

التخطيط الشامل مفهوما وواقعا

توضيح من مركز الدراسات الحضرية

إعداد: كمال جلوقة

يطلق مفهوم التخطيط الشامل على مجموعة الدراسات الاقتصادية والاجتماعية والسكانية والعمرانية والمرورية والبيئية والمؤسسية التي تؤدي في مجملها إلى إعداد خطة أو مخطط يحدد اتجاهات العمران المستقبلي للمدينة أو التجمع الحضري، والحلول الأنبية وبعيدة المدى للمشاكل العمرانية والمرورية والبيئية، والإطار المكاني لمشاريع الخدمات الاجتماعية ومشاريع البنية التحتية والتطوير المطلوب على مؤسسية العمل وتأهيل المهارات القادرة على تنفيذ معطيات التخطيط والعمل البلدي بشكل عام.

ويشير قانون التنظيم (قانون رقم 97 لعام 1966 وتعديلاته) المعمول به، إلى إعداد مثل هذه الدراسات بشكل عام عند إعداد مخططات التنظيم الهيكلية والإقليمية، كما تحدد الأنظمة الصادرة استنادا إلى القانون تفاصيل العمل واستعمالات الأرض ومواصفات الأبنية والإنشاءات ومناطق التنظيم وأحكام الإفراز والإعمار والرسوم المستوفاة وغيرها من الأمور المتعلقة بعمليات التخطيط والتنظيم والتصميم والإعمار، ولكن حزمة القوانين والأنظمة المعمول بها لا تزال تخلو من إشارة واضحة للأساليب العملية لعملية التخطيط ومؤهلات المخططين والعلاقة المؤسسية بين الجهات المختلفة فيما يتعلق بعمليات برمجة الإعمار بأشكاله بما يتناسب مع الزيادة السكانية المتوقعة ووضع سوق العمل والتوازن بين متطلبات الإنتاج الصناعي والمكونات الأخرى للاقتصاد الحضري.

ونظرا لتعدد العلاقات المؤسسية وصعوبة برمجة العمل بين المؤسسات المتعاملة مع المكان الحضري وغياب مؤسسات المجتمع المدني التي تمثل اهتمامات السكان وأصحاب الأعمال والمصالح واستتناؤها من آلية إعداد وتنفيذ المخططات أو الخطط الحضرية، فقد استعيز عن خطط التنمية الحضرية الهيكلية والإقليمية بمخططات مبسطة تتناول موضوعا محددًا هو استعمالات الأرض ومسارات الطرق وبشكل مبالغ فيه من حيث المساحات المفتوحة للتوسع الحضري مما جعل هذه المخططات عرضة للتعديل المستمر استجابة لطلبات السكان والمطورين بشكل عام. وتخطيط المدن هو من أهم الواجبات التي تضطلع بها البلديات والمجالس المحلية في الأردن بهدف إيجاد بيئة عمرانية سليمة توازن بين متطلبات الحياة الأساسية للإنسان المتحضر وظروف البيئة الطبيعية.

إن الكثير من المدن الأردنية أصبحت مدنا كبرى وتجمعات حضرية تشمل مدنا وقرى وأراض خالية من العمران لا تزال مستغلة للأغراض الإنتاجية المختلفة من زراعة وغيرها أو هي عبارة عن مناطق بيئية خاصة يتوجب المحافظة عليها وتطويرها كمحميات طبيعية وبيئية، وإن التعامل معها على أنها أراض حضرية يمكن تنظيمها للاستعمالات الحضرية المختلفة سيشكل عبئا لا تستطيع مشاريع البنية التحتية والأنظمة البيئية التعامل معه، عدا أن الزيادات السكانية المتوقعة لن تحتاج إلى كل هذه المساحات حتى سنوات قادمة قد تتعدى الخمسين أو حتى المئة سنة بالمعدلات الحالية للنمو.

