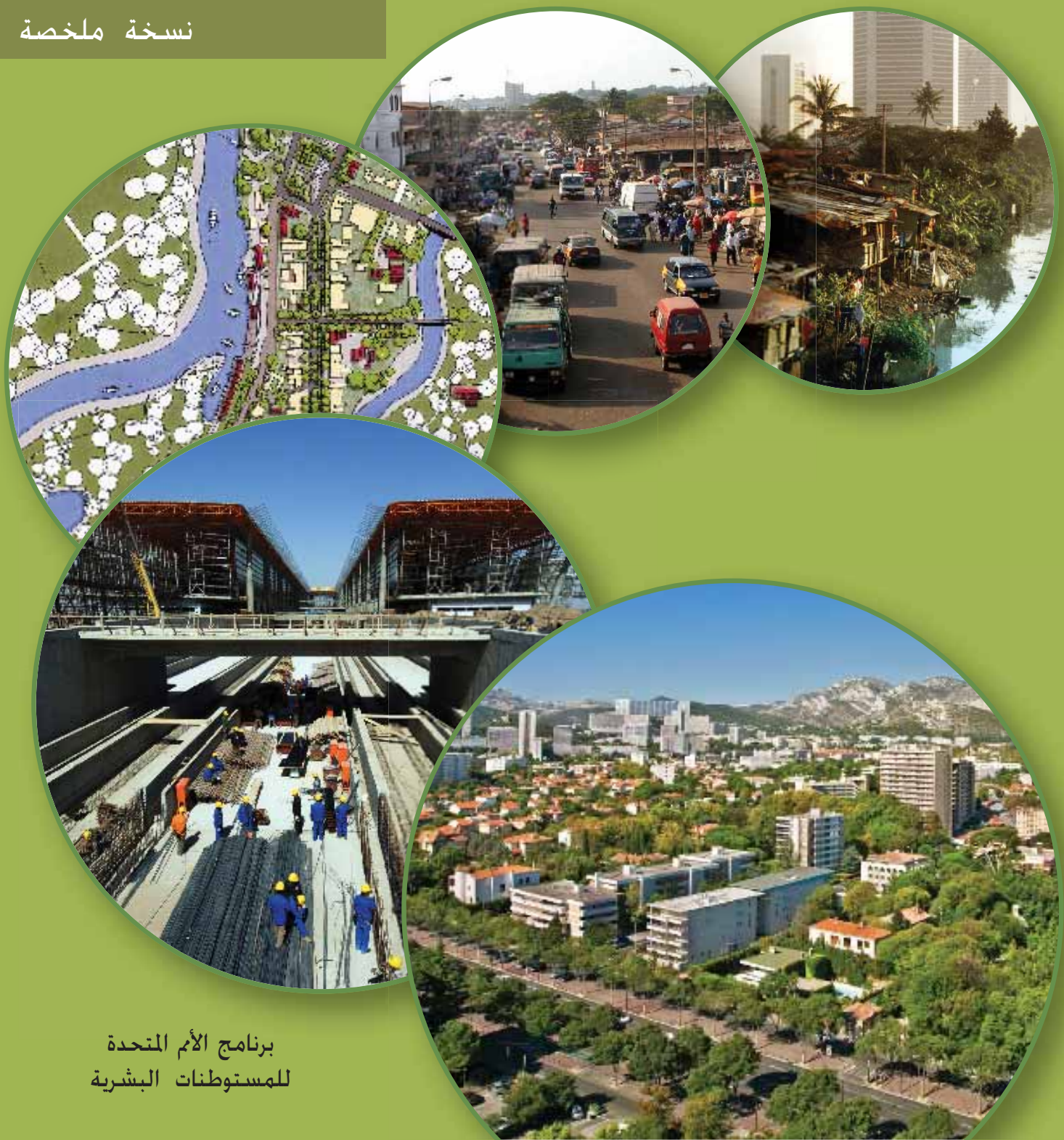
UN HABITAT

التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٩

تخطيط
المدن المستدامة :
توجهات السياسات العامة

نسخة ملخصة



برنامج الأمم المتحدة
للمستوطنات البشرية

تخطيط المدن المستدامة:
توجهات السياسات العامة

التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٩

نسخة ملخصة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

UN HABITAT
نحو مستقبل حضري أفضل

حقوق الطبع محفوظة لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ٢٠٠٩

يمكن الحصول على النسخة لهذا المنشور والنسخة الكاملة للتقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٩ : تخطيط المدن المستدامة عبر الرابط التالي: http://www.unhabitat.org/grhs/2009

جميع الحقوق محفوظة. لا يمكن أن يتم نسخ أي جزء من هذا المنشور، أو تخزينه في أ ي نظام أو تحويله بأي شكل وبأي وسيلة، سواء كانت إلكترونية أو آلية، أو بواسطة التصوير أو التسجيل أو غير ذلك ،باستثناء ما هو مسموح به صراحة في القانون، دون الحصول على إذن خطي مسبق من الناشر.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
ص.ب. ٣٠٠٣٠ نيروبي ٠٠١٠٠ كينيا
هاتف: ٢٥٤ ٢٠ ٧٦٢ ٣١٢٠ +
فاكس: ٤٢٦٧ / ٤٢٦٦ / ٣٤٧٧ ٢٠ ٧٦٢ ٢٥٤ +

الموقع الإلكتروني: www.unhabitat.org

تنويه

إن العلامات والمواد الواردة في هذا المنشور لا تعبر عن رأي الأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يخص الوضع القانوني للبلد، أو المدينة، أو المنطقة، أو سلطاتها، أو فيما يخص ترسيم حدودها أو نظامها الاقتصادي، أو مستوى تطورها. إن التحليلات أو النتائج النهائية أو التوصيات لا تعكس بالضرورة وجهات نظر برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية أو مجلس إدارته أو الدول الأعضاء فيه.

الرقم التسلسلي: رت / ١١/١٠٨ أ

ردمك (تسلسل): ٩٧٨-٩٢-١-١٣١٩٢٩-٣

ردمك (عدد): ٩٧٨-٩٢-١-١٣٢٤٠٢-٠

التصميم الطباعي: الشركة الأردنية للصحافة والنشر (الدستور)

المحتويات

تقديم

قضايا رئيسية: نحو إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري

شكر

١ التحديات الحضرية وضرورة مراجعة نظم التخطيط الحضري ١

٢ إيجاد فهم لتنوع السياقات الحضرية ٩

٣ نشوء نظم التخطيط الحضري المعاصرة وانتشارها ١٧

٤ الأطر المؤسسية والتنظيمية في مجال التخطيط ٢٤

٥ عمليات التخطيط والمشاركة، والسياسة ٣٢

٦ سد الفجوة ما بين الأجندتين الخضراء والبنية ٤٠

٧ عمليات التخطيط والتنظيمات غير الرسمية ٤٧

٨ عمليات التخطيط، والهيكل العمراني للمدن وتوفير مرافق البنية التحتية ٥٥

٩ عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية ٦١

١٠ التعليم في مجال التخطيط ٦٨

١١ نحو إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري ٧٥

مصادر وقراءات مختارة ٨٣

تقديم

إن التقرير العالمي للمستوطنات البشرية لعام ٢٠٠٩ بعنوان "تخطيط المدن المستدامة" يتضمن تقييماً لمستوى فعالية نظم التخطيط الحضري باعتبارها كأداة لمواجهة التحديات غير المسبوقة والتي تواجهها المدن في القرن الحادي والعشرين. ولتعزيز عمليات التحضر المستدام أيضاً. وقد بات هنالك إدراك في الوقت الحاضر للتغير الذي طرأ على نظم التخطيط الحضري في العديد من أنحاء العالم. بيد أن هذا التغير قد كان بطيئاً. عدا عن مساهمة تلك النظم في نشوء المشكلات الحضرية بدلاً من عملها كأداة لتحقيق أشكال التحسين البشرية والبيئية. وضمن هذا الإطار. فإن البحث الأبرز ضمن هذا التقرير العالمي يتمحور حول ضرورة تغيير منهجيات التخطيط القائمة في معظم أنحاء العالم. إضافة لضرورة إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري من أجل تحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

ويناقش التقرير العالمي ضرورة نشوء نظم التخطيط الحضري المستقبلية في إطار فهم العوامل المساهمة في تشكيل مدن القرن الحادي والعشرين. بما في ذلك:

- التحديات البيئية الناشئة عن ظاهرة تغير المناخ والاعتماد المفرط للمدن على المركبات التي تعمل بالوقود التقليدي.
- التحديات الديموغرافية الناشئة عن عمليات التحضر السريع. والوتيرة السريعة لنمو المدن ذات الأحجام الصغيرة والمتوسطة. وتوسع الشريحة السكانية الشبابية في الدول النامية. إلى جانب التحديات المرتبطة بالمدن المنكمشة في الدول المتقدمة والمدن الأخرى التي تعاني من الشيخوخة وتزايد التكوين المتعدد الثقافات.
- التحديات الاقتصادية للنمو المستقبلي غير المعروف والشكوك الرئيسية المرتبطة بمنهجيات ونظم الأسواق والتي ولدتها الأزمة المالية العالمية الراهنة. بالإضافة إلى المعدلات المتزايدة للأنشطة الحضرية غير الرسمية.
- التحديات الاجتماعية – العمرانية المتزايدة. وبخاصة أشكال التفاوت الاجتماعي والعمراني. والزحف العمراني وعمليات التوسع غير المنظم في مناطق الضواحي.
- التحديات والفرص الناشئة عن مظاهر الديمقراطية المتنامية في عمليات صنع القرار. بالإضافة إلى زيادة الوعي فيما يتعلق بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية بين عامة الناس.

وقد خلص هذا التقرير العالمي إلى استنتاج هام. والذي يتمثل في وجود عدد من الدول والتي عملت على اعتماد بعض الأساليب والمنهجيات المبتكرة في العقود الأخيرة وذلك على الرغم من التغيير البسيط الذي طرأ على نظم التخطيط الحضري منذ نشأتها قبل حوالي ١٠٠ عام. كما تتضمن تلك الأساليب المبتكرة كلاً من التخطيط العمراني الإستراتيجي. واستخدام نظم التخطيط العمراني لدمج مهام القطاع العام. ومنهجيات جديدة لإدارة وتنظيم الأراضي. والعمليات التشاركية والشراكات على مستوى المناطق السكنية. والتخطيط لإيجاد أشكال عمرانية جديدة وأكثر استدامة كالمدن المدمجة وعمليات التحضر الجديدة. إلا أنه ومع ذلك. فلا تزال أشكال التخطيط الرئيسي القديمة شائعة في العديد من الدول النامية. وهنا. يمكن القول بأن المشكلة الأبرز ضمن هذا النهج تكمن في الإخفاق الحاصل في استيعاب سبل حياة غالبية سكان المدن غير المنظمة التي تشهد نمواً سريعاً وانتشاراً واسعاً للفقر. فضلاً عن مساهمته المباشرة في نشوء مظاهر التهميش الاجتماعي والمكاني.

من جانب آخر. يحمل هذا التقرير العالمي العديد من الرسائل المباشرة والمتمخضة عنه. والتي تساهم جميعها في إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري في تحقيق التنمية الحضرية المستدامة. كما تتضمن أبرز تلك الرسائل أهمية اتخاذ الحكومات لدور أكبر وأكثر مركزية في المدن من أجل توجيه المبادرات التنموية وضمان تلبية الاحتياجات الأساسية. كما يمثل هذا الأمر. وإلى حد كبير. نتاج الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة والتي كشفت حدود القطاع الخاص – سواء كان ذلك على صعيد مستوى مرونته أو من حيث إمكانيات نموه المستقبلي. فضلاً عن قدرة "السوق" على حل معظم المشكلات الحضرية. إضافة لذلك. فيتضح هنا الدور الهام والأساسي لنظم التخطيط الحضري في مساعدة الحكومات على التصدي للتحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين.

وفي ضوء تزايد معدلات التحضر في العالم من الناحية العددية. فثمة ضرورة هنا لكي تعمل الحكومات على تقبّل عمليات التحضر باعتبارها

ظاهرة إيجابية وباعتبارها أيضاً كوسيلة فعالة لتحسين فرص الحصول على الخدمات، إلى جانب تحسين مستوى توفر كلاً من الفرص الاجتماعية والاقتصادية. كما يمكن لنظم التخطيط الحضري أن تكون ذات دور أكثر فعالية كنتيجة لهذا التوجه السياسي، إلا أنه يتعين على الدول العمل على إعداد الإستراتيجيات الحضرية الوطنية الشاملة.

أما فيما يتعلق بإعادة تشكيل نظم التخطيط، فقد أشار هذا التقرير إلى ضرورة إيلاء اهتمام كبير بتحديد الفرص التي يمكن البناء عليها، بالإضافة لتحديد العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى تخريب أو فساد كلاً من مؤسسات وعمليات التخطيط، وبصورة خاصة، فلا بد من أن تصبح نظم التخطيط الحضري ذات موقع مؤسسي، مما يتيح لها اتخاذ دور أكبر لإيجاد الفرص الاستثمارية والمعيشية في المناطق الحضرية من خلال تنفيذ عمليات تعاونية، ولتنسيق الأبعاد المكانية لكل من السياسات والاستثمارات الخاصة بالقطاع العام.

بيد أن ضمان المنفعة المرجوة من عمليات المشاركة والتي تتسم بالشمولية الاجتماعية والمساهمة في تحسين عمليات التخطيط الحضري يتطلب توفير الحد الأدنى من شروط معينة، بما في ذلك: وجود نظام سياسي يتيح للمواطن ويشجعه على المشاركة الفاعلة، ووجود أساس قانوني لكل من السياسات وعمليات التخطيط المحلية والتي تحدد كيفية تأثير نتائج العمليات التشاركية على عمليات إعداد الخطط وصنع القرار، ووجود آليات محددة لتمكين الفئات المهمشة اجتماعياً من إيصال صوتها سواء كان ذلك على صعيد التمثيل السياسي أو على صعيد عمليات التخطيط التشاركي.

كما يحدد هذا التقرير عدداً من الاتجاهات الواعدة لسد الفجوة ما بين الأجندتين: الخضراء والبنية، بما في ذلك:

- تطوير الطاقة المستدامة من أجل تخفيف مستوى اعتماد المدن على مصادر الطاقة غير المتجددة،
- تحسين مستويات الكفاءة البيئية من أجل إتاحة استخدام مواد المخلفات لتلبية احتياجات الطاقة في المناطق الحضرية،
- تطوير نظم النقل المستدام من أجل الحد من الآثار البيئية الضارة الناجمة عن الاعتماد على المركبات التي تعمل بالوقود التقليدي،
- تطوير "مدن خالية من الأحياء الفقيرة" من أجل التصدي للتحديات الملحة والمتمثلة في قلة فرص الحصول على إمدادات مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي، فضلاً عن التصدي للتحديات المرتبطة بالتعرض للمخاطر الطبيعية.

أما التوصيات التي خلص إليها هذا التقرير، فإنها تتضمن عملية مكونة من ثلاث خطوات من أجل تحقيق استجابة فاعلة للنظام الحضري غير الرسمي، حيث تتمثل الخطوة الأولى في إدراك الدور الإيجابي لعمليات التنمية غير الرسمية، ثانياً، اعتماد التعديلات على كل من القوانين والسياسات والأنظمة لتيسير العمليات التي يتم تنفيذها ضمن القطاع غير الرسمي، ثالثاً، تعزيز شرعية نظم التخطيط وقوانينها التنظيمية، وثمة جانبين هامين بصورة خاصة هنا، ألا وهما: اعتماد البدائل المناسبة لعمليات الإخلاء القسري لسكان الأحياء الفقيرة والمقاولين العاملين في القطاع غير الرسمي، حيث يمكن أن يتم ذلك مثلاً من خلال تنظيم وتطوير المناطق المنشأة بطريقة غير نظامية، والاستخدام الإستراتيجي لأدوات التخطيط كإنشاء مرافق البنية التحتية الرئيسية، وتنفيذ العمليات الموجهة لتطوير الأراضي وإعادة تطويرها.

إن الخطط العمرانية الإستراتيجية والمتصلة بعمليات تطوير مرافق البنية التحتية يمكن أن تساهم في تعزيز نشوء أشكال أفضل للتوسع الحضري والمتركزة حول أماكن انتشار مرافق النقل العام، وفي هذا السياق، فلا بد من الإشارة إلى أهمية عمليات الربط ما بين المشاريع الاستثمارية الأبرز في مجال البنية التحتية والمشاريع الضخمة بعمليات التخطيط الإستراتيجي، كما أن أية خطة خاصة بالبنية التحتية تمثل عنصراً أساسياً من عناصر الخطط العمرانية الإستراتيجية، عدا عن ذلك، فإن الروابط ما بين ميادين النقل واستخدام الأراضي تعد الأكثر أهمية ضمن هذا الإطار، وينبغي أن تكون لها الأسبقية، ومن ثم يمكن أن تتبعها الأشكال الأخرى لمرافق البنية التحتية بما في ذلك المياه والصرف الصحي.

وتفتقر غالبية نظم التخطيط الحضري لعمليات الرصد والتقييم باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من عملياتها، ولذلك، فيطرح هذا التقرير ضرورة دمج مزايا الرصد والتقييم ضمن نظم التخطيط الحضري باعتبارها بمثابة مزايا دائمة، جنباً إلى جنب مع مؤشرات واضحة تتماشى مع كل من الأهداف، والغايات والسياسات التي تتضمنها الخطة، كما ينبغي أن تتضمن الخطط الحضرية فلسفات واضحة لعمليات الرصد والتقييم، إضافة لكل من الإستراتيجيات والعمليات الخاصة بها، بيد أن هنالك العديد من الخطط الواسعة النطاق والتي يصعب تقييم نتائجها وتأثيراتها وذلك نظراً للتأثيرات والعوامل المتعددة والتي تشهدها المدن على مر الزمن، ولذلك، فإنه لمن المنطق أن يتم التركيز على خطط المواقع، وخطط التقسيم والخطط الخاصة بالأحياء السكنية، والتي تعد جميعها أصغر من حيث الحجم وأكثر ملائمة للرصد والتقييم.

أما الرسالة النهائية التي يتضمنها هذا التقرير العالمي، فإنها تتمثل بضرورة تحديث المناهج التعليمية المتبعة في العديد من الكليات والمؤسسات الأكاديمية المختصة بتدريس التخطيط الحضري، حيث ينطبق ذلك بشكل خاص في العديد من الدول النامية والتي تمر بمراحل انتقالية حيث لم تخضع المناهج التدريسية لأية عمليات تنقيح أو تحديث من أجل مواكبة التحديات والقضايا الراهنة، علاوة على ذلك، فيتعين على كليات التخطيط احتضان الأفكار المبتكرة في ميدان التخطيط، بما في ذلك القدرة على المشاركة في عمليات التخطيط التشاركي، وعمليات التفاوض والاتصال، وفهم الآثار المترتبة على عمليات التحضر السريع وغير الرسمي في المناطق الحضرية، والقدرة على إدراج الاعتبارات المتمخضة عن ظاهرة تغير المناخ ضمن اعتبارات التخطيط، إضافة لذلك، فلا ينبغي فهم نظم التخطيط على أنها ذات "ذات قيمة محايدة" – ولهذا السبب، فلا بد من أن تتضمن المناهج التدريسية في مجال التخطيط دروساً في الأخلاقيات، وتعزيز العدالة الاجتماعية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، إلى جانب ترسيخ

مفهوم الاستدامة.

إن نشر هذا التقرير يتزامن والاهتمام العالمي المتزايد في إحياء نظم التخطيط الحضري ضمن سياق التحضر المستدام. كما أنني أعتقد بأن هذا التقرير لن يساهم فقط في تعزيز الوعي فيما يتعلق بدور نظم التخطيط الحضري في السعي لإيجاد المدن المستدامة، بل سيساهم أيضاً في طرح الاتجاهات الممكنة من أجل إصلاح هذه الأداة الهامة للغاية.

آنا كاجومولو تيبياجوكا
نائب الأمين العام والمدير التنفيذي
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

قضايا رئيسية: نحو إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري

لقد شهدت نظم التخطيط الحضري تغيرات بسيطة منذ نشأتها قبل حوالي المائة عام، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك التغيير البسيط؛ فقد لوحظ وجود عدد من البلدان التي اعتمدت بعض المنهجيات المبتكرة خلال العقود الأخيرة الماضية، والتي تضمنت كلاً من: التخطيط العمراني الإستراتيجي، واستخدام التخطيط العمراني لدمج المهام الخاصة بالقطاع العام وإيجاد بعد إقليمي، ومنهجيات جديدة لتنظيم وإدارة الأراضي، والعمليات التشاركية وإنشاء الشراكات على مستوى المناطق السكنية، واعتماد أشكال جديدة للتخطيط الرئيسي التصاعدية والموجهة لتحقيق العدالة الاجتماعية، وتنفيذ عمليات التخطيط الهادفة إلى إيجاد أشكال عمرانية جديدة كالمدن المدمجة وأشكال التحضر الجديدة.

بيد أن هنالك العديد من البلدان النامية والتي لا تزال تتبع النماذج القديمة للتخطيط الرئيسي، وهنا، تبرز مشكلة أساسية ضمن هذا النهج والتي تتمثل في الإخفاق في استيعاب أسلوب حياة الغالبية السكانية في المدن التي تشهد وتيرة متسارعة من النمو حيث تنتشر مظاهر الفقر والتنمية غير المنظمة على نطاق واسع، كما أن هذه الأشكال عادة ما كانت تساهم في نشوء مظاهر التهميش الاجتماعي والعمراني بشكل مباشر. من ناحية ثانية، فإن نظم التخطيط الحضري المتبعة في العديد من أنحاء العالم لا تزال غير مهيأة للتعامل مع هذه التحديات وغيرها من التحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين، ولذلك، فقد برزت حاجة ملحة لتنفيذ الإصلاحات ضمن هذه النظم.

وهنالك العديد من العوامل الرئيسية والتي تساهم في تشكيل مدن القرن الحادي والعشرين، والتي يتعين معالجتها من خلال نظم التخطيط الحضري المستقبلية، وتتضمن أولى هذه العوامل التحديات البيئية التي تتمثل في ظاهرة تغير المناخ والاعتماد المفرط للمدن على استخدام المركبات التي تعمل على الوقود التقليدي، ثانياً، التحديات الديموغرافية المتمثلة في الوتيرة المتسارعة للتحضر، والمدن المنكمشة، وتزايد الشيخوخة السكانية والتعددية الثقافية، ثالثاً، التحديات الاقتصادية التي تنطوي على النمو المستقبلي غير المضمون والشكوك الجوهرية إزاء منهجيات الأسواق التي ولدتها الأزمة المالية العالمية الراهنة، فضلاً عن تزايد النشاطات غير الرسمية في المناطق الحضرية، رابعاً، التحديات الاجتماعية الاقتصادية المتنامية، لا سيما تلك المتمثلة بمظاهر التفاوت الاجتماعي والعمراني، والزحف العمراني، ونشوء الضواحي بشكل غير منظم، وتزايد الحجم المكاني للمدن، خامساً، التحديات المؤسسية والمرتبطة بعمليات الحكم والإدارة وتغير الأدوار التي تتولاها الحكومات المحلية.

وضمن المساعي الرامية للإسهام في إصلاح نظم التخطيط الحضري، فقد تم طرح بعض التوجهات الخاصة بسياسات محددة كما هو مبين أدناه.

التوجهات العامة للسياسات

يتوجب على الحكومات، بفئتيها؛ المركزية والمحلية، العمل على تولي دور أكثر مركزية في كل من المدن والبلدات بغية توجيه المبادرات التنموية وضمان تلبية الاحتياجات الأساسية. لقد بات هنالك إدراك متزايد لأهمية هذا التوجه وعلى نطاق واسع نتيجة للأزمة الاقتصادية العالمية والتي بينت حدود القطاع الخاص على صعيد مستوى مرونته وحجم النمو المستقبلي المتوقع لهذا القطاع، فضلاً عن تحديد مستوى قدرة "الأسواق" على إيجاد حلول لمعظم المشكلات الحضرية. كما تتمتع نظم التخطيط الحضري بدور هام في مساعدة الحكومات والمجتمع المدني للتصدي للتحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين. إلا أن نظم التخطيط الحضري المتبعة في العديد من أنحاء العالم تعد غير مهيأة لمواجهة هذه التحديات، مما يتطلب تنفيذ الإصلاحات اللازمة بهذا الصدد.

ضرورة تمكن نظم التخطيط الحضري التي تمت معالجتها من التصدي لعدد من أبرز التحديات الحضرية الراهنة والناشئة وبصورة تامة، وتحديداً فيما يتعلق بظاهرة تغير المناخ، والوتيرة السريعة لعمليات التحضر، وظاهرة الفقر، والمظاهر غير الرسمية ومستويات الأمن والسلامة. إن نظم التخطيط الحضري التي تم إصلاحها يجب أن تتكون من السياقات التي نشأت منها، إضافة لضرورة تجاوبها مع تلك السياقات، وذلك في ضوء عدم وجود نموذج واحد من نظم التخطيط الحضري والذي يمكن تطبيقه في شتى أنحاء العالم. أما في العالم النامي، وبخاصة في كل من منطقتي إفريقيا وآسيا، فينبغي أن تتضمن نظم التخطيط الحضري أولوية خاصة للمسائل المترابطة والمتعلقة بكل من عمليات التحضر السريع، والفقر الحضري، والمظاهر غير الرسمية، والأحياء الفقيرة ومستوى توفر الخدمات الأساسية، من جهة أخرى، وفيما يتعلق بكل من دول العالم المتقدم، والدول التي تمر بمراحل انتقالية وعدد من الدول النامية، فيتعين أن تنطوي نظم التخطيط الحضري على دور أساسي وحيوي للتصدي لكل من أسباب ظاهرة تغير المناخ والتأثيرات الناجمة عنها وضمان تحقيق عمليات التحضر المستدام، علاوة على ذلك، وفي أنحاء أخرى كثيرة من العالم، في كل من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء، فيجب أن تساهم نظم التخطيط الحضري بدور رئيسي في تعزيز مستويات السلامة الحضرية من خلال معالجة المسائل المرتبطة بالتأهب لحالات الكوارث، وتنفيذ عمليات إعادة الإعمار في أعقاب الكوارث والحروب وتنفيذ عمليات إعادة التأهيل، فضلاً عن التصدي للمسائل المرتبطة بمظاهر الجريمة والعنف في المناطق الحضرية.

وثمة شرط مسبق وذو أهمية خاصة لنجاح نظم التخطيط الحضري، ألا وهو، ضرورة وضع مختلف الدول لمنظور وطني حول دور المناطق الحضرية والتحديات المرتبطة بعمليات التحضر، بحيث تتم صياغتها كأحد السياسات الوطنية في المناطق الحضرية. إلا أن ذلك لا يمثل فكرة حديثة النشوء، ولكن وفي ظل توجه العالم نحو هيمنة سكانية حضرية من الناحية العددية، فقد بات من المهم أكثر من أي وقت مضى أن تعمل الحكومات على تقبل عملية التحضر باعتبارها بمثابة ظاهرة إيجابية وشرطاً مسبقاً لتحسين مستويات توفير كلاً من الخدمات، والفرص الاقتصادية والاجتماعية، وإيجاد نوعية حياة أفضل للأفراد. وضمن هذا الإطار، فلا بد لأي نظام من نظم التخطيط الحضري التي خضعت للإصلاح من إيلاء اهتمام أكبر بكل من المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم، وبخاصة في الدول النامية حيث عادة ما يتم تركيز عمليات التخطيط على المدن الأكبر حجماً، علاوة على ذلك، فسوف يتعين على الدول أيضاً دمج مختلف جوانب التغيير الديموغرافي ضمن مختلف سياسات التخطيط الحضري الخاصة بها، وبخاصة فيما يتعلق بالطفرة الشبابية التي تمت ملاحظتها في العديد من الدول النامية، والمدن المنكمشة أو المتقلصة، فضلاً عن الشيخوخة السكانية المتسارعة وتزايد تكوين المدن المتعددة الثقافات في الدول المتقدمة.

ضرورة إيلاء عناية فائقة لمسألة القدرة على تطبيق الأنظمة الخاصة بالتخطيط الحضري، والتي تعاني بالفعل من ضعف كبير في العديد من الدول النامية، إلى جانب ضرورة تطوير تلك الأنظمة بالاستناد إلى معايير واقعية. إن الأنظمة الخاصة بتطوير الأراضي والممتلكات العقارية من خلال الخطط القانونية ورخص التطوير تعد ضمن الأدوار الأساسية والهامة لنظم التخطيط الحضري، وتبرز هنا إحدى المفارقات الهامة والمتمثلة في الأنظمة والقوانين ومعايير التطوير القديمة والبالية والمتبعة في العديد من الدول، وبخاصة النامية، والتي تمثل أحد أبرز الأسباب الكامنة وراء فشل إنفاذ أي من القوانين والأنظمة ذات الصلة، وذلك في ظل استنادها إلى تجربة الدول المتقدمة الأكثر ثراءً مما يجعلها في غير متناول غالبية سكان المناطق الحضرية. من جهة أخرى، توجد بعض الدول النامية والتي تعمل على إعداد معايير جديدة وأكثر واقعية لتطوير الأراضي والممتلكات، ولكن ثمة ضرورة لتكثيف تلك الجهود المبذولة بغية تحسين مستويات التنفيذ، كما من أجل تعزيز مشروعية نظم التخطيط الحضري بشكل عام.

التوجهات المحددة للسياسات

n الأطر المؤسسية والتنظيمية في مجال التخطيط

إن عمليات إعداد نظم التخطيط وتحديثها يجب أن يتخللها إيلاء أهمية قصوى لتحديد كلاً من الفرص الاستثمارية والمعيشية التي يمكن الاستناد لها، عدا عن تحديد الضغوط التي يمكن أن تؤدي إلى نشوء مظاهر الفساد والتدهور في مؤسسات التخطيط. كما يتضمن ذلك على وجه الخصوص ضرورة إيجاد موقع مؤسسي لنظم التخطيط الحضري مما يتيح لها اتخاذ دور مباشر في خلق الفرص الاستثمارية والمعيشية في المناطق الحضرية، إضافة لذلك، فلا بد من التصدي وبصورة حازمة لمظاهر الفساد الناشئة على مستوى الحكومات المحلية، وذلك من خلال فرض التشريعات الملائمة والآليات الفاعلة.

ضرورة وجود دور فاعل لنظم التخطيط الحضري في التغلب على حالة التجزؤ الإداري الحاصلة ضمن عمليات صياغة السياسات العامة وعمليات صنع القرار، وذلك في ظل البعد المكاني الخاص بغالبية السياسات التنموية الوطنية والمحلية والاستثمارات المتصلة بها. كما يمكن تنفيذ ذلك بأفضل المستويات من خلال إنشاء روابط متعددة الاتجاهات باستخدام المكان والأرض كموقع لربط عمليات التخطيط بالنشاطات الخاصة بقطاعات السياسات الأخرى، كتوفير مرافق البنية التحتية، ولذلك، فلا بد من الجمع ما بين كل من السلطة التنظيمية والاستثمارات وعمليات صنع القرار الأوسع نطاقاً والخاصة بالقطاع العام.

إن تحقيق الشرعية يتطلب التزام اللوائح التنظيمية بمبدأ المساواة تحت مظلة القانون، وتطبيق ذلك على نطاق واسع، ثمة ضرورة لفهم أهمية تطبيق التنظيمات الخاصة بتطوير الأراضي والممتلكات بحيث لا يقتصر ذلك على إلزاميته من خلال القانوني الرسمي فحسب، بل من خلال الأعراف الاجتماعية والثقافية أيضاً، أما على صعيد إعداد نظم التخطيط، فلا بد من الأخذ بعين الاعتبار مختلف أشكال النشاطات المرتبطة بتطوير الأراضي والممتلكات، سواء كانت رسمية أو غير رسمية، بالإضافة إلى ضرورة وضع الآليات المناسبة لحماية فقراء الحضر وتعزيز حقهم في الحصول على الأراضي، والمساكن والممتلكات.

ضرورة إدراك الأدوار الوقائية والتنموية للأنظمة الخاصة بعمليات التخطيط لدى تحديث نظم التخطيط الحضري، إن الخطط القانونية ومنح التراخيص يساهمان في تنظيم التوازن ما بين كل من الحقوق العامة والخاصة ضمن أي مشروع تنموي، فضلاً عن مساهمتهما في توفير السلطة اللازمة للحفاظ على الأصول المجتمعية الهامة. من ناحية ثانية، فإن الأنظمة الوقائية تعد ضرورية لحماية كلاً من الأصول، والفرص الاجتماعية والموارد البيئية التي يمكن أن تواجه شحاً وانكماشاً كبيرين في ظل الاندفاع الكبير نحو تنفيذ عمليات التطوير، عدا عن ذلك، فإن وضع الأنظمة في ظل التوجه نحو تنفيذ عمليات التنمية والتطوير يعد أمراً في غاية الأهمية لتعزيز تنفيذ أفضل معايير البناء وتصميم المناطق، ولتعزيز مستوى نوعية الحياة والوضع العام، ولإيجاد بعض مظاهر الاستقرار لدى تنفيذ النشاطات المرتبطة بتطوير الأراضي والممتلكات، وبخاصة في ظل هيمنة الأسواق.

n عمليات المشاركة، والتخطيط والسياسة

يتعين على الحكومات تنفيذ الحد الأدنى لمجموعة من التدابير والتي تعد ذات أهمية في الوقت ذاته فيما يتعلق بكل من البيئتين السياسية والقانونية، وفيما يتعلق أيضاً بكل من الموارد المالية والبشرية، وذلك بغية ضمان تحقيق الهدف المقصود من المشاركة، وبحيث تتسم بكل من مظاهر الشمولية والمساهمة في تحسين عمليات التخطيط الحضري. كما تتضمن تلك التدابير كلاً مما يلي: إيجاد نظام سياسي يتيح ويشجع المشاركة الفاعلة والمفاوضات الحقيقية، والذي ينطوي أيضاً على التزام بتلبية احتياجات وتوجهات جميع المواطنين والجهات الاستثمارية الفاعلة، وإيجاد أساس قانوني مناسب وسليم لكل من السياسات وعمليات التخطيط المحلية بحيث يساهم في تحديد كيفية تأثير نتائج العمليات التشاركية على عمليات إعداد الخطط وصنع القرار، وضمان تولي الحكومات المحلية لمسؤوليات كافية، وضمان تمتعها بكل

من الموارد والاستقلالية لدعم العمليات القائمة على المشاركة. وضمان التزام الحكومة والجهات التمويلية بتوزيع الموارد من أجل دعم عمليات تنفيذ القرارات المتمخضة عن عمليات التخطيط التشاركي، مما يساهم بالتالي في ضمان وجود نتائج ملموسة لعمليات المشاركة، إضافة لتعزيز قدرات المهنيين والمختصين، من حيث التزامهم ومهاراتهم، من أجل تيسير عمليات المشاركة، وتوفير المشورة الفنية اللازمة ودمج النتائج المنبثقة عن عمليات المشاركة ضمن عمليات التخطيط وصنع القرار.

ضرورة عمل الحكومات الوطنية والمحلية على حد سواء، إلى جانب المنظمات غير الحكومية، على تيسير عمليات نشوء مجتمع مدني نابض بالحياة، إلى جانب ضمان وضع آليات المشاركة المناسبة والفعالة. إن مشاركة المجتمع المدني في عمليات التخطيط الحضري لن تكون ذات أي فعالية تذكر إلا في حال وجود منظمات المجتمع المدني المهيئة بصورة كافية، وفي حال وجود مجتمعات محلية تتمتع بالدراية الكافية والتي يمكنها الاستفادة من فرص المشاركة والاحتفاظ بدورها بشكل مستمر على المدى البعيد. علاوة على ذلك، فلا بد أيضاً من إيجاد آليات مناسبة لضمان مساهمة الفئات المهمشة اجتماعياً، وذلك من خلال إيجاد تمثيل لها على الصعيد السياسي كما على صعيد عمليات التخطيط التشاركي.

n سد الفجوة ما بين الأجندة الخضراء والأجندة البنية

إن تحقيق الدمج ما بين الأجندتين المذكورتين أعلاه في المدن يتطلب تنفيذ السلطات المحلية لمجموعة متكاملة من السياسات والإستراتيجيات البيئية المناسبة والتي تغطي مختلف مجالات التصميم الحضري، والطاقة، والبنية التحتية، والنقل، والمخلفات، والأحياء الفقيرة. كما تتضمن تلك السياسات والإستراتيجيات كلاً من: تعزيز كثافة عمليات التنمية الحضرية، وذلك استناداً إلى القاعدة الأوسع لإستراتيجيات الاستخدامات المتعددة للأراضي، وإستراتيجيات الطاقة المتجددة والخالية من الكربون، وذلك بغية الحد من مستوى انبعاثات غازات الدفيئة بشكل رئيسي، الأمر الذي يعد جزءاً من التدابير المتخذة للتخفيف من تأثيرات ظاهرة تغير المناخ، وإستراتيجيات توزيع المرافق الخضراء من أجل توسعة نطاق نظم الطاقة والمياه، وذلك كجزء من عمليات التنمية الاقتصادية المحلية القادرة على تعزيز الحس بالمكان، وإستراتيجيات النقل المستدام والرامية إلى الحد من مستويات الاعتماد على مصادر الوقود الأحفوري، والتمدد الحضري والاعتماد على عمليات النقل باستخدام المركبات الخاصة، وإستراتيجيات الكفاءة البيئية، بما في ذلك إعادة تدوير المخلفات من أجل تحقيق تغييرات حقيقية في نظام عمل المدن "أيض المدن"، والمنهجيات الأكثر كفاءة لإيجاد "مدن خالية من الأحياء الفقيرة"، والتركيز ضمن نطاق أوسع على التصدي للتحديات المرتبطة بضعف فرص الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي والتدهور البيئي الحاصل في مدن العالم النامي.

توجد العديد من الابتكارات البيئية والتي يمكن، بل وينبغي، إدراجها ضمن التشريعات الخاصة بنظم التخطيط الحضري وعمليات التنمية، بما في ذلك إدراج كلاً من معايير التخطيط وأنظمة البناء. إن وضع الإستراتيجيات اللازمة للتوحيد ما بين كلتا الأجندتين في المدن لن يكون ممكناً دون وجود نظم التخطيط الحضري المجدية والمناسبة. كما لوحظ من التجارب الأخيرة فعالية الجمع ما بين مثل هذا التوجه التنظيمي والشراكات ما بين كل من القطاع الحكومي، أو الصناعي، أو قطاع المجتمع المحلي من أجل إعداد وتنفيذ الابتكارات والمشاريع المرتبطة بتحقيق الاستدامة المحلية.

n التخطيط الحضري والتنظيمات غير الرسمية

يتعين على كل من الحكومات والسلطات المحلية إدراك أهمية الدور الذي ينفذه القطاع غير الرسمي، بالإضافة لضرورة ضمان الاستجابة الفاعلة من جانب نظم التخطيط الحضري لهذه الظاهرة، بما في ذلك الاستجابة من خلال التشريعات التي تتم صياغتها. كما يتعين هنا تنفيذ عملية مكونة من ثلاث خطوات من أجل تحقيق الاستجابة الفاعلة من جانب نظم التخطيط الحضري والحكومات للقطاع غير الرسمي، بما في ذلك: أولاً، إدراك الدور الإيجابي للنشاطات الحضرية التنموية غير الرسمية، ثانياً، النظر في تنقيح كلاً من السياسات، والقوانين والأنظمة من أجل تيسير تنفيذ عمليات القطاع غير الرسمي، ثالثاً، تعزيز شرعية وفعالية نظم التخطيط والتنظيم بالاستناد إلى معايير أكثر واقعية.

ضرورة اعتماد المنهجيات المبتكرة الأكثر تحديداً والتي تمت تجربتها مسبقاً في مجال تطوير وإدارة الأراضي واستخدام المساحات وتطبيقها إذا ما أريد تحقيق استجابة فاعلة لكل من السياسات ونظم التخطيط الحضري تجاه القطاع غير الرسمي. أما أول نهج يمكن إتباعه هنا، فيتمثل في السعي لإيجاد بدائل لعمليات الإخلاء القسري لسكان الأحياء الفقيرة وعمليات الإزالة أو الإغلاق القسري للمشاريع التجارية غير النظامية، فمثلاً، يعد تنظيم وترقية المناطق المطورة بشكل غير رسمي أفضل من إهمال تلك المناطق أو هدمها. أما النهج الثاني فيتمثل في الاستخدام الإستراتيجي لأدوات التخطيط كإنشاء مرافق البنية التحتية الرئيسية، وتنفيذ العمليات الموجهة والمنظمة لتطوير الأراضي وتعديلها. ثالثاً، التعاون والتنسيق مع الجهات الاقتصادية الفاعلة في القطاع غير الرسمي بهدف إدارة الأماكن العامة وتوفير الخدمات، بما في ذلك من خلال الاعتراف بحقوق الملكية لأصحاب المشاريع غير الرسمية، وتخصيص مناطق محددة لاستخدامات خاصة كتنفيذ النشاطات غير الرسمية، وتوفير الخدمات الأساسية.

n عمليات التخطيط، والهيكل العمراني للمدن وتوفير مرافق البنية التحتية

إن الخطط العمرانية الإستراتيجية والمتصلة بعمليات تطوير مرافق البنية التحتية يمكن أن تساهم في تعزيز نشوء أشكال أفضل من التوسع الحضري والتي تتركز حول توفير الخدمات وسهولة الوصول إلى مرافق النقل العام. إن ذلك سوف يؤدي إلى تحسين الخدمات الحضرية التي يمكن من خلالها تلبية احتياجات مختلف الفئات الاجتماعية، وإيجاد ظروف بيئية أفضل إلى جانب تحسين الفرص الاقتصادية والمعيشية. من جهة أخرى، فتبرز الحاجة أيضاً للاهتمام بمسألة المشاة والأشكال الأخرى للتنقل دون استخدام المركبات، إضافة إلى أهمية تحقيق الربط ما بين عمليات التخطيط الإستراتيجي وكبرى المشاريع الاستثمارية في مجال البنية التحتية والمشاريع الضخمة.

تعزيز عمليات التوسع المستدام للمدن وتيسير مستوى توفير الخدمات الحضرية. ويتعين على السلطات المحلية في المدن العمل على صياغة الخطط اللازمة في مجال البنية التحتية باعتبارها بمثابة عناصر رئيسية ضمن الخطط العمرانية الإستراتيجية. علاوة على ذلك، فتعد الروابط ما بين قطاعات النقل واستخدام الأراضي أكثر الروابط أهمية ضمن الخطط الخاصة بالبنية التحتية. ولذلك، فلا بد من أن تتمتع بالأسبقية. ومن ثم يمكن أن تليها الأشكال الأخرى من الروابط ضمن قطاع البنية التحتية، بما في ذلك إمدادات المياه والصرف الصحي. إضافة لذلك، فمن الضرورة بمكان إشراك طائفة واسعة من أصحاب المصلحة من أجل إيجاد نهج مشترك ومتسق. بيد أن الخطة الخاصة بالبنية التحتية تتطلب الاستناد بحد ذاتها إلى تحليل موثوق وفهم كلاً من الاتجاهات والقوى المختلفة. كما ينبغي أن تطرح تلك الخطة وسيلة لحماية فقراء الحضر من ارتفاع تكاليف الأراضي وشتى أشكال المضاربة، والتي يرجح أن تنشأ لدى توفير مرافق البنية التحتية الجديدة.

الحاجة لوجود هياكل الإدارة الإقليمية من أجل إدارة عمليات النمو الحضري الذي بات يتوسع خارج نطاق الحدود الإدارية للمدن، وهو الأمر الذي يبدو متزايداً في جميع أنحاء العالم. إن نظم التخطيط العمراني ضمن هذه السياقات يجب أن توفر إطاراً لتنسيق السياسات الحضرية وأبرز مشروعات البنية التحتية، إضافة لتنسيق مختلف معايير التنمية، ومعالجة مسألة الأثر البيئي الناجم عن عمليات التحضر وبصورة شمولية، وتمكين عامة الأفراد من تبادل مناقشات عامة ذات صلة بهذه المواضيع.

n عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية

لا بد من دمج كلاً من عمليات الرصد والتقييم ضمن نظم التخطيط الحضري باعتبارها بمثابة سمات دائمة ضمن تلك النظم. كما ينبغي أن يشمل هذا مؤشرات واضحة تتماشى وأهداف الخطة، وغاياتها وسياساتها. عدا عن ذلك، فيجب أن تتضمن الخطط الحضرية شرحاً واضحاً للفلسفة المرتبطة بعمليات الرصد والتقييم، بالإضافة لتوضيح كلاً من إستراتيجياتها وإجراءاتها المتبعة. كما يجدر أيضاً تفادي استخدام عدد كبير من المؤشرات والعمل على التركيز على تلك المؤشرات التي يسهل جمع المعلومات الخاصة بها.

إن أدوات التقييم التقليدية – كالتحليل الخاص بالتكاليف والفوائد – تحليل فعالية التكلفة – وتقييم الأثر المالي – لا تزال ذات صلة فيما بينها، وذلك في ضوء الواقع المتمثل في القيود التي تفرضها الحكومة المحلية على الموارد. إضافة لذلك، فإن الاهتمام الناشئ مؤخراً لقياس مستويات الأداء، والعوائد الاستثمارية واعتماد المبادئ الإدارية القائمة على النتائج يشير إلى أهمية تشجيع استخدام هذه الأدوات الكمية في مجال التخطيط الحضري.

ضرورة إشراك مختلف أصحاب المصلحة ضمن أية خطة بجميع عمليات التقييم، بحيث يتضمن ذلك تنفيذ مشاورات ومساهمات واسعة النطاق. كما يمكن تحقيق هذا الأمر من خلال تنفيذ أساليب التقييم التشاركية على سبيل المثال، حيث أشارت التجربة إلى إمكانية مساهمة هذه الأساليب في تعزيز جودة وفعالية الخطة من خلال كل من الرؤى والتطلعات التي لم تكن لتطرح في حال اقتصار هذه الخطة على العمليات الرسمية لصنع القرار.

ضرورة تركيز غالبية عمليات الرصد والتقييم الروتينية على تنفيذ الخطط في المواقع، والتقسيمات الثانوية والأحياء السكنية. هنالك صعوبة في إعداد التقييم الخاص بكل من نتائج وتأثيرات العديد من الخطط الواسعة النطاق، وذلك في ضوء العدد الكبير لكل من التأثيرات والعوامل الموجودة في المجتمعات على مر الزمن. ولذلك، فإن تركيز عمليات الرصد والتقييم على الخطط التي يتم تنفيذها على مستويات أصغر على الصعيد المكاني سيكون منطقياً أكثر؛ بما في ذلك الخطط التي يتم تنفيذها في كل من المواقع، والتقسيمات الثانوية والأحياء السكنية.

n التعليم في مجال التخطيط

ثمة حاجة كبيرة لتحديث وإصلاح المناهج التعليمية المتبعة في العديد من الكليات التي تدرس مجال التخطيط، وبخاصة في العديد من الدول النامية والدول التي تمر بمراحل انتقالية حيث تعد المناهج الخاصة بالتخطيط الحضري غير مواكبة للتحديات الراهنة والقضايا الناشئة. إضافة لذلك، فيتعين على كليات التخطيط تبني الأفكار الجديدة والمبتكرة في هذا المجال، وثمة أهمية خاصة أيضاً لزيادة التركيز على المهارات المتصلة بكل من مجالات التخطيط التشاركي، والاتصال والتفاوض، من ناحية ثانية، فإن المناهج المحدثة يجب أن تتضمن تعزيزاً للفهم والتوضيح المرتبطين بعدد من المجالات، بعضها ناشئة مؤخراً وأخرى كانت مهملة في الماضي، بما في ذلك كلاً من مجالات التحضر السريع والمظاهر غير الرسمية في المناطق الحضرية، والمدن وظاهرة تغير المناخ، والتنمية الاقتصادية المحلية، والكوارث الطبيعية والبشرية، والجريمة والعنف الحضريين والتنوع الثقافي داخل المدن. كما تجدر الإشارة أيضاً للدور الهام لتنظيم دورات قصيرة لبناء قدرات المخططين العاملين في هذا المجال وغيرهم من المهنيين المعنيين في هذا المجال.

كما يتعين على كليات التخطيط الحضري توفير المناهج الخاصة لتعليم الطلبة كيفية العمل ضمن سياقات عالمية مختلفة، وذلك من خلال اعتماد نهج "العالم الواحد". توجد بعض كليات التخطيط في الدول المتقدمة والتي لا توفر أي تعليم لطلبتها فيما يتعلق بالعمل ضمن سياقات متنوعة، الأمر الذي يساهم في الحد من قدرتهم على التنقل من مكان لآخر، عدا عن طرح إشكال إمام الطلبة من مواطني الدول النامية ممن يرغبون بالعودة لديارهم وممارسة مهاراتهم هناك. إلا أن نهج "العالم الواحد" يمثل محاولة لتدارك هذا الأمر، ولذلك، فمن الضروري للغاية تطبيق هذا النهج. أما التدابير التكميلية ضمن هذا الإطار، فإنها تتضمن تعزيز المنظمات المهنية العاملة والشبكات المهنية الدولية، حيث ينبغي أن تتسم هذه المنظمات بالشمولية، وذلك في ظل وجود خبراء آخرين ممن لا يمتلكون خلفية مهنية في مجال التخطيط ولكنهم يشاركون بشكل كبير في عمليات التخطيط الحضري.

وأخيراً، فلا بد من أن تتضمن المناهج التعليمية الخاصة بالتخطيط الحضري تعليم مسارات أخرى في مجال الأخلاق والقيم الاجتماعية الأساسية، وذلك في ضوء عدم اعتبار عمليات التخطيط "ذات قيمة محايدة". وضمن هذا السياق، فمن الضروري أن تتسم المناهج التعليمية بتغطية شاملة لمختلف الميادين كتعزيز العدالة الاجتماعية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، والتنمية الحضرية المستدامة والتخطيط للمدن المتعددة الثقافات. علاوة على ذلك، فإن إدراك واحترام الفروقات الاجتماعية يجب أن يشكل ركيزة أساسية فيما يرتبط بالتعليم الخاص بالأخلاقيات والقيم الاجتماعية، حيث أن النهوض في مجال التخطيط الحضري لن يكون ممكناً، فضلاً عن استحالة إيجاد الحلول المنصفة في ظل غياب الفهم السليم لوجهات نظر الشرائح السكانية المحرومة وغير المخدومة.

شكر واجب

يتوجه برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بجزيل الشكر لحكومة مملكة النرويج لمساهمتها في ترجمة ونشر هذا التقرير.

تمت ترجمة وتصميم هذا التقرير في عمان – الأردن

الطباعة: الشركة الأردنية للصحافة والنشر ، عمان – الأردن

الـفـصـل ١

التحديات الحضرية وضرورة مراجعة نظم التخطيط الحضري

لقد شهد العقد الماضي نشوء مجال التخطيط الحضري [١] بمثابة تخصص ومهنة بحد ذاته. كما تم إضفاء الصبغة المؤسسية عليه بحيث بات يمثل أحد الممارسات الحكومية المتبعة، فضلاً عن تشكيله لنشاط يمارسه أي مواطن عادي أو أية مؤسسة تجارية. ويمثل هذا المجال نتاج مجموعة معقدة من الأفكار التي تساهم في توجيه عمليات صنع القرار الخاص بمجال التخطيط كما في توجيه النتائج المتمخضة في المناطق الحضرية. كما كان هذا المجال يعتبر في بعض الأحيان بمثابة الممارسة التي يمكن إتباعها لحل العديد من المشكلات الرئيسة الناشئة في المناطق الحضرية. في حين تم اعتباره في أوقات أخرى بمثابة تدخل حكومي لا حاجة له في قوى السوق. أما في الآونة الأخيرة، فقد تم الخوض في نظم التخطيط الحضري المتبعة في الدول النامية والإشارة إليها باعتبارها أيضاً السبب وراء نشوء العديد من المشكلات الحضرية، وذلك نتيجة تحديد معايير غير واقعية على الإطلاق، مما أدى إلى مساهمة عمليات التخطيط في تعزيز نشوء مظاهر الفقر والتهميش.

ويبحث هذا التقرير في نظم التخطيط الحضري باعتبارها أداة إدارية هامة للتصدي للتحديات التي تواجه المدن في القرن الحادي والعشرين والتي تساهم في عرقلة عمليات التنمية الحضرية المستدامة، من ناحية ثانية. فبالرغم من التغير الكبير الذي طرأ على القوى المؤثرة في نمو المدن في العديد من أنحاء العالم؛ إلا أن التغير الذي طرأ على نظم التخطيط قد كان ضئيلاً للغاية، فضلاً عن مساهمته في نشوء المشكلات الحضرية. بيد أن استمرار هذا الواقع لا يعد بالأمر الضروري: حيث يمكن تغيير نظم التخطيط بما يمكنها من العمل كأدوات فاعلة ومؤثرة لتحقيق التغيير الحضري المستدام، أي بحيث تكون قادرة على تعزيز السلامة البيئية في المدن، فضلاً عن تعزيز مستويات الإنتاجية الاقتصادية والشمولية الاجتماعية (أنظر الصندوق رقم ١). كما أنه وفي ظل ضخامة القضايا التي تواجه المناطق الحضرية، فلم يعد بالإمكان الشعور بالرضا على أي مستوى: حيث باتت هنالك ضرورة لتقييم نظم التخطيط وتنقيحها إذا ما لزم الأمر.

تمثل نظم التخطيط الحضري أداة إدارية هامة للتصدي للتحديات التي تواجه المدن في القرن الحادي والعشرين

تصوير: بيل غروف / آي ستوك

التحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين

إن نظم التخطيط الحضري المستقبلية تتطلب التنفيذ ضمن سياق ينطوي على إدراك تام لمختلف العوامل التي تساهم في تشكيل الجوانب الاجتماعية والعمرانية في المدن، إلى جانب إدراك الهياكل المؤسسية التي تسعى لإدارتها. كما تتطلب تلك النظم أيضاً إدراك كلاً من التحديات الديموغرافية والبيئية الهامة والتي تلوح في الأفق القريب.

---

١ إن مصطلح "التخطيط الحضري" المستخدم ضمن هذا التقرير يعكس المعنى ذاته المشار إليه ضمن مصطلحات أخرى مثل "تخطيط المدن" و "تخطيط البلدات". وقد تم استخدامه في مجمل التقرير للإشارة لعمليات التخطيط في المدن الكبرى كما في التجمعات الحضرية ذات الأحجام المتوسطة والصغيرة.

الصندوق ١ الأهداف المرجوة من عمليات التحضر المستدام

إن عمليات التحضر المستدام بيئياً تتطلب كلاً مما يلي:

- الحد من مستوى انبعاثات غازات الدفيئة وتنفيذ التدابير الجدية للتخفيف من تأثيرات ظاهرة تغير المناخ والتكيف معها.
- الحد من مستويات الزحف العمراني وإنشاء المزيد من المدن المدمجة والتي تعتمد على خدمات النقل العام.
- الاستخدام السليم والمسؤول للموارد غير المتجددة والحفاظ عليها.
- عدم استنزاف موارد الطاقة المتجددة.
- خفض مستويات الطاقة المستخدمة وأحجام المخلفات الناتجة عن كل وحدة استهلاكية.
- إعادة تدوير المخلفات الناتجة أو التخلص منها بطرق سليمة للحيلولة دون الإضرار بالبيئة الأوسع.
- التخفيف من الأثر البيئي للمدن.

إلا أن تحقيق هذه المتطلبات لن يكون ممكناً إلا من خلال مواجهة عمليات التحضر ضمن أطر التخطيط والسياسات المتبعة على كل من المستويات الإقليمية، والوطنية، والدولية أيضاً.

من جانب آخر، فإن الأولويات والإجراءات المتخذة لتحقيق الاستدامة الاقتصادية في كل من المدن والبلدات يجب أن تتضمن التركيز على عمليات التنمية الاقتصادية المحلية، والتي تنطوي على وضع الشروط الأساسية اللازمة لضمان كفاءة تشغيل المنشآت الاقتصادية، سواء كانت كبيرة أو صغيرة الحجم، وسواء كانت تتم في القطاع الرسمي أو غير الرسمي، بما في ذلك:

- مرافق البنية التحتية والخدمات المضمونة، بما في ذلك إمدادات المياه، وإدارة المخلفات، والنقل، والاتصالات، وإمدادات الطاقة.
- توفير فرص الحصول على الأراضي أو المباني في مواقع مناسبة بالإضافة للتمتع بضمان الحيازة.
- المؤسسات المالية والأسواق القادرة على تشغيل الاستثمارات ومصادر الائتمان.
- قوى عاملة سليمة ومتعلمة وتتمتع بمهارات مناسبة.
- إطار قانوني يضمن كلاً من معايير المنافسة، والمساءلة وحقوق الملكية.
- الأطر التنظيمية المناسبة، والتي تساهم في تحديد وفرض الحد الأدنى من المعايير غير التمييزية الملائمة للسياق المحلي من أجل توفير بيئة عمل آمنة وسليمة، ومعالجة المخلفات والانبعاثات والتخلص منها.

بيد أن هنالك العديد من الأسباب التي تبرز أهمية إيلاء عناية خاصة لمسألة دعم القطاع الحضري غير الرسمي، والذي يعد عنصراً أساسياً لتحقيق استدامة النظام الاقتصادي الحضري.

أما فيما يتعلق بكل من الجوانب الاجتماعية وعمليات التنمية الاقتصادية، فلا بد من معالجتها باعتبارها كجزء من أجندة التنمية المستدامة. كما أن أجندة الموئل تتضمن العديد من المبادئ ذات الصلة، بما في ذلك تعزيز كلاً من:

- الفرص المتساوية والتوفير العادل والمنصف للخدمات.
- التكامل الاجتماعي من خلال حظر ممارسات التمييز وتوفير الفرص والحيز المادي اللازمين لتحقيق التفاعل الإيجابي.
- نظم التخطيط والإدارة التي تراعي مسائل الإعاقة والنوع الاجتماعي.
- منع مظاهر العنف والجريمة، والحد من مستوياتها والقضاء عليها.

أما على صعيد العدالة الاجتماعية، فثمة إدراك لضرورة إتباع نهج قائم على الحقوق، والذي ينطوي على تساوي فرص الحصول على "خدمات نوعية متساوية" في المناطق الحضرية، وذلك جنباً إلى جنب مع مراعاة احتياجات وحقوق الشرائح الاجتماعية الضعيفة.

المصدر: برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) ووزارة التنمية الدولية البريطانية، ٢٠٠٢، الصفحات ١٨ – ٢٧ بتصرف

أبرز القوى المؤثرة في التغير الحضري

لقد شهدت العقود الماضية تأثيرات كبيرة على المناطق الحضرية والتي نجمت عن التغيرات العالمية في البيئة العمرانية، كما في النظم الاقتصادية والهياكل المؤسسية والمجتمع المدني.

التحديات البيئية

لقد باتت ظاهرة تغير المناخ المسألة البيئية الأبرز والأكثر إلحاحاً في الوقت الحاضر، حيث ستنعكس هذه الظاهرة على العناصر الأساسية لحياة الأفراد في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك فرص الحصول على إمدادات المياه، وإنتاج الغذاء، والصحة والبيئة. كما تشير التوقعات إلى احتمالية تعرض مئات الملايين من الأفراد لنقص كبير في الغذاء والمياه، فضلاً عن إمكانية تعرضهم لمخاطر الفيضانات الساحلية في ظل تزايد ظاهرة الاحتباس الحراري. كما أن سكان الدول الأشد فقراً سيكونون

تمثل ظاهرة تغير المناخ أبرز المسائل البيئية الراهنة وأكثرها إلحاحاً

تصوير كلينت سبينسر / آي ستوك

الشرائح الأكثر عرضة لهذا التهديد.

إن الاستخدام العالمي للنفط كمصدر للطاقة قد أدى إلى تعزيز مظاهر التحضر، إضافة إلى أن توفره قد أتاح نشوء المظاهر الحضرية المترامية الأطراف وذات الكثافة المتدنية – الضواحي – والتي تعتمد على استخدام المركبات الخاصة. كما توجد علاقة بارزة ما بين أي نظام اقتصادي قائم على النفط وظاهرة تغير المناخ: حيث تساهم كل من المركبات والطائرات في نشوء انبعاثات غازات الدفيئة بشكل كبير. من جهة أخرى، فهنالك أمور حتمية جديدة ضمن مجال التخطيط بغية الاستجابة إلى عصر ما بعد الطفرة النفطية، والذي يتجسد من خلال الاعتماد على نظم النقل العام ونظم حركة المشاة، ونشوء المزيد من المدن المدمجة.

كما تساهم عمليات التحضر في تعديل النظام البيئي ونشوء مخاطر جديدة، بما في ذلك إزالة الغابات، وعدم استقرار مناطق المنحدرات، مما يؤدي إلى حدوث الانزلاقات الأرضية والفيضانات. عدا عن ذلك، فتعد المليار نسمة من سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية في جميع أنحاء العالم الشريحة الأكثر عرضة لتلك المخاطر، وذلك في ضوء استثنائها في أغلب الأحيان من أية تدابير خاصة بأنظمة التخطيط.

التغيير الاقتصادي

إن عمليات العولمة وإعادة الهيكلة الاقتصادية التي نشأت في العقود الأخيرة قد انعكست على المناطق الحضرية في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وقد تمثلت أبرز تلك التأثيرات في أسواق العمل في المناطق الحضرية، والتي تبين استقطاباً متزايداً للهياكل المهنية وهياكل الدخل.

أما في الدول المتقدمة، فقد توجهت الشركات إلى اعتماد تكاليف إنتاجية أدنى، وذلك من خلال الانتقال إلى الدول النامية، وإلى مناطق أقل تقدماً في العالم المتقدم، أو حتى الانتقال من المناطق الداخلية للمدن نحو الضواحي.

وقد لوحظ التفاوت في مستوى تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية على سكان المناطق الحضرية، حيث ساهمت الحالة الراهنة للركود الاقتصادي العالمي، والتي بدأت منذ عام ٢٠٠٨، في تسارع عمليات إعادة الهيكلة الاقتصادية والتزايد السريع لمعدلات البطالة في جميع أنحاء العالم. كما لوحظ نشوء أحد التأثيرات الهامة لتلك العمليات الاقتصادية والذي يتمثل في الوتيرة السريعة لنمو الاقتصاد غير الرسمي في جميع المراكز الحضرية، لا سيما في الدول النامية.

وبالتالي، فإن نظم التخطيط الحضري المستقبلية سيتم تنفيذها في كل من الدول النامية والمتقدمة ضمن إطار ينطوي على العديد من مظاهر الفقر وعدم المساواة، وممارسة النشاطات غير الرسمية على نطاق واسع.

التغيير المؤسسي

لقد شهدت العقود الثلاثة الماضية تحولات كبيرة في الحكومة المحلية في أنحاء عديدة من العالم، مما جعلها بيئات مختلفة للغاية عن تلك التي نشأت منها نظم التخطيط أصلاً.

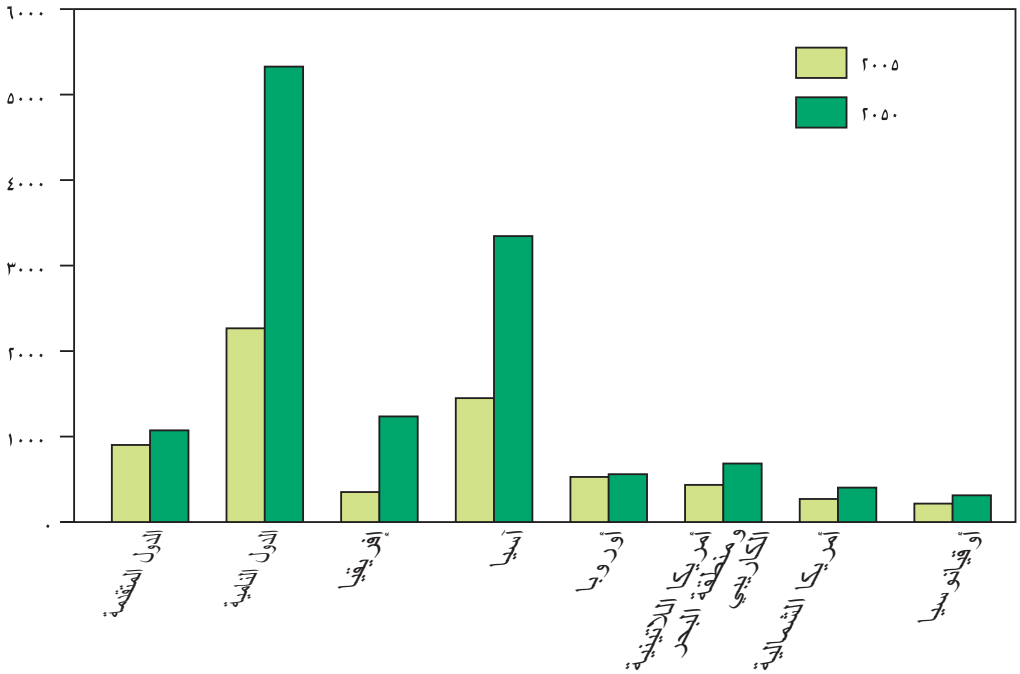
وقد كان التغيير الأبرز يتمثل في توسع النظام السياسي الحضري من "الحكومة" إلى "الحكم"، والذي يشكل استجابة للتعقيدات المتزايدة والناشئة على صعيد إدارة سياق يتسم بالعولمة وتعدد المستويات في الدول المتقدمة. أما في الدول النامية، فقد تم الترويج لمفهوم "الحكم" جنباً غلى جنب مع الترويج لمبادئ اللامركزية والديمقراطية.

