ERJ
Engineering Research Journal
Faculty of Engineering
Menoufia University

الخدمات في المخططات الاستراتيجية بين الواقع والمأمول

SERVICES IN STRATEGIC PLANS BETWEEN REALITY AND HOPE

غادة أحمد عبد الغنى يس
مدرس تخطيط عمراني
جامعة المنوفية

ياسمين مصطفى الشبينى
مهندس تخطيط عمراني
ديوان عام محافظة المنوفية

ملخص البحث:
تتمثل المشكلة البحثية فى أن مخرجات المخططات الاستراتيجية العامة للمدن يصعب الإعتماد عليها في إعداد المخططات التفصيلية وأن معظم المقترحات المدرجة بهذه المخططات لم يتم تنفيذها. يهدف البحث إلى التعرف على صعوبات إعداد المخططات الإستراتيجية العامة والمعوقات التي يتم مواجهتها عند تخطيط الخدمات خاصة الخدمات التعليمية. إعتمد البحث على المنهج الكيفي في الحصول على البيانات المطلوبة وتصنيفها وتحليلها. تم استخدام طريقة المقابلة شبه المنظمة لعدد ستة استشاريين ممن شاركوا في إعداد المخططات الاستراتيجية لمدن مختلفة في محافظات الوجه البحري والوجه القبلي، بالإضافة إلى أحد ممثلي الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وأحد ممثلي المركز الإقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية بالإقليم الرابع. تم تحليل البيانات باستخدام برنامج لتحليل البيانات النوعية وقد توصل البحث إلى تحديد وتصنيف هذه الصعوبات والمعوقات إلى فئات حتى يمكن أخذ خطوات منهجية أو عملية لحلها. توصل البحث إلى أن أهم صعوبات إعداد المخططات الاستراتيجية وفقا لآراء القائمين عليها تتمثل في "ملكيات الأراضي" و"المشاركة المجتمعية" و"المعدلات التخطيطية". وتوصل البحث أيضا إلى تحديد وتصنيف أسباب هذه التحديات وخلص إلى بعض التوصيات حتى يمكن التغلب عليها.

الكلمات المفتاحية: مخطط استراتيجي – خدمات تعليمية – صعوبات ومعوقات – حلول مطروحة

Abstract:
The research problem is that the outputs of the general strategic plans of cities are difficult to rely on in the preparation of the detailed plans and that most of the proposals included in these schemes have not been implemented. The aim of the research is to identify the difficulties of preparing the general strategic plans and the obstacles encountered in the planning of services, especially the educational services. The research relied on the qualitative approach to obtaining, classifying and analysing the required data. The semi-structured interview method was used for six consultants who participated in the preparation of strategic plans for different cities in the governorates of Upper Egypt and lower Egypt, in addition to a representative of the General Authority for Urban Planning and a representative of the Regional Center for Planning and Urban Development in Region IV. Data was analyzed using (CAQDAS) software. The research has identified and categorized these difficulties and constraints into codes and themes so that methodological or practical steps can be taken to resolve them. The research found that the most important difficulties in the preparation of strategic plans according to the point of view of the planners are "land properties","community participation" and "planning standards". The research also identified and categorized the causes of these challenges and reached some recommendations so that they could be overcome.

Keywords: Strategic Plan - Educational Services - Difficulties and Constraints - Presented Solutions