تطور عمليات التخطيط المكاني

المرحلة الأولى حتى عام 1955

كان ينظر لتخطيط المدن على أنه عملية تصميمية مرتبطة بالدرجة الأولى بتحديد العلاقات المكانية بين أجزاء المدينة ومحيطها وما تحويه المدينة من شوارع ومناطق تنظيمية ومناطق خاصة وبيان الأحكام الخاصة بإعمار كل منطقة من مناطق التنظيم،

وكانت مخططات التنظيم تخلو من برنامج للإعمار يبين مراحل العمل المطلوبة لتحقيق الأفكار الرئيسية للمخطط، وكانت المخططات التنظيمية تعتبر وثائق متكاملة بعد تصديقها من المراجع التنظيمية ولا تحتاج إلى وثائق داعمة لها مثل تقرير الخطة، كما لم تكن هناك مهنة مهندس تخطيط مدن أو أقاليم بل كان يعهد إلى مهندس معماري أو مدني أو خريج فنون جميلة أو أي شخص آخر بمهمة إعداد المخطط، أي أن المخطط كان يعتبر تصميمًا مثل أي بناء أو لوحة أو مشروع هندسي.

المرحلة الثانية حتى عام 1965

في ضوء حركة الإعمار التي شهدتها هذه الفترة ارتوي إدماج نظرية تصميم النظم في عملية التخطيط حيث يتم وضع النظم الحضرية الخاصة التي تحتاجها المدينة كنظام التزويد بمياه الشرب والصرف الصحي ونظام النقل والمرور، ونظام جمع النفايات الصلبة والتخلص منها، ونظام الطاقة الكهربائية كجزء من عملية التخطيط وإجراءات تنفيذ المخطط حيث يصبح المخطط كله أو منطقة التنظيم نظامًا حضريًا وبيئيًا متكاملًا تدعمه أنظمة جزئية للبنية التحتية وتتأثر الحياة الحضرية بمدخلات ومخرجات هذه الأنظمة، وقد أعطي مهندسو البنية التحتية بذلك دورًا في إعداد الخطة الحضرية بالإضافة لمخططي المدن الذين بدأوا بالظهور تدريجيًا كأصحاب مهنة منفصلة ولكن معظمهم كان يأتي من التخصصات الهندسية الأخرى وحتى من المختصين بعلوم الجغرافيا وغيرهم وكانوا يقومون بمهمة تخطيط المدن بالإضافة إلى مهامهم الاعتيادية ولم يكونوا بالضرورة من خريجي معاهد مختصة بتخطيط المدن.

المرحلة الثالثة حتى عام 1975

تميزت هذه المرحلة بإدخال مفاهيم النظرية الاجتماعية إلى عملية تخطيط المدن والأقاليم فأخذت بالاعتبار حركة السكان ومتطلبات النمو السكاني والاقتصاد والاستخدام إضافة إلى معطيات التصميم المكاني وتصميم النظم في محاولة للوفاء بمتطلبات السكان بشكل أكبر وجعل الإنسان هو محور التنمية الحضرية بعد أن كانت الاعتبارات المكانية واعتبارات البنية التحتية هي السائدة، وبسبب إدخال هذه النظرة الاجتماعية بدأت تظهر على مخططات التنظيم مناطق خاصة بالطبقات الاجتماعية وفئات الدخل المختلفة لتحل محل النظرة المثالية أو الطوباوية التي سادت في المراحل المختلفة والتي أدت إلى اختلالات كبيرة في بنية المناطق الحضرية كان من نتيجتها ظهور مناطق التردّي الحضري والمناطق التي يعيش فيها المهمشون اقتصاديًا واجتماعيًا. وهنا دخل علماء الاجتماع والاقتصاد والسياسة وغيرهم إلى عملية التخطيط وأصبحوا يشكلون جزءًا مهمًا من جسم الجهاز التخطيطي بالإضافة إلى المهندسين والمصممين، ولكن دخول هؤلاء على عملية التخطيط جعل عملية إعداد المخططين أكثر تعقيدًا لتعدد التخصصات وصار دور المخطط المؤهل أكاديميًا أقرب إلى دور المنسق بين الاختصاصات المتعددة المشاركة في فرق التخطيط.