ولقد كانت لهذه التحولات تأثيرات كبيرة على نظم التخطيط الحضري، والتي لطالما تم اعتبارها كمخلفات قديمة لنموذج الدولة التي تتسم بالرفاه، فضلاً عن اعتبارها كعقبة أمام عمليات التنمية الاقتصادية وتحرير الأسواق. وبصورة عامة، فإن نظم التخطيط الحضري تعتمد وبشكل كبير على وجود حكومة محلية تتسم بمظاهر الاستقرار، والفعالية والمساءلة، إلى جانب اعتمادها على وجود مجتمع مدني قوي. بيد أن هنالك العديد من الدول النامية والتي تفتقر ببساطة لهذه المعايير، ولكن نظم التخطيط الحضري سوف تواصل عدم فعاليتها وجدواها في ظل استمرار هذه الظروف.

التغييرات في المجتمع المدني

لقد شهدت فترة الستينيات من القرن الماضي تنامي إعراض المجتمعات المحلية عن القبول السلبي لقرارات السياسيين والتكنوقراطيين والمتخذة في مجال التخطيط. كما بات المخططون على يقين بأن تنفيذ عمليات التخطيط الأكثر فعالية يحتمل أن يتحقق في حال ضمان "دعم المجتمع المحلي". إن عمليات التخطيط التشاركي الناجحة تعد مشروطة وإلى حد كبير بالعلاقات الأوسع بين الدولة والمجتمع المدني، وبمدى قبول البعد الديمقراطي وتأييده.

وعادة ما كانت نظم التخطيط الحضري تميل إلى افتراض وجود وجهة نظر أحادية للمجتمع المدني وللدور الذي يمكن أن يتخذه ضمن مبادرات التخطيط، كما أن مبدأ وجود منظمات قوية ذات قواعد مجتمعية والتي تبدي استعدادها لمناقشة الأفكار الخاصة بعمليات التخطيط يمكن تحقيقه في أنحاء معينة من العالم، بيد أن المجتمع المدني لا يبد استعداده على الدوام لمثل هذا النوع من النشاط، من جهة أخرى، وبالرغم



الشكل ١

سكان المناطق الحضرية بحسب المنطقة، الأعوام ٢٠٠٥ – ٢٠٥٠

ملاحظة: باستثناء اليابان من منطقة آسيا

المصدر: الأمم المتحدة، ٢٠٠٨

من تميز منطقة أمريكا اللاتينية بوجود المجتمعات المدنية المنظمة، إلا أن تلك المجتمعات تتخذ أشكالاً أخرى مختلفة للغاية في كل من إفريقيا، ومنطقة الشرق الأوسط، ومعظم أنحاء آسيا، حيث أن الشبكات الاجتماعية التي تتجاوز حدود القرابة والعرق لا تزال غير منظمة، وعرضية، فضلاً عن قيامها على أسلوب الرعاية.

التغيير الحضري

لقد لوحظت العديد من التأثيرات المنعكسة على عمليات التحضر والنمو الحضري، كما على الديناميكيات الاجتماعية والعمرانية في المناطق الحضرية، وقد نجمت تلك التأثيرات عن التغيرات الحاصلة في كل من النظم الاقتصادية والحكومية، كما في طبيعة المجتمع المدني، وطبيعة وحجم التحديات الحضرية.

لقد أدت مظاهر الفقر الحضري ونمو الأحياء الفقيرة إلى إعادة التركيز والاهتمام بعمليات التخطيط

تصوير ستيفن الان/ آي ستوك

عمليات التحضر والنمو الحضري

إن الانتقال الحضري العالمي الذي لوحظ على مدى العقود الثلاثة الماضية قد كان هائلاً للغاية، وبينما شهدت الفترة ما بين الأعوام ١٩٥٠ – ١٩٧٥ انقسام عمليات النمو الحضري ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في العالم أجمع، إلا أن الفترة التي تلت ذلك قد شهدت توازناً ما بين كلتا المنطقتين، مع الميل بشكل أكبر لصالح نمو المناطق الحضرية. وفي عام ٢٠٠٨، وللمرة الأولى في التاريخ، فقد تم تسجيل انتقال ما يزيد عن نصف سكان العالم إلى المناطق الحضرية، حيث ستواصل هذه النسبة زيادتها لكي تصل إلى ٧٠ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. كما يبين الشكل ١ توقعات النمو السكاني الحضري بحسب المنطقة.

التغيير الاجتماعي – العمراني في المناطق الحضرية

لقد بات يتعين على كل من المخططين والمدراء العاملين في المجال الحضري التعامل على نحو متزايد مع كل من الأشكال والعمليات العمرانية والمكانية الجديدة، كما أن التغيير الاجتماعي المكاني قد حدث بشكل رئيسي ضمن توجه نحو نشوء مظاهر الانقسام، والفصل، والتخصص في كل من المهام والاستخدامات الموجودة في المدن.

وفي العديد من المدن الأكثر فقراً، فكثيراً ما يتم توجيه الأشكال العمرانية الناشئة من خلال الجهود التي تبذلها الأسر ذات الدخل المنخفض من أجل ضمان تأمين الأراضي بأسعار معقولة وفي مواقع مناسبة، والتي عادة ما تكون في مناطق الضواحي. كما أن هذه العملية تساهم في نشوء أشكال جديدة في المناطق الحضرية، وذلك في ظل إضفاء الصبغة الحضرية على مناطق الأرياف. وفي الواقع، يمكن القول بأن معظم عمليات النمو الحضري السريع في الدول النامية قد باتت تحدث في المناطق شبه الحضرية والمتاخمة للمدن.

علاوة على ذلك، فتشهد المدن الكبيرة توسعاً أكبر، بحيث باتت تجتاح البلدات المجاورة لها، مما يؤدي إلى نشوء أحزمة من المستوطنات

نوع المخطط	الوصف
المخطط الرئيسي	أي الخطط العمرانية التي تصور الدولة بأكملها بالخرائط . فضلاً عن تشكيلها لصورة المنطقة الحضرية التي سوف تنشأ في مرحلة مقبلة لدى "تنفيذ" الخطة. كما يطلق على هذه المخططات الرئيسية أيضاً اسم "الخطط النهائية للدولة" و "المخططات النهائية".
المخطط الشمولي	والذي يعكس مبدأ ضرورة استخدام نظم التخطيط من أجل إعداد المخططات للبلدات (أو لأجزاء واسعة منها" بصورة كلية ومفصلة. كما كان هذا المصطلح يشير في السابق إلى ضرورة تنفيذ إزالة كاملة للمدينة القائمة بغية تنفيذ المخطط الشمولي الجديد.
المخطط الشمولي للمدينة	مصطلح يستخدم في الصين للإشارة إلى المخطط الرئيسي للمناطق الحضرية (قانون تخطيط المدن لعام ١٩٨٩).
المخطط العام	مصطلح آخر للمخطط الرئيسي. والذي يبين كلاً من استخدامات وقواعد البناء لأراضٍ محددة. وعادة ما يرتكز ذلك إلى نظام التقسيم.
مخطط التصميم أو المخطط المحلي	والتي تمثل مخططات عمرانية غالباً ما تكون على النطاق المحلي. وتتضمن العديد من التفاصيل كالطرق. والأماكن العامة والحدود.
الخطة الموجهة أو خطة الإنشاء	خطة خاصة بمنطقة معينة حيث يتوقع إحداث تغييرات كبيرة. وعادة ما تكون ضمن إطار "الخطة" أو "البرنامج" الإستراتيجية والأوسع نطاقاً.
المخطط العمراني الإستراتيجي	توجد صلة وثيقة ما بين مصطلحي "المخطط العمراني" و"المخطط الإستراتيجي" وقد بات المصطلح الأخير الأكثر شيوعاً في الوقت الحاضر. كما يمثل المخطط الإستراتيجي مخططاً عمرانياً على نطاق أوسع وأكثر تحديداً. والذي عادة ما يعكس الاتجاه المستقبلي المرغوب للتنمية الحضرية بأسلوب تصوري أوسع. كما توجد عمليات محددة من صنع القرار والتي ترتبط وإعداد المخطط الإستراتيجي.
الخطة الموجهة أو خطة التنمية	مصطلح أكثر عمومية يشير إلى المخططات العمرانية أو الإستراتيجية
تقسيم استخدامات الأراضي	خطط أو خرائط عمرانية مفصلة تبين كيفية استخدام قطع الأراضي الفردية. وتتضمن أيضاً تحديد كلاً من الحقوق القانونية لمالكي الأراضي (والتي قد تكون الدولة أيضاً) إضافة لشروط معينة تتعلق باستخدام وتطوير الأراضي. كما أنه عادة ما تتماشى خطط تقسيم الأراضي مع المخططات الرئيسية.
التخطيط التنظيمي	يشير إلى الحقوق والشروط المنصوص عليها في خطة التقسيم. بالإضافة للإشارة إلى المتطلبات القانونية المتعلقة بعملية تحديد أو تغيير الحقوق في استخدامات الأراضي. والمباني والمساحات.

الجدول ١

تعريف الأنواع المتعددة للخطط الحضرية

البشرية بشكل مستمر. أما في أمريكا اللاتينية. وعلى سبيل المثال. فقد بات الممر الساحلي في فنزويلا يتضمن في الوقت الحاضر كلاً من مدن "ماراكايبو"، و"باركيسيميتو"، و"فالنسيا"، و"كاراكاس"، و"برشلونة بورتو"، و"لاكروز"، و"كومانا".

لمَ يتعين تغيير نظم التخطيط الحضري؟

لقد نشأت نظم التخطيط الحضري "الحديثة" في أواخر القرن التاسع عشر. الأمر الذي يعزى إلى حد كبير للوتيرة السريعة لنشوء المدن الملوثة في أوروبا الغربية نتيجة للثورة الصناعية. من جهة أخرى. فإن اعتماد نظم التخطيط الحضري في هذا الجزء من العالم باعتبارها مهمة حكومية يمكن أن يعزى إلى نشوء الدولة الحديثة المؤيدة للتدخل. أما "الرؤى" الحضرية التي تم طرحها من قبل الرواد في مجال التخطيط الحضري في كل من أوروبا الغربية والولايات المتحدة في أواخر القرن التاسع عشر. فقد كانت ستساهم في صياغة كلاً من أهداف وأشكال التخطيط والتي أثبتت مرونة ملحوظة خلال القرن العشرين.

وقد كانت نظم التخطيط تعتبر بمثابة نشاط فني يتم تنفيذه في إطار عمليات تخطيط وتصميم المستوطنات البشرية. وذلك بعيداً عن أية مسائل اقتصادية. أو اجتماعية. أو سياسية خارج نطاق مجال التخطيط. كما تضمنت عمليات التخطيط إعداد المخططات الرئيسية. والمخططات النهائية والتي تبين صورة مفصلة للشكل النهائي للمدينة لدى الانتهاء من تنفيذ المخططات. كما كان برنامج تقسيم استخدامات الأراضي الأداة القانونية اللازمة لتنفيذ هذه الرؤى.

كما كانت هنالك طائفة من المصطلحات التي كانت تستخدم على مر السنين لوصف المخططات. ويتضمن الجدول ١ المصطلحات الرئيسية المستخدمة.

وبالرغم من التأثر الشديد لأصول مبادئ التخطيط الرئيسي بالقيم السائدة في الدول المتقدمة. إلا أن ذلك لم يحول دون انتشار أشكال التخطيط هذه في معظم أنحاء العالم خلال القرن العشرين.

من ناحية ثانية. وفي ضوء مكامن الضعف التي تعاني منها تلك الأشكال. فقد تم استبدال التخطيط الرئيسي في بعض أنحاء العالم بعمليات وخطط تتسم بالمزيد من معايير المشاركة. والمرونة. والإستراتيجية والتوجيه المباشر للعمل وتحقيق النتائج. إلا أن هنالك مناطق أخرى. وبخاصة في الدول النامية. حيث لا تزال نظم التخطيط الرئيسي وتقسيم استخدامات الأراضي شائعة لتعزيز البيئات الحضرية الحديثة.

"الفجوة" القائمة ما بين أساليب التخطيط القديمة والقضايا الحضرية الراهنة

تتسم المناطق الحضرية في الوقت الحاضر بأنها في غاية التعقيد. فضلاً عن اعتبارها كيانات سريعة التغير. والتي تتشكل من خلال مجموعة من القوى المحلية والعالمية والتي عادة ما تتجاوز نطاق سيطرة كل من

تحظى نظم التخطيط الحضري بفرصة مميزة بعد وقوع الكوارث لإعادة النظر في أساليب التنمية التي كانت متبعة في السابق

تصوير دودج ويب / آي ستوك

الخطط والمخططين المحليين. كما يوجد في يومنا هذا انقساماً كبيراً ما بين نظم التخطيط السائدة وطبيعة المدن في القرن الحادي والعشرين، بيد أن هذه الأساليب القديمة لا تزال سارية في العديد من أنحاء العالم. إضافة لذلك، فإن أبرز المشكلات المرتبطة بعمليات التخطيط الشمولي والحداثة الحضرية تتمثل في إخفاقها التام في استيعاب أسلوب حياة الغالبية السكانية في المدن غير الرسمية التي تتسم بالوتيرة السريعة للنمو ومظاهر الفقر الواسعة النطاق. كما تتضاءل هنا احتمالية استجابة الأفراد الذين يعيشون بمثل هذه الظروف لقوانين التقسيم المعدّة للمدن الأوروبية، وتعد قرارات التقسيم غير الملائمة ذات دور أساسي في نشوء المستوطنات غير الرسمية كما في حدوث عمليات التوسع شبه الحضري. من جانب آخر، فيمكن القول هنا بأن حكومات المدن تساهم في إيجاد مظاهر التهميش الاجتماعي والمكاني، إلى جانب مساهمتها في نشوء المخاطر البيئية، وذلك نتيجة لاعتمادها لقوانين وأنظمة غير ملائمة.

وثمة جانب آخر من جوانب عمليات التخطيط والذي يتطلب التغيير في عدة أنحاء من العالم، حيث توجد العديد من الدول والتي تفتقر لأي انسجام ما بين نظم التخطيط الحضري ونظم الإدارة، عدا عن توجهها للعمل بمعزل عن غيرها من الإدارات وعملية إعداد الميزانية.

ما سبب الرغبة في إنعاش نظم التخطيط الحضري؟

يشهد العالم بأسره عودة لاعتماد نظم التخطيط في الوقت الراهن، وذلك نتيجة للتحديات الرئيسية الناشئة في القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك كلاً من: التحضر السريع، وتغير المناخ، والركود العالمي، والنقص الحاصل في الموارد. كما تعد هذه القضايا ذات انعكاسات عامة على كل من الهيكل العمراني والأداء الحضري. علاوة على ذلك، فتتطلب هذه القضايا وبشكل أساسي تنفيذ تدخل من جانب الدولة من أجل تغيير طبيعة المدن، مما يتطلب الحاجة للعودة إلى نظم التخطيط. ومما هو مبين أدناه، فيمكن الإشارة إلى نظم التخطيط باعتبارها كأداة هامة في معالجة بعض القضايا التي تواجه المدن، وبخاصة فيما يتعلق بمسألة التحضر المستدام (في كل من المجالات البيئية، والاقتصادية، والاجتماعية)، وفيما يرتبط أيضاً بكل من مظاهر الأحياء الفقيرة، والفقر، والجريمة والعنف في المناطق الحضرية، والحالات الناشئة في أعقاب النزاعات والكوارث.

من جانب آخر، فقد ساهمت كل من مظاهر الفقر الحضري ونشوء الأحياء الفقيرة في إعادة الاهتمام بنظم التخطيط، وذلك في ظل بلوغ الكثافة السكانية في الأحياء الفقيرة داخل المناطق الحضرية لنحو المليار نسمة في جميع أنحاء العالم. علاوة على ذلك، فيمكن لنظم التخطيط أن تساهم بشكل كبير في تحقيق الغاية الحادية عشر ضمن الأهداف الإنمائية للألفية، والتي تتضمن المساعي الرامية لتحسين الظروف المعيشية لما لا يقل عن مائة مليون نسمة من سكان الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠ من خلال إيجاد بدائل جديدة لنشوء الأحياء الفقيرة.

وقد باتت مسألة التحضر المستدام ذات أهمية بالغة في ضوء عمليات التحضر التي تشهدها مختلف الدول، حيث يمكن لنظم التخطيط الحضري المساهمة في تحقيق التحضر المستدام. كما أن ضمان نشوء المدن المستدامة إلى جانب المساهمة في حماية المناخ يتطلبان تحقيق تغيير منظم في مظاهر التكوين العمراني والخدماتي للمدن. إضافة لذلك، فيمكن لنظم التخطيط المساهمة في تعميم اعتبارات تغير المناخ ضمن عمليات التنمية الحضرية.

إن الأساليب المتبعة في تخطيط المدن، وتصميمها وإدارتها يمكن أن تساهم في تعزيز مظاهر السلامة والأمن أو نفيها. حيث أثبتت العديد من الأدلة أهمية إدراج مبادئ السلامة ضمن مختلف عمليات التصميم والتخطيط الحضري. علاوة على ذلك، يمكن أن تساهم نظم التخطيط في التصدي لمظاهر الجريمة من خلال إيجاد إدارة أفضل لعمليات التحضر.

كما أن إدراج نظم التخطيط الحضري في حالات ما بعد الصراع يمثل خطوة حاسمة لتحقيق التنمية الحضرية السليمة، حيث أنها تتيح أيضاً الاستخدام الأكثر كفاءة لمختلف الموارد المحلية المحدودة، بما في ذلك كلاً من الموارد المادية، والبشرية، والفنية، والمالية. أما فيما يتعلق بالحالات الناشئة في أعقاب الكوارث؛ فإنها تطرح فرصة فريدة أمام نظم التخطيط الحضري لإعادة النظر في أساليب التنمية التي كانت متبعة سابقاً، ولإعداد المجتمعات بشكل أكثر فعالية للتصدي لمختلف التهديدات والمخاطر الناشئة.

اتجاهات جديدة للتخطيط الحضري

لقد نشأت على مدى العقود القليلة الماضية منهجيات جديدة والتي تهدف إلى معالجة المشكلات التي تواجهها نظم التخطيط التقليدية، وتتكون غالبية هذه المبادرات من عناصر مشتركة، بما في ذلك:

- تميزها بالإستراتيجية بدلاً من الشمولية،
- تميزها بالمرونة بدلاً من وجود أهداف محددة،
- تميزها بالتوجه نحو التنفيذ والتطبيق،
- موجهة من قبل أصحاب المصلحة أو المجتمع المحلي،
- تعكس المخاوف الحضرية الناشئة.

- ذات دور تكاملي،
- تتسم بالتركيز على عملية التخطيط.

أما المنهجيات الجديدة، فقد تم جمعها ضمن سبع فئات واسعة النطاق، وهي:

- التخطيط العمراني الإستراتيجي، والذي لا يعالج كل جزء من المدينة، بل أنه يتضمن تركيزاً على الجوانب أو المناطق التي تعد إستراتيجية أو هامة لمجمل أهداف الخطة.
- التخطيط العمراني لدمج المهام الحكومية أو مهام القطاع العام، بما في ذلك حقن البعد المكاني أو الإقليمي في الإستراتيجيات القطاعية.
- المنهجيات الجديدة لتنظيم وإدارة الأراضي، والتي تقدم بدائل للإزالة القسرية للمستوطنات غير الرسمية، وطرق استخدام أدوات التخطيط لتحقيق التأثير الإستراتيجي على الجهات التنموية الفاعلة، وطرق العمل مع الجهات التنموية لإدارة المساحات العامة وتوفير الخدمات، والأفكار الجديدة حول كيفية استخدام قوانين التخطيط لضبط القيم المتزايدة للأراضي الحضرية.
- العمليات التشاركية والشراكات، والتي تتضمن عمليات "التقييم التشاركي"، و "التعليم والعمل التشاركي"، و "تخطيط العمل المجتمعي"، بما في ذلك عمليات الميزنة التشاركية.
- المنهجيات التي تروجها الوكالات الدولية، والتي تضمنت تسليط الضوء على عمليات الإدارة الحضرية وقطاعات محددة كالبيئة، والجريمة والكوارث، بالإضافة لتركيزها على كل من الشراكات وعمليات المشاركة.
- أشكال جديدة من التخطيط الرئيسي، والتي تتسم بالنهج التصاعدي والمشاركة، فضلاً عن توجيهها نحو تحقيق العدالة الاجتماعية والتصدي للآثار الناجمة عن عمليات المضاربة على الأراضي.
- عمليات التخطيط الرامية إلى إنتاج أشكال عمرانية جديدة، كالمدن المدمجة والعمليات الحديثة للتحضر، واللتان تعدان بمثابة استجابة لمظاهر الزحف العمراني والتنمية الحضرية المستدامة.

تعريف نظم التخطيط الحضري وتحديد المبادئ المعيارية

لقد تمت الإشارة إلى تعريف مصطلح نظم التخطيط الحضري والمعتمد لهذا التقرير ضمن الصندوق رقم ٢ .

وقد لوحظ وجود تباين بين السياقات التي تعمل مختلف منهجيات التخطيط الحضري من خلالها في جميع أنحاء العالم، ولذلك، فسيكون من الخطأ افتراض إمكانية إيجاد منهج تخطيطي جديد واحد فقط، وعليه، فقد تم طرح المبادئ التالية باعتبارها كأسئلة يمكن استخدامها لتقييم

الصندوق ٢ تعريف مصطلح التخطيط الحضري

لقد طرأت العديد من التغيرات على تعريف مصطلح التخطيط على مر الزمن، فضلاً عن اختلاف ذلك التعريف بين مختلف أنحاء العالم، من جانب آخر، فقد تم تعريف مصطلح التخطيط من خلال الآراء المطروحة سابقاً باعتباره بمثابة تصميم عمراني، والذي تم فرضه من خلال ضبط استخدامات الأراضي، إلا أن وجهات النظر المطروحة في الوقت الحاضر تتضمن اعترافاً بوجود تحول مؤسسي من الحكومة نحو اعتماد مبدأ الحاكمية، وهو النطاق الأوسع والأكثر ضرورة في مجال التخطيط، والذي يتجاوز نطاق استخدام الأراضي وكيفية تنفيذ الخطط.

وتعتبر عمليات التخطيط الحضري في الوقت الحاضر بمثابة جهود واعية ومشتركة والتي يمكن من خلالها تصور أو إعادة تصور شكل أية مدينة أو منطقة حضرية، أو أية منطقة أوسع ومن ثم ترجمة ذلك التصور إلى أولويات للاستثمار في المنطقة، واتخاذ تدابير حماية البيئة، وإيجاد مناطق سكنية جديدة أو مطورة، والاستثمارات في مرافق البنية التحتية الإستراتيجية، ومبادئ تنظيم استخدام الأراضي، كما بات معروفاً أيضاً بأن تنفيذ عمليات التخطيط لا يقتصر فقط على المخططين المختصين على الصعيدين الحضري والإقليمي، ولذلك، فمن الأنسب الإشارة إلى "نظام التخطيط"، إلا أنه وبالرغم من ذلك، فثمة بعض المخاوف المحددة والمرتبطة بنظم التخطيط الحضري (والإقليمي) والتي تفصلها مثلاً عن نظم التخطيط الاقتصادي والتخطيط المرتبط بالقطاع الصحي، كما تبرز إحدى الشواغل الرئيسية ضمن نظام التخطيط الحضري والمرتبطة بالمساحات، سواء كانت ثابتة أو متحركة، وحماية المناطق أو المواقع "الخاصة"، والترابط ما بين مختلف النشاطات والشبكات في المنطقة، ونقاط التقاطع والترابط العمرانية الهامة داخل المنطقة.

من جانب آخر، فقد باتت نظم التخطيط تعتبر في الوقت الحاضر بمثابة نشاط إستراتيجي بدلاً من اعتبارها كنشاط شمولي، حيث ينطبق ذلك بصورة انتقائية، والتركيز على هذا الأمر سوف يساهم في إحداث فرق في ثروات المنطقة على مر الزمن، إضافة لذلك، فتساهم عمليات التخطيط أيضاً في التركيز على الحركة التنموية من الماضي إلى المستقبل، مما يطرح إمكانية الاختيار ما بين الإجراءات المناسبة في الوقت الحاضر على صعيد نتائجها المحتملة وتأثيرها على تشكيل كل من الروابط الاجتماعية والعمرانية المستقبلية، بيد أن هذه النظرة المستقبلية لا تمثل فقط مسألة انتهاز سياسي على المدى القصير، ولكنها يمكن أن تطرح توقعات مؤقتة تمتد لأجيال متعددة، لا سيما فيما يتعلق بالاستثمارات في مرافق البنية التحتية، والإدارة البيئية، ونوعية الحياة.

كما يشير مصطلح "التخطيط" أيضاً إلى أسلوب إداري موجه من قبل صياغة السياسات من خلال إحدى العمليات التشاورية كما من خلال الحكم على العمل الجماعي فيما يتعلق بهذه السياسات، وبذلك، فإن عمليات التخطيط لا تمثل أسلوباً فنياً محايداً؛ وذلك في ضوء تشكيلها من خلال القيم التي يتعين أن تكون واضحة، ولا بد لأن تنطوي عمليات التخطيط بحد ذاتها على الأحكام الأخلاقية.

المرجع: تم الاقتباس من هايلي، ٢٠٠٤

نظم التخطيط الحضري، إلى جانب استخدامها لتوجيه المنهجيات المنقحة:

- هل تنطوي نظم التخطيط على إدراك وقدرة على الاستجابة للقضايا البيئية الراهنة والوشيكة بطرق تساهم في تعزيز الاستدامة؟
- هل تنطوي نظم التخطيط على إدراك وقدرة كافيين لتعزيز العدالة الاجتماعية؟ وهل تمتلك القدرة على تعزيز المواثيق العالمية كالأهداف الإنمائية للألفية؟
- هل تتمتع نظم التخطيط بدعم كل من الدساتير الوطنية التقدمية والاتفاقيات الدولية، وهل تتماشى معها فيما يتعلق بمسائل العدالة الإنسانية والبيئية؟
- هل تتناسب نظم التخطيط والتوزيع الدستوري لكل من الصلاحيات والمهام؟
- هل تنطوي نظم التخطيط على إدراك وقدرة استجابة لأشكال التنوع الثقافي، والاجتماعي والاقتصادي، والعمراني؟
- هل تساهم نظم التخطيط في تيسير وتشجيع الانفتاح على عمليات الحوار؟
- هل تساهم نظم التخطيط في تيسير أشكال البناء الحضري ونظم البنية التحتية التي تتسم بكل من مظاهر الاستدامة البيئية والدعم لسبل العيش المحلية وعمليات الإدماج الاجتماعي؟
- هل تتضمن نظم التخطيط أي إدراك لأهمية المظاهر غير الرسمية؟
- هل تحظى نظم التخطيط بأي شكل من أشكال الدعم المستمر من قبل كل من الساسة، وقطاع الأعمال في كل من المجتمعات الثرية والفقيرة على حد سواء؟
- هل تتمتع نظم التخطيط بالقدرة على التعامل مع الحاجة لمعيار المرونة، أي القدرة مثلاً على تطبيق عمليات ضبط صارمة لدى وجود حاجة لتوفير الحماية والإدماج الاجتماعي، أو لدى نشوء أية تأثيرات خارجية للأسواق؟
- هل تنطوي نظم التخطيط على اعتراف بأية خطط وعمليات تطبيق باعتبارها كعمليات مترابطة ذات صلة بالميزانيات؟
- هل توجد أية روابط ما بين الخطط العمرانية التوجيهية والإستراتيجية ونظام قوانين الأراضي وإدارة استخداماتها؟
- هل توجد أية روابط ما بين الخطط الحضرية والرؤى المؤسسية الأوسع نطاقاً؟
- هل تتمتع نظم التخطيط بموقع مؤسسي وأساسي بحيث تتمكن من تنفيذ دور فاعل؟
- هل تنطوي نظم التخطيط على أي نهج مرتبط بعمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية؟
- هل توجد أية روابط وثيقة ما بين أساليب وممارسات التخطيط، والمؤسسات المختصة في مجال التخطيط، ونظام التعليم الخاص بمجال التخطيط؟ هل تتمتع نظم التعليم وكليات التخطيط بالقدرة الكافية على إيجاد عدد كاف من الخريجين المهرة؟
- هل يوجد أي اعتراف بالقيود المرتبطة بنظم التخطيط الحضري على صعيد تحقيق جميع ما ذكر أعلاه.

تنظيم التقرير

ينقسم هذا التقرير إلى خمسة أجزاء على النحو التالي:

- الفصلان الأول والثاني واللذان يطرحان مدخلاً حول ضرورة مراجعة نظم التخطيط الحضري وتنقيحها، كما يتضمنان وصفاً لمختلف الظروف الحضرية السائدة في أنحاء مختلفة من العالم.
- الفصول ٣، ٤ و ٥ والتي تتضمن تركيزاً على عمليات التخطيط الحضري أو الجوانب الإجرائية المتعلقة بها، كما تبدأ تلك الفصول ببحث مسألة نشوء نظم التخطيط الحضري الحديثة والمنهجيات الأكثر حداثة، ومن ثم يتم البحث في الأنماط السائدة لدى كل من القوى المؤسسية والسياسية والتي ساهمت في تشكيل كلاً من نظم التخطيط وعمليات صنع القرار الخاصة بمجال التخطيط.
- الفصول ٦، ٧ و ٨ والتي تتضمن تركيزاً على محتوى جوانب التخطيط الحضري، أو موضوعاتها، كما تتضمن تلك الفصول أيضاً بحثاً في القضايا الأخيرة الناشئة، بما في ذلك البيئة الحضرية وارتباطها بمسألة الاستدامة، والمظاهر غير الرسمية في المناطق الحضرية، والتخطيط الخاص بقطاع البنية التحتية.
- الفصلان ٩ و ١٠ واللذان يتضمنان بحثاً في عمليات الرصد والتقييم، والتخطيط في المجال التعليمي، وهما المسألتان اللتان لم تحظيا بالاهتمام الكافي فيما مضى.
- الفصل ١١ والذي يتضمن دراسة للاتجاهات المستقبلية للسياسات العامة والتي تعد ضرورية لزيادة كفاءة نظم التخطيط الحضري باعتبارها كأداة رئيسية لتحقيق عمليات التحضر المستدام.

الـفـصـل ٢

إيجاد فهم لتنوع السياقات الحضرية

إن السياقات الحضرية التي يتم تنفيذ التخطيط من خلالها تعد مختلفة ومتنوعة في شتى أنحاء العالم. ويتضمن هذا الفصل البحث في الأبعاد التالية للتنوع الحضري: التحضر والاتجاهات الديموغرافية، حجم المدن والأشكال العمرانية، مستوى التنمية الاقتصادية والفقر، وأشكال التأثر بالمخاطر الطبيعية والبشرية. كما ستتم مناقشة كل من هذه الأبعاد وتأثيراتها المترتبة على عمليات التخطيط بما يتصل بكل من الدول المتقدمة، والنامية، وتلك التي تمر بمراحل انتقالية. أما الفرضية المطروحة ضمن هذا الفصل، فإنها تتمثل بافتراض إخفاق مبادرات التخطيط الحضري في ظل غياب الفهم الكافي للتنوع الحاصل في السياقات الحضرية.

عمليات التحضر والاتجاهات الديموغرافية

لقد بدأ العالم في تسجيل معدلات غير مسبوقة للنمو حضري منذ مطلع القرن العشرين، حيث بلغت معدلات النمو الحضري نحو ٢,٦ في المائة سنوياً خلال الفترة ما بين الأعوام ١٩٥٠ و ٢٠٠٧ . كما شهدت هذه الفترة من الزمن نمواً في الكثافة السكانية العالمية بمعدل أربعة أضعاف، أي من ٠,٧ إلى ٣,٣ مليار نسمة، مما ساهم بالتالي في زيادة مستوى التحضر من ٢٩ في المائة في عام ١٩٥٠ إلى ٤٩ في المائة في عام ٢٠٠٧ (الجدول ٢). ولربما تجدر الإشارة هنا أيضاً إلى النمو السكاني الحاصل في عام ٢٠٠٨، حيث تجاوزت الكثافة السكانية العالمية في المناطق الحضرية ما نسبته ٥٠ في المائة، من جهة أخرى، فمن المحتمل لهذا الاتجاه أن يواصل نموه، حيث تشير التوقعات إلى احتمالية استيعاب المناطق الحضرية لما نسبته ٧٠ في المائي من إجمالي الكثافة السكانية العالمية بحلول عام ٢٠٥٠.

وقد شهدت معدلات النمو السكاني العالمي في المناطق الحضرية تباطؤاً بنسبة ١,٨ في المائة سنوياً، وذلك مقارنة مع نسبة التحضر التي تم تسجيلها في الدول المتقدمة والتي بلغت نحو ٥٠ في المائة قبل أكثر من نصف قرن، إلا أن هذه النسبة لن تتحقق في الدول النامية حتى عام ٢٠١٩ .

الدول المتقدمة

تعد عملية التحضر أكثر تطوراً في الدول المتقدمة، حيث يقطن ما نسبته ٧٤ في المائة تقريباً من الإجمالي السكاني في المدن (الجدول ٢)، بيد أن معدلات النمو السكاني الحضري تعد متدنية – حيث بلغ متوسط معدل النمو نحو ٠,٨ في المائة خلال الفترة ما بين الأعوام ١٩٧٥ و ٢٠٠٧، ومن المتوقع أن يواصل هذا المعدل انخفاضه لكي يبلغ ٠,٣ في المائة خلال الفترة ما بين الأعوام ٢٠٢٥ و ٢٠٥٠. أما على صعيد الهجرة الدولية، فيمكن الإشارة لها باعتبارها مصدراً لنحو ثلث معدلات النمو السكاني الحضري في الدول المتقدمة.

وثمة سمة أخرى في هذه الدول، والمتمثلة في الوتيرة السريعة للشيخوخة السكانية، والدليل على ذلك النسبة المتزايدة من السكان ممن تتجاوز أعمارهم ٦٠ عاماً.

الدول التي تمر بمراحل انتقالية

تشهد الدول التي تمر بمراحل انتقالية اتجاهاً ديموغرافياً أساسياً، والذي يتمثل في النمو السكاني السلبي الذي تم تسجيله في عدة مدن، حيث تم تسجيل انخفاض في الكثافة السكانية في نحو ٧٥ في المائة من مدن أوروبا الشرقية خلال الفترة ما بين الأعوام ١٩٩٠ و ٢٠٠٥، كما يعزى ذلك إلى ارتفاع معدلات الهجرة إلى دول الاتحاد الأوروبي، وتسجيل اتجاهات اقتصادية سلبية، وارتفاع معدلات الوفيات، وتدني معدلات الخصوبة. من ناحية ثانية، فقد ساهم انهيار الاتحاد السوفييتي في تدني مستوى الكثافة السكانية الحضرية، إلى جانب تأثيره على العديد من جوانب الحياة الحضرية، وقد نشأ اتجاه ديموغرافي آخر خلال العقود القليلة الماضية والمتمثل في الشيخوخة السكانية المتسارعة.

المنطقة	الكثافة السكانية الحضرية (مليون نسمة)					نسبة الحضر				
	١٩٥٠	١٩٧٥	٢٠٠٧	٢٠٢٥	٢٠٥٠	١٩٥٠	١٩٧٥	٢٠٠٧	٢٠٢٥	٢٠٥٠
العالم	٧٣٧	١٥١٨	٣٢٩٤	٤٥٨٤	٦٣٩٨	٢٩,١	٣٧,٣	٤٩,٤	٥٧,٢	٦٩,٦
المناطق الأكثر نمواً	٤٢٧	٧٠٢	٩١٦	٩٩٥	١٠٧١	٥٢,٥	٦٧,٠	٧٤,٤	٧٩,٠	٨٦,٠
المناطق الأقل نمواً	٣١٠	٨١٧	٢٣٨٢	٣٥٩٠	٥٣٢٧	١٨,٠	٢٧,٠	٤٣,٨	٥٣,٢	٦٧,٠
إفريقيا	٣٢	١٠٧	٣٧٣	٦٥٨	١٢٣٣	١٤,٥	٢٥,٧	٣٨,٧	٤٧,٢	٦١,٨
آسيا	٢٣٧	٥٧٤	١٦٤٥	٢٤٤٠	٣٤٨٦	١٦,٨	٢٤,٠	٤٠,٨	٥١,١	٦٦,٢
أوروبا	٢٨١	٤٤٤	٥٢٨	٥٤٥	٥٥٧	٥١,٢	٦٥,٧	٧٢,٢	٧٦,٢	٨٣,٨
أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٦٩	١٩٨	٤٤٨	٥٧٥	٦٨٣	٤١,٤	٦١,١	٧٨,٣	٨٣,٥	٨٨,٧
أمريكا الشمالية	١١٠	١٨٠	٢٧٥	٣٦٥	٤٠٢	٦٣,٩	٧٣,٨	٨١,٣	٨٥,٧	٩٠,٢
وقيانوسيا	٨	١٣	٢٤	٢٧	٣١	٦٢,٠	٧١,٥	٧٠,٥	٧١,٩	٧٦,٤

الجدول ٢

أنماط التحضر في العالم، الأعوام ١٩٥٠ – ٢٠٥٠

المرجع: الأمم المتحدة، ٢٠٠٨، الصفحات ٣ – ٥

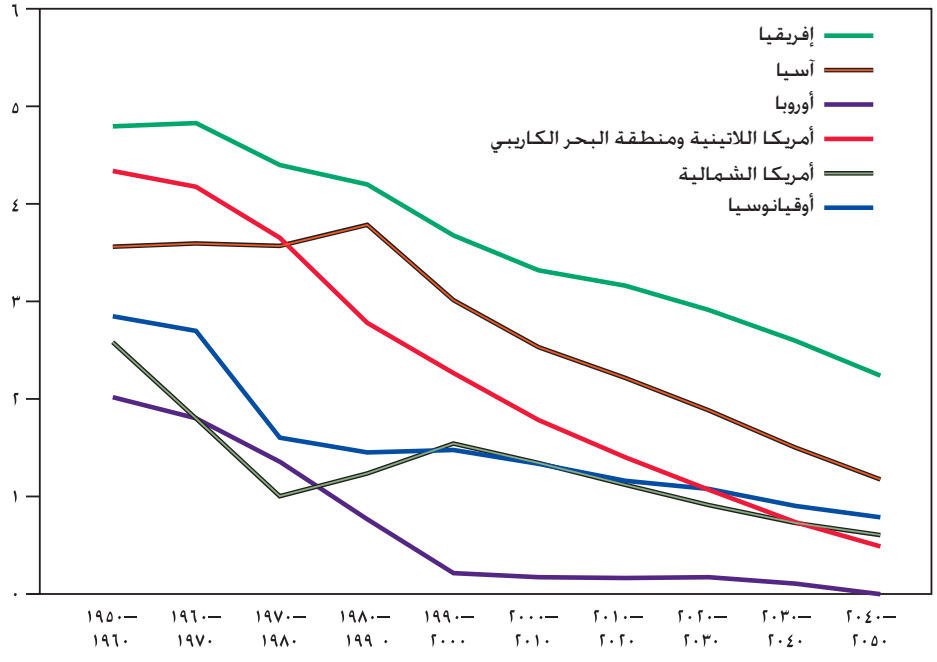
الدول النامية

بلغت الكثافة السكانية الحضرية في الدول النامية نحو ٤٤ في المائة (الجدول ٢). ومن المتوقع أن ترتفع هذه النسبة لكي تصل إلى ٦٧ في المائة بحلول عام ٢٠٥٠. من جهة أخرى، فإن متوسط النمو السكاني الحضري ما بين الأعوام ١٩٧٥ و ٢٠٠٧ قد بلغ ٣,١ في المائة، بينما تشير التوقعات إلى احتمالية انخفاض هذا المعدل لكي يبلغ ٢,٣ في المائة خلال الفترة ما بين الأعوام ٢٠٠٧ و ٢٠٢٥، ومن ثم إلى ١,٦ في المائة ما بين الأعوام ٢٠٢٥ و ٢٠٥٠. إضافة لذلك، وكما هو مبين في الشكل ٢، فإن المناطق النامية – وبخاصة في كل من إفريقيا وآسيا – تشهد أسرع معدلات التحضر، حيث يمكن أن يعزى ذلك إلى المستويات المرتفعة من الزيادة الطبيعية للسكان، ونتيجة أيضاً للهجرة من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية. كما تتسم الدول النامية بأحد الاتجاهات الديموغرافية الهامة والمتمثل في النسبة المرتفعة من الشباب (ما بين ١٥ – ٢٩ عاماً). أما بحلول عام ٢٠٣٠، فسوف تتشكل ما نسبته ٦٠ في المائة من الكثافة السكانية الحضرية في الدول النامية من السكان دون سن الثامنة عشر.

الآثار المترتبة على عمليات التخطيط والناشئة عن أنماط التحضر والاتجاهات الديموغرافية

إن أنماط التحضر والاتجاهات الديموغرافية المذكورة أعلاه تترتب عليها العديد من التأثيرات العامة على نظم التخطيط الحضري المستقبلية، وقد تم البحث في أبرز تلك التأثيرات كما هو مبين أدناه.

وتبين الإحصاءات كلاً من معدلات ومستويات النمو الحضري، والتي



الشكل ٢

المعدل السنوي للتغير في الكثافة السكانية

المرجع: الأمم المتحدة، ٢٠٠٨

لا بد من أن تتضمن نظم التخطيط الحضري اعتبارات هامة لمتطلبات الكثافة السكانية الشبابية

تصوير: جاكوب واكرهاوزن - آي ستوك

قد تنطوي على متطلبات مضنية للغاية، حيث شكل ذلك في بعض السياقات أساساً للتوجه السلبي نحو التحضر، بيد أنه لا بد من اعتبار عمليات التحضر بمثابة ظاهرة إيجابية وبمثابة شرط مسبق أيضاً لتحسين فرص توفير الخدمات، وتحسين مستوى الفرص الاقتصادية والاجتماعية المتاحة، وإيجاد نوعية حياة أفضل لسكان البلاد.

إن نظم التخطيط الحضري المتبعة في الدول النامية، وبخاصة في كل من منطقتي إفريقيا وآسيا، لا بد وأن تكون قادرة على الاستجابة للوتيرة المتسارعة لعمليات التحضر، وثمة العديد من التحديات البارزة التي تواجه عمليات التخطيط الحضري في الوقت الحاضر والتي ستبقى راهنة في العقود القليلة المقبلة، بما في ذلك كيفية معالجة المتطلبات السكنية والمتطلبات الأخرى المرتبطة بإمدادات المياه والصرف الصحي للكثافة السكانية الحضرية المتسارعة النمو، علاوة على ذلك، فلا بد من أن تكون نظم التخطيط قادرة أيضاً على إدارة عملية التنمية الحضرية، وذلك في ضوء اعتبار عمليات النمو الحضري غير المنظمة والعشوائية بمثابة عائق كبير يحول دون تحقيق عمليات التنمية الحضرية المستدامة.

كما ينبغي لتلك النظم المتبعة في الدول النامية من أن تنطوي على اعتبارات خاصة لمتطلبات الفئات السكانية الشابة، وذلك في ظل تشكيل الشباب لأكثر الفئات السكانية حيوية وإبداعاً، إلا أنها قد تصبح أيضاً مصدراً لنشوء مظاهر الاضطراب الاجتماعي في حال مواجهتها لمشكلة البطالة، إضافة لذلك، فإن التخطيط لصالح شريحة الشباب يطرح متطلبات خاصة على صعيد عمليات التنمية الحضرية من حيث الحاجة إلى توفير المرافق التعليمية والتدريبية، إلى جانب تنفيذ الاستثمارات في المرافق الرياضية والترفيهية، كما أن التحديات الناشئة عن حالة الانكماش الحضري الحاصلة في كل من الدول التي تمر بمراحل انتقالية والدول المتقدمة تتراوح ما بين تحديد كيفية تغطية تكاليف مرافق البنية التحتية المهملة، وتحديد استخدامات بديلة لكل من المرافق الاجتماعية المهجورة، وللوحدات السكنية الشاغرة والممتدة على مساحات واسعة، وللمرافق التجارية والصناعية، عدا عن ذلك، فإن الابتكار يعد عنصراً أساسياً للتخطيط للشيخوخة السكانية في المناطق الحضرية، حيث أن هذه الشريحة المتزايدة بشكل سريع للغاية تساهم في زيادة الطلب على كل من مرافق الرعاية الصحية، والمرافق الترفيهية، ومرافق النقل وغيرها من المرافق الخاصة بالمسنين.

من ناحية ثانية، فإن التدفقات المتزايدة من المهاجرين تعني تزايد مظاهر التعدد الثقافي في المناطق الحضرية، ولذلك، فلا بد من السعي من خلال نظم التخطيط الحضري إلى تحقيق التوازن السليم ما بين الفئات الاجتماعية التي تسعى للحفاظ على هويتها في المدن والحاجة إلى تجنب الأشكال المتطرفة من التفرقة والتجزئة في المناطق الحضرية، كما باتت هنالك العديد من القضايا التي يتعين على المختصين في المجال الحضري التصدي لها بشكل حازم، بما في ذلك النزاعات حول المباني الدينية، وترتيبات الدفن، وطقوس ذبح الحيوانات، وجماليات البناء.

حجم المدن والأشكال العمرانية

لقد لوحظ وجود توزيع غير متوازن للكثافة السكانية الحضرية العالمية والبالغة نحو مليار نسمة في مختلف المستوطنات الحضرية من مختلف الأحجام، كما يقطن نحو ٥٢ في المائة من إجمالي الكثافة السكانية الحضرية العالمية في المدن التي لا تتجاوز كثافتها السكانية ٥٠٠ ألف نسمة، كما ينطبق ذلك أيضاً في كل من الدول المتقدمة والنامية، حيث بلغت نسبة سكان الحضر ٥٤ و ٥١ في المائة في كل منهما على التوالي، ولا بد من أن تشهد المدن توسعاً عمرانياً في ظل حالة النمو الديموغرافي التي تشهدها، كما تبرز هنا إحدى نتائج الرئيسية المتمخضة عن هذه العملية، ألا وهي، الدمج الحاصل للمدن والبلدات التي كانت غير متلاصقة فيما مضى، ويواجه المخططون الحضريون في شتى أنحاء العالم تحدياً هاماً والمتمثل في التوسع العمراني للمناطق الحضرية، سواء كان ذلك من خلال تحول تلك المناطق إلى عواصم، أو من خلال نشوء الضواحي أو الزحف العمراني.

الدول المتقدمة

تتركز ما نسبته ٦٣ في المائة تقريباً من إجمالي الكثافة السكانية في جميع الدول المتقدمة في المدن ذات الأحجام المتوسطة والصغيرة، وذلك مقابل ٩،٨ في المائة فقط ممن يقطنون في المدن الكبرى، أما السمة المشتركة ما بين مختلف مدن الدول المتقدمة، فإنها تتمثل في الانخفاض الحاصل في كثافتها السكانية الحضرية، مما يساهم بالتالي في نشوء ظاهرة الزحف العمراني.

ولطالما كانت مشكلة الزحف العمراني أكثر حدة في مدن أمريكا الشمالية، والتي شهدت انتشاراً واسعاً لملكية المركبات بين مختلف الشرائح السكانية منذ مطلع فترة التسعينيات، فيما تقل حدة هذه المشكلة في أوروبا الغربية، حيث أن معدل ملكية المركبات الخاصة الذي تم تسجيله في هذه المنطقة في فترة السبعينيات قد كان مماثلاً لذلك الذي تم تسجيله في الولايات المتحدة في فترة الثلاثينيات.

الدول التي تمر بمراحل انتقالية

تعد موسكو المدينة الكبرى الوحيدة في مختلف الدول التي تمر بمرحلة انتقالية – والتي سجلت كثافة سكانية بلغت ١٠،٤ مليون نسمة – كما أنه

إن الموجات المتزايدة للهجرة الدولية تعكس مظاهر التعددية الثقافية الحاصلة في المناطق الحضرية

تصوير آلدو موريلو / آي ستوك

لم يتم تسجيل أي تجمع حضري في هذه المنطقة بكثافة سكانية تتراوح ما بين ٥ و ١٠ ملايين نسمة، عدا عن ذلك، فإن النظام المركزي لصنع القرار قد مكن الدولة من إنشاء المدن المدمجة ذات الكثافة السكانية العالية والمخدومة بنظم النقل العام، من ناحية ثانية، وفي ظل غياب أسواق العقارات، فقد تمكنت الدولة من تخصيص استخدامات الأراضي بدلاً من تحديدها بواسطة آليات الأسواق الحرة، كما أن هذه العوامل مجتمعة قد ساهمت في إيجاد مدن مكتظة ومزدحمة والتي تتسم بمستويات عالية من التنظيم، وفي ظل وجود مراكز أساسية ذات هيمنة عامة، بيد أن الإصلاحات السياسية والاقتصادية التي تم البدء بتنفيذها منذ مطلع فترة التسعينيات قد ساهمت في تغيير هذه البنية بشكل تدريجي.

الدول النامية

بالرغم من وجود ١٤ مدينة كبرى في الدول النامية لوحدها من أصل ١٩ مدينة كبرى في العالم أجمع، إلا أن الكثافة السكانية الحضرية في تلك المدن تكاد لا تتجاوز ٨,٤ في المائة، فيما تقطن نسبة أكبر من سكان الحضر (٦١,٤ في المائة) في المدن التي تقل كثافتها السكانية عن المليون نسمة، وتواجه الدول النامية مشكلات أخرى والمرتبطة بنشوء الضواحي، كما أن نشوء الضواحي قد ساهم في تزايد تكاليف إنشاء مرافق البنية التحتية وتوفير الخدمات، أما التميز الحضري، فيمثل سمة مميزة لنشوء المدن في الدول النامية، وبخاصة في كل من أمريكا اللاتينية وإفريقيا، كما يطرح هذا الأمر عدة تحديات معقدة أمام عمليات التخطيط، حيث يعزى ذلك بشكل خاص إلى ميلها للمساهمة في نشوء مشكلات أخرى كالزحف العمراني، والازدحام، والتدهور البيئي.

الآثار المترتبة على عمليات التخطيط والناجمة عن حجم المدن والشكل العمراني

بالرغم من أهمية العامل الديموغرافي لكل من المدن ذات الحجم المتوسط أو الصغير، إلا أن الجهود المبذولة ضمن نطاق نظم التخطيط في الدول النامية لم تركز بشكل متناسب على المشكلات التي تواجهها مناطق العواصم الكبرى، حيث أن تحقيق إمكانات المدن من تلك الأحجام السالفة الذكر يتطلب تشكيلها لجزء من أجندة التخطيط الحضري في الدول النامية للقرن الحادي والعشرين.

إن مظاهر الزحف العمراني – سواء كان ذلك على شكل نشوء الضواحي كما هو الحال في أمريكا الشمالية، أو نشوء المناطق شبه الحضرية كما هو الحال في إفريقيا، أو نشوء العواصم الجديدة كما في آسيا وأمريكا اللاتينية – تعد جميعها نتائج تنجم عن أنظمة التخطيط غير الملائمة أو غير الفعالة، أما فيما يتعلق بالمسائل التي يتعين معالجتها ضمن هذا الإطار، فإنها تتضمن كلاً من: المشكلات الاجتماعية، والاقتصادية، والعمرانية والبيئية المتعددة، بما في ذلك ترقية المستوطنات غير الرسمية المتاخمة للمناطق الحضرية، وتوفير مرافق النقل العام وغيرها من مرافق البنية التحتية الأساسية، فضلاً عن تنفيذ الآليات الفعالة في مجالات التخطيط والحكم بالتعاون مع السلطات المحلية المجاورة.

من جانب آخر، فإن المستويات المتزايدة للمظاهر غير الرسمية الناشئة والمرتبطة بالأنماط الحضرية المعاصرة تمثل مسألة أساسية تواجه نظم التخطيط الحضري في القرن الحادي والعشرين والتي يتعين على الدول النامية مواجهتها ومعالجتها... حيث أن العمليات الرامية لإضفاء الطابع الرسمي غالباً ما كانت تساهم في تدمير سبل العيش والمسكن، عدا عن دورها في تفاقم مظاهر الإقصاء والتهميش والفقر في مدن العالم النامي، ولذلك، ولتحقيق نظم التخطيط الصائبة في الدول النامية ولخدمة الصالح العام؛ فينبغي أن تساهم تلك النظم في إيجاد طرق وآليات مبتكرة لمعالجة المظاهر غير الرسمية.

السياقات الاقتصادية في المناطق الحضرية

تجري عمليات التحضر العالمي في ظل أسوأ ركود اقتصادي منذ عام ١٩٤٥، وثمة تأثيرات عديدة لحالة الركود الاقتصادي العالمي الراهنة والمترتبة على المناطق الحضرية، بما في ذلك: أولاً: توقع انكماش النمو الاقتصادي العالمي بنسبة ١,٣ في المائة في عام ٢٠٠٩، مما يطرح تقلص موارد التمويل المتاحة لمشاريع التنمية الحضرية والمشاريع الرأسمالية، ثانياً، معدلات أعلى من البطالة في مختلف القطاعات الاقتصادية، وبخاصة في مجالات التمويل، والإنشاء، والمركبات، والتصنيع، وكذلك في كل من مجالات السياحة، والخدمات، والقطاع العقاري - والتي تتصل جميعها وبصورة وثيقة بالمناطق الحضرية، وقد بلغ المعدل العالمي للبطالة ٦ في المائة لعام ٢٠٠٨، إلا أن التوقعات تشير إلى احتمالية ارتفاع هذا المعدل لكي يصل إلى ٧,١ في المائة في عام ٢٠٠٩، ثالثاً، تشير التوقعات إلى إمكانية تزايد معدلات الفقر، وذلك في ظل ارتفاع معدلات البطالة، علاوة على ذلك، فإن الأزمة الاقتصادية العالمية قد تؤدي إلى تفاقم التفاوت في مستويات الدخل.

الدول المتقدمة

تشهد الدول المتقدمة عودة لنشوء العديد من المشكلات، بما في ذلك الفقر، والتشرد، والجريمة، وغيرها من الأمراض الاجتماعية، إضافة لذلك،

يعد تزايد المظاهر غير الرسمية من أبرز المسائل التي يتعين على نظم التخطيط الحضري في الدول النامية مواجهتها في القرن الحادي والعشرين

الصورة لبرنامج الموئل

فتعاني الدول المتقدمة من أسوأ حالة ركود منذ الحرب العالمية الثانية، وذلك في ظل التوقعات التي تشير إلى احتمالية تقلص معدلات النمو الاقتصادي بنسبة ٣,٨ في المائة في عام ٢٠٠٩. كما أن حالة التدهور الاقتصادي الحاصلة قد شهدت ارتفاع معدلات البطالة في العديد من الدول المتقدمة لكي تبلغ أعلى مستوياتها في الآونة الأخيرة، مصحوبة بعواقب سلبية للغاية على النظم الاقتصادية للمناطق الحضرية. عدا عن ذلك، فإن مظاهر التفاوت في مستويات الدخل في الدول المتقدمة قد كانت منتشرة على نطاق واسع منذ منتصف فترة الثمانينيات، مما انعكس سلباً على معظم تلك الدول، وذلك في ظل ملاحظة زيادات كبيرة في كل من كندا وألمانيا.

الدول التي تمر بمراحل انتقالية

إن مرحلة الانتقال من النظم الاقتصادية القائمة على التخطيط المركزي إلى النظم الاقتصادية القائمة على الأسواق قد ارتبطت بزيادة هائلة في كل من مستويات الفقر، والبطالة، والتفاوت في الدول الشيوعية السابقة، من ناحية ثانية، وفي ظل مرحلة الانتعاش الاقتصادي، فقد بدأت معدلات البطالة بالانخفاض منذ عام ٢٠٠٠، بيد أنه يمكن أن تتعرض هذه المكاسب للتآكل في ضوء الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة. ففي دول الكومونولث ودول البلطيق على سبيل المثال، تشير التوقعات إلى احتمالية تقلص النمو الاقتصادي بنسبة ٥,١ في المائة و ١٠,٦ في المائة في كل منهما على التوالي في عام ٢٠٠٩. عدا عن ذلك، فقد لوحظ تزايد في معدلات البطالة في المنطقة أيضاً، حيث بلغت تلك المعدلات في كل من لاتفيا ولتوانيا لشهر فبراير / شباط ٢٠٠٩ ما مجموعه ١٤,٤ و ٨,١ في المائة في كل منهما على التوالي، في حين تواجه روسيا أعلى معدلات البطالة منذ شهر مارس / آذار ٢٠٠٥ والتي بلغت ما نسبته ٨,١ في المائة بحلول شهر يناير / كانون الثاني ٢٠٠٩.

الدول النامية

إن الوتيرة المتسارعة لعمليات النمو الحضري في الدول النامية، وبخاصة في كل من إفريقيا وآسيا، سوف تحدث في ظل نظم اقتصادية أضعف نسبياً. فعلى الرغم من نشأة الأزمة الاقتصادية العالمية في الدول المتقدمة، إلا أن آثارها سوف تمتد لكي تنعكس على النظم الاقتصادية الحضرية للدول النامية أيضاً. كما تشير التوقعات إلى احتمالية تدني معدلات النمو الاقتصادي الحضري في تلك الدول من ٦,١ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ١,٦ في المائة في عام ٢٠٠٩. من جانب آخر، وبمعزل عن مسألة تفاقم معدلات البطالة والفقر؛ فإن تراجع معدلات النمو الاقتصادي يمكن أن تؤدي إلى الحد وبشدة من توافر الموارد المالية اللازمة لبرامج التنمية الحضرية التي يتم تنفيذها من جانب الدول. كما يمكن أن يساهم تراجع معدلات النمو الاقتصادي في تقويض قدرة الدول النامية على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، حيث أن حالة الركود الاقتصادي في الدول المتقدمة قد تؤثر على تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر، كما على المساعدات الإنمائية الرسمية والتحويلات المالية الموجهة للدول النامية.

إن عمليات التحضر التي تشهدها الدول النامية قد باتت تحدث وسط تزايد معدلات الفقر الحضري، وهي الظاهرة التي تتضمن في خصائصها انتشار الأحياء الفقيرة، والتي تعد موطناً لما يزيد عن ثلث الكثافة السكانية الحضرية في الدول النامية، إضافة لذلك، فثمة اتجاه اقتصادي حضري آخر يرتبط بهذه الظاهرة في العالم النامي، والذي يتمثل في تزايد معدلات التفاوت.

الآثار المترتبة على نظم التخطيط نتيجة السياقات الاقتصادية الحضرية

إن مشكلتي الفقر والبطالة في المناطق الحضرية وانتشار الأحياء الفقيرة ينبغي أن تكونا على رأس الأولويات التي تتضمنها أجندة التخطيط في العديد من الدول النامية، حيث يتعين على نظم التخطيط الحضري السعي للحد من معدلات الفقر من خلال تنفيذ البرامج الداعمة للشرائح الفقيرة والتي تنطوي ركائزها الأساسية على كل من معايير الإنصاف، والمشاركة والعدالة الاجتماعية، إضافة لذلك، فيمكن لنظم التخطيط التصدي لظاهرة الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية من خلال تنفيذ برامج الترقية، والتي تنطوي بدورها على توفير أو تحسين آليات توفير مرافق البنية التحتية والخدمات الأساسية كإمدادات المياه، والصرف الصحي، وجمع المخلفات، وتصريف مياه الأمطار، وإنارة الشوارع، وإنشاء ممرات المشاة والشوارع.

وبصرف النظر عن بضعة استثناءات قليلة، فقد لوحظ ارتفاع في معدلات التفاوت داخل المناطق الحضرية في جميع أنحاء العالم، ويمكن معالجة هذه المسألة من خلال نظم التخطيط الحضري عبر اعتماد سياسات إعادة التوزيع والتي تعطي الأولوية لكل من الفئات والمناطق ذات الدخل المنخفض، كما أن توفير كلاً من المدارس، والخدمات الصحية الأساسية، وإمدادات المياه والصرف الصحي في المناطق السكنية الفقيرة من شأنه المساهمة على المدى البعيد في خفض مستوى التفاوت الحاصل داخل المدن. أما في مدن الدول المتقدمة، فسوف يتعين على نظم

التخطيط الحضري التعامل مع المظاهر المكانية المرتبطة بمختلف أشكال الإقصاء والتهميش الاجتماعي والتي تواجهها الجماعات المهاجرة وغيرها من الأقليات.

من جانب آخر، فهنالك العديد من الدول التي تواجه حالة من الغموض والتراجع الاقتصادي نتيجة لحالة الركود العالمي الراهنة، الأمر الذي يطرح تدني مستوى مصادر التمويل المتاحة لتنفيذ برامج التنمية الحضرية من جانب الدولة، أما في الدول النامية، فسوف تكون هنالك العديد من التأثيرات السلبية المنعكسة على برامج التنمية الحضرية كبرامج ترقية الأحياء الفقيرة ومشاريع الوقاية، بالإضافة لبرامج التجديد الحضري ومبادرات الحد من الفقر، كما ستكون هنالك تأثيرات سلبية أخرى والتي ستنعكس أيضاً على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. كما تطرح جميع هذه الجوانب ضرورة عمل الحكومات على إنشاء شراكة مع الجهات الفاعلة في كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص – الرسمية وغير الرسمية - لمعالجة شتى المسائل المتعلقة بالتخطيط الحضري.

وفي العصر الذي باتت فرص العمل الرسمي في جميع أنحاء العالم تتآكل فيه شيئاً فشيئاً نتيجة أزمة الركود الاقتصادي العالمي، فثمة دور رئيس يمكن لنظم التخطيط الحضري تنفيذه لتيسير سبل المعيشة من خلال عمليات التنمية الاقتصادية المحلية، والتي تمثل عملية تشاركية لتمكين المجتمع المحلي، حيث تقوم كل من الحكومات والمجتمعات المحلية والمجتمع المدني، والقطاعين العام والخاص بالعمل معاً لتحفيز وتطوير الاقتصاد المحلي لمنطقة معينة. عدا عن ذلك، فيمكن أن تساهم نظم التخطيط الحضري في خلق الظروف المواتية لازدهار فرص العمل، وذلك من خلال اعتماد نظم أكثر مرونة لإدارة استخدامات الأراضي أو نظم التقسيم التي تتيح الاستخدامات المختلطة للأراضي مقابل عمليات التقسيم الأحادي والتي تسعى للفصل بين مختلف النشاطات.

الموقع ومستوى التأثر بالكوارث الطبيعية والبشرية

تعد المدن عرضة وبشكل كبير للتأثيرات الناجمة عن الكوارث الطبيعية والبشرية، حيث يعزى ذلك إلى مجموعة معقدة من العمليات المترابطة. ومنذ عام ١٩٧٥، فقد تم تسجيل زيادة في عدد الكوارث الطبيعية المسجلة بمقدار أربعة أضعاف. علاوة على ذلك، فبالرغم من تسجيل عدد أكبر من الكوارث الطبيعية في جميع قارات العالم، إلا أن معدل الزيادة قد بلغ أقصاه في إفريقيا، حيث تم تسجيل زيادة بمقدار ثلاثة أضعاف خلال العقد الماضي وحده. من جانب آخر، فقد لوحظ ارتفاع في معدلات تسجيل الكوارث البشرية بمقدار عشرة أضعاف خلال الفترة ما بين الأعوام ١٩٧٥ و ٢٠٠٦، حيث تم تسجيل أعلى المعدلات في كل من آسيا وإفريقيا.

عدا عن ذلك، فيعد الموقع بحد ذاته أحد المحددات الرئيسية لنوع ووتيرة الكوارث الطبيعية التي قد تواجهها أية مدينة، وقد تم تسجيل ما مجموعه ثماني مدن من أصل المدن العشرة الأعلى كثافة سكانية والتي تقع في مناطق التصدعات الزلزالية، في حين تقع ما نسبته ٩٠ في المائة من تلك المدن في مناطق معرضة للعواصف المدمرة (الجدول ٣). كما تعد المناطق الساحلية مكتظة سكانياً، فضلاً عن التركز الكبير للأنشطة الاقتصادية في تلك المناطق، وذلك نظراً لموقعها المناسب والمحبذ. بيد أن سكان تلك المناطق يعدون عرضة للمخاطر الناشئة عن ارتفاع منسوب البحار والأحوال المناخية المتطرفة كالأعاصير الاستوائية والفيضانات – والتي ترتبط جميعها بظاهرة الاحتباس الحراري العالمي.