© Faculty of Engineering, Menoufia University, Egypt

خلفية البحث

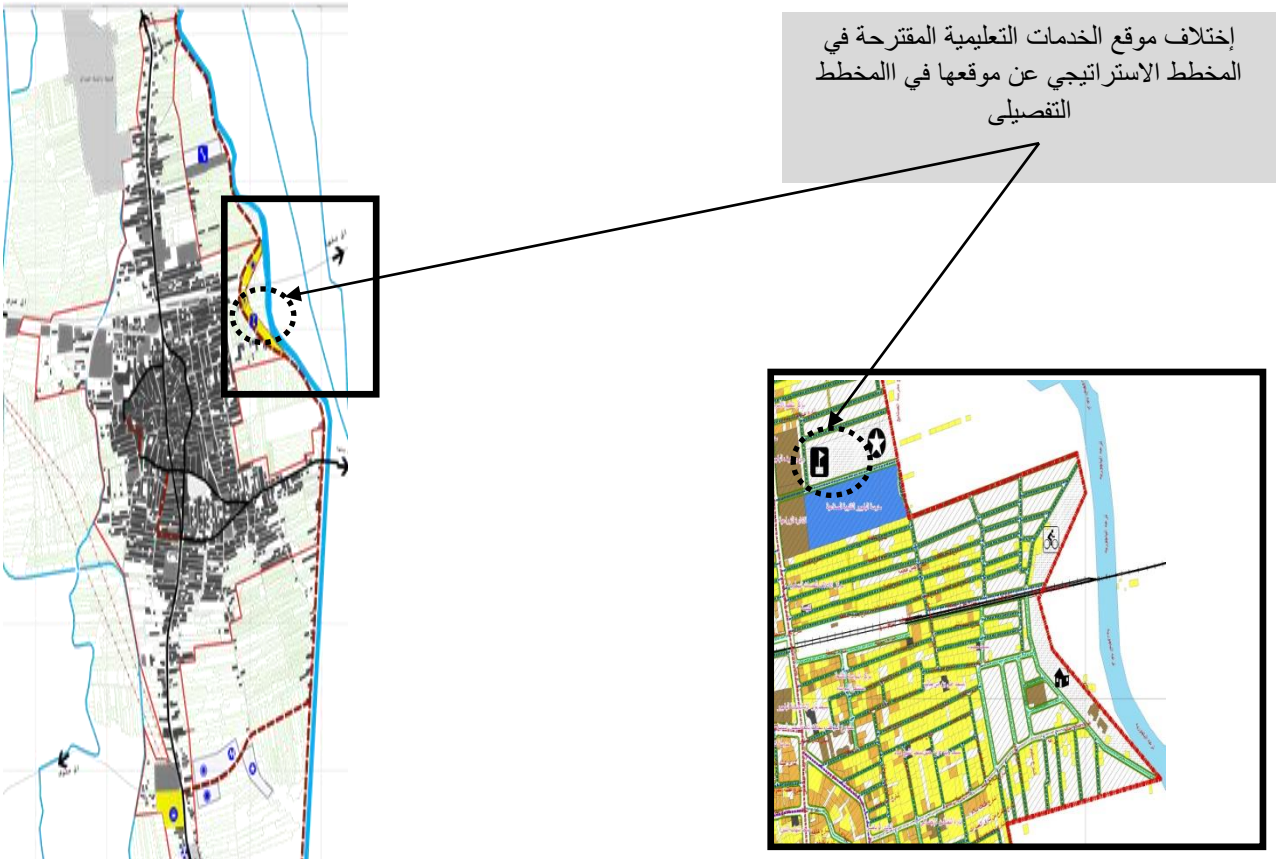
يهدف إعداد مخطط استراتيجي لمدينة ما إلى وضع رؤية مستقبلية لتنمية هذه المدينة وذلك بمشاركة الأطراف ذات الصلة وأصحاب المصلحة. لكن هناك العديد من التحديات التي تواجه إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن وتحول دون الإنتقال إلى المراحل التالية من إعداد المخططات التفصيلية. كما تزداد هذه التحديات وتتفاقم بالانتقال إلى مراحل التنفيذ. وهذا ما لمسه أحد المشاركين في الورقة البحثية من واقع عمله بديوان عام محافظة المنوفية، نذكر على سبيل المثال مخططات كل من مدينتي الباجور وأشمون.

مدينة الباجور، تم البدء في إعداد المخطط الاستراتيجي لها عام 2008، و تم الإنهاء منه واعتماده عام 2011، ثم تم بعد ذلك إعداد المخطط التفصيلى وإعتماده عام 2012 بهدف تحقيق مخرجات المخطط الاستراتيجي من مشروعات خدمية مقترحة لتنمية المدينة. إلا أنه في واقع الأمر يوجد تباين بين مواقع بعض الخدمات بكلا المخططين نذكر منها تغيير موقع بعض الخدمات التعليمية كما هو موضح بشكل (1) وما يمثله ذلك من عدم مراعاة لدوائر التخديم ومسافات السير.