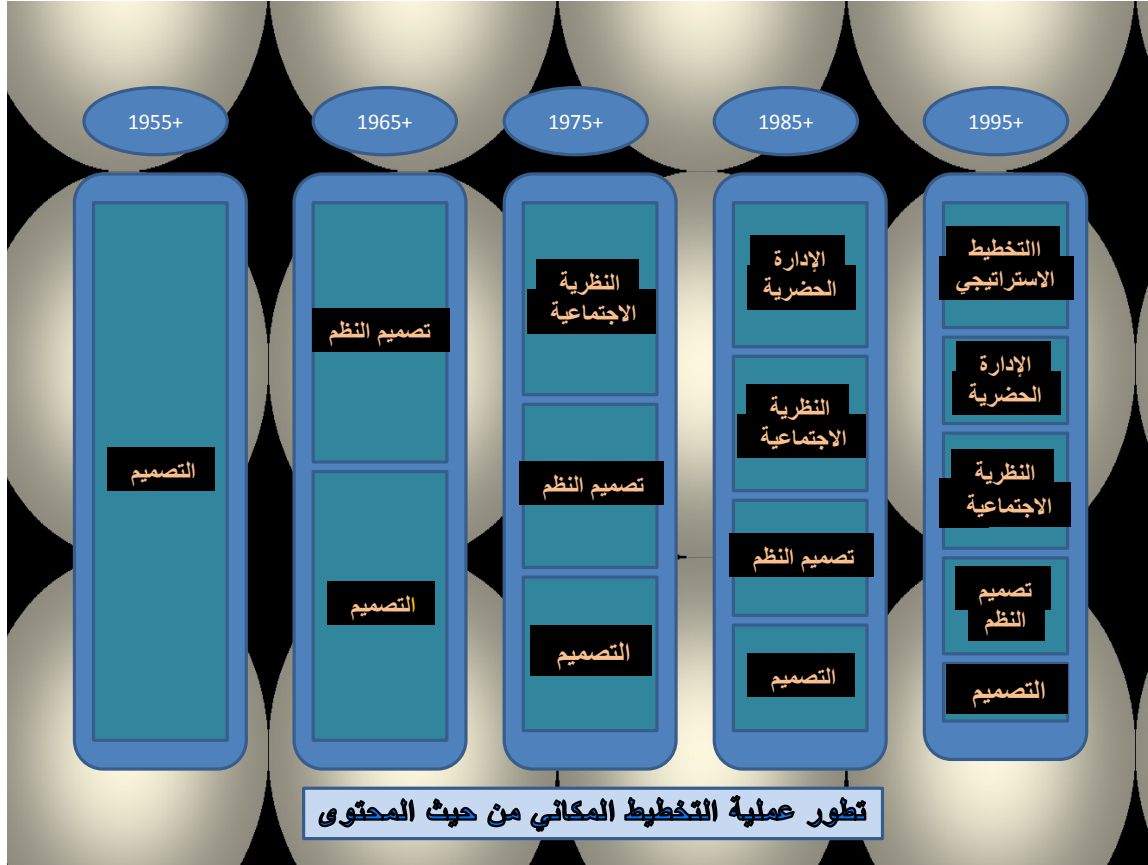
المرحلة الرابعة حتى عام 1985

لوحظ خلال هذه المرحلة أن أي خطة للتنمية الحضرية مهما بلغت من الشمول والتنوع في التخصصات لا يمكن لها أن تنجح في غياب مؤسسة فاعلة للإدارة الحضرية تشارك في عملية التخطيط وتنفهم متطلبات المدينة العصرية بتعقيدها من نظم حضرية وعلاقات اجتماعية / اقتصادية وحاجات البيئة والسيطرة على مظاهر التلوث البيئي، وظهرت حاجة إلى وضع مقترحات لتطوير الإدارة الحضرية من تطوير للكوادر والعلاقات والوضع المؤسسي والقانوني الذي يمكن المؤسسات الحضرية من العمل بما يكفل تحقيق الأهداف التي يدعوا إليها مخطط التنمية الحضرية الذي توسع مفهومه وشموليته وأصبح يسمى بخطة التنمية الحضرية بدلًا من المخطط (وكلاهما يشار إليهما بنفس العبارة باللغة الإنجليزية Plan- وقد يكون هذا سبب الالتباس لذي يحصل أحيانًا)، كما ازداد تعقيد عملية إعداد المخططين الحضريين في المعاهد والجامعات ولجنت هذه المؤسسات إلى الاستعانة بالتطوير الحاصل في نظم المعلومات لحل المسائل التحليلية المعقدة التي يتعامل معها المخططون.