الدول المتقدمة

تعد كل من كوارث الفيضانات، والعواصف، والزلازل والبراكين أبرز أشكال الكوارث الطبيعية التي تضرب الدول المتقدمة، فيما لوحظ التباين الواضح للتأثيرات البشرية الناجمة عن تلك الكوارث وذلك ما بين كل من الدول المتقدمة والدول النامية، إضافة لذلك، وبالرغم من ارتفاع معدلات الخسائر

المدينة	الكثافة السكانية (مليون نسمة)	مخاطر الكوارث					
		زلازل	براكين	عواصف	أعاصير	فيضانات	عواصف بحرية
طوكيو	٣٥,٢	٧		٧	٧	٧	٧
مكسيكو	١٩,٤	٧	٧	٧			
نيويورك	١٨,٧	٧		٧			٧
ساوباولو	١٨,٣			٧		٧	
مومباي	١٨,٢	٧		٧		٧	٧
دلهي	١٥,٠	٧		٧		٧	
شنغهاي	١٤,٥	٧		٧		٧	٧
كلكوتا	١٤,٣	٧		٧	٧	٧	٧
جاكارتا	١٣,٢	٧				٧	
بوينس آيريس	١٢,٦			٧		٧	٧

الجدول ٣

المدن ذات الكثافة السكانية الأعلى ومخاطر الكوارث المرتبطة بها، ٢٠٠٥

المرجع: نشاف، ٢٠٠٧، ص. ١١٦

الاقتصادية التي تتكبدها الدول المتقدمة من حيث القيمة المطلقة، إلا أن الخسائر البشرية تعد متدنية، كما يعزى ذلك إلى الاستثمارات الكبيرة في مجال التخفيف من آثار الكوارث، حيث أن معدل الخسائر البشرية الناجمة عن الكوارث الطبيعية في الدول النامية لا يصل إلى ١٠ في المائة من إجمالي الخسائر البشرية المسجلة في العالم أجمع. وفي عام ١٩٩٩، فقد سجلت الولايات المتحدة وقوع كوارث طبيعية التي تتجاوز ضعفي أو ثلاثة أضعاف الكوارث المسجلة في بنغلادش، في حين سجلت بنغلادش خسائر بشرية تجاوزت ٣٤ ضعفاً. أما السمة المميزة وراء هذا الفرق؛ فتتمثل في القدرة التقنية العالية لنظم الإنذار المبكر، وآليات التأهب للكوارث والحد من المخاطر المتبعة في دول العالم المتقدم، والتي تفتقر العديد من الدول النامية لها.

الدول التي تمر بمراحل انتقالية

تتسم بعض الدول في شرق ووسط أوروبا بطوبوغرافيا صعبة، عدا عن وقوع تلك الدول في مناطق تجعلها عرضة لكل من الكوارث الطبيعية والبشرية، كما تعتبر العديد من تلك الدول غير ساحلية، والتي تقع على جبال حادة أو أنها محاطة بها، وعادة ما تتعرض لنشاط زلزالي، أو لهطول غزير للأمطار، أو لانهيارات ثلجية أو أرضية أو لهزات أرضية. كما تعرضت كل من صربيا، ومونتينيغرو وكوسوفو لفيضانات خطيرة خلال شهري نوفمبر / تشرين الثاني وديسمبر / كانون الأول لعام ٢٠٠٧، كما لوحظت احتمالية وقوع العديد من الكوارث الإنسانية بشكل متكرر في هذه المنطقة، كالانفجار الهائل الذي وقع في مستودع للأسلحة في ألبانيا خلال شهر مارس / آذار ٢٠٠٨.

الدول النامية

لقد شهدت الدول النامية أسرع معدلات الزيادة في حدوث الكوارث الطبيعية والبشرية على مدى العقود الثلاثة الماضية، وتواجه تلك الدول معدلات متزايدة من المخاطر الناشئة الكوارث الطبيعية في المستقبل، وذلك في ضوء الوتيرة المتسارعة للنمو الحضري، من جهة أخرى، فتتباين مستويات التأثر بالكوارث الطبيعية والتي تعاني منها المدن في الدول النامية، حيث ينجم ذلك عن عدم قدرة السلطات على إدارة الأوضاع قبل الكوارث وفي أعقاب وقوعها، ونتيجة لذلك، فعادة ما تسفر الكوارث الطبيعية في تلك الدول عن معدلات أعلى من الخسائر البشرية بالمقارنة مع ما يتم تسجيله في الدول المتقدمة، كما لوحظ بالفعل تسجيل ما نسبته ٩٨ في المائة من إجمالي الأفراد المتضررين جراء الكوارث الطبيعية الواقعة ما بين الأعوام ١٩٩١ و ٢٠٠٠ ممن يقيمون في الدول النامية والبالغ عددهم أصلاً نحو ٢١١ مليون نسمة، بيد أنه وبالرغم من تدني معدلات الخسائر الاقتصادية من حيث القيمة المطلقة بالمقارنة مع ما يتم تسجيله في الدول المتقدمة، إلا أن قيمة تلك الخسائر قد بلغت نحو عشرين ضعفاً لدى احتسابها كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.

التأثيرات المترتبة على مستويات التأثر بكل من الكوارث الطبيعية والبشرية

يمكن أن تمثل نظم تخطيط الأراضي أداة قيمة لتعميم آليات الحد من مخاطر الكوارث ضمن عمليات التنمية الحضرية، حيث أن نظم تخطيط استخدامات الأراضي توفر إطاراً والذي يمكن تنفيذ التدخلات ومشاركة الجهات المحلية الفاعلة في تحديد المخاطر وتعزيز مرونة المجتمعات وقدرتها على المقاومة من خلاله، كما يتضمن ذلك إنشاء شراكات ما بين الحكومات البلدية، والجماعات المحلية والقطاع الخاص، علاوة على ذلك، فتعد جميع أدوات التخطيط المعروفة أساسية لتعميم آليات الحد من المخاطر ضمن عمليات تخطيط استخدامات الأراضي، بما في ذلك كلاً من آليات تقسيم الأراضي، ومشاركة المجتمع، ونظم المعلومات الجغرافية، وبرامج التعليم والتوعية.

وثمة دور أساسي يمكن أن تحظى به نظم التخطيط الحضري والذي يتمثل في إعداد كودات البناء التي تضمن توفر معايير السلامة ضمن مكونات البيئة المنشأة، وتطبّق غالبية الدول كودات البناء التي تهدف لضمان تماشي عمليات البناء مع الحد الأدنى من معايير القدرة على مواجهة الكوارث، بيد أن تلك الكودات قد لا تكون مناسبة في بعض الأحيان كما هو لازم، عدا عن ذلك، فهنالك تحدٍ رئيسي والذي قد تواجهه عمليات التخطيط، والمتمثل في فرض التقيد والالتزام بكودات البناء، لا سيّما في الدول النامية.

كما يمكن أن تساهم عمليات التخطيط الحضري بدور هام للغاية من خلال حماية مرافق البنية التحتية والخدمات الأساسية كإمدادات الكهرباء، والمياه، والصرف الصحي، والاتصالات ونظم النقل والخدمات الصحية، علاوة على ذلك، فإن حماية تلك المرافق الأساسية من شأنه التأثير على قدرات الاستجابة وإعادة الإعمار إلى جانب التقليل من الخسائر الثانوية وغير المباشرة، كالاضطراب في تدفق السلع والخدمات في أعقاب ضرب كارثة ما لأية مدينة.

ويمكن أن تساهم نظم التخطيط الحضري في تنفيذ عمليات إعادة تأهيل المستوطنات البشرية في أعقاب الكوارث، حيث تعد كل من

يمكن لنظم التخطيط الحضري معالجة مسألة التفاوت من خلال تنفيذ سياسات إعادة توزيع الثروات

الصورة لبرنامج الموئل

السلطات البلدية والحكومات المحلية في الموقع الأفضل لتنسيق جهود إعادة الإعمار. عدا عن ذلك، فمن الضروري أيضاً إنشاء شراكات مع مؤسسات المجتمع المحلي ووكالات التنمية الدولية والمنظمات الإنسانية لتنفيذ عمليات التخطيط في أعقاب الكوارث. من جانب آخر، فتحظى نظم التخطيط بميزة فريدة في حالات ما بعد وقوع الكوارث، وبخاصة في الدول النامية، حيث تتمثل تلك الفرصة في إمكانية إعادة النظر بالممارسات القديمة في مجال التنمية، وتحسين مستوى استدامة المستوطنات البشرية وإعداد المجتمعات بشكل فعال للتصدي للمخاطر.

إن التصدي لظاهرة تغير المناخ والناشئة عن ارتفاع منسوب البحار يطرح ضرورة عمل المدن في جميع أنحاء العالم، وبخاصة في الدول النامية، على تطبيق إستراتيجيات التكيف والتخفيف المبتكرة، حيث يمكن أن تساهم نظم التخطيط الحضري في تنفيذ بعض من تلك الإستراتيجيات. بيد أن تدابير تكيف المدن تنطوي على اتخاذ إجراءات متنوعة كتعزيز مستوى مرونة البنية التحتية، وتغيير مواقع المستوطنات البشرية، وتنفيذ الممارسات التي تساهم في تعزيز مظاهر التنمية المستدامة. من جهة أخرى، فإن تدابير التخفيف من تأثيرات ظاهرة تغير المناخ من خلال الحد من انبعاثات غازات الدفيئة في المدن تتطلب اتخاذ إجراءات فورية ومباشرة، وذلك جنباً إلى جنب مع تدابير التكيف، حيث ستكون تلك المجالات الأبرز والتي يمكن لنظم التخطيط الحضري العمل من خلالها على أفضل وجه.

ملاحظات ختامية

إن نجاح نظم التخطيط الحضري في تحقيق الاستجابة المثلى للتنوع الحاصل في السياقات الحضرية يطرح ضرورة النظر إلى عملية التحضر باعتبارها بمثابة ظاهرة إيجابية. علاوة على ذلك، وإلى جانب التخطيط لعمليات النمو الحضري السريع، فسوف يتعين على عمليات التخطيط إيلاء اهتمام أكبر للمدن ذات الأحجام المتوسطة والصغيرة. كما أنه سوف يتعين على نظم التخطيط الحضري معالجة مسألة الانتفاخ الشبابي الحاصل في العديد من الدول النامية، إلى جانب معالجة مظاهر المدن المنكمشة، والوتيرة المتسارعة للشيخوخة السكانية، والتعددية الثقافية الحاصلة في كل من الدول المتقدمة وتلك التي تمر بمراحل انتقالية. أما فيما يتعلق بالمدن النامية، فإن نظم التخطيط الحضري المتبعة في القرن الحادي والعشرين سوف يتعين عليها التصدي لمشكلتي الفقر ونشوء الأحياء الفقيرة المتلاحمتين مع بعضهما البعض، إلى جانب معالجة المستويات المتزايدة من المظاهر غير الرسمية. عدا عن ذلك، فإن أزمة الركود الاقتصادي الراهنة سوف تؤدي إلى تقلص المصادر التمويلية اللازمة لمشاريع التطوير الحضري وتطوير مرافق البنية التحتية التي تنفذها الدول، الأمر الذي يؤكد بدوره على ضرورة عمل الحكومات ضمن شراكة مع الجهات المعنية بالتنمية الحضرية في كل من القطاع الخاص والمجتمع المدني. وفي الختام، فلا بد من الإشارة إلى إمكانية عمل نظم التخطيط الحضري باعتبارها كأداة قيمة من أجل تعميم آليات الحد من مخاطر الكوارث وإدماجها ضمن عمليات التنمية في جميع أنحاء العالم، وبخاصة في الدول النامية.

الـفـصـل ٣

نشـوء نظـم الـتـخـطـيـط الـحـضـري الـمـعـاصـرة وانـتـشـارهـا

يتناول هذا الفصل نشوء نظم التخطيط الحضري المعاصرة، أو التجديدية، وانتشارها، كما يتناول أيضاً المنهجيات المبتكرة أو الجديدة والمتعددة للتخطيط الحضري والتي يتم السعي لتنفيذها في كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء. كما يشير مصطلح "التخطيط التجديدي" إلى النهج الذي تم إعداده في المرحلة الصناعية الناشئة ما بعد عام ١٨٥٠ في دول أوروبا الغربية ودول رأسمالية أخرى متقدمة. بيد أن المنهجيات المبتكرة والتي ستتم مناقشتها ضمن هذا الفصل لا ينبغي النظر إليها كنماذج يمكن تطبيقها ضمن جميع السياقات، حيث أنه وبالرغم من اشتراك نظم التخطيط بأهدافها، ومهامها وأنواعها، إلا أنها سوف تتشكل من خلال المعايير الاجتماعية والثقافية لأماكن محددة.

الأشكال القديمة لنظم التخطيط الحضري

تعود نظم التخطيط الحضري في نشأتها وقدمها إلى قدم المستوطنات البشرية بحد ذاتها، والدليل على ذلك ما كشفه علماء الآثار من مظاهر قديمة للتخطيط الحضري في كل من مناطق الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وأمريكا اللاتينية، وآسيا، والدول الإفريقية الواقعة في جنوب الصحراء الكبرى.

وتعد منطقة الشرق الأوسط موطناً لبعض من أقدم المدن في العالم أجمع، كما يعتقد بأن أريحا القديمة قد كانت أول مدينة تنشأ على وجه الأرض، وقد كان من الضروري وجود مستوى جيد من الكفاءة والمهارة في مجال التخطيط بغية إنتاج مواد معينة مثل الطوب المجفف بالشمس، والذي كان يستخدم لبناء المنازل، والخندق الكبير والبرج وغيرها من الهياكل التي وجدت في أريحا، وكذلك الجدار الذي تم إنشاؤه لإغلاق المدينة وحمايتها من التهديدات الخارجية، إضافة لذلك، فقد بلغت المدن القديمة الواقعة في منطقة الهلال الخصيب من بلاد ما بين النهرين ذروة تطورها منذ ٢٨٠٠ عاماً قبل الميلاد، وأبرزها مدينة "أوروك" أو "الوركاء" والتي تمتد على مساحة تبلغ نحو ١١٠٠ فداناً وبكثافة سكانية بلغت ٥٠ ألف نسمة.

وقد برزت أولى مظاهر التخطيط الحضري في أوروبا الغربية في كل من مدن اليونان وإيطاليا، حيث لوحظ تأثر موقع تلك المدن وهيكلها العمراني إلى حد كبير بالمخاوف العسكرية، حيث تقع "أثينا" على سبيل المثل على تلة منعزلة ومحصنة، من جهة أخرى، وبالإضافة لوجود الجدار المطوّق، فقد تم إنشاء "الأكروبوليس" والذي يمثل قلعة كبيرة، و"الأجورا" والتي كانت بمثابة مركز الحياة الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، بيد أن شوارع المدن اليونانية لم تكن منتظمة، وذلك قبل نشوء شبكة "هيبوديموس" والتي أصبحت فيما بعد السمة الغالبة على المدن اليونانية والرومانية، إن سبب إنشاء الشوارع بهذه الطريقة المتعرجة قد كان يعزى لأسباب عسكرية، وفي القرن السابع قبل الميلاد، تم إطلاق نمط الشوارع المتوازية لأول مرة في المستعمرات اليونانية.

من جانب آخر، فقد شهدت منطقة أمريكا اللاتينية نشوء حضارات عديدة في العصور القديمة كحضارات "المايا"، و "الأزتيك" و"الإنكا". كما برزت حضارة "المايا" والواقعة في "يوكاتان" في حوالي عام ٢٥٠ ميلادي فيما تسمى اليوم منطقة جنوب المكسيك، وغواتيمالا، وهندوراس الغربية، والسلفادور، وبيليز الشمالية، حيث كانت قبائل "المايا" تعيش في مستوطنات حضرية منذ عام ٢٦٠٠ قبل الميلاد، أما إمبراطورية "الإنكا" فقد امتدت لحوالي ٢٥٠٠ كيلومتراً من "كيتو" والمعروفة في وقتنا الحاضر بالإكوادور، وصولاً إلى نهر "مولي" في التشيلي، كما تكشف الأدلة عن وجود تفاصيل العمارة القديمة في تلك المنطقة، بما في ذلك المعابد المشكلة على هيأة الأهرامات، والقصور والمراصد، وتتضمن البنية التحتية الحضرية لإمبراطورية "الإنكا" ممرات للمشاة والتي تتسم بالتخطيط الجيد والممتدة لنحو ١٤٠٠٠ كيلومتراً.

وقد نشأت العديد من المدن التي تعود في تاريخها إلى حوالي ٣٥٠٠ عاماً قبل الميلاد في "موهينجو – دارو" في وادي نهر أندوس في البنجاب، حيث اتسمت تلك المدن بتصميمها العمراني المتطور، ونظم الصرف الصحي ذات التصميم الجيد والشوارع المعبدة والواسعة، أما في الصين القديمة، فعادة ما كان يتم تشييد المدن حول الشوارع ذات النمط المتشابك، وغالباً ما كانت تلك المدن محاطة بالجدران كما هو الحال في المدن اليونانية القديمة، وقد كانت نظم التخطيط الحضري في الصين

القديمة تتسم بالجمود وبدرجة عالية من المركزية حتى عهد أسرة "تانغ" (٦١٨ – ٩٠٧ ميلادي) والتي نشأ بعد زوال حكمها نمط جديد من أنماط التخطيط اللامركزية.

وقد شهدت العديد من المدن والبلدات الإفريقية ازدهاراً قبل نشوء الحقبة الاستعمارية، بما في ذلك في كل من "مروي"، "أكسوم"، "كومبي صالح"، "تمبكتو"، "دجيني"، "إيفي غاو" في شمال وغرب إفريقيا، وفي كل من زمبابوي، و"كيلوا"، و "سوفالا"، و"مومباسا"، و"زنجبار" في الجنوب والشرق. وقد تأسست "مروي" في عام ٥٦٠ قبل الميلاد وكانت عاصمة لمملكة "كوش" الأسود. كما كانت بعض من تلك المدن محاطة بالجدران المصنوعة من الحجر أو الطين، حيث كانت هنالك ثلاثة أسباب رئيسية لإنشاء تلك الجدران حول تلك المدن القديمة، بما في ذلك: لتحديد المستوطنات، والسيطرة على معدلات النمو، وحماية السكان من التهديدات الخارجية.

من جانب آخر، فتتمتع كل من منطقتي شرق ووسط أوروبا بتاريخ حضري قديم يعود إلى آلاف السنين، حيث تعد مدينة "نسيبار" (بلغاريا في الوقت الحاضر) إحدى أقدم المدن في أوروبا، وقد لوحظ التأثر الكبير للهيكل العمراني للمدينة باليونانيين الذين استعمروا تلك المنطقة، مما يعكس ملامح التصميم العمراني الموجودة هناك، كالأكروبول، ومعبد "أبولو"، و"الأجورا" (الساحة الداخلية للاجتماع)، والحصون التي تعود للحقبة التراقية القديمة. أما مدينة "دوبروفنيك"، فتمثل مدينة تاريخية يعود تاريخ تأسيسها إلى القرن السابع، وتتسم هذه المدينة بتنفيذ نظم التخطيط الحضري منذ عام ١٢٧٢ بما في ذلك العناصر اللازمة لمعالجة المسائل المرتبطة بالصالح العام، والصحة والصرف الصحي.

يعتقد بأن مدينة أريحا القديمة قد كانت أول مدينة عرفها التاريخ

تصوير: ستيفن فريم / آي ستوك

نشأة نظم التخطيط الحديثة

لقد نشأت نظم التخطيط الحديثة في أواخر القرن التاسع عشر، وذلك في إطار الاستجابة للمدن التي تشهد وتيرة متسارعة من النمو والتلوث في أوروبا الغربية نتيجة للثورة الصناعية الناشئة. كما تأثرت تلك النظم منذ البداية بمجموعتين من العوامل: التقنية والإيديولوجية. أما المجموعة الأولى من العوامل، فقد شكلت جهود التخطيط الرامية للتصدي للعوامل الخارجية السلبية لكل من عمليات التصنيع والتحضر، حيث كانت نظم التخطيط تستخدم كأداة لتحقيق أهداف سياسية وإيديولوجية، سواء كان ذلك من جانب الدولة أو الطبقة الحاكمة. علاوة على ذلك، فقد كان استخدام نظم التخطيط شائعاً لدى الشرائح ذات الدخل المتوسط أو المرتفع باعتبارها كوسيلة للحفاظ على قيم ممتلكاتهم وباعتبارها أيضاً كوسيلة لاستثناء الشرائح السكانية "الأقل جاذبية" ذات الدخل المنخفض، إلى جانب استثناء الأقليات والتجار الموجودين في تلك المناطق. كما كانت هنالك ثلاثة عناصر والتي اتسمت بها نظم التخطيط في معظم فترات القرن العشرين.

- كانت تعتبر كممارسة متبعة في التخطيط العمراني وتصميم المستوطنات البشرية، وعليه، وبالرغم من استجابتها لكل من المسائل الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية؛ إلا أن التدخل في تلك القضايا لم يكن يعتبر كأحد مهام عمليات التخطيط.
- لقد كانت نظم التخطيط تنطوي على إعداد المخططات الرئيسية أو المخططات العامة التي تبين عرضاً تفصيلياً لشكل المدينة المنشأة في حالتها النهائية الأمثل.
- لقد كانت تعتبر بمثابة مهمة معيارية والتي ينبغي أن تكون مدفوعة من قبل مجموعة معينة من القيم التي تعكس البيئة المعيشية الأمثل.

وقد لوحظ تأثر النظم البريطانية القديمة في تخطيط المدن بالاشتراكية المثالية الخيالية المرتبطة بالحياة القروية القديمة التي كانت شائعة في إنجلترا خلال القرون الوسطى. كما كانت منهجية "الجاردن سيتي" أحد أبرز أشكال التخطيط في ذلك الوقت والتي وضعها "إبنزر هوارد"، حيث شكلت تلك المنهجية محاولة لإعادة خلق الحياة القروية من خلال إعادة العنصر "الأخضر" إلى المدن.

أما في فرنسا، فإن أفكار "لو كوربوزييه" الناشئة خلال فترتي العشرينيات والثلاثينيات قد كانت تشكل النمط الأمثل للمدينة "ألحديثة"، والتي كانت تتسم بالنظافة، والتنظيم والمستوى العالي من الرقابة، عدا عن ذلك، فقد كانت تلك الأفكار تدعو إلى القضاء على مظاهر الأحياء الفقيرة، والشوارع الضيقة والمناطق ذات الاستخدامات المتعددة، بيد أن الرؤى المرتبطة بالمدينة المثالية في الولايات المتحدة الأمريكية قد كانت مختلفة عن ذلك، حيث أن الحلول التي طرحها "فرانك لويد رايت" للمشكلات الناشئة عن الوتيرة المتسارعة للعمليات الصناعية في مدينة نيويورك قد اتخذت شكل المدن ذات الكثافة السكانية المنخفضة، والمدن المتفرقة حيث تقطن كل أسرة على قطعة أرض صغيرة خاصة بها.

بيد أنه وبالرغم من اختلاف الأشكال العمرانية التي تم الترويج لها من خلال أفكار التخطيط، إلا أنه قد كانت هنالك العديد من القواسم

لقد كانت منهجية "الجاردن سيتي" أحد أبرز أشكال التخطيط والتي وضعها "إبنزر هوارد"

تصوير: مارتن بوند

المشتركة في طبيعة الخطط الرئيسية التي نتجت عنها تلك الأشكال. إضافة لذلك، فقد كان نظام التحكم في التنمية بمثابة الشريك الأبرز للمخططات الرئيسية، والذي كان يمثل الأداة القانونية التي يتم تنفيذ تلك المخططات من خلالها. وقد انتشر هذا المفهوم الحديث للتخطيط في العالم أجمع، والذي نشأ نتيجة استجابة لسياق محدد.

الانتشار العالمي لنظم التخطيط الحديثة

إن نظم التخطيط المتبعة في أنحاء مختلفة من العالم لطالما كانت نظماً مفروضة أو مستعارة من أماكن أخرى. بيد أن هنالك بعض الحالات حيث لم يطرأ أي تغيير يذكر على هذه الأفكار الخارجية منذ استيرادها، وتستند نظم التخطيط إلى افتراضات محددة حول الزمان والمكان التي نشأت منهما، بيد أن تلك الافتراضات لا تنطبق في أنحاء أخرى من العالم، إضافة إلى أنها عادة ما تكون غير مناسبة للسياق الجديد الذي تم تطبيقها فيه.

وقد تم فرض الأفكار الحديثة في مجال التخطيط، أو أنه قد تم اعتمادها، في العديد من الدول النامية أو الدول التي تمر بمراحل انتقالية، من جانب آخر، فقد كانت هنالك العديد من القنوات الرئيسية والتي ساهمت في انتشار تلك الأفكار، بما في ذلك الحكومات الاستعمارية، والمؤسسات التعليمية والعلمية، والمؤسسات والجمعيات المهنية، ووكالات التنمية الدولية، والمؤسسات الاستشارية.

الدول التي تمر بمراحل انتقالية: أوروبا الشرقية والوسطى

لقد نشأت كل من حقبتي التصنيع والتحضر في أوروبا الشرقية في وقت لاحق بالمقارنة مع أوروبا الغربية، وبحلول أوائل القرن العشرين، فقد بدأت الدول في أوروبا الشرقية بالنظر إلى دول أوروبا الغربية من أجل إيجاد حلول التخطيط اللازمة لمعالجة المسائل المرتبطة بنمو مدنهم. كما كان الاتحاد السوفييتي حريصاً على تجنب مظاهر النمو الحضري غير المنظم والملحوظة في أوروبا الغربية وما يرتبط بها من أفكار: "....حيث تم اعتبار كلاً من مظاهر اللامركزية، والكثافة السكانية المتدنية، والانكماش بمثابة بدائل مرغوب بها"، مما جعل نموذج "الجاردن سيتي" الذي وضعه "إبنزر هوارد" أحد أكثر النماذج المرغوب في تطبيقها، إضافة لذلك، وإلى جانب ذلك النموذج، فقد تم اعتماد نظام التخطيط الشمولي الذي وضعه "باتريك غيدس"، إلى جانب اعتماد نموذج المخطط الرئيسي.

أمريكا اللاتينية

تعد أفكار التخطيط الفرنسية الأكثر تأثيراً على كل من الشكل والهيكل العمرانيين لمدن أمريكا اللاتينية خلال القرن الماضي، فعلى سبيل المثال، يمكن ملاحظة أفكار "لو كوربوزييه" في العديد من الهياكل العمرانية في تلك المنطقة، كما تعد خطة "لوتشيو كوستا" لبرازيليا أحد أبرز المشاريع المعروفة والمتأثرة إلى حد كبير بأفكار "لو كوربوزييه"، والتي ساهمت في ترسيم المدينة ضمن مناطق وظيفية، بالإضافة لاستخدام المناطق الواسعة ومناطق الأبراج، وإنشاء المساحات الخضراء على نطاق واسع، إلى جانب الأولوية الممنوحة لمرور المركبات الآلية، كما تم إدراج أفكار "لو كوربوزييه" ضمن تصميم قصر "غوستافو كابانيما" والذي يقع في وسط مدينة ريو دي جانيرو، بالإضافة لإدراجها ضمن مخطط مدينة برازيليا، ومنذ فترة التسعينيات، شهدت مدن أمريكا اللاتينية مظاهر توسع دعت إلى دق ناقوس الخطر، حيث تحولت الضواحي المترامية الأطراف إلى المواقع السكنية الجديدة والمحبذة للشرائح ذات الدخل المتوسط، ولذلك، ولعلاج تلك المظاهر، فقد عملت السلطات على تعديل نموذج " الجاردن سيتي" لكي يصبح على هيأة "الضواحي" بحيث تقع داخل المدن بدلاً من وقوعها خارج حدودها.

جنوب شرق وشرق آسيا

لقد لوحظ نشوء بعض من أبرز تأثيرات عمليات التخطيط في الدول التي لم تشكل أية قوى استعمارية، والتي تضمنت في أبرزها الولايات المتحدة، وقد كانت مدينة "باغيو" في الفلبين أولى المستوطنات البشرية الكبرى التي يتم إنشاؤها في آسيا والتي تتمتع بتصاميم تعود في جذورها إلى الولايات المتحدة، وقد تم تصميمها من قبل مؤسس حركة "المدينة الجميلة"، المهندس المعماري الشهير "دانييل هدسون بونام" من شيكاغو، كما تم تطبيق نموذج آخر من نماذج التخطيط الحضري الأمريكية المبتكرة في الصين، وهو نموذج الأحياء السكنية.

وقد عملت السلطات الاستعمارية البريطانية على إنشاء مستوطنات بشرية جديدة والتي كانت ذات تأثير على عمليات التطوير التي تم تنفيذها في المستوطنات القائمة في كل من الهند، وسريلانكا، وماليزيا، وجزر المالديف. كما عمل البريطانيون على إدخال نماذج المدن التي لم تكن معروفة في السابق في هذه المنطقة، وبذلك، فإن مفهوم التمييز العنصري على المستوى العمراني والذي كان يهدف إلى فصل الأوروبيين عن "الأعراق الأخرى" قد كان جديداً في المنطقة، حيث ينطبق ذلك أيضاً على مجتمعات كالموجودة في الهند والتي تعتمد أصلاً على نموذج التمييز الطبقي . أما على الصعيد المؤسسي، فقد ساهمت بريطانيا في تطوير نظم التخطيط الحضري في المنطقة عبر إدخال أطرها القانونية والمؤسسية من أجل صياغة سياسات التخطيط وتنفيذها.

الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

تعد السلطات الاستعمارية الأوروبية مسؤولة إلى حد كبير عن إدخال المفاهيم الغربية ونماذج التخطيط الحضري في هذه المنطقة، حيث واجهت تلك السلطات مدناً إسلامية مغلقة تتسم بالتنظيم السليم والكثافة السكانية العالية والتي لا تحتمل أي مظهر آخر من مظاهر التوسع، ونتيجة لذلك، فقد عملت على إعداد نماذج جديدة تستند إلى المبادئ الأوروبية لكي تمثل جيوباً أوروبية خاصة. كما لوحظ انعكاس الطابع الفرنسي على أنماط التخطيط الحضري التي تم تنفيذها في كل من الجزائر، وتونس والمغرب، حيث تضمنت المدن الجديدة إنشاء شوارع مستقيمة وواسعة تفصل الأحياء والمناطق عن بعضها البعض داخل المدينة، بالإضافة لإنشاء شوارع صغيرة مغذية وقطع أراضي تقسم الأحياء السكنية، بالإضافة لإنشاء المباني المتعددة الطوابق وذات الكثافة السكانية العالية داخل مراكز المدن. إلا أن المخططات التي تم إعدادها من قبل المستعمرين الإيطاليين والبريطانيين قد كانت أقل تفصيلاً من تلك التي تم إعدادها من قبل المستعمر الفرنسي.

من جانب آخر، فإن هذه النماذج الغربية المتبعة في مجال التخطيط الحضري عادة ما كانت تؤدي إلى نشوء كيانين منفصلين في المناطق الحضرية، وهي: المدن الإسلامية (المدن القديمة) والتي حافظت على مظاهرها التي كانت موجودة أصلاً قبل فترة الاستعمار، والمدن الجديدة والتي كانت تتماشى واحتياجات المجتمع الأوروبي. إلا أن ذلك قد ساهم في نشوء مظاهر الفصل العنصري السكني.

الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء

إن أفكار التخطيط التي تم نشرها في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى قد كانت في الأصل نتاج القوات الاستعمارية البريطانية، والألمانية، والفرنسية، والبرتغالية، بيد أن نظم التخطيط المستوردة لم يتم تطبيقها بشكل متساوٍ على جميع المناطق السكنية في المجاميع الحضرية، فعلى سبيل المثال، تم تقسيم المدن إلى مناطق ذات كثافة سكانية متدنية خاصة بالأوروبيين، ومناطق ذات كثافة سكانية متوسطة خاصة بموظفي الخدمة المدنية الأفارقة، أو في المناطق الإفريقية الشرقية والجنوبية، أو في المناطق الخاصة بالآسيويين أو السكان من أعراق مختلطة، ومناطق ذات كثافة سكانية عالية للسكان الأصليين. أما على الصعيد المكاني، فإن المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة والخاصة بالأوروبيين قد كانت تقع على مسافة بعيدة من المناطق الإفريقية، الأمر الذي يعزى على ما يبدو لدواعٍ صحية.

وقد كانت القوانين المتبعة في مجالات التخطيط والتقسيم في الكثير من الحالات نسخة طبق الأصل عن تلك التي تم إعدادها في أوروبا أو بريطانيا في مطلع القرن العشرين. كما توجد العديد من الدول الإفريقية والتي لا تزال تتبع نظم وقوانين التخطيط القائمة على القوانين البريطانية أو الأوروبية منذ فترتي الثلاثينيات أو الأربعينيات، والتي لم يطرأ عليها أي تنقيح سوى تنقيحات هامشية. علاوة على ذلك، فإن الحكومات التي تولت السلطة بعد فترة الاستعمار قد توجهت إلى تعزيز وترسيخ المخططات العمرانية وأدوات إدارة الأراضي التي تم وضعها خلال الحقبة الاستعمارية.

المشكلات الناجمة عن نظم التخطيط الحديثة

لقد لوحظ وجود انتقادات متزايدة لنظم التخطيط الحضري الحديثة والتي تنبع من نفس موطن نشوئها (أي أوروبا الغربية والولايات المتحدة)، كما أنه وعلى الرغم من المساعي الحثيثة التي نفذتها بعض الدول من أجل تطوير أساليب بديلة، إلا أن نظم التخطيط الحديثة لا تزال متبعة في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في الدول التي تعالت فيها الأصوات المنتقدة لتلك النظم، كما أن هذه النظم الحديثة لا تزال تشكل النمط السائد والأكثر شيوعاً في مجال التخطيط في معظم أنحاء العالم.

وتجدر الإشارة إلى وجود العديد من المشكلات المرتبطة بنظم التخطيط الحديثة، بما في ذلك:

- الإخفاق في استيعاب الأسلوب المعيشي للغالبية السكانية في المدن التي تشهد وتيرة متسارعة من النمو، والتي تتسم بانتشار مظاهر الفقر إلى جانب المظاهر غير الرسمية.
- الإخفاق في إيلاء الاعتبارات اللازمة للتحديات الهامة التي تواجه المدن في القرن الحادي والعشرين.
- تهميش المجتمعات والجهات الأخرى المعنية بعمليات تخطيط المناطق الحضرية وإدارتها بأساليب سليمة.
- إن الامتثال إلى الجوانب التنظيمية لنظم التخطيط الحضري الحديثة يفرض تكاليف كبيرة والتي تفوق قدرة الشرائح الفقيرة على استيعابها، وعادة ما تكون تلك الجوانب معقدة ومهدرة للوقت.
- في مدن الدول النامية، فمن المألوف للغاية وجود المهندسين المختصين في إعداد المخططات الرئيسية ممن يعملون كاستشاريين يتمركزون في الدول المتقدمة، أو ممن تلقوا تدريبهم في إحدى تلك الدول، حيث يفتقر العديد منهم للفهم الكافي لعوامل الفقر والطبيعة الخاصة للتحضر في مدن الدول النامية، أو أنهم يميلون للتماشي والمعتقدات القديمة المرتبطة بنظم التخطيط الحديثة.
- ثمة مشكلة أخرى ترتبط بالمخططات الرئيسية التي يتم إعدادها من قبل خبراء أجانب، حيث تتمثل تلك المشكلة في عدم إدراج الخطة أو عملية تنفيذها ضمن سياق الثقافة المؤسسية المحلية.
- إن الأشكال العمرانية التي تستند إلى نظم التخطيط الحديثة عادة ما تميل إلى تعزيز مظاهر التهميش الاجتماعي والمكاني، حيث أنها عادة ما تساهم في إيجاد مدن تفتقر إلى الاستدامة البيئية. كما توجد العديد من المدن حيث ارتبطت مشاريع التطوير والتجديد بهدم المناطق القديمة والتاريخية وذات الاستخدامات المتعددة، والتي تعد مناسبة لسكن الشرائح الفقيرة والقليلة التنقل والحركة.

إن المشكلات المرتبطة بنظم التخطيط الحديثة والسياقات الحضرية، والاقتصادية والبيئية المتغيرة قد أدت وبصورة جزئية إلى نشوء منهجيات أكثر ابتكاراً أو معاصرة في مجال التخطيط الحضري.

المنهجيات المبتكرة في مجال التخطيط الحضري

إن الهدف من طرح هذه المنهجيات لا يعني اقتراح نماذج أو حلول "جاهزة الاستخدام" من أجل التنفيذ، بل أنها تقدم أفكاراً ناشئة عن تجارب ناجحة في مواقع محددة والتي يمكن النظر فيها فيما يتعلق بقضايا محددة ذات صلة بالتخطيط الحضري والناشئة في مواقع أخرى. وقد تم تصنيف هذه المنهجيات الجديدة ضمن سبعة عناوين واسعة النطاق (أنظر الجدول ٤)، ويلاحظ وجود تداخلات كبيرة فيما بينها؛ حيث تبين بعض المنهجيات العمليات المتبعة، فيما تبين منهجيات أخرى النتائج المتمخضة، وفي أحيان أخرى تبين بعض المنهجيات كلاً من العمليات والنتائج مجتمعة.

التخطيط المكاني الإستراتيجي

لقد نشأت نظم التخطيط المكاني الإستراتيجي في أوروبا الغربية خلال فترتي الثمانينيات والتسعينيات، حيث يعزى ذلك جزئياً إلى المساعي الرامية للاستجابة للمشكلات المرتبطة بنظم التخطيط الرئيسي. كما تتضمن نظم التخطيط المكاني الإستراتيجي خطة مكانية توجيهية، وبعيدة المدى بالإضافة إلى العديد من الأفكار الموضوعية والمكانية الواسعة النطاق بدلاً من التصميم المكاني المفصل. إضافة لذلك، ولكون تلك النظم إستراتيجية؛ فإن الخطة لا تركز سوى على تلك الجوانب أو المجالات التي تعد هامة لمجمل أهداف الخطة.

وقد لوحظ هنا نشوء إحدى المشكلات والتي تمثلت في التخلي عن الخطة الإستراتيجية الجديدة في أغلب الأحيان لدى تسلم أي حزب سياسي أو رئيس بلدية للسلطة، حيث أن مواصلة اعتماد تلك الخطة قد يعتبر بمثابة التأكيد على مصداقية المعارضة السياسية. وعندما لا يتم إدراج الخطة الإستراتيجية ضمن الجانب التنظيمي لنظام التخطيط، وعندما لا يكون لها أي تأثير على حقوق ملكية الأراضي، كما هو الحال في المعتاد، فقد يكون هنالك شيئاً بسيطاً للغاية والذي يحول دون تغيير الخطة الإستراتيجية أو وقف تنفيذها.

التخطيط المكاني كوسيلة لإدراج مهام القطاع العام

تعد مشكلة إدراج مختلف مهام الحكومات في المناطق الحضرية بمثابة دور هام على صعيد التخطيط المكاني، كما أن نظام التخطيط البريطاني الجديد والذي يطرح الإستراتيجيات المكانية الإقليمية وأطر التنمية المحلية يركز على الحلول اللامركزية، فضلاً عن تركيزه على الرغبة في إدراج مهام القطاع العام وحقن البعد المكاني أو الإقليمي في الإستراتيجيات القطاعية. علاوة على ذلك، فإن الهدف من الخطط المكانية الحديثة، والمتمثلة في "تشكيل عمليات التنمية المكانية من خلال تنسيق

الفئة	النوع	الخصائص
التخطيط المكاني الإستراتيجي	• التخطيط المكاني الإستراتيجي في الدول المتقدمة • التخطيط المكاني الإستراتيجي في المناطق النامية • نموذج مدينة برشلونة للتخطيط المكاني الإستراتيجي	الآثار المترتبة على عمليات التخطيط وطبيعة الخطة التوجيهية. توجد بعض الآثار المترتبة على نموذج مدينة برشلونة فيما يتعلق بالشكل الحضري (شكل المدن): المشاريع الحضرية الضخمة وذات التصميم السليم.
التخطيط المكاني بمثابة أداة للتكامل المؤسسي	• نموذج التخطيط البريطاني الجديد • التخطيط المتكامل للتنمية	الآثار المترتبة على عمليات التخطيط وطبيعة العملية التوجيهية. دور نظم التخطيط في الإطار الحكومي يعد هاماً.
تنظيم الأراضي وإدارتها	• البدائل المطروحة لعمليات الطرد • التأثير على الجهات الفاعلة في مجال التنمية • إدارة الحيز العام والخدمات العامة	منهجيات جديدة في الجوانب التنظيمية للتخطيط. والتركيز على استيعاب المظاهر غير الرسمية
العمليات التشاركية وعمليات المشاركة	• نظم التخطيط التشاركية • الشراكات	التركيز على عمليات التخطيط والروابط ما بين الدولة والمجتمع.
نهج الوكالات الدولية والاهتمامات القطاعية	• برنامج الإدارة الحضرية • برامج القطاعات	الآثار المترتبة على عمليات التخطيط والموقع المؤسسي، تمثل برامج القطاعات قضايا محددة.
نظم التخطيط الشمولي الحديثة		عمليات ومنهجيات تنظيمية جديدة، الآثار المترتبة على العمليات التي يتم تنفيذها من خلال أسواق الأراضي.
الأشكال العمرانية الجديدة	• "المدينة المدمجة" • التحضر الحديث	التركيز على الشكل الحضري، والتركيز بشكل أقل على العملية. ردود الأفعال إزاء المدن الحديثة وغير المستدامة.

الجدول ٤

المنهجيات الجديدة لنظم التخطيط الحضري

التأثيرات المكانية لكل من سياسات وقرارات القطاع" يختلف للغاية عن الهدف المرجو من نظام التخطيط السابق. وفي جنوب إفريقيا على سبيل المثال، فقد كانت مسألة التكامل الإداري تشكل غاية أساسية لنظام التخطيط المتكامل للتنمية والذي تنفذه الحكومة المحلية.

منهجيات تنظيم الأراضي وإدارتها

لقد شكلت المسائل المرتبطة بكيفية معالجة المظاهر غير الرسمية أبرز القضايا الملحة وأحد التحديات التي تواجه نظم التخطيط الحضري من حيث عمليات تنظيم الأراضي وإدارتها، من جانب آخر، فإن المناطق غير الرسمية والممتدة في مدن العالم النامي والدول التي تمر بمراحل انتقالية عادة ما تعتبر كمناطق غير مرغوب بها والتي تتطلب الإزالة و / أو الضبط من خلال عمليات التخطيط. إلا أن هذا التوجه قد بات يعتبر في الوقت الحاضر كعامل يساهم ببساطة في تفاقم مظاهر الفقر والتهميش، في حين باتت هنالك أفكار جديدة والتي تتضمن طرح بدائل لعمليات إزالة المستوطنات غير الرسمية، كتنفيذ عمليات التنظيم وترقية المواقع، وتنفيذ الاستثمارات العامة في مرافق البنية التحتية الأساسية للتأثير على أنماط التنمية، العمل مع الجهات الاقتصادية الفاعلة في القطاع غير الرسمي من أجل توفير الخدمات وإدارة المواقع، وذلك عوضاً عن تنفيذ عمليات الطرد القسري للتجار المتجولين أو نقلهم إلى الأسواق الرسمية، والاستحواذ على الأراضي الحضرية ذات القيم المتزايدة لأغراض إعادة التوزيع.

العمليات التشاركية والشراكات في مجال التخطيط

إن عمليات المشاركة وإنشاء الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص قد أصبحت تشكل عناصر هامة ضمن جميع المنهجيات المبتكرة في مجال التخطيط، وثمة العديد من الإمكانات لأن تساهم عمليات المشاركة في مجال التخطيط في تمكين المجتمعات وتحسين مستوى تصميم المشاريع في المناطق الحضرية، إلا أن عمليات المشاركة الناجحة تعتمد على بعض الشروط المسبقة والمتصلة بالسياق السياسي، وبالأساس القانوني للمشاركة، وبالموارد المتوفرة، من جانب آخر، وعلى صعيد المناطق السكنية، فقد تم تحقيق بعض أشكال النجاح في تطبيق

يمكن أن تساهم العمليات التشاركية في مجال التخطيط في تمكين المجتمعات مما قد يؤدي أيضاً إلى إيجاد تصاميم أفضل للمشاريع الحضرية

الصورة لبرنامج الموئل

عمليات التقييم الحضري التشاركية، وعمليات التعليم والعمل الأكثر شمولية، تليها عمليات التخطيط المجتمعي للعمل. أما على صعيد المدن، فتعد عمليات الميزنة التشاركية أحد أبرز المنهجيات التشاركية الناجحة، والتي تم تطبيقها لأول مرة في "بورتو أليغري" في البرازيل، ومن ثم تم تطبيقها في أنحاء أخرى من العالم.

المنهجيات التي تروجها الوكالات الدولية

لقد سعت العديد من الوكالات الدولية على مدى العقدين الماضيين إلى معالجة المشكلات المرتبطة بنظم التخطيط الحضري الحديثة، وذلك من خلال طرح برامج وعمليات خاصة يمكن إدراجها ضمن نظم الإدارة المحلية.

n برنامج الإدارة الحضرية

تأسس برنامج الإدارة الحضرية في عام ١٩٨٦ عبر شراكة تجمع ما بين مجموعة البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، حيث يعد أضخم برنامج حضري عالمي حتى الوقت الحاضر، وقد تضمن هذا البرنامج التركيز على توفير المساعدة الفنية وعمليات بناء القدرات ضمن خمسة مجالات رئيسية، وهي: الأراضي الحضرية، والبيئة الحضرية، وتمويل البلديات، والبنية التحتية الحضرية، والفقر الحضري. كما يتسم هذا البرنامج ببعض القواسم المشتركة مع أفكار أخرى حديثة في مجال التخطيط، وقد سعى هذا البرنامج أيضاً لنقل مسؤولية ومهام التخطيط إلى مجمل الإدارات الحكومية بدلاً من حصرها ضمن مسؤوليات دائرة واحدة فقط، وذلك بغية تعزيز تنفيذ العمليات التشاركية في عمليات صنع القرار الحكومي المحلي، وتعزيز مبادئ التفكير الإستراتيجي في مجال التخطيط، وأيضاً من أجل ربط الخطط الحكومية المحلية بعمليات التنفيذ من خلال كل من خطط العمل والميزانيات.

n برامج القطاعات

والتي تضمنت أبرزها كلاً من:

- برنامج إضفاء الطابع المحلي على أجندة القرن الحادي والعشرين: والذي تمخض عن توصيات مؤتمر قمة الأرض والمنعقد في عام ١٩٩٢، حيث يوفر هذا البرنامج الدعم اللازم للمدن الثانوية لسنوات متعددة، وذلك كوسيلة لإدراج أو تعزيز المسائل البيئية ضمن خطط تلك المدن.
- برنامج المدن المستدامة: والذي يمثل مبادرة مشتركة ما بين كل من برنامج الموئل وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، حيث تم تصميمه من أجل بناء القدرات في مجالات التخطيط والإدارة البيئية من خلال السلطات المحلية في المناطق الحضرية.
- برنامج المدن الأكثر أمناً: والذي تم إطلاقه من قبل برنامج الموئل من أجل التصدي لمشكلتي الجريمة والعنف في المناطق الحضرية من خلال تنمية قدرات السلطات المحلية في مجال مكافحة الجريمة.
- برنامج إدارة الكوارث: والذي تم إنشاؤه من قبل برنامج الموئل من أجل توفير الدعم اللازم للدول التي تمر بمرحلة التعافي من الكوارث الطبيعية أو الحروب.

ثمة أهمية خاصة لتعزيز عمليات تعميم منظور النوع الاجتماعي في الحكومات المحلية ونظم التخطيط المحلي

الصورة لبرنامج الموئل

- برنامج المدن الصحية: والذي تم إنشاؤه من قبل منظمة الصحة العالمية، حيث يهدف هذا البرنامج إلى تحسين الظروف الصحية المواتية في البيئة الحضرية، وتعزيزها والحفاظ عليها.
- الحملة العالمية لشؤون الحكم الحضري: والتي تم إطلاقها من قبل برنامج الموئل في عام ١٩٩٩ بهدف تشجيع توجه نظم التخطيط الحضري نحو دعم الشرائح الفقيرة وتحقيق المزيد من الشمولية، حيث كانت هذه الحملة تستند إلى تحقيق مبدأ المدينة الشمولية.
- الحملة العالمية لضمان الحيازة الآمنة: أطلق برنامج الموئل هذه الحملة في عام ٢٠٠٢ بهدف تحسين مستويات المأوى الخاص بفقراء المدن من خلال تعزيز مظاهر الحيازة الآمنة في المستوطنات غير الرسمية.
- إستراتيجية تنمية المدن: لقد تم الترويج لهذه الإستراتيجية من خلال تحالف المدن، حيث تساهم إستراتيجيات تنمية المدن في تشجيع الحكومات المحلية على إيجاد مجموعة واسعة من الرؤى والخطط المتعددة القطاعات واللازمة للمدن.
- الوئام بين الجنسين: بما في ذلك مسائل تعميم المنظور الاجتماعي في الحكومات المحلية ونظم التخطيط، وتشمل الأمثلة على ذلك إعداد الميزنة الخاصة بمسائل النوع الاجتماعي وعمليات التدقيق الخاصة بسلامة المرأة.

أشكال جديدة من نظم التخطيط الرئيسي

توجد العديد من أنحاء العالم والتي لا تزال تطبق نظم التخطيط الرئيسي التقليدية، إلا أن ذلك يتم بطريقة مبتكرة. وفي البرازيل، فإن الخطط الرئيسية "الحديثة" تعتبر مختلفة عن الخطط القديمة، وذلك لما تتسم به من أسلوب تصاعدي إلى جانب تميزها بعمليات المشاركة، والتوجه نحو تحقيق العدالة الاجتماعية ومواجهة التأثيرات الناجمة عن عمليات المضاربة على الأراضي. من جانب آخر، فتتضمن أبرز الأدوات التنظيمية وسيلة المناطق الخاصة للمصلحة الاجتماعية، حيث تمثل هذه الأداة وسيلة قانونية يتم تطبيقها في مناطق تنطوي على "المصلحة العامة"، ويتم من خلال هذه الأداة التدخل في ديناميكيات الأسواق العقارية من أجل ضبط فرص الحصول على كل من الأراضي، والمساكن الاجتماعية الآمنة، ولحماية الشرائح الفقيرة من عمليات المضاربة، والتي قد تسلبهم حقوقهم.

أشكال حضرية جديدة: "المدينة المدمجة" و "عمليات التحضر الجديدة"

لقد لوحظ نشوء دعم متزايد لأفكار "المدينة المدمجة" و "عمليات التحضر الجديدة"، وذلك على الرغم من اعتبار مظاهر المدن ذات الكثافة السكانية المتدنية والمدن المترامية الأطراف بمثابة القاعدة الأساسية في معظم أنحاء العالم. أما على مستوى المدن، فيتم النظر في نهج "المدن المدمجة" في المجاميع ذات الكثافة العمرانية المتوسطة أو العالية، إضافة لذلك، فتعد سياسات الاحتواء الحضري شائعة للغاية، والتي عادة ما يتم تنفيذها من خلال ترسيم حدود النمو الحضري أو تصميم حواف المناطق الحضرية من أجل حماية الموارد الطبيعية الواقعة خارج نطاق المنطقة الحضرية، ومن أجل تشجيع نمو الكثافة السكانية داخل تلك المناطق أيضاً.

إن عمليات التحضر الجديدة تلتزم بمبادئ عمرانية مماثلة، ولكن عادة ما يتم تنفيذها على مستوى المناطق السكنية المحلية، حيث أنها تعكس الرؤية الخاصة بالمدن المتعددة الاستخدامات، واختلاف الأنماط السكنية، والأشكال المدمجة، ووجود مساحات عامة، وممرات صديقة للمشاة، إلى جانب مراكز محددة وخيارات نقل متعددة. أما المرافق الأساسية، كالمرافق الصحية، والمكتبات، والمرافق التجارية والحكومية، فإنها تتمركز حول محطات النقل العام الرئيسية لتحقيق أقصى قدر من الراحة للمستخدمين.

ملاحظات ختامية

لطالما عمل البشر على تخطيط مستوطناتهم بشكل واعٍ، وسوف يواصلون القيام بذلك على مدى المستقبل القريب، إلّا أنه وعلى مدى القرن الماضي، فقد ارتبطت نظم التخطيط بالعمليات العالمية للاستعمار والإمبريالية، حيث تم استخدامها لأغراض أخرى تحيد عن الأهداف المتمثلة في تحقيق الأداء الجيد للمراكز الحضرية وتحقيق استدامتها. ونتيجة لذلك، فقد تم اعتماد العديد من نماذج التخطيط غير الملائمة في أنحاء مختلفة من العالم، وقد ساهمت المشكلات الناشئة عن نظم التخطيط الحديثة بدورها في نشوء نماذج أخرى أكثر ابتكاراً. إضافة لذلك، فقد تم طرح لمحة عامة عن المنهجيات المبتكرة في مجال التخطيط والتي تم تطبيقها في أنحاء متعددة من العالم، إلا أن الهدف من ذلك لم يكن بغية طرح حلول عالمية جديدة والتي يمكن تطبيقها ضمن مختلف السياقات، بل من أجل البحث في أية أفكار مشتركة والتي يمكن أن تكون قد نشأت في مختلف أنحاء العالم. كما يبين هذا الفصل وجود مثل تلك القواسم والأفكار المشتركة، إلى جانب طرح إمكانية بحث حكومات المدن في جميع أنحاء العالم في مدى منفعة تلك الأفكار في حال تطبيقها ضمن سياقات محددة.

الـفـصـل ٤

الأطر المؤسسية والتنظيمية في مجال التخطيط

إن الأطر المؤسسية والتنظيمية التي تعمل نظم التخطيط من خلالها تختلف اختلافاً كبيراً، وذلك في ضوء نشوء تلك الأطر من السياق الإداري الأوسع نطاقاً، ومن التاريخ الخاص بذلك السياق، إضافة لذلك، فعادة ما تتشكل الأهداف المرتبطة بنظم التخطيط وكيفية تنفيذها من خلال السياق الأوسع للعمليات والنظم الإدارية، من جهته، فيعكس هذا السياق الأوسع نطاقاً أسلوب تفكير أي مجتمع بقضايا متنوعة مثل: كيفية تطوير المناطق الحضرية، وكيفية توزيع المنافع المتأتية من عمليات التنمية الحضرية، وتحديد مستوى التوازن اللازم ما بين الحقوق الفردية والمسائل المشتركة في ظل تنفيذ عمليات التنمية، بيد أنه عادة ما تكون هنالك أشكال من التوتر والخلاف حول هذه المسائل ما بين مختلف شرائح أي مجتمع، حيث يمكن أن تتخذ مؤسسات أو ممارسات التخطيط الحضري بحد ذاتها دوراً فاعلاً في هذه الخلافات.

ويستعرض هذا الفصل الاتجاهات الأخيرة في الصلة التي تربط ما بين كلاً من عمليات التخطيط والإدارة ودور المؤسسات المختصة في مجال التخطيط وإضفاء الطابع المؤسسي على الممارسات المتبعة في هذا المجال، كما يبحث أيضاً في أهمية النظم القانونية ونظم الأراضي والممتلكات والتي ترتكز عليها نظم التخطيط الحضري، بالإضافة لبحث الدور التنظيمي للتخطيط ضمن الهياكل الحكومية وأهمية كل من الأدوار التنظيمية، والموارد، وأصحاب المصالح المشتركة في تنفيذ الخطط وسياسات التخطيط.

عمليات التخطيط والإدارة

تتميز نظم التخطيط الحضري بأنماط معقدة من الترابط ما بين كل من الجهات الفاعلة، والمؤسسات، والنشاطات الوظيفية، والتنظيمات المكانية، كما تضمنت تلك الأنماط في أبرزها إعادة النظر في الصلة ما بين الحكومة الرسمية والمجتمع الأوسع نطاقاً، وفي العقود الأخيرة، لوحظ انعكاس عمليات إعادة الهيكلة الحكومية بعدة طرق، بما في ذلك:

- التقلص النسبي في دور الحكومة الرسمية على صعيد إدارة العلاقات الاجتماعية والاقتصادية.
- إشراك المنظمات غير الحكومية الفاعلة في طائفة من المهام على مختلف المستويات المكانية.
- التحول عن الهياكل الحكومية الهرمية إلى هياكل أكثر مرونة تعكس مظاهر الشراكة والتشبيك.
- التحول عن العمليات الرسمية لتوفير الحكومات من خلال الهياكل الحكومية إلى اعتماد أسلوب تقاسم المسؤوليات وتوفير الخدمات بشكل مشترك ما بين الدولة والمجتمع المدني.
- اعتماد آليات تفويض السلطات واعتماد مبدأ اللامركزية ونقل مسؤوليات الحكومة الرسمية إلى الحكومات الإقليمية والمحلية.

إلا أنه وبالرغم من مساهمة تلك الأنماط والاتجاهات في إشراك طائفة واسعة من الجهات المعنية، إلا أنها قد أدت أيضاً إلى نشوء مظاهر التجزؤ الإداري، وتعدد الوكالات، ونشوء شبكات معقدة لمختلف الروابط، وإعادة تشكيل الشبكات، والتفاوت في الصلاحيات ما بين مختلف المستويات الإدارية الحكومية وغير الحكومية، وتزايد دور قوى السوق، ونشوء نوع من الارتباك حول "من يفعل ماذا".

ونظراً لتنوع الجهات الفاعلة والمصالح المرتبطة بإدارة المستقبل الحضري، فقد بات من الواضح بأن التخطيط لا ينطوي على صياغة الأفكار، والسياسات والبرامج فحسب، بل أنه ينطوي أيضاً على تنفيذها جميعاً من خلال العمل المشترك، وفي هذا السياق، يعتبر التخطيط بمثابة شكل (أو موقع) للإدارة الحضرية، ونتيجة لذلك، تصبح عمليات التخطيط مرتبطة بمراكز السلطة.

إن فعالية عمليات التخطيط والإدارة الحضرية لا تعتمد فقط على صلاحيات الضبط والتوجيه المفترضة ضمن أي مخطط رئيسي، بل أنها تعتمد على قوة الإقناع والتي يمكن أن تعمل على حشد الجهود التي تبذلها مختلف الجهات المعنية والجهات السياسية للعمل والمساهمة في

تعد عمليات التخطيط الحضري إحدى أبرز مسؤوليات الحكومة المحلية، كما هو الحال في مكتب تخطيط مدينة شنغهاي في الصين

تصوير: ميك رابان / ألامي

معالجة مختلف المسائل الاجتماعية. من جانب آخر، فإن احتمالية نشوء مثل هذه القوة تعد أكبر بكثير في المجتمعات التي تتسم بمظاهر انتشار القوة وتطبيق معيار الشفافية، بحيث يمكن تحديد الضوابط وأشكال التوازن بشكل سليم. كما أنه وفي حال غياب الحكومات أو افتقارها لمعايير المساءلة والشفافية في ظل غياب المجتمع المدني، فعادة ما يتم حل الصراعات الناشئة ما بين "السلطة لصالح المجتمع" و "السلطة على المجتمع" بترجيح كفة الأخيرة، وفي تلك الحالات، تصبح عمليات التخطيط كإحدى أدوات القمع بدلاً من عملها كوسيلة لتحقيق المصالح العامة.

ومنذ فترة التسعينيات، أصبحت مظاهر "الحكم الرشيد" بمثابة تعويذة التنمية المستخدمة في الدول النامية، وذلك في ظل اعتبار نظم التخطيط كالمروج الرئيسي لتلك المظاهر المثالية. وفي الوقت ذاته، فقد بات هنالك اعتراف متزايد بعمليات الإدارة الحضرية وبأنها ليست مجرد عمليات إدارية. كما كانت هنالك صراعات مسيسة شديدة حول أساليب توزيع الموارد وجودة المواقع المستخدمة. إلا أنه لا بد أيضاً من الإشارة هنا إلى إمكانية مساهمة الجهود الرامية لتطوير نظم وممارسات التخطيط الحضري في تعزيز قدرات الحكم والإدارة، وذلك إلى جانب دور عمليات تطوير قدرات الإدارة الحضرية في تعزيز فعالية نظم التخطيط الحضري.

مؤسسات التخطيط ومأسسة الممارسات المتبعة في مجال التخطيط

باعتبارها كأحد المجالات الإدارية، يتم تنفيذ عمليات التخطيط الحضري من خلال طائفة واسعة من المؤسسات العاملة في المجتمع المحلي، فضلاً عن تأثير هذه العمليات على تلك المؤسسات. كما أن التركيز على المؤسسات، بالمعنى الواسع، باعتبارها بمثابة قواعد وإجراءات، يعكس ضرورة إيلاء اهتمام أكبر بالعقلانية المتنافسة لمختلف المؤسسات المعنية حيثما يتم الترويج لنظم التخطيط.

وتعد مؤسسات التخطيط بحد ذاتها بمثابة عنصر فاعل في تحقيق هذه التطورات، والترويج لبعض المعايير ومعارضة معايير أخرى. ومن الضروري هنا الإشارة لتلك المؤسسات وسعيها المتواصل للتطور، وذلك في ظل تفاعلها مع بعضها البعض وأيضاً في ظل تصديها للتحديات الناشئة عن العمل في عالم متغير.

أما المعنى الأضيق للمؤسسات فإنه يشير إلى تكوينات محددة للوكالات والمنظمات التي تعمل وفق القواعد والممارسات الأوسع نطاقاً. كما يتضمن هذا المعنى أي "نظام تخطيط" ومؤسساته ومنظماته المحددة، إن نظم التخطيط الرسمية تتألف من حزم من الحقوق العامة والخاصة، وسلطة الوكالات، وآليات التنسيق والإجراءات البروتوكولية والتي يتم تحديدها من قبل السلطات السياسية والقانونية الرسمية.

توجد العديد من نظم التخطيط المتبعة في الوقت الحاضر في الدول المتقدمة والتي تم تصميمها في منتصف القرن العشرين، حيث بنيت تلك النظم على افتراض وجود ترتيب هرمي للمسؤوليات الحكومية في الدول القومية، حيث قدم المستوى الوطني إطاراً قانونياً لتنظيم كلاً من استخدامات الأراضي، وصلاحيات جمع الأراضي وتحقيق التوازن ما بين الحقوق العامة والخاصة ضمن نشاطات تطوير الأراضي والممتلكات. إضافة لذلك، فقد ساهم المستوى الوطني في صياغة الغايات الرئيسية للسياسات الوطنية، إلى جانب توفير المنح والمعونات لتعزيز أشكال تنموية محددة، من جانب آخر، فقد تم توجيه البلديات لإعداد الخطط اللازمة لإيجاز سياساتها التنموية، وذلك في ظل وجود السياسات على مستويات أعلى، وفي ضوء الظروف المحلية في مناطق تلك البلديات أيضاً. كما كانت البلديات موجهة نحو تنفيذ النشاطات التنموية والتنظيمية من خلال إطار عمل يتم تحديده على كل من المستويين الوطني والإقليمي للنظام، وقد نشأت آنذاك فرضية تشير إلى إمكانية تحقيق عمليات التنمية كما هو محدد لها ضمن الخطط الرسمية، وقد لوحظ نجاح هذا الترتيب في بعض الدول كما كان متوقعاً، في حين شهدت العديد من الدول الأخرى نشوء شتى أنواع المفارقات.

إلا أنه لا يمكن القول بأن هنالك "نموذج" واحد لهيكل أية وكالة تعمل على تنفيذ نظم التخطيط، ولا بد من العمل وفق سياق محدد من أجل إيجاد الهيكل المناسب، وذلك بما يتصل بالنطاق الإداري الأوسع نطاقاً. من ناحية ثانية، وبصرف النظر عن التنوع الحاصل، إلا أن هنالك عدد من القضايا الحرجة والتي يمكن أن تساهم في نجاح أي نظام تخطيط فاعل أو في إخفاقه، وقد تمت مناقشة تلك القضايا ضمن الفروع الواردة أدناه.

وعلى أي حال، فإن كيفية ممارسة نظم التخطيط الحضري تمثل نتيجة لكيفية تفاعل أسلوب التصميم المؤسسي لنظام التخطيط مع

الأبعاد الأخرى للديناميكيات الإدارية، سواء كانت رسمية أو غير رسمية. علاوة على ذلك، فقد لوحظ تكرار الانتقادات إزاء إخفاق ممارسات التخطيط في تحقيق توقعات مصممي النظام. وعادة ما يعزى هذا الأمر إلى إخفاق المصممين في الاهتمام بالسياق المؤسسي الأوسع نطاقاً، عدا عن إغفال التوترات والصراعات الناشئة ضمن ذلك السياق. أما في الآونة الأخيرة، وفي أعقاب نشوء الاتجاه العام نحو اعتماد الترتيبات الإدارية اللامركزية، فقد سعى بعض مصممي نظم التخطيط إلى تعزيز مرونة مظاهر الحكم الذاتي المحلي، وقد لوحظ إتباع هذا النهج بشكل كبير للغاية في البرازيل.

النظم القانونية وتوزيع الحقوق والمسؤوليات

تعد النظم القانونية الرسمية ذات دور أساسي في تحديد نطاق الصلاحيات التنظيمية لنظم التخطيط، عدا عن تحديد طبيعة وموقع تلك الصلاحيات. كما أنها تساهم أيضاً في تحديد نظام الحكم في المناطق الحضرية، إضافة لإنشاء نظام التخطيط الحضري وتنظيم عمليات تطوير الأراضي، وتحديد صلاحيات كل من المدراء والمخططين الحضريين. كما لوحظ التأثر الكبير لقانون التخطيط خلال السنوات الأخيرة بالمواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الوطني لحقوق الإنسان.

كما تتمتع النظم القانونية بأهمية كبيرة لدورها في إيجاد الحلول للمنازعات المرتبطة بمجال التخطيط. وهنالك بعض الدول كالولايات المتحدة حيث عادة ما يشار إلى النظم القانونية باعتبارها الساحة الرئيسية لتحديد سياسات التخطيط الحضري. إلا أن هنالك دول أخرى حيث تمارس النظم القانونية نفوذها من خلال الأحكام الصادرة في محاكم مختلفة، ومن خلال فرض تنفيذ ممارسات محددة وفقاً لتلك الأحكام. إضافة لذلك، فيبدو بأن عمليات التحكيم المرتبطة بقضايا التخطيط قد بدأت تنشأ بمثابة اتجاه عالمي، حيث يتضح ذلك بشكل كبير في الدول المتقدمة، بيد أن هنالك فرصة هامة للغاية والمتمثلة في إتاحة تقديم الطعون القانونية، وذلك لدى نشوء تضارب ما بين القوانين العرفية والقوانين الرسمية.

