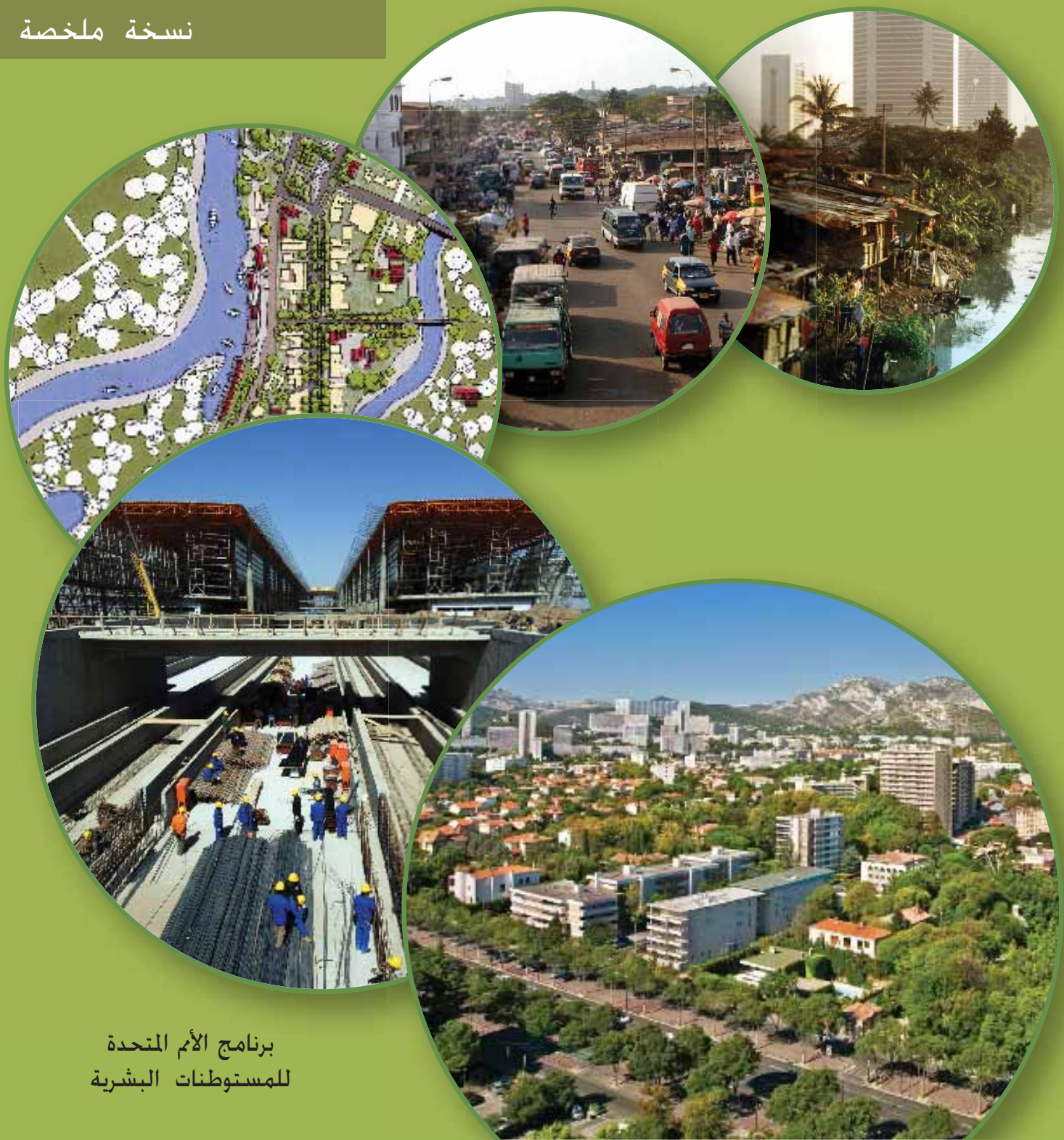
UN HABITAT

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

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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_18886