المرحلة الخامسة حتى عام 1995 وما بعدها

في هذه المرحلة أصبحت عملية التخطيط والإدارة الحضرية شديدة التعقيد في ظل التغييرات الاقتصادية والاجتماعية المصاحبة لعملية العولمة وانتشار نظم الاتصالات وظهور العديد من المؤسسات المتخصصة المتعاملة مع المكان الحضري وتؤثر عليه بشكل مباشر مثل الشركات العابرة للحدود ومنها شركات التطوير العقاري وغيرها، ونظرا لحاجة هذه البيئة الحضرية الجديدة والمعقدة أدخل مفهوم جديد إلى عملية التخطيط الحضري هو التخطيط الاستراتيجي أو ما يسمى باستراتيجية التنمية الحضرية التي تركز على وضع رؤيا معينة لما ستكون عليه المدينة بعد عدد من السنوات وخطة مكانية مرنة للتعامل مع المكان الحضري في ظل مجموعة النظم الحضرية والإدارة المستجيبة للمتغيرات بدون الإخلال بالنظم البيئية وحاجات المجتمع، وقد تطلب ذلك إدخال المستثمرين الدوليين في عملية التخطيط والتغيير الحضري من خلال إعداد الحزم التطويرية والترويج لها في المعارض الدولية التي أصبحت تعقد بشكل دوري وظهرت شركات التطوير كعامل مكمل لمؤسسية الإدارة الحضرية التقليدية مما وضع السياسات العامة في وضع معقد أمام الحاجة إلى تلبية متطلبات المجتمع وتحقيق التنمية بشكلها الواسع. ومرة أخرى واجهت مخططي المدن مهمة تفسير هذا الواقع المستجد والقيام بعملية التخطيط ضمن المؤسسات التي يعملون من خلالها والتي لا زالت هي الجهة المخولة لتصديق طلبات الإعمار بأنواعها، وتم تمرير الكثير من القرارات التخطيطية في طبيعتها والتي تؤثر على المكان الحضري بدون ان تتاح للمخططين فرصة كافية لدراسة هذه الطلبات وربطها مع الأعمال الاعتيادية الموجهة لتخطيط الحيز أو المكان الحضري، وعاد إلى الواجهة دور المصممين العاملين لحساب الشركات الاستثمارية التطويرية للخروج بتصاميم ثورية (معمارية في طبيعتها) تخدم بالدرجة الأولى الجو التنافسي بين المستثمرين، واستدعى هذا الوضع وقفة جديدة لإعادة النظر في عملية تأهيل المخططين مهنيا وأكاديميا وهو وضع لم يحسم بعد.