أما فيما يتعلق بالشرائح الأشد فقراً، فإن المؤسسات الرسمية قد تفشل في تلبية احتياجاتهم و / أو أنها لا تعتبر ذات شرعية أو فعالية تذكر. فعلى سبيل المثال، توجد العديد من الدول الإفريقية حيث تتم الإشارة إلى الأطر التنظيمية المعنية بإدارة عمليات توفير الأراضي السكنية باعتبارها مرهونة بكل من الإجراءات البيروقراطية والقواعد والمعايير التنظيمية، مما يؤدي إلى عدم تمكن الشرائح ذات الدخل المنخفض من تحمل التكاليف في المناطق المحددة ضمن الخطط الرسمية، أو إلى عدم توفر تلك الأراضي لهذه الشرائح. وفي هذا الحال، فقد تنشأ العديد من الممارسات غير الرسمية من أجل تلبية الاحتياجات وتوفير الفرص، بما في ذلك احتلال الأراضي، وتنفيذ عمليات التقسيم الفرعي للممتلكات، والعمل على اقتناء المساحات المخصصة للاستخدامات العامة لأغراض خاصة.

أما على الصعيد العالمي، فيتضح وجود اختلافات كبيرة في النظم القانونية، كما في الثقافات التي تنشأ بها نظم التخطيط هذه. وفي الولايات المتحدة على سبيل المثال، يرى المواطنون بأن النظام القانوني يعتبر هاماً للغاية من أجل الحفاظ على حقوقهم الفردية. إلا أن هنالك أماكن أخرى حيث تعتبر النظم القانونية بمثابة نظم "خارجية" وبعيدة وغير قادرة على استيعاب العالم الذي تعيش به الشرائح ذات الدخل المنخفض. وضمن هذا السياق، فقد يعتبر اللجوء إلى العمليات غير القانونية لتقسيم الأراضي كأمر أكثر فعالية وإنصافاً بالمقارنة مع العمليات المرهقة والمتصلة بنظام التخطيط الذي يعاني من نقص في التمويل والفساد في بعض الأحيان.

ولذلك، وفي ظل تصميم نظم التخطيط أو إعادة تصميمها، فلا بد من الإشارة إلى تعزيز السلطة التنظيمية لنظم التخطيط من خلال النظم القانونية والتي تحدد عدداً من المجالات الرئيسية، بما في ذلك:

- من يملك الحق في تطوير الأراضي وما هو الموقع المؤسسي لذلك؟
- ما هي الأحكام التي تم إعدادها لتخصيص الأراضي لأغراض التنمية الحضرية؟
- ما هي الأحكام الصادرة لتمكين أصحاب المصلحة المعنيين والمتضررين من المشاركة في القرارات المرتبطة بعمليات التخطيط أو الاعتراض عليها؟
- كيف يتم استخلاص المنافع العامة من المبادرات التنموية التي يتم تنفيذها في القطاع الخاص، وما مدى تلك المنافع؟
- كيف يتم حل النزاعات؟

ملكية الأراضي والعقارات ومؤسسات التنمية

يمكن القول بأن الممارسات التنظيمية المرتبطة بنظم التخطيط تقع على مفترق طرق ما بين الأغراض العامة، والمؤسسات المختصة بالأراضي والممتلكات، وعمليات التطوير العقاري. ولذلك، فإن إيجاد فهم للممارسات المرتبطة بعمليات التخطيط الحضري ضمن أية مؤسسة يتطلب الاهتمام بمسائل معينة والتي تتضمن كلاً من الهياكل المؤسسية المحددة لملكية الأراضي والممتلكات، ثانياً، الديناميكيات المحركة لنشاطات تطوير العقارات، حيث تختلف كلتا هاتين المسألتين من مكان إلى آخر، سواء كان ذلك داخل الدول أو فيما بينها. كما يعد هذا الأمر هاماً بشكل خاص، وذلك في ظل تحمل هذه الهياكل في معظم الأحيان للمسؤولية في نشوء أشكال التفاوت داخل المجتمع. وفي المملكة المتحدة على سبيل المثال، كان هنالك دور رئيسي لكبار ملاك الأراضي في تحقيق مظاهر التحضر خلال القرن التاسع عشر، إلا أن الحال قد كان مغايراً لذلك في كل من السويد وهولندا، حيث أن عمليات التحضر التي تم تحقيقها خلال القرن العشرين قد كانت نتاج نشاط الدولة بحد ذاتها، حيث كانت جميع الأراضي المطورة مملوكة للقطاع العام. بيد أن هذا الأمر لم يكن ذو تأثير كبير على شكل التحضر فحسب، بل أنه قد ساهم في تشكيل شركات البناء التي تم إنشاؤها لتنفيذ سياسة الإسكان.

وفي مختلف السياقات الحضرية، فإن حقوق الملكية قد تتطور لكي تشكل حزماً معقدة للغاية، كما تزخر معظم المدن والبلدات بمجموعة متنوعة من أشكال الحيازة وحقوق الملكية، وإلى جانب الحقوق الرسمية، فقد تتخذ خيارات الحيازة أشكالاً عرفية أو دينية، فضلاً عن إمكانية وجود أنواع مختلفة من الحيازة غير الرسمية. إضافة لذلك، فقد ينشأ نوع من التنافس ما بين "مؤسسات" مختلفة داخل أي مجتمع حول أفضل نظام يجب إتباعه لتحديد حقوق الملكية.

أما التحدي الأبرز أمام نظم التخطيط، فإنه يتمثل في استخراج

إن السجلات السليمة تعد أساسية لنجاح مؤسسات التخطيط الحضري

تصوير: وابلد سكيب / ألامي

المنافع العامة من النشاطات التي يتم تنفيذها من قبل الجهات التي تتمتع بنفوذ كبير، اقتصادياً وسياسياً على حد سواء، كما تم طرح دور آخر والذي يتعين تنفيذه من خلال نظم التخطيط، والذي يتمثل في "تيسير" عمليات دوران الأسواق، وذلك من خلال تحقيق الاستقرار في التوقعات، وإيجاد تدفق مناسب للمواقع اللازمة لتنفيذ عمليات التنمية والتطوير، وربما العمل أيضاً لعكس دوران النظام الاقتصادي الأساسي.

وفي المناطق التي تشهد تنفيذاً لمشاريع الترقية (بهدف تحسين الظروف المعيشية للسكان)، فعادة ما تجد الشرائح الفقيرة منفعة في بيع مساكنها من أجل تحقيق عائد فوري، وذلك بهدف سداد ديونها أو بهدف تعزيز السيولة النقدية لديها، ومن ثم الانتقال إلى مواقع ذات جودة وخدمات أقل مستوى.

وتنجم عن هذه التجارب العديد من التحديات التي يتعين على نظم التخطيط إيجاد حلول لها من أجل "إدارة" أسواق الأراضي والعقارات ومن أجل إدارة عمليات التنمية بشكل عام، وذلك بغية الحد من التأثيرات الناجمة عن عمليات الاستغلال، وبغية تحقيق عدالة أكبر على صعيد توزيع "حقوق العيش في المدينة"، ولتوفير المزيد من الأحياء السكنية الأفضل، وللتفاوض من أجل تحقيق المنافع العامة.

نظم التخطيط، ومؤسساتها وقواعدها التنظيمية

إن مصطلح "نظم التخطيط" يشير إلى مجموعة من الوكالات، والإجراءات، والقوانين والبروتوكولات والتي عادة ما تجيزها الدولة الرسمية، مدعومة بالقوانين الرسمية، فضلاً عن ارتباطها بحقوق تطوير واستخدام كلاً من المساكن، والأراضي والممتلكات، من جانب آخر، وبصرف النظر عن تنوع القوانين المنظمة لعمليات التخطيط، إلا أن هنالك مسألة أساسية تواجه عمليات تصميم مراكز نظم التخطيط والمتمثلة بموقع "السلطة" التنظيمية ضمن السياق الإداري الأوسع، وكيفية ممارسة تلك السلطة، علاوة على ذلك، فعادة ما يتم افتراض وجود تلك السلطة ضمن قرارات الحكومة الرسمية وضمن الدعم القانوني للأنظمة القضائية، ولكن، لا بد من الإشارة إلى وجود مصدر آخر للسلطة التنظيمية، ألا وهو، القبول الاجتماعي.

تعمل نظم التخطيط على مستويات مكانية مختلفة، بدءاً من المستوى الوطني وانتهاءاً بمستوى المناطق السكنية، وعادة ما تعتبر الوكالات المختصة بنظم التخطيط الحضري موجودة داخل السلطات الحكومية الرسمية، ومع ذلك، فلا يزال هنالك تفاوت كبير في المستوى الذي يمنح الحكومة المسؤولية الرسمية عن تنفيذ أي نشاط، إضافة لذلك، فثمة تباين أيضاً في الموقع المؤسسي لكل من "الصلاحيات والقيود" التي تتمتع بها وكالات التخطيط، ففي النظم التي تتسم بمستويات عالية من المركزية كما هو الحال في كل من الصين، وبريطانيا، واليابان، وبعض الدول التي تمر بمراحل انتقالية، يمكن ملاحظة تمتع الحكومة الوطنية بصلاحيات واسعة ونفوذ قوي على صعيد التخطيط، مما يمكنها من التحكم بالقرارات النهائية والموافقات المرتبطة بالخطط المحلية.

إن توزيع المسؤوليات الرسمية ضمن نظم التخطيط يعد ذو تأثير هيكلي هام على ممارسات التخطيط، حيث تحدد نظم التخطيط الرسمية الجهات المخولة باستخدام مختلف أدوات التخطيط، وتغييرها، والإشراف على كيفية استخدامها من قبل جهات أخرى، كما أنه وبالرغم من الاختلافات الكبيرة بين مختلف الدول، إلا أن أنماط المسؤوليات عادة ما تنطوي على أكثر من مستوى حكومي واحد، فضلاً عن امتدادها إلى مؤسسات عامة وخاصة أخرى، فمن جهة، هنالك دول مثل أستراليا، وكندا، والولايات المتحدة حيث يكاد المستوى الوطني لا يوفر سوى تشريعات أو قوانين تمكينية، مما يتيح للحكومات البلدية أو الإقليمية العمل على وضع منهجياتها الخاصة بها، أما من جهة أخرى، فهنالك دول مثل كمبوديا، والصين، واليابان، والمملكة المتحدة، حيث تواصل الحكومات الوطنية فرض سيطرتها على كل من نظم وممارسات التخطيط، وبالمثل، وفي الدول الإفريقية الواقعة في جنوب الصحراء الكبرى والناطقة باللغة الإنجليزية، فغالباً ما تبقى الأطر المؤسسية والتنظيمية لنظم التخطيط الحضري تحت سيطرة الحكومة الوطنية، كما ينطبق هذا الحال أيضاً في الدول التي تتبع نظام الحكومات الاتحادية، حيث تبقى تلك النظم تحت سيطرة الحكومات الاتحادية، أما في الحالات التي تتمتع بها الحكومات المحلية باستقلالية كبيرة، فعادة ما يكون هنالك دور قيادي لكل من البلدية ومؤسسة التخطيط المعنية، حيث ينطبق ذلك الحال على مدينة برشلونة

الإسبانية والتي شهدت تحولاً كبيراً للغاية. وأيضاً في مدينة بورتو أليغري البرازيلية. حيث يتم تنفيذ عمليات "الميزنة المشتركة".

وبعيداً عن الأجندات الرسمية والتشريعية لنظم التخطيط. فقد لوحظ نشوء توجه عالمي واسع النطاق. والذي يتمثل في تشكيل مؤسسات خاصة لإنشاء "الشراكات" والتي تركز على تنفيذ مهام تنموية محددة. كما توجد بعض الحالات حيث تم تشكيل وكالات غير رسمية من خلال مبادرات محلية على مستوى الأحياء السكنية أو من خلال تنفيذ مبادرات أخرى على مستوى المجتمع المحلي. حيث تم اعتبارها بمثابة "وكالة التخطيط" المعترف بها بحكم الأمر الواقع (أنظر الصندوق ٣).

وعلى صعيد آخر. فقد تم التشديد على أهمية تحقيق اللامركزية فيما يتصل بكل من السلطات والمسؤوليات على المستوى المحلي في أنحاء عديدة من العالم. مثلما هو الحال في العديد من الدول الإفريقية. بما في ذلك في كل من بوتسوانا. وإثيوبيا. وكينيا. ونيجيريا. وتنزانيا. وأوغندا. والتي شهدت سن القوانين الخاصة بتفويض المهام. والسلطات والخدمات خلال فترتي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي. كما توجد بعض الدول الأوروبية. مثل فرنسا. وإيطاليا. وإسبانيا. والمملكة المتحدة. والتي شهدت تفويض سلطات للحكومات الإقليمية. وإن كان ذلك بدرجات مختلفة من الاستقلالية. بيد أن اعتماد نمط اللامركزية وتفويض السلطات قد تم في الكثير من الأحيان بمعزل عن أية عمليات لتعزيز مستوى الموارد المتاحة للحكومات المحلية.

ونظراً للتعقيدات التي تشهدها نظم التخطيط الحضري المعاصرة. فإن القدرة على تنفيذ عمليات التخطيط الحضري الفاعلة تعتمد على مستوى التنسيق بين مختلف الجهات المترابطة داخل وخارج نطاق الهيكل الحكومي الرسمي. كما ينطبق ذلك في الوقت الحاضر من خلال توزع المهام الحكومية الرسمية المرتبطة بعمليات التخطيط الحضري بين مختلف المستويات أو الإدارات الحكومية المحلية. وما بين الحكومات المحلية والوطنية أيضاً. إضافة لذلك. فإنها قد تنطوي أيضاً على إنشاء علاقات تتجاوز نطاق الحدود الإقليمية والوطنية. إن تحقيق أشكال التعاون بمختلف الاتجاهات وعلى مختلف المستويات الحكومية. بالإضافة لأشكال التعاون ما بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية وتحقيق التكامل ما بين المسؤوليات المتباينة والسياسات المختلفة قد بات يشكل تحدياً رئيسياً أمام الإدارات الناجحة والفاعلة.

الصندوق ٣ مبادرات المجتمع المدني في مجال التخطيط في كوبي، اليابان

إن قدرات الحكومة المحلية ونظم التخطيط في اليابان قد كانت مهملة حتى وقت ليس ببعيد. إلا أن المساعي المبذولة من جانب المجتمع المدني خلال فترة الستينيات وأصواتهم المتعالية لتطوير المناطق السكنية الداخلية في مدينة كوبي قد أدت إلى إيجاد ممارسات مبتكرة في مجال الإدارة المحلية للمناطق. حيث أخذ المواطنون زمام المبادرة لإعداد المبادئ التوجيهية اللازمة لإدارة عمليات التغيير على المستوى المحلي. إضافة لذلك. فإن هذه المبادرات التي تم تنفيذها في اليابان قد بات يطلق عليها اسم "ماشيزوكوري" أو نشاطات "تنمية المجتمع". حيث نشأ نوع من المؤسسات المختصة بتصميم عمليات التخطيط والتي تتميز بالنهج التصاعدي. من جانب آخر. فقد ساهمت هذه المبادرات المنفذة في كوبي في نشوء "مخططات رئيسية" غير رسمية. والتي تحولت إلى الطابع الرسمي في وقت لاحق باعتبارها بمثابة تشريع رسمي جديد والذي يتم من خلاله ممارسة السلطات والاستفادة منها. إن هذه التجارب قد كانت ذات تأثير أيضاً على الممارسات الناشئة من قبل الحكومة المحلية منذ فترة الثمانينيات وما بعدها. سواء كان ذلك في كوبي بحد ذاتها أو في اليابان ككل.

المرجع: هيلي، ٢٠٠٨

إن عرض الإعلانات الخاصة بتطبيق عمليات التخطيط للجمهور يعد أمراً شائعاً في الدول المتقدمة

تصوير: بيتر تينموس / ألامي

عمليات إعداد المخططات وتنفيذها

لقد واجهت نظم التخطيط الحضري انتقادات واسعة لإخفاقها في استيعاب المسائل المرتبطة بعمليات التنفيذ بشكل سليم. كما أنه عادة ما لوحظ نشوء العديد من المشاكل على صعيد التنفيذ، وذلك لدى إعداد الخطط بعيداً عن معايير الالتزام والأطر القانونية، أو لدى إعدادها وفقاً لمشروعات سياسية تتسم بطموح مفرط. علاوة على ذلك، فعادة ما كانت العمليات التقليدية لإعداد المخططات الرئيسية تنظر لعمليات التنفيذ باعتبارها كمرادف لعمليات فرض السيطرة على النظم الحضرية. إلا أنه ولدى البحث في عمليات التخطيط من نطاق أوسع، فلا بد من النظر لعمليات التنفيذ باعتبارها كعملية توعية اجتماعية لجميع الأطراف المعنية. وضمن هذا السياق، فإن أدوات التنفيذ والتطبيق لن تقتصر على كل من المعايير التنظيمية والمالية فحسب، بل أنها سوف تنطوي على طرق أخرى كالممارسات التعاونية.

إن تنفيذ المهام الرئيسية لتخطيط المدن يتطلب توجيه جهود التخطيط نحو تعبئة وتنسيق مجموعة متنوعة من الأدوات والموارد. وهنا، يشير الصندوق رقم ٥ إلى كل من الأدوات والموارد اللازمة لتحقيق كل مهمة.

ومما ذكر أعلاه، فإن مدى نفوذ كل خطة يرتبط وبشكل كبير بالسلطة الممنوحة لها في القانون الرسمي، سواء كان ذلك من خلال مشورة الحكومة الوطنية أو من خلال الممارسات التقليدية، من جانب آخر، ولدى وجود نظم التخطيط التي تنطوي على ضمان الحق في التطوير وفقاً لتشريع رسمي محدد في القانون (كما هو الحال في بعض الأنحاء من الولايات المتحدة)، فإن الخطط التي تنص على ذلك تعد ذات دور كبير في تحديد الإجراءات التي يمكن تنفيذها على أي قطعة أرض. أما فيما يتعلق بالنظم التقديرية، أي المتروكة لتقدير المرء (كما هو الحال في المملكة المتحدة)، فعادة ما تمثل الخطة أداة معلوماتية أو بياناً يعكس ما ترغب برؤيته الحكومة على أرض الواقع.

إن الموافقة على منح رخص التطوير أو رفضها يمثل آلية هامة فيما يتعلق بالسيطرة على عمليات التنمية

تصوير: جوين كابتس / ألامي

وقد لوحظ خلال العقود الماضية حدوث تحول كبير من عمليات إعداد المخططات الرئيسية الواسعة النطاق إلى عمليات التخطيط التشاركي الموجهة أكثر نحو العمل والتطبيق، والتي عادة ما تركز على مناطق أو مشروعات حضرية محددة. كما أدى ذلك إلى فصل الإستراتيجيات الإرشادية الخاصة بالمناطق الحضرية عن الخطط التي تمنح حقوقاً محددة في مجالي التنمية والتطوير. وهنا، يطرح الصندوق رقم ٤ تجربة هامة من إيطاليا، حيث يتم تنفيذ عمليات الفصل هذه في دولة تتميز بإتباع الخطط البلدية العامة حيث تم إدراج كلاً من الإستراتيجيات وآليات تحديد الحقوق التنموية في وقت سابق.

علاوة على ذلك، ومما تمت الإشارة إليه أعلاه، فإن التنظيمات

المهمة	الأدوات
الإدارة المتواصلة للتغير الحاصل في البيئة المنشأة	القيود (كتحديد الحدود، وما إلى ذلك) المتطلبات (كتحديد المساهمات والمنافع الناشئة للصالح العام) الإدارة على مستوى المناطق الشعبية
تعزيز عمليات التطوير	التنفيذ المباشر من قبل القطاع الخاص الاستملاك الحكومي للأراضي والممتلكات لأغراض التطوير التشجيع عبر توفير الحوافز المالية جهود التنسيق والتعبئة
الإستراتيجيات، والسياسات والمخططات	المعرفة والمعلومات تحديد المبادئ والمعايير الأساسية الخطط والرؤى إعداد الخطط في ظل وجود نفوذ "تشريعي" الأنشطة التنسيقية

جدول ٥

مهام وأدوات التخطيط

المرجع: مقتبس جزئياً من ليشفيلد ودارين – درابكين ١٩٨٠

الصندوق ٤ إصلاح نظام التخطيط في لومبارديا، إيطاليا

لقد شهدت الفترة في مطلع التسعينيات تنفيذ العديد من الجهود الرامية لطرح نهج جديد للتخطيط الحضري، والذي يتسم بالتركيز الأكبر على السياسات العامة والثراء المعلوماتي التقني، حيث نشأت تلك المساعي في أعقاب استشراء فضائح الفساد والتي تضمنت تلقي الأحزاب السياسية على الأموال والرشاوي من المطورين. وقد تم تحويل صلاحيات تحديد أدوات التخطيط إلى المناطق، بالإضافة لتعزيز البلديات من خلال انتخاب رؤساء البلديات، بيد أنه قد لوحظ نشوء العديد من المداولات في أوساط مجتمع التخطيط في إيطاليا حول كيفية التغلب على جمود أداة التخطيط الرئيسية، والتي تضمنت وجهة نظر إستراتيجية حول كيفية تطوير أية منطقة، بالإضافة إلى آلية خاصة بتقسيم استخدامات الأراضي.

كما تمكنت منطقة لومباردي من العمل بالتوازي مع بلدية ميلانو، حيث تمخض عن ذلك إعداد مجموعة جديدة من أدوات التخطيط، كما أن هذا الأمر قد ساهم في فصل مفهوم الإطار الإستراتيجي عن المواصفات الرسمية لكل من الحقوق والمعوقات، والتي تم تحديدها ضمن خطة القوانين التنظيمية، كما تم استكمال ذلك من خلال خطة ثالثة والتي تم إعدادها بهدف تحديد متطلبات البنية التحتية العمرانية والاجتماعية على حد سواء، من جانب آخر، فقد أدى ذلك إلى توفير القاعدة الأساسية لفرض مطالب تتمتع بالشفافية على المطورين من أجل المساهمة في توفير الخدمات، وقد ساهمت تلك الوثائق الثلاث في توفير الأساس اللازم لإيجاد نوع جديد من الخطط الشاملة والتي ستحل محل الخطة القديمة.

المرجع: هايلي ٢٠٠٧، ص. ١١٠ – ١١٣

الخاصة بعمليات التخطيط تمثل أدوات حيوية وهامة لنظم التخطيط، وعادة ما يتم الجمع ما بين التنظيمات والقوانين التنموية وأنظمة البناء، كما باتت الأخيرة تحظى بأهمية متزايدة، وذلك بهدف تشجيع تنفيذ ممارسات البناء الأكثر استدامة، وللاعتراف بأهمية دور تقنيات البناء المناسبة في الدول الأقل نمواً، إضافة لذلك، فعادة ما تتمتع حكومات المدن بصلاحيات قانونية هامة، حيث توجد مجموعة من الصلاحيات المرتبطة بعمليات تجميع الأراضي من أجل تنفيذ المشاريع الكبرى في مجالات التطوير أو إعادة التطوير، كما توجد آلية أخرى هامة، والتي عادة ما ترتبط بمنح تراخيص التطوير، والتي تتيح التفاوض حول مساهمة المطور في إنشاء البنية الأساسية وفي تنفيذ الأهداف الإنمائية الأخرى، من ناحية ثانية، فإن القدرة على الطعن في القرارات التنظيمية الواردة أعلاه تمثل مجالاً آخر والذي يتسم بتباين كبير على المستوى العالمي.

إن أي نظام فاعل للتخطيط الحضري ينطوي على مسألة أساسية والمتمثلة في ربط كلاً من الإستراتيجيات، والسياسات، ومقترحات محددة بالموارد اللازمة لتنفيذ كل منها، كما لوحظ هنا النشوء المتواصل لمجموعة من التدابير المالية والمستخدمة ضمن نظم التخطيط، وقد عملت الحكومات لوقت طويل على استخدام الحوافز والموانع المالية من أجل توجيه عمليات التنمية إلى أجزاء محددة في دولها، أو مناطقها، أو مدنها، عدا عن ذلك، فعادة ما يتم استخدام هذه الحوافز إلى جانب تخفيف القيود على عمليات التخطيط في أية منطقة محددة، كما هو الحال في مناطق العمل في الولايات المتحدة، ومناطق المشاريع في المملكة المتحدة، والمناطق الاقتصادية الخاصة في جنوب آسيا، بيد أن تلك التدابير المالية قد يتم استخدامها من أجل استخلاص المنافع العائدة على الصالح العام والناشئة عن عمليات التنمية، وفي الحالات التي تشهد تنفيذ نشاطات التنمية من قبل المطورين في القطاع الخاص، فقد لوحظ نشوء مظاهر التفاوض والتي ساهمت بدورها في التوصل إلى اتفاقيات حددت الجهات المسؤولة عن مدفوعات محددة.

إن احتمال نشوء تعاملات "مخادعة" وقيام المطورين باستغلال ضعف البلديات خلال عمليات التفاوض على المصالح العامة قد يؤدي إلى طرح إمكانية اللجوء لوسيلة بديلة، والتي تكون على شكل دفعات محددة ومرتبطة بحجم ونطاق مشروع التنمية، كما يمكن الحصول على ذلك على شكل ضريبة، وفي هذه الحالة، فمن المحتمل أن يتم إيداعها في خزينة الدولة أو صناديق تمويل البلديات، كما يمكن أن تتأتى هذه المدفوعات كرسوم خاصة، والتي يتم تحديدها كأصول عائدة للصالح العام، وبذلك، وفي ظل وجود السياق الإداري السليم، فإن مساهمات المطورين سوف تشكل أداة مفيدة لمعالجة العوامل الخارجية الناشئة عن عمليات تطوير محددة.

إن تنفيذ الإجراءات التنسيقية والتكاملية والتي تعد في صميم عمليات التخطيط الحضري الفعال يمكن أن يمثل مهمة معقدة، والتي تتطلب خبرات كبيرة، كما أن غياب الموظفين المدربين ممن يتمتعون بمعارف وخبرات كافية يشكل عائقاً رئيسياً يحول دون تحقيق عمليات التخطيط الفعالة في أنحاء كثيرة من العالم، وضمن هذا الإطار، يمكن الإشارة إلى كمبوديا باعتبارها كأحد أبرز الأمثلة على ذلك، حيث كان غياب الخبرات الكافية السبب الأبرز لوقف عمليات التخطيط لاستخدام الأراضي وذلك في أعقاب وقف التمويل الدولي في أواخر فترة التسعينيات، إلا أن هنالك العديد من الدول النامية الأخرى حيث يمثل النقص في الموظفين من ذوي الكفاءات على المستوى المحلي وهجرة الأدمغة عائقاً رئيسياً أمام عمليات التخطيط الحضري الفعالة.

ومن الضروري أيضاً ربط تدخلات التخطيط بالفهم السليم للظروف المحلية، كما تتسم المناطق الحضرية باختلاف كبير في جغرافيتها وإمكاناتها الاقتصادية، حتى داخل منطقة واحدة في أية دولة، ولذلك، ولدى تصميم أي نظام تخطيط والعمل ضمن أي سياق حضري، فإنه من الهام للغاية إيلاء الاهتمام بكل من:

- الشبكات والمجتمعات التي تتشكل حول أنشطة سياسية محددة، وحول مهام تنموية ونشاطات تنفيذية معينة،
- الجهات المعنية والتي تتأثر كل من مصالحها وقيمها بقضايا التنمية الحضرية،
- المساحات المتاحة للتفاعل بين كل من الجهات المعنية والشبكات.

ملاحظات ختامية

إن السياق المؤسسي لنظم التخطيط الحضري يعد ذو تأثير هام على أشكال تلك النظم ومنجزاتها. ولذلك، وفي ضوء "التعلم من تجارب الآخرين"، فمن الضرورة بمكان إيلاء اعتبار معين للخصوصيات المحلية. ومع وضع ذلك في الاعتبار، فيمكن هنا تسليط الضوء على أبرز الدروس المستفادة من توجهات السياسات العامة، كما هو آتٍ:

- إن تنفيذ المبادرات الرامية لتطوير نظم التخطيط يتطلب إيلاء اهتمام خاص بالديناميكيات المؤسسية المحددة لدول، ومناطق ومدن معينة.
- لا بد من النظر في كيفية ارتباط مختلف مؤسسات التخطيط بالهياكل الحكومية الرسمية والفعلية، بالإضافة للنظر بشكل خاص في درجة مركزية السلطة واحتمالات وجود تنسيق ما بين مختلف السياسات.
- تتطلب نظم التخطيط وجود عدد من الحدود والضوابط الخاصة باستخدام كل من الموارد الاستثمارية والتنظيمية، وذلك بغية الحد من الاستخدام التعسفي لتدابير التخطيط من قبل الجهات المتنفذة.
- بالرغم مما تتطلبه نظم التخطيط من دعم الأطر القانونية والتي تحدد كلاً من الحقوق والمسؤوليات، إلا أنه من المفيد هنا مقاومة مظاهر الإفراط في التشريع، والجمود، والعمليات المهدرة الوقت والمرتبطة بها.
- إن تدابير التخطيط ذات التأثيرات المادية تعد ذات دور أساسي في تشكيل السلوكيات المتبعة في أسواق الأراضي والعقارات.
- ضرورة دمج السلطة التنظيمية لنظم التشريع بالقوة الاستثمارية، وذلك بأسلوب متكامل وفاعل من أجل إطلاق إمكانات مختلف الجهات المعنية بهدف الإسهام في عمليات التنمية الحضرية.
- عندما تعاني نظم وممارسات التخطيط لكل من مظاهر القوة، والاحترام، والثقة، فمن الممكن هنا التركيز بشكل أولي على الإجراءات التي تحقق منافع واضحة ولجهات متعددة، ومن ثم العمل على إيجاد أرضية لكسب المزيد من الاحترام في المستقبل.

الـفـصـل ٥

عمليات التخطيط، والمشاركة، والسياسة

يتضمن هذا الفصل تركيزاً على عمليات المشاركة والسياسات في ضوء ارتباطها بعمليات التخطيط. كما سيتناول هذا الفصل أيضاً أشكال مشاركة المواطنين في عمليات التخطيط الحضري، ومدى وطبيعة المشاركة في عمليات التخطيط الحضري في أنحاء مختلفة من العالم وضمن سياقات سياسية متنوعة، بالإضافة للبحث في الأساليب والمنهجيات المبتكرة في هذا الصدد. كما سيتم أيضاً الأخذ بعين الاعتبار الدروس المستخلصة من تلك التجارب من أجل إيجاد سبل لتعزيز مظاهر المشاركة في عمليات التخطيط الحضري.

خصائص وأشكال عمليات التخطيط الحضري التشاركي

إن مفهوم المشاركة يعني بأن عمليات التخطيط لا تمثل ممارسة تكنوقراطية بحتة والتي يقوم المختصون من خلالها بصياغة السياسات والقرارات بالتعاون مع مراكز السلطة، حيث أنها تنطوي أيضاً على كل من معايير إبداء الرأي، والاستجابة، والمساءلة. إن عمليات إبداء الرأي تعني تمكين المواطنين من التعبير عن آرائهم وتفضيلاتهم من خلال العمليات الانتخابية أو غيرها من القنوات. علاوة على ذلك، فإن عمليات التشاور والتعبير عن الآراء قد لا تكون لها أية تأثيرات على مقترحات الخطط وقرارات التخطيط في ظل غياب معيار الاستجابة. كما أن السياسات والخطط لن تعني الكثير إلا في حال تحديدها لمخصصات الموارد وصنع القرار، ولذلك، فإن إيجاد السبل اللازمة لضمان الاستماع إلى الآراء والعمل وفقاً لها – أي المساءلة – تعد ضرورية أيضاً.

ويمثل مفهوم المشاركة مظلة لمجموعة متنوعة من المنهجيات، فضلاً عن دوره في التمييز ما بين مختلف أشكال وأغراض المشاركة (الجدول ٦). من جانب آخر، فإن سيطرة المواطنين على عمليات صنع القرار تعتبر بشكل عام بمثابة الشكل الأكثر تحويلاً وتمكيناً من أشكال المشاركة. أما فيما يتعلق بالأشكال التشاورية والمساعدة للمشاركة، فإنها عادة ما تكون مرتبطة بكل من معايير الكفاءة والفعالية.

ومع ذلك، فإن عمليات التشاور تعني بأن عمليات صنع القرار الرئيسية تتم من جانب جهات خارجية، والتي يمكن أن تكون قد أخذت بعين الاعتبار جميع الآراء المطروحة، وبخاصة من جانب الشرائح الاجتماعية المهمشة، أو أنها قد تعمل على إغفالها، إضافة لذلك، وفي كل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، فعادة ما يتم اعتماد عمليات التشاور على نطاق واسع من أجل إضفاء الشرعية على القرارات المتخذة، وعادة ما يتم استخدام النتائج المتمخضة عن تلك القرارات بشكل انتقائي أو أنه يتم تجاهلها تماماً من قبل السلطات، ولذلك، وإلى جانب قيمتها العملية، فيمكن استخدام عمليات المشاركة باعتبارها كوسيلة تفضيلية وكوسيلة مساهمة في إضفاء الشرعية.

تساهم العملية الانتخابية في تمكين المواطنين من إبداء آرائهم وتفضيلاتهم

تصوير: باتريك هيربرا / آي سنوك

الاتجاهات العالمية في مجالات التخطيط، والمشاركة، والسياسات الحضرية

يتضمن هذا الباب موجزاً للاتجاهات العالمية المتبعة في مجال التخطيط الحضري والممارسات التشاركية، بالإضافة لعرض بعض العوامل التي تساهم في تفسير الاختلافات الناشئة بين مناطق ودول محددة.

الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية

لطالما كانت الإجراءات الرسمية لمشاركة المواطنين في صنع قرارات التخطيط موجودة في الدول المتقدمة منذ زمن بعيد، حيث لطالما اعتمدت هذه الدول نظماً سياسية وديمقراطية، بالإضافة لوجود ممثلين منتخبين ممن يتولون مسؤولية إيصال آراء دوائرهم الانتخابية وتحقيق التوازن بين مختلف المصالح المتضاربة.

أما في السنوات الأخيرة، فقد برزت مجموعة واسعة من الأدوات والتقنيات اللازمة لتحقيق مشاركة المواطنين في عمليات التخطيط الحضري، والتي تم تطبيقها على نطاق واسع على كل من المستويات المحلية والوطنية في الدول المتقدمة. كما كانت هنالك دول أخرى مثل كندا، والولايات المتحدة، وأستراليا، حيث عملت حكوماتها على توفير أشكال الدعم التقني والمالي للمواطنين العاديين بغية تمكينهم من المشاركة في عمليات الاستعراض العام، بيد انه وبالرغم من ذلك، فإن ضمان وجود مشاركة شعبية واسعة لا يعد أمراً سهلاً على الدوام ، مما ينجم عن ذلك ممارسة بعض الجهات ذات المصالح لنفوذ أقوى من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة، فضلاً عن ضعف تمثيل بعض الشرائح الاجتماعية (كالنساء، والشباب، والأقليات العرقية)، ولذلك، فإن عمليات المشاركة الأكثر اتساعاً وتجذراً لا تزال استثنائية.

إن طبيعة المشاركة الشعبية في عمليات التخطيط الحضري قد نشأت بأشكال مختلفة في الدول الأوروبية التي تمر بمراحل انتقالية،

تساهم السياسات الشعبية في منح المواطنين الفرصة لإبداء آرائهم، وبخاصة في الدول المتقدمة

تصوير: ديفيد هوفمان / مكتبة الصور / ألامي

النوع	معنى "المشاركة" بالنسبة للوكالة المنفذة	معنى "المشاركة" للجهات المعنية
إسمية	إضفاء الشرعية لإثبات منجزات معينة، وإجهاض المعارضة	تحقيق الدمج، وذلك على أمل إتاحة الفرصة للحصول على أية منافع جماعية أو فردية محتملة
تشاورية	إيجاد عمليات صنع قرار أفضل دون خسارة السيطرة	السياسات والخطط الأكثر ملائمة، ولكن دون وجود أية ضمانات إزاء أخذ النتائج المتمخضة عن العمليات التشاورية بعين الاعتبار
داعمة	الكفاءة، والاعتماد على موارد المستفيدين، وزيادة الفعالية من حيث التكلفة، وتحسين فرص العمليات الناجحة	توفر فرص الوصول إلى كل من المرافق والخدمات التي عادة ما تتوفر للشرائح القادرة على تحمل تكاليفها فقط
تمثيلية	الاستدامة، يتم استخدام النظم المنشأة لإبداء الآراء، ولتحسين مستويات الاستجابة وضمان تحقيق معيار المساءلة، بالإضافة لتوفير وسيلة لتنظيم وجمع مختلف الآراء	النفوذ، والتأثير المباشر أو غير المباشر
تحويلية	الشراكة مع الجهات المعنية في القطاعات غير الحكومية، تنفيذ العمليات المشتركة في ميادين صنع القرار والتنفيذ	التحليل المشترك للخطط التنموية، وتحقيق معيار التمكين من أجل دعم الأفراد في تحديد غاياتهم، واتخاذ القرارات الخاصة بهم، وضبط الموارد وتنفيذ العمل

الجدول ٦

نوع المشاركة الشعبية والمعنى المراد منها

ففي الفترة الشيوعية، كانت عمليات المشاركة مجرد إجراء شكلي، والتي كانت تتم على شكل جلسات استماع علنية شبه مفتوحة للجميع، بالإضافة لتنظيم معارض خلال تلك الاحتفالية حيث يتسنى للمواطنين الإطلاع على المخططات الرئيسية. ومنذ عام ١٩٨٩، عملت معظم الدول التي تمر بمراحل إنتقالية على إدخال تشريعات جديدة تتضمن الأحكام المتصلة بعمليات المشاركة. ففي جمهورية التشيك على سبيل المثال، عملت المنظمات البيئية الحكومية وغير الحكومية على تشجيع عمليات المشاركة في الجلسات المنعقدة بخصوص عمليات التخطيط البيئي.

ومع ذلك، وحتى عندما يتم تنفيذ المساعي الرامية لتعزيز نطاق المشاركة في الدول التي تمر بمراحل انتقالية؛ إلا انها عادة ما تكون تفضيلية. أما في الدول التي حافظت على نمط الحكومة المركزية، كما هو الحال في روسيا مثلاً، فمن الممكن ملاحظة استمرار نشوء عقبات كبيرة أمام عمليات المشاركة. كذلك، فلا تزال نظم التخطيط الرئيسي قائمة بالرغم من التوجهات المرتبطة بها لتحقيق مستقبل حضري مثالي على مستوى المدن، إلا أن هذه النظم لا تولد سوى منافع بسيطة لصالح المواطنين، وذلك على العكس تماماً مما تساهم به مقترحات الخطط المحلية ومشاريع البناء المحددة. عدا عن ذلك، فثمة عائق أكبر والذي يتمثل في ضعف عمليات تنمية المجتمع المدني والذي تهيمن عليه مجموعة ضئيلة من المنظمات غير الحكومية الكبرى والتي عادة ما تكون ممولة من الدول الغربية.

الدول الإفريقية في جنوب الصحراء

لقد شهدت الفترة التي أعقبت الاستقلال عن الحكم الاستعماري توجه الحكومات إلى اعتماد النهج التكنوقراطي في الكثير من الأحيان من أجل تنفيذ عمليات التخطيط التنموي على المستوى الوطني، والتي ساهمت في تقييد مستوى مشاركة المواطنين أو الجهات المعنية الأخرى بعمليات التخطيط وصنع القرار. من جهة أخرى، فإن عمليات التنقيح الجذري لهذا النهج الموروث قد كانت قليلة للغاية، وذلك على الرغم من فشله في توفير التوجيه السليم للوتيرة المتسارعة للنمو الحضري. إضافة لذلك، فقد شهدت فترة ما بعد الاستقلال تشكيل العديد من الحكومات غير المستقرة والتي ساهمت في تشويه تلك الفترة، إلى جانب تقييدها للتوجهات الرامية لتوحيد عمليات التخطيط التشاركي.

من جانب آخر، ومنذ فترة الثمانينيات، فإن عدم قدرة الوكالات الحكومية على تنفيذ خطط التنمية الحضرية وعدم ارتباط تلك الخطط بمصالح الغالبية السكانية في المستوطنات غير الرسمية قد أدت إلى نشوء العديد من المساعي الرامية لتنقيح التشريعات المرتبطة بعمليات التخطيط ولاعتماد منهجيات أكثر تشاركية. كما شهد نطاق المشاركة توسعاً أكبر منذ البدء في تطبيق معايير الديمقراطية واللامركزية في فترة التسعينيات. ومع ذلك، فلا تزال مشاريع الترقية وإعادة التأهيل أكثر قدرة على توفير الفرص المناسبة للمشاركة بالمقارنة مع عمليات إعداد الخطط الحضرية كما هو حاصل في عدة دول كالنيجر، والكاميرون، وساحل العاج.

وفي المحصلة، فإن الجهود الحثيثة لإشراك المواطنين في عمليات صنع القرار تعد غير مألوفة في الدول الإفريقية الواقعة في جنوب الصحراء، وعادة ما تتخذ عمليات المشاركة شكل عمليات التشاور، والتي قد تساهم في تحقيق التأثير الفاعل أو قد لا تساهم به على الإطلاق. علاوة على ذلك، فإن القاعدة المؤسسية للإدارة الحضرية الفاعلة وعمليات التخطيط الحضري تعد ضعيفة للغاية، وغالباً ما تكون في حالة تغير مستمر. كما تعاني معظم الحكومات المحلية من محدودية الإيرادات، بالإضافة إلى عدم كفاية المهارات التقنية والإدارية، وعدم وجود مستوى كاف من الاستقلالية. وعليه، ومن الناحية العملية، يمكن القول بأن عمليات صنع القرار عادة ما تتم من قبل التكنوقراطيين، في ظل وجود بعض المدخلات البسيطة من جانب الممثلين المنتخبين.

آسيا

إن نظم الحكم المحلي الديمقراطية في المناطق الحضرية في جنوب آسيا لا تتمتع بجذور راسخة، وبالرغم من التوجه غير المنظم نحو تحقيق نظم إدارية أكثر ديمقراطية خلال فترة التسعينيات، إلا أن التغيرات التي طرأت على ممارسات التخطيط الحضري وأسسها التشريعية قد كانت ضئيلة للغاية. من ناحية ثانية، فليست هنالك سوى أدلة بسيطة تشير إلى وجود بدائل لنظم التخطيط الرئيسي التقليدية يجري تداولها على محمل الجد بين مختلف المخططين، وذلك على الرغم من عيوبها. كما أن الأحكام الخاصة بتشجيع المشاركة في عمليات إعداد المخططات تعد غير كافية، سواء كانت تلك المشاركة من قبل الممثلين المنتخبين، أو الجهات المعنية في القطاع الخاص، أو سكان المدن بشكل عام. عدا عن ذلك، فعادة ما تعاني الحكومات من حالة تجزؤ كبير، فضلاً عن محدودية القدرات والموارد المتوفرة على المستوى المحلي.

ومع ذلك، فقد كانت هنالك بعض الدول في المنطقة والتي تمكنت من تحقيق بعض التطور على صعيد تنفيذ عمليات التخطيط الحضري التشاركي. ففي الهند على سبيل المثال، عملت كل من الحكومتين المركزية والاتحادية على اعتماد مجموعة من التدابير الرامية لتعزيز مشاركة المواطنين، إلى جانب تعزيز مستويات الاستجابة الحكومية والمساءلة على جميع المستويات. إلا أنه ولدى النظر للموضوع من الناحية العملية، فتجدر الإشارة إلى أن استقلالية الحكومة المحلية تعاني من محدودية الموارد، فضلاً عما تواجهه من سيطرة متواصلة للحكومة المركزية على عمليات صنع القرار، والتعيين الخارجي للمسؤولين.

وفي مناطق شرق وجنوب شرق آسيا أيضاً، فهنالك العديد من الدول، وبخاصة الدول التي تمر بمراحل انتقالية، والتي تعاني من ضعف المعايير الديمقراطية، وذلك في ظل النطاق الضيق لكل من الحريات المدنية والسياسية. كما أنه عادة ما تعاني تلك الدول من ضعف التوجهات نحو عمليات التخطيط العمراني والإستراتيجي لعمليات التنمية والنمو الحضري، عدا عن مواصلة اعتماد التشريعات القديمة في العديد من الدول. من جانب آخر، وحتى في الدول التي حاولت تعميق المظاهر الديمقراطية خلال السنوات الأخيرة كما هو الحال في إندونيسيا على سبيل المثال، إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة تطور منظمات المجتمع المدني بالشكل الكافي. كما لوحظ أيضاً غياب الرغبة في المشاركة وضعف القدرة على الانخراط، الأمر الذي يعزى لأسباب متعددة، بما في ذلك الخوف من المؤسسات الحكومية وانعدام الثقة بها. وبالرغم من المساعي المتواصلة لإيجاد

المنهجيات التنموية الموجهة من قبل المجتمعات لتوفير الخدمات الأساسية، إلا أن الجهات المعنية لا تساهم سوى بدور بسيط للغاية في مجمل عملية التخطيط الحضري.

أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

لقد لوحظت محدودية المساعي الرامية إلى إدخال عنصر المشاركة في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي خلال فترة الثمانينيات، حيث أن الأزمة الاقتصادية الناشئة في تلك الفترة إلى جانب معدلات الفقر المتزايدة قد أدت إلى تآكل قاعدة الموارد المتوفرة للسياسات القائمة على أشكال المحسوبية مما أدى إلى نشوء العديد من أشكال الضغط المنادية بتحقيق التغيير السياسي.

إن الحاجة الناشئة في جميع أنحاء المنطقة لتشكيل حكومات ديمقراطية جديدة ومنتخبة من أجل إثبات مصداقيتها السياسية، إضافة إلى الأهمية المتزايدة للحكومة البلدية قد أدت إلى نشوء تجارب جديدة على صعيد عمليات الحكم التشاركي. كما أن تعزيز عمليات حشد منظمات المجتمع المدني قد ساهم أيضاً في إرساء الديمقراطية على نطاق أوسع على كل من المستويات الوطنية والمحلية.

وعلى صعيد آخر، فيمكن القول بأن مستوى إضفاء الطابع المؤسسي على المنهجيات التشاركية من خلال التشريعات المحلية أو الوطنية قد كان متبايناً في جميع أنحاء المنطقة، حيث انه عادة ما كان يعزى إلى التوجه السياسي للحكومات. أما في الحالات التي شهدت طرحاً للترتيبات المقصودة، فقد لوحظت مساهمة الأخيرة في تعزيز مشاركة المواطنين إلى جانب مساهمتها في الاستجابة لاحتياجات المشاركين بصورة مباشرة. كما تعد كل من البرازيل وبوليفيا من أبرز الدول التي أحرزت تقدماً كبيراً ضمن هذا الإطار.

وبصرف النظر عن التغييرات السياسية الهامة والمبادرات التشاركية الناشئة في المنطقة، ولكن منهجيات التخطيط لم تشهد تغييرات مناسبة أو مواكبة للأفكار الجديدة الناشئة في مجال الحكم الحضري، ولا تزال عمليات التخطيط التكنوقراطية مستمرة، وبالرغم من احتمالية تحقيقها لنتائج إيجابية في بعض الأحيان، إلا أنها عادة ما تكون غير فاعلة، وغالباً ما يعوقها نقص الإرادة السياسية، ونقص في الخبرات الفنية والبيانات الكافية. وفي الوقت ذاته، غالباً ما تكون هذه العمليات مسيّسة، عدا عن تعرضها لتلاعب كبير من قبل النخب المتنفذة.

المنهجيات المبتكرة في ميدان التخطيط الحضري التشاركي

لقد لوحظ وجود اعتراف متزايد بالحاجة لتحقيق المشاركة المباشرة بعمليات التخطيط الحضري، وهنالك بعض الدول والمدن حيث لوحظ تنفيذ جهود حثيثة لإيجاد طرق مبتكرة يمكن من خلالها شمول مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة في عمليات صنع القرار، كما سنتناول ضمن هذا الباب البحث في بعض من تلك المنهجيات.

يجب تمكين السكان المحليين من تحديد خطط التنفيذ وعمليات توزيع الموارد

الصورة لمكتبة فوتو فيوجن / ألامي

المشاركة في عمليات التخطيط المحلي

هنالك العديد من المصطلحات المستخدمة للإشارة إلى منهجيات المشاركة المحلية في مجال التخطيط، ومن الناحية العملية، يمكن القول بأن جميع تلك المنهجيات تتمتع بخصائص مشتركة، وبخاصة فيما يتعلق بالتركيز على تحديد كل من المتطلبات والأولويات، واستنباط الحلول، والاتفاق على الترتيبات المتصلة بعمليات التطبيق، والتشغيل، والصيانة. إن عملية تحديد الاحتياجات والأولويات عادة ما يشار إليها كعملية التقييم الحضري التشاركي، في حين يشير مصطلح التخطيط المجتمعي التنفيذي إلى عمليات التوصل لمقترحات وترتيبات التنفيذ.

وتتمثل أساليب التقييم الحضري التشاركي في المقام الأول بعمليات جمع المعلومات على مستوى المجتمع المحلي، إلى جانب تنفيذ عمليات التقييم الأولي للاحتياجات. ولهذا السبب، فمن الضروري استكمال تلك العمليات بالتوفير الممنهج للبيانات الخاصة بالمدينة وبشكل مفصل وواسع النطاق، كتحديد مستويات توفير الخدمات، ومؤشرات الرفاه، والشرائح الاجتماعية، وما إلى ذلك. علاوة على ذلك، فإن عمليات التقييم الحضري التشاركي لا تمثل أداة خاصة بصنع القرار، ولذلك، فإنها تتطلب التنفيذ ضمن نطاق أوسع ينطوي على عمليات التخطيط المجتمعي التنفيذي.

إن نتيجة المشاركة على مستوى المجتمع المحلي تعتمد على العديد من الأمور، بما في ذلك مصدر المبادرة وطبيعة الروابط ما بين المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية، والنظامين الإداري والسياسي في المناطق الحضرية. كما تعد هذه الروابط تعاونية في بعض الأحيان، إلا أنها تتميز أيضاً بالمحسوبية والمواجهة بالقدر ذاته.

وحتى عندما تكون المشاركة المجتمعية مناسبة، فإنها تتطلب الربط بكل من النظم الإدارية والسياسية الأوسع نطاقاً، وذلك في ضوء عدم وجود المجتمعات الفقيرة بمعزل عن السياقات الاقتصادية، والتنظيمية والسياسية الخارجية. كما أن تلك المجتمعات لن تتمكن من تحقيق الاكتفاء الذاتي على صعيد الموارد.

المشاركة على مستوى المدينة والعمليات الإستراتيجية لصنع القرار

إن عمليات التخطيط على مستوى المدن تعد ضرورية للغاية بالنسبة لكل من السياسات والقرارات الإستراتيجية والتي تشير إلى منطقة جغرافية أوسع، فضلاً عن إشارتها إلى نطاق زمني أطول بالمقارنة مع تلك العمليات التي يتم إعدادها من خلال العمل على المستوى المجتمعي. إضافة لذلك، فإن عمليات المشاركة على مستوى المدينة يمكن أن تتضح من خلال عمليات استعراض الموازنة التشاركية، كما من خلال إستراتيجيات تنمية المدن.

عمليات الميزنة التشاركية

لقد نشأت عمليات الميزنة التشاركية لأول مرة في البرازيل، ومن ثم تم تداولها على نحو أوسع في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية وخارجها، وذلك بإتباع الخطوات التي تم تنفيذها في بورتو أليغري. أما فيما يتعلق بالعناصر الرئيسية ضمن عمليات الميزنة التشاركية والتي تم تنفيذها في مدينة بورتو أليغري وغيرها من المدن؛ فإنها تتضمن تنظيم مجالس إقليمية وموضوعية حيث يتسنى لكل مواطن المشاركة والتصويت على المسائل المتعلقة بالميزانية، ومبدأ التنظيم الذاتي والذي يتم تحديد قواعده من جانب المشاركين بحد ذاتهم.

وتشير عمليات التقييم إلى أن عمليات الميزنة التشاركية التي تم تنفيذها في مدينة بورتو أليغري قد ساهمت في تعزيز المجتمع المدني من خلال التشجيع على تطوير مؤسسات المجتمع المدني التي تتسم بمزايا الانفتاح والديمقراطية، وذلك في ضوء التأثير الكبير للفئات التي كانت مهمشة في السابق على عمليات صنع القرار، إلى جانب جلب الاستثمارات إلى المجتمعات المهملة.

من جانب آخر، فقد لوحظ التباين الحاصل في كل من الترتيبات والنتائج المتمخضة عن عمليات الميزنة التشاركية التي تم تطبيقها في مناطق أخرى، سواء كان ذلك داخل البرازيل أو في خارجها. علاوة على ذلك، ومن خلال استعراض تلك التجارب، فيمكن الإشارة إلى وجود شروط محددة والتي تعد ضرورية لنجاح العمليات التشاركية، بما في ذلك إيجاد مؤسسات المجتمع المدني القوية، ووجود مستوى مناسب من الازدهار، ووجود ائتلاف موحد وملتزم بتعزيز معيار المشاركة. كما أن نجاح العمليات التشاركية ينطوي أيضاً على تحقيق معيار الشفافية، والذي يتضمن أيضاً الكشف عن الموارد المتاحة، ووجود معايير موحدة لتنفيذ عمليات إعادة توزيع الموارد.

إستراتيجيات تطوير المدن

تمثل إستراتيجيات تطوير المدن منهجيات تعمل على استخدام العمليات التشاركية من أجل إعداد خطة عمل قائمة على معيار المشاركة من أجل تحقيق مظاهر النمو العادل في المدن، وذلك على الرغم من وجود تباين في كل من حجمها، وشكلها وأولوياتها. كما تهدف تلك الإستراتيجيات إلى إشراك الجهات المعنية ذات المصالح المشتركة في تحديد كلاً من المشكلات، والأولويات، والتطلعات، وعمليات التخطيط من أجل التنمية بدلاً من مجرد التعليق على المخططات الأولية المطروحة.

إضافة لذلك، فإن الهدف من العمليات التشاركية يكمن في توجهها نحو إيجاد رؤية، وأهداف وأولويات متفق عليها داخل المدينة، ولإيجاد مجموعة من الإستراتيجيات وخطط العمل، وإنشاء الآليات المؤسسية اللازمة للتنفيذ، والرصد، والتقييم.

وقد حظي نهج إستراتيجية تطوير المدن بدعم واسع النطاق من جانب كل من الحكومات المحلية، والمختصين في هذا المجال، والوكالات الدولية. أما فيما يتعلق بالنتائج الإيجابية المتمخضة عنها، فقد تضمنت كلاً من: تحسين عمليات التنسيق وتضافر الجهود المبذولة من قبل كل من الشركاء المحليين والدوليين، وإنشاء الآليات التشاورية والتشاركية وتعزيزها، إضافة لتعزيز الفهم فيما يتعلق بكل من الاحتياجات والأولويات المحلية، والنظر في مجموعة أوسع من الحلول والتي تفوق تلك المتوفرة في منهجيات التخطيط الرئيسي التقليدية.

ومع ذلك، فتشير عمليات التقييم التي تم إعدادها إلى وجود مجموعة من التحديات المشتركة، حيث لا توجد سوى بضعة مدن والتي عملت على إعداد أية وسيلة لتقييم مدى فعالية أو منهجية عملياتها التشاركية، عدا عن أن هذه العمليات لا تتخذ الطابع المؤسسي في جميع الأحيان باعتبارها كجزء كم عملية التخطيط المستمر. وقد يبدي المخططون، أو غيرهم من المسؤولين والممثلين المنتخبين نوعاً من المقاومة إزاء عمليات المشاركة الواسعة النطاق والطويلة الأمد، علاوة على ذلك، فإن التركيز على عمليات التخطيط التشاركي على حساب العمليات السياسية الأوسع قد يشكل تهديداً أمام عمليات التخطيط ومحتواها، إلا أن العمليات التشاركية قد لا تعمل على معالجة أوجه التفاوت في السلطة المترسخة.

تعزيز مستويات المشاركة في عمليات التخطيط الحضري

إن الدروس المستفادة من التجارب التي تم استعراضها أعلاه تشير إلى إمكانية تعزيز مستويات المشاركة على نطاق أوسع وأكثر جدوى، وذلك من خلال معالجة العوامل الواردة أدناه.

سياق ونظام سياسي تمكيني

إن السياق السياسي يمثل أحد المحددات الرئيسية لنطاق عمليات المشاركة، ولربما يكون أحد المحددات الرئيسية لنتائجها أيضاً. ولذلك، فإنه يتعين على الحكومات إنشاء نظام سياسي والذي يتيح ويشجع مظاهر المشاركة الفاعلة والمفاوضات الحقيقية، وبحيث يتضمن هذا النظام أيضاً التزاماً تجاه تلبية متطلبات وتطلعات جميع السكان وأصحاب المصالح المشتركة.

وضمن هذا الإطار، فإن نظم الإدارة الحالية تؤكد على عدم وجوب تولي المؤسسات الحكومية المسؤولية الكاملة لعمليات التخطيط والإدارة الحضرية وتنفيذها، بل أنه يتعين عليها العمل ضمن شراكة مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، كما أن إشراك تلك الجهات في جو ديمقراطي مباشر وعمليات تشاركية فاعلة من شأنه المساهمة في توطيد الممارسات الديمقراطية، وتحقيق الإصلاح المرجو في النظام السياسي الرسمي، إلا أن هنالك العديد من المشكلات التي تواجهها

الصندوق ٥ النظام الأساسي للمدن، البرازيل

يمثل صدور النظام الأساسي للمدن في البرازيل في عام ٢٠٠١ تطوراً رائداً فيما يتعلق بإعداد الإطار الشمولي لعمليات صنع القرار على المستوى المحلي، حيث يعزز هذا النظام دور البلديات في إعداد السياسات وتنفيذها من أجل التصدي لمختلف التحديات التي تواجه عمليات التحضر في البرازيل. من جانب آخر، وبموجب التزامها بكل من الدستور الوطني والنظام الأساسي للمدن، فمن المتوقع أن تعمل جميع البلديات البرازيلية التي تتجاوز كثافتها السكانية ما مجموعه ٢٠ ألف نسمة على اعتماد نهج تخطيط رئيسي أو شمولي.

وقد تم تعزيز النظام الأساسي للمدن في البرازيل بشكل أوسع لدى تشكيل وزارة المدن في عام ٢٠٠٣، حيث تعمل هذه الوزارة مع كل من الولايات، والبلديات، ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في كل من مجالات الإسكان، والصرف الصحي، والتقل والتنقل، وغيرها من البرامج الحضرية الأخرى ذات الصلة.

وفي عام ٢٠٠٤، تم إنشاء مجلس المدن بهدف إيجاد أداة إضافية للإدارة الديمقراطية للسياسة الوطنية للتنمية الحضرية. كما يمثل هذا المجلس هيئة جماعية ذات طابع تداولي واستشاري والذي يساهم في توجيه عمليات صياغة وتنفيذ السياسة الوطنية للتنمية الحضرية وغيرها من السياسات وعمليات التخطيط.

المرجع: إيرازابال، ٢٠٠٨

المدن والتي لا يمكن معالجتها بشكل فاعل من قبل الجهات غير الحكومية، ولذلك، فثمة ضرورة هنا لوجود المؤسسات السياسية الرسمية والتي تتمتع بخصائص المساءلة والاستجابة من أجل تحقيق نتائج مثمرة في مجال الإدارة الحضرية.

أساس قانوني متين لعمليات التخطيط والمشاركة

إن تحقيق عمليات المشاركة الجوهرية والمؤثرة في إعداد الخطط الحضرية يتطلب وجود أساس قانوني متين، والذي يحدد شكل النتائج المتمخضة عن العمليات التشاركية وكيفية تأثيرها على عمليات إعداد الخطط وصنع القرار. كما يمكن الإشارة ضمن هذا الإطار إلى النظام الأساسي لمدينة البرازيل باعتباره أحد أبرز الأمثلة وأنجحها (الصندوق رقم ٥).

إن التغييرات الحاصلة ضمن التشريعات المنظمة للحكومة المحلية خلال فترة التسعينيات عادة ما كانت تهدف إلى تحقيق معايير اللامركزية الديمقراطية، وذلك بالرغم من التباين الحاصل في كل من الأدوار، والموارد والاستقلالية التي ترغب مختلف الحكومات الوطنية في تفويضها. بيد أن التنقيحات التي يتم إجراؤها على التشريعات الخاصة بنظم التخطيط عادة ما تأتي متأخرة، ولدى حدوثها، فإن الأحكام المرتبطة بعمليات المشاركة يجب أن تكون ذات قابلية للتطبيق ضمن عمليات التخطيط الحضري لقطاعات متعددة بدلاً من اقتصارها على عمليات التخطيط الخاصة باستخدامات الأراضي الحضرية.

وبصرف النظر عن عدم كفاية المتطلبات الخاصة بمنهجيات التشاور والتعاون في إعداد التشريعات والتي يتم إدراجها لضمان الالتزام الحقيقي والمتساوي من جانب جميع الحكومات المحلية، فإن غياب الشروط الإلزامية من شأنه المساهمة في نشوء المعارضة من جانب الجهات ذات المصالح الخاصة، بما في ذلك الجهات السياسية الفاعلة، كما يمكن أن تنشأ التغييرات في السيطرة السياسية والتي قد تؤدي إلى المساومة على حق المواطنين في المشاركة.

فهم العقبات التي تواجه المنهجيات التشاركية

إن الأهداف السامية من العمليات التشاركية والنتائج المتمخضة عنها عادة ما تكون متباينة للغاية، ولذلك، فإن ضمان فعالية عمليات التخطيط الحضري يفرض ضرورة وجود فهم كاف لأوجه القصور المتصلة بالمنهجيات التشاركية إضافة لإيجاد التدابير المناسبة لمعالجة ذلك القصور.

وعلى سبيل المثال، ففي حال كانت مشاركة الشرائح ذات الدخل المنخفض في عمليات تصميم المشاريع غير مرتبطة ببرنامج أوسع لإعادة التوزيع، فإن تلك الشرائح قد لا تلاحظ سوى تغيير طفيف في ظروفها المعيشية. ولذلك، فإن عمليات المشاركة المحلية بتصميم المشاريع التي تنجم عنها نتائج عملية فورية يجب أن تكون مقرونة بالفرص اللازمة للمشاركة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالقرارات المتعلقة بعمليات تخصيص الموارد على مستوى المدينة، وذلك لكي لا تكون نتائجها مخيبة لآمال الشرائح السكانية الفقيرة.

وثمة احتمالية أيضاً لأن يخفق أصحاب المصالح المشتركة من مختلف الفئات، كالشرائح الاجتماعية المحرومة، في الاستفادة من الفرص التي توفرها كل من العمليات التشاورية والتشاركية، وهكذا، فإنه وبالإضافة إلى التدابير المتخذة لتحسين مستوى تمثيلهم ومشاركتهم الفاعلة في نظام التمثل السياسي، فهنالك حاجة لتنفيذ إجراءات معينة لضمان تمكن تلك الشرائح من المشاركة، حيث تتضمن تلك الإجراءات كلاً من: تعزيز معارفهم وقدراتهم التنظيمية، وتنظيم الفعاليات والأنشطة المصممة خصيصاً لتلبية احتياجاتهم.

الموارد الكافية لدعم العمليات التشاركية

إن المنهجيات التشاركية في مجال التخطيط الحضري تتطلب توفر كلاً من الموارد والوقت، من جهة أخرى، وإلى جانب توفر الالتزام الرسمي، فيتعين على كل من المجالس البلدية ووكالات التخطيط العمل على تخصيص كلاً من الموارد البشرية والمالية اللازمة من أجل البدء بتنفيذ العمليات التشاركية وضمان استمراريتها.

إن مظاهر السيطرة الشعبية على عمليات صنع القرار تعد أبرز الأشكال التمكينية في مجال المشاركة

تصوير دان آتكين / ألامي

وثمة ضرورة أيضاً لتعزيز قدرات المهنيين المختصين في هذا المجال، وذلك من حيث مستويات التزامهم ومهاراتهم من أجل تسهيل عمليات المشاركة، ولتوفير المشورة الفنية اللازمة وتضمين النتائج المتمخضة عن تلك العمليات في كل من عمليات التخطيط وصنع القرار.

كما تطرح عمليات المشاركة عدداً من القضايا الأخلاقية أمام المخططين، حيث أن القوانين والقواعد التنظيمية المحددة لمتطلبات المشاركة في كل من عمليات التخطيط، والهيئات العاملة وتدريب المخططين يمكن أن تكون ذات أدوار هامة في إيجاد التوجيه الأخلاقي اللازم لهم وحمايتهم في حال تعرضهم لأي من أشكال الضغط للحيلولة دون التزامهم بالممارسات المحددة.

الآليات التشاركية المرتبطة بنطاق عمليات التخطيط وأهدافها

لا بد من تصميم المنهجيات التشاركية بما ينسجم مع كل من نطاق وأهداف عمليات التخطيط، كما تشير التجارب إلى احتمالية تزايد مستويات المشاركة إذا ما كانت نتائجها المتمخضة عنها ذات تأثير مباشر على الحياة اليومية للأفراد، وفي المقابل، فيصعب ضمان وجود رغبة سياسية ومشاركة واسعة النطاق في عمليات التخطيط وصياغة السياسات الإستراتيجية والطويلة الأمد، والتي تبدو بعيدة المنال بالنسبة للعديد من المواطنين، والتي تتسم أيضاً بطول أفقها الزمنية، وعليه، وفي ظل توسع النطاق الذي يتعين صنع القرارات من خلاله، فما من شك هنا بأن المشاركة سوف تقتصر فقط على مجموعة فرعية صغيرة في تلك العمليات، بيد أنه وبالاعتماد على المشاركة المحلية في المشاريع العملية، فمن الممكن أن تصبح الجهات المحلية المعنية مهتمة بالقضايا الأوسع نطاقاً، فضلاً عن تمكنها من طرح مداخلات بناءة والتي تعد ذات صلة بعمليات التخطيط الأوسع على مستوى المدينة ككل.

