرة الإسلام إذا كان لهذه الآراء أن تكون مقبولةً عموماً. وفي حين يفسر ما ذكرناه أعلاه الموقع المركزي الذي يشغله الإسلام لدى المملكة العربية السعودية وشعبها، فمن المهم جداً الإقرار بالتحدي الكبير المرتبط عادة بهذا الموقع.

إنَّ تعزيز عمليتي التحديث والتطوير في مجالات الصناعة والاتصالات والتعليم والبيروقراطية والإدارة، وفي نفس الوقت، الحفاظ على القيم الإسلامية التقليدية، أمران مثلاً دائماً تحدياً صعباً للمملكة العربية السعودية ولدول إسلامية أخرى. ويتجلى تحدُّ ثالث في أسلوب تنفيذ العملية المعقَّدة التي تربط بين الدين والمجتمع والسياسة. وهناك تحدُّ آخر يتمثل بالإقلال إلى الحد الأدنى من الاختلاف بين الدين والدولة،

والاجتماعية- الخاصة بكل بلد يجب أن تُدرَس بعمق عند أيِّ تقييم للمحاولات اللامركزية في ذلك البلد. ولسوء الحظ، فإنَّ هذا الشرط نادراً ما طبَّق في دول نامية مختلفة. وفي الواقع، يبدو أنَّ هناك ميلاً عاماً في أدبيات اللامركزية نحو تعميم هذه التجربة في البلدان النامية، وأنَّ هناك إقراراً محدوداً بأنَّه بالرغم من أنَّه يوجد بين تلك البلدان كثيرٌ من أوجه الشبه في بعض الحالات، فلكل دولة سماتها وظروفها الخاصة التي تميِّزها عن غيرها من الدول.

نرى أنَّ المملكة العربية السعودية تمثل حالة فريدة، عزَّ أن نجد مثيلاً لها بين الدول النامية والمتقدمة. لذا فإنَّ المملكة العربية السعودية لا تستطيع، ولا يجب عليها، أن تقتبس اقتباساً أعمى السياسات والتجارب اللامركزية لدولٍ أخرى ما لم تُفهم فهماً جيداً، وتُكيَّف كي تلائم الظروف الفريدة للبلاد.

إنَّ النظر في السمات المتميزة للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السعودية، يعني النظر في قائمة طويلة، وأحياناً محظوظة، من السمات. أولها وأهمها الإسلام ودوره المركزي والفاعل في كلِّ مظاهر الحياة في المملكة العربية السعودية. ثانيها، وخلافاً لمعظم الدول النامية، أنَّ المملكة العربية السعودية بلدٌ غنيٌّ بالنفط الذي يُعدُّ موردها الاقتصادي الرئيسي. ثالثاً، إنَّ البلاد، برغم أنَّها عانت بعض التدخل الخارجي المؤقت، فإنها لم تخضع قط لاستعمار وتسلط أجنبي. رابعاً، إنَّ النظام السياسي، الذي هو ليس ملكية مطلقة، والبنية الاجتماعية القبيلة للبلاد، هما سمتان مميزتان أخريتان للمملكة العربية السعودية. أمَّا السمة الخامسة للبلاد فتضمُّ العدد الصغير نسبياً للسكان، ومستوى التطور، والنقص في القوة العاملة الماهرة.

ومع أنَّه ما من شكٍّ في أنَّ معظم السمات المذكورة آنفاً هي في مصلحة البلاد، فإنها مرتبطة بصعوبات ومسؤوليات كبيرة تقع على عاتق كلِّ من الحكومة والناس. وفي الحقيقة، فقد كانت معظم هذه الخصائص، وما زالت، تمثل أفضل مصادر القوة للبلاد كما تمثل تحديات قوية لها. لذا فإننا، بغية إغناء دراستنا هذه، نرى من المناسب تقديم وصف مفصل لكلِّ من هذه السمات، وكيف أنَّ بعضها يمثل مصدر قوة وتحدياً للبلاد في آنٍ واحدٍ، وذلك فيما يتعلق بالتنمية عموماً، واللامركزية خصوصاً.

وبعبارة أخرى، التوصل إلى طريقة لاستيعابها معاً، حيث توفر الدولة عملية تحديث طبقاً للقيم والمبادئ الإسلامية، وتكون مقبولة من علماء الدين ما دامت لا تتعارض مع التعاليم الإسلامية. ولناقشة التباين بين المثالية والواقعية في الحكومة الإسلامية، درس أيمن الياسيني (١٩٨٥م) (١٤٠٥هـ) التجربة السعودية منذ القرن الثامن عشر الميلادي (الحادي عشر الهجري)، وذكر ما يلي:

نشأت الحركة الإصلاحية السعودية للاحتجاج على التباين بين المثالية والواقعية في الحكومة الإسلامية، ولإطلاق تجربة سياسية جديدة. وقد نجحت الحركة في تأسيس الدولة العربية السعودية. وهي مستمرة حتى أيامنا هذه، وتوفر للبلاد الشرعية العقائدية (الأيديولوجية).

إنَّ سدَّ الفجوة بين المثالية والواقعية في الحكومة الإسلامية ليس بالمهمة السهلة، إذ إنَّ ذلك يتطلب فهماً حاداً، وتكيفاً لمتطلبات الحياة الحديثة مع القوانين والتقاليد الإسلامية. بيد أنَّه ما من شك في أنَّه إذا جرى تفسير الشريعة تفسيراً سليماً، فإنها توفر عدَّة ميزات ملائمة لحياتنا السياسية والاقتصادية والاجتماعية المعاصرة.

يضاف إلى هذا التحدي، غياب دول نموذجية حديثة تنتمي إلى ذلك النوع من الدول التي يمكن أن تسيّر المملكة العربية السعودية على خطاها. وفي الحقيقة، فإنَّ النماذج الموجودة في العالم الإسلامي حالياً، بدءاً من النموذج العلماني الغربي الذي اعتمده تركيا، وصولاً إلى النموذج الإيراني الثوري المتعصب الذي يتسم بالانعزالية والاضطهاد والتطرف، كلُّ هذه النماذج لا تدفع المملكة العربية السعودية إلا إلى تفادي انتهاج هذه الأنظمة أو تقليدها. وقد أشاد محمد القحطاني (١٩٨٩م) (١٤٠٩هـ) بالملك فهد بن عبد العزيز الذي قال عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) ما يلي:

نهج المملكة في التحديث معاكسٌ تماماً لذاك الذي سار عليه أتاتورك في تركيا. لقد فرض أتاتورك على شعبه تغييرات من القمة. نحن نحاول ألا نكون كذلك، بل أن نعطي الناس لمحة عن التغيير، ثم نترك لهم الخيار لقبوله.