تطور عمليات التخطيط المكاني خلال الفترة من 1955 حتى الآن



أين الأردن من كل هذا

إن النظر إلى متطلبات قانون التنظيم وما ينص عليه من ضرورة إعداد الدراسات الطبيعية والمرورية والبيئية والسكانية والإقتصادية وغيرها يجعل القارئ مقتنعا بأن هذا القانون على وضعه الحالي يستجيب لنسبة كبيرة من متطلبات عملية التخطيط، وأنه يحتاج فقط إلى بعض التعديلات لتوضيح العلاقات المستجدة والناجمة عن تعقد عمليات الإعمار في المدن وتعدد مرجعياتها، إلا أنه عند النظر إلى الممارسة الفعلية نجد أن مؤسسية التخطيط يشوبها قصور واضح في مواجهة التحديات الواقعة على عملية التخطيط والتنفيذ والإدارة للتنمية المكانية، وضعف في الإمكانيات البشرية والمفاهيم الخاصة بعملية التخطيط على وجه الخصوص. ويتجلى هذا الضعف في تعدد المفاهيم المستوردة بواسطة الجهات الاستشارية وعدم تطوير مفهوم نابغ من حاجات البلد وعلى أيدي أبناءه، مفهوم متماسك للتخطيط وتوجيه العمران يأخذ بالاعتبار التطور التاريخي للمدن الأردنية، المشاكل البيئية التي تعاني منها، الوضع المثالي الذي يتطلع إليه المجتمع الأردني بالنسبة للتنمية المكانية على مستوى المملكة وأقاليمها المختلفة ومدنها وقراها ومواقعها، التحديات البيئية الإقتصادية الاجتماعية التي يجب التعامل معها، والأسلوب المناسب للتعامل مع قضايا التنمية المكانية بشكل منهجي قابل للبرمجة ويتمتع باليونة الكافية للتعامل مع المستجدات.

باستثناء بعض الخطط التي وضعت ولم تحظى عمليا بما تستحقه من النقاش ولم تجد طريقها إلى التطبيق، فإن ما يمارس في الأردن من عمليات تخطيط يمكن أن يصنف ضمن المرحلة الأولى أو الثانية، أي أننا نراوح مكاننا وكأننا لانزال في عام 1955 أو 1965 وليس أبعد من ذلك، وأن تأثير ذلك على مدننا وقرانا ومواقعنا المختلفة يتطلب منا العمل بجدية لتحقيق نقلة نوعية سريعة في منهجية ومؤسسية التخطيط المكاني.

ومن ناحية أخرى، فإن تعدد التسميات المتعلقة بالتخطيط المكاني من تنظيم وتخطيط وتصميم، وخطط هيكلية أو تفصيلية إقليمية وحضرية وخطط ومخططات شمولية واستراتيجية وغيرها يجعل المنتبغ والدارس لهذه العملية في حيرة من أمره، ولتبسيط الموضوع فإن ما يسمى محليا بالتنظيم هو عبارة عن وضع مخططات لاستعمالات الأرض ومسارات الطرق وأحكام البناء بدون أي دراسات مصاحبة تمهد لإعداد المخططات وتبرمج الإعمار بما يتناسب مع الحاجة الحقيقية للسكان والأنشطة الإقتصادية، ويرأينا فإن هذا النوع من التخطيط ينطبق مع ما تم توضيحه في المرحلة الأولى أعلاه، أما الخطط الاستراتيجية / الشاملة التي تأخذ بالاعتبار الأوضاع الإقتصادية الاجتماعية وحاجات السكان على المدى البعيد والتي من الممكن برمجتها لإعداد البنية التحتية والأرضية المناسبة للإعمار والتي يمكن أن تتشارك في تنفيذها الجهات الحكومية والبلديات والقطاع الخاص الفردي أو الشركات التطويرية والتي تحظى بدعم شعبي وتبذل لأجل تحقيقها الجهود الخاصة بالعلاقات العامة والمشاركة الشعبية والمؤسسية فهي خطط أقرب إلى المفهوم الحديث الذي تم توضيحه في المرحلة الخامسة وما بعدها. ويجب توخي الحذر في عدم الخلط بين التخطيط ذا البعد المكاني الذي تم توضيحه هنا وبين التخطيط على مستوى الإقتصاد الكلي والقطاعي وعمليات دعم الخزينة وتوجيه المساعدات الخارجية ذات الطابع القطاعي على الأغلب. وليس نقصا أن المؤسسات البلدية ووزارة البلديات التي تضطلع بمسؤوليات التخطيط المكاني وتطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بالإعمار لا تحمل في تسميتها كلمة تخطيط، فالتخطيط جزء من مهامها ولكنه ليس كل مهامها، بينما تحمل وزارة التخطيط والتعاون الدولي مثلا هذا الإسم في الوقت الذي لا يطلب إليها القيام بأي دور مباشر في تحقيق التنمية المكانية، فالمهم هو الجوهر والمهام التي تضطلع بها هذه الجهات والتحديات الجسام التي تواجهها في سبيل تحقيق بيئة عمرانية حديثة متوازنة مستدامة وملاءمة بيئيا.

