

من التخطيط التقليدي إلى التخطيط الاستراتيجي

مقدمة

إن القدرة الإنسانية الفريدة لحسد المستقبل، تمكن الإنسان من تخطيط المستقبل في سبيل إنجازات أهداف مرغوبة أو تلبية احتياجات مستقبلية مبتغاة.

فالتخطيط للمستقبل نشاط إنساني يمارس على نحو واسع منذ فجر التاريخ فهو قديم قدم وجود الإنسان، و إن اختلفت صورته وأشكاله عما هو عليه الآن.

التخطيط قيمة فكرية انتبعت إليها المجتمعات الإنسانية لتحقيق التوازن بين مواردها و احتياجاتها، كما أنه بمعناه الواسع ضرورة إنسانية حتمية لمجابهة المشكلات و مواجهة التحديات الآنية و المستقبلية و الوصول إلى الصورة المستقبلية المنشودة.

و ينسحب الاهتمام بضرورة التخطيط على المجتمعات كافة (المتقدمة و النامية)، و على المستويات كافة (الدولة و المؤسسات و الأفراد)، و على الأنظمة المجتمعية كافة (النظام الاقتصادي و النظام التربوي ... و غيرها). فما من أمة أو مؤسسة أو نظام أو فرد يسعى إلى مستقبل أفضل، إلا يكون التخطيط منهجية يسير عليها و يستفيد منها.

و على ضوء هذه المعطيات، يجدر بنا كتقنيين و مسيرين للمدينة أن نعرض على التخطيط الحضري Planification urbaine و المفاهيم المتداخلة معه.

1. التخطيط الحضري: مفاهيم

1.1 مفهوم التخطيط

يشير التخطيط بصفة عامة إلى عملية إرادية يتم من خلالها حشد الموارد البشرية والمالية لتحقيق جملة من الأهداف، خلال فترة زمنية قصيرة، أو متوسطة، أو طويلة المدى، وظهر أول مرة مفهوم التخطيط بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ونتيجة للدمار الذي ألحقته الحرب بالبنى التحتية للدول الغربية كفرنسا وألمانيا وروسيا، سعت تلك الدول إلى وضع جملة من المخططات لإصلاح ما دمرته الحرب، وأشهرها على الإطلاق مشروع مارشال المتمثل في مساعدات مالية قدمتها الولايات المتحدة لدول الحلفاء، لتهيئة المؤسسات الاقتصادية وتجاوز العجز الذي خلفته الحرب.

لذلك، ظهر التخطيط أول مرة مرتبطا بالمجال الاقتصادي، وطبقته الدول التي تبنت النظام الاقتصادي الاشتراكي، كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، من خلال رصد الميزانيات العامة وتوجيه الاستثمارات نحو مختلف القطاعات، والإشراف على السياسات المالية والموارد البشرية، فيقول

ماجد حسني " :ولم يكتسب التخطيط شهرته في العالم إلا بعد قيام الاتحاد السوفياتي بوضع أول خطة خماسية لاقتصاده القومي للفترة 1928-1932، كذلك في أعقاب الكساد الكبير الذي حل بالدول الرأسمالية في أعوام 1929-1933 و ما ترتب عليها من آثار ونتائج سلبية، دفع الدول الرأسمالية المتقدمة إلى التخلي عن الاقتصاد التلقائي، والدخول في الحياة الاقتصادية "، فالجزائر من الدول التي أقامت نظامها الاقتصادي في سبعينات القرن الماضي على الاقتصاد الموجه، معتمدة على التخطيط كأداة فعالة، حيث كانت خلال كل خطة خماسية أو رباعية تحدد الموارد المالية لكل قطاع على حدى، وتحدد طبيعة الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

فالتخطيط بصفة عامة هو " :أسلوب علمي يهدف إلى دراسة جميع أنواع الموارد والإمكانات المتوفرة في الدولة أو الإقليم أو المدينة أو القرية أو المؤسسة، وتحديد كيفية استخدام هذه الموارد في تحقيق الأهداف وتحسين الأوضاع، وعلى هذا الأساس ترتبط عملية التخطيط ارتباطا وثيقا بالدراسة العلمية الجادة والعميقة للموارد البشرية والاقتصادية والطبيعية المتوفرة، ومعرفة مدى كفايتها، وأنماط توزيعها، وكيفية الحصول عليها، وإمكانات استغلالها، ومدة تحقيق تلك الأهداف والآمال التي يسعى إليها المجتمع" و يعرف على أنه "الأداة أو الوسيلة التي ينتقل بموجبها المجتمع من وضع إلى آخر أو الطريقة التي تنظم عملية نقل المجتمع من حال إلى حال، والتخطيط ليس هدفا في ذاته، بل أداة للوصول إلى الهدف المطلوب، وأسلوب عمل لتحقيق غاية بأقصر وأوفر جهد وأقل تكلفة".