وهنا، يمكن الإشارة إلى وجود فرق كبير ما بين الأساليب التشاركية المكثفة خلال فترات دورية لدى إعداد أو تنقيح المخططات، والمشاركة المستمرة في إعداد أجندات العمل، وتنفيذ عمليات الرصد وتنقيح السياسات، وصنع القرار، إضافة لذلك، فإن ما يبدو ممكناً على الصعيد الدوري قد لا يكون ممكناً أو مناسباً على الصعيد المستمر، ولذلك، وللحفاظ على مظاهر الديمقراطية المباشرة جنباً إلى جنب مع مظاهر الديمقراطية التمثيلية، فمن الضرورة بمكان مأسسة قنوات المشاركة وتعزيز القدرات التنظيمية للشرائح السكانية المحرومة داخل المدن، فضلاً عن ضرورة تأمين الدعم المستمر من جانب الممثلين المنتخبين.

شروط وخصائص عمليات المشاركة الناجحة

يمكننا استخلاص الشروط التالية واللازمة لضمان عمليات المشاركة الناجحة والشمولية بناءاً على التجارب التي تم استعراضها ضمن هذا الفصل:

- القيادة الملتزمة في المدن، سواء على الصعيد السياسي أو البيروقراطي.
- وضع سياسة وطنية مواتية وإطار تشريعي مناسب، بدعم من المستويات الحكومية العليا.
- ترتيبات سياسية مناسبة على مستوى المدن أو العواصم من أجل ضمان توفر معايير التنسيق والمساءلة.
- مشاركة شمولية وواسعة النطاق، والتي تنطوي على مشاركة جميع الجهات المعنية وأصحاب المصلحة، في ظل توفر قنوات متعددة للمشاركة.
- العمليات المفتوحة، والعادلة والقابلة للمساءلة، والتي تتسم بسهولة الفهم والشفافية، إضافة لاستنادها إلى قواعد واضحة.
- الدقة في التوقيت – توفير فرص المشاركة التي يمكن أن تؤثر على عمليات صنع القرار.
- ضمان احتماليات كبيرة للمخرجات المطروحة والمعتمدة، وذلك من خلال تحديد أولويات وتسلسل الإجراءات المنفذة.
- التمييز ما بين كل من الأهداف القصيرة والطويلة الأمد، مع تحقيق تقدم سريع في الإجراءات المحددة على الأمد القصير من أجل ضمان الشرعية والحفاظ على كل من معيار الالتزام، والمقترحات المرتبطة بالخطط الاستثمارية وإستراتيجية التمويل.
- تيسير العمليات من قبل المخططين بأسلوب يتسم بالمهارة، والاستقلالية والمرونة.
- الأدوات المناسبة لشكل عملية المشاركة والغرض منها.
- الرغبة في السعي نحو تحقيق النتائج، مدعومة بالتقنيات اللازمة لحل النزاعات الناشئة.
- توفير الدعم لمؤسسات المجتمع المدني والتعاون معها، والاستفادة من منهجياتها المتبعة في تنظيم الشرائح الفقيرة وتمكينها.
- تنفيذ عمليات الرصد والتقييم من أجل متابعة التقدم المحرز، ورصد النتائج والتعلم من التجارب.
- توثيق الروابط على صعيد التشريعات والممارسات ما بين القطاعات المتعددة والعاملة في مجال التخطيط والإدارة الحضرية وتخطيط استخدامات الأراضي.

ملاحظات ختامية

لقد لوحظ اعتماد عدد متزايد من المدن لمنهجيات التخطيط الأكثر تشاركية، والمرتبطة ببرامج العمل وخطط الاستثمار، كما تم استخلاص العديد من الدروس الإيجابية في أعقاب استعراض تلك التجارب خلال العقود الأخيرة، وأبرزها:

- إمكانية تحسين مستوى عمليات التخطيط والإدارة الحضرية من خلال اعتماد المنهجيات التعاونية والقائمة على انخراط جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين، وتيسير التوافق على كل من الأولويات، والإجراءات وتوزيع المسؤوليات بين مختلف الوكالات ذات الصلة.
- إن عمليات التخطيط التشاركي على مستوى المشاريع يمكن أن تساهم في التوصل إلى تصاميم أكثر ملائمة وتحقيق مساهمات أكبر من جانب السكان، الأمر الذي من شأنه تحسين الظروف المعيشية في المستوطنات ذات الدخل المنخفض.
- النتائج الإيجابية الناجمة عن المشاركة السكانية في عمليات التخطيط وتنفيذ عمليات التطوير في كل من المناطق السكنية ومناطق عمل تلك الشرائح، سواء كان ذلك على صعيد عمليات الميزنة الخاصة بالبلديات أو على صعيد إعداد الخطط المحلية، حيث يمكن الارتقاء بهذه العمليات بما يتيح لها تنفيذ دور هام في مجال التخطيط على مستوى المدن.

إلا أنه قد لوحظ هنا اقتصار العديد من عمليات المشاركة في مجال التخطيط الحضري على المستويات التشاورية، مما يجعل تأثير عمليات المشاركة ضئيلاً على كل من الخطط أو النفقات العامة. ولذلك، ومثلما تمت الإشارة إليه ضمن هذا الفصل، فثمة شروط محددة والواجب توفرها بغية اعتماد المنهجيات التشاركية وتحقيق النتائج الإيجابية. كما أن هذه الشروط تنطبق بصورة خاصة على أشكال المشاركة الأقوى والرامية إلى تعزيز مستوى السيطرة الشعبية على عمليات صنع القرار. علاوة على ذلك، فهنالك مجموعة من التحديات التي ينبغي التصدي لها من أجل ضمان تحقيق الهدف الأساسي من عمليات المشاركة، بحيث تتسم تلك العمليات بالشمولية الاجتماعية، إلى جانب مساهمتها في تطوير عمليات التخطيط الحضري.

الـفـصـل ٦

سد الفجوة ما بين كل من الأجندتين الخضراء والبنية

إن مفهوم المدن المستدامة ينطوي على عدد من الأهداف الرئيسية، بما في ذلك: الحد من استخدام الموارد غير المتجددة، وتحقيق الاستخدام المستدام للموارد المتجددة، والحفاظ على المستويات المحلية والعالمية للقدرة على استيعاب المخلفات. كما أن تنفيذ الإجراءات اللازمة لتحقيق تلك الأهداف يساعد في إيجاد الصلة اللازمة ما بين كل من البيئتين؛ الطبيعية والمنشأة، أو ما بين الأجندتين؛ الخضراء والبنية. من جانب آخر، فإن هذا الفصل سوف يتناول البحث في السبل التي كانت أو لا زالت متبعة لمعالجة تلك المسائل في مجال التخطيط الحضري.

عمليات التنمية الحضرية المستدامة: الأجندة الخضراء والأجندة البنية

تعد مهنة التخطيط الحضري إحدى التخصصات القليلة التي تتضمن الركائز الأساسية الثلاث للاستدامة الحضرية – الاقتصادية والبيئية والاجتماعية – ولذلك، فلا بد من أن تكون في بؤرة المساعي الرامية لتحديد المنهجيات الجديدة التي تساهم في إدماج الحلول المطروحة بكل سهولة ويسر. كما يعد هذا المجال موجهاً خصيصاً نحو القضايا الطويلة الأمد، مثلما هو الحال على صعيد عمليات بناء المدن والتي تنطوي على عمليات مستمرة ومتواصلة. ولذلك، فإنه يتعين على جميع المخططين الحضريين العمل على اعتماد نهج التنمية المستدامة إذا ما أرادوا تحقيق إرث إيجابي يخلفونه للأجيال القادمة.

بيد أن هنالك معضلة كبيرة والتي تواجه المخططين الحضريين – مثلما تواجه كلاً من المهنيين والسياسيين العاملين في المناطق الحضرية – والتي تنشأ لدى سعيهم لتنفيذ عمليات التنمية الحضرية المستدامة، حيث تتمثل هذه المعضلة في كيفية دمج مجموعتين مختلفتين من الاهتمامات المرتبطة بكل من "الأجندة الخضراء" و "الأجندة البنية"، وبمعنى آخر، الدمج ما بين كل من البيئتين الطبيعية والمنشأة (أنظر الصندوق رقم ٧).

وتعد الأجندة البنية عاملاً أساسياً لعمل المدينة، ولإيجاد بيئة صحية وملائمة للعيش، وأيضاً لخلق كلاً من الفرص الإنسانية والاقتصادية والتي عملت على دفع وتوجيه المدن على مر التاريخ. من جهة أخرى، فتعمل جميع المدن بشتى أنواعها على استهلاك كلاً من الأراضي والموارد اللازمة كالطاقة، والمياه، والمواد الأخرى لأغراض إنشاء المباني والنقل. إلا أن هذه الموارد تتحول إلى مخلفات تنشأ عن تنفيذ العمليات الرامية لإنشاء المدن، وقد بات من الممكن في الوقت الحاضر تحديد هذا الأثر من خلال معيار واحد والذي يطلق عليه البصمة الإيكولوجية أو الأثر البيئي.

علاوة على ذلك، فإن المهام التي يتم تنفيذها من خلال الأجندة البنية عادة ما تساهم في استهلاك كلاً من الموارد والعمليات الخضراء فضلاً عن تعرضها للتدهور، وذلك ما لم تتدخل المدينة من خلال تنفيذ عمليات محددة كعمليات التخطيط الحضري والإدارة البيئية. أما فيما يتعلق بالنظم الخضراء والطبيعية في المدن، فيمكن القول بأن هذه النظم تتسم بحدود طبيعية وقدرات معينة ترتبط بعمليات استخدامها. كما تواجه عمليات التخطيط الحضري تحدياً رئيسياً هنا، والذي يتمثل في إيجاد السبل اللازمة لتحقيق الدمج ما بين كلتا الأجندتين – وذلك من أجل احترام البيئة الطبيعية والحفاظ عليها إلى جانب تحسين البيئة البشرية في آن واحد.

الابتكارات الرامية لتحقيق الدمج ما بين الأجندتين الخضراء والبنية: الاتجاهات العالمية

لقد لوحظ نشوء العديد من الابتكارات الرئيسية والمتداخلة في الوقت ذاته لتحقيق الدمج ما بين الأجندتين الخضراء والبنية على المستوى العالمي، والتي سيتم استعراضها فيما يلي.

الأجندة الخضراء	الأجندة البنية
النظم الطبيعية العالمية، والإقليمية والمحلية والتي يتم استخدامها لتوفير الخدمات في المدن	النظم البشرية واللازمة لإيجاد مدن سليمة وقابلة للعيش، حيث تشكل هذه النظم جزءاً من عمليات الأيض في المدن
النظم الإيكولوجية التي توفر المساحات الخضراء المفتوحة والتي تستخدمها المدن لحماية التنوع البيولوجي والترفيه	نظم التخلص من المخلفات والمستخدمة لإعادة تدوير المخلفات ونقلها من المدن، بما في ذلك المخلفات الصلبة، والسائلة والجوية
نظم المياه التي تستخدمها المدن لضمان التدفق الطبيعي لإمدادات المياه والتخلص من المخلفات	نظم الطاقة المستخدمة لتوفير إمدادات الكهرباء، ولتلبية احتياجات التدفئة، والتبريد والإنارة لجميع الأغراض داخل المدن
النظم المناخية والجوية والتي توفر للمدن المتطلبات اللازمة لضمان حياة سليمة وصحية	نظم النقل المستخدمة لتيسير عمليات التنقل داخل المدن، بما في ذلك الوقود
خدمات إيكولوجية أخرى، بما في ذلك النظم الزراعية والحرجية أوالتي تساهم في توفير الغذاء والمواد للمدن	نظم ومواد الإنشاء التي توفر الأساس المادي للحياة في المدن

جدول ٧

خصائص الأجندتين الخضراء والبنية داخل البيئة الحضرية

إيجاد موارد الطاقة المتجددة

تساهم موارد الطاقة المتجددة في تمكين المدن من إنشاء بيئة سليمة وملائمة للعيش، وذلك في ظل التخفيف من مستوى استخدام مصادر الوقود التقليدي والحد من تأثيراته السلبية، كما باتت هنالك العديد من المناطق الحضرية التي تعمل وبشكل جزئي على استخدام تقنيات الطاقة المتجددة، بدءاً من مستوى المناطق ووصولاً إلى مستوى الإنشاء.

كما توجد العديد من الفرص السانحة لتسخير كلاً من الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والطاقة المائية، والطاقة الحرارية واستغلالها للاستخدامات الحضرية، وقد لوحظ استخدام الطاقة المائية في مدن متعددة، بما في ذلك في كل من فانكوفر (كندا)، وكرايستشيرش (نيوزلندا) منذ عدة عقود، إلا أنه وبالرغم من تنفيذ بعض مشاريع الطاقة الشمسية في المدن مثل مشروع "فرايبورغ" في ألمانيا، ولكن، لا توجد أية مدينة من المدن الكبرى في العالم أجمع والتي تعمل على موارد الطاقة المتجددة بشكل كامل. كما أن الانتقال إلى مستقبل يعتمد على استخدام موارد الطاقة المتجددة سوف يتطلب إبداء التزام أكبر من المدن وعلى جميع المستويات، بما في ذلك على المستوى المحلي أو على مستوى العواصم. من ناحية ثانية، فإن نظم التخطيط الحضري تعد ضرورية أيضاً لإنشاء البنية التحتية اللازمة لدعم مصادر الطاقة المتجددة وفقاً للنطاق المطلوب للمساعدة في تشغيل المدينة.

علاوة على ذلك، فمن الممكن لقطاع النقل أن يشكل جزءاً هاماً ضمن المساعي الرامية للتوجه نحو اعتماد موارد الطاقة المتجددة، حيث يمكن أن تساهم المركبات الكهربائية مثلاً في تمكين موارد الطاقة المتجددة من الاستحواذ على حصة أعلى بكثير ضمن شبكة الطاقة المستخدمة في المناطق الحضرية، بيد أن هذا التقدم التكنولوجي الكبير سوف يتطلب دراسة حثيثة من أجل ضمان الاستدامة الكاملة في المدن التي تعتمده، وليس لأن يبرر المزيد من أشكال التوسع الحضري.

السعي لإيجاد مدن خالية من الكربون

إن التوجه نحو إيجاد مدن "خالية من الكربون" ينطوي على هدف رئيسي والمتمثل في ضمان خلو كل منزل، وحي سكني، ومكان عمل من انبعاثات الكربون. إضافة لذلك، فإن المدن الخالية من الكربون تعد قادرة على الحد من البصمة الإيكولوجية من خلال تحقيق الكفاءة في استخدام مصادر الطاقة، ومن خلال استبدال مصادر الوقود التقليدي، مما يساهم بالتالي في توفير الأساس اللازم لتحقيق التجدد الإيكولوجي عبر تحقيق التوازن في البيئة الحيوية.

من ناحية ثانية، فلقد لوحظ وجود العديد من المدن التي عملت على اعتماد نظام الحوافز أو فرض المعايير اللازمة لضمان تماشي المباني مع معايير الأبنية الخضرية، وذلك كجزء من التوجهات الرامية لتحقيق المدن الخالية من الكربون. كما لوحظ أيضاً إنشاء العديد من المباني والمساكن الخالية من الكربون في كل من هولندا، والدنمارك وألمانيا منذ عشرة أعوام. عدا عن ذلك، فقد تم اعتماد نظم الحفاظ على الأشجار أو زراعتها بهدف المساعدة على تنحية انبعاثات الكربون وتبريد المباني والمساكن بشكل طبيعي، مما يساهم بالتالي في التقليل من استخدام الطاقة لأغراض التبريد الصناعي. وفي العديد من المدن الأسترالية، فقد تم خفض الانبعاثات الكربونية للعديد من المجاميع الخاصة بالمركبات في البلديات من خلال تنفيذ مبادرات التشجير.

وعلى الرغم من الأدلة التي تشير إلى تنامي مظاهر الالتزام بخفض مستوى الانبعاثات الكربونية في المدن، إلا أنه لا بد من تحول هذا الالتزام إلى نمط معتمد في جميع الأحياء السكنية، وفي جميع المدن أيضاً، إذا ما أريد العالم الانتقال إلى مرحلة "ما بعد المدن الكربونية". إضافة لذلك، فإن التوجه نحو القضاء على الانبعاثات الكربونية يمكن أن يصبح هدفاً أساسياً ضمن جميع عمليات التنمية الحضرية، ولكن هذا الأمر سوف يتطلب تنفيذ عملية مكونة من ثلاث مراحل، وهي: خفض استخدامات الطاقة حيثما كان ذلك ممكناً، استخدام أكبر قدر ممكن من موارد الطاقة المتجددة وتعويض أي انبعاثات كربونية يتم الحد منها من خلال شراء الائتمانات الكربونية.

شبكات الكهرباء والمياه الموزعة

إن تطوير شبكات الكهرباء والمياه الموزعة يهدف إلى التحول عن شبكات الكهرباء والمياه المركزية والواسعة النطاق واعتماد شبكات أصغر نطاقاً للعمل على مستوى المناطق السكنية داخل المدن. كما أن الاستخدام الموزع لشبكات الكهرباء والمياه يمكن أن يساعد أية مدينة

على التقليل من بصمتها الإيكولوجية، حيث يمكن توفير تلك الشبكات بشكل أكثر كفاءة من خلال استخدام مزايا نظم المراقبة الإلكترونية، وبشكل خاص، فيمكن لأية مدينة العمل على تحسين خصائصها الخضراء من خلال تنفيذ عمليات التصميم الحضري التي تنطوي على اعتبارات خاصة لنظم المياه.

وفي المدن الكبرى، فإن النهج التقليدي الهندسي لتوفير إمدادات الطاقة قد كان يتم من خلال مرافق الإنتاج المركزي وشبكات التوزيع الواسعة والتي تعمل على نقل الطاقة لمسافات طويلة نسبياً، بيد أن ذلك ينطوي على هدر كبير، نظراً للخسائر الناجمة على طول خطوط النقل، ونظراً أيضاً لصعوبة تشغيل وإيقاف نظم التحميل الضخمة، وهنا، فمن الممكن ملاحظة الهدر الكبير في الطاقة لدى عدم قدرتها على سد الحاجة لها.

من ناحية أخرى، فقد بدأت شبكات مرافق البنية التحتية الموزعة بالانتشار في العديد من المدن في مختلف أنحاء العالم، كما هو الحال في كل من مدينتي مالمو (السويد) وتورنتو (كندا)، وضمن هذا الإطار، فلا بد من وجود نوع من التعاون ما بين المؤسسات العاملة ومخططي المدن من أجل إعداد النماذج اللازمة لتوفير الطاقة المحلية وخطط إمدادات المياه من خلال تطبيق المنهجيات المجتمعية وعمليات الإدارة المحلية.

زيادة المساحات المفتوحة كجزء من البنية التحتية الخضراء

إن المستويات المتزايدة من إمدادات الطاقة وتوفير المواد الغذائية على المستوى المحلي قد باتت تشكل جزءاً من عمليات تنمية مرافق البنية التحتية الحضرية، كما أن استخدام عمليات التمثيل الضوئي في المدن يساهم في تقليص بصمتها الإيكولوجية، وذلك من خلال استبدال مصادر الوقود التقليدي، فضلاً عن مساهمتها في تحقيق منافع بيئية كبيرة من خلال التركيز على النظم الطبيعية.

وقد تضمنت عمليات التخطيط توجهاً إيجابياً والمتمثل في توسيع مفهوم البنية التحتية الحضرية استناداً إلى عمليات التمثيل الضوئي، كما أن مصطلح البنية التحتية الخضراء يشير إلى كل من المزايا والنظم الخضراء والبيئية المتعددة، بما في ذلك الأراضي الرطبة والغابات التي توفر مجموعة من المزايا لكل من المدن وسكانها، كما تمت توسعة الفهم المرتبط بالبنية التحتية الخضراء باعتبارها كجزء من عمليات تصميم المناطق الخضراء في كل من المدن والعواصم لكي يشمل مصادر الطاقة المتجددة، والمواد الغذائية والألياف الطبيعية والمعتمدة جميعها على عمليات التمثيل الضوئي، كما بات هنالك إقبال من المدن على تنفيذ المساعي الرامية لتعزيز عمليات الإنتاج الغذائي المستدامة، وذلك في ظل الكميات الهائلة من الطاقة اللازمة لزراعة، وتصنيع ونقل المواد الغذائية (أنظر الصندوق رقم ٦).

إن التقدم في تنفيذ التوجهات الرامية إلى التحول عن مصادر الوقود التقليدي يتطلب أيضاً تنفيذ عمليات جادة لتوطين المصادر المحلية لمواد البناء، مما يساهم بدوره في توفير فرص جديدة لإنشاء نظم اقتصادية أكثر اعتماداً على عمليات التمثيل الضوئي، كما أن تحقيق خفض هائل في مستويات الطاقة المستهلكة كجزء من عمليات صنع هذه المواد يعد بطبيعة الحال بمثابة ميزة رئيسية.

الصندوق ٦ تكاليف الطاقة لإنتاج الغذاء في الولايات المتحدة

إن ارتفاع تكاليف الطاقة لإنتاج المواد الغذائية يعد أمراً واضحاً للغاية في الولايات المتحدة، حيث أن النظام الغذائي الأمريكي يتطلب استهلاك نحو ١٠ سعرات من الوقود التقليدي لإنتاج سعرة حرارية واحدة في المتوسط، وبعبارة أخرى، فإذا كان المدخول اليومي للفرد من الغذاء يتكون من ألفي سعرة حرارية على سبيل المثال، فإن ذلك سوف يتطلب نحو ٢٠ ألف سعرة لزراعة المواد الغذائية وإيصالها إلى الفرد، كما يعني ذلك بأن عمليات زراعة المواد الغذائية، وتصنيعها وإيصالها إلى أسرة مكونة من أربعة أفراد لمدة عام كامل تتطلب ما يعادل ٣٤ ألف ساعة كيلوواط من الطاقة الكهربائية، أو ما يعادل ١٠٧٠ غالوناً من الغازولين، أي أن كميات الطاقة المستخدمة لزراعة الأغذية في الولايات المتحدة يعادل حجم الطاقة المستخدمة لإمداد المنازل بالكهرباء، أو لتوفير ما يكفي من الوقود لتشغيل المركبات الخاصة.

المرجع: ستارز، ٢٠٠٥

تحسين مستويات الكفاءة البيئية

لقد لوحظ توجه المدن والمناطق الحضرية إلى اعتماد النظم الدائرية أو المغلقة بدلاً من النظم الأفقية، وذلك ضمن المساعي الرامية إلى تحسين مستويات الكفاءة البيئية، حيث يتضمن ذلك تغطية كميات كبيرة من موارد الطاقة والمواد اللازمة لتلك المدن من مجاري المخلفات، كما تعمل المدن التي تتمتع بالكفاءة البيئية على التقليل من بصمتها الإيكولوجية من خلال خفض مستويات المخلفات ومتطلبات الموارد، وبإمكانها أيضاً إدراج المسائل المرتبطة بالأجندة الخضراء ضمن العمليات التي تنفذها.

إن الفكرة المتمثلة في نظم الطاقة والمياه الأكثر تكاملاً ترتبط باعتبار المدن بمثابة نظم أيضية معقدة والتي تنطوي على تدفقات ودورات، وأحياناً نتائج، والتي كانت تعتبر سلبية فيما سبق (كالمخلفات الصلبة ومياه الصرف الصحي) حيث يتم النظر بها باعتبارها بمثابة مدخلات إنتاجية وإيجابية تساهم في سد الاحتياجات الحضرية الأخرى، بما في ذلك احتياجات الطاقة، إضافة لذلك، فإن هذا التحول عن النظرة الحالية للمدن باعتبارها كآلات أفقية تعمل على استخراج الموارد عادة ما يسمى الأجندة الخاصة بالكفاءة البيئية.

إن الكفاءة البيئية لا تتطلب الارتباط بالوسائل التكنولوجية الحديثة فحسب، بل أنه من الممكن طرحها على المدن من خلال الاستخدام المكثف للموارد البشرية، كما هو الحال في مدينة القاهرة حيث تم استخدام مجتمعات إعادة التدوير والتي تسمى بالزبالين، وهنالك العديد من الأمثلة على كيفية عمل المدن في مختلف أنحاء العالم الثالث على إدراج العمليات المتكاملة لإدارة المخلفات ضمن كل من القطاعات الصناعية المحلية، وعمليات البناء وإنتاج الغذاء.

تعزيز الحس بالمكان

ثمة عدد متزايد من المدن والمناطق والتي باتت تتفهم معيار الاستدامة بشكل أعم، باعتبار ذلك كوسيلة لبناء النظم الاقتصادية

المحلية، وبالاستناد إلى حس فريد بالمكان، وباعتبار ذلك كوسيلة أيضاً لتعزيز نوعية أفضل من الحياة ولإيجاد التزام قوي تجاه المجتمع. علاوة على ذلك، فكلما ازدادت مظاهر الحس بالمكان والاكتفاء الذاتي في أية مدينة، كلما تمكنت تلك المدينة من تقليص بصمتها الإيكولوجية وضمان تعزيز مزاياها البيئية. من ناحية ثانية، ولدى تعزيز شعور الأفراد بالانتماء إلى مدنهم أو بلداتهم، فسوف يحرص أولئك الأفراد على إنشاء المؤسسات المحلية الخاصة بمدنهم.

ولدى وجود ترابط قوي لدى المجتمعات بكل من البيئة المحلية، وإرث المدينة وثقافتها الفريدة، فسوف تتمكن تلك المجتمعات من إيجاد رأس مال اجتماعي قوي مكون من العديد من الشبكات وأشكال الثقة والتي تشكل أساس أي نظام اقتصادي قوي في المناطق الحضرية. إن هذا النهج المتبع لدى تنفيذ عمليات التنمية الاقتصادية المحلية، والذي يركز على رأس المال الاجتماعي المرتبط بالمكان، يمكن أن يكون مرتبطاً بالأجندة الخاصة بتحقيق المدن المستدامة. عدا عن ذلك، فإن تحقيق الكفاءة من حيث استخدام الطاقة عبر إنتاج الموارد بالاعتماد على مصادر الطاقة الشمسية، وطاقة الرياح، والكتل الحيوية، يمكن ان يشكل أيضاً جزءاً من إستراتيجيات التنمية الاقتصادية المحلية.

لقد لوحظ تنامي معدلات الاعتماد على المركبات الخاصة ومصادر الوقود التقليدي أيضاً بمعدلات خطيرة في المدن

تصوير مايكل دامكير / آي ستوك

النقل المستدام

لقد لوحظ نشوء توجه متزايد نحو تصميم كل من المدن والمناطق الحضرية بشكل يتماشى والاستخدام المعتدل لموارد الطاقة، بحيث تتضمن تلك المناطق إنشاء ممرات المشاة، وخيارات النقل المتعددة، والتي عادة ما ترتبط باستخدام المركبات التي تعمل بالطاقة المتجددة. أما فيما يتعلق بالمدن التي تتسم بمعدلات أعلى من الاستدامة في مجال النقل، فإنها قد تمكنت من تقليص بصمتها الإيكولوجية من خلال خفض مستوى الاعتماد على مصادر الوقود التقليدي، ومن خلال تقليص عمليات التوسع الحضري وخفض الاعتماد على استخدام المركبات الخاصة أيضاً.

إن الأجندة المتبعة في المدن الكبرى في الوقت الحاضر تنطوي على إيجاد المزيد من خيارات النقل المستدام، حيث تهدف تلك الأجندة إلى الحد من مستويات الازدحام إلى جانب الحد من مستوى انبعاثات غازات الدفيئة. عدا عن ذلك، فإن المساعي الرامية إلى تقليص البصمة الإيكولوجية لأية مدينة وتعزيز مظاهر الحياة بها تطرح الحاجة إلى إدارة الاستخدامات المتزايدة لكل من المركبات الخاصة والشاحنات بشكل ناجح إلى جانب الحد من مستويات استهلاك مصادر الوقود التقليدي المرتبطة بها، إلا أنه ولسوء الحظ، فهنالك العديد من المدن التي لم تدرج مسألة خفض مستوى الاعتماد على المركبات الخاصة ضمن أجنداتها الخاصة، حيث لوحظ تنامي معدلات استخدام تلك المركبات يوماً بعد يوم.

وقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن القرارات المتخذة بما يرتبط بعمليات التخطيط العمراني تساهم في تحديد كيفية استخدام المركبات الخاصة والوقود التقليدي. من جانب آخر، فقد لوحظ نشوء وعي متزايد في مجال التخطيط الحضري إزاء تحقيق نظم النقل المستدام والتي لن تكون ناجحة إلا في حال إيلاء قدر أكبر من الاهتمام بكل من: شكل المدن وكثافتها السكانية، أولويات البنية التحتية، وبخاصة بما يتعلق بمدى الالتزام باستخدام وسائط النقل العام مقابل استخدام المركبات الخاصة، وتخطيط الشوارع، لا سيما توفير الممرات الخاصة بالمشاة وراكبي الدراجات، باعتبار ذلك كجزء من عمليات الإدارة المستدامة لقطاع النقل.

n عمليات التخطيط الخاصة بشكل المدن وكثافتها السكانية

إن دراسة جدوى استخدام مختلف أنواع نظم وخدمات النقل تتأثر وبشكل كبير بالكثافة السكانية لأية مدينة، حيث أن مراكز المدن ذات الكثافة السكانية المرتفعة يمكن أن تتمتع بتوفر خيارات النقل العام الأكثر كفاءة، في حين تزداد احتمالية الاعتماد على المركبات الخاصة في كل من مناطق الضواحي والمناطق ذات الكثافة السكانية المتدنية، ولذلك، يمكن اعتبار مقياس الكثافة كأداة رئيسية متوفرة لدى مخططي المدن، حيث يمكن استخدامها على النحو الأفضل في المدن التي تتمتع بنظم النقل السليمة أو في المدن التي ترغب بإنشاء تلك النظم، والدليل على ذلك النتائج المتمخضة عن عمليات التطوير القائمة على نظم النقل المستخدمة والتي تتمثل في تقليص البصمة الإيكولوجية للمدن، إلى جانب الحد من أشكال التوسع التي تعتمد على استخدام المركبات الخاصة والتي عادة ما تطغى على الأجندة الخضراء التي تتبعها المدن.

ولذلك، فإن عمليات التطوير القائمة على نظم النقل من شأنها تمكين أية مدينة من وضع حدود واضحة للنمو الحضري، وإنشاء حزام أخضر لكل من الأغراض الزراعية والترفيهية، والتنوع البيولوجي، وغيرها من النظم الطبيعية التي تتضمنها الأجندة الخضراء. وفي الولايات المتحدة على سبيل المثال، فإن التوجه نحو نقل ما نسبته ٦٠ في المائة من عمليات النمو الجديدة إلى الأنماط المدمجة من شأنه العمل على خفض مستوى انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بنحو ٨٥ مليون طن متري سنوياً بحلول عام ٢٠٣٠ .

n الأولويات الخاصة بمرافق البنية التحتية والخطط الخاصة بمجال النقل

إن الاستثمار في نظم النقل المستدامة والتي يسهل الوصول إليها يعد بمثابة العنصر الأكثر أهمية بالنسبة للمدن لكي تتمكن من التصدي

للتحديات المرتبطة بتقلص مصادر النفط والحد من مساهمتها في نشوء ظاهرة تغير المناخ. علاوة على ذلك، فإن نظم النقل المستخدمة لا تساهم فقط في الحفاظ على الموارد النفطية، بل أنها تساهم أيضاً في إعادة هيكلة المدينة بحيث تتمكن من البدء بتحقيق خفض هائل في مستويات استخدام الموارد النفطية والمركبات الخاصة، الأمر الذي يعد في غاية الضرورة لإيجاد المستقبل المستدام.

ولقد نشأت في الوقت الحاضر توجهات عديدة لاستخدام سكك النقل الحديثة باعتبارها كإستراتيجية بارزة لعكس مظاهر انتشار استخدامات المركبات الخاصة، من جانب آخر، وبالرغم من أن ممرات الحافلات قد تتمتع بميزة أفضل بالمقارنة مع حركة المرور العادية من حيث السرعة في المدن المكتظة بالمركبات الخاصة، إلا أنه من الضروري أيضاً استخدام ميزة السرعة الأكبر للسكك الحديثة بغية إيجاد ميزة أخرى للتفوق على نظم استخدام المركبات الخاصة – بما يعكس حسابات الحركة التجريبية لاستخدام نظم النقل العام مقابل استخدام المركبات الخاصة – والتي غالباً ما يتم اعتمادها لتحديد مدى فعالية وسائط النقل العام بالمقارنة مع المركبات الخاصة من حيث السرعة. كما أن أهمية تلك السكك الحديثة تعزى أيضاً لتأثيرها على مستويات الكثافة الناشئة حول محطات النقل، الأمر الذي قد يساهم في إيجاد المراكز الأساسية للحد من مستويات الاعتماد على استخدام المركبات الخاصة. عدا عن ذلك، فتعتمد تلك النظم أيضاً على الطاقة الكهربائية، مما يقلل مستوى الاعتماد على الوقود التقليدي.

وثمة العديد من المدن في شتى أنحاء العالم والتي شرعت في إنشاء نظم سكك النقل الكهربائية الحديثة بمعدلات متزايدة، حيث ستتمكن تلك المدن من مواجهة التحديات المرتبطة بمصادر الوقود المتوفرة، والحد من انبعاثات الكربون ضمن نظمها الاقتصادية في سياق التصدي لظاهرة تغير المناخ، والحد من الاختناقات المرورية على نحو مستدام، وإنشاء مراكز المدن المنتجة. كما يمكن الإشارة هنا إلى الإلتزام الذي أبدته الصين على سبيل المثال لإنشاء سكة حديثة للنقل على مسافة ١٢٠ ألف كيلومتراً بحلول عام ٢٠٢٠. أما في الهند، فتعمل مدينة دلهي على إنشاء نظام المترو الحديث والذي يعمل بالطاقة الكهربائية، فضلاً عن الانتهاء من إنشاء سكة مماثلة في مدينة بيرث الأسترالية بمسافة إجمالية بلغت ١٧٢ كيلومتراً.

n تخطيط الشوارع وإدارة عمليات النقل

إن توجه المدن نحو إنشاء الطرق السريعة يعني تزايد مستويات الاعتماد على المركبات الخاصة، حيث يعزى ذلك إلى إمكانية توسع المدن بسرعة كبيرة والوصول إلى استخدام الأراضي في المناطق ذات الكثافة المتدنية لإنشاء الطرق السريعة، وذلك في ضوء تحول الأخيرة لكي تصبح الخيار الأفضل للاستخدام. إن إنشاء تلك الطرق لا يشكل أية مساندة لأي من الأجندتين؛ الخضراء أو البنية على حد سواء، من جانب آخر، فإن هذا التوجه لن يساعد أية مدينة على توفير موارد الوقود، عدا عن ذلك، فقد بينت العديد من الدراسات الفائدة الضئيلة التي تعود على المدن لدى إنشاء تلك الطرق من حيث التخفيف من مستوى الازدحام، وباعتبار ذلك السبب الرئيسي لإنشائها، فيبدو بأن الأمر لا ينطوي على أية فائدة أساسية.

إلا أنه ومن جانب آخر، وفي حال توجه المدن لتركيز عمليات النقل بدلاً من التوجه نحو إنشاء الطرق السريعة، فإن ذلك سوف يساهم في تحويل شوارعها إلى جزء هام للغاية ضمن نظم النقل المستدام. كما أن الإدارة المستدامة لنظم النقل تنطوي على إنشاء "الشوارع بدلاً من الطرقات" – حيث يتم استخدام الشوارع لأغراض متعددة والتي لا تقتصر على تعظيم مستوى تدفق المركبات. علاوة على ذلك، فإن التركيز سوف يكون على تحقيق معيار الكفاءة من خلال تعزيز عمليات تنقل الأفراد، وليس تعزيز حركة المركبات، إلى جانب توفير مستوى عال من الراحة والسلامة لجميع مستخدمي الطرق. إن هذه السياسة تستند أيضاً إلى مفهوم تحقيق التكامل ما بين مختلف مرافق النقل لتشكيل الحيز العام. ومن هذا المنظور، فإن الطرق السريعة سوف تتحول بالتالي إلى حلول غير مناسبة، وذلك نظراً لعدم كفائتها كأماكن عامة.

وعلى صعيد متصل، فهنالك العديد من المدن والتي عارضت التوجهات نحو إنشاء الطرق السريعة، بما في ذلك كل من مدن كوبنهاغن، وزيوريخ، وبورتلاند، وفانكوفر، وتورنتو، حيث تتصدر تلك المدن الريادة في التوجه نحو اعتماد نظم النقل الأكثر استدامة، كما باتت هنالك العديد من الأدلة المتزايدة والتي أثبتت بأن اعتماد الإستراتيجيات البديلة كإنشاء ممرات المشاة وراكبي الدراجات يحقق نجاحاً أكبر على صعيد تحسين النظم الاقتصادية للمدن، ولتحقيق الدمج ما بين الأجندة الخضراء والأجندة البنية.

إنشاء مدن خالية من الأحياء الفقيرة

إن الهدف المتمثل في إنشاء "مدن خالية من الأحياء الفقيرة" قد بات يشكل أحد أبرز الأهداف التي تتضمنها نظم التخطيط الحضري في الدول النامية، إلا أن تحقيق ذلك الهدف سوف يتطلب اعتماد منهجيات مبتكرة والتي يمكن أن تساعد على ترقية الأحياء الفقيرة، وإن لم يمثل ذلك أحد نماذج الاستدامة، فإنه سوف يمثل بالتأكيد سبلاً مناسبة لمعالجة التحديات الأكثر إلحاحاً ضمن كل من الأجندتين الخضراء والبنية على حد سواء، والمتمثلة في ضعف فرص الحصول على إمدادات المياه ومرافق الصرف الصحي المأمونة، إلى جانب التحدي المتمثل بالظروف البيئية المتدهورة.

إن هذه الأحياء الفقيرة تشكل تهديداً كبيراً والذي يواجه تنفيذ الأجندة الخضراء، وذلك في ضوء إنشاء معظم تلك الأحياء على مواقع غير آمنة من الناحية العمرانية، والتي تعد عرضة للكثير من المخاطر الطبيعية.

تطرح الأحياء الفقيرة خطراً كبيراً على الأهداف التي تتضمنها كل من الأجندتين الخضراء والبنية.

تصوير: إينيس جيسبل / آي ستوك

عملت بعض الدول على اعتماد الإستراتيجيات المبتكرة للحد من الانبعاثات المتأتية من المركبات

تصوير: ديفيد بارسونز / آي ستوك

عدا عن ذلك، فعادة ما تساهم تلك الأحياء في حرمان المدن من المناطق الشاطئية اللازمة للسيطرة على الفيضانات والترشيح الحيوي الطبيعي للحياة النباتية في الأراضي الرطبة، حيث أن مظاهر التآكل الحاد للتربة يمكن أن تنشأ عن الانحدارات الشديدة لتلك المناطق. إضافة لذلك، فعادة ما تتم إزالة الغابات الواقعة بالقرب من المدن والمحيطة بها، وذلك نظراً لاعتماد سكان تلك الأحياء على الأخشاب كمصدر رئيسي للطاقة.

وفي الوقت ذاته، فعادة ما يتم تعريض الأجندة البنية لسكان تلك المناطق لخطر كبير أيضاً، وذلك في ضوء إنشاء معظم المساكن في تلك المناطق من مواد بدائية الصنع والتي لا توفر لهم أية حماية تذكر من المخاطر الطبيعية. علاوة على ذلك، فعادة ما تعاني تلك المناطق من تدني فرص الحصول على إمدادات المياه ومرافق الصرف الصحي الآمنة، مما يؤدي إلى نشوء العديد من المشكلات الصحية الأساسية. كما تشيع في تلك المناطق عمليات سرقة الكهرباء من الشبكات، الأمر الذي يطرح العديد من مخاطر الاستخدام.

إن الاتجاه الناشئ حالياً للتصدي لظاهرة نشوء الأحياء الفقيرة يتضمن إستراتيجيتين أساسيتين، ألا وهما: أولاً، ترقية وتطوير الأحياء الفقيرة القائمة، وثانياً، اعتماد السياسات السكنية والحضرية التي تحول دون نشوء أحياء فقيرة جديدة. أما فيما يتعلق بعمليات ترقية الأحياء الفقيرة، فإنها غالباً ما تكون مرتبطة بالأجندة البنية، فضلاً عن انطوائها أيضاً على تحسين مستويات ضمان الحيازة الآمنة، وإدخال مرافق البنية التحتية والخدمات الجديدة أو تطوير القائمة منها بمستويات مناسبة. من جهة أخرى، فعادة ما تكون نتائج عمليات الترقية واضحة إلى حد كبير، بحيث تكون تلك النتائج مباشرة وذات تأثير هام على نوعية حياة الفقراء من سكان المناطق الحضرية، وبخاصة في مجالات السلامة البيئية والصحة البشرية.

إن العمل بالتعاون مع المجتمع المحلي بهدف تمكين أفراده من المشاركة في عمليات التنمية وإدارة مرافق البنية التحتية يمكن أن يساهم في دفع سكان المناطق الفقيرة نحو تحقيق الازدهار والاعتزاز بمنجزاتهم ضمن كلتا الأجندتين. كما يمكن أن تعكس تلك المناطق نماذج للاستدامة، وذلك لما تساهم به من خفض في مستويات استهلاك الموارد في ظل إيجاد بيئة معيشية سليمة وجاذبة لسكان تلك المناطق.

معالجة القضايا البارزة في كل من الأجندتين الخضراء والبنية من خلال نظم التخطيط والإدارة الحضرية

كما هو الحال بالنسبة لجميع نظم التخطيط الطويلة الأمد، فإن عمليات التخطيط الحضري المستدام تتطلب وجود نظم إدارية والتي تتجاوز قوى السوق، والتي يمكن أن تساهم أيضاً في تحقيق التوفير الأوسع نطاقاً لكل من المرافق والخدمات المجتمعية. ويبين الجدول (٨) أدناه الوظائف الست الأساسية اللازمة ضمن عمليات الإدارة الحضرية لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة. كذلك، يتضمن هذا الجدول العديد من الأمثلة على كل من الأنواع، والهياكل أو الآليات اللازمة لتحقيق ذلك.

نوع المهمة الإدارية الحضرية	مثال على الهيكل / الآلية المتبعة
عمليات التخطيط الإقليمي الإستراتيجي والتي يمكن أن تتجاوز الحدود المحلية فيما يتعلق بمجالات النقل، والتنوع البيولوجي، وتغير المناخ، وإمدادات المياه، والمخلفات، والإسكان...بحيث تعمل على تغطية منطقة العاصمة بأكملها	هيئة التخطيط الإقليمي
النظام القانوني لإدارة عمليات التنمية والذي يمكن أن يساهم في تنظيم النتائج الناشئة للمصلحة العامة وتنفيذ الخطة الإقليمية في كل مجتمع محلي.	البرامج والقوانين الخاصة بتخطيط المدن من أجل منح التراخيص اللازمة لتنفيذ عمليات الإنشاء والتطوير
تقييم المشروع والتي يمكن أن تساهم في ضبط عمليات تطوير مرافق البنية التحتية والأراضي من أجل ضمان منافع المصلحة العامة	هيئة التخطيط والبيئة
تيسير عمليات التنمية والتي يمكن أن تساعد على إعداد النماذج المبتكرة لتحقيق الاستدامة وبخاصة ضمن مشاريع التجديد	هيئة التنمية
تمويل عمليات التنمية والتي يمكن أن تساهم في ربط برامج الاستدامة بالأساليب المبتكرة لتغيير آليات التمويل	السلطة المحلية وسلطة التخطيط الإقليمي
إشراك المجتمع المحلي والتي يمكن أن تساهم في تيسير عمليات صنع القرارات اللازمة لضمان النتائج الخاصة بالاستدامة	جميع هيئات التخطيط

الجدول ٨

عمليات التخطيط والإدارة الحضرية لتحقيق مظاهر التنمية الحضرية المستدامة

يمكن تحقيق خفض في مستويات الاعتماد على موارد الطاقة غير المتجددة من خلال التوجه نحو استخدام الطاقة الشمسية

تصوير أونمار سميت / آي ستوك

إن معالجة التحديات الواردة ضمن هذا الفصل لن تكون ممكنة دون وجود خطة إقليمية والتي تتضمن المدينة بأكملها بالإضافة للمناطق التابعة لها. كما أن معدلات النمو التي شهدتها المدن في جميع أنحاء العالم قد ساهمت في شمول السلطات المحلية في مناطق الأرياف. وهنالك العديد من الدول حيث نشأت الحاجة لإيجاد منظور خاص بالعواصم بغية معالجة مختلف القضايا المطروحة هنا.

عدا عن ذلك، فثمة حاجة أيضاً لوجود عملية قانونية فاعلة من أجل التمكن من إضفاء الصبغة القانونية على كل من القرارات والتنظيمات المرتبطة باستخدامات الأراضي. إن نظم التخطيط الحضري قد أصبحت تعاني من شرك القوانين التنظيمية القديمة، حيث باتت تلك القوانين تتطلب تنفيذ عملية تنقيح شاملة. حتى وإن كان ذلك في ظل تصديها للتحديات الجديدة المطروحة أمام عمليات التنمية المستدامة. من جانب آخر، وفيما يتعلق بكل من المشروعات والقرارات الأكبر على صعيد البنية التحتية، فيتعين أن تمثل جزءاً من عمليات التقييم التنموي والتي يمكن أن تجلب منافع اقتصادية واسعة النطاق إلى جانب تحقيق خفض في التكاليف، وتحديد الشروط الخاصة بالمصلحة العامة في الوقت ذاته.

إن تحقيق التوازن ضمن هذا النهج التنظيمي يطرح ضرورة هامة والمتمثلة في شمول عمليات الإدارة الحضرية لمهمة خاصة بتيسير عمليات التنمية، وذلك بغية ضمان تنفيذ كلاً من الابتكارات والنماذج المطروحة تحت مظلة الشراكة مع كل من الحكومات، والقطاعات الصناعية والمجتمعات المحلية. إلا أن المفتاح لتحقيق ذلك سوف يتمثل في تمويل عمليات التنمية والتي يمكن أن تساعد على الاستفادة من الموارد التمويلية القديمة كالرسوم والضرائب، إلى جانب الموارد الجديدة كالشراكات بين القطاعين العام والخاص، والمكافآت التنموية، والانتفاع من الزيادة الحاصلة في قيمة الأراضي.

وأخيراً، فهنالك ضرورة لإيجاد عملية تشاركية والتي يمكن أن تساهم في إعداد وتنفيذ الرؤى المرتبطة بمعايير الاستدامة، فضلاً عن ضرورة تعزيز رأس المال الاجتماعي لأية مدينة في ظل نشوء تلك التحديات. بيد أن هذا الأمر لن يكون ممكناً دون وجود عمليات فاعلة لإشراك المجتمعات المحلية في صياغة مستقبلها. وقد باتت هنالك العديد من الإستراتيجيات الخاصة باستدامة المدن والتي تتضمن الأهداف المرتبطة بتحقيق معايير العدالة والمساواة الاجتماعية، إلى جانب إدراج المسائل المرتبطة بالنوع الاجتماعي تحت هذه المظلة. إن تنفيذ نظم التخطيط الحضري قد شهد نشوء عمليات المشاركة، والتي يتعين العمل عليها في الوقت الحاضر لكي تصبح جزءاً من النظم الإدارية التي يتم تنفيذها يومياً.

ملاحظات ختامية

إن تحقيق الربط ما بين الأجندة الخضراء والأجندة البنية يمثل تحدياً جديداً نسبياً للمدن، حيث لم تتمكن أية مدينة إلى حد الآن من إثبات قدرتها التامة على تحسين مستويات الصحة البشرية والمستويات المعيشية في المدن إلى جانب تمكنها من الحد من تقليص بصمتها الإيكولوجية وتحسين البيئة الطبيعية. بيد أن هذا الأمر لن يكون ممكناً دون وجود نهج محسن ومطور لتنفيذ عمليات التخطيط الحضري، حيث يتعين على المخططين الحضريين العمل على إيجاد السبل المناسبة لتحقيق الدمج الخلاق لتلك الابتكارات ضمن نظم التخطيط والإدارة الحضرية السائدة.

كما أن التحدي الأبرز والذي ستواجهه المدن في المستقبل القريب سوف يتمثل في كيفية إدارة عمليات التحول إلى عالم جديد لا يعتمد عل مصادر الوقود التقليدي. من ناحية ثانية، فإن هذا التحدي سوف يواجه العديد من المضاعفات نتيجة الأزمة المالية العالمية الناشئة مؤخراً، الأمر الذي قد يساهم في تأخير عمليات الدمج ما بين بعض أبرز البرامج التي تتضمنها كل من الأجندة الخضراء والأجندة البنية، كبرامج ترقية الأحياء الفقيرة على سبيل المثال. إلا أن البرامج الممولة من قبل الحكومات لإنشاء البنية التحتية البيئية وتنفيذ برامج الطاقة والتي تم البد بتنفيذها في بعض الدول المتقدمة بهدف تحفيز النشاط الاقتصادي وتوليد فرص العمل يمكن أن تساهم في طرح فرص هامة أمام المدن لتنفيذ بعض الابتكارات التي تم شرحها ضمن هذا الفصل.

الـفـصـل

٧

عمليات التخطيط والتنظيمات غير الرسمية

يهدف هذا الفصل إلى تحديد كل من الأنماط والاتجاهات المتبعة في عمليات التنمية غير الرسمية في المناطق الحضرية ، ومناقشة الآثار المترتبة على عمليات التخطيط الحضري، واستعراض أحدث أشكال الاستجابة للمظاهر غير الرسمية ضمن نظم التخطيط الحضري. إضافة لذلك، فيتضمن هذا الفصل أيضاً بحثاً في إمكانيات التصدي للتحديات الناشئة عن عمليات التنمية غير الرسمية على نحو أكثر فعالية من خلال إتباع منهجيات التخطيط الحديثة والأكثر تجاوباً.

الخصائص المرتبطة بالمظاهر غير الرسمية في المناطق الحضرية

إن استمرارية المظاهر الرسمية / غير الرسمية تعد محوراً أساسياً ضمن الدراسات التحليلية المعاصرة لعمليات التنمية الحضرية، وخصوصاً فيما يتعلق بكل من البيئة المنشأة، والنظام الاقتصادي الحضري، وعمليات توفير الخدمات. وبصورة عامة، فيمكن القول بأن عمليات التنمية الحضرية الناشئة ضمن نطاق اختصاص نظام إدارة الأراضي الذي تنفذه الدولة بما يتماشى مع كل من المتطلبات القانونية والتنظيمية الرسمية تندرج تحت مسمى العمليات "الرسمية"، فيما تندرج جميع مظاهر التنمية الأخرى والتي لا تتماشى مع أي من المتطلبات السالفة الذكر تحت مسمى العمليات "غير الرسمية".

وعادة ما تحدث عمليات التنمية والتطوير العقاري غير الرسمية في المناطق غير المطورة والمخصصة للأغراض التنموية المستقبلية، أو في المناطق التي تتجاوز المنطقة الحالية المنشأة، أو في المناطق التي تعد غير صالحة للتنمية، ولذلك، فإن المستوطنات غير الرسمية، وبخاصة تلك التي يعمل الفقراء على إنشائها والإقامة بها، عادة ما تنشأ في المواقع المخصصة للحفاظ على البيئة، أو في المواقع المعرضة لحدوث الفيضانات، أو الانهيارات الأرضية أو غيرها من المخاطر.

كما توجد العديد من المدن التي تتسم بانتشار مظاهر التطوير غير الرسمية في المناطق السكنية الخاصة بكل من الشرائح ذات الدخل المتوسط أوالمرتفع على حد سواء. كما أنه عادة ما يتمكن ملاك الأراضي من الحصول على المخططات التفصيلية وتراخيص البناء لأغراض التطوير في مناطق لا تقع ضمن مخططات التنمية المباشرة. من جانب آخر، فقد يتم تنفيذ عمليات التنمية والتطوير في المناطق المخصصة، ولكنها عادة ما تحدث وفقاً لمستويات سكانية أعلى أو لمعايير البناء الأدنى مستوى مما هو محدد لها.

وثمة جانب آخر للمظاهر غير الرسمية في المناطق الحضرية، والذي يرتبط بالنشاط الاقتصادي، حيث تنطبق تلك المظاهر على أي مشروع حضري والذي لا يلتزم بأي من قوانين التسجيل، والترخيص، أو التشغيل. أما فيما يتعلق بالعمليات غير الرسمية لتوفير الخدمات، فيمكن أن تشير إلى الخدمات غير المسجلة التي توفرها المنظمات، أو إلى الخدمات المنظمة والخاضعة لعقود من الباطن يتم إبرامها من قبل السلطات الرسمية، أو إلى الاستخدام غير القانوني للخدمات الرسمية.

وقد كانت هنالك العديد من المناقشات المستفيضة حول سبب نشوء عمليات التنمية الحضرية غير الرسمية، بيد أن العمليات غير الرسمية لتقسيم الأراضي والتطوير العقاري عادة ما تمثل نتيجة للعمليات غير الفاعلة في مجال التخطيط، أو نتيجة لعدم كفاية المعايير، أو القوانين التنظيمية غير القابلة للتطبيق وإجراءات التسجيل الشاقة للغاية. من ناحية أخرى، فإن مظاهر العمالة غير الرسمية تعتبر وبشكل عام بمثابة إستراتيجية للبقاء، والتي يتم التوجه إليها لدى عدم توفير القطاع الرسمي لفرص العمل الكافية لجميع الأفراد، وفي حال غياب شبكات الأمان الاجتماعي أيضاً. ولذلك، فبالإمكان هنا ملاحظة الاختلاف في الدوافع وراء نشوء المظاهر غير الرسمية، والتي تتراوح ما بين الحاجة الماسة لإيجاد موقع ميسور التكلفة لأغراض السكن والعمل، والرغبة في تعظيم موارد الربح المتأتية.

الاتجاهات العالمية لأنماط التنمية والتوسع غير الرسمية في المناطق الحضرية

يبحث هذا الجزء من التقرير في كل من الأنماط المتبعة في مجال التنمية الحضرية غير الرسمية في مختلف أنحاء العالم، بالإضافة لتحديد العوامل المساهمة في تحديد المظاهر غير الرسمية.

يعتمد الملايين من سكان المناطق الحضرية في الدول النامية على البيع في الشوارع لكسب قوتهم

تصوير برنامج الموئل

الدول النامية

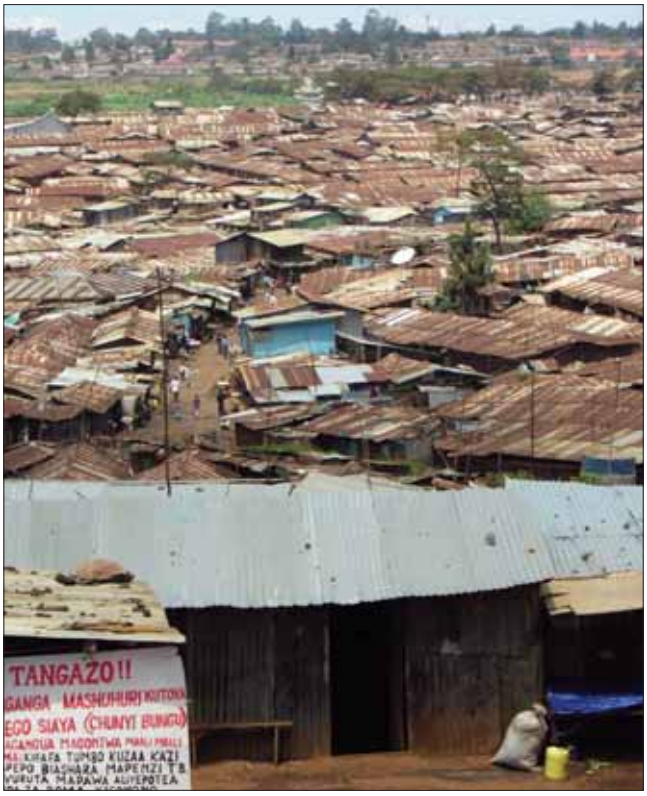
يعمل عدد كبير من سكان المناطق الحضرية في الدول النامية في القطاع غير الرسمي، وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي على سبيل المثال، يشكل القطاع غير الرسمي مصدر رزق لنحو ٦٠ في المائة من إجمالي الأيدي العاملة، إضافة إلى نشوء ما مجموعه أربع من أصل كل خمس فرص جديدة في القطاع غير الرسمي بحسب التقديرات الحديثة. أما في منطقة إفريقيا، فتشكل الأيدي العاملة في القطاع الاقتصادي غير الرسمي ما نسبته ٦٠ في المائة تقريباً من إجمالي العمالة في المناطق الحضرية، وبما يفوق أيضاً مجمل الأنشطة الاقتصادية النسائية. كما تشير الدراسات الحالية إلى ارتفاع معدل العمالة غير الرسمية كنسبة من إجمالي العمالة الحضرية في الدول النامية على مر الزمن.

من جهة أخرى، فتتجلى المظاهر غير الرسمية في مدن الدول النامية على الصعيد السكني أيضاً، وذلك في ضوء اضطرار الشرائح ذات الدخل المنخفض والمتوسط لإيجاد قطع أراض أو مساكن في المناطق العشوائية نتيجة لعدم قدرتها على تحمل تكاليف الأراضي السكنية المخدومة والرسمية. علاوة على ذلك، وحتى وفي حال تنفيذ الاستثمارات العامة الضخمة في المناطق الرسمية، إلا أنه عادة ما تنشأ حالة من عدم التطابق ما بين المساكن المنشأة واحتياجات ومتطلبات الأفراد. ولذلك، فقد لوحظ تسجيل كثافة سكانية كبيرة في الأحياء الفقيرة للمناطق الحضرية، وبما نسبته ٦٢,٢ في المائة في الدول الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، و٤٢,٩ في المائة في جنوب آسيا، و٣٦,٥ في المائة في منطقة شرق آسيا، و٢٧ في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

كما باتت المظاهر غير الرسمية تشكل سمة بارزة في المناطق شبه الحضرية التي تقع في كل من آسيا، وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، فضلاً عن احتمالية تسجيل معدلات أعلى من النمو الحضري في تلك المناطق في المستقبل. إضافة لذلك، فإن المناطق شبه الحضرية والمتوسعة في الدول النامية تتسم بالعديد من المظاهر، بما في ذلك عدم كفاية البنية التحتية، والافتقار إلى معايير الأمن والسلامة، ونشوء أشكال التفاوت الكبيرة في مستويات الثراء. عدا عن ذلك، فإن محدودية القدرات الإدارية في مجالات التخطيط وإعداد التنظيمات الخاصة بعمليات التنمية تؤدي إلى انتشار المظاهر غير الرسمية في المناطق شبه الحضرية.

وثمة العديد من المدن في الدول النامية حيث يتم الاعتماد في عمليات توفير جزء كبير من الخدمات على الجهات التشغيلية الصغيرة النطاق في كل من القطاعين العام والخاص، والتي تعمل على استبدال أو تبديل نظم إمدادات المياه ومرافق الصرف الصحي، وإدارة المخلفات وتوفير الطاقة التي يوفرها القطاع الرسمي. كما يعد نظام النقل غير الرسمي منتشراً في العديد من الدول النامية، عدا عن ارتباطه وبشكل وثيق بكل من مظاهر الإقامة في المستوطنات غير الرسمية والمشاركة في النشاطات الاقتصادية غير الرسمية.

إن قدرة نظم التخطيط العاملة في الدول النامية على التصدي للنشاطات الاقتصادية غير الرسمية، والحيلولة دون نشوئها إلى جانب غيرها من العمليات التي تتضمن تقسيم الأراضي، وإنشاء المساكن وتوفير الخدمات، لا تزال محدودة للغاية. كما يمكن ان يعزى ذلك إلى هيمنة منهجيات التخطيط التكنوقراطية، ومحدودية الموارد البشرية، وبخاصة على مستوى الحكومة المحلية، ومحدودية الفهم السياسي والحكومي إلى جانب محدودية مظاهر دعم عمليات التخطيط الحضري، ومظاهر عدم التوافق ما بين العمالة غير الرسمية والرؤى السياسية والبيروقراطية للمدينة الحديثة. كما أن هذه الأساليب التي تسعى مقترحات الخطط الرسمية للتعامل من خلالها مع عمليات التنمية غير الرسمية لا تتماشى والنتيجة المتمثلة في عدم دمج العديد من النشاطات والمستوطنات



تشكل الأحياء الفقيرة موطناً لأعداد كبيرة من سكان المناطق الحضرية في الدول النامية

تصوير برنامج الموئل

الصندوق ٧ العمالة غير الرسمية، رومانيا

بالرغم من النمو الاقتصادي المستمر الذي شهدته السنوات الأخيرة، إلا أن مظاهر العمالة غير الرسمية تشكل سمة أساسية من سمات سوق العمل الروماني، والتي تشكل ما بين ٢٠ و ٥٠ في المائة من إجمالي العمالة، وذلك وفقاً للتعريف المستخدم. وهنا، يمكن تحديد مجموعتين رئيسيتين في أوساط العمالة غير الرسمية: أولئك الذين يعملون بشكل غير رسمي نظراً لعدم توفر أي بديل حقيقي وممن يشكل لهم القطاع غير الرسمي إستراتيجية لضمان البقاء، وأولئك ممن يتعمدون العمل في هذا القطاع للتهرب من دفع الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي.

وقد لوحظ تنفيذ العديد من أشكال التحسين في السنوات الأخيرة، وبخاصة في ظل إصلاح النظام الضريبي، ونظام المنافع وطرح خطة المعاشات الجديدة، بيد أن غالبية الجهود التي تم تنفيذها حتى الآونة الأخيرة كانت تركز على العقاب بدلاً من التركيز على التصدي للمظاهر غير الرسمية وإيجاد السياسات اللازمة لمساعدة الشرائح الأكثر ضعفاً وتوفير كلاً من المهارات والأصول اللازمة لهم للمشاركة في قطاع العمل الرسمي.

المرجع: Parlevliet and Xenogiani – ٢٠٠٨

البشرية غير الرسمية ضمن عمليات التخطيط المنظم ومؤسسات الحكم.

الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية

إن نشوء المظاهر المتمثلة بالمستوطنات غير الرسمية يعد أمراً غير مألوف في كل من المدن الأوروبية والمدن الأمريكية الشمالية المعاصرة، باستثناء المستوطنات التي يقطن فيها المسافرون وبعض المناطق الصغيرة والمتمثلة عموماً في المباني المهجورة. إضافة لذلك، فهنالك بعض مظاهر الإقامة غير الرسمية والتغييرات الحاصلة في المباني الرسمية والتي تحدث في المناطق الداخلية من المدن، وبخاصة من جانب الملاك في الأحياء الفقيرة وغيرهم من الشرائح السكانية الفقيرة في المناطق الحضرية، بما في ذلك المهاجرين حديثاً.

وعادة ما تكون العمالة في الدول المتقدمة ضمن مشاريع ومؤسسات رسمية والتي تتسم بالامتثال مع كل من قوانين وأنظمة العمل المنصوص عليها. إلا أن مظاهر التحرر الاقتصادي الناشئة منذ فترة الثمانينيات قد ارتبطت بنمو النظام الاقتصادي غير الرسمي، بما في ذلك العمالة غير المنظمة، والتوظيف الذاتي، والتي تتمكن من التملص من النظام الضريبي. كما تشير التقديرات إلى أن النظام الاقتصادي غير الرسمي يشكل ما نسبته ١٦ في المائة تقريباً من القيمة المضافة في الدول الأكثر تقدماً والتابعة لمنظمة التعاون والتنمية.

أما فيما يتعلق بالنظم الاقتصادية الخاصة بالدول التي تمر بمراحل انتقالية في كل من أوروبا والاتحاد السوفييتي السابق، فإن عملية الانتقال من النظم الاقتصادية ذات التخطيط المركزي إلى نظم مرتبطة بالأسواق قد كانت متصلة بنمو كبير للغاية في معدلات الفقر، والتفاوت، والبطالة، مما اضطر الكثير من الأفراد العاملين سابقاً في مؤسسات الدولة للانتقال إلى قطاع العمالة غير الرسمية. من جانب آخر، فإن الأسر ذات الدخل المنخفض قد كانت مقيدة بالعقارات السكنية المتدهورة والمخصخصة، أو بالمساكن ذات التكلفة المنخفضة في كل من القرى والمستوطنات غير الرسمية المحيطة بالمدن.

وقد واجهت نظم التخطيط الموروثة في الدول التي تمر بمراحل انتقالية صعوبة في التكيف مع عمليات التنمية الحضرية القائمة على الأسواق والتي تم تنفيذها خلال فترة التسعينيات. كما نشأت العديد من مظاهر التطوير غير الرسمية نتيجة لاعتماد المخططات الرئيسية ذات الطراز القديم، والافتقار إلى كل من الخبرات والموارد البلدية اللازمة، والعوائق البيروقراطية التي تواجه عمليات الحصول على تراخيص قانونية لأغراض التطوير.