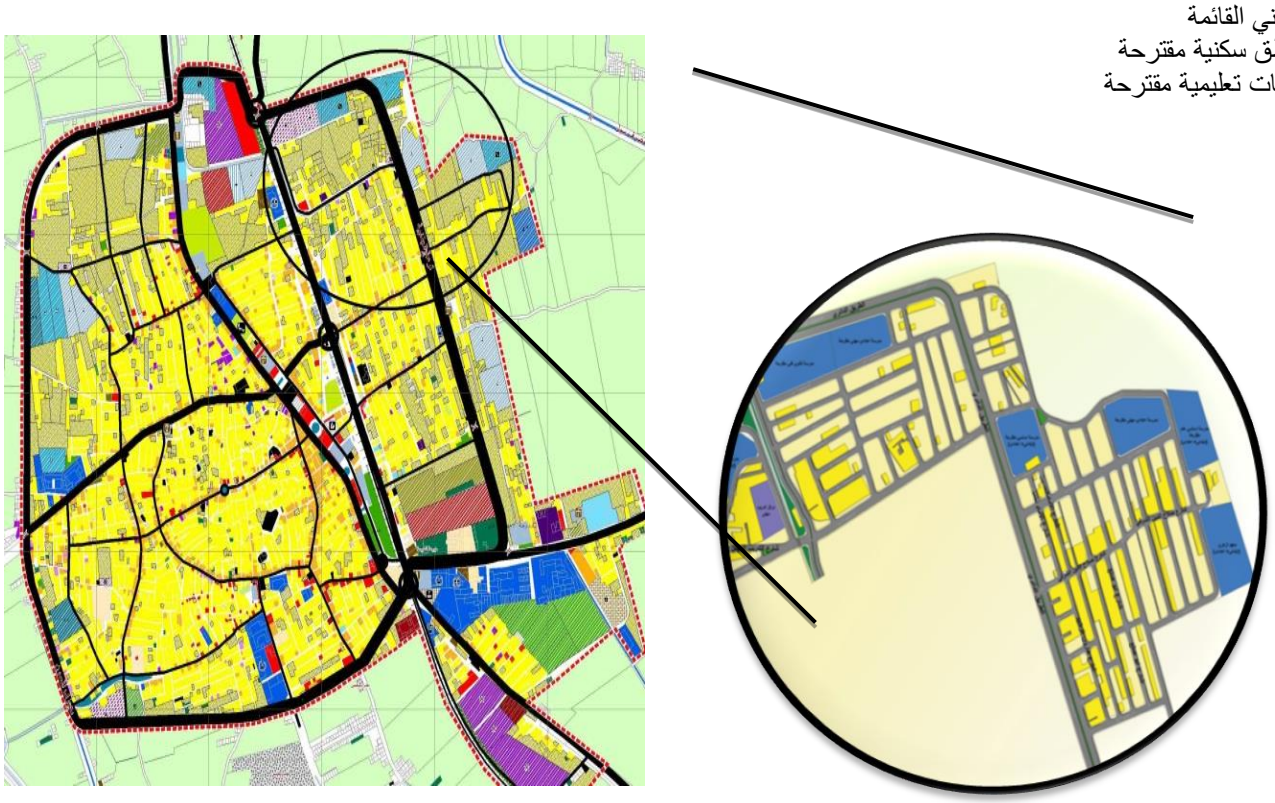
مدينة أشمون، استغرق إعداد مخططها الاستراتيجي ثلاث سنوات وإعتمد عام 2010، تم الإنتهاء من إعداد المخطط التفصيلى خلال عامين وتم إعتماده عام 2012. ويوضح شكل (2) المخطط الاستراتيجي العام للمدينة والمخطط التفصيلي لمنطقة الإمتداد العمرانى الشمالي. وبالرغم من مطابقة موقع الخدمات التعليمية المقترحة في كلا المخططين، إلا أنه لم يتم تنفيذها على أرض الواقع، وذلك لورود شكاوى عديدة مقدمة من المواطنين لأن هذه الخدمات المدرجة بالمخططات موقعة على أملاك خاصة مما أثار العديد من المشاكل أحالت دون التنفيذ. وفيما يتعلق بالدراسات السابقة، فمن الجدير بالذكر أن دراسة تناولت موقف إعداد المخططات العمرانية لعدد (42) مدينة بإقليم الدلتا، وجدت أن نسبة إعداد المخططات التفصيلية لا تتعدى ٤٥ %من المدن التي تم إعداد مخطط استراتيجي عام لها [1].

كما أنه في دراسة أخرى عن تفعيل المخططات الإستراتيجية للمدن المصرية، ذكر أن الهيئة العامة للتخطيط العمراني قد قامت بالانتهاء من إعداد المخططات الاستراتيجية لعدد ٥٣ مدينة، وجاري إعداد المخططات الاستراتيجية لعدد ٦٧ مدينة أخرى [2].

ودراسة أخيرة تناولت مشاكل إعداد المخططات الاستراتيجية العامة للمدن والقرى المصرية، خلصت إلى أنها مشاكل إدارية وفنية تبدأ بإسناد المشروعات إلى الجهات التي سوف تقوم بالإعداد وهي المكاتب الاستشارية المتخصصة في مجال التخطيط العمراني، وكليات الهندسة بالجامعات، و مراكز البحوث [3].



شكل (1): المخطط الاستراتيجي لمدينة الباجور والمخطط التفصيلي لشرق المدينة



شكل (2): المخطط الاستراتيجي لمدينة أشمون والمخطط التفصيلي لشمال المدينة

ما سبق ذكره يدعونا إلى التساؤل والبحث عن تحديات إعداد المخططات العامة، تحديدا إشكالية الربط بين تخطيط وتنفيذ الخدمات، كما أنه يشير إلى أهمية الرجوع إلى المخططين الاستشاريين ممن شاركوا في إعداد المخططات الاستراتيجية لفهم متعمق لطبيعة المشكلة البحثية. وفيما يلي سوف يتم عرض