والتخطيط هو رسم صورة مستقبلية لمجتمع ما، إذ هو " دراسة منظمة ومتسلسلة للوصول إلى الغاية أو الهدف الموجود بأقل كلفة و بأعلى مردود، والتخطيط عملية متغيرة باستمرار مع تغير الزمن وظروف البيئة، وقد وجد في أصله لوضع الحلول العديدة للمشاكل"

أما العملية التخطيطية فيقصد بها مجموعة الخطوات التي يتم من خلالها تنفيذ الخطة المرسومة من طرف فرق العاملين، أما عملية التخطيط فهي مجموعة من المراحل والخطوات والإجراءات والأنشطة التي يقوم بها المخطط (فريق التخطيط) خلال فترة زمنية محددة لتحقيق التنمية، من خلال فهم المكونات التنموية التي تعانيها بيئة ما، ووضع الحلول المناسبة لها".

2.1. مفهوم التخطيط الإقليمي

يعد التخطيط الإقليمي أحد فروع التخطيط الرئيسية، يستخدم في تنمية الجهات أو الأقاليم الإدارية، فبعض الدول تقسم مجالها الجغرافي إلى عدة أقاليم، مراعية في ذلك مجموعة من الخصوصيات لمنطقة جغرافية ما، يطلق عليها اسم الإقليم و"يقصد بالإقليم قطعة مميزة من الأرض، ولا يعني شيئا آخر خلاف ذلك إلا إذا أضفت إليها صفة أخرى تعطي لها مفهوم آخر، فقد يكون الإقليم مناخيا بمعنى أنه قطعة من الأرض تشابه أجزائها في مظاهرها المناخية العامة ، وفي نفس الوقت يختلف عن غيرها من المناطق في هذه المظاهر المناخية، وقد يكون إقليما نباتيا أو تضاريسيا تتشابه أجزاؤه في الغطاء النباتي أو في

مظاهر السطح، ولا شك أن هذه الصفات مجتمعة تنعكس على سكان الإقليم وطبيعتهم ونشاطهم الاقتصادي"

إن، تتحكم في طبيعة الإقليم مجموعة من المتغيرات الجغرافية (كالمناخ وطبيعة الأرض)، والتي تحدد بدورها طبيعة الأنشطة الاقتصادية السائدة في تلك المنطقة الجغرافية، كأن يقوم إقليم مثلا على الزراعة نتيجة توفر الأراضي الخصبة، و بعض الأقاليم يكون النشاط السياحي أهم نشاط اقتصادي لتوافر الطبيعة الخلابة أو بعض المناطق الأثرية، وتؤثر الجغرافيا والأنشطة الاقتصادية على طبيعة التركيبة الاجتماعية لهذه الأقاليم.

نحدد انطلاقا من خصوصية الإقليم نوعية الحاجات الاجتماعية والاقتصادية لسكاني هذا الإقليم، لذلك تقسم معظم الدول مساحتها الجغرافية إلى أقاليم، حتى تسهل عملية تنميتها الاقتصادية والاجتماعية، وحتى توجه الاستثمارات الاقتصادية والأنشطة بما يضمن فاعليتها على أرض الواقع، بالإضافة إلى سعي معظم الدول والحكومات المحلية إلى ضمان التوزيع العادل للثروة والموارد بين الإقليم، تجنبنا للاختلالات السكانية، أين يصبح التركيز السكاني في مناطق على حساب مناطق أخرى، مما يؤثر سلبا على برامج التنمية الحضرية أو الريفية بهذه الأقاليم.

إن التفكير في وضع مخططات للأقاليم يعد أكثر من ضرورة إدارية، فالتخطيط الإقليمي هو أداة للتحكم في التنمية المحلية، وأحد الآليات التي تستخدمها الإدارة المركزية لتنمية المناطق البعيدة عن العواصم والحوضر، والتخطيط الإقليمي هو: "دراسة الموارد البشرية والطبيعية المستغلة وغير المستغلة في منطقة محدودة من الأرض تتميز بمميزات خاصة، وتواجه مشاكل بهدف معرفة إمكانات هذا الإقليم الذي غالبا ما تصل أجزاءه لاستثمار هذه الإمكانيات في النهوض بالإقليم والارتقاء به وبسكانه لتحقيق أهداف خاصة ومحددة".