إنَّ مثل هذه الاستراتيجية لاستيعاب التغيير والتطوير في المملكة العربية السعودية،

برغم بطئها، أثبتت جدارتها في الإقلال إلى الحد الأدنى من الآثار السلبية على المجتمع خلال السنوات العشرين الأخيرة من عملية التحديث السريع.

لتلخيص هذا الجزء من النقاش نقول: من الواضح أنَّ المملكة العربية السعودية، خلافاً لغيرها من البلدان، لا تستطيع، ولا يجب عليها، تكرار التجارب أو التكيف مع التجارب والمعالجات التحديثية التي قامت بها دول أخرى. لذا، يتعين عليها أن تبادر وتحمل بنفسها مسؤولية عمليات التحديث الخاصة بها. وعلى ذلك، فمن الإنصاف ألاَّ يُحكم على أو يُنظر إلى تجارب وإنجازات المملكة العربية السعودية في التطوير والتنمية من وجهة نظر غربية، بل طبقاً للمبادئ الإسلامية وحقائق أخرى اجتماعية ثقافية خاصة بالبلاد وشعبها.

وتوفر المشاركة العامة مثلاً يوضح هذه النقطة. فإذا حكمنا على المشاركة العامة في المملكة العربية السعودية طبقاً للمعايير الغربية، فمن الممكن التوصل إلى استنتاج بسيط مفاده عدم وجود مثل هذه المشاركة البتة. فلا وجود لتصويت، ولا انتخاب، ولا أحزاب سياسية.. إلخ. بيد أنَّه إذا قيِّمت المشاركة العامة ونُظر إليها من وجهة نظر إسلامية، آخذين في الاعتبار السمات التاريخية والثقافية للبلاد، فإننا نرى أنَّ المملكة العربية السعودية أفضل ممَّا هو الحال في كثير من الدول النامية في العالم. ومع أنَّه ما زال يجب عمل الكثير، فإنَّ الديمقراطية الاجتماعية السعودية، التي تُنفذ عن طريق المجالس التي يعقدها الملك وجميع أمراء المناطق مع الناس يومياً أو أسبوعياً، إضافة إلى سياسة الباب المفتوح التي يسلكها المسؤولون مع المجتمع، كلُّ هذه ممارسات قيِّمة للمشاركة العامة والتَّمثيل الذاتي. ومع ذلك، فما زال التحديث موجوداً، وسيستمر في المستقبل، وهو التوصل إلى طريقة لتكييف التغيرات الحالية في البنية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وفي عدد الناس وتوزيعهم، مع الحاجات والتطلعات الحديثة للمواطنين.

٨،٢- الظروف الاقتصادية

ليس من الضروري تقديم الإثباتات لتبيان أنَّ الظروف الاقتصادية- إنتاج البترول وتدفع إيراداته- كانت تعمل لمصلحة المملكة العربية السعودية. وربما كان أوضح مظهر

لهذا، التأسيس الذي اكتمل تقريباً، لبنية تحتية جديدة كلياً في البلاد، والتطوير السريع الذي جرى فيها في قطاعات التعليم والزراعة والصحة والصناعة والنقل والاتصالات. بيد أن التحدي المرتبط بتوفر الموارد المالية ليس بالتحدي البسيط، إذ إنه ينبع من حقيقة أن الموارد المالية تأتي، في المقام الأول، من مصدر واحد تملكه الحكومة، وهو النفط، في الوقت الذي تفتقر فيه الحكومة إلى القدرة على إدارة واستعمال مثل هذه الزيادة المفاجئة نسبياً للثروة.

كان التحدي الذي يواجهه البلد أيضاً هو محاولة توجيه الزيادة غير المسبوقة في الدخل إلى استقرار نظامي ومستدام. ففي بلد مثل المملكة العربية السعودية، لديه حجم محدود من القوة البشرية، وقدرة إدارية غير ملائمة، من المفهوم أن يضع استغلال مثل هذه الموارد المالية أمام البلاد تحديات وعقبات كبيرة. وحقيقة كون معظم الدخل يأتي من قطاع البترول، يفرض تحدياً يتمثل بتنوع الاقتصاد، ويطرح السؤال عن إيجاد استراتيجية لعصر ما بعد النفط.

يواجه البلاد تحدٍ آخر يتجلى في كيفية التحكم في التغيرات التي أحدثتها التطور الاقتصادي. فالمخططون السعوديون، يواجهون بتحدٍ كبير يتعلق بالحفاظ على البنية الاجتماعية والتقاليد الدينية للمجتمع خلال التخطيط لعملية التنمية الاقتصادية للبلاد. إنه لمن الصعب، إن لم يكن من المستحيل، اعتبار التغيرات المرتبطة بالتطور مقصورة على السمات الاقتصادية للمجتمع، مُتَنَاسِين آثار هذه التغيرات في الأوضاع الاجتماعية والسياسية لذلك المجتمع. وفيما يتعلق باللامركزية، فإن المشكلة لا تقتصر على التحديات المذكورة آنفاً، بل إنها تكمن في وجود عدد قليل من السكان، وقدر غير كاف من القوة العاملة المدربة الماهرة. لذا فإن العقبة التي تواجه المواطنين في إدارتهم لبرامج التنمية في مناطقهم، وبخاصة إذا أدخلنا الثروة الهائلة في الحساب، هي واحدة من أهم العقبات التي تعترض عملية انتهاج اللامركزية. فضلاً على ذلك، فإن المصادر الاقتصادية المحلية عموماً، وقدرتها على توليد إيرادات في المستقبل قابلة للمقارنة بإيرادات النفط الوطنية، هي مصادر لا يُعْتَدُّ بها. وهذا يجعل من الصعب جداً على الحكومة المركزية الاعتماد على المناطق المحلية في القيام بتمويل فعال ومستقل لبرامجها التنموية في المستقبل القريب. وإذا أدخلنا في الحساب أيضاً، الكم الهائل

للفنقات الواجب دفعها، والقرارات الحساسة والخطيرة التي يجب اتخاذها بشأن هذه الفنقات، فإن تجنب نشوء نخب جديدة عديمة الخبرة وممارسات للفساد، هي كلها تحديات خطيرة.