التوصيات

إن التخطيط الحضري عملية مستمرة وحيوية لا تنتهي بأعداد الخطة أو المخطط وخير دليل على ذلك التعديلات التي تجري بشكل دائم على المخططات التنظيمية والحاجة المتجددة للتنسيق بين مؤسسات البنية التحتية أثناء التخطيط للمشاريع وتنفيذها لذلك من الضروري تقوية مؤسسية التخطيط ويمكن أن يتم ذلك بالقيام بما يلي:-

1. استكمال بناء الكفاءة التخطيطية للأجهزة البشرية وتأمين ما تحتاجه هذه الأجهزة من المعدات والبرمجيات والتدريب وتوضيح الوظائف والمهام والتنسيق المؤسسي.

2. إقرار المخططات الهيكلية الشاملة للمدن الكبرى والأقاليم من المراجع التنظيمية المختصة بإطار عام للإعمار والتنمية واستكمال الدراسات التفصيلية حسب الجدول الزمني المقترح واعتماد هذا المخطط كمرجعية لتخطيط مشاريع البنية التحتية والدراسات العمرانية اللاحقة.
3. إعداد خطط التطوير المكاني للمدن الكبرى والأقاليم ضمن مفهوم التخطيط الشمولي وتحديث الدراسات التي أعدت سابقاً لهذه المناطق وبشكل يشمل دراسة تأثير المشاريع التطويرية الكبرى الجاري إعدادها وتنفيذها حالياً على الوضع العمراني والمروري والبيئي ووضع البنية التحتية وبما يحفز تنمية المجتمعات اقتصادياً واجتماعياً.
4. استكمال بناء قاعدة المعلومات التخطيطية ضمن نظام معلومات جغرافي GIS وطني وإعطاء الأولوية للربط مع النظام الكادسترائي (ملكيات الأراضي) Cadastral Information System الذي تنفذه دائرة الأراضي والمساحة من خلال آلية نظام المعلومات الوطني.
5. البدء بإجراءات تطوير الأراضي حسب السياسة العمرانية التي تقترحها المخططات والخطط الهيكلية ووضع جدول زمني لاستكمال انتقال الأراضي العسكرية وأراضي التعدين والأراضي الزراعية أو الهامشية إلى الإستعمال المدني وإدماج هذه الأراضي في النسيج الحضري للمدينة الكبرى وفي الحالات التي يتم إدخال أراضي زراعية منتجة وضع سياسة للإبقاء على هذه الأراضي وعدم تحويلها للاستعمالات المدنية.
6. العمل على إصدار أنظمة خاصة تبين كيفية إعداد مخططات التنظيم والخطط التنموية الشاملة ومؤهلات الجهاز الفني الذي يقوم بإعداد هذه الخطط والمخططات والجهة المخولة باعتماد مؤهلات المخططين.
7. تشجيع مؤسسات المجتمع المدني والصحافة المحلية على تنظيم جهودها للمشاركة في إبداء وجهة نظر جهات الاهتمام وأصحاب المصالح حول الخطط الموضوعية والدراسات الخاصة بالتنمية الحضرية أو المكانية حتى وإن لم يكن لدى هذه الجهات مصلحة مباشرة في الخطة الموضوعية.
8. عقد مؤتمر بعنوان "التخطيط المكاني في الأردن" تدعى إليه المؤسسات العاملة في التخطيط المكاني والقطاعي ومؤسسات المجتمع المدني والأكاديميين وأصحاب الخبرة والاختصاص بهدف مراجعة وضع التخطيط المكاني في الأردن على ضوء المفاهيم والتجارب العالمية واقتراح خطة عمل أو خارطة طريق لتحقيق نقلة نوعية في مؤسسية التخطيط.