في الجزائر، تهدف السياسات العامة للخطة الوطنية لتهيئة الإقليم إلى:

- الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني وخاصة توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني.

- تثمين الموارد الطبيعية واستغلالها العقلاني.

- التوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية وقيام بيئة حضرية متوازنة.

- حماية التراث الايكولوجي الوطني وترميمه وتثمينه.

- حماية التراث التاريخي والثقافي وترميمه.

وفق هذه الرؤية، يتم إعداد المخططات الخاصة بكل إقليم، مع مراعاة الجانب الاقتصادي والجغرافي لكل إقليم، ثم يتم انطلاقاً من هذه المخططات وضع خطط حضرية خاصة بالمدن والتجمعات السكنية الحضرية، لذا يعتبر التخطيط الإقليمي أشمل من التخطيط الحضري والتخطيط العمراني، بل يمكن أن نعتبر أن التخطيط الحضري يقوم أساساً على المبادئ العامة التي يوضحها المخطط الإقليمي، حيث تكون هناك عملية متكاملة، فيرسم المخطط الإقليمي التوجهات الكبرى لطبيعة النمو الحضري والأدوات الكفيلة بتوجيهه، وتأسيساً عليها يتم رسم مخطط حضري لكل مدينة.

3.1. مفهوم التخطيط الحضري

عرفت كل المستقرات الحضرية عبر التاريخ الإنساني شكلاً من أشكال التخطيط الحضري، بدءاً من الحضارات القديمة كال يونانية والرومانية، وفي مدن كروما وأثينا، وغيرها، وصولاً إلى الحضارة الإسلامية، في مدن كالقاهرة وبغداد وقرطبة، والقيروان وفاس وغيرها "عرف التخطيط كممارسة وكنشاط إنساني منذ عصور ما قبل التاريخ، إلا أن التخطيط كعلم قائم بذاته لم يبرز إلى الوجود إلا قبل فترة ليست بطويلة، فقد مارس الإنسان التخطيط منذ أن عرف الاستقرار في تجمعات بشرية.

لذلك، فإن التخطيط الحضري الذي نعرفه حالياً لم يظهر إلا في أواخر القرن التاسع عشر فقط، مع الثورة الصناعية في المدن الأوروبية، والتي شهدت نمواً حضرياً سريعاً وغير مسبوق، حيث بلغ تعداد سكان بعض المدن الملايين، لذلك فكر السياسيون والقائمون على شؤون المدن من إدارات ومؤسسات في ضرورة وضع مخططات لهذه المدن، بسبب المشكلات الناجمة عن تحضرها السريع فلقد "أدت الثورة الصناعية إلى ثورة عمرانية كبيرة في أوروبا، مست كل الدول والأجزاء التي عرفت أساليب جديدة في الإنتاج الاقتصادي، فالمدن التي كانت تحوي مائة ألف نسمة في بداية القرن التاسع عشر، أي ما يعادل 2% من إجمالي سكان الدول الأوروبية، قفز إلى 15% سنة 1910، ففي مدينة لندن تضاعف عدد سكانها ثلاثة مرات، حيث بلغ عدد ساكنيها أربعة ملايين سنة 1880.

يعتبر التخطيط الحضري من المفاهيم المستحدثة في العلوم المعاصرة، تتقاسمه عديد الاختصاصات العلمية والمعرفية، كالجغرافيا، وعلم الاجتماع الحضري، والاقتصاد، والعلوم السياسية، والتهيئة العمرانية، وغيرها، وكان للنمو العمراني الذي عرفته المجتمعات الحضرية الأوروبية الأثر البالغ في تطور هذا المفهوم وبلورته، ويشير في أبسط تعريف له إلى أنه "أداة عمرانية، وبمعنى آخر فالتخطيط الحضري: علم، وفن، وتقنية، تنظيم المجال والمؤسسات الاجتماعية".

ومن الدول التي ظهر فيها التخطيط الحضري بصفة علمية، الدولة الفرنسية في أوائل القرن العشرين، وتجسد في مجموعة من التشريعات التي سعت إلى تنظيم المجال الحضري "ففي فرنسا ولد

التخطيط الحضري الحديث ولد مع مجموعة القوانين الصادرة في 14 مارس 1919، وفي 19 جويلية 1924، وعرفت هذه القوانين بمخططات كورنديهيه (Cournudet) وتمثلت موضوعات هذه القوانين في تهيئة و تحسين و التحكم في توسع المدن.