وعلى صعيد آخر، فقد تمكنت الحكومات في العديد من دول المنطقة خلال السنوات العشر الماضية من إعادة إحكام السيطرة على اقتصادات الظل، فضلاً عن اعترافها بضرورة تنفيذ نظم التخطيط الفعالة (أنظر الصندوق رقم ٧ حول تجربة رومانيا). وقد تم طرح جيل جديد من تشريعات التخطيط، حيث ساهمت تلك الإصلاحات في إنعاش نظم التخطيط، إلى جانب تحديث خطط التنمية. بيد أنه قد كانت هنالك العديد من العوامل التي ساهمت في عرقلة عمليات التقدم، والتي تضمنت الافتقار إلى الأساس القانوني القوي والسليم لإعداد كلاً من الأنظمة والقوانين الشاملة بالإضافة لإعداد السياسات الوطنية للتنمية الحضرية.

العوامل المؤثرة على المظاهر غير الرسمية

يتضح مما سبق بأن هنالك العديد من العوامل الرئيسية والمساهمة في تعزيز المظاهر غير الرسمية للنشاط الاقتصادي، وعمليات تطوير الأراضي والعقارات، وتوفير الخدمات، والتي سيتم تسليط الضوء على بعض منها فيما هو آتٍ.

- ارتباط المظاهر غير الرسمية الناشئة في العديد من الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية بالضغوط التنافسية الناشئة نتيجة كل من الأزمة الاقتصادية، وعمليات الخصخصة، والتحرر الاقتصادي، والمنافسة العالمية.
- توجه سكان المناطق الحضرية، رجالاً ونساء، للعمل في المشاريع غير الرسمية، وذلك نتيجة توسع نطاق العمالة الحضرية بسرعة أكبر من العمالة الرسمية المدفوعة الأجر في الدول المتقدمة، وبسبب غياب شبكات الأمان الاجتماعي التابعة للدولة، والنمو المحدود للمؤسسات الرسمية.
- عدم قدرة الحكومات في معظم الأحيان على تطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بعمليات تطوير المشاريع، والأراضي والمساكن. ولذلك، فعادة ما يتم تجاوز مقترحات الخطط المطروحة، الأمر الذي قد ينشأ في بعض الأحيان عن الجهل، إلا أنه غالباً ما ينشأ نتيجة الحاجة الماسة للحصول على السكن ومصادر الدخل.
- الفترة الزمنية الطويلة والتي تتطلبها إجراءات التسجيل والحصول على الموافقات، عدا عن التكلفة الناشئة عنها، مما يؤدي إلى زيادة في تكاليف وأسعار المساكن نتيجة محدودية مستويات العرض، ونشوء حلقة مفرغة من المظاهر غير الرسمية.

- عدم كفاءة مؤسسات القطاع العام وعدم فعالية الجهات الموردة لكل من المرافق والخدمات، مما يؤدي بالتالي إلى اعتماد عمليات توفير الخدمات على الجهات الخاصة ذات النطاق الضيق.

الاستجابات الفاعلة في مجال التخطيط لمعالجة المظاهر غير الرسمية

إن الجدوى والرغبة في الاستجابة للتحدي المتمثل في نشوء المظاهر غير الرسمية من خلال توسعة نطاق المنهجيات التقليدية بحيث تتضمن المنهجيات الخاصة بالأراضي على صعيد كل من عمليات الإدارة، والتخطيط، وإعداد التشريعات المتصلة بها، تمثل أمراً مشكوكاً به في الكثير من الدول. إلا أنه من الممكن تحديد السبل الأنسب للمضي قدماً في هذه الظروف من خلال استعراض المنهجيات المبتكرة وتقييم إمكانيات نقلها وتكرارها.

الخيارات البديلة لعمليات الطرد القسري

يمكن أن تعمل الحكومات على تنفيذ أحد أبرز الإجراءات الممكنة والمناسبة والتي تتمثل في إيقاف الطرق المؤذية التي تنفذها للتدخل، مثل تنفيذ عمليات الطرد القسري. من جانب آخر، فعادة ما تتوجه المؤسسات الحكومية إلى وقف وإزالة المستوطنات والنشاطات الاقتصادية غير الرسمية والتي لا تتماشى مع كل من الخطط، والسياسات، والتنظيمات، بالإضافة إلى العمل على طرد السكان القاطنين في الأراضي اللازمة لأغراض التطوير العام. علاوة على ذلك، فعادة ما يتم تنفيذ عمليات الطرد من خلال قوى السوق، وذلك لدى ارتفاع مستويات الطلب على الأراضي ذات المواقع الجيدة، الأمر الذي يواجه سكان تلك المناطق من خلاله صعوبة بالغة في مقاومة ضغوط البيع، والتي تكون أسعارها في بعض الأحيان أقل من أسعار السوق.

وفي إطار القانون الدولي، فتمثل عمليات الطرد القسري انتهاكاً لحقوق الإنسان، كما أن هذا القانون يحث جميع الحكومات على النظر في جميع البدائل الممكنة ومن ثم الالتزام بالمبادئ التوجيهية للممارسات الجيدة في حال كانت هنالك ضرورة لتنفيذ عمليات الإخلاء. من جهة أخرى، فيمثل هذا القانون اعترافاً بحقوق الأفراد في الحصول على فرص العمل اللائق والحيازة الآمنة للمساكن، بما في ذلك الحق في السكن، والخصوصية والتمتع السلمي بالممتلكات. وقد لوحظ تزايد التوجهات نحو دمج القانون الدولي ضمن القانون المحلي لأية دولة، مما يساهم في حماية الأفراد من عمليات الطرد القسري ومنحهم مختلف الحقوق في حال تعرضهم لتلك العمليات.

تنظيم وتطوير المناطق غير الرسمية المنشأة

إن عمليات تنظيم وتطوير المناطق المنشأة بطريقة غير رسمية تعد أفضل من إهمال تلك المناطق أو التوجه نحو هدمها وإزالتها. كما تنطوي عمليات التنظيم على الاعتراف بالحق في ضمان الحيازة ومنحه للأفراد. في حين تركز عمليات التطوير بشكل عام على توفير الخدمات الأساسية أو تحسين مستوى توفيرها، وذلك على الرغم من أنها قد تنطوي على تنفيذ عمليات إعادة التخطيط والتجديد لضمان الامتثال لأنظمة التخطيط والبناء. علاوة على ذلك، فإن تنفيذ عمليات التنظيم وإضفاء الطابع الرسمي

تنتشر عمليات الطرد القسري على نطاق واسع في العديد من الدول

تصوير : برازيل فوتوز / ألامي

عادة ما تنطوي على إصدار سندات ملكية الأراضي للأفراد – والتي تشكل أقوى شكل قانوني لحقوق الملكية والحيازة.

إلا أن مسألة التمليك ومزاياها قد شهدت تنازعاً كبيراً، عدا عن اعتبارها بمثابة العملية الأكثر تعقيداً وكلفة إذا ما تم تطبيقها. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تؤدي تلك العمليات إلى نشوء صراع على الأشكال المتداخلة للحقوق، إضافة إلى تجريد السكان الأقل تأثيراً من ممتلكاتهم، بما في ذلك المستأجرين، والسكان الجدد، والنساء. كما أن هنالك بعض المزايا المفترضة لعمليات التمليك والتي لا تعد مرتبطة بالضرورة بالأسر ذات الدخل المنخفض، والتي نادراً ما ترغب في رهن رصيدها المملوك الوحيد، فضلاً عن تردد المؤسسات التمويلية في إقراض تلك الأسر، ونتيجة لذلك، فإن التقدم الذي تم إحرازه عالمياً في مجال التمليك قد كان بسيطاً للغاية.

ولذلك، فإن إيجاد نهج مرن للتخطيط من أجل تنفيذ عمليات التنظيم والتطوير يعد أداة أساسية لتحسين المستويات المعيشية في المستوطنات غير الرسمية، وتشير التجارب إلى أن المنهجيات المتواضعة والتدريجية والتي تم إعدادها بمشاركة السكان وصناع القرار على المستوى المحلي والجهات الفاعلة في الأسواق يمكن تنفيذها على نطاق واسع دون أن تساهم في إحداث أي تحسين على الإطلاق. كما يطرح هذا الأمر ضرورة وجود نهج مزدوج المسار، والذي ترتبط عمليات التنظيم من خلاله ببرنامج لتطوير الأراضي على نطاق كاف من أجل ضمان تيسير التكلفة والحيلولة دون نشوء مستوطنات جديدة وغير رسمية.

الاستخدام الإستراتيجي لأدوات التخطيط

إن المساعي التي تم تنفيذها سابقاً لضمان توافق جميع عمليات التنمية الحضرية مع المخطط الرئيسي قد أكدت فشلها في معظم الأحيان. أما في الوقت الحاضر، فقد تم إيجاد منهجيات واعدة والتي تتضمن التركيز على استخدام عمليات التخطيط العام والموارد المالية بأسلوب إستراتيجي من أجل توجيه عمليات التنمية وذلك كما هو مبين أدناه.

n إنشاء البنية التحتية الأساسية

إن عمليات التخطيط للمشاريع والاستثمارات الخاصة بالبنية التحتية ينبغي أن تشكل مكونات أساسية ضمن عمليات تخطيط استخدامات الأراضي وتقسيمها من أجل توجيه عمليات النمو الحضري بعيداً عن نشوء أشكال التطوير غير الرسمية.إضافة لذلك، فيمكن استخدام عمليات توفير مرافق البنية التحتية من أجل استقطاب الاستثمارات في المواقع المفضلة، مثلاً من خلال تعزيز جاذبية المراكز الثانوية التي تقع في المناطق الحضرية الموسعة، وذلك بهدف الحد من مظاهر الازدحام في المراكز الرئيسية للمدن ومن خلال تحسين الروابط ما بين تلك المناطق.

ويمكن استخدام هذه الاستثمارات لتشجيع عمليات التنمية ضمن التوجهات المحددة، ومن أجل توليد العائدات اللازمة للاستثمارات العامة أيضاً، بيد أنه وفي ظل غياب التخطيط السليم لعمليات التطوير الجديدة وما يرتبط به من سياسات تكميلية؛ فإن النتائج المتمخضة قد لا تعود بالنفع سوى على كبار المستثمرين والمطورين، وعلى الأسر ذات الدخل المرتفع.

n العمليات الموجهة لتطوير الأراضي

إن التخطيط المسبق لعمليات التطوير يحظى بالمزيد من التفضيل والكفاءة بالمقارنة مع عمليات التنظيم، إضافة لذلك، ففي الحالات التي شهدت محدودية في كل من قدرات التخطيط والموارد على حد سواء، فقد تم تنفيذ العديد من المساعي الرامية لضمان تحقيق التوفير الكافي للأراضي لأغراض التوسع، حيث تم ذلك من خلال تنفيذ العمليات الموجهة لتطوير الأراضي، كما يتطلب ذلك إعداد مخطط إستراتيجي والذي يتم من خلاله تحديد المناطق الرئيسية للتوسع الحضري المرحلي، ولحماية المناطق ذات الأهمية البيئية الأكبر، بحيث يرتبط ذلك المخطط ببرنامج خاص بالاستثمارات في مرافق البنية التحتية الرئيسية، لا سيّما الطرق الرئيسية، ومرافق الصرف الصحي وإمدادات المياه. وهنا، يمكن الإشارة إلى أحد الأمثلة حيث تم اقتراح ضرورة تحديد مناطق التوسعة الكافية طوال الأعوام العشرين أو الثلاثين المقبلة بواسطة شبكة من الطرق الثانوية والتي تبعد مسافة كيلومتر واحد، أو على مسافة تقدر بعشر دقائق سيراً على الأقدام، عن كل موقع، كما يمكن استخدام التعديلات على الشبكة بحيث تتوافق وطبوغرافيا الأرض، ولتوجيه عمليات التنمية بعيداً عن المناطق غير المناسبة.

كما تساهم عمليات الإنشاء المتعددة المراحل لكل من شبكات الطرق والمياه في توجيه المطورين لإيجاد المناطق الكبرى المناسبة لإنشاء الشبكات، والتي لا تتطلب تنفيذ تنظيمات التخطيط المفصلة.

n إجراءات تعديل الأراضي

تواجه السلطات العامة تحدياً بارزاً والذي يتمثل في جمع الأراضي والموارد التمويلية اللازمة لتنفيذ الاستثمارات في قطاع البنية التحتية، ولاستملاك المواقع اللازمة لإنشاء المرافق العامة الرئيسية. كما توجد العديد من المدن التي تخلو من الأراضي الواسعة التي تعود ملكيتها للدولة، مما يوجب المؤسسات العامة العمل مع أصحاب الملكيات الخاصة أو العرفية والمطورين من القطاع الخاص، الرسمي وغير الرسمي على حد سواء، من أجل ضمان تنفيذ عمليات التطوير المتعددة المراحل. وفي هذه الحالة، تنشأ ضرورة لتنفيذ إجراءات تعديل الأراضي من خلال قيام سلطات المدينة بتجميع قطع الأراضي اللازمة لأغراض توفير الخدمات، إلى جانب تنفيذ عمليات التقسيم الفرعي من خلال إبرام اتفاقيات تقوم على المنافع المتبادلة مع ملاك الأراضي.

بيد أن إجراءات تعديل الأراضي تمثل أحد منهجيات الأسواق والتي نادراً ما تساهم في توفير المساكن للأسر ذات الدخل المنخفض. كما أن إنشاء الشراكات مع ملاك الأراضي غير الرسميين أو ذوي الدخل المنخفض قد تكون غير ناجحة في حال فرض معايير أو إجراءات غير واقعية ومعقدة. وهنا، فإن عمليات صنع القرار من جانب كل من المخططين وغيرهم من المختصين سوف تتطلب وجود مواقف مرنة إزاء كل من المعايير والمنهجيات التشاركية، علاوة على ذلك، فلا بد من التركيز على مبدأ "العمل مع" من يقدمون كميات كبيرة كم الأراضي والمساكن المسورة التكلفة، وذلك من خلال تنفيذ عمليات التشاور والمساندة بدلاً من فرض التنظيمات الصعبة والمعقدة.

n عمليات التخطيط الفعالة والتدريجية في مناطق محددة

توجد العديد من الدول ذات الدخل المنخفض أو المتوسط والتي تعاني من محدودية القدرات الإدارية وانعدام مظاهر الدعم اللازمة لعمليات التخطيط والتنظيم، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى الحد من إمكانيات عمليات التخطيط

ونظم التطوير التقليدية. من ناحية ثانية، فإن التنفيذ الناجح لكل من عمليات التخطيط المفصلة وعمليات التحكم في التنمية ضمن مختلف مجالات التطوير يطرح أهمية عرض حجم المنافع المتأتية عن هذه العمليات والتي تفوق التكاليف المترتبة عليها وإثبات ذلك لكل من ملاك الأراضي والمطورين على حد سواء. كما يمكن أن ينشأ هنا نقاش حول الاستخدام الأمثل لكل من موارد التخطيط والتمويل المحدودة من خلال تركيز الجهود ضمن المجال العام. وفي المناطق التي ستساهم بها عمليات التخطيط في إحداث تأثيرات إيجابية ملموسة في كل من معايير السلامة والمعايير البيئية، وذلك إلى جانب الحد من عمليات التدخل، وبخاصة فيما يتعلق بأنظمة التخطيط المفصلة، في مناطق أخرى، لا سيّما في المناطق السكينة ذات الكثافة السكانية المتوسطة أو المتدنية. وأخيراً، فإن إيجاد إطار عمل إستراتيجي يعد عاملاً رئيسياً لنجاح عمليات التخطيط الانتقائية وتحقيق التزامها مع مجمل أهداف التخطيط.

العمل مع الجهات الاقتصادية الفاعلة في القطاع غير الرسمي لإدارة المناطق العامة وتوفير الخدمات

تتضمن الجهات الاقتصادية في القطاع غير الرسمي مختلف العاملين في مجال تجارة التجزئة والخدمات ذات الصلة، بالإضافة للعاملين في مجالات التصنيع وخدمات الصيانة، ومقدمي خدمات النقل، والمياه والخدمات الأخرى. كما توجد طائفة متنوعة من الأساليب التي تتبعها مؤسسات القطاع العام، أو يمكن أن تتبعها، من أجل العمل مع تلك الجهات بهدف تحسين مستويات إدارة المناطق العامة وتوفير الخدمات. عدا عن ذلك، فإن المنهجيات المبتكرة ضمن هذا الإطار تستند إلى الاعتراف بمجموعة من الأمور، كالاعتراف أولاً بالمساهمة الهامة للأنشطة غير الرسمية في النظام الاقتصادي الحضري، ودورها الحيوي في إيجاد السبل المعيشية اللازمة للأسر، والاعتراف ثانياً بحق أصحاب المشاريع العاملين في القطاع غير الرسمي في الانخراط والعمل داخل المدينة.

n الاعتراف بحقوق الملكية الخاصة بأصحاب الأعمال في القطاع غير الرسمي

تعمل المؤسسات الحكومية في الكثير من الأحيان على ممارسة أساليب المضايقة وطرد أصحاب الأعمال من أجل إعادة ترتيب الوضع المادي، وفرض القوانين التنظيمية الخاصة بكل من معايير الصحة والسلامة، أو لخدمة مصالح أصحاب المشاريع في القطاع الرسمي ممن يعتبرون نظرائهم في القطاع غير الرسمي بمثابة منافسين لهم. ومثلما تمت الإشارة إليه أعلاه، فيتعين تفادي تنفيذ عمليات المضايقة والطرد القسري حيثما كان ذلك ممكناً. عدا عن ذلك، فمن الضرورة بمكان الاعتراف بحق أصحاب الأعمال في العمل داخل المدينة، إلى جانب احترام حقوق الملكية المعترف بها والتفاوض حول تحسين مستوى الحقوق الممنوحة لهم. كما يمكن تحقيق ذلك من خلال إدارة عمليات استخدام الحيز الحضري، وإيجاد نظام مناسب للقوانين التنظيمية.

n تحديد المناطق المستخدمة لأغراض خاصة

عادة ما تتوجه السلطات في المدينة إلى محاولة إزالة الجهات التشغيلية العاملة في القطاع غير الرسمي من المناطق المخصصة لاستخدامات أخرى، وذلك في الأراضي المناسبة لتنفيذ عمليات التطوير أو في المساحات والمواقع العامة والمخصصة لإنشاء الأسواق أو المناطق الصناعية. بيد أن عمليات الانتقال إلى المناطق المخططة عادة ما تكون مرتبطة بفرض الامتثال للقواعد التنظيمية، ولمتطلبات الترخيص وغيرها. إلا أن هذا الأمر نادراً ما يكون ناجحاً، حيث أن الأسواق المدرجة ضمن المخططات الرئيسية عادة ما تقع في مناطق غير مناسبة، إضافة لعدم تمتعها بالشعبية الكافية من ناحية البائعين والزبائن على حد سواء. علاوة على ذلك، فإن عمليات الانتقال تساهم في تعطيل الشبكات الاقتصادية، ناهيك عن التهديدات التي تواجه استمرارية الأعمال التجارية غير الرسمية نتيجة تزايد التكاليف المرتبطة بالانتقال إلى تلك الأسواق، وإجراءات الحصول على التراخيص اللازمة والامتثال لقوانينها التنظيمية.

وفي معظم الأحيان، تكون الأسواق الواقعة في المناطق التاريخية أو الأسواق التي تم تطويرها بصورة غير رسمية على أراضٍ غير مطورة الأكثر نجاحاً وجدوى من الناحية الاقتصادية. وفي هذه الحالة، تكون عمليات التنظيم أو التجديد بمثابة المنهجيات الأنسب والتي يمكن تطبيقها. إلا أنه وفي حال نشأت حاجة لاستخدام أي من تلك المواقع لأغراض أخرى، أو لدى نشوء مظاهر الزحام الحاد، فقد لا يكون من الممكن تجنب عمليات الانتقال إلى مواقع أخرى. وفي هذه الحالة، فإن عمليات الانتقال الناجحة سوف تتطلب الاتفاق ما بين نقابات التجار والسلطات العامة على كل من موقع الأسواق الجديدة، والمرافق التي سيتم ترتيبها، إلى جانب الترتيبات الإدارية المتصلة بهذه العمليات.

n إدارة الأماكن العامة المشتركة

عادة ما تعمل الجهات التشغيلية غير الرسمية، وبخاصة الجهات التجارية، على تقاسم الحيز العام مع مستخدمين آخرين، لا سيّما المركبات، وراكبي الدراجات والمشاة، من جهة أخرى. فغالباً ما يكون من الممكن إيجاد حلول مبتكرة وطرحها بغية ضمان إمكانية وصول كل من التجار وغيرهم من الشرائح الاجتماعية إلى الأماكن العامة واستخدامها. إلا أن الهدف الأساسي هنا يتمثل في ضرورة توضيح حقوق مستخدمي الأماكن العامة من أجل منح التجار المزيد من الأمن لدى تنفيذ العمليات، وذلك في ظل الحفاظ على كل من جوانب الصحة والسلامة. كما أن ترتيبات تقاسم المواقع التجارية يمكن أن تتضمن عمليات تقسيم المواقع والفترات

الصندوق ٨ مفرق ووريك، دربان، جنوب إفريقيا

يعتبر مفرق ووريك النقطة الأبرز لتبادل وسائط النقل العام في مدينة دربان، حيث يمر في هذه النقطة نحو ٤٦٠ ألف راكب يومياً ممن يمرون بنحو ٨ آلاف تاجراً يعملون في الشوارع. كما شهدت أواخر فترة الثمانينيات إلغاء أشكال الحظر السابقة لتمكين التجار من العمل في الشوارع بشكل قانوني. إلا ان عدد أولئك التجار قد ارتفع بحلول منتصف فترة التسعينيات بما مجموعه ٤ آلاف تاجر، حيث بات يطلق على تلك المنطقة اسم "نقطة الجرائم الساخنة". كما عملت البلدية في عام ١٩٩٧ على فحص كل من معايير السلامة، والنظافة، وفرص العمل والفرص التجارية بالإضافة لفحص مستوى كفاءة عمليات تبديل وسائط النقل العام.

من جانب آخر، فقد باتت هذه المنطقة تستوعب في الوقت الحاضر ما مجموعه ألف تاجر، بالإضافة لدعمها لنحو ١٤ ألف عمل تجاري آخر. كما تم توفير المزيد من المرافق الصحية لكل من مصنعي الأغذية والبائعين في الشوارع، أما فيما يتعلق بالاستثمارات المتواضعة نسبياً، فقد تم تحقيق تحسينات كبيرة على صعيد عمليات تنظيم المنطقة وإدارتها، بالإضافة لإيجاد فريق إداري متمركز في المنطقة والذي يعمل على التنسيق ما بين الإدارات البلدية إلى جانب العمل مع نقابات التجار.

المراجع: سكينر ٢٠٠٨ ، سكينر ودوبسون ٢٠٠٧

الزمنية، بما في ذلك تحديد المناطق المخصصة وتوفير المساحات التجارية المخصصة في مناطق المشاة، إضافة إلى الإغلاق المؤقت للشوارع من أجل عمل الأسواق.

n توفير الخدمات الأساسية والدعم اللازم

يمثل موردو الخدمات العاملين في القطاع غير الرسمي كلاً من شريحتي المستخدمين وموردي الخدمات على حد سواء، من جانب آخر، وفي حال كان أولئك المشغلين يعملون في المناطق المخصصة أو في المناطق العامة المشتركة، فإن عمليات توفير الخدمات لهم من شأنها المساهمة في توفير الدعم لهم ولأعمالهم، مما يساهم أيضاً في تعزيز إمكانية امتثالهم لمعايير النظافة التي تحددها الجهات الرسمية، وتحسين بيئة العمل الخاصة بهم، وذلك مثلما هو موضح في الصندوق رقم ٨.

وباعتبارهم كمقدمي خدمات، فيمثل المشغلون غير الرسميون جزءاً تكميلياً ضمن عمل كل من المؤسسات العامة أو الخاصة الواسعة النطاق، وبخاصة فيما يتعلق بتلبية احتياجات كل من الأسر والشركات التي لا يمكنها الحصول على الخدمات من الجهات الرسمية نظراً لغيابها، أو عدم كفائتها أو ارتفاع تكلفتها. ولذلك، فلا بد من الاعتراف بمساهمتهم الكبيرة والهامة في ظل معالجة مكامن الضعف التي تتسم بها الخدمات المقدمة. علاوة على ذلك، فيتعين على المخططين النظر في احتياجات مقدمي الخدمات العامة في القطاع غير الرسمي، وذلك لدى إعداد الخطط الخاصة باستخدامات الأراضي والتنظيمات الخاصة بعمليات التطوير، إلى جانب ضرورة العمل مع المؤسسات الأخرى المختصة بغية معالجة القيود المفروضة على نشاطات تلك الشريحة.

n تقسيم الأراضي المتعددة الاستخدامات

توجد العديد من الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، وبخاصة تلك التي تعمل بها النساء، والتي تنشأ في كل من المناطق أو المباني السكنية، من ناحية أخرى، فعادة ما تستند الخطط التقليدية إلى عمليات التقسيم ذات الاستخدام المحدد، في حين يحظر تنفيذ الاستخدامات المتعددة بأي شكل من الأشكال، بما في ذلك إنشاء المشاريع المنزلية. إلا أن هنالك العديد من الدول التي تعمل على تنفيذ نظم التخطيط الفاعلة، والتي أدركت القيود التي تفرضها عمليات التقسيم لاستخدامات محددة منذ زمن طويل، حيث بات هنالك تركيز أكبر على عمليات التقسيم للاستخدامات المتعددة من أجل إيجاد البيئات المعيشية الحيوية والمريحة، من ناحية ثانية، فهنالك العديد من الدول الأكثر فقراً والتي تتسم بعدم تنفيذ التشريعات المتصلة بعمليات التخطيط، وذلك بالرغم من شيوع الاستخدامات المختلطة للمواقع، وبخاصة إنشاء المشاريع المستقبلية، والتي تتضح في معظم المدن التي تعاني من الضعف في تنفيذ عمليات التقسيم الخاصة بالاستخدام الواحد. إلا أنه قد لوحظ تزايد إدراك المخططين لهذا الواقع، حيث بدأوا بالعمل على إدراج الاستخدامات المختلطة ضمن القوانين التنظيمية.

n تنظيم المشغلين غير الرسميين

إن عمليات التنظيم الفاعلة تعمل على تمكين المشغلين العاملين في القطاع غير الرسمي من تحقيق التفاعل الإيجابي مع المؤسسات العامة، إضافة لتمكينهم من تعزيز قدراتهم الخاصة بهم لإيجاد الحلول اللازمة للمشكلات التي تواجههم. كما تساهم تلك العمليات في توفير قناة خاصة لتحديد كلاً من احتياجاتهم وأولوياتهم وعرضها على السلطات

عادة ما تميل المؤسسات العامة إلى حظر ممارسة النشاطات الاقتصادية غير الرسمية

تصوير: زو ياو / آي ستوك

العامة ومناقشة المنهجيات المناسبة لتلبيتها. وقد لوحظ أيضاً تداول عمليات التنظيم والكفاءة المهنية المتزايدة لنقابات التجار غير الرسميين في العديد من المدن في جميع أنحاء العالم، مثلما هو الحال في قطاع النقل غير الرسمي في داكار، السنغال.

الاستجابة للتنظيمات غير الرسمية من خلال عمليات التخطيط والإدارة

يمكن تحديد عملية خاصة والتي تعمل كل من نظم التخطيط والإدارة من خلالها على تعزيز مستوى فعالية استجاباتها للتنظيمات غير الرسمية بأسلوب تدريجي، وذلك وفقاً للمناقشات والاتجاهات التي تم استعراضها أعلاه، حيث تنطوي تلك العملية على ثلاث خطوات أساسية.

الخطوة ١: الاعتراف بالدور الإيجابي للعمليات غير الرسمية في مجالات تطوير الأراضي والممتلكات، والأنشطة الاقتصادية، والتصدي للإجراءات الرسمية التي تعرقل تنفيذ تلك العمليات، حيث أن الاستجابات الشائعة للتنظيمات غير الرسمية مثل عمليات المضايقة والطرد القسري عادة ما تؤثر سلباً على سبل عيش الأفراد، فضلاً عن تسببها بالإزعاج لكل من الموردين والعملاء، إلى جانب حدها من قدرة أصحاب الأعمال ومطوري الخدمات على تلبية احتياجات كل من السكان والشركات في المدن.

الخطوة ٢: تغيير السياسات، والقوانين والأنظمة، النظر في مدى الحاجة لتنفيذ عمليات التنظيم وإضفاء الطابع الرسمي على كل من الأنشطة الاقتصادية، وعمليات توفير الأراضي وإنشاء المساكن، وذلك في ظل الأخذ

بعين الاعتبار المساوئ التي قد تنجم عن تلك العمليات،وبخاصة تلك المترتبة على كل من الشرائح الفقيرة والمهمشة، بما في ذلك النساء.

الخطوة ٣: تعزيز مستوى نظم التخطيط وشرعيتها من أجل الحد من التنظيمات غير الرسمية، حيث أن تحقيق فعالية نظم التخطيط والقوانين المرتبطة بها يتطلب حصولها على تأييد واسع النطاق من جانب كل من الجهات الفاعلة في القطاع غير الرسمي، والساسة، والسكان، ورجال الأعمال. كما أن تعزيز مستويات هذا الدعم يتطلب استشعار مختلف أصحاب المصلحة لمنافع عمليات التخطيط وتنظيماتها والتي تفوق التكاليف المترتبة عليها.

ملاحظات ختامية

إن الحديث على المستوى العالمي يبين وجود العديد من الدول التي تتسم بانتشار مظاهر التنظيمات غير الرسمية على نطاق واسع، وذلك مقابل دول أقل بكثير والتي تتسم بمحدودية تلك التنظيمات أو تقلصها. عدا عن ذلك، فإن حجم التنظيمات غير الرسمية في المناطق الحضرية يرتبط وبشكل كبير بمستوى فعالية أنظمة التطوير، والدعم الحكومي لنظم التخطيط، إلى جانب ارتباطه بمستوى توفر الموارد.

من جانب آخر، فلا يوجد أي نموذج تخطيط محدد والذي يتمتع بالاستجابة الفاعلة للتحديات الناشئة عن التنظيمات غير الرسمية في المناطق الحضرية. كما توجد العديد من الدول النامية والتي تتسم باستمرار تنفيذ المنهجيات التكنوقراطية، والمحددة، والصارمة، وذلك على الرغم من وضوح عدم كفاءة تلك المنهجيات في مواجهة التنظيمات غير الرسمية المنتشرة على نطاق واسع، وفي ظل محدودية القدرات الإدارية أيضاً. إلا أن التحدي الناشئ هنا يتمثل في ضرورة وضع نهج تخطيط يتمتع بالقدرة اللازمة للتصدي للنتائج غير المرغوب بها والمتمخضة عن تلك المظاهر غير الرسمية، وذلك في ظل الاعتراف بالمساهمة الهامة لكل من المطورين، وأصحاب المشاريع، وموردي الخدمات العاملين في القطاع غير الرسمي ودورهم في عمليات التنمية الحضرية. كما أن تحقيق الجدوى من عمليات تغيير السياسات، والقوانين والممارسات المتبعة لتيسير عمليات التنظيم وغيرها من المنهجيات المبتكرة لن يكون ممكناً دون إدراك الحقوق المعترف بها دولياً في الحصول على فرص العمل اللائق، والسكن الكريم والحماية من عمليات التحرش والطرد القسري.

الـفـصـل ٨

عمليات التخطيط، والهيكل العمراني للمدن وتوفير مرافق البنية التحتية

إن توفير مرافق البنية التحتية كشبكات النقل، والمياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والاتصالات يشكل دوراً هاماً في عمليات تطوير المدن التي تتمتع بمعايير الكفاءة، والصحة، والاستدامة. كما توجد مرافق أخرى في المناطق الحضرية، كالمدارس، ومرافق الخدمات الصحية، والخدمات الاجتماعية، والأسواق، وأماكن التجمع، وأماكن العبادة، والأماكن الترفيهية والتي تعد هامة أيضاً لإنشاء المدن النابضة بالحياة.

كما أن هذه العناصر التي تتضمنها عمليات توفير البنية التحتية والمرافق تعد ذات أهمية في تشكيل الهيكل العمراني للمدن، سواء كان ذلك على مستوى المدينة أو على المستوى المحلي، فضلاً عن إمكانية نشوء نتائج أخرى عنها والتي تتمثل في التهميش العمراني لشرائح محددة واستثناؤها من إمكانية الحصول على الفرص المتاحة في المناطق الحضرية. من جانب آخر، وبالرغم من الأدوار الهامة والمحتملة لنظم التخطيط على صعيد أسلوب تنظيم مرافق البنية التحتية والمرافق الأخرى، إضافة لدورها في إنشاء الهيكل العمراني للمدن، إلا أنه غالباً ما كان دورها ضعيفاً نسبياً، الأمر الذي يعزى وبشكل كبير إلى عمليات التنمية الحضرية غير الرسمية، والأهمية المتزايدة للمشاريع العملاقة في المناطق الحضرية، وعمليات التنمية الموجهة من قبل القطاع الخاص.

ومثلما تمت الإشارة إليه في الفصل الثاني من هذا التقرير، يمكن القول بأن هنالك أكثر من ثلث الإجمالي السكاني الحضري في الدول النامية ممن يعيشون في الأحياء الفقيرة، عدا عن ذلك، وبالرغم من سكن العديد من فقراء المناطق الحضرية في الأحياء الفقيرة الواقعة داخل المدن، إلا أن غالبية فقراء المناطق الحضرية في الدول النامية يقطنون في المستوطنات غير الرسمية التي تقع على أطراف المدن، من جهة أخرى، فعادة ما تتسم هذه المستوطنات بتدني مستوى الخدمات المقدمة، إضافة لصعوبة الوصول إليها في معظم الأحيان، وذلك نظراً لضعف عمليات تطوير مرافق النقل العام، حيث أن الأحياء السكنية الفقيرة قد تكون بعيدة عن الطرق الرئيسية.

ويتضمن هذا الفصل بحثاً في كيفية تشكيل الاتجاهات العمرانية المعاصرة في المناطق الحضرية من خلال "تفكيك" عمليات تطوير مرافق البنية التحتية، والتي يتم فصلها عن عمليات التخطيط العمراني من خلال تنفيذ عمليات الخصخصة، ونشوء عمليات النمو الموجهة من قبل الجهات المطورة، وتنفيذ المشروعات العملاقة في المناطق الحضرية. كما يتناول هذا الفصل أيضاً البحث في كل من الصلات والعلاقات المتبادلة ما بين مختلف أشكال توفير خدمات البنية التحتية، وعمليات التنظيم العمراني ومستويات الوصول إليها، وما بين شكل المدن، ومستوى استدامتها، وكفائتها، وشموليتها. أما الجزء الأخير من هذا الفصل، فإنه يتضمن استعراضاً لمختلف المبادرات الحضرية الرامية للجمع ما بين عمليات التخطيط العمراني وعمليات تطوير البنية التحتية.

عمليات التخطيط العمراني، وخصخصة عمليات تطوير مرافق البنية التحتية وتنفيذ المشروعات العملاقة

لقد كانت المنهجيات التقليدية لعمليات التخطيط تسعى إلى الجمع ما بين عمليات التخطيط الخاصة باستخدامات الأراضي وعمليات توفير مرافق البنية التحتية من خلال نهج التخطيط الرئيسي الشامل، ومن خلال توفير مرافق البنية التحتية من قبل القطاع العام. إلا أنه قد كانت هنالك العديد من أوجه القصور الناشئة ضمن تلك العمليات، ومنذ فترة الثمانينيات، أصبحت عمليات التنمية الحضرية الجديدة وعمليات توفير خدمات البنية التحتية أقل ارتباطاً بمسألة التخطيط، فضلاً عن تقلص هيمنة مصالح القطاع الخاص عليها. إن عملية "التفكيك" هذه قد أدت وبشكل جزئي إلى تشكيل الأنماط المكانية والعمرانية التي تم التطرق إليها في مرحلة سابقة من هذا التقرير.

لقد تضمنت نظم التخطيط الشمولي التقليدية العديد من المهام والتي كانت أبرزها إيجاد الأساس اللازم لعمليات التوفير المتكامل لكل من خدمات النقل، والطاقة، والمياه، والاتصالات ضمن عمليات التنمية الحضرية. علاوة على ذلك، فقد ساهمت المخططات الرئيسية في طرح التوقعات والتوجيهات اللازمة على صعيد كل من موقع الأراضي المستخدمة، ومدى كثافتها وحجمها، من جانب آخر، وبالرغم من فعالية هذا النوع من التخطيط في بعض الدول المتقدمة، إلا أنه قد أدى لنشوء

تمثل عمليات التوسع الحضري نتيجة شائعة لنظم التخطيط المعاصرة والناشئة خلال عصر استخدام مصادر الوقود التقليدي

تصوير: إيه زي بي وورلدوايد / فوتوليا

العديد من المشكلات في دول أخرى. وفي ظل النظام الشيوعي الذي كان سائداً في كل من أوروبا الشرقية ووسط وشرق آسيا، فقد كانت الخطط الرئيسية موجهة من قبل الأهداف الاقتصادية التي تم تحديدها على المستوى الوطني، وذلك دون أي التفات للاحتياجات الناشئة على المستوى المحلي. أما فيما يتعلق بالسياقات الاستعمارية، فإن عمليات التخطيط وتوفير المرافق من قبل القطاع العام قد كانت مقتصرة على النخبة من الأفراد. كما أن التوقعات قد كانت تشير إلى نمو سكاني بسيط والذي سرعان ما بدأ في النمو في مرحلة ما بعد الاستعمار، كما أن أنماط التنمية لم تعمل بالضرورة على اتباع تلك التوقعات، وبخاصة في ضوء الوتيرة المتسارعة لنمو المستوطنات غير الرسمية ذات الكثافة السكانية العالية. وهنا، فقد نشأت العديد من التساؤلات حول نهج "التنبؤ وتوفير الخدمات" ومدى دقته.

وقد كانت هنالك العديد من الدول الأخرى حيث اتسمت نظم التخطيط العمراني بموقع مؤسسي هامشي، وذلك مقابل وجود دوائر أكثر نفوذاً والتي كانت مسؤولة عن أنواع مختلفة من عمليات تخطيط وتطوير مرافق البنية التحتية، حيث عملت الإدارات العاملة في "الصوامع" على إعداد خططها الخاصة بها، والتي لم تكن تتصل بالضرورة بأية خطة أخرى أو حتى بالمخطط الرئيسي. وضمن هذه السياقات، فيمكن القول بأن عمليات توفير مرافق البنية التحتية قد كانت ذات دور أقوى بكثير بالمقارنة مع عمليات التخطيط فيما يتعلق بتحديد الشكل العمراني للمدن.

ومنذ أواخر فترة السبعينيات، فإن "تفكيك" عمليات تطوير مرافق البنية التحتية من خلال تنفيذ أشكال خصخصة مشروعات البنية التحتية الحضرية وعمليات توفيرها، بالإضافة إلى تنفيذ عمليات التنمية الموجهة من قبل المطورين، قد كانت تعمل على إفراز أشكال من التجزئة والتفاوت العمراني في العديد من الدول. إضافة لذلك، وفي العديد من الدول (وبخاصة الدول النامية والدول التي تمر بمراحل انتقالية)، فإن الأزمة المالية الحكومية الناشئة على الصعيد المحلي قد شكلت جزءاً من التحول نحو خصخصة عمليات توفير الخدمات.

وقد اتخذت عمليات "التفكيك" أشكالاً متعددة والتي نشأت أيضاً ضمن كل من عمليات توفير المرافق والخدمات، وضمن مشاريع التنمية الحضرية أيضاً. كما تتضمن تلك العمليات كلاً من الإيجارات والتنازلات، وإنشاء الشراكات بين القطاعين العام والخاص من مختلف الأنواع، وفي كبرى مشاريع التنمية الحضرية أيضاً، وإشراك القطاع الخاص في عمليات إنشاء مرافق البنية التحتية، وتمويلها، وإدراتها، فضلاً عن منح امتيازات خاصة لإنشاء وتشغيل الطرق ذات الرسوم المدفوعة، وغيرها. كما يجري استخدام المشروعات المحلية الصغيرة ونظم إدارة المجتمعات والاستعانة بها في مجالات جمع المخلفات الصلبة، وإمدادات المياه، والإسكان، وتوفر خدمات الصرف الصحي في العديد من الدول النامية. إضافة لذلك، فإن نهج "التفكيك" قد أدى في بعض الأحيان إلى اعتماد سياسة عدم التدخل في العديد من الدول النامية، حيث كان يتم قبول الاقتراحات التي يطرحها المطورون حتى وإن كانت تتعارض مع الخطط المطروحة.

لقد شهدت الفترة منذ ثمانينيات القرن الماضي نمواً ملحوظاً في المشاريع الضخمة والتي ترتبط بالتركيز على التنافسية الحضرية وإنشاء الأعمال التجارية في المناطق الحضرية، وهنالك العديد من الحالات، وبخاصة في أوروبا، حيث ترتبط المشاريع الكبرى بمبادرات التجديد الحضري والتي تم تصميمها لتحويل النظم الاقتصادية المتردية بحيث تتمكن من استغلال الفرص الاقتصادية الجديدة أو المتنامية. كما توجد العديد من المدن الآسيوية حيث يتم تنفيذ المشروعات الكبرى بشكل جديد، بحيث لا تشكل قيمة اعتبارية فقط، بل لكي تمثل أساساً للأشكال الجديدة من التنمية الاقتصادية، وهنا؛ يتضمن الصندوق رقم ٩ موجزاً حول أبرز ستة أشكال من المشروعات الضخمة الأكثر شيوعاً.

وتتمتع هذه المشاريع بعلاقات متفاوتة مع القطاع العام، حيث توجد بعض منها والتي تكون مدفوعة بشكل تام من القطاع الخاص، بينما توجد حالات أخرى حيث يعمل القطاع العام على البدء في تلك المشاريع وتمويلها على أمل استقطاب الدعم المتأتي من القطاع الخاص. كما أن الترتيبات أو الشراكات ما بين القطاعين العام والخاص والتي يعمل القطاع العام من خلالها على توفير الجزء الأكبر من البنية التحتية والروابط اللازمة، بينما يضطلع القطاع الخاص بتنفيذ عمليات التنمية ضمن تلك المعايير.

بيد أنه وبالرغم من وجود بعض الأمثلة التي تدل على نجاح تلك المشاريع ضمن عمليات التخطيط العمراني والرؤى الشاملة لعمليات التجديد الحضري، إلا أن هنالك العديد من الحالات التي تتعارض بها المشاريع الكبرى مع الخطط العمرانية، مما يتيح المجال لحدوث تفاوت

الصندوق ٩ الأشكال الشائعة للمشاريع الضخمة

- عمليات التطوير المرتبطة بالسياحة في مواسم الأحداث الخاصة، كإنشاء مراكز المؤتمرات، ومواقع المعارض، والملاعب الرياضية.
- إعادة تطوير المناطق الصناعية والموانئ القديمة لتقديم خدمات جديدة، ومن أجل تعزيز قطاع الاقتصاد السياحي.
- تطوير مناطق جديدة مرتبطة بالصناعات والنشاطات الاقتصادية القائمة على الأساليب التكنولوجية الحديثة.
- مدن الأقمار الصناعية الكبرى والتي يتم إنشاؤها وفقاً للمعايير الدولية.
- عمليات التطوير الداخلية والتي تتخذ شكل المجمعات السكنية المغلقة بما في ذلك إنشاء مجموعة من الأسواق، والمدارس، والمرافق الترفيهية وغيرها من المرافق الخاصة بالشرائح الثرية.
- مناطق المشاريع أو المناطق الاقتصادية الخاصة والتي يتم إنشاؤها من قبل الحكومات الوطنية أو المحلية لاستقطاب استثمارات جديدة، والتي يتم ربطها في بعض الأحيان بكل من المطارات الرئيسية وأشكال التنمية الرئيسية الأخرى.

في عمليات التنمية والتي لا تتماشى مع كل من احتياجات وتطلعات السكان العاديين.

تأثير قطاع البنية التحتية على الهيكل العمراني للمدن ومدى توفره

تتضمن الأشكال المختلفة لقطاع البنية التحتية الحضرية كلاً من شبكات ونظم النقل والتي تم الاعتراف بها عموماً كأبرز الأنماط المؤثرة في تشكيل الهيكل العمراني للمدن. ومما تمت ملاحظته في النماذج الاقتصادية الحضرية التقليدية، فإن أهمية مظاهر توفر المرافق التي يتضمنها قطاع البنية التحتية يمكن أن تنعكس من خلال القيم الأعلى للأراضي الواقعة في محيط المناطق والطرق التي تتسم بتوفير أعلى مستويات الإتاحة. ولذلك، فعادة ما تتجمع الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب مستويات عالية من سهولة الوصول إليها حول محطات السكك الحديدية والطرق المخصصة للحافلات، وذلك على طول الطرق الرئيسية أو في النقاط التي تقع على مقربة من التقاطعات الرئيسية لشبكات الطرق السريعة. عدا عن ذلك، فعادة ما تنطوي أشكال التطوير السكني على توفر سهولة الوصول إليها. ولذلك، فإن إنشاء الطرق ونظم النقل الجديدة سوف يساهم في إيجاد طرق هامة لهيكلة المدن على المدى البعيد. من جانب آخر، فإن الصلة ما بين مستويات الإتاحة والقيمة تعكس القدرة الأكبر للشرائح ذات الدخل المرتفع على تحمل التكاليف المترتبة على فرص الحصول على المرافق. وبالتالي، فعادة ما تتمركز تلك الشرائح بالقرب من طرق النقل الجيدة والتي تتناسب مع خيارات النقل التي تستخدمها. وذلك على الرغم من أن هذا الأمر قد ينطوي على اختيار تلك الشرائح لمواقع بعيدة نسبياً والتي تستغرق رحلاتها فترات زمنية أطول.

وقد تم إحراز الكثير من التقدم فيما يتعلق بدور الطرق السريعة في تيسير عمليات التنمية الناشئة على شكل الضواحي وتشجيع عمليات التوسع العمراني. كما أن استيعاب التوجهات نحو استخدام المركبات الخاصة قد كان يشكل موضوعاً هاماً ضمن نظم التخطيط "الحديثة" في العديد من أنحاء العالم. إضافة لذلك، فإن ارتفاع معدلات الاعتماد على المركبات الخاصة ونشوء مظاهر الكثافة المتدنية في المدن التي يهيمن عليها التوجه نحو اقتناء المركبات قد يؤدي إلى نشوء صعوبة أمام الشرائح التي لا تمتلك هذا النوع من وسائط النقل في الوصول إلى مرافق المدينة – بما في ذلك كلاً من كبار السن، وذوي التحديات الحركية، والشباب، والنساء من أفراد الأسر التي لا تمتلك أكثر من مركبة واحدة، والأشخاص من ذوي الدخل المنخفض من العاملين أو القاطنين في مناطق الضواحي، كعمال النظافة، والعاملين في المنازل، والكتبة. كما أن التركيز الأكبر على عمليات التخطيط المرتبطة بمظاهر النقل في المدن يساهم في إغفال أهمية أشكال التنقل الأخرى كالمشي أو أنماط النقل الأخرى غير الآلية في مدن الدول النامية. وهنا، يمكن الإشارة إلى مدينة أمستردام والتي نجحت في تحقيق الاستدامة ضمن هذا الإطار من خلال إيجاد مزيج من الاستخدامات المناسبة للأراضي وتنفيذ سياسات النقل.

وعلى صعيد متصل، فإن أساليب هيكلة نظم النقل العام يمكن أن تساهم في تشكيل التنظيم العمراني للمدن وبصورة هامة أيضاً. كما أن هذه الأساليب قد شكلت عنصراً هاماً ضمن المساعي الرامية لإعادة هيكلة المدن. كما هو الحال في كل من مدن كورتيبيا في البرازيل، وبورتلاند في الولايات المتحدة. كما أن نظم السكك الحديدية الثقيلة التي يتم إنشاؤها في المدن الكبرى ذات الكثافة السكانية المرتفعة (والتي عادة ما

إن إنشاء الطرق السريعة الرئيسية يساهم في تيسير عمليات التوسع الحضري

تصوير: غاري بلاكلي / فوتوليا

تتخذ شكل نظم المترو المنشأة في المناطق المركزية) تعد ذات أهمية أيضاً لدعم عمليات الربط الفاعل ما بين المناطق المركزية، إلى جانب دورها الهام في إنشاء الروابط ما بين المناطق المركزية والمناطق البعيدة. عدا عن ذلك، فإن نظم السكك الحديدية عادة ما تعمل على ربط المناطق الخارجية بمراكز المدن. في حين تساهم نظم الحافلات الخفيفة توفير صلات جيدة داخل المناطق المركزية، وما بين تلك المناطق والمواقع الثانوية وممرات الضواحي. كما أن محطات السكك الحديدية والقطارات تشكل نقاطاً محتملة لتنفيذ عمليات التنمية الأكثر تركيزاً. إلا أن تلك العمليات سوف تتوقف على كيفية استخدام تلك الخدمات، إلى جانب اعتمادها على كيفية تنظيم وتوفير تلك المحطات.

أما فيما يتعلق بنظم الحافلات، فيمكن القول بأنها أكثر قابلية للتكيف، فضلاً عما تتطلبه من مستويات أدنى من الكثافة من اجل تشغيلها ونجاحها. إلا أنها تعد أيضاً أقل سرعة وتأثيراً، عدا عن تدني مستوى تأثيرها على عمليات التنظيم العمراني. بيد أن استخدام الممرات المخصصة للحافلات من شأنه المساهمة في زيادة سرعتها وقدرتها، وبالتالي تعزيز مستوى استخدامها، إلى جانب تشكيلها لطرق أكثر تنظيماً حيث يمكن تنفيذ عمليات التطوير الأكثر تركيزاً في محيط تلك الممرات.

وقد شهدت المدن أشكالاً هامة من التطوير العمراني والتي ساهمت بها مختلف مرافق البنية التحتية الأساسية الأبرز كنظم إمدادات المياه، والصرف الصحي، والكهرباء، والاتصالات، وذلك على الرغم من عدم وضوح تأثيرها المباشر كما هو الحال بالنسبة لنظم النقل. كما تنطوي جميع تلك النظم على إنشاء العناصر الأساسية اللازمة والتي تتطلب تنفيذ استثمارات ضخمة وثابتة، مما يساهم بالتالي في توفير القدرة على النمو في مناطق معينة. أما فيما يتعلق بتلك العناصر الثابتة، فتتضمن كلاً من إنشاء السدود، ومحطات معالجة المياه، والخزانات، ومحطات الضخ، ومحطات معالجة الصرف الصحي، والمحطات الكهربائية الفرعية، وأعمدة خدمات الهاتف المحمول، وكابلات الألياف الضوئية.

إن توفر الخطوط الرئيسية لكل من مرافق المياه، والصرف الصحي، والطاقة الكهربائية في مناطق محددة من شأنه المساهمة في خفض التكلفة المترتبة على عمليات التطوير، الأمر الذي يساهم بدوره في التأثير على أنماط النمو. إلا أنه وعلى الرغم من عدم إدراج مسألة مرافق البنية

التحتية الأساسية الكبرى ضمن أبرز العناصر في أجندات التخطيط على الدوام. إلا أنها عادة ما تكون أساسية في تشكيل أنماط التنمية العمرانية. من جانب آخر، فإن ميزة الموقع الأقرب لشبكات المياه، والكهرباء، والصرف الصحي لا يطرح على الدوام إمكانية تحمل الأسر لتكاليفها.

إن الشكل العمراني للمدن، ومستوى المعيشة فيها ومستوى شموليتها تتشكل أيضاً من خلال فرص الوصول إلى طائفة أوسع من مرافق البنية التحتية ووسائل الراحة، كالمدارس، والعيادات، ودور الحضانة، والقاعات العامة، والمكتبات، والمرافق التعليمية، والأماكن الترفيهية الآمنة، والأماكن الخاصة بالعبادات والممارسات الثقافية، وأسواق الأغذية الطازجة وغيرها من الأسواق المحلية، وتوفير المساحات المناسبة للنشاط الاقتصادي.

ومن الناحية المثالية، فيتعين على نظم التخطيط المحلي إنشاء الأماكن اللازمة لتلبية المتطلبات اليومية لمختلف الشرائح الاجتماعية: من الرجال والنساء، الشيوخ والشباب، الأفراد ذوي التحديات الحركية، والشرائح الاجتماعية الأخرى، وما إلى ذلك، حيث أن فهم مختلف المتطلبات والاستجابة لها يشكل جزءاً رئيسياً ضمن نظم التخطيط. أما التوجه نحو اعتماد التحليل الخاص بالنوع الاجتماعي وتعميم المنظور الاجتماعي ضمن عمليات التخطيط؛ فقد بات يساهم في توفير المزيد من الأدوات المنهجية والمفيدة لتقييم الاحتياجات وإيجاد الاستجابات الممكنة لها، مثلما توفره التوجهات الحديثة نحو التركيز على التخطيط لأشكال التنوع.

الجدل حول المدن المدمجة: الاستدامة، والكفاءة، والشمولية

يسعى العديد من المخططين إلى تعزيز نمط إنشاء المدن المدمجة، وذلك على الرغم من الاتجاه السائد في معظم المدن والمتمثل في عمليات التوسع الحضري. كما توجد بعض الدول مثل جنوب إفريقيا، ومدن أخرى كمدينة كورتيبيا في البرازيل والمدن الأخرى المرتبطة بحركة "النمو الذكي" في الولايات المتحدة والتي عملت على اعتماد تلك الأفكار باعتبارها بمثابة سياسة عامة، وذلك على الرغم من أن النتائج المتمخضة عن عمليات التنفيذ لا ترق لمستوى الأهداف المرجوة.

أما فيما يتعلق بالجدل الناشئ حول أفضلية نمط المدن المدمجة، فإنه يتأتى من مزاياها التي تتمثل بالمزيد من مظاهر الاستدامة، والشمولية والكفاءة. علاوة على ذلك، فإن التكاليف المرتبطة بتوفير مرافق البنية التحتية في تلك المدن تعد أقل بكثير، إلى جانب توفير الفرص الأفضل للوصول إلى الخدمات والمرافق، وفي ظل التحسن الملحوظ على السبل المعيشية لفقراء المناطق الحضرية والحد من مظاهر التفرقة. كما تتسم تلك المدن أيضاً بالفترات الزمنية والتكاليف الأدنى التي تتطلبها عمليات التنقل منها وإليها، إضافة إلى تدني مستوى اعتماد تلك المدن على المركبات الخاصة، الأمر الذي يساهم في تقليل المسافات المقطوعة، والتقليل بالتالي من مستويات استهلاك الوقود، والذي يعكس بدوره تأثيرات أقل على كل من الأراضي الزراعية والموارد البيئية. ونتيجة لذلك، فتعد هذه المدن من الناحية النظرية أكثر مرونة في إطار التصدي لظاهرة تغير المناخ، فضلاً عن تدني مستوى تأثيراتها السلبية بشكل عام. إلا أن هنالك العديد من الأصوات المنتقدة لهذا النمط من المدن، حيث يتم طرح العديد من التساؤلات حول هذه الفوائد المزعومة، عدا عن الجدل الناشئ حول تأثير عمليات الدمج وسيرها في التيار المعاكس لقوى السوق نحو تحقيق المزيد من الامتداد، واللامركزية في العمل، وتلبية رغبات السكان، الأمر الذي يعد

يوضح مشروع "بلين سانت دينيس" الضخم في مدينة باريس أسلوب تطوير البنية التحتية الحضرية خلال السنوات الأخيرة

تصوير: غوبري / دريف

غير مجد من الناحية السياسية – أو غير مرغوب فيه. كما يجادل منتقدو هذا النمط بالإشارة إلى مظاهر الكثافة الأعلى والتي ترتبط بمظاهر الازدحام والتلوث، وارتفاع معدلات الجريمة، بالإضافة لإيجاد المزيد من الضغط على الموارد الطبيعية. كما أن سياسات الاحتواء تساهم في رفع تكاليف الأراضي، إلى جانب تشجيعها لعمليات التنمية التي تتجاوز نطاق المناطق المحظورة.

وقد تضمن الجزء الأكبر من النقاش تسليط الضوء على المدن في الدول النامية، حيث ساهمت المعدلات المرتفعة لاقتناء المركبات خلال عصر يشهد انخفاض تكلفة مصادر الوقود في دفع عمليات الامتداد ذات الكثافة السكانية المتدنية. إلا أن مظاهر الكثافة السكانية المرتفعة لا تعمل سوى على توفير الظروف المناسبة لنظم النقل العام، ولكنها لا تضمنها أبداً. كما أنها لا تساهم في الحيلولة دون اقتناء المركبات أو خفض معدلات استخدامها، حتى وإن كان ذلك في المدن التي تتمتع بخدمات جيدة لنظم النقل العام، كما هو الحال في اليابان على سبيل المثال.

إن المدن المنشأة في المناطق ذات الكثافة السكانية المتدنية تواجه صعوبة في عمليات التكيف أو التغيير نحو تحقيق المزيد من الدمج، حيث تعد هذه المدن "ذات مسار مستقل"، مما يعني استقرار هياكلها العمرانية بشكل معين بالإضافة إلى الوتيرة البطيئة لتغيرها. عدا عن ذلك، فتتطلب أبرز أشكال التغيير وجود سياسة تتسم بالتنسيق الجيد والثبات الدائم، بحيث يتم تطبيقها على مدى فترة زمنية طويلة من خلال تطوير مرافق البنية التحتية، وفرض القوانين المتعلقة بالضرائب واستخدامات الأراضي، ولا توجد سوى حالات نادرة جداً حيث كان ذلك ممكناً – حيث تعد مدينة كورتيبيا البرازيلية من أبرز الأمثلة على تلك الاستثناءات. بيد أن هنالك العديد من البحوث والتي تشير إلى صعوبة توفير نظم النقل العام الفاعلة في المدن التي تقل كثافتها السكانية عن ٣٠ فرداً في الهكتار الواحد. إلا أن الحد الفعلي لذلك يعد متبايناً وفقاً لنوع نظام النقل المعتمد، وذلك بالإضافة للتباين الحاصل على صعيد العوامل السياقية كمظاهر التنظيم العمراني وطوبوغرافيا المدن.

من جانب آخر، فثمة تباين ما بين الشروط المسبقة لعمليات الدمج، وذلك وفقاً للسياقات القائمة، وبشكل عام، فتعد معدلات الكثافة السكانية في الدول النامية أعلى بكثير من المعدلات المسجلة في كل من الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية. كما يطرح النقاد هنا

تساؤلاً آخر حول مدى ارتباط هذا المفهوم بمدن الدول النامية، والتي تحتوي أصلاً على العديد من مظاهر المدن المدمجة، بما في ذلك: انتشار مظاهر الاستخدامات المختلطة نتيجة لغياب عمليات التنظيم، وارتفاع معدلات الكثافة السكانية (في مراكز المدن على الأقل)، والاعتماد على نظم النقل العام والذي يعزى إلى حد كبير لتدني مستويات دخل الأفراد. علاوة على ذلك، فإن عمليات التكثيف عادة ما تحدث في المستوطنات غير الرسمية من خلال عمليات الحكم الذاتي، ولذلك، فقد تم التشكيك هنا بالدور الذي تتولاه السياسات أو نظم التخطيط العامة ضمن هذا الإطار.

ومع ذلك، فإن المزايا المتأتية من عمليات التكثيف والدمج الحضري سوف تنعكس على أقل تقدير على الشرائح الفقيرة داخل المدن: حيث أنه وعلى الرغم من ارتفاع التكاليف السكنية وقلة المساحات المتوفرة، إلا أن هنالك المزيد من الفرص المعيشية وفرص العمل (وبخاصة في القطاع غير الرسمي)، إضافة لذلك، فتعد تكاليف النقل منخفضة، إضافة لتمكن تلك الشرائح من الاعتماد على أنماط النقل غير الآلية. كما يمكن الإشارة هنا إلى وجود أشكال مختلفة من المناطق المدمجة والمنتشرة في المناطق ذات الكثافة السكانية المرتفعة في الدول النامية، بما في ذلك داخل المستوطنات غير الرسمية، والتي تعد ذات قدر أكبر من الأهمية فيما يتصل بهذا السياق. إن نظم التخطيط والسياسات العامة يمكن أن تنجح لدى العمل مع عمليات التغيير هذه من أجل توطيد موقف الفقراء من سكان المدن، بالإضافة لدعم العمليات القائمة لترقية الأحياء الفقيرة، وتحسين مستوى مرافق البنية التحتية والخدمات.

وهنا، يمكن طرح تساؤل حول قيمة عمليات الدمج بالنسبة لعمليات التنمية التي يتم تنفيذها في المناطق المتاخمة للمدن في الدول النامية، أو بالنسبة لعمليات إدارة مظاهر النمو الحضري. إن المناطق المتاخمة للمدن قد ساهمت في بعض الأحيان في توفير الحيز المعيشي للأسر الراغبة في خفض التكاليف السكنية التي تتكبدها ومقايضتها بالسكن على مسافات أبعد عن مواقع النشاطات الاقتصادية. من جهة أخرى، يصبح خيار الانتقال إلى تلك المناطق أكثر جاذبية لدى انخفاض عدد المتنقلين من أفراد الأسرة الواحدة، ولدى وجود الفرص الاقتصادية المحلية، حيث أن الفرصة في تأجير المساكن أو الجمع ما بين مصادر الدخل المتأتية من النشاطات الاقتصادية في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف تمثل أحد السبل المعيشية المتوفرة للأسر القاطنة في المناطق المتاخمة للمدن في العديد من الدول النامية، الأمر الذي يطرح التنوع في كل من احتياجات الأسر الفقيرة والإستراتيجيات المعيشية التي تتبعها، والتي تعد منطقية بشكل عام.

الاتجاهات المعاصرة لربط عمليات التخطيط العمراني بالبنية التحتية الحضرية

لقد بين هذا الفصل كيفية مساهمة عمليات تطوير مرافق البنية التحتية في تشكيل الشكل العمراني للمدن، إلا أن ذلك قد كان بطرق تتلاقى مع كل من الديناميكيات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والمؤسسية. علاوة على ذلك، وبالرغم من تلاشي مصداقية نظم التخطيط المفصلة والثابتة في مجال استخدامات الأراضي، إلا أن عمليات التخطيط العمراني الإستراتيجي والقادرة على توجيه أبرز عمليات تطوير مرافق البنية التحتية تعد ذات دور هام ضمن النهج الجديد لعمليات التخطيط، كما يبين الجدول ٩ ملخصاً مبسطاً للمبادرات المعاصرة والتي ترمي إلى ربط عمليات التخطيط العمراني بعمليات تطوير مرافق البنية التحتية في المناطق الحضرية، وباستخدام العناصر الرئيسية للبنية التحتية الحضرية، كطرق ونظم النقل، للتأثير على الشكل العمراني للمدينة.

لقد تم إنشاء ستاد فرنسا لدى استضافة نهائيات كأس العالم لعام ١٩٩٨، حيث يمثل جزءاً من مشروع بلين سانت دينيس الضخم في مدينة باريس

تصوير: غونير / دريف

ملاحظات ختامية

إن التوجه نحو "تفكيك" مخططات التنمية الحضرية في ظل الدور الضعيف لمؤسسات القطاع العام ونظم التخطيط قد أدى وبصورة جزئية إلى تعزيز التوجهات الرامية نحو تحقيق عمليات الاستقطاب الاجتماعية – العمرانية وتزايد معدلات التوسع العمراني في المناطق الحضرية. إلا أن ذلك قد ارتبط بالاعتراف المتزايد بالمشكلات الناشئة عن تلك التوجهات، والسعي نحو إيجاد منهجيات جديدة للتخطيط العمراني والتي ترتبط بشكل أكبر مع عمليات تطوير مرافق البنية التحتية ضمن هذا السياق. كما ينبغي أن تنطوي عمليات التخطيط على المساعي الرامية إلى تعزيز عمليات الدمج بالسبل المناسبة للسياق المحلي. بيد أنه من المرجح أن تواصل غالبية عمليات التنمية المستقبلية في نموها المرتبط بالمزيد من التوسع في المناطق المتاخمة للمدن. عدا عن ذلك، فإن نجاح عمليات التخطيط يتطلب البحث عن السبل المناسبة لتوجيه عمليات النمو، ودعمها وتشكيلها، إضافة لتعزيز العمليات غير الرسمية في كل من ميادين الترقية والدعم. علاوة على ذلك، فمن الضرورة بمكان العمل على تيسير عمليات التوسع في النشاطات الاقتصادية لتعزيز السبل المعيشية للشرائح الفقيرة، وتطوير مرافق البنية التحتية، والخدمات المتوفرة في تلك المناطق.

ويعد تحقيق الربط ما بين عمليات التخطيط العمراني وعمليات تطوير مرافق البنية التحتية أمراً هاماً ضمن هذا السياق، حيث يتعين على القطاع العام توفير كلاً من الطرق الرئيسية ومرافق البنية التحتية الأساسية قبل تنفيذ عمليات التنمية، مما يتيح لكل من القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الوكالات والمجتمعات الربط مع تلك الخطوط.

كما أن هذا النوع من التخطيط يتطلب إيجاد فهم مناسب لكل من الأنماط والتوجهات التنموية وقوى السوق، إلى جانب ضرورة استناده إلى العمليات التعاونية التي تحقق الجمع ما بين مختلف الدوائر الحكومية وطائفة واسعة من الجهات المعنية من كل من المجتمع المدني والشركات التجارية.