٨،٣ - عدم الخضوع للاستعمار الأجنبي

إن تطوير نظام إداري سعودي هو عملية مختلفة عن معظم الدول النامية. ففي كثير من البلاد، كان تطوير المؤسسات الحكومية الحديثة يُوجَّه وفق نموذج التطوير الذي فرضته السلطات التي كانت تستعمر تلك البلاد. لكن المملكة العربية السعودية، خلافاً لكثير من الدول النامية الأخرى في العالم، لم تخضع قط لسيطرة استعمارية أجنبية كاملة. وفي الحقيقة، فإن نجد، بوجه خاص، لم تشهد أبداً أكثر من حقبة قصيرة الأجل من السيطرة العثمانية. وقد كان لهذا الواقع أثر إيجابي في البنية الاجتماعية السعودية الإجمالية، التي بقيت إلى حد بعيد، معافاة من الاضطرابات العنيفة، وهذا يؤثر في نظرة السعوديين إلى أنفسهم، وإلى الآخرين، وإلى علاقتهم بالعالم الخارجي عموماً ومثل هذه النظرة تستند عادة إلى الاحترام والفهم المتبادل، ثم إنها متحررة من أي عقد نفسية. ومع أن البلاد كانت منعزلة من بعض النواحي، فقد ثبت أن عدم خضوع المملكة العربية السعودية للسيطرة الاستعمارية المباشرة كان في مصلحتها. فكون البلاد منعزلة، إلى حد ما، أفضل بكثير من أن تتأذى اجتماعياً وعقائدياً. لقد أسفر الاستعمار في بعض البلاد عن تطرف تجلّى في وجود طريقتين متعاكسين، أولهما. الطريق الغربي، وهو التبنّي الأعمى للأفكار والعقائد الغربية بوصفها الطريق الوحيد لتحقيق التطور. أمّا الطريق الثاني، الذي كان في بعض الحالات نتيجة لرفض الطريق الأول، فهو الرّفْض المطلق وكراهية أي شيء يأتي من الغرب الذي كان مرتبطاً دائماً بالعلمانية والإمبريالية. إن المملكة العربية السعودية (كما شرحنا في الفصل السابع) تسعى بحق لسلك الطريق الوسط، وكان هدفها دائماً تقادي كل من القبول الأعمى والرفض الأعمى للأفكار أيّاً كان مصدرها. والاعتقاد السائد بين صانعي القرار السعوديين أن التحديث والتغريب - برغم ارتباط أحدهما بالآخر - هما شيئان مختلفان، ومن ثم، يمكن للبلاد تحقيق التحديث دون الاضطرار إلى تغريب مجتمعا ومعتقداته. وهذا يفرض تحدياً على البلاد هو أن تبني مؤسساتها ونظمها الإدارية من الداخل دون أن

تُستعار أو تُستورد من الخارج. إنَّ التَّجربة السُّعُودِيَّة في هذا المجال تطوَّرت تدريجيًّا، ولو ببطء، انسجامًا مع حاجاتها وتقاليدها. وكانت متطلبات المؤسسات والنظم الإداريَّة لمجاراة وامتصاص النُّمو الاقتصاديِّ السَّريع والمفاجئ، الذي حدث في العقد الأخير، ذروة هذا التحدِّي؛ وهو يوضِّح بلا شكَّ الصُّعوبات المرتبطة بخيار السُّعُودِيِّين الحفاظ على تميُّزهم وسلامة هويَّتهم.

٤،١،٨ - العمليَّة المستمرة لتوحيد الأمة وبنائها

إن حقيقة كون المملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة بلدًا موحدًا حديثًا، إلى حدِّ ما، يفرض عليها وعلى محاولاتها لانتهاج اللامركزيَّة تحديًّا كبيرًا، وبخاصَّة عندما تُؤخِّد العوامل المذكورة أنفًا في الحسيان. وعلى ضوء البنى القبليَّة والاجتماعيَّة الأخرى، الحاليَّة والسَّابقة، فإنَّ التَّحديث ينبع من الحاجة إلى لامركزيَّة إداريَّة لا تؤدي إلى تفككٍ سياسيٍّ مستقبلي.

ومع أنَّ من الصَّعب، إن لم يكن من المستحيل أصلاً، فصل السِّياسة عن الإدارة، ففي بلد له ظروفه الخاصَّة، كالمملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة، من الجدير تتبُّع الانفصال بينهما، علمًا بأنَّ المراجع في موضوع اللامركزيَّة لا تقدِّم الكثير من المعلومات عن هذه القضية الخاصَّة. وكما ذكرنا في الفصل الثَّاني، فإنَّ مؤيِّدي اللامركزيَّة يحاجُّون في أنَّ اللامركزيَّة في توزيعها للمسؤوليَّة على الجميع، هي الوسيلة الوحيدة التي تمكِّن من الوقوف في وجه التَّهديدات الموجهة إلى اتِّحاد الأمة من قبل مجتمعات مختلفة عنها بالتَّحافة أو بأشياء أخرى. لكن معارضي اللامركزيَّة، من ناحية أخرى، يرون فيها تهديدًا لوحدة الدَّولة. لذا، ففي مثل هذه الحالة، يبدو أنَّ الطَّريق الوحيد الذي يتعيَّن على بلد سلوكه هو أن يَدْخَلَ في اعتباره المركزيَّة واللامركزيَّة كليهما - يمكن أن نسمي هذه الطَّريقة اللامركزيَّة الإداريَّة غير المُسيَّسة - وقد تتحقَّق عن طريق تشجيع اللامركزيَّة، وفي الوقت نفسه تثبيط الجهود التي تؤدي إلى تعرُّض البلاد للانفصال.

٢،٨ - اللامركزيَّة في المملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة: الرُّؤية والواقع.

حللنا في الفصول السَّابقة الفجوة الآخذة بالاتساع الموجودة بين الاستهداف

السُّعُودي للامركزيَّة البلديَّة وبين المركزيَّة المطبَّقة حاليًّا. إنَّ أفضل طريقة للنَّظر إلى هذه الفجوة هي اعتبارها صراعًا بين الرُّؤية والواقع، بين الآمال والقدرات، بين النُّظريَّة والممارسة. وإذا ركَّزنا على الأهداف الظاهرة للامركزيَّة التي يُعبَّر عنها في الوثائق الرُّسميَّة البلديَّة، وهي تعزيز المشاركة العامَّة، وتطوير البنية العمرانيَّة في البلاد، فإنَّ الفصول الخامس والسادس والسَّابع تناقش الفجوات الكائنة بين الرُّؤية والواقع المتعلِّقة بهذه الأهداف البلديَّة. وقد تضمَّنت المناقشة التبعيَّة الماليَّة المتواصلَّة للبلديات للحكومة المركزيَّة، والإخفاق في إيجاد قنوات للمشاركة العامَّة، وتأسيس بيئةٍ عمرانيَّة بعيدة عن الأنماط التَّقليديَّة. وإضافةً إلى الأسباب المذكورة أنفًا لهذه الفجوات، فإنَّ أكثرها استمرارًا عمومًا هو: غياب فهم واضح ودقيق لمفهوم اللامركزيَّة، وما يعنيه هذا المفهوم لبلدٍ مثل المملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة، بكلِّ ما يتميِّز به من سماتٍ فريدة.

وبعبارة أخرى، لا شكَّ في أنَّ الافتقار المذكور إلى فهم اللامركزيَّة في مجالاتٍ مختلفة يرتبط - بل هو السَّبب إلى حدِّ ما - بالافتقار إلى فهم اللامركزيَّة في السَّاحة السُّعُودِيَّة. والمشكلة هي أنَّه في كثير من البلاد، كان ينظر دومًا إلى المركزيَّة واللامركزيَّة على أنَّهما خياران مستقلَّ أحدهما عن الآخر، بدلًا من أن يكْمَلَ أحدهما الآخر. والضَّغط الذي مورس على كثير من الحكومات في كثير من البلاد كي تختار أحدهما، أدَّى إلى نشوء ما يمكن تسميته معضلة الاختيار. ومع أنَّه لا يمكن لبلد أن يكون في واحد فقط من طرفي المعادلة - بمعنى أنَّ كلاً من المركزيَّة واللامركزيَّة يحدث في كلِّ بلد، ولكن بمستويات مختلفة من التطبيق - فإنَّ كفة مؤيِّدي اللامركزيَّة في كثير من الحالات كانت تَرَجِّح على كفة مؤيِّدي المركزيَّة.

في المملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة، هناك حاجةٌ ماسَّةٌ ومسوَّغات لكلا المفهومين، حتى أنَّه يبدو من المستحيل تحقيق طلبات مؤيِّدي أحد الفريقين دون أن تتعارض مع طلبات الفريق الآخر. وهكذا، فبدون تعرُّف الحاجة إلى كلِّ من المركزيَّة واللامركزيَّة، واحتوائهما في استراتيجيَّة واحدة للتَّطوير، فإنَّ المملكة العربيَّة السُّعُودِيَّة، مثلها مثل كثير من البلدان الأخرى، ستواصل التَّأرجح بين المركزيَّة واللامركزيَّة دون أن تتجزَّ أهدافها. وهذا يذكِّرنا بديانا كونيَّارز (١٩٨٣م) (١٤٠٣هـ)، التي شبَّهت مرَّةً هذا التَّأرجح بحركة بندول الساعة ولدى مناقشتها الاهتمام الحالي باللامركزيَّة قالت:

إنَّ الاهتمام الحالي باللامركزية يمكن تفسيره بطريقتين. إحداهما هو أنه يمكن النظر إليه على أنه مجرد مرحلة مؤقتة أخرى، يحتمل أن يعقبها، عاجلاً أم آجلاً، توجهٌ نحو مزيد من المركزية. هذا أمرٌ يمكن فهمه، ذلك أنَّ العلاقة بين المركزية واللامركزية شبيهة، إلى حدٍّ ما، بحركة البندول، بمعنى أنَّ دفعةً قويةً باتجاهٍ ستسفر عن اندفاعٍ بالاتجاه المعاكس كردُّ فعلٍ...

وهذا يثبت أنَّ النقطة التي ذكرناها سابقاً، والتي مفادها أنه بالرغم من أنَّ بعض الدول تدرك الحاجة إلى كلا المفهومين، فهي لا تعرف كي تصل إلى مستوى التوازن بينهما - وهذه لعمري مهمةٌ غير سهلة التنفيذ.

وفيما يتعلّق بالمركزية في حالة المملكة العربية السعودية، فإنَّ العملية المتواصلة التي تجريها البلاد في مجال بناء المجتمع وتوحيده - مدخلين في الاعتبار سماتها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها - تجعل من الصعب، بل من المستحيل، استبعاد قوى المركزية. لكن من المعتقد عموماً، وبحق، أنَّ اللامركزية هي وسيلةٌ لا غنى عنها لتسريع الخطى، ونشر المنافع، وتسريع عملية التنمية المخططة مركزياً. ويُنظر إليها أيضاً على أنها العربة التي ستقل أعباء العمل الملقاة على كاهل الموظفين المركزيين إلى عاتق الموظفين العاملين خارج العاصمة الوطنية، والوصول إلى الناس في المناطق المختلفة والمحافظات النائية، ومن ثمَّ تحسُّن ظروف هذه المناطق. لذا فمن الممكن رؤية الفجوة بين النظرية والتطبيق على وجه أفضل في ضوء قوى كلٍّ من المفهومين والعلاقة بين هذه القوى. وفي حين تعززت النظرية والرؤية بتأثير القوى الداعمة للامركزية، فإنَّ الواقع والممارسة تعزّزا أيضاً بتأثير القوى الداعمة للمركزية. ولما كانت قوى المركزية تتضمن العوامل الرئيسية الثلاثة وهي: المال، والسلطة السياسية، والمجازفة الكبيرة في التطبيق، فقد كان مفهومها هو المسيطر دائماً.

لذا يبدو أنَّ الطريقة الوحيدة للموازنة بين كلا المفهومين في حالة المملكة العربية السعودية، هي اعتماد لامركزية مركزية تسمح بتحقيق فوائد كلا المفهومين. وبدون الإقرار بالحاجة إلى كلٍّ من المركزية واللامركزية، وما لم تُرسم خطةٌ لعمل قوى كلا المفهومين ضمن إطارٍ واحد، وتُراعى مجموعةً واحدةً من الأهداف والسياسات، فإنَّ

الفجوة الآخذة بالاتساع بين اللامركزية المنشودة وبين المركزية الموجودة في نظام التخطيط البلدي لن تُسدَّ البتة.

من الواضح عملياً أنَّ هناك فجوةً واسعةً بين النظرية والوثائق الرسمية من جهة، وبين الممارسة من جهةٍ أخرى. وفي نظام التخطيط البلدي السعودي، تصبح الفجوة أوسع بسبب الافتقار إلى مجموعة مدروسة من الأهداف. والسؤال هو: ما هي الأهداف التي هي أهمُّ من سواها؟ ما هي الأهداف التي تعتبر فرعيةً لأهدافٍ أخرى؛ أو يمكن تحقيقهما عن طريق أهدافٍ أخرى؟ ما هو المدى الزمني لتحقيق هذه الأهداف؟

كيف يمكن تحويل الأهداف إلى واقع؟ ما هي الوسيلة المصمَّمة لبلوغ هذه الأهداف، وهل هي معقولة ومقبولة؟ هذه كلها أسئلةٌ لم يجر التفكير فيها والإجابة عنها.

وكمثال على ذلك نذكر الأوامر البلدية التي طالبت باستقلال اقتصاديٍّ بلدي، وإنشاء مجالس بلديةٍ منتخبة، دون تصميم وسيلةٍ لتحقيق هذه الأهداف، أو تحديد مدَّة زمنيةٍ لعمليةٍ تدريجيةٍ تُنفذ لبلوغها. وكما شرحنا في الفصلين الخامس والسادس، ففي ضوء الظروف الاقتصادية والبنية الاجتماعية للمملكة العربية السعودية، لن يكون استهلال نظام انتخابيٍّ، سواءً في المجالس البلدية أو في مؤسساتٍ أخرى، أمراً يتَّسم بالحكمة. وبالمثل، فمن الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تخفيض الاعتماد الاقتصاديَّ البلدي على الحكومة المركزية دون التفكير بعمليةٍ تدريجيةٍ دقيقةٍ لمساعدة كلٍّ من الحكومة المركزية والبلديات لبلوغ هذا الهدف. وتقودنا هذه المناقشة إلى مسألة التخطيط الطويل الأجل مقابل التخطيط القصير الأجل، وإلى الحاجة إلى اعتماد استراتيجيةٍ تسمح باستيعاب نموذجي التخطيط هذين كليهما. وبعبارةٍ أخرى، فإنَّ القيام بانتخاب المجالس البلدية، أو جعل البلديات مستقلةً اقتصادياً، هدفٌ مرغوبٌ فيه، بيد أنَّه من الوجهة الواقعية، لا يمكن لهذا الهدف، ولا يتوقَّع منه، أن يتحقَّق بين عشيةٍ وضحاها عن طريق قرارٍ أو مرسومٍ بلدي. وبدلاً من ذلك، من المفضل أن تبدأ البلديات أولاً بتعيين مجالس بلديةٍ، وأنماطٍ أخرى من الهيئات الإدارية، وظيفتها تقديم النصيحة والإشراف على النشاطات البلدية كخطوةٍ أولى باتجاه مجالس بلديةٍ تنتخب في المستقبل عندما يثبت أنَّ ذلك أمرٌ معقولٌ وعمليٌّ. إنَّ تشجيع البلديات على الإنفاق

بأسلوب أفضل، وجمع قدر أكبر من الإيرادات، هما في حد ذاتهما، هدف فرعي قيم في سبيل بلوغ استقلال اقتصادي تام، ثم إن منح البلديات بعض الحرية في إنفاق إيراداتها على أي برامج بلدية تختارها، وربط المبالغ المركزية للدعم المالي بقدرة البلديات وفعاليتها في جمع إيرادات محلية وزيادتها، هو أسلوب جيد للبدء بحل مشكلة التبعية البلدية الاقتصادية.

٣،٨- توصيات

الفرضية الأساسية في هذا القسم من الرسالة هي أن اللامركزية البلدية لن تتحقق بمجرد صدور أنظمة بلدية تعرف البلديات بأنها وحدات إدارية لا مركزية ومستقلة قانونياً ومالياً. إن قضايا مثل الاستقلال المالي والإداري، والمشاركة العامة، ومستويات جودة البيئة العمرانية، يجب النظر إليها بوصفها معايير لا بد من اعتمادها عند تقييم محاولات انتهاج اللامركزية البلدية. وبكلمات أخرى، فإن المحاولات اللامركزية تتطلب بيئة مالية وسياسية وإدارية فعالة. إذا كان يُراد لها النجاح. لذا فإن التوصيات الآتية تهدف إلى تعزيز مثل هذه البيئة التي تعد شرطاً أساسياً لتحقيق لامركزية بلدية فعالة وقابلة للحياة. بيد أنه لا بد لنا من ذكر أن المشكلات البلدية يجب أن يُنظر إليها دوماً بوصفها جزءاً لا يتجزأ من المشكلات الاقتصادية والإدارية العامة للبلاد. وبالمثل، فإن حلول المشكلات البلدية يجب أن تكون محتواه دوماً ضمن الإصلاحات الإدارية والسياسية والاقتصادية التي تجرى في البلاد بين الحين والآخر. هناك نقطة أخرى، لا بد من التشديد عليها فعلاً، هي الحاجة إلى أهداف بلدية طويلة الأجل، وإلى عملية تدريجية لتحقيقها. ونورد فيما يلي بعض التوصيات التي يُراد منها -إذا طبقت بطريقة سليمة وتدرجية- التوصل إلى عملية أفضل للتخطيط البلدي، وإلى بنية قوية ومتينة للمؤسسات البلدية.

٣،٨-١- إعادة تقييم الأنظمة والتنظيمات البلدية ونظم البناء.

إن الفجوة الكائنة بين المظهر الرسمي للبلديات على الورق وبين ممارساتها الحقيقية، هي حقيقة جلية لا تحتاج إلى مزيد من الإيضاح، ذلك أنها نوقشت في ثنايا

الفصول السابقة. وقد ناقشت تلك الفصول التنظيمات البلدية ونظم البناء الموحدة وآثارها السلبية التي تبرز في فصل البيئة العمرانية السعودية عن الطراز والنمط التقليديين للبلاد.

لذا يُنصح بإجراء عملية مراجعة وإعادة تقييم شاملة وكاملة للأنظمة والتعليمات ونظم البناء البلدية. إن صياغة الأهداف والأهداف الفرعية البلدية، الطويلة والمتوسطة والقصيرة الأجل؛ وتقييم الأهداف وتصميم الوسائل والبدائل الضرورية لتحقيق هذه الأهداف، هي كلها قضايا هامة يتعين على البلديات النظر فيها نظرة فاحصة متأنية. وقبل تبني نظام بلدي جديد، يجب على البلديات التوثق من أنها تمتلك أسلوباً فكرت فيه بدقة لتطبيق هذا النظام. وفي الوقت نفسه، يجب على البلديات التوثق من أنها قادرة على ترجمة هذا النظام إلى سياسات وممارسات. ثم إنه فيما يتعلق بتنظيمات بلدية ونظم بناء أخرى، من المهم أن تكون قضايا أخرى، مثل الظروف المحلية وأساليب الزراعة وأنماط التخطيط العمراني المختلفة، مفهومة جيداً.

وأخيراً، فإن الحاجة إلى بيئة عمرانية متنوعة، إضافة إلى بيئة مهنية تسمح بتنافس إيجابي وتوفر حلولاً أفضل، هي كلها عوامل هامة لا يجوز تجاهلها في أي نظام تخطيطي بلدي.

٣،٨-٢- دمج عدد أكبر من المهنيين المؤهلين في عملية التخطيط

البلدي

كما ناقشنا سابقاً، فقد كان لتطبيق مجموعة موحدة من مبادئ وأفكار التخطيط العمراني، من قبيل أمانة مدينة الرياض على مناطق سكنية جديدة، أثر سلبي على جودة البيئة العمرانية. وفي الحقيقة، فاعتماد الأمانة على أقسام التخطيط فيها وحدها لتوفير عملية التخطيط العمراني لجميع المناطق السكنية، يعني الإقلال إلى الحد الأدنى من تشغيل مزيد من المهنيين المؤهلين، وتحديد التنوع الممكن للأفكار، وتثبيط المنافسة المهنية الإيجابية في القطاعين الخاص والعام. وقد ذكرنا في الفصل السابع أن ضاحية العريجات حُطمت من قبيل أمانة مدينة الرياض وحدها، في حين أنه كان من

الممكن أن تكون مشاركة شركات العمارة والتخطيط المحلي في عملية التخطيط فرصة جيدة لها. وإضافة إلى الأثر الإيجابي الذي يمكن أن تخلفه هذه المشاركة في توفير جو مهني تنافسي عام، كان من الممكن أن يكون لها أيضاً أثر إيجابي على الحصيلة النهائية للخطة العمرانية لضاحية العريجات.

هناك أيضاً حاجة ماسة كي تدخل الأمانة مخططين ومعماريين محترفين في عملية التخطيط البلدي، التي يؤثر وسيطر عليها عادة المماريون والمهندسون المدنيون. إن عدد ونسبة المخططين ومهندسي العمارة ومهندسين آخرين موظفين من قبل أمانة مدينة الرياض من عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ) إلى عام ١٩٨٩م (١٤٠٩هـ) ليسا مشجعين. وعلى سبيل المثال، ففي عامي ١٩٨٧/١٩٨٨م (١٤٠٧-١٤٠٨هـ)، كان هناك ٦٠ مهندساً مدنياً و ٤٤ مهندساً معمارياً و ٤ مهندسين ميكانيكيين و ٣ مهندسي كهرباء في الأمانة. وكان يُنظر دوماً إلى التخطيط من قبل الأمانة على أنه التخطيط العمراني الذي يمكن أن ينفذه المماريون، وفي بعض الحالات المهندسون المدنيون. ولاختتام هذا القسم، نقول إن البلديات لا يتعين عليها أن تشغل في عملية التخطيط العمراني مهنيين ذوي تأهيل عالٍ فقط، وإنما يجب عليها أيضاً الإيمان بأن عملية التخطيط ذاتها بحاجة إلى إيضاح وتحسين.

٨،٣،٣- التشجيع على مزيد من جمع البيانات، والبحث، والتدريب الإداري

جمع البيانات والبحث، والتدريب الإداري هي كلها عمليات مستمرة، تتطلبها أي منظمة إدارية بغية القيام بواجباتها ووظائفها بطريقة سليمة. وفي الحقيقة، إن هذه العمليات المستمرة تعتبر قاعدة أساسية لأي عملية سليمة لاتخاذ القرارات. ومن ثم فإنه يُنصح بتطوير وتحديث مكاتب المعلومات والبيانات في وزارة الشؤون البلدية والقروية والبلديات. لذا نقترح أن يؤسس ضمن وزارة الشؤون البلدية والقروية مراكز للبحوث والمعلومات، وأن يرافق ذلك إنشاء قنوات للتعاون بينها وبين الجامعات ومراكز بحوث أخرى خاصة وحكومية. وبالمثل، يجب إنشاء وحدات فرعية لهذه المراكز في المكاتب الإقليمية والبلديات من الفئة "أ". ولا يكفي أن تقوم وزارة الشؤون البلدية والقروية والبلديات بالتعاقد مع شركات خارجية لتنفيذ البحوث والدراسات البلدية، ما لم يكن

لدى (الوزارة والبلديات) كادرها الخاص بها من العاملين الذين يملكون البيانات اللازمة، والدراية الفنية، والقدرة على المشاركة الفعالة في تقييم نتائج هذه الدراسات. وكما ذكرنا سابقاً، فإن أحد أسباب العيوب في كل من دراستي ماكينزي ومعهد الإدارة العامة، هو غياب مشاركة فعالة لموظفي البلدية عن التنفيذ الفعلي للبحوث وصوغها.

لذا فإن مثل هذه الوحدات ووحدات أخرى توجد ضمن البلديات، ستزود الوزارة والبلديات بجميع البيانات وعمليات المسح والبحوث والدراسات والبرامج التدريبية اللازمة لتطوير إدارتها وتقييم إجراءاتها. فضلاً على ذلك، فإنه يتوقع أيضاً من هذه الوحدات، بل يجب عليها، التوصل إلى أسلوب منهجي يسمح بتحسين وتحليل الإجراءات الإدارية البلدية.

٨،٣،٤ - معالجة مشكلة تبعية البلدية الاقتصادية

فيما يتعلق بتبعية البلدية المالية للحكومة المركزية، ما حدث هو أن إنفاقات البلديات تجاوزت إيراداتها المباشرة. لذا غدا الدعم المالي المركزي المصدر المالي الرئيسي للبلديات، وهذا بدوره أثر على استقلالها فيما يتعلق باختيار المشاريع والبرامج العامة التي يُصرف عليها هذا الدعم، وبعملية اتخاذ القرارات البلدية عموماً.

إن قدرة الحكومة المركزية ورغبتها في تقديم دعم مالي للبلديات، يجب ألا يصرف اهتمام كل من الحكومة المركزية والبلديات عن النتيجة الممكنة المستقبلية لمثل هذه التبعية. فمن الصعب أن تواصل البلاد تمويل ميزانية البلديات، وبخاصة في مرحلة ما بعد النفط، أو في حالة انخفاض إنتاج النفط وأسعاره. وحتى لو ظلت الحكومة ثرية، لأي سبب، فإنه لتحدٍ حقيقي أن تواصل الحكومة عملية التطوير العمراني وحمل أعباء الصيانة في نفس الوقت.

ومع الإقرار بالحاجة المستمرة للبلديات إلى الدعم المالي المركزي، فإننا نعتقد بأن إجراء موازنة بين الإيرادات المباشرة وغير المباشرة للبلديات حاجة ضرورية وعاجلة. إن الخطوات التي نوصي بها في هذا الاتجاه تتضمن إنشاء أجهزة خاصة ضمن كل من وزارة الشؤون البلدية والقروية والبلديات، تكون شبه مستقلة عنها، مهمتها هي:

حيّ السفارات في جميع أنحاء البلاد على المستويين الوطني والإقليمي.