وهناك العديد من التعريفات الأخرى للتخطيط الحضري حيث " يشر لويس كيب (Louis keebe) إلى أن التخطيط الحضري علم وفن يتجلى في أسلوب استخدام الأرض، ويذهب بوسكوف إلى أن التخطيط الحضري عبارة عن عملية للتغيير الاجتماعي ضمن إستراتيجية شاملة لحل المشكلات الحضرية، ويضيف الجن هونت (E.Heent) إلى أن التخطيط الحضري يتناول شقين أساسيين : الأول وقائي والثاني علاجي، فيرى أن مهمة التخطيط الحضري هو العمل على حفظ المعنوي للمجتمع الإنساني أو ما يطلق عليه بروح المجتمع".

تختلف نظريات التخطيط فيما يتعلق بعناصر الخطة الحضرية اختلافا كبيرا، فبعض النظريات تهتم بالجانب المادي، والبعض الآخر يهتم بالجانب الاجتماعي، إلا أنه مهما تنوعت هذه الاختلافات فان عناصر الخطة الحضرية يجب أن:

- أن تكون مبنية على هدف واضح محدد.
- أن تكون بسيطة.
- أن تهيئ تحليلا صحيحا وتصنيفا للأعمال بمعنى أن تقيم مستويات مدرجة من العمل والتنفيذ.
- أن تكون مرنة.
- أن تستعين بالمصادر المتوفرة التي توفر أقصى حد ممكن وأن تخلق سلطات جيدة منطلقة في ذلك من تطبيق المبدأ البسيط.

ويعرف التخطيط الحضري على أنه عبارة عن جملة أو مجموعة من الإستراتيجيات التي يتخذها القائمون على إدارة المراكز الحضرية، لتحقيق جملة من الأهداف الرامية لتحسين الحياة الحضرية، " يقصد بالتخطيط الحضري الإستراتيجية أو مجموعة الاستراتيجيات التي تتبعها مراكز اتخاذ القرارات لتنمية وتوجيه وضبط نمو وتوسع البيئات الحضرية بحيث يتاح للأنشطة الحضرية والخدمات الحضرية أفضل توزيع جغرافي للسكان أكبر الفوائد من هذه الأنشطة الحضرية، وتتضمن الإستراتيجية عادة صورا لما يمكن وتبنى مثل هذه التصورات على تنبؤات قائمة على معايير علمية واضحة تمثل النماذج والهيكل الحضرية.

أما التعاريف الحديثة للتخطيط الحضري فتؤكد على أنه عملية مستمرة من الإجراءات للسيطرة على النظام الحضري القائم.

لقد تحول التخطيط الحضري المعاصر إلى إحدى الأدوات الإدارية الرئيسية للتحكم في المستقرات الحضرية، وأصبح تخصص معرفيا قائما بذاته، تتزايد وتتعاظم الحاجة إليه في ظل التحولات المجالية الحضرية التي تعرفها المدن في العالم، حيث أصبح قاطنوا المدن يمثلون المعدلات الأكبر بالمقارنة بقاطني الريف، إن لم نقل بداية نهاية المجال الريفي، نتيجة التطور والنمو الحضري للمدن. وكما هو معلوم فقد أدى هذا النمو الحضري والعمراني إلى مزيد من المشكلات الحضرية وتفاقمها، وتعهدها، راسما ملامح أزمة حضرية تعاني منها معظم المدن في العالم، ويأتي على رأسها مدن دول العالم الثالث، التي لم تستطع البرامج والنظم التخطيطية فيها التحكم في المجال الحضري للمدن، والسيطرة على النظم الحضرية، بسبب الهجرات الريفية إلى المدن، والزيادة السكانية الطبيعة العالية، إضافة إلى تحول التخطيط إلى أحد الأدوات التي أسهمت في تعقد الأزمة الحضرية، نتيجة الفشل في رسم السياسات الحضرية، وعدم فعالية البرامج والأدوات المستخدمة.