النهج الواسع	أبرز الشروط والاتجاهات	مكامن القوة	مكامن الضعف وحالات الطوارئ
عمليات النمو الذكي و عمليات التنمية الموجهة نحو استخدام قطاع النقل العام	عمليات النمو الذكي عمليات التنمية المدمجة عمليات التنمية المتكاملة عمليات التنمية المتعددة الاستخدامات مظاهر التكثيف التنسيق عمليات التنمية الموجه نحو استخدام قطاع النقل العام	تعزيز الروابط ما بين القطاعات المتعددة والوكالات المتعددة تعزيز الروابط ما بين عمليات التخطيط والتنفيذ تعزيز مظاهر الاستدامة تعزيز قطاع النقل العام تعزيز الروابط ما بين قطاعي النقل واستخدامات الأراضي إمكانية تخفيف مظاهر التوسع الحضري	صعوبة تحقيق هذه الروابط الضرورة لوجود مستويات عالية من القدرة والتنظيم عمليات التنفيذ الضعيفة أو الضيقة النطاق والتي تساهم في الحد من مظاهر الازدهار صعوبة تحقيق الدعم الشعبي نتيجة لاختلاف لاختلاف وجهات النظر والأساليب المعيشية التنازع على الفوائد المزعومة
الدمج ما بين قطاعي استخدام الأراضي والنقل	نظام الحافلات السريعة الممرات والمحاور إعادة تطوير شبكات السكك الحديدية المتكاملة ربط النشاطات الاقتصادية بنظم النقل المستخدمة نماذج جديدة للنقل / استخدامات الأراضي	تحسين قطاع النقل العام تحسين مظاهر استخدام مرافق النقل العام خفض مستويات الطاقة المستهلكة وتحسين مستويات الكفاءة إيجاد روابط أفضل ما بين قطاعي النقل واستخدامات الأراضي مساهمة النماذج الجديدة في تيسير الفهم الأفضل لمختلف الأنماط المتبعة	إمكانية مساهمة ارتفاع أسعار العقارات الواقعة على المحاور الرئيسية في تهميش الفقراء صعوبة تحقيق مظاهر الدمج المطلوبة ضرورة إيجاد فهم مناسب لكل من الديناميكيات الاجتماعية والاقتصادية والحيز العمراني – الأمر الذي يصعب تحقيقه تقويض الروابط ما بين قطاعي النقل واستخدام الأراضي نتيجة اختلاف الآراء ونتيجة وجود انقسامات مؤسسية كبيرة لا تزال النماذج الجديدة بحاجة إلى توفر البيانات، وجمعها
عمليات التخطيط العمراني الإستراتيجي والتخطيط لإنشاء البنية التحتية	الخطط الإستراتيجية الخطط الخاصة بمرافق البنية التحتية الروابط بين قطاعي النقل واستخدام الأراضي	يمكن أن توفر توجيهاً طويلا الأمد لعمليات التنمية إمكانية المساهمة في تجنب تنفيذ عمليات التنمية غير المستدامة وغير العادلة الحيلولة دون تنفيذ عمليات التنمية المجزأة	كثرة المتطلبات المرتبطة بشروط العمل / وصعوبة تحقيقها التحليل الموثوق عمليات التنسيق بين مختلف القطاعات إشراك أصحاب المصالح المراجعة المنتظمة أشكال التأييد الداخلي
عمليات التنمية الحضرية المتكاملة والخطط الإدارية	خطط الاستثمار المتعدد القطاعات خطط التنمية العمرانية والبيئية	أكثر مرونة، وأقل حاجة لتوفير المعلومات، وسهولة إعدادها بالمقارنة مع إعداد المخططات الرئيسية تشاركية مساعدتها في إدارة مظاهر النمو الحضري في ظل ندرة الموارد / القدرات إمكانية استخدامها بشكل متكرر في عمليات صنع القرار	إشكالية في حال النظر إليها بأسلوب جامد او ضيق النطاق صعوبة تحقيق التنسيق بين مختلف القطاعات يمكن معارضتها من جانب صناع القرار السياسي
التخطيط الهيكلي الإستراتيجي	إطار تكاملي رؤية بعيدة الأمد	أكثر مرونة، وأقل حاجة لتوفير المعلومات، وسهولة إعدادها بالمقارنة مع إعداد المخططات الرئيسية تشاركية نهج متعدد الأوجه تجمع ما بين الإجراءات القصيرة الأمد وعمليات التخطيط الطويلة الأمد	صعوبة تبنيها من جانب الساسة وأصحاب المصالح المشتركة احتمالية استمرار النهج التكنوقراطي احتمالية عدم توفيرها للتفاصيل اللازمة لاتخاذ بعض القرارات
ربط الخطط العمرانية بالخطط الخاصة بقطاع البنية التحتية	خطط التنمية المتكاملة خطط الأطر المكانية	أكثر مرونة، وأقل حاجة لتوفر المعلومات وأسهل من حيث الإعداد بالمقارنة مع المخططات الرئيسية تشاركية مساهمتها في توجيه عمليات التخطيط في مجال البنية التحتية إمكانية استخدام النماذج الخاصة بنظم المعلومات الجغرافية باعتبارها بمثابة معطيات هامة	صعوبة تحقيق الاتساق المطلوب بين مختلف الوكالات على صعيد السياسات وعمليات التنسيق يمكن أن يطغى توسع نطاقها على فائدتها احتمالية تعارضها مع الأسواق
ربط المشروعات الضخمة بعمليات تطوير البنية التحتية	عمليات التجديد الحضري متعددة الوظائف	عامل فعل في إيجاد الشكل الحضري مساهمة المناهج المتطورة في ربط عمليات التخطيط على المدى البعيد إنشاء أشكال التعاون بين مختلف القطاعات والوكالات	عادة ما يتم توجيه المشروعات الضخمة لأسباب سياسية بالإضافة لصعوبة تحقيق نهج موحد صعوبة تحقيق مستوى التكامل والتعاون المطلوب

الجدول ٩

المنهجيات الرابطة ما بين عمليات التخطيط العمراني والبنية التحتية الحضرية

الـفـصـل ٩

عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية

يتعين على كل من المخططين الحضريين وصناع القرار في المدن معرفة أفضل السبل الممكنة لاستخدام الموارد المحدودة لمعالجة التحديات الحضرية المعقدة (والفرص) المطروحة. من جهة أخرى، تنطوي نظم التخطيط الحضري على العديد من الأهداف، بما في ذلك المساعي الرامية لتحقيق الكفاءة (تحقيق الاستفادة المثلى من الموارد)، والفعالية (خلق التأثيرات والنتائج المرغوبة واللازمة)، إلى جانب السعي لتحقيق معايير العدالة والإنصاف (على صعيد كل من الفرص، والحقوق، ومستويات النفوذ، وبخاصة فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالنوع الاجتماعي). إلا أن تحقيق تلك الأهداف يتطلب وجود أساس صلب لدى صناع القرار على صعيد المعلومات والتوجهات التي يمكن توفيرها من خلال عمليات التخطيط الحضري، لا سيما تلك المتأتية عم عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية.

وثمة العديد من المنافع المتأتية عن عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية، حيث أن تنفيذ عمليات الرصد والتقييم المستمرة لكل من مستويات ملائمة الخطط، ونزاهتها، وصلتها بالقضايا الحضرية، من شأنه مساعدة صانعي القرار على اتخاذ القرارات المستنيرة فيما يتعلق بعمليات تخصيص الموارد. علاوة على ذلك، فيمكن أن تساهم هذه العمليات في عكس التأثيرات المتأتية عن الخطط الحضرية، وما إذا ساهمت في تحسين (أو تقويض) نوعية حياة سكان المدن، أو تعزيز مظاهر الاستدامة، أو في تحقيق الأهداف والغايات ذات الصلة.

كما يطرح هذا الفصل لمحة موجزة عن مختلف أنواع عمليات الرصد والتقييم، إلى جانب البحث في تلك العمليات ضمن إطار ممارسات التخطيط الحديثة والراهنة.

أنواع عمليات الرصد والتقييم

هنالك ضرورة لتنفيذ عمليات التقييم المتواصلة لكل من الأنماط، والنشاطات، ومستويات الأداء الحضري، وذلك في ظل الوتيرة المتسارعة للتغيرات التي تشهدها ميادين صنع القرار الحكومي على المستوى المحلي. كما أن هذا الأمر قد أدى إلى نشوء رغبة متزايدة في تنفيذ عمليات رصد البرامج وتقييمها، وهنا، يطرح الصندوق رقم ١٠ لمحة موجزة عن المكونات الرئيسية لهذه العملية.

لقد تم وصف عملية الرصد والتقييم بأساليب متعددة، إلا أنه من الممكن تحديد عدد من المراحل الأساسية والمشتركة لدى تصميم أية عملية من تلك العمليات، بما في ذلك:

- صياغة الأهداف والنتائج.
- تحديد المؤشرات اللازمة لرصد النتائج.
- جمع معلومات أساسية عن الوضع الراهن.
- وضع أهداف محددة لتحقيقها في مواعيد محددة.
- الجمع المنتظم للبيانات من أجل تحديد مستوى التقدم المحرز.
- إعداد التحليل الخاص بالنتائج وتقديم التقارير.

إن نجاح أو فشل عمليات الرصد والتقييم ينطوي على مكون هام للغاية، والذي يتمثل في البيئة التنظيمية – بما في ذلك مواقف الموظفين، بالإضافة لوجود الدعم الواضح من قبل الجهات العليا والسياسية. ولذلك، فلا بد من أن يعمل نموذج الرصد والتقييم على عكس الواقع التنظيمي، ويطرح الصندوق رقم ١١ بعضاً من التحديات التي قد تنشأ لدى إعداد عمليات الرصد والتقييم الخاصة بكل من الدوائر والمؤسسات.

الصندوق ١٠ تعريف مصطلحات "الرصد"، و"التقييم"، و"المؤشرات" ضمن عمليات التخطيط الحضري

يشير مصطلح "الرصد" إلى العمليات المتواصلة لجمع وتحليل البيانات الخاصة بكل من الاتجاهات، والنشاطات والأحداث التي قد تنعكس على مستوى أداء الخطط. كما يمكن لعمليات الرصد دراسة مستوى فعالية إدارة الخطة من خلال تنفيذ عمليات إدارة الخطط.

أما مصطلح "التقييم"، فإنه يبين لصناع القرار كيفية تحقيق الخطة لكل من أهدافها وغاياتها المحددة، ومدى فعاليتها في تحقيق ذلك. كما تمثل هذه العملية معياراً لقياس مستوى أداء الخطة من حيث نتائجها وتأثيراتها بالمقارنة مع أهدافها وغاياتها. بالإضافة لقياس مدى فعالية استخدام الموارد وكيفية إدارة البرنامج الخاص بكل خطة. علاوة على ذلك، فهنالك ثلاثة أشكال رئيسية لعمليات تقييم الخطط الحضرية، وهي:

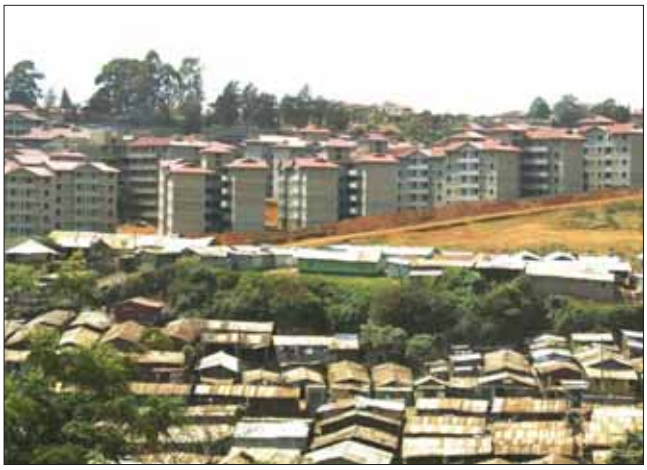
- التقييم المسبق (والتي يتم تنفيذها خلال صياغة الخطة، أي قبل البدء بعملية التنفيذ).
- التقييم التكويني (والتي يتم تنفيذها كجزء من عملية إدارة الخطة، أي خلال عملية التنفيذ).
- التقييم التلخيصي (والتي عادة ما يتم تنفيذها بعد الانتهاء من تنفيذ الخطط).

فيما تعمل المؤشرات على توفير البيانات الكمية و / أو المعلومات النوعية التي تعكس كلاً من الاتجاهات والأنماط.

الأسلوب الحالي المتبع في عمليات تقييم البرامج والخطط الحضرية

إن عمليات الرصد والتقييم الحضري قد باتت تشكل جزءاً من الأسلوب المتبع في دوائر التخطيط الأكثر تطوراً في مدن الدول المتقدمة. كما توجد العديد من الحالات التي تعكس عمليات رصد وتقييم الخطط من خلالها الرغبة في قياس مستوى التقدم المحرز نحو تحقيق مظاهر الاستدامة الحضرية أو تحقيق كلاً من الأهداف والغايات الرامية لإيجاد مجتمع صحي وسليم.

وقد نشأت الرغبة في تنفيذ عمليات التقييم الخاص بالخطط الحضرية في الدول المتقدمة في منتصف فترة التسعينيات، الأمر الذي يعكس الرغبة المتزايدة في تحقيق كلاً من معايير الشفافية، والكفاءة، والإتاحة، بالإضافة للرغبة في تعزيز مستويات الأداء والإنتاجية في الحكومات البلدية. إلا أنه تجدر الإشارة هنا إلى نشوء المرحلة الأولى من عمليات الرصد والتقييم الحضري في أواخر فترة الستينيات ومطلع فترة السبعينيات من القرن الماضي، والتي تزامنت مع نشوء النظرية العامة لتقييم البرامج الإنمائية. من جهة أخرى، فإن هذه المنهجيات الأولى – والتي تمت الإشارة إليها كعمليات التقييم المسبق – قد دعت إلى إعداد عمليات التحليل التقني لكل من أهداف الخطط الحضرية ومقترحات المشاريع، بما في ذلك تحليل التأثيرات الناشئة لدى نشوء الخطط الحضرية.



تشكل عمليات التقييم المسبق خطوة أساسية نحو تطوير البرامج

تصوير برنامج الموئل

إن تطبيق هذا النوع من عمليات التقييم يعمل على تمييز تطبيقات الرصد والتقييم الخاصة بالخطط الحضرية عن عمليات تقييم المشروعات أو البرامج العامة، والتي عادة ما تنطوي على اعتماد عمليات التقييم التلخيصي والتكويني لكل من مستويات أداء البرامج وتأثيراتها.

وتعد عمليات قياس الأداء في المدن ذات أهمية بالغة بالنسبة لوكالات متعددة، بما في ذلك مجموعة البنك الدولي، والتي تدرك الدور المحوري للمؤشرات في خدمة الجهود الرامية إلى تحقيق عمليات التنمية الاقتصادية، والاستدامة، و إيجاد المجتمعات السليمة. وضمن هذا الإطار، يمكن الإشارة إلى برنامج المؤشرات الحضرية والمرصد الحضري العالمي والتابعين لبرنامج الموئل، واللذان يعكسان الجهود الفذة والرامية إلى إعداد المؤشرات وإضفاء الطابع المؤسسي عليها باعتبارها بمثابة عنصر أساسي وهام لتعزيز عمليات صنع القرار.

أما في الدول النامية، فلقد تم تنفيذ أبرز عمليات الرصد والتقييم ضمن البرامج التي يتم تمويلها من قبل الوكالات الدولية، أو التي تتم إدارتها من قبل مؤسسات الدولية، والتي تنفذها السلطات المحلية. كما تغطي تلك البرامج طائفة واسعة من المواضيع الاجتماعية، والاقتصادية، والبيئية، والمؤسسية والتي تشمل برامج القضاء على الفقر، وتطوير مرافق البنية التحتية (بما في ذلك مرافق المياه والصرف الصحي)، وترقية الأحياء الفقيرة، وإسكان ذوي الدخل المنخفض، وما إلى ذلك. كما تتضمن الأمثلة على عمليات الرصد والتقييم التي تم تنفيذها كلاً من تقرير الرصد العالمي، وتقرير مؤشرات التنمية الدولية، ومبادرات تقيم الأثر التنموي والصادرة

الصندوق ١١ التحديات المشتركة التي تواجه عمليات الرصد والتقييم

- قصور مستويات الفهم والاهتمام المرتبطة بعمليات الرصد والتقييم لدى تصميم المشروعات، وما يرتبط به من عمليات غير كافية لتخصيص الموارد والتنظيم الهرمي لعمليات التحليل وصنع القرار.
- عدم وجود التزام بتنفيذ عمليات الرصد من جانب موظفي المشروع والشركاء المنفذين.
- تعتبر عمليات الرصد كالتزام يتم فرضه من قبل جهات خارجية، فيما يتولى موظفو المشروع مناصب مدراء ومدراء مشاريع، حيث يعتبر أولئك الموظفون عمليات الرصد بمثابة شكل من أشكال عمليات جمع البيانات لدى إعداد التقارير الخاصة والتي يتم رفعها للجهات المانحة.
- ضعف جودة المعلومات التي يتم إنتاجها من خلال عمليات الرصد وعدم ترابطها، والتي تركز على كل من الجوانب المادة والمالية مقابل إغفال أهداف المشاريع، وتأثيراتها وآثارها.
- الغياب شبه الكامل لأي من مظاهر الاهتمام بمتطلبات عمليات الرصد والتقييم وإمكانية مساهمة الجهات الأخرى المعنية كالمنتفعين، ومؤسسات المجتمع المحلي وغيرهم من المؤسسات التعاونية المحلية.
- قلة الآراء الداخلية حول المشاريع أو قلة عمليات التقييم، مع إدخال بعض التعديلات الناجمة أساساً عن عمليات التقييم أو الإشراف الخارجية.
- انعدام مظاهر التعاون والتكامل على نطاق واسع ما بين عمليات رصد وتقييم المشروعات وإدارتها، وذلك في ظل غياب المبادئ التوجيهية الواضحة والمتفق عليها.
- توثيق عمليات الرصد والتقييم والتي تخلو من معالجة المشكلات التي يتم تحديدها.
- نظم الرصد عالية الطموح.
- سوء استخدام آليات الرصد والتقييم التشاركية والنوعية.
- افتقار الكوادر العاملة في مجالات الرصد والتقييم لكل من المهارات والخبرات الكافية.
- التمييز بين عمليات الرصد وعمليات التقييم، بحيث تتضمن الأخيرة تنفيذ التعاقد الخارجي لأغراض إعدادها.

المرجع: إيفاد، ٢٠٠٢

جميعاً عن مجموعة البنك الدولي. أما المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، فإنه يساهم في دعم عمليات بناء قدرات الرصد والتقييم على المستوى المحلي من خلال تنفيذ المشروعات القطرية والمحلية بهدف إنشاء المراصد المحلية والوطنية.

أما في الدول المتقدمة، فيمكن الإشارة إلى الخبرات الكبيرة في مجالات الرصد والتقييم التلخيصي للبرامج الحضرية، وخاصة فيما يتعلق بالتدخلات المرتبطة بقطاعات النقل، والتنمية الاقتصادية الإقليمية، والبيئة. إضافة لذلك، فعادة ما كانت الحكومات الوطنية وغيرها من الحكومات الإقليمية، وما دون الوطنية، تتطلب تنفيذ عمليات تقييم لأداء البرامج. كما كانت الرغبة في ذلك تتمثل في ضمان ترابط الخطط، وضمان تحقيقها للمعايير الإستراتيجية والعمل الموجه، عدا عن ذلك، فقد كانت هنالك العديد من التوقعات لأن تؤدي عمليات التقييم المنتظم إلى تحقيق النتائج والتأثيرات التي تعكس مظاهر التخطيط السليم، إلى جانب ضمان الامتثال لكل من القواعد والسياسات ذات الصلة. إن عمليات التقييم هذه عادة ما تكون مدعومة بعملية رصد فاعلة والتي تنطوي على تتبع المؤشرات الرئيسية وتقييم المعلومات.

بيد أن هنالك أدلة أقل في الدول النامية والتي تعكس تنفيذ عمليات الرصد والتقييم الشعبية / الرسمية للخطط التي يتم تنفيذها. وعموماً، فإن الموارد المخصصة لهذه العمليات غالباً ما تكون محدودة، لا سيما لأغراض تنفيذ الخطط أو رصدها. أما في الدول التي تتمتع بقدرات كافية في مجال التخطيط، فعادة ما يتم التركيز على إعداد الخطط الشمولية لاستخدامات الأراضي، والخطط الرئيسية، وخطط التصميم الحضري. إضافة لذلك، فعادة ما يتم التركيز على إيجاد حلول للمشكلات الناشئة والتنفيذ من أجل تلبية الاحتياجات السكنية القصيرة الأمد، وتوفير المياه الصالحة للشرب، وإدارة المخلفات الصلبة، وتحقيق التنمية الاقتصادية، وتوفير مرافق البنية التحتية، وضمن هذا السياق، فعادة ما تتأثر عمليات التخطيط الحضري سلباً بالمشكلات الإدارية الناجمة عن مظاهر عدم الاستقرار السياسي، ونتيجة أيضاً للافتقار الهائل لكل من رأس المال الاجتماعي والمالي، والقدرات التقنية، فضلاً عن غياب مظاهر الاستقرار المؤسسي.

إلا أن هنالك أدلة كافية والتي تشير إلى الفائدة المتأتية من إتباع منهجيات الرصد والتقييم التشاركية، ومثلما تمت مناقشته في الفصل الخامس من هذا التقرير، فإن مظاهر مشاركة المجتمعات قد أثبتت أهميتها ضمن جميع جوانب عمليات التخطيط الحضري، بما في ذلك فيما يتعلق بجوانب الرصد والتقييم. علاوة على ذلك، فقد أثبتت كل من عمليات التقييم الحضري التشاركية وعمليات الميزنة التشاركية فعاليتها في تحقيق المعايير الثلاثة لممارسات التخطيط السليم – الكفاءة، والفعالية، والإنصاف. كما أن تعزيز مستويات الشفافية، وتعزيز الحس بملكية عملية التنمية بحد ذاتها، وتعزيز مستويات المرونة للتكيف من خلال التعلم من التجارب لدى تنفيذ الخطط تمثل جميعها أحد أبرز النتائج الإيجابية لعمليات الرصد والتقييم التشاركية. من ناحية أخرى، فإن التجربة المتمثلة باستخدام بطاقات تقارير السكان التي تم تطبيقها في مدينة بنغالور الهندية (انظر الصندوق رقم ١٢) قد أثبتت مدى فعالية إشراك المستخدمين في مجال الرصد والتقييم بصورة مباشرة.

وعلى الرغم من تحقيق تقدم ضئيل للغاية على صعيد اعتماد عمليات الرصد والتقييم باعتبارها كجزء لا يتجزأ من عملية التخطيط

الصندوق ١٢ استخدام بطاقات تقارير السكان كأداة إستراتيجية لتحسين مستوى تقديم الخدمات، بنغالور، الهند

تعد بنغالور ثالث أكبر مدينة هندية والتي تقع في الجزء الجنوبي من الدولة. وقد أدركت الحكومة البلدية في المدينة الحاجة لتوفير وتقديم الخدمات في المناطق الحضرية بصورة أكثر كفاءة وفعالية. ونتيجة لذلك، فقد عملت إحدى منظمات المجتمع المدني في عام ١٩٩٤ على إعداد "بطاقات تقارير السكان" والتي تم استخدامها بهدف التواصل مع السكان ومعرفة آرائهم حول ما يتم اعتباره مستويات مروعة للخدمات (مثل إمدادات المياه، وخدمات النقل، والطاقة، والرعاية الصحية).

كما كان نظام البطاقات يستند إلى مسوحات العينة العشوائية، وذلك باستخدام استبيانات منظمة والتي تعكس التجارب الفعلية للأفراد فيما يتعلق بمستوى حصولهم على طائفة واسعة من الخدمات العامة. علاوة على ذلك، فقد تم تصنيف الوكالات وإجراء المقارنة فيما بينها على صعيد مستوى رضا السكان، ومستوى معالجة مظاهر الفساد. كما يتم إرسال تلك البطاقات إلى المؤسسة الحكومية المختصة من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة، إلى جانب إبلاغ وسائل الإعلام.

وقد ساهمت المناقشات العامة التي تلت ذلك استعراض مسألة الخدمات العامة مع عامة الأفراد. وقد طالبت منظمات المجتمع المدني بالتوجه نحو تنفيذ العمل، مما نجم عنه توجه العديد من الجهات الموردة للخدمات لاتخاذ الخطوات اللازمة لتحسين مستوى خدماتها. من جانب آخر، فإن إطلاق نظام بطاقات التقارير هذه في كل من عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٣ قد أثبت تحقيق تحسينات ملحوظة في مجال الخدمات العامة في المدينة، حيث تمت ترجمة التدقيق الشديد للغاية من قبل عامة الشعب إلى تنفيذ تحسين ملموس في مستويات الخدمة والحد من مظاهر الفساد.

كما تعكس تجربة مدينة بنغالور مثالاً هاماً على مشاركة المجتمع المدني للسلطات الحكومية، ومنذ ذلك الحين، فقد تم تكرار تطبيق هذا النموذج الناجح في مناطق أخرى داخل الهند، بالإضافة لتطبيقه في دول نامية أخرى.

المرجع: www.capacity.org/en/journal/tools_and_methods/citizen_report_cards_score_?in_indi

الحضري في الدول الشيوعية سابقاً في كل من مناطق أوروبا الوسطى والشرقية، إلا أن هنالك بعض المؤشرات التي تطرح إمكانية تغير هذا الوضع في المستقبل. كما أن مشاركة تلك الدول وحكومات مدنها في كل من البرامج والمشروعات ذات التمويل الدولي قد ساهمت في تعزيز مستوى إدراك المؤسسات العامة في الدول المشاركة لضرورة تعزيز كلاً من معايير الشفافية والمساءلة ضمن جميع إجراءاتها المتصلة باستخدام الموارد العامة.

كما أنه لا بد من الإشارة هنا إلى عدم وجود مجموعة موحدة من المؤشرات الخاصة بعملات رصد وتقييم الخطط الحضرية، حيث يمكن أن تتضمن المعايير المشتركة في مجالات التخطيط كلاً من المؤشرات الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية، إلى جانب مؤشرات الاستدامة، ومؤشرات الإبداع والابتكار الحضري الناشئة مؤخراً.

تعد عمليات التقييم التلخيصي للخطط الحضرية هامة، وذلك على الرغم من ندرتها في العديد من الدول

تصوير: ديفيد بورك / ألامي

ومن الممكن تحديد العديد من المؤشرات المحتملة لكل قضية رئيسية في معظم الحالات، وفي ظل إمكانية تنفيذ جهود كبيرة (وتكاليف كبيرة أيضاً) ضمن عمليات جمع البيانات وحفظها لأغراض إنتاج المؤشرات، فمن الضرورة بمكان تطبيق معيار إستراتيجي لاختيار عدد محدود من المؤشرات والتي تدعم جهود رصد وتقييم الخطط الحضرية على وجه التحديد.

وهنالك العديد من الدول المتقدمة التي تشهد توجهاً متزايداً نحو إعداد الإحصائيات المرتبطة بالنوع الاجتماعي، والتي يتم إنتاجها على مستوى الحكومة المركزية، إلا ان هذه الإحصائيات عادة ما تستند إلى مصادر البيانات الحالية، والتي قد لم تعمل على أخذ قضايا المساواة بين الجنسين بعين الاعتبار فيما مضى، ولذلك، فلا بد من أن تكون تلك الإحصاءات مرتبطة بكل من أهداف السياسات العامة ومؤشرات النجاح. علاوة على ذلك، فإن أهمية المؤشرات المرتبطة بالنوع الاجتماعي تنبع من إمكانية مساهمتها في توجيه عمليات التطبيق وتركيزها، إلا أنه ولسوء الحظ، فإن مسألة النوع الاجتماعي قلما تكون ذات صلة بالمؤشرات الرفيعة المستوى، الأمر الذي يفضي إلى عدم وجود معايير محددة لتقييم مدى تعزيز السياسات والبرامج لمسألة المساواة بين الجنسين.

وعلى صعيد آخر، فإن قياس الأداء في مجال توفير الخدمات الحضرية يشكل مسألة أساسية ضمن السياسات العامة التي تتبعها وكالات التنمية الدولية والدول النامية بشكل تدريجي، حيث يمكن لمستخدمي الخدمات العامة إطلاع الحكومات على جودة وقيمة الخدمات العامة المقدمة، فعلى سبيل المثال، تتبع مدينة بنغالور الهندية نظام بطاقات التقارير والتي تعكس كيفية توفير الخدمات العامة ونطاقها (أنظر الصندوق رقم ١٢).

الصندوق ١٣ عمليات رصد وتقييم نظام التخطيط الحضري في الصين

تشهد الصين وتيرة متسارعة من التحضر، الأمر الذي أدى إلى تزايد الحاجة لتنفيذ الخطط الحضرية اللازمة لتوجيه عمليات التنمية في المدن. بيد أن عمليات التقييم الخاصة بممارسات التخطيط الحضري، وبخاصة على صعيد تنفيذ العمليات، عادة ما تكون ذات أهمية ثانوية.

وغالباً ما يتم تنفيذ عمليات التقييم التكويني أو المسبق لعمليات التخطيط في الصين، بحيث يكون التركيز على تقييم الخطط البديلة. عدا عن ذلك، فقد كانت هنالك محاولات قليلة لاستخدام عمليات التقييم التلخيصي، إلا انه وفي ظل تنفيذ الإصلاحات المتنوعة في كل من المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والعامة، إلى جانب تطوير نظم المعلومات، فقد لوحظ نشوء اهتمام متزايد بعمليات رصد وتقييم الخطط المرتبطة بعمليات صنع السياسات، والبحوث الأكاديمية، إضافة لتقييم الخطط التي يتم تنفيذها على الصعيد العملي طوال السنوات العشر الماضية.

كما تم تطبيق نظام جديد في الوقت الحاضر والمتمثل في "المراقبين" من الأفراد ممن يساهمون في تنفيذ عمليات الرصد، حيث تم طرح هذا النظام للمرة الأولى من قبل وزارة الإسكان والتنمية الحضرية والريفية في عام ٢٠٠٦ لدى إرسال ما مجموعه ٢٧ مراقباً لعمليات التخطيط إلى ١٨ مدينة ضمن برنامج لمدة عام واحد. وعادة ما يكون أولئك المراقبون من المخططين أو المسؤولين في مجال التخطيط المتقاعدين وممن يتمتعون بخبرات عالية المستوى، إضافة لذلك، فعادة ما يكونون على دراية بكل من أنظمة ومعايير التخطيط، والعمليات الإدارية، إلى جانب تمتعهم بالمهارة المناسبة للتواصل مع مختلف الدوائر. ولذلك، فيمتلك أولئك المخططون القدرة على تحديد غالبية المشكلات التي تواجه عمليات تنفيذ الخطط، إلى جانب توفير التدابير اللازمة لحل تلك المشكلات في الوقت المناسب. علاوة على ذلك، فيشكل نظام الرصد هذا ابتكاراً مناسباً والذي يتم استخدامه لتعزيز نظام الرصد الحالي، إضافة إلى أن تنفيذه قد كان ينطوي على نشوء العديد من التأثيرات الملحوظة؛ حيث عملت دوائر التخطيط على تطوير مستوى أدائها.

المرجع: تشين، ٢٠٠٨

المحاذير والاعتبارات المرتبطة بعمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية

تجدر الإشارة هنا إلى تنفيذ غالبية عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية في مدن الدول المتقدمة، حيث تتمتع الأخيرة بتوفر قاعدة مالية مناسبة، إلى جانب امتلاكها لخبرات تقنية مناسبة في مجال التخطيط، بالإضافة لتمتعها بمظاهر الاستقرار السياسي، والهياكل الإدارية المتطورة، ومعدلات التحضر القابلة للإدارة بصورة نسبية. من جانب آخر، فلا بد من الإشارة أيضاً إلى الاختلاف الكبير في حجم ونوع التحديات الناشئة في تلك الدول بالمقارنة مع ما هو ناشئ في الدول النامية.

إضافة لذلك، فإن تجارب رصد وتقييم الخطط الحضرية في هذه الدول لم تواجه سوى تحليل نقدي بسيط للغاية، مما يعني عدم وجود أي معيار جيد حتى الوقت الحاضر لمجموعة التجارب، الإيجابية والسلبية، فيما يرتبط بعمليات الرصد والتقييم. إلا انه من الممكن الاستفادة من مجموعة العمليات المتوفرة والتجارب المحدودة بغية تحديد بعض الدروس الرئيسية والمشتركة ضمن هذه الممارسات.

ويتمثل التحدي الرئيسي، والحجة المشتركة ضد طرح عمليات الرصد والتقييم، في الافتقار للموارد الكافية – المالية، والخدمات التقنية، والكوادر المدربة. كما يمثل ذلك مسألة حقيقة وهامة في غالبية الدول النامية، كما في بعض الدول المتقدمة أيضاً. عدا عن ذلك، فهنالك العديد من الحكومات المحلية والتي تواجه صعوبة في توفير الخدمات الأساسية، وضمن هذا الإطار، فلن يكون من الممكن تنفيذ عمليات التخطيط الحضري الشمولي، ناهيك عن عدم إمكانية تنفيذ نظام مطور لرصد الخطط وتقييمها، وإنتاج المؤشرات الخاصة بذلك.

كما أنه قد يكون من الصعب إيجاد فهم لعمليات الرصد والتقييم من جانب الحكومات المحلية التي تواجه تحديات حضرية معقدة، وقد لا يكون هنالك الوقت اللازم (أو الإرادة) لتعلم آليات الرصد والتقييم واعتمادها. عدا عن ذلك، فمن الممكن اعتبار تلك الآليات (أو الاعتراض عليها) باعتبارها

إن التنفيذ الناجح للمشروعات الضخمة يتطلب تنفيذ عمليات الرصد والتقييم قبل البدء بتنفيذ المشروع، وخلال تنفيذه، وبعد الانتهاء منه

تصوير: بيتر بوواتر / ألامي

بمثابة التزام تم فرضه من قبل جهات خارجية (مثل مؤسسات التمويل أو الحكومة الوطنية) دون وجود أي اعتبار للقدرات المحلية والتي قد تكون قادرة على إعداد تلك النظم وتشغيلها.

ومن المحتمل لعمليات الرصد والتقييم أن تفرز العديد من النتائج السلبية والإيجابية على حد سواء، وعادة ما يتم اعتماد الأخيرة من جانب صناع القرار على المستوى المحلي، في حين قد يتم تجاهل النتائج السابقة، أو التقليل من شأنها، أو حتى رفضها. ولذلك، فعادة ما تكون الميول نحو تنفيذ تلك العمليات أقل نسبياً. وبالفعل، فإن الافتقار لمظاهر الإرادة السياسية ونشوء مظاهر الجمود البيروقراطي من شأنها تفسير الوتيرة البطيئة لتبني عمليات الرصد والتقييم وتنفيذها في العديد من الدول (كما هو مبين في الصندوق رقم ١٣).

عدا عن ذلك، فهنالك ضرورة أيضاً لضمان دمج عمليات الرصد والتقييم ضمن عمليات التخطيط الحكومي الأخرى وعمليات صنع القرار، ونظم إعداد التقارير. كما يتعين أن تعمل تلك العمليات بالتوازي مع العمليات الثابتة التي تنفذها الحكومات المحلية، وبالتالي توفير الفرصة لإطلاع صناع القرار عليها بأسلوب شمولي، ومتكامل، وذي مغزى.

من جهة أخرى، فلا بد من وجود فهم واضح للغاية لدى صناع القرار لما يحتاجون معرفته من أجل اتخاذ القرارات السليمة والمبنية على الأدلة. إلا أن هذا الأمر يتطلب وجود مبررات قوية لإدخال نموذج الرصد والتقييم، بالإضافة لما يتطلبه من وضوح في المعلومات المطلوبة، وكيفية جمع البيانات والجهات المسؤولة عن جمعها، واستخدامات المخرجات المتمخضة عن عمليات الرصد والتقييم. كما يطرح الصندوق رقم ١٤ المبادئ التوجيهية اللازم مراعاتها لدى تصميم نموذج الرصد والتقييم الخاص بأية عملية حضرية.

وعلى صعيد متصل، فإن عمليات تقييم التخطيط الحضري قد تشكل عبئاً إدارياً في حال تصميمها بشكل ضعيف، وعادة ما ينشغل كل من المخططين ودوائر التخطيط بإعداد البحوث التطبيقية، وإدارة برامج التشاور مع أصحاب المصلحة، وصياغة الخطط وتنفيذها، مما يشير إلى عدم تمتعهم بما يكفي على صعيد الوقت، والطاقة، والتدريب، والدعم الإداري أو السياسي الكافي لرصد وتقييم عمليات تطبيق الخطط على نحو منتظم ومتسق.

أما في المدن التي تفكر في إدخال نظام رصد وتقيم الخطط الحضرية؛ فمن المناسب لها العمل على اختيار مجموعة صغيرة من المؤشرات الخاصة بعمليات التخطيط والتي يمكن إدارتها بكل سهولة ويسر. ومن الناحية المثالية، فسوف يكون من الحكمة البدء باستخدام مؤشرات ذات صلة بمسائل التخطيط الحضري الرفيعة المستوى والراسخة في المجتمع المحلي. عدا عن ذلك، فمن الضروري أن نشير إلى الناحية النوعية للمؤشرات والتركيز عليها أكثر من التركيز على الناحية الكمية أو العددية لها.

إن تنفيذ عمليات الرصد والتقييم الخاصة بمشاريع التجديد الحضري تعد ذات أهمية بالغة من أجل تعزيز مظاهر العدالة الاجتماعية

تصوير: جوانا ألبين / ألامي

الصندوق ١٤ إستراتيجية تصميم عمليات الرصد والتقييم

- التفكير بعمليات التقييم في مرحلة مبكرة، وتتطلب عمليات التقييم وجود صورة واضحة لنقطة الانطلاق (الأساس المرجعي) لما تسعى إلى تنفيذه.
- قم بتأسيس "ثقافة" التقييم – بالإضافة للسعي نحو الحصول على التزام مختلف الجهات المعنية – لجمع المعلومات واستخدامها.
- حدد الأعمال المحلية اللازمة لإدارة النظام بشكل فعال، بالإضافة لضرورة فهم النتائج المترتبة على ذلك.
- اعمل على ضمان تغطية عملية التقييم للموضوعات الرئيسية التي يستهدفها أي برنامج أو مشروع.
- قم بإنشاء الروابط ما بين عمليات الرصد والتقييم.
- القيام بإشراك المجتمع المحلي

ملاحظات ختامية

تعد عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية ذات قدرة على تحسين القدرات في ميادين صنع القرار، بالإضافة لمساهمتها في تعزيز المعارف المرتبطة بممارسات التخطيط، وتوعية سكان المجتمع المحلي. إلا أنه لا بد من الإشارة هنا إلى محدودية الإطار المعرفي الخاص بأساليب رصد وتقييم العمليات الحضرية في كل من الدول المتقدمة، والنامية، والتي تمر بمراحل انتقالية أيضاً. كما يدعو ذلك الأمر إلى أهمية تنفيذ البحوث الأولية والتي يمكن من خلالها البحث في طبيعة ممارسات التخطيط الحضري بصورة عامة، بالإضافة لبحث دور عمليات الرصد والتقييم ضمن هذا السياق، وتقييم مدى تطبيق تلك العمليات، عدا عن تقييم كل من النماذج والعمليات المستخدمة ضمن هذه الممارسات. كما أن النتائج المتمخضة عن تلك البحوث من شأنها توفير المعلومات اللازمة لدعم التدخلات التي يتم تنفيذها من جانب كل من الحكومات الوطنية، ووكالات التمويل، والحكومات المحلية، والمخططين الحضريين. إضافة لذلك، فمن الممكن تحديد عدد من الإستراتيجيات المناسبة لدى توجه صناع القرار نحو تنفيذ عمليات الرصد والتقييم الحضري:

- ضمان إنفاذ ممارسات رصد وتقييم الخطط الحضرية بموجب تشريع وطني و / أو حكومي.
- توفير الدعم لعمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية التي تنفذها الحكومة المحلية.
- تصميم الخطط الحضرية التي تتضمن دمجاً لكل من عمليات الرصد، والتقييم، والمؤشرات مع كل من الأهداف، والغايات، والسياسات.
- ضرورة وضوح عملية الرصد والتقييم.
- تخصيص الموارد اللازمة لعمليات إعداد السياسات والبحوث.
- يجب أن تكون كل من المؤشرات ونظم الرصد والتقييم بسيطة، وسهلة الفهم، وقابلة للتطبيق في حدود الموارد المتاحة.
- يجب أن تتضمن ممارسات الرصد والتقييم تنفيذ مشاورات واسعة مع أصحاب المصالح المشتركة، إلى جانب ضمان مشاركتهم الفاعلة.
- مواصلة تقييم كلاً من السياسات المقترحة، والبرامج، والخطط.
- دمج عمليات رصد وتقييم التأثيرات والنتائج المتمخضة عن الخطط ضمن عمليات التخطيط الحضري التي تنفذها الحكومات المحلية.

الـفـصـل

١٠

التخطيط من الجانب التعليمي

تشكل نظم التخطيط الحضري عنصراً هاماً لصياغة الحلول الملائمة للمشكلات الحضرية الملحة والناشئة في القرن الحادي والعشرين، وذلك مثلما تمت الإشارة إليه ضمن الفصول السابقة من هذا التقرير. إلا أن الممارسات المهنية المتبعة في مجال التخطيط لم تكن قادرة على مواكبة التحديات الناشئة في المناطق الحضرية على الدوام، حيث يطبق هذا الحال بصورة خاصة في الدول النامية. من جانب آخر، فإن الوتيرة المتسارعة لعمليات التحضر الناشئة في معظم الدول النامية قد اضطرت المخططين إلى الاستجابة لمستويات الطلب المتزايد على كل من المساكن، ومرافق البنية التحتية، والخدمات – في القطاعين الرسمي وغير الرسمي على حد سواء.

عدا عن ذلك، فإن المظاهر المتزايدة للتعددية الثقافية في العديد من المدن قد باتت تتطلب توفر مهارات التخطيط المتعددة الثقافات أيضاً، ولذلك، وإلى جانب التغيرات الحاصلة في المعلومات التقنية اللازمة لتنفيذ عمليات التخطيط الحضري الناجحة، فقد نشأت العديد من التغيرات الأخرى والتي طرأت على المهارات الفردية الأكثر ليونة والتي تعد ضرورية لإدارة عمليات التغيير.

ويطرح هذا الفصل لمحة موجزة عن التطور الحاصل في مجال التخطيط الحضري على الصعيد التعليمي الجامعي، بالإضافة لتحديد أبرز المناقشات الفلسفية والعملية والتي ساهمت في تشكيل الأطر التعليمية في مجال التخطيط خلال القرن العشرين. إضافة لذلك، فيطرح هذا الفصل أيضاً جرداً أولياً على الصعيد العالمي لبرامج التخطيط الحضري الجامعية، إلى جانب تقييم مستوى كليات التخطيط فيما يتعلق بقدرتها على التصدي للتحديات الناشئة في القرن الحادي والعشرين.

التطور التاريخي للتعليم في مجال التخطيط

يتضمن هذا الفرع موجزاً لأبرز المناقشات التي ساهمت في تشكيل أطر تطور المسارات التعليمية في مجال التخطيط خلال القرن العشرين، وبخاصة: عمليات التصميم مقابل السياسات، والمعيار المنطقي مقابل عمليات التداول والمناقشة، وإعداد المخططات الرئيسية مقابل إدارة عمليات التنمية، ومبدأ "العالم الواحد" مقابل تدريس مجال التخطيط ضمن سياقات محددة.

عمليات التصميم مقابل السياسات

إن برنامج "التصميم المدني" الذي تم طرحه في جامعة ليفربول في عام ١٩٠٧ يمثل أول تخصص جامعي في مجال التخطيط، ومما يوحي به اسم هذا التخصص؛ فيتضح هنا توجه المسارات التعليمية في مجال التخطيط في بداية نشأتها نحو تعليم مهنة التصميم، وذلك في ظل اجتذاب الشعور المتزايد لتنفيذ التطبيقات العلمية في كل من القطاعات الحكومية والصناعية، من جانب آخر، وبحلول أواخر فترة الأربعينيات، فإن عمليات التصميم الحضري لم تعد تشكل التوجه الوحيد لكليات التخطيط، وذلك في ظل نشوء كليات جديدة مختصة في مجال العلوم الإنسانية، وكليات أخرى ضمن كليات التصميم والتي يلتحق بها العديد من الطلبة من ذوي الخبرات المتنوعة والتي لا تتصل بمهنة التخطيط. كما انضمت المملكة المتحدة وبشكل سريع إلى التوجهات الرامية لاعتماد العلوم الإنسانية، ولكن، وفي ظل وجود بعض الدول الأوروبية والتي كانت متشبثة بسياق التصميم، إلا أنه قد لوحظ ازدهار نظم التخطيط الاقتصادي باعتبارها كمشروع مميز في العديد من الجامعات الأوروبية الشرقية والجامعات الأخرى في دول الاتحاد السوفييتي طوال الحقبة الشيوعية.

كما لوحظ أيضاً تسجيل نسبة مرتفعة للغاية في أعداد الكليات والطلبة الملتحقين بها خلال فترة الستينيات وفي مطلع فترة السبعينيات أيضاً، والتي تزامنت مع توسع نطاق مجالات التخطيط، إلا أن هذا الأمر لربما كان يشكل أحد التخصصات الأقل تكلفة والتي يتم تدريسها في كليات العلوم الإنسانية بالمقارنة مع التكاليف المترتبة عليه في كليات التصميم، فضلاً عن إمكانية توجيه هذا التخصص بفعل احتياجات العمل المرتبطة بمبادرات التخطيط الحكومي التي يتم تنفيذها في كل من الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وغيرها من الدول الأوروبية.

إن انتشار كليات التخطيط في الدول النامية يعود تاريخه إلى أواخر فترة الخمسينيات، والذي تزامن مع إنشاء كليات التخطيط في كل من الهند (في عام ١٩٥٥)، وفي غانا (عام ١٩٥٨)، بيد أن مظاهر النمو الأولي لهذا التخصص قد كانت بطيئة، ولم تكن هنالك سوى بضعة دول نامية حيث يتم تدريس برامج التخطيط منذ مطلع فترة السبعينيات.

التوجهات المنطقية مقابل عمليات التشاور

إن إيجاد الفهم الأفضل للإطار التحليلي للسياسات العامة في مجال التخطيط يمكن تحقيقه ضمن شروط نموذج التخطيط المنطقي، والذي لاقى رواجاً واسع النطاق في منتصف فترة الخمسينيات (أنظر الصندوق رقم ١٥). كما أن هذا النموذج المكون من خمس خطوات رئيسية يعد بديهياً، نظراً لبساطته، بيد أنه يتسم أيضاً بعدم إمكانية تطبيقه، نظراً لما يتطلبه من موارد وخبرات. علاوة على ذلك، فإن هذا النموذج قد واصل رواجه على مدى ٢٠ عاماً تقريباً، باعتباره كأبرز نظرية تخطيطية واسعة النطاق، إضافة لذلك، وحتى يومنا هذا، فمن الممكن إيجاد مبرراته ومنهجياته النظرية ضمن المقدمة المطروحة لغالبية الخطط، حيث أنه لا يزال يشكل ركيزة أساسية ضمن المناهج التدريسية في مجال التخطيط.

إلا أن الاضطرابات الاجتماعية الناشئة خلال فترة الستينيات في العديد من الدول قد أدت إلى نشوء العديد من الانتقادات إزاء هذا النموذج، حيث اعتبره المخططون الراديكاليون بمثابة أداة تستخدمها النخبة لحرمان الشرائح الفقيرة والمقيمة داخل المدن ممن كانوا يفتقرون للتعليم الكافي بالإضافة لعدم تمكنهم من الحصول على الاستشارات المهنية، بحيث لم يكن بمقدورهم ممارسة عمليات المناقشة الفاعلة إزاء التحليلات العلمية التي تطرحها الكوادر المختصة بتخطيط المدن باعتبارها كأهداف محددة، وذلك على الرغم من خلوها من الموضوعية بالنسبة للسكان. وكما هو مبين في الفصلين ٣ و ٥ ، فإن الانتقادات المتوارثة واستجابة المختصين في مجال التخطيط قد شكلت سلسلة من النماذج المناسبة لممارسة المزيد من المداولات في هذا المجال، بما في ذلك زيادة إشراك أفراد المجتمع المحلي وغيرهم من أصحاب المصلحة بعمليات التخطيط.

إن هذا "الدور التواصلي" ضمن البحوث والممارسات الخاصة بمجال التخطيط لا يزال يشكل قوة بارزة حتى الوقت الحاضر، إلا انه وفي الوقت ذاته، فإن عدم الثقة بمعارف السكان الأصليين والمخاوف الناشئة إزاء السلطات اللامركزية لا تزال تشكل تحدياً رئيسياً في العديد من الدول.

إعداد المخططات الرئيسية مقابل إدارة عمليات التنمية

مثلما تمت الإشارة إليه ضمن الفصل الثالث من هذا التقرير، فإن أصول مهنة التخطيط قد انغمست بطبيعة الحال بعمليات إعداد الخطط، كما أن هذه الخطط قد كانت تتمثل في السابق بخطط استخدامات الأراضي، إلا أن هذا النطاق قد شهد المزيد من التوسع بحلول فترة الخمسينيات من القرن الماضي لكي يتضمن قضايا أخرى ذات صلة، حيث أنه غالباً ما كان يطلق على هذه الممارسة اسم "عمليات التخطيط الشمولي"، أو ما هو معروف بالتخطيط العام، أو التخطيط الرئيسي، كما أن تنفيذ الخطط من خلال عمليات تقسيم المناطق وغيرها من الأساليب قد كان أمراً هاماً أيضاً، ولكن عادة ما كان يتم النظر إليه من الناحية المهنية باعتباره كفرع لعملية إنتاج الخطة بحد ذاتها، من جانب آخر، فعادة ما كانت عمليات التنفيذ تتسم بالفشل، الأمر الذي يحول دون اعتمادها وضمانها كأمر مفروغ منه.

وعادة ما كان الباحثون في مجال التخطيط يعملون على مناقشة المزايا النسبية لعمليات إعداد الخطط الطويلة الأمد والخطط الأخرى الفورية، مما أتاح مناقشتها خلال كل من فترتي الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، من جانب آخر، وبحلول فترة الثمانينات، فقد لوحظ نشوء العديد من التشريعات الخاصة بعمليات التخطيط الحكومي في الدول المتقدمة والتي تضمنت أحكاماً تفصيلية وخاصة بإدارة عمليات التنمية، وإدارة مظاهر النمو، وضبط عمليات التنمية والتي كانت تشكل جميعها أجزاء متوازية ضمن المناهج التدريسية في كليات التخطيط، بما في ذلك السياقات الخاصة بأنظمة التقسيم وتحديد المناطق، وتقييم الأثر الناشئ، وتنقيح خطط المواقع ومن ثم مناقشتها.

أما في الوقت الحاضر، فإن نظم التخطيط الرئيسي لا تزال تشكل تحدياً في الدول النامية، وذلك نتيجة لارتفاع معدلات النمو السكاني، والمصحوبة بمحدودية القدرات التنظيمية والتنفيذية للحكومات المحلية.

الصندوق ١٥ الخطوات الخمس الرئيسية لنموذج التخطيط المنطقي

١ الانتهاء من عمليات التقليص والإسهاب (الرغبات).
٢ تصميم دورات العمل (التصميم).
٣ التقييم المقارن للعواقب والنتائج (الخصم).
٤ الاختيار بين البدائل (القرار).
٥ تنفيذ البديل الذي تم اختياره (العمل).

المرجع: Stiftel, ٢٠٠٠, pp٥–٦; citing Banfield, ١٩٥٥; and Harris, ١٩٦٧

لقد كانت جامعة ليفربول السباقة في طرح أول تخصص في التخطيط الحضري في عام ١٩٠٧

تصوير: برينكستوك / ألامي

تشكل مهارات المشاركة والتعاون جزءاً هاماً من نجاح تنفيذ الخطة

تصوير جيم هيفي /ألامي

كما توجد مجموعة متنوعة من برامج التطبيق والتي تهدف إلى توجيه نظم التخطيط في الدول النامية نحو المزيد من الاهتمام بعمليات التنفيذ، بما في ذلك عمليات التخطيط العمراني الإستراتيجي، والمخططات الرئيسية "الجديدة"، وخطط التنمية المتكاملة. إضافة لذلك، فإن العناصر الرئيسية للعديد من برامج الأمم المتحدة قد تضمنت أيضاً رؤية أكثر شمولية وتركيزاً على معايير التخطيط السليم، والتي عادة ما يشار إليها كعمليات التخطيط الإستراتيجي.

مبدأ "العالم الواحد" مقابل تدريس مجال التخطيط ضمن سياقات محددة

لطالما توجهت كليات التخطيط إلى التركيز على قضايا النطاق المحلي، ومن ثم عملت على توسعة نطاقها لكي تشمل القضايا الإقليمية الناشئة على مستوى العواصم بحلول منتصف القرن العشرين. إلا أن ذلك قد أدى إلى ارتباط العملية التعليمية الخاصة بمجال التخطيط بكل من السياقات المؤسسية، والقانونية، والثقافية لدول محددة، من ناحية أخرى، ولدى إدراك كليات التخطيط في العديد من الدول المتقدمة لتشكيل مواطني الدول النامية لأعداد كبيرة من الطلبة الملتحقين بها، فقد عملت على استحداث التخصصات الموجهة نحو الممارسة المتبعة في الدول النامية.

إن نهج "العالم الواحد" والمتبع في المجال الأكاديمي يسعى إلى توفير التدريب المتصل بالسياقات الدولية، وذلك بصرف النظر عن الموقع المستقبلي المحتمل لعمل الطلبة الخريجين. وقد عمل الاتحاد الأوروبي على إعداد توجه متعدد الجنسيات في مجال التعليم المهني، والذي تم مؤخراً من خلال اتفاقية "بولونيا"، والتي تهدف إلى تيسير عملية انتقال العاملين المختصين في مجال التخطيط ما بين مختلف الدول، وذلك بصرف النظر عن الدولة التي تلقى بها أولئك العاملون تعليمهم.

ولكن، لا بد من الإشارة أيضاً إلى وجود العديد من التحديات الخاصة بنهج "العالم الواحد"، ففي ظل التركيز المتزايد لممارسات التخطيط على أهمية كل من المكان والهوية على سبيل المثال، فقد باتت النماذج الفردية أقل إقناعاً، عدا عن ذلك، فقد نشأت العديد من الشواغل المتعلقة باحتمالية مساهمة منهجيات "العالم الواحد" في المبالغة بالأفكار المتأتية من الدول المتقدمة، وبخاصة من الدول الأنجلو أمريكية.

إلا ان هنالك فئة معينة والتي قللت من أهمية أشكال التوتر الناشئة ما بين المسارات التعليمية المحددة السياق ونهج العالم الواحد، حيث جادلت تلك الفئة حول تعميم تدريس نظم التخطيط ضمن العديد من السياقات الوطنية، كما تمت الإشارة على وجه الخصوص إلى التحدي عبر الوطني والذي قد لا يتسم بأهمية أكبر من أهمية المشكلات الأساسية الأوسع، بما في ذلك إدماج التجارب العملية الحقيقية ضمن السياقات التعليمية في مجال التخطيط.

كليات التخطيط في جميع أنحاء العالم

هنالك مجموعة أساسية من البرامج الجامعية لتعليم نظم التخطيط الحضري والإقليمي والتي يتم تدريسها بمصادقة وكالات الاعتماد الدولي أو الوطني، إلا أن هذه المجموعة لا تشكل سوى غيض من فيض ضمن المسارات التعليمية الخاصة بمجال التخطيط، والتي تتضمن برامج شهادة التخطيط الحضري والإقليمي في الدول التي لا تمتلك نظام اعتماد خاص بها، بالإضافة لنماذج تعليمية والتي تركز على مسارات التخطيط التي يتم تدريسها كجزء من متطلبات الحصول على درجة علمية في كل من تخصصات الهندسة المعمارية، والاقتصاد، والهندسة المدنية، والجغرافيا، وتصميم المناطق الطبيعية، والقانون، والدراسات الحضرية، ومجالات أخرى، وأخيراً، فهنالك وحدات أخرى لا تمنح درجات علمية ولكنها توفر التدريس داخل الجامعات أو في مراكز أخرى لتطوير مهارات التخطيط الإقليمي والحضري لدى العاملين في هذا المجال، إن هذا الجزء من التقرير يهدف إلى توفير لمحة عامة عن التعليم الخاص بنظم التخطيط الرسمية على المستوى الجامعي في مختلف أنحاء العالم، ولذلك، فإنه لا يعكس صورة متكاملة لكليات التخطيط في جميع أنحاء العالم (وذلك وفقاً للمسح الذي تم إعداده من قبل الشبكة الدولية لهيئات التخطيط، والتي تمثل ائتلافاً لما مجموعه تسع مؤسسات أكاديمية متخصصة في مجال التخطيط من جميع أنحاء العالم، وذلك بهدف إعداد قائمة بالبرامج الجامعية التي تتضمن عنصر "التخطيط" في تسمياتها، أو أي من المكونات المتصلة بهذا المجال).

وتشير القائمة التي تم إعدادها خصيصاً لهذا التقرير إلى وجود ما مجموعه ٥٥٣ جامعة منتشرة في شتى أنحاء العالم والتي تمنح درجات علمية في تخصصات التخطيط، إضافة لذلك، ومثلما هو مبين في الجدول ١٠ أدناه، فتقع أكثر من نصف تلك الجامعات في ١٠ دول، والتي تمتلك جميعها ما يزيد عن ١٥ كلية تخطيط، بيد أنه قد تمت الإشارة أيضاً إلى غياب كليات التخطيط بشكل تام في أكثر من نصف دول العالم، كما كشف هذا المسح عن وجود نحو نصف كليات التخطيط في الدول النامية.

كما تمنح نحو ثلثي الكليات الموجودة أدنى الشهادات الجامعية في مجال التخطيط، بينما تمنح ثلاثة أرباع تلك الكليات الدرجات العليا، في حين تمنح ثلثها درجة الدكتوراه، إلا أنه قد لوحظ وجود تباين كبير في الأنماط المتبعة بحسب المنطقة: فبينما تتجاوز نسبة الشهادات الجامعية الدنيا الممنوحة لنسبة الشهادات العليا الممنوحة في كليات التخطيط في آسيا، إلا نسبة تلك الأخيرة والممنوحة في الأمريكيتين تفوق

المنطقة / الدولة	عدد الكليات	المنطقة / الدولة	عدد الكليات	المنطقة / الدولة	عدد الكليات
الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية	٢٩٣	صربيا *	٢	آسيا والمحيط الهادي	١٦٤
ألبانيا	٢	سلوفاكيا	١	بنغلادش	١
أستراليا	١٩	سلوفينيا	١	الصين	٩٧
النمسا	٣	إسبانيا	٣	الصين، هونغ كونغ	١
بلجيكا	٣	السويد	٦	الصين، تايوان	٣
بلغاريا	١	سويسرا	٢	الهند	١٥
كندا	٢١	جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة	١	إندونيسيا	١٦
جمهورية التشيك	٣	المملكة المتحدة	٢٥	إيران	١
الدنمارك	٢	الولايات المتحدة	٨٨	إسرائيل	١
إستونيا	١	الدول النامية	٢٦٠	لبنان	١
فنلندا	٣	إفريقيا	١٩	ماليزيا	٤
فرنسا	١٧	الجزائر	١	باكستان	١
ألمانيا	٨	بوتسوانا	١	الفلبين	١
اليونان	٦	مصر	٣	جمهورية كوريا	٧
هنغاريا	١	غانا	١	السعودية	١
إيرلندا	٣	كينيا	٣	سريلانكا	١
إيطاليا	١٣	ليسوثو	١	تايلاند	٦
اليابان	٢	المغرب	١	تركيا	٥
لاتفيا	١	موزامبيق	١	الإمارات العربية المتحدة	١
ليتوانيا	١	نيجيريا	٣٩	فيتنام	١
مالطا	١	رواندا	١	أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي	٢٧
هولندا	١٢	جنوب إفريقيا	١١	الأرجنتين	٣
نيوزلندا	٥	تنزانيا	١	البرازيل	٦
النرويج	٧	توغو	١	تشيلي	٢
بولندا	١٢	تونس	١	كولومبيا	٢
البرتغال	٧	اوغندا	١	غواتيمالا	١
رومانيا	٢	زامبيا	١	جامايكا	١
روسيا	٨	زمبابوي	١	المكسيك	٩
				البيرو	١
				فنزويلا	٢

الجدول ١٠

قائمة كليات التخطيط الحضري (على المستوى الجامعي)، بحسب الدولة

ملاحظة: * بما في ذلك كلية واحدة للتخطيط في كوسوفو

المرجع: مسح غير منشور من إعداد الشبكة العالمية لرابطة تعليم نظم التخطيط

نسبة الشهادات الجامعية الدنيا الممنوحة للخريجين.

أما فيما يتعلق بالمؤهلات الأكاديمية للعاملين في هذا المجال، فلا بد من الإشارة أيضاً لوجود اختلافات إقليمية واسعة أيضاً، وعادة ما تشترط كليات التخطيط في الدول المتقدمة حصول أعضاء هيئة التدريس على درجة الدكتوراه، وذلك مقابل ما تشترطه الكليات العاملة في الدول النامية، والتي لا تتطلب حصول المدرسين على أكثر من درجة الماجستير، إضافة لوجود بعض الكليات التي لا تشترط حصول أعضاء هيئة التدريس سوى على الدرجة الجامعية الدنيا. كما يتضح هنا التأثير الناشئ لذلك على نوعية التعليم الذي تقدمه مختلف الكليات باختلاف مواقعها.

ومما ذكر آنفاً، فقد لوحظ تحول نظم التخطيط الحضري عن التركيز على مجالات التصميم العمراني نحو المزيد من التركيز على كل من السياسات العامة والبحوث التي يتم إعدادها في مجال العلوم الإنسانية، إلا أنه قد لوحظ خلال العقد الماضي رجوع بعض الكليات إلى مجال التصميم، وذلك بالرغم من الدمج الحاصل ما بين كل من منهجيات التصميم ومنهجيات السياسات العامة المتصلة بمجال التخطيط ضمن المناهج التدريسية المتبعة في غالبية كليات التخطيط. عدا عن ذلك، فعادة ما تميل كليات التخطيط في كل من الصين ودول البحر الأبيض المتوسط إلى التركيز على منهجيات التصميم، في حين تميل نظيرتها في كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة إلى التركيز على المنهجيات المتصلة بالسياسات العامة والعلوم الإنسانية.

وعادة ما تتضمن المناهج الدراسية في كليات التخطيط مسارات متنوعة في كل من مجالات التنمية المستدامة، والمساواة الاجتماعية،

والعمليات التشاركية والتخطيط التشاركي، وتغير المناخ، حيث يعزى التركيز على تلك الموضوعات إلى انتشار المنهجيات المتصلة بكل من السياسات والعلوم الإنسانية. أما في الدول التي تمر بمراحل انتقالية في شرق أوروبا، فإن غياب مظاهر الدمج ما بين سياقات التصميم والعلوم الإنسانية ضمن المناهج الدراسية عادة ما يشكل عائقاً هاماً والذي يحول دون تحقيق الدمج الناجح ما بين المسائل المرتبطة بالاستدامة ضمن تلك المناهج. من جهة أخرى، فتشكل المسائل المرتبطة بالاستدامة القاسم المشترك بين المناهج الدراسية المتبعة في العديد من كليات التخطيط في أمريكا الشمالية. أما على الصعيد العالمي، فيتم تدريس مساق التنمية المستدامة في ما يقارب ثلاثة أرباع كليات التخطيط، إضافة لتدريس مساق العمليات التشاركية والتخطيط التشاركي في أكثر من نصف تلك الكليات، بينما يقتصر تدريس المساق الخاص بظاهرة تغير المناخ على نحو الثلث من العدد الإجمالي لتلك الكليات.

وبالرغم من إدراك أهمية مسألة النوع الاجتماعي ضمن ممارسات التخطيط، إلا أن هذه المسألة لا تشكل جزءاً أساسياً من المناهج التي يتم تدريسها في العديد من كليات التخطيط. عدا عن ذلك، وعلى الرغم من تدريس القضايا المرتبطة بالمساواة الاجتماعية في نحو نصف كليات التخطيط، إلا أنه لا توجد سوى نسبة ضئيلة من تلك الكليات والتي تعمل على تدريس المسائل المتصلة بقضايا النوع. كما تشير إحدى الدراسات التي تم إعدادها لهذا التقرير إلى أن البرامج المتصلة بقضايا النوع ضمن سياق التخطيط الحضري لما تتجاوز ما مجموعه أربع برامج في جميع أنحاء العالم. كما أنه وفي ظل غياب النماذج المتخصصة بقضايا النوع؛ فهنالك العديد من التأثيرات المترتبة على كيفية مناقشة مسألة النوع والتباين ضمن الإطار الأوسع لنظم التخطيط الحضري من الجانب الأكاديمي.

وهنالك أيضاً العديد من الاختلافات الإقليمية الواسعة على صعيد الأهمية النسبية لكل من المهارات التقنية، ومهارات الاتصال، ومهارات التحليل ضمن مختلف المناهج الدراسية، كما ترتبط هذه المهارات أيضاً بمدى انتشار منهجيات السياسات العامة / العلوم الإنسانية مقابل حجم انتشار منهجيات التصميم. علاوة على ذلك، فبينما تعير كليات التخطيط في منطقة آسيا الأهمية الأكبر لمهارات التخطيط، تليها المهارات التقنية، ومن ثم مهارات الاتصال، إلا أن هذا التركيز يعد متفاوتاً للغاية في منطقة أمريكا اللاتينية. وبصورة عامة، فتعد المنهجيات التقنية والمنطقية بمثابة المعيار السائد في منطقة أمريكا اللاتينية، حيث تعتبر المهارات في كل من مجالات التخطيط الرئيسي والتصميم الحضري والنمذجة الاقتصادية أكثر شيوعاً من مهارات المشاركة أو التفاوض.