فعلى المستوى الوطني، فإن مثل هذه السلطة يجب أن تعمل بطريقة مباشرة وقريباً من كل من وزارة الشؤون البلدية والقروية ووزارة التخطيط، وذلك فيما يخص تصميم وتنسيق الاستراتيجيات والسياسات الوطنية للتنمية والتطور العمراني. وفيما يتعلق بالسلطة على المستوى الوطني، يجب أن تكون المهمة مشابهة مع مراعاة الفرق في الحجم: هذه المهمة هي ترجمة وتحقيق الأهداف والسياسات الوطنية في مناطق البلاد، والقيام بدور المخطط لتطويرها المستقبلي، ودور الهيئة المشرفة على تنفيذ مشاريعها الرئيسية وسياساتها العامة. وفيما يخص بلديات المدن الكبيرة، مثل مدينة الرياض وبلديات أخرى من الفئة "أ"، يُنصح بأن يُعاد بناء البلديات الفرعية - مع بقائها مرتبطة بالبلديات المركزية - وذلك فيما يتعلق بتنظيماتها الإدارية وعملية اتخاذ القرارات فيها، وتلبية حاجاتها إلى مزيد من السلطة والقوى العاملة المحترفة الماهرة، بغية تمكينها من القيام بدور مشابه، ولو أنه محدود، لدور سلطة حيّ السفارات في المناطق الواقعة تحت إشرافها. وبدلاً من انتظار توجيهات وحلول موحدة من البلدية المركزية، فإنه يجب على الفروع المختلفة أن تكون قادرة على إبداع وتجريب أفكار وبدائل وحلول مختلفة للمشكلات البلدية في المناطق التابعة لها طبقاً للظروف المحلية.

٨،٣،٧ - مأسسة مفهوم المجالس

أكدنا في الفصل السادس وأماكن أخرى من هذه الرسالة، أن المجلس في المملكة العربية السعودية هو آلية فريدة للمشاركة العامة، حققت بجدارة الأغراض التي أنشئت من أجلها زمنياً طويلاً. ونعتقد أن المجلس هو مفهوم له قيمة وأهمية كبيرتان، ومن ثم لا يجوز تركه بدون تطوير. لذا فإننا ننصح بإجراء مزيد من التطوير على المجالس، التي تجسد مفهوماً وعمليةً للمشاركة العامة، وذلك إذا كان لها أن تجاري التغييرات الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة دائماً.

ومع أن المجالس تؤكد أهمية وفعالية الاجتماعات المباشرة بين المجتمع والمسؤولين، فما زالت الحاجة ماسة لنظام مُحسّن ومتطور للاتصالات، يسمح للناس بإيصال

أولاً، تطوير وإدارة الممتلكات التابعة للبلديات. ثانياً، البحث عن مصادر وقنوات جديدة للبلديات لإيجاد مزيد من الإيرادات؛ ثالثاً، تشجيع البلديات على إيجاد إيرادات جديدة وذلك بمنحها مزيداً من الاستقلال في مستوى الإيرادات التي تجمعها وفي اختيار المشاريع والبرامج العامة التي تنفق إيراداتها عليها. بيد أنه من الجدير بالذكر أن أي محاولة بلدية للموازنة بين الإيرادات المباشرة للبلديات من جهة وبين التحويلات الحكومية إليها من جهة أخرى، يجب أن تدخل في حساباتها أن مشاريع العمل المحلية لا يجوز تحميلها أكثر مما تحتمل، وأن دوام الدعم المالي المركزي ليس شيئاً مسلماً به.

٨،٣،٥ - نشر فكرة هيئات التطوير

كان لإنشاء الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض عام ١٩٧٥م (١٣٩٥هـ) أثرٌ إيجابيٌّ مؤكّد على تخطيط وتطوير المدينة، والإشراف على تنفيذ مشاريعها وسياساتها الرئيسية، والتنسيق بين مشاريعها التطويرية الحكومية المختلفة. وكما ذكرنا في الفصل الرابع، هناك حاجة ماسة إلى إعادة تنظيم الهيكلة الإدارية للهيئة، وضخ دم جديد في عضويتها، وتوسيع سلطاتها لتشمل منطقة الرياض إذا كان للهيئة أن تكون أكثر فعالية في تنفيذ مهامها وواجباتها. وفي حين نلح على الحاجة إلى مثل هذه التحسينات، فإنه يُنصح بأن تؤسس الهيئات العليا الأخرى، المشابهة للهيئة العليا المطورة لمدينة الرياض، على المستوى الإقليمي في جميع أنحاء البلاد. إن تأسيس هيئة عليا في كل منطقة من البلاد لن يعزز مستوى المشاركة العامة في المناطق فحسب، وإنما أيضاً يحسّن نوعية عملية التطوير العمراني، وذلك بتزويد كل منطقة بسلطة واحدة مسؤولة عن التنسيق والإشراف وتنفيذ المشاريع المختلفة للمنطقة.

٨،٣،٦ - نشر مفهوم حيّ السفارات

نأمل أن تكون مناقشة هذه الدراسة وتحليلها لمشروع حيّ السفارات قد نجحت في دعم الفكرة، التي مفادها أنه عن طريق التقييم والبحث والنظر في خيارات مختلفة، تمكّنت اللامركزية البلدية من إنتاج نموذج وشكل عمراني أفضل. لذا فإننا نقترح أن يجري نشر كل من البنية الإدارية وعملية التخطيط، اللتين تبنتهما السلطة المستقلة في

شكاواهم وحاجاتهم عن طريق البريد والهاتف والفاكس، وبتلقي الأجوبة المناسبة لها. إن هذا يساعد على محاكاة وتوسيع عملية المشاركة العامة، ويقتصد من وقت السُّكَّان والمسؤولين معاً. وبالمثل، فهناك حاجة إلى إقامة وحدات إدارية خاصة لكل مجلس. ومهمة هذه الوحدات تحمّل مسؤولية ومراقبة وظائف المجلس؛ وتسهيل وإدارة ومتابعة طلبات المواطنين؛ وتنفيذ أوامر وقرارات المسؤولين. يُنصح أيضاً بأن تكون فكرة المجالس مقصورة على لقاءات شخصية مع الموظفين في مكاتبهم وبيوتهم. إن الزيارات واللقاءات الشخصية التي تُعقد بناءً على موعد سابق بين المسؤولين وقطاعات مختلفة من الناس في مناطقهم ومؤسساتهم، هي طريقة أخرى ننصح باتباعها بغية تحقيق الأهداف التي كانت وراء إنشاء المجالس.

٨،٣،٨- إحداه وحدة للمشاركة العامة في وزارة الشؤون البلدية والقروية

توجد حاجة ملحة لإحداث قنوات جديدة لتحسين نوعية قنوات المشاركة العامة الموجودة حالياً في الشؤون البلدية. وإن المشاركة العامة هي التي تمكّن البلديات من معرفة شكاوى الناس وأفكارهم واقتراحاتهم وردود أفعالهم، بغية تقييم أدائها الحالي، وتعديل خطط نشاطاتها المستقبلية. لذا نقترح إنشاء وحدة للمشاركة العامة في وزارة الشؤون البلدية والقروية لتسهيل المشاركة العامة في عملية اتخاذ القرارات البلدية؛ ويجب على هذه الوحدة أن تعمل قريباً من وحدات فرعية أخرى يجب تأسيسها في كل من المكاتب الإقليمية والبلديات من الفئة "أ". إن مكاتب العلاقات العامة الموجودة حالياً في وزارة الشؤون البلدية والقروية، وفي المكاتب الإقليمية وفي البلديات، يجب ربطها بوحدات المشاركة العامة. ويجب أن تتضمن وظيفة وواجبات مثل هذه الوحدات والوحدات الفرعية المعنية بالمشاركة العامة، تلقي وتسهيل استلام شكاوى وأفكار واقتراحات واستفسارات المواطنين والتعامل معها. ويجب أن تتضمن أيضاً مهمة تزويد الناس بالمعلومات اللازمة لهم، وتحسين فهمهم للبرامج والمشاريع البلدية والتعاون معها. ويمكن تحقيق هذا الأمر عن طريق إصدار قدر أكبر من النشرات وعقد اجتماعات عامة للحوار مع المواطنين، وتعزيز نظام الاتصالات بينهم وبين المسؤولين،

وإجراء عمليات مسح وإعداد استبانات عامة، وتنظيم لقاءات مباشرة بين المواطنين (جماعات وأفراداً) وبين مسؤولي الدولة.

٨،٣،٩- إنشاء مجلس شورى بلدي (مجلس استشاري)

أسفر التحسين الذي جرى في النظام التعليمي السعودي في السنوات العشرين الأخيرة عن تخرج عدد متزايد من السعوديين الذين تلقوا قسطاً جيداً من العلم، والذين حصلوا على تعليمهم العالي في حقول مختلفة. لذا فقد حان الوقت كي تفسح البلديات المجال للنخبة السعودية المتعلمة، والمهنيين الجدد، للمساعدة في إحداث تغييرات إيجابية في الشؤون البلدية.

ولبلوغ هذه الغاية، لا بد من تأسيس مجلس للشورى يؤدي عمل مجالس بلدية متخصصة تملك الخبرة اللازمة. ولهذه المجالس ثلاثة مستويات: أولها الوزارة المركزية للشؤون البلدية والقروية؛ وثانيها المكاتب الإقليمية البلدية، وثالثها البلديات من الفئة "أ". ويجب أن يكون أعضاء هذه المجالس معينين من قبل الوزارة لمدة خمس سنوات؛ وفي نهاية هذه المدة، إما أن يحل محلهم أعضاء آخرون، وإما أن يُعاد تعيينهم. وبالطبع، فإن فعالية هذه المجالس تتوقف على خبرة وتخصص أعضائها، وعلى السلطة الممنوحة لهم. لكن يجب أن يكون لكل مجلس للشورى واجبات معينة وفقاً لمستوى المجلس. وإذا أقررنا بحقيقة أن البلديات يمكنها تحسين أدائها عن طريق الاستشارات المتواصلة، فإن كل مجلس للشورى في مستوى سلطاته، يجب أن يزود صانعي القرارات البلدية بالاستشارات اللازمة كي ينجزوا مهماتهم، وكي يحلوا المشكلات البلدية التي قد تنشأ. وعموماً، يجب أن تتضمن واجبات المجلس مراجعة ودراسة ومناقشة الخطط والأنظمة والتنظيمات والسياسات البلدية المختلفة.

٨،٣،١٠- تأسيس هيئات استشارية مستقلة أو شبه مستقلة من الخبراء

تعدّ عملية التجميع والترتيب والتحليل المهني للبيانات، وترجمتها إلى سياسات تخطيطية، عملية مستمرة ومطلوبة خلال كل مراحل التطوير العمراني. وبناءً على

تجربة البلديات في المملكة العربية السعودية، يتضح أن عملية تجميع البيانات وإجراء البحوث كانت تأتي دومًا متأخرة عن عملية اتخاذ القرار ورسم السياسات، وهذا يُحدث فجوة خطيرة وعلاقة غير سليمة بين النظرية والتطبيق في البلديات.

إنَّ الدَّراستين اللتين أجرتهما شركة ماكينزي عام ١٩٧٧م (١٣٩٧هـ) ومعهد الإدارة العامَّة لأمانة مدينة الرياض عام ١٩٨٤م (١٤٠٤هـ)، هما إثباتان واضحان لوجود هذه الفجوة. وكما ذكرنا في الفصل الرَّابع، فقد كان مجال الدَّراستين مقصورًا على البنية الإداريَّة الداخليَّة للأمانة، في حين تجاهلنا كليًا أجهزة مهمَّة لها تأثير مباشر على الشُّؤون البلديَّة في المدينة مثل الهيئة العليا لتطوير مدينة الرياض. كذلك، فإنَّ تلك الدَّراستين أخفتنا في إيلاء اهتمام بالحاجة إلى المشاركة العامَّة، وبالاستقلال المالي للبلديات، وبالتنويع البيئي للمدن.

لذا يُنصح بتأسيس هيئة استشاريَّة من الخبراء، لمعالجة الشُّؤون البلديَّة خصوصًا، وتطوير المدن عمومًا، ومن الأفضل أن تكون مثل هذه الهيئة مستقلة، أو شبه مستقلة على الأقل في المراحل المبكرة من تأسيسها، وذلك بغية تفادي أو على الأقل، تخفيض أيِّ إملاءٍ أو هيمنة ممكنة على إجراءاتها من قِبَل أيِّ وزارة أو وكالة حكوميَّة. وعن طريق مثل هذه الهيئات الاستشاريَّة أو معاهد البحوث يمكن تطوير عدد من الدَّراسات وعمليَّات البحث، والأفكار والمقترحات وذلك كي تطبقها البلديَّة في المستقبل، وهذا يولد ربطًا أفضل بين النظرية والتطبيق.