4.1. مفهوم التخطيط العمراني

بعد أن عرجنا على مفهوم التخطيط الحضري، فإنه يوجد ضمن شبكة المفاهيم المتداولة حول المدينة ونظمها التخطيطية، مفهوم آخر يطلق عليه اسم "التخطيط العمراني"، ويثير هذا المفهوم بتداخله معرفيا وممارساتيا مع التخطيط الحضري الكثير من الجدل، لذا نحاول أن نصف العناصر التي يحتوي عليها مفهوم التخطيط العمراني، مما يجعله مفهوما لا يتطابق مع مفهوم التخطيط الحضري، مع التذكير أن الكثير من الكتابات المتخصصة تحاول أن تستعمل مفهوم التخطيط العمراني كمرادف للتخطيط الحضري، لكن من الناحية العملية التخطيطية و من ناحية رسم الاستراتيجيات الحضرية للتحكم في النمو الحضري والنمو العمراني تؤكد أنهما مفهومان يختلفان تماما من حيث الغايات و الوسائل ومجال التدخل على مستوى المستقرات الحضرية.

لذلك، يتضح جليا أن استخدام مفهوم التخطيط العمراني كعنصر ينتمي إلى منظومة التخطيط الحضري وبالتالي عابرة عن علاقة الجزء بالكل، وليس التطابق بين المفهومين، حيث التخطيط العمراني يعني في أبسط مفاهيمه: جملة الأدوات والآليات التي يتم من خلالها التحكم في النمو العمراني للمدن وتوجيهه، ويعرف على أنه الأداة التي تتدخل مباشرة في المجال العمراني، فيعرف على أنه "وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، بحشد كافة طاقات وفئات المجتمع، من خلال وضع تصورات ورؤى لأوضاع مستقبلية مرغوبة ومفضلة، لتوزيع الأنشطة والاستعمالات الجماعية في المكان الملائم وفي الزمن المناسب.

ورد في مذكرة الأمم المتحدة عرض لأربعة مراحل في تطور مناهج التخطيط العمراني والإدارة العمرانية هي التخطيط الشامل والتخطيط الاستراتيجي واللامركزية والإدارة العمرانية، وعلى مر السنين كان هناك تحول تدريجي من التخطيط المادي والمكاني الذي تقوم به الحكومة المحلية أو الوزارات القطاعية القوية إلى نهج أكثر لامركزية، وقد أدى إلغاء القيود والخصخصة، واللامركزية وإصلاح الحكم المحلي إلى جانب إشاعة الديمقراطية والمشاركة المدنية، إلى تغيير في علاقات القوة، وإلى فرض أشكال جديدة من صنع القرار، وبمرور الزمن ظهر إلى الوجود كمخطط رائد منهج إداري يسعى إلى التوفيق بين المصالح المتنافسة وتحقيق الاستفادة من الموارد الحديثة.

وهناك تعاريف تذهب إلى أن التخطيط العمراني هو المنهج الذي يتم بمقتضاه تهيئة تراب البلاد من أجل توزيع البشر ومواردهم توزيعاً محكماً، بمعنى أن التخطيط العمراني يؤثر بشكل فعال في التوزيع والترتيب المكاني (الفيزيائي) للأهداف والوظائف والبرامج، وأصبح هذا النوع من الأساليب التقليدية في التخطيط، أي ممارسة إجراءات الضبط في استخدام الأرض في المدينة والريف، بهدف تحقيق مجالات الإسكان والصحة والخدمات العامة والترفيهية.

إن التخطيط العمراني إذن عبارة عن أداة مهمة تستخدمها مؤسسات المراكز الحضرية في عملية التحكم في النمو العمراني، من خلال توجيه استعمالات الأرض الحضرية، وتوزيع مختلف الأنشطة على المجال الحضري، وإن كان التخطيط العمراني عرف تغيراً في استخدامه، من التخطيط العمراني الذي يعنى بالإطار المادي الفيزيقي للمدن والمراكز الحضرية، إلى الاهتمام بالأبعاد الاجتماعية والثقافية للمستوطنات الحضرية، وأصبح أكثر من ذلك يسعى إلى خدمة الإنسان في المدينة من خلال توفير كل مستلزمات الحياة الاجتماعية، وكل المؤسسات التي توفر الخدمات الحضرية المتعددة.

إن التخطيط العمراني يعني التحكم في توجيه الأنشطة العمرانية لمنطقة حضرية معينة، ويقصد به كذلك تحقيق مستوى الأداء عند التعمير في مدينة جديدة أو تعمير مدينة قائمة، عن طريق تطوير ورفع مستوى العمران فيها، وذلك بوضع الأسس العلمية والعملية لتنفيذ المشروعات العمرانية وتحديد مراحل التعمير بما يتناسب وحاجات السكان ومقتضيات العصر من تطور تكنولوجي وعلمي.