قدرة النظام التعليمي على دعم ممارسات التخطيط

لقد لوحظ الحجم الكبير لمتوسط أعداد الهيئات التدريسية في كليات التخطيط التي شملها المسح الذي تم إعداده والبالغ مجموعها ٥٥٣ كلية، حيث بلغ عدد الكوادر العاملة في كل قارة نحو ٨ كوادر أو أكثر، في حين تجاوز عدد العاملين في كل كادر ما مجموعه ٢٠ شخصاً في معظم القارات. إن هذا النظام التعليمي الواسع في مجال التخطيط يبين وجود ما يزيد عن ١٣ ألف موظف. كما أن حجم النظام التعليمي في مجال التخطيط يشكل ظاهرة حديثة النشوء؛ حيث أن حجم هذا النظام لم يكن يشكل سوى جزء بسيط من حجمه الحالي قبل نحو أربعين عاماً.

من جانب آخر، فإن أي نظام تعليمي في مجال التخطيط بهذا الحجم يجب أن يكون قادراً على تلبية احتياجات العاملين في هذا المجال، بيد أن هذا النظام يعاني من خلل في التوزيع، وعادة ما تخفق المناهج الدراسية في التركيز على الاحتياجات الحقيقية لمهنة التخطيط، فضلاً عن عدم كفاية الموارد بشكل دائم.

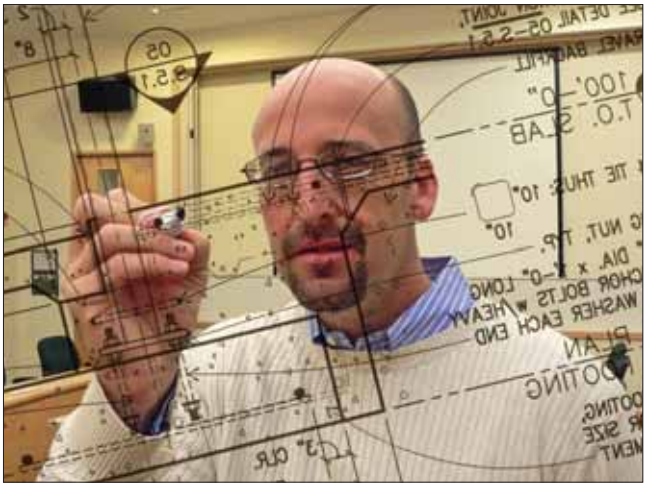
ويبين الصندوق رقم ١٦ بعضاً من أبرز التحديات التي تواجه مجال التخطيط على الصعيد الأكاديمي في كل من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. كما تنطبق معظم تلك التحديات، إن لم تكن جميعها، على الدول النامية الأخرى، كما هو الحال أيضاً في العديد من الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية.

علاوة على ذلك، فتوجد بعض الدول، وبخاصة المتقدمة، والتي باتت تعتبر التعليم العالي كمصدر لتبادل الخبرات بين مختلف الدول، حيث تعمل الجامعات على إنشاء مراكز متخصصة تابعة لها في دول أخرى،

الصندوق ١٦ التحديات التي تواجه كليات التخطيط في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

- مواكبة تطوير الخبرات الفنية الجديدة بالإضافة للمعدات اللازمة لتنفيذ عمليات التحليل اللازمة في مجال التخطيط.
- توسيع نطاق عمليات بناء القدرات في مجالات التفاوض، والوساطة، وتسوية النزاعات، وتوافق الآراء.
- استكمال نموذج التخطيط المنطقي من خلال إدخال النماذج التشاركية، ونماذج الدعوة والمشاركة، والديمقراطية، ونماذج التخطيط التعاوني.
- التنسيق الفعال للفرق المتعددة التخصصات بمختلف أشكال المعارف وعمليات الإنتاج المعرفي.
- معالجة القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الإقليمي وتخطيط العواصم وعمليات إدارتها.
- تحقيق استجابة أكبر للتحديات البيئية المتزايدة في المنطقة والعالم اجمع.
- تحقيق استجابة أكثر فعالية للتحديات المتزايدة على صعيد العدالة الاجتماعية والمكانية في المنطقة.
- إقامة علاقات أكثر تعاوناً مع منظمات المجتمع المحلي والمنظمات الحكومية المعنية بمجال التخطيط.
- تسليط المزيد من الضوء على تعليم الأخلاقيات المهنية بحيث يصبح العاملون في مجال التخطيط أكثر قدرة على مكافحة الفساد وغيرها من الرذائل المهنية والحكومية.

المرجع: إبرازابال، ٢٠٠٨



يشكل التعليم الفعال عنصراً أساسياً لإعداد خطط التنمية الحضرية المستقبلية

تصوير: تشاد مكديرموت / ألامي

إن توفر المرافق التعليمية المناسبة يعد أمراً هاماً لنجاح العملية التعليمية الخاصة بمجال التخطيط

فان ترافل سنوك / ألامي

مثلما هو الحال لدى إطلاق برنامج التصميم المدني التابع لجامعة ليفربول في الصين، بالإضافة لإطلاق جامعة كارنيجي ميلون لإدارة الأعمال وعلوم الكمبيوتر لبرامج متخصصة والتي يتم تدريسها في دولة قطر. علاوة على ذلك، فإن هذا النهج قد ينطوي أيضا على العديد من النتائج السلبية، وذلك لدى اختيار الطلاب عدم العودة إلى بلدانهم الأصلية بعد قيام الدولة بالاستثمار الكبير بهم.

إن الكليات الرائدة في مجال التخطيط تعتبر هذا المجال بمثابة ممارسة متكاملة والتي تتطلب مهارات متنوعة في كل من الجوانب التقنية، والتحليلية والتواصلية، بما في ذلك مهارات المشاركة وحل النزاعات الناشئة ضمن السياقات المتعددة الثقافات. إلا أن هنالك العديد من الكليات التي تعتبر عمليات التخطيط بمثابة ممارسة عادية أو كممارسة ضمن السياسات العامة. إلا أن هنالك العديد من تلك الممارسات والتي تركز على مجموعة ضيقة من القضايا المرتبطة بالمهام التشريعية في مجال التخطيط، عدا عن إغفالها لأبرز المسائل والتخصصات الأساسية. إضافة لذلك، فهنالك العديد من المناهج التي لا تقدم تغطية كافية لمسألة المشاركة التامة مع مختلف أصحاب المصلحة المشتركة، إلى جانب افتقارها أيضاً لكل من جوانب فهم المختصين في هذا المجال والتواصل معهم.

عدا عن ذلك، فعادة ما تعاني الكليات من نقص في الكوادر الأكاديمية، بالإضافة للنقص الحاصل في المعدات اللازمة كأجهزة الحاسب الآلي، والمواد المكتبية، والمساحات اللازمة لتنفيذ المهام على أكمل وجه. أما في بعض الدول النامية، فإنه ليس من غير المألوف أن يكون لدى العاملين في الكوادر الأكاديمية وظيفة ثانية من أجل زيادة دخولهم. من جانب آخر، فهنالك بعض الدول التي تعاني من نقص هائل في المواد المكتبية، حتى الأساسية منها، مما يضطر المدرسين لاستخدام المصادر الرئيسية التي بحوزتهم والقراءة منها على مسمع الطلاب لكي يتسنى لهم استخلاص الفائدة منها.

وهنالك العديد من الكليات التي تعاني من ضعف عمليات التشبيك والربط مع المجال الأوسع نطاقاً، وذلك في ضوء عدم انضمام تلك الكليات لعضوية أية شبكة أو جمعية دولية مختصة في مجال التخطيط، و / أو نظراً لعدم انتفاعها من أي نظام اعتماد خاص. إن المؤتمرات والمناقشات الناشئة خلال عملية نشر أي من الممارسات تعد هامة لاختبار مدى صحة الأفكار الجديدة، بيد أنه وفي ظل غياب آراء المختصين من أعضاء الشبكات، فسوف تكون مسالة تحقيق الجودة صعبة للغاية، ولذلك، فثمة ضرورة للبحث بشكل أكبر في مسألة الاعتماد الدولي للمخططين الحضريين.

إن التحدي الأكبر الذي يواجه مجال التخطيط لربما يكمن في ضرورة إيجاد فهم واضح لكل من أهداف وأدوات نظم التخطيط الحضري من جانب كل من المهندسين، والمحامين، والمسؤولين الرسميين، وطائفة واسعة من السكان، والمسؤولين المنتخبين ممن يتعين عليهم جميعاً العمل على تأييد التدخلات التي يتم تنفيذها من خلال عمليات التخطيط، وإبداء الدعم اللازم للخطط إذا ما كان هنالك أي هدف لاعتمادها وتنفيذها. من ناحية أخرى، فإن الحوافز التي تقدمها الجامعات في العديد من الدول لا تساهم في دعم الطلبة النظاميين، الأمر الذي يطرح ندرة مساهمة كليات التخطيط في توفير التعليم اللازم للمختصين في مجال التخطيط وغيرهم.

ومثلما تمت الإشارة إليه أعلاه، فهنالك غياب صارخ للمسائل المرتبطة بالنوع الاجتماعي ضمن مساقات التخطيط الحضري التي يتم تدريسها في شتى أنحاء العالم. كما لوحظ أيضاً إخفاق المخططين في النظر بالقضايا المرتبطة بالنوع في حال تخرجهم من دورات التخطيط التي لا تتضمن مناهجها الدراسية أي تطرق لتلك المسائل. وضمن هذا الإطار، فقد عمل المعهد الملكي لتخطيط المدن في المملكة المتحدة في السنوات الأخيرة على تعزيز مستوى التوعية بهذه القضايا ضمن ممارسات التخطيط، غلى جانب عمله على إعداد الأدوات المناسبة لمساعدة المخططين في معالجة المسائل المرتبطة بالنوع بأسلوب عملي مناسب.

ملاحظات ختامية

هنالك حاجة كبيرة لتعزيز القدرات في مجال التخطيط من الناحية الأكاديمية في كل من الدول النامية والدول التي تمر بمراحل انتقالية. من جانب آخر، فمن الضرورة بمكان أن تعمل الجامعات الرائدة والتي تقع خارج الدول النامية على تعزيز قدراتها لتوفير الدعم اللازم لتلك الدول على المستوى التعليمي. كما أن نهج "العالم الواحد" الذي يتم تدريسه في مجال التخطيط ينطوي على بعض الآمال في مساعدة تلك الجامعات على تحقيق ذلك، حيث ينطبق هذا الحال بصورة خاصة من خلال إدراج القضايا المرتبطة بالنوع الاجتماعي ضمن المناهج الدراسة للتخطيط الحضري.

أما فيما يتعلق بالكليات التي لا تزال تعتبر التخطيط كممارسة بحتة في مجال التصميم، أو باعتبارها كممارسة يتم تنفيذها من خلال السياسات العامة، فإنه يتعين عليها توسعة نطاق منهجياتها المتبعة. إضافة لذلك، فهنالك ضرورة لتوسعة نطاق المناهج الدراسية المعتمدة في الكليات التي تعمل على تدريس مجال التخطيط، وذلك ضمن كل من الجوانب التقنية والتحليلية دون إدماج أي من الجوانب السياسية والتشاركية لهذه المهنة، كما ينطبق هذا الأمر أيضاً على الكليات التي لم تعمل إلى حد الآن على تنفيذ أي بحث فاعل حول أي من القضايا المرتبطة بمظاهر الاستدامة، والمساواة الاجتماعية، وتغير المناخ.

وثمة حاجة أيضاً لتحقيق الابتكار من أجل إيجاد مصادر إيرادات أخرى والتي من شانها مساعدة المؤسسات التي تعد بأمس الحاجة لها في الدول النامية. علاوة على ذلك، فيمكن أن تساهم الشراكات التي يتم إنشاؤها بين كل من الجامعات ومؤسسات التخطيط في تحقيق أهداف كل منهما على حد سواء، مما يتيح للجامعات تنفيذ الدراسات المناسبة في مجال التخطيط والتي قد تفوق قدرات النطاق المهني، بالإضافة لتمكين الطلاب من شراء المعدات اللازمة لذلك. إضافة لذلك، فيمكن استخدام برامج التبادل بغية تمكين طلاب أية دولة من الحصول على الموارد التي قد تكون غير متاحة في وطنهم.

كما توجد ضرورة لتحقيق التفاعل ما بين كليات التخطيط ولشبكات المهنية والعلمية في هذا المجال، حيث أن هيئات كليات التخطيط في الدول النامية لا تعمل على دعم مظاهر التواصل والنمو الفعال بين جميع أعضائها، حيث يعزى ذلك إلى عدم قدرة الكوادر على السفر بأعداد كافية، فضلاً عن عدم قدرة الكليات على تحمل تكاليف العضوية في تلك الهيئات. كما يمكن أن تكون هنالك مساهمة فاعلة لوكالات التنمية الدولية في دراسة الحاجة إلى تحقيق التواصل المناسب ما بين مختلف كليات التخطيط الجامعية.

الـفـصـل

١١

نحو إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري

يهدف هذا الفصل الأخير إلى اقتراح دور جديد لنظم التخطيط الحضري، حيث تتطلب هذه النظم المتبعة في العديد من أنحاء العالم إحداث نقلة نوعية من أجل ضمان بيئة حضرية سليمة وملائمة للعيش في القرن المقبل. كما يتضمن مطلع هذا الفصل تحديداً لأبرز القضايا الحضرية في مختلف أنحاء العالم والتي تتطلب تنفيذ استجابة على صعيد نظم التخطيط الحضري. أما الجزء الثالث منه والذي يمثل ملحقاً للجزء الثاني، فيتضمن تحديد العناصر الرئيسية اللازمة لتنفيذ عمليات التخطيط الحضري الأكثر إيجابية. كما أن ما تم تحديده هنا يشكل المبادئ الرئيسية لنظم التخطيط الحضري المبتكرة، وذلك على الرغم من أن شكلها الفعلي سوف يتأثر بالسياق المطروح. كما يتضمن الجزء الرابع تحديد أشكال التغيير اللازمة، أو المبادرات التي يمكن أن تكون داعمة في تعزيز نهج التخطيط الحديث، في حين يطرح الجزء الأخير التوصيات المتمخضة عن مجمل هذا التقرير.

أبرز القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الحضري في مختلف أنحاء العالم

هنالك بعض القضايا الحضرية والتي تعد مشتركة بين جميع أنحاء العالم، في حين توجد قضايا أخرى خاصة بدول محددة، سواء كانت متقدمة، أو نامية، أو تمر بمراحل انتقالية.

القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الحضري العالمية

لقد لوحظ نشوء أشكال كبيرة من الترابط بين مختلف أنحاء العالم في الوقت الحاضر، مما أدى إلى نشوء مجموعة مشتركة من القضايا الحضرية.

- تغير المناخ: إن التصدي للتأثيرات الناجمة عن ظاهرة تغير المناخ يتطلب تنفيذ المناطق الحضرية لنوعين من الإجراءات، والتي تتمثل في كل من تدابير التخفيف والتكيف. كما تتكون تدابير التخفيف من مجموعة من الإجراءات التي تم تصميمها بهدف الحد من انبعاثات غازات الدفيئة. أما فيما يتعلق بتدابير التخفيف، فإنها ترتبط بالنشاطات الهادفة إلى الحد من مستويات تأثر المدن بظاهرة تغير المناخ. إلا أن كلاً من هذه التدابير تتطلب تنفيذ عمليات التخطيط الحضري.
- الأزمة الاقتصادية العالمية: لقد نشأت العديد من الآثار المترتبة على المناطق الحضرية في مختلف أنحاء العالم، وذلك كنتيجة لحالة الركود العالمي الراهنة. إلا أن هذه التأثيرات سوف تنعكس سلباً على كل من مظاهر النمو الاقتصادي، وفرص العمل، وبرامج التنمية والتطوير. كما أن المصادر التمويلية المتاحة لتنفيذ المشاريع الحضرية ومشاريع البنية التحتية سوف تتعرض للمزيد من الانكماش. إن هذا الأمر سوف يؤدي بدوره إلى تعزيز أهمية عمل الحكومات ضمن شراكة مع كل من المجتمع المدني والجهات الفاعلة في القطاع الخاص، والمعنية بمجالات التنمية الحضرية.

لقد أدت حالة الركود الاقتصادي العالمي الراهنة إلى نشوء العديد من التأثيرات في المناطق الحضرية في جميع أنحاء العالم

تصوير: ألبامايو سوفتوير / آي ستوك

- توفير إمدادات الطاقة والآثار الناجمة عنها: إن التقلب الحاصل في أسعار النفط خلال عام ٢٠٠٨ قد بين بأن الأسعار لم تعد تشكل عاملاً يمكن التنبؤ به. بالإضافة لإشارته إلى أن إمدادات النفط العالمية سوف تبدأ في الانخفاض على الأمد البعيد. علاوة على ذلك، فقد بات هنالك إدراك متزايد لتأثير الانبعاثات الكربونية الناشئة عن استهلاك الموارد النفطية ومساهمتها في نشوء ظاهرة تغير المناخ، الأمر الذي سوف يشجع التحول عن إنشاء المدن التي تعتمد على الموارد النفطية. إضافة لذلك، فسوف تنشأ الحاجة لتنفيذ عمليات التعديل التحديثي في شتى مدن العالم والتي تم إعداد مخططاتها وفقاً لافتراض ارتفاع معدلات اقتناء المركبات الخاصة. كما أن هذا الأمر سوف يطرح ضرورة توجه تلك المجاميع إلى طرح أشكال مختلفة من وسائط النقل العام، إلى جانب إعداد الخطط الخاصة بإنشاء ممرات المشاة وممرات ركوب الدراجات.
- الأمن الغذائي: لقد لوحظ ارتفاع تكلفة المواد الغذائية في جميع أنحاء العالم، الأمر الذي تترتب عليه تأثيرات متعددة. بالإضافة لتعرض الشرائح الفقيرة للوطأة الأكبر من الأضرار الناشئة. كما يتعين تخطيط البيئات الحضرية بما يتيح تنفيذ العمليات الزراعية في المدن (زراعة المحاصيل والأشجار المثمرة على حد سواء) بحيث تصبح عنصراً مقبولاً ضمن عناصر إنشاء المساحات المفتوحة، بما في ذلك في الأراضي الشاغرة التي سيتم تطويرها في المستقبل.
- تغير الكثافة السكانية في المدن: تشهد جميع أنحاء العالم تسجيل معدلات متزايدة أو متناقصة من نمو الكثافة السكانية، وذلك على الرغم من شيوع الأخيرة على نطاق أكبر في كل من الدول المتقدمة والدول التي تمر بمراحل انتقالية. أما في الدول النامية، فقد باتت ظاهرة نمو معدلات الكثافة السكانية بمثابة نمط سائد. إلا أن المعدلات المتناقصة لنمو الكثافة السكانية والمدارة بشكل سليم يمكن أن تساهم في إيجاد العديد من الفرص الهامة، كتوفير الأراضي الحضرية للأغراض الزراعية.
- التفاوت في مستويات الدخل: لقد لوحظ تزايد أشكال التفاوت في مستويات الدخل في جميع أنحاء العالم، الأمر الذي أدى بدوره إلى نمو المناطق الحضرية في ظل نشوء تناقض صارخ ما بين مظاهر الثراء والفقر. إلا أن التحدي الذي يواجه نظم التخطيط في معالجة هذه المسألة يتمثل في ضرورة السعي لتعزيز سياسات إعادة توزيع الثروات، وتعزيز مظاهر الشمولية والتماسك الاجتماعي.
- التنوع الثقافي: إن المعدلات المتزايدة لعمليات الهجرة العالمية تعكس تزايد أشكال التنوع الثقافي في مختلف المدن. كما يعكس هذا الأمر بدوره العديد من التأثيرات حول كيفية إدارة البيئات المنشأة. إضافة لذلك، فهنالك العديد من المطالب الجديدة الناجمة عن ظاهرة التنوع الثقافي، والتي تفرض على المخططين ضرورة إيجاد الحلول الوسط ما بين أنماط الحياة المتضاربة وأشكال التعبير الثقافي.

القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الحضري في الدول النامية

بالرغم من تأثر الدول النامية بالقضايا التي تمت مناقشتها في الفرع السابق، إلا أنها تتأثر أيضاً بمجموعة من القضايا التي تخص تلك المناطق، بما في ذلك:

- المظاهر غير الرسمية في المناطق الحضرية: توجد العديد من المناطق الحديثة النشوء وفرص العمل الجديدة في المناطق النامية، والتي عادة ما تنشأ في القطاع غير الرسمي.
- النمو الحضري: تساهم عمليات النمو الحضري في الدول النامية في نشوء كل من التحديات والفرص على حد سواء، وبخاصة في كل من إفريقيا وآسيا، حيث يتعين على نظم التخطيط أن تكون قادرة على الاستجابة لتلك التحديات. كما أن الضرورة المتمثلة في توفير الأراضي الحضرية على نطاق واسع والتي يتم ربطها بشبكات البنية التحتية لربما تشكل القضية الأبرز التي تواجهها نظم التخطيط في تلك الأنحاء من العالم.
- أشكال الفقر والتفاوت: تعد هذه القضية ذات أهمية بالغة لنظم التخطيط الحضري في الدول النامية، وذلك في ضوء الملاحظات الواسعة النطاق إزاء إغفال نظم التخطيط للشرائح الفقيرة واحتياجاتها. كما تتضح مظاهر التفاوت بشكل واسع في كل من مناطق أمريكا اللاتينية وإفريقيا، وذلك بالإضافة لتسجيل الأخيرة لمعدلات مرتفعة من الفقر ونشوء الأحياء الفقيرة.
- الانتفاخ الشبابي: لقد برزت ضرورة ملحة لإعداد الخطط الحضرية الخاصة بالشرائح السكانية اليافعة في الدول النامية، الأمر الذي يطرح احتياجات محددة ضمن عمليات التنمية الحضرية من حيث الحاجة لتوفير مرافق التعليم والتدريب.
- مظاهر النمو الحضري في أطراف المدن: إن هذا النوع من النمو يطرح مجموعة من القضايا الجديدة في مجال التخطيط، بالإضافة إلى الصعوبة البالغة لتوفير الخدمات بالشكل التقليدي، فضلاً عن التكلفة الباهظة المترتبة على تلك العمليات. كما ينبغي أيضاً إيجاد منهجيات جديدة في مجالات توفير الخدمات ومرافق البنية التحتية.
- الربط ما بين الأجندة الخضراء والأجندة البنية: إن ضرورة تنفيذ عمليات التنمية في الدول النامية عادة ما تعتبر أكثر أهمية من تحقيق الاستدامة البيئية. إلا أن هنالك دور هام لنظم التخطيط ضمن هذه السياقات، والذي يتمثل في ضرورة حل أشكال التضارب الناشئة بين مختلف الأجندات المتبعة.
- القدرات المؤسسية والمهنية: تعد مسألة القدرات المهنية في مجال التخطيط الحضري ذات أهمية بالغة، وذلك في إطار الوتيرة المتسارعة لعمليات النمو الحضري.

القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الحضري في الدول التي تمر بمراحل انتقالية

إن القضايا المتصلة بنظم التخطيط في الدول التي تمر بمراحل انتقالية عادة ما تشكل مزيجاً من القضايا الموجودة في الدول المتقدمة وتلك المطروحة في الدول النامية.

- الوتيرة البطيئة للنمو وانكماش المدن: إن المعدلات المتدنية للنمو السكاني وانتشار مظاهر الشيخوخة السكانية قد باتت تطرح العديد من المشكلات المرتبطة بمعالجة مظاهر تدهور المباني ومرافق البنية التحتية، وذلك ضمن إطار القيود الشديدة التي تفرضها نظم الضرائب المحلية.
- مظاهر الزحف العمراني، والتجزؤ، وأشكال التفاوت: توجد العديد من عمليات التنمية الحضرية في الدول التي تمر بمراحل انتقالية والموجهة من قبل الاستثمارات الأجنبية، الأمر الذي ساهم في تعزيز نشوء عمليات التنمية في مناطق الضواحي، إلى جانب تعزيز عمليات التطوير العقاري في مناطق الأسواق الداخلية في المدن. كما يطرح هذا الأمر العديد من المسائل المتصلة باحتواء مظاهر التوسع، والحفاظ على المباني التراثية، ومعالجة مسألة المعدلات المتزايدة لاقتناء المركبات.
- القضايا البيئية: إن القطاعات الصناعية الناشئة خلال الحقبة الشيوعية قد كانت تمثل أسوأ العوامل المساهمة في نشوء مظاهر التلوث البيئي في العالم أجمع. وبالرغم من إغلاق بعض من تلك الصناعات، إلا أنه لا تزال هنالك العديد من الصناعات القائمة والتي تؤدي لنشوء مشكلات بيئية خطيرة. علاوة على ذلك، فإن تزايد معدلات اقتناء المركبات قد ساهم في تراجع نوعية الهواء في المدن، بالإضافة لمساهمته في نشوء عمليات التنمية غير المنظمة، والتي تشكلت بصورة خاصة على هيأة عمليات الامتداد والتوسع.
- تغير الإطار التشريعي الخاص بنظم التخطيط: لقد عملت العديد من الدول على اعتماد نظم التخطيط الإستراتيجي إلى جانب اعتمادها لنظم التخطيط الرئيسي، من جانب آخر، فقد ساهمت نظم التخطيط الإستراتيجي في طرح قضايا جديدة والمتصلة بكل من جوانب التنافسية في المدن، والنمو الاقتصادي، والإصلاح المالي في البلديات، وتحسين نوعية الحياة، وتعزيز مظاهر مشاركة المواطنين. بيد أنه وفي ظل غياب الاعتراف القانوني بنظم التخطيط الإستراتيجي، فإن وجودها المشترك إلى جانب المخططات الرئيسية يؤدي وبشكل كبير إلى تعقيد البيئة التشريعية الخاصة بنظم التخطيط.

لقد ساهمت المعدلات المتزايدة لاقتناء المركبات في تراجع نوعية الهواء بالإضافة لنشوء عمليات التنمية غير المنظمة

تصوير: إي جي ديجيتال / آي ستوك

القضايا المرتبطة بنظم التخطيط الحضري في الدول المتقدمة

لقد تمكنت الدول المتقدمة من تجنب نشوء بعض القضايا الحضرية التي تواجهها كل من الدول النامية والدول التي تمر بمراحل انتقالية، وذلك لما تتسم به الدول المتقدمة من ارتفاع في مستويات الدخل وتحقيق معدلات النمو المطرد. إلا أن هذا الأمر قد أدى أيضاً إلى نشوء مجموعة مختلفة من المشكلات المرتبطة بنظم التخطيط الحضري.

- أشكال التفاوت الاجتماعي والاقتصادي ومظاهر الانقسام الحضري: إن عمليات التنمية الحضرية، والمدعومة بفعل ازدهار السوق العقاري (حتى وقت قريب) قد أدت إلى تقسيم العديد من المدن لكي تتخذ شكل الجيوب الخاصة بالنخب المجتمعية والضواحي الناشئة في أطراف المدن والتي تقطنها الشرائح ذات الدخل المتوسط، إلا أن التغير الحاصل في أسواق العمل قد أدى إلى انتشار مظاهر الفقر والبطالة بين شرائح سكانية واسعة في المناطق الحضرية، إضافة إلى وجود المباني السكنية العامة والمتدهورة والقائمة جنباً إلى جنب مع المشروعات الضخمة الحديثة. كما يواجه المخططون هنا تحدياً هاماً والذي يتمثل في إيجاد البيئات الحضرية المناسبة والتي تتسم بمظاهر الشمولية والمساواة.
- القضايا البيئية: تواجه نظم التخطيط الحضري المتبعة في الدول المتقدمة العديد من التحديات الخطيرة والتي تتضمن كلاً من المعدلات المرتفعة لاستهلاك الموارد والاعتماد على استخدام المركبات الخاصة، والمعدلات المرتفعة من إنتاج المخلفات، ونشوء عمليات التوسع نحو مناطق الضواحي ذات الكثافة السكانية المنخفضة والتي ساهمت في تآكل المخزون المتوفر من الأراضي الزراعية.
- الكثافة السكانية المتدنية وانكماش المدن: إن عمليات الهجرة من المناطق الأكثر فقراً تشير إلى الحدّة الأقل للتحديات المتمثلة في الوتيرة البطيئة للنمو السكاني، وانتشار مظاهر الشيخوخة السكانية، وانكماش المدن، وذلك إذا ما قورنت مع المناطق التي تمر بمراحل انتقالية. إلا أنه وبالرغم من ذلك، فإن التوجهات الرامية لتنفيذ إعادة هيكلة القطاع الصناعي وإعادة التوطين خارج حدود البلاد قد ساهمت في بقاء العديد من المدن الصناعية الأقدم دون أية قاعدة اقتصادية حيوية. وفي مثل هذه السياقات، فلا بد من أن تنطوي نظم التخطيط على وضع إستراتيجية خاصة بالهجرة السكانية، والمناطق المهجورة، وتقلص قاعدة الدعم اللازمة.
- إدماج السياسات القطاعية في الحكومات: تشهد حكومات المدن تحولاً هاماً لكي تعكس كيانات أكثر تعقيداً، وفي ظل توليها لمهمة إدارة التدفقات الكبيرة لكل من الموارد والموازنات، وقد انطبق ذلك الأمر أيضاً على مشكلة تحقيق التكامل ما بين مختلف الدوائر والمستويات الحكومية، حيث يشكل ذلك مسألة هامة للغاية ضمن نظم التخطيط.

أبرز عناصر الدور الإيجابي لنظم التخطيط الحضري

يطرح الفرع الأول في هذا الجزء بعض العناصر الشاملة للدور المنقح لنظم التخطيط الحضري، في حين يتضمن الفرع الثاني تسليط الضوء على بعض الجوانب الأكثر تحديداً.

العناصر الأوسع للدور الجديد لنظم التخطيط الحضري الحديثة

هنالك مجموعة من العناصر الواسعة النطاق والتي ينبغي إدراكها من أجل تحقيق نظم التخطيط الحضري لدور إيجابي وفاعل في مدن العالم النامي، وتتسم هذه العناصر بحفاظها على البيئة، والإنتاجية الاقتصادية، والشمولية الاجتماعية، وذلك كما هو مبين أدناه.

n الحاجة إلى إعادة النظر في نظم التخطيط الحضري وتعزيز الدور الحكومي

إن طبيعة ونطاق المشكلات الحضرية الناشئة والوشيكة النشوء قد بلغت حد الضخامة الذي يفرض ضرورة تنفيذ التدخلات الحكومية إلى جانب تدخلات مؤسسات المجتمع المدني من أجل إدارة عمليات التغيير الحضري، حيث أن الأفكار التي كانت سائدة في وقت سابق حول إمكانية مساهمة الأسواق في إيجاد الحلول اللازمة لجميع أوجه القصور والعوامل الخارجية الناشئة في المناطق الحضرية لم تعد تحظ بالدعم اللازم لها. علاوة على ذلك، وبالرغم من تدني مستوى فعالية نظم التخطيط في بعض أنحاء العالم، إلا أنها لا تزال تشكل الأداة المركزية المتوفرة لدى الحكومات، ولدى المجتمع بأسره، من أجل تحقيق التغيير. بيد أن فعالية نظم التخطيط التي يتم تنفيذها في العديد من أنحاء العالم تتطلب إعداد مراجعة شاملة لها.

n ضرورة تشكيل الابتكارات في مجال التخطيط من خلال السياق الذي تنشأ منه

لا يمكننا القول بأن هنالك نموذج واحد من نماذج التخطيط والذي يمكن تطبيقه في جميع أنحاء العالم، عدا عن ذلك، فهنالك العديد من الأسباب الكامنة وراء فشل نظم التخطيط الحضري في الدول النامية، ولعل أبرز تلك الأسباب يتمثل في التوجه نحو استيراد النماذج الأجنبية وتطبيقها في السياق المحلي، وعادة ما تستند هذه النماذج للافتراضات المتعلقة بالسياق المؤسسي لنظم التخطيط، كما بالسياقات الديمغرافية والاقتصادية التي تعمل نظم التخطيط من خلالها، وبطبيعة المجتمع المحلي، مما يحول دون إمكانية تطبيقها في الدول المستوردة لها، كما أن هذا الحال يؤدي إلى عدم فعالية نظم التخطيط، عدا عن ذلك، وحتى وإن كان تعميم كل من أفكار ومفاهيم نظم التخطيط الحضري ممكناً، إلا أن أسلوب استخدامها سوف يعتمد على العوامل الظرفية لكل منطقة.

n غرس المفاهيم المبتكرة

إن المنهجيات الجديدة عادة ما يتم اعتبارها كعمليات إضافية وموازية لكل من الممارسات والأنظمة التقليدية، مما يبقي النظام الأساسي المتبع مستمراً كالمعتاد، إضافة لذلك، ولدى نشوء تضارب ما بين كل من المعايير والقيم الموجهة لأفكار التخطيط المبتكرة، والنظم المتأثرة بتلك الأفكار، فسوف تنشأ هنا احتمالية تجاهل أو استخدام الأفكار الجديدة بأسلوب انتقائي، إن الأفكار المبتكرة في مجال التخطيط لن تكون ذات تأثير فاعل إلا في حال عكسها للترتيبات المؤسسية للسياق الذي تعمل من خلاله.

n التحضر كظاهرة إيجابية

لا بد من اعتبار عمليات التحضر بمثابة ظاهرة إيجابية وكشرط مسبق أيضاً لتحسين مستوى توفير كل من الخدمات، والفرص الاقتصادية والاجتماعية، إضافة لذلك، وفي معظم الدول، تعمل المدن على توليد الجزء الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن اعتبارها كبؤرة لتحقيق الابتكار، كما يشير ذلك إلى ضرورة استحواذ مسألة الاستفادة من الإمكانيات الإيجابية للنمو الحضري على الصدارة ضمن الأجندات الحكومية وخطط التنمية الوطنية، وذلك كإطار لتنفيذ عمليات التنمية الحضرية الإقليمية والمحلية.

n التحدي البيئي

يتعين على المدن في جميع أنحاء العالم إجراء التعديلات اللازمة للتصدي لظاهرة تغير المناخ ونضوب الموارد، إضافة لذلك، فإن المستوطنات التي تقع في المناطق الساحلية سوف تواجه التحدي المتمثل في التصدي لمختلف المستويات الساحلية ومستويات البحار، في حين ستواجه مستوطنات أخرى الشح الحاصل في المياه، كما ستنشأ الحاجة في مستوطنات أخرى لإيجاد السبل اللازمة للتعامل مع التأثيرات الناشئة عن الفيضانات، كما تطرح هذه التغييرات ضرورة عودة الحكومات إلى تنفيذ دور تدخلي في المدن والذي لم يتم تنفيذه منذ فترة ما بعد الحرب في الدول المتقدمة، والذي ربما لم يسبق له مثيل في أي من أنحاء العالم النامي.

سوف يتعين على المدن في جميع أنحاء العالم إجراء التعديلات اللازمة للتصدي لظاهرة تغير المناخ

تصوير: إيه في تي جي / آس ستوك

n العلاقة ما بين نظم التخطيط الحضري والأسواق

إن المنهجيات الجديدة الناشئة في مجال التخطيط قد تضمنت أيضاً الحاجة لإعادة تعريف العلاقة ما بين نظم التخطيط والأسواق. كما أن مظاهر التحضر السريع ونمو المدن قد أدت إلى نشوء العديد من التأثيرات والتي تضمنت أبرزها الارتفاع الكبير في أسعار الأراضي الحضرية، والتوجيه الأكبر لعمليات التنمية الحضرية بواسطة عمليات المضاربة على الأراضي والمشاريع التي تنفذها الجهات المطورة. إن هذا الأمر قد بات يطرح مطالب غير متوقعة على مرافق البنية التحتية في المناطق الحضرية، بالإضافة لنشوء مظاهر النمو الحضري المجزأة وغير الفاعلة ذات التأثيرات السلبية من كل من الجوانب الاجتماعية والبيئية. إن نظام التخطيط الحضري يمكن أن يشكل أداة هامة للحكومات من أجل تحسين أسلوب إدارتها لتلك القوى.

الجوانب المحددة لنظم التخطيط الحضري الحديثة

هنالك العديد من الجوانب الأكثر تحديداً للدور الجديد لنظم التخطيط الحضري، والمرتبطة بكل من عملية التخطيط (جوانب إجرائية) ومضمون الخطط (جوانب موضوعية)، فضلاً عن الأهداف والقيم الأساسية لنظم التخطيط.

n القيم الموجهة لعمليات التخطيط

هنالك ضرورة لأن تتحول نظم التخطيط عن أهدافها الأصلية، وذلك بالتحول عن الأهداف المرتبطة بكل من المعيار الجمالي، وتحديد المواقع على الساحة العالمية، ومحاكاة أنماط الحياة الغربية، والتوجه نحو اعتماد أهداف أكثر تطلباً لإنشاء المدن التي تتمتع بالمعايير الشمولية، والإنتاجية، والاستدامة. كما ينبغي أيضاً أن ندرك بأن هذه القيم لن تكون عالمية على الأرجح. علاوة على ذلك، فمن غير المرجح أن يتم تضمين نظم التخطيط الحضري في كل من الجوانب المؤسسية والاجتماعية المطلوبة إلا في حال تلاحم القيم التي تتضمنها نظم التخطيط مع قيم المجتمعات التي تنشأ بها.

n التحولات التي تتخذ شكل الخطط

لقد كان هنالك اعتقاد سائد في منتصف القرن العشرين حول أفضل سبل تنفيذ عمليات التنمية الحضرية، والذي يتمثل في إعداد الخطة اللازمة، والتي يتوقع أن تليها مجموعة من الخطط "المنتجة" للمدينة. إلا أنه قد نشأ إدراك آخر مع مرور الزمن إزاء افتقار مؤسسات التخطيط للنفوذ الكافي و / أو الاستقرار الكافي لممارسة هذا النوع من السيطرة على جميع المؤسسات العاملة في مجال التنمية الحضرية. إلا أنه قد كان يتعين على صانعي الخطط إيلاء اهتمام أكبر بأسلوب عمل المؤسسات الأخرى، بالإضافة لضرورة إدراك حدود قدرتها على التنبؤ بالمسارات المستقبلية لعملية التنمية. علاوة على ذلك، وبصورة أساسية، فإن هدف عمليات التخطيط لا يقتصر فقط على إعداد وثائق التخطيط، بل أنه يمتد أيضاً لكي يتضمن ضبط العمليات الجارية والتي سوف تساهم في تحسين المستوى المعيشي لسكان المناطق الحضرية.

n التحولات في عمليات التخطيط

لقد نشأ إدراك آخر أيضاً حول عدم اعتبار المخططين بمثابة المختصين الوحيدين والمعنيين بعمليات التخطيط، حيث أن هذه العمليات تتطلب انخراط طائفة واسعة من الجهات المعنية، بما في ذلك المختصين المعنيين، وأصحاب المصلحة المشتركة والمجتمعات المدينة. كما أثبتت التجربة القيمة الكبيرة للمنهجيات التشاركية ضمن عمليات التخطيط. وهنا، فمن الضرورة بمكان الاعتراف بالصفة السياسية الثابتة لعمليات التخطيط، والتي عادة ما تمثل جوهر النزاعات الناشئة على كل من الأراضي والموارد، وهنا، ينشأ دور مركزي وأساسي لنظم التخطيط، والذي يتمثل بدور الوسيط ضمن تلك النزاعات.

n التحولات الحاصلة في شكل المدن

لقد لوحظ نشوء نوع من توافق الآراء حول المزايا التالية والتي تنطبق على أية مدينة تتسم بمظاهر المساواة والاستدامة، بما في ذلك: معدلات الكثافة الأعلى وتدني معدلات نشوئها، الاستخدامات المختلطة، اعتماد قطاع النقل العام، التكامل المكاني، ونظام محدد ومأمون للمساحات المفتوحة، وحد حضري معين للحيلولة دون نشوء عمليات الزحف العمراني. كما أن هذا النموذج المكاني يعد سهل التحقيق في الدول المتقدمة. أما فيما يتعلق بالدول النامية، فإن الحكومات البلدية قد لا تمتلك القدرة الكافية لتحقيق الامتثال لهذه الأفكار، إلا أن العمل على تحقيق هذه المبادئ ضمن سياقات متنوعة يستحق اعتباره كهدف هام.

n مظاهر الحداثة الحضرية كنموذج إشكالي

لقد تشكلت معظم المدن في جميع أنحاء العالم من خلال التفكير الحداثي الناشئ في مطلع القرن العشرين. أما في الوقت الحاضر، فإن هذا النوع من التفكير قد بات يتخذ شكل المشروعات الضخمة التي توفر أشكالاً متنوعة من الواجهات البحرية، والحدائق، والمراكز التجارية ومراكز الترفيه. إن هذه الصورة للمدينة المرغوب بها عادة ما يتم الترويج لها بقوة من قبل الساسة ممن يعتقدون بإمكانية مساهمة ذلك في تحقيق عمليات التحديث. بيد أن هذا النموذج الخاص بالبيئة المنشأة لا يمكنه العمل على إنشاء المدن التي تتمتع بكل من مظاهر الاستدامة البيئية والشمولية الاجتماعية، بل أنه يعمل في الواقع على تهميش الشرائح الفقيرة وتشجيع الأنماط الاستهلاكية غير المستدامة.

n تنفيذ التخطيط مع القطاع غير الرسمي ولصالحه

إن المظاهر غير الرسمية سوف تشكل الجزء الأكبر من عمليات التحضر الجديدة في كل من منطقتي إفريقيا وآسيا. كما تواجه نظم التخطيط تحدياً أساسياً ضمن هذا السياق والذي يتمثل في إيجاد السبل اللازمة لدعم كلاً من الشرائح الفقيرة والمناطق الحضرية غير الرسمية، وحمايتها، وإشراكها، وذلك إلى جانب الحرص على عدم تدمير مساكن ومصادر رزق تلك الشرائح نتيجة لكل من المتطلبات القانونية والعملية الصارمة.

- إعادة النظر في كل من الجوانب التوجيهية والتنظيمية لنظم التخطيط

لقد أشارت التجارب المتأتية من مختلف أنحاء العالم إلى الصعوبة البالغة لتغيير طبيعة الخطط التوجيهية في معظم الأحيان، بالإضافة للصعوبة الأكبر لتغيير النظام التنظيمي، وذلك لما ينجم عن ذلك من تأثيرات سلبية على حقوق الأفراد في ملكية الأراضي. إضافة لذلك، فعادة ما يتردد الساسة في تغيير النظام التنظيمي ولأسباب مختلفة، ونتيجة لذلك، عادة ما يتعارض النظام التنظيمي مع الخطة التوجيهية، مما يحول دون تنفيذ الأخيرة. كما أن إحداث التغييرات في نظم إدارة استخدامات الأراضي يعد أمراً ضرورياً للغاية، بما في ذلك: إتاحة الاستخدامات المختلطة للأراضي والأشكال الحضرية على نطاق أوسع، والسماح بإيجاد تصنيفات أكثر مرونة لاستخدامات الأراضي والتي تتضمن أيضاً المستوطنات غير الرسمية، وإتاحة تنفيذ المعايير المستندة إلى الأداء بدلاً من اعتماد المعايير المستندة لأنواع الاستخدم للسماح بتغيير استخدام الأراضي.

- نظم التخطيط والتكامل المؤسسي

لقد نشأ إدراك أوسع لضرورة تحقيق التكامل القطاعي داخل الحكومة وما بين مختلف المستويات الحكومية، وذلك في ظل زيادة التعقيدات والتخصصات التي تتسم بها حكومات المدن. كما ينشأ هنا أحد الادوار المحتملة لنظم التخطيط والذي يتمثل في توفير الآلية اللازمة لتحقيق التكامل القطاعي. إن هذا الدور يعد هاماً أيضاً على صعيد عمليات إعداد الخطط وتنفيذها، وذلك لمساهمته في تشجيع المخططين على العمل مع غيرهم من المختصين في المجال الحضري والاستفادة من خبراتهم.

- مستويات التخطيط

إن نظم التخطيط على كل من المستويات الحضرية أو المحلية لا يمكنها العمل بمعزل عن نظم التخطيط على كل من المستويات الإقليمية، او الوطنية، أو حتى على المستويات الدولية. كما توجد بعض القضايا الحضرية والتي لا يمكن معالجتها على أي من المستويات الإقليمية أو الوطنية. من جانب آخر، وفي ظل مظاهر الامتداد التي تشهدها المدن في الوقت الحاضر والتي تتجاوز حدودها البلدية، فإن تحقيق عمليات التنسيق بين مختلف المستويات وتحقيق التخصيص السليم لكل من الصلاحيات والمهام القانونية على مختلف المستويات يعد أمراً هاماً لنظم التخطيط الحضري.

التغييرات السياقية والمؤسسية اللازمة لإيجاد نظم التخطيط الحضري الأكثر فعالية

توجد العديد من الشروط المسبقة والضرورية لتحقيق نظم التخطيط الحضري الأكثر فعالية في مختلف أنحاء العالم، بيد أن هذه الشروط تختلف باختلاف المناطق، إلا أننا سنطرح هنا الأفكار العامة المتصلة بهذا السياق.

صياغة السياسة الحضرية على المستوى الوطني وفقاً للأولويات

توجد بعض الدول، وبخاصة في إفريقيا وبعض أنحاء آسيا، والتي لا تزال تشهد نوعاً من النفور من عملية التحضر، بالإضافة لوجود افتراضات مغلوطة والمتمثلة في إمكانية معالجة المشكلات الحضرية من خلال تنفيذ عمليات التنمية الريفية. إلا أن هنالك بعض الدول والتي أدركت عدم جدوى هذا الموقف، حيث سعت بدلاً من ذلك إلى دمج السياسات الحضرية على المستوى الوطني. كما تعتبر البرازيل أحد أبرز الأمثلة ضمن هذا السياق، وذلك من خلال عملها على إنشاء وزارة المدن. علاوة على ذلك، فيجب أن تتضمن أية سياسة حضرية وطنية تحديد إطار خاص للمستوطنات الحضرية وسياسة التحضر والذي يمكن أن يخدم إجراءات تنسيق ومواءمة السياسات القطاعية الوطنية.

التشريعات الخاصة بنظم التخطيط

إن عمليات التخطيط الحضري الأكثر فعالية تنطوي على شرط مسبق وهام للغاية، والذي يتمثل في إيجاد تشريع خاص بعمليات التخطيط والذي يتمتع بالتحديث المنتظم والقدرة على الاستجابة للقضايا الحضرية الراهنة. كما يتضمن أي تشريع خاص بنظم التخطيط جانباً رئيسياً والذي يعكس ضرورة النظر في مختلف مهام ومسؤوليات نظم التخطيط والتي يتعين تخصيصها ضمن مختلف المستويات الحكومية. من جانب آخر، فلا بد من الإشارة إلى الصفة المركزية التي تطغى على نظم التخطيط في بعض المناطق، مما يتطلب الحصول على الموافقة على جميع القرارات المرتبطة بالتخطيط الحضري على المستوى الوطني، بما في ذلك أبسط القرارات المتخذة. إن هذا الأمر من شأنه المساهمة في تنفيذ عمليات التخطيط التنازلية والبيروقرطية، وذلك إلى جانب تقلص فرصة المجتمعات وأصحاب المصلحة من المشاركة في قضايا التخطيط.

إضفاء معيار اللامركزية على مهام التخطيط الحضري

ثمة ضرورة لاتخاذ القرارات المتعلقة بقضايا التخطيط الحضري بما يتصل بالشرائح المتأثرة بها، حيث يطرح ذلك ضرورة إضفاء معيار اللامركزية ضمن عمليات صنع القرار في مجال التخطيط الحضري على مستوى الحكومات المحلية، بيد أن هذا الأمر يتطلب وجود حكومات محلية فاعلة، بالإضافة لضرورة توفر قدرات أكبر لدى المختصين بقضايا التخطيط الحضري، وتوفير المزيد من الموارد على المستوى المحلي، وإعادة النظر في الحدود البلدية للمناطق التي شهدت تنفيذ عمليات التنمية الحضرية والتي تجاوزت نطاق الحدود الإدارية القديمة.

مهام التخطيط الحضري على مستوى البلديات

تتسم نظم التخطيط الحضري داخل البلديات بانفصالها ضمن دوائر وخاصة بها في العديد من أنحاء العالم، الأمر الذي يعزز الإشكال المتمثل في تحقيق التكامل ما بين دوائر التخطيط والدوائر الأخرى. عدا عن مساهمته أيضاً في تعزيز مظاهر التجزؤ وعدم الفعالية في الحيز الحضري.

علاوة على ذلك، فثمة حاجة لإيجاد مستوى أعلى من التكامل ما بين الخطط المكانية وخطط البنية التحتية، من ناحية أخرى، فلا بد من إنشاء الهياكل التنسيقية داخل البلديات بغية ضمان تحقيق التواصل الفعال ما بين مختلف الدوائر، والمستويات الحكومية مع المجتمعات المحلية وأصحاب المصلحة.

عمليات رصد وتقييم الخطط الحضرية

إن عمليات الرصد والتقييم وعمليات التخطيط يمكن أن تكون ذات دور هام في تقييم الأثر الناجم عن الخطط، بالإضافة لدورها في تحديد كيفية تأثير نظم التخطيط على عمليات التنمية الحضرية. إلا أن استخدام هذه العمليات لا يعد شائعاً على نطاق واسع، الأمر الذي يعزى إلى حد ما للافتقار للقدرات المناسبة والكافية. إضافة لذلك، فإن البحوث الأخيرة في هذا المجال قد أثبتت أهمية عمليات الرصد والتقييم، حتى وفي ظل استخدام مؤشرات قليلة نسبياً إلى جانب الاعتماد على المعلومات المتاحة.

البحوث والبيانات الحضرية

يتم في بعض الأحيان اتهام المخططين بإعداد الخطط التي لا تعكس الواقع الحقيقي للمدن، وهنالك أحد الأسباب الكامنة وراء حدوث ذلك في معظم الأحوال، ألا وهو النقص الحاصل في البحوث والمعلومات المتوفرة، لا سيما فيما يتعلق بالخصائص المكانية للمدن. إضافة لذلك، فعادة ما تحتفظ الوكالات الدولية ومراكز البحوث بالمعلومات المفيدة، إلا أنها لا تكون في متناول المخططين. وهنا، يمكن الإشارة إلى فكرة المراصد الحضرية باعتبارها كآلية مفيدة لجمع هذه المعلومات، والتي تعد ذات أهمية مماثلة للتقارير الوطنية التي يتم إعدادها حول حالة المدن.

شبكات تخطيط المدن وتبادل المعلومات والخبرات

إن وجود الشبكات الدولية القوية يعد أمراً هاماً لأية مهنة من أجل تبادل المعلومات والخبرات، ومن أجل إعداد لمحة عامة حول المهنة وتشجيع الطلبة على الانخراط في تلك المهنة. إلا أنه وفيما يتعلق بمجال التخطيط؛ فإن الشبكات القائمة لا تمثل شبكات فاعلة ومطورة، كما توجد بعض الشبكات التي تتمتع بتمثيل قوي في مناطق دون مناطق أخرى. علاوة على ذلك، فتتطلب هذه الشبكات المزيد من الدعم والتأسيس، بالإضافة لضرورة وصولها إلى أنحاء العالم التي تخلو من أي تمثيل قوي لتلك الشبكات، فضلاً عن ضرورة البدء في عملية مناقشة القيم والمنهجيات المرتبطة بمجال التخطيط.

التخطيط من الجانب التعليمي

توجد العديد من الدول النامية والتي تمر بمراحل انتقالية والتي تعتمد على المناهج الدراسية القديمة في مجال التخطيط، مما يجعلها غير قادرة على تخريج المخططين ممن يتمتعون بالقدرة الكافية للتصدي للتحديات الحضرية الراهنة. كما تجدر الإشارة هنا إلى محدودية الخريجين من هذا المجال، مما يؤدي إلى نشوء العديد من القيود المرتبطة بمستوى القدرات المتاحة. من جانب آخر، فمن الممكن ملاحظة التنقل الدولي الأكبر للعاملين في مجال التخطيط، إلا أن

يجب أن تكون العملية التعليمية في مجال التخطيط قادرة على الاستجابة للتحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين

تصوير: ديفيد نيوتن / آي ستوك

تدريبهم عادة ما يقتصر على الدولة التي تلقوا تعليمهم فيها. إن المسار التعليمي الخاص بنظم التخطيط والذي يتسم بالقدرة الكافية على إعداد الخريجين المتمكنين من التصدي بصورة فاعلة للتحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين يعد شرطاً أساسياً وهاماً لإيجاد نظم التخطيط الحضري الأكثر كفاءة وفعالية.

ملاحظات ختامية

إن الجدل الأساسي ضمن هذا التقرير يكمن في عدم تمكن نظم التخطيط المتبعة في العديد من أنحاء العالم من تنفيذ المهام المرتبطة بأبرز التحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين، مما يتطلب إعادة النظر في تلك النظم وتنقيحها. من جانب آخر، فإن نظم التخطيط الحضري المنقحة يجب أن تتشكل من خلال السياقات التي تنشأ منها، وبحيث تكون قادرة أيضاً على معالجتها، إضافة إلى ضرورة إدراجها على الصعيد المؤسسي واعتبارها كجزء لا يتجزأ من الممارسات والأنماط المتبعة في مواقعها. علاوة على ذلك، فهنالك شروط معينة والتي ينبغي تحقيقها من أجل ضمان تنفيذ نظم التخطيط الحضري لدور هام في إنشاء المدن الحيوية، والتي تتسم بمزايا الإنتاجية الاقتصادية والشمولية الاجتماعية، كما يتعين على مختلف الدول تطوير منظور وطني خاص حول دور المناطق الحضرية، إضافة لضرورة نظر الحكومات لعمليات التحضر باعتبارها بمثابة ظاهرة إيجابية وكشرط مسبق لتحسين فرص الحصول على كل من الخدمات، والفرص الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب تحسين نوعية الحياة. إلا أن هذا الأمر يتطلب إيجاد موقع مؤسسي لنظم التخطيط وبما يتيح لها تنفيذ دور هام ورئيسي في خلق الفرص الحضرية، وذلك من خلال تنفيذ عمليات التجاوب والتعاون. كما يمكن لنظم التخطيط الحضري من اتخاذ دور أساسي لتحقيق معايير التكامل على صعيد تنسيق الإجراءات المرتبطة بمختلف المهام المنفذة. وأخيراً، فتعد نظم التخطيط الحضري بحاجة للمزيد من التعزيز من خلال إيجاد المنظمات والشبكات المهنية الأقوى، وتوفير تعليم أفضل في مجال التخطيط، بالإضافة لتطوير قواعد البيانات وإعداد المزيد من البحوث.

مصادر وقراءات مختارة

Albrechts, L. (2001) 'In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective', International Planning Studies 6(3): 293–310

Banfield, E.C. (1955) 'Note on a conceptual scheme', in E. C. Banfield and M. Meyerson (eds) Politics, Planning and the Public Interest, Free Press, Glencoe, IL, pp303–329

Bayat, A. (2004) 'Globalization and the politics of the informals in the global South', in A. Roy and N. Alsayyad (eds) Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia, Lexington Books, Lanham

Brenner, N. (1999) 'Globalization as re-territorialization: The re-scaling of urban governance in the European Union', Urban Studies 36(3): 431–451

Brown, A. (Ed.) (2006) Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities, London, ITDG Publishing.

Chafe, Z. (2007) 'Reducing natural risk disasters in cities', in 2007 State of the World: Our Urban Future, World Watch Institute, Washington, DC

Chen, X. (2008) 'Monitoring and evaluation in China's urban planning system: A case study of Xuzhou', Unpublished case study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009

Commission for Social Development (2009) 'The current global crises and their impact on social development', www.un.org/esa/socdev/csd/2009/documents/crp2.pdf

Devas, N. (2001) 'Does city governance matter for the urban poor?' International Planning Studies 6(4): 393–408

Droege, P. (2006) The Renewable City, Wiley, Chichester

Hall, P. (1988) Cities of Tomorrow, Blackwell, Oxford

Hamdi, N. and R. Goethert (1996) Action Planning for Cities: A Guide for Community Practice, Wiley, Chichester

Harris, B. (1967) 'The limits of science and humanism in planning', Journal of the American Institute of Planners 33: 324–335

Harrison, P., A. Todes and V. Watson (2008) Planning and Transformation: Learning from the Post-Apartheid Experience, Routledge, London and New York

Healey, P. (1997) Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies, Macmillan, Basingstoke

Healey, P. (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', International Journal of Urban and Regional Research 28(1): 45–67

Healey, P. (2007) Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times, Routledge, London

Healey, P. (2008) 'Developing neighbourhood management capacity in Kobe, Japan: Interactions between civil society and formal planning institutions', Unpublished case study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009

Hirt, S. (2005) 'Planning the post-Communist city: experiences from Sofia', International Planning Studies 10(3–4): 219–240

Hirt, S. and K. Stanilov (2008) 'Revisiting urban planning in the transitional countries', Unpublished regional study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009

Hull, R. W. (1976) African Cities and Towns before the European Conquest, W. W. Norton and Company, London and New York

IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2002) A Guide for Project Monitoring and Evaluation, IFAD, Rome, www.ifad.org/evaluation/guide/?index.ht, accessed 2 January 2009

Ikejiofor, U. C. (2008) ?Planning within a context of informality: Issues and trends in land delivery in Enugu, Nigeria?, Unpublished case study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009

ILO (International Labour Organization) (2009) Global Employment Trends, ILO, Geneva, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf

IMF (International Monetary Fund) (2009) World Economic Outlook Update April 2009: Crisis and Recovery, IMF, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/supptbls.pdf

Irazábal, C. (2008) 'Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean', Unpublished

Skinner, C. (2008) 'The struggle for the streets: Processes of exclusion and inclusion of street traders in Durban, South Africa', Development Southern Africa 25(2): 227–242
Skinner, C. and R. Dobson (2007) 'Bringing the informal economy into urban plans – Warwick Junction, South Africa', Habitat Debate 13(2): 11
Starrs, T. (2005) 'The SUV in our pantry', Solar Today, July/August
Steinberg, F. (2005) 'Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future', Habitat International 29(1): 69–93
Stiftel, B. (2000) 'Planning theory', in R. Pelaseyed (ed) The National AICP Examination Course Guidebook 2000, American Institute of Certified Planners, Washington, DC, pp4–16
Taylor, N. (1998) Urban Planning Theory since 1945, Sage Publications, London
UN (United Nations) (2008) World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf
UN Millennium Project (2005) A Home in the City, United Nations Millennium Project, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, London, www.unmillenniumproject.?org/documents/slumdwellers-complete.pdf
UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements) (1995) A Reappraisal of the Urban Planning Process, UNCHS, Nairobi
UNFPA (United Nations Population Fund) (2007) State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth, UNFPA, New York, NY
UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2003) The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003, London, Earthscan
UN-Habitat (2008) The State of The World's Cities 2008/2009, Earthscan, London
UN-Habitat (2007) Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007, Earthscan, London, www.unhabitat.org/grhs/2007
UN-Habitat and DFID (Department for International Development) (2002) Sustainable Urbanization: Achieving Agenda 21, UN-Habitat, Nairobi and DFID, London
Williams, K., E. Burton and M. Jenks (eds) (2000) Achieving Sustainable Urban Form, E&FN Spon, London
regional study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009
Jacobs, J. (1963) The Death and Life of Great American Cities, Vintage, New York
Jenks, M. and R. Burgess (eds) (2000) Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries, Spon Press, London
King, D. A. (2004), 'The scientific impact of nations: what different countries get for their research spending', Nature, 430: 311–16
Kusek, J. Z. and R. C. Rist (2003) Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, World Bank, Washington, DC
Lichfield, N. and H. Darin-Drabkin (1980) Land Policy and Planning, George, Allen and Unwin, London
Macionis, J. J. and V. N. Parrillo (2004) Cities and Urban Life, 3rd edition, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ
National Research Council (2003) Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World, The National Academies Press, Washington, DC
Newman, P. and I. Jennings (2008) Cities as Sustainable Ecosystems, Island Press, Washington, DC
Njoh, A. (2003) Planning in Contemporary Africa: the State, Town Planning and Society in Cameroon, Ashgate, Aldershot
Parlevliet, J. and T. Xenogiani (2008) Report on Informal Employment in Romania, Working Paper 271, OECD Development Centre, Paris
Plummer, J. (2000) Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building. London, Earthscan
Qadeer, M. (2004) 'Guest editorial: urbanization by implosion', Habitat International 28(1): 1–12
Rakodi, C. and T. Firman (2008) 'An extended metropolitan region in Asia: Jakarta, Indonesia', Unpublished case study prepared for the Global Report on Human Settlements 2009, www.unhabitat.org/grhs/2009
RTPI (Royal Town Planning Institute) (2007) Gender and Spatial Planning, RTPI Good Practice Note 7, www.rtpi.org.?uk/?down?load/3322/GPN7.pdf
RTPI (2003) Gender Equality and Plan Making, the Gender Mainstreaming Toolkit, www.rtpi.org.uk/download/3187/GenderEquality-Plan?Making.?pd
Sandercock, L. (2005) ?An anatomy of civic ambition in Vancouver?, Harvard Design Magazine 22(spring/summer): 36–43

«يتضمن هذا الفصل توثيقاً للعديد من الأمثلة حول مظاهر التحضر المستدام والتي تتسم بكل من معايير الفعالية والمساواة، والتي تساهم أيضاً في إيجاد دور جديد لنظم التخطيط الحضري. إنني أثني على المعلومات والتحليلات الواردة في هذا التقرير، كما أوصي به لجميع الجهات المعنية بتعزيز مظاهر الإنتاجية الاقتصادية، والسلامة البيئية، والشمولية الاجتماعية في مختلف المدن والبلدات. »

اقتباس من مقدمة التقرير بقلم بان كي مون، الأمين العام للأمم المتحدة

تعد نظم التخطيط الحضري المتبعة في الوقت الحاضر غير مجهزة للتعامل مع أبرز التحديات الحضرية الناشئة في القرن الحادي والعشرين، بما في ذلك الآثار الناجمة عن ظاهرة تغير المناخ، واستنزاف الموارد، وحالة عدم الاستقرار الاقتصادي، وذلك إلى جانب الوتيرة السريعة لعمليات التحضر وما تنطوي عليه من تأثيرات سلبية كنشوء مظاهر الفقر، والأحياء الفقيرة، والممارسات غير الرسمية في المناطق الحضرية. إضافة لذلك، فإن هذه النظم قد أخفقت إلى حد كبير في الإدراج الفعلي للأساليب المعيشية للمجتمعات الحضرية وغيرهم من أصحاب المصلحة ضمن عمليات تخطيط المناطق الحضرية، مما ساهم بالتالي في نشوء المشكلات المرتبطة بمظاهر التهميش والإقصاء الاجتماعي. كما تتضح هنا ضرورة إعادة النظر في نظم التخطيط الحضري وتحفيزها لتحقيق المستقبل الحضري المستدام.

ويطرح تقرير «*تخطيط المدن المستدامة*» أبرز التحديات الراهنة في كل من المدن والبلدات في جميع أنحاء العالم، بالإضافة للبحث في نشوء نظم التخطيط الحضري الحديثة وانتشارها، والنظر في مدى فعالية المنهجيات القائمة، والأهم من ذلك، فيتضمن هذا التقرير تحديداً لكل من المنهجيات والممارسات المبتكرة في مجال التخطيط الحضري والتي تشكل استجابة أكبر لكل من التحديات الراهنة والمستقبلية والمرتبطة بعمليات التحضر.

يمثل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) الوكالة المسؤولة داخل منظومة الأمم المتحدة عن تنسيق القضايا المرتبطة بالمستوطنات البشرية، كما يساهم البرنامج في تعزيز عمليات إنشاء كل من المدن، والبلدات، والمستوطنات الريفية التي تتسم بالإنتاجية الاقتصادية، والشمولية الاجتماعية، والسلامة البيئية، بالإضافة للمهمة الخاصة بتوفير المأوى الملائم للجميع. إن التقرير العالمي للمستوطنات البشرية يمثل التقييم العالمي الأكثر مصداقية وحداثة لكل من الظروف والأنماط الناشئة في المستوطنات البشرية، كما أنه يشكل مرجعية أساسية لكل من الباحثين، والأكاديميين، والسلطات العامة ومنظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم. وقد تناولت الأعداد السابقة من هذا التقرير العديد من الموضوعات، بما في ذلك المدن في عالم متزايد العولمة، وتحدي العشوائيات، وتمويل المأوى الحضري، وتعزيز مظاهر السلامة والأمن في المناطق الحضرية.

UN HABITAT
نحو مستقبل حضري أفضل

صور الغلاف:

- أساليب معيشية متناقضة ومتجاورة، الصورة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة / تيدي سوياسا / توب فوتو
- حركة المرور في إحدى المدن الإفريقية، الصورة لبيتر فيسيما / آي ستوك فوتو
- المخطط الرئيسي لدراسة تراث مدينة إتشوكا، الصورة لمؤسسة كوكس مهندسون ومخططون ١٩٩٩
- الأعمال الإنشائية لأحد الطرق السريعة، تصوير زين زو / آي ستوك فوتو
- مدينة مارسيل، فرنسا ، تصوير نيكادا / آي ستوك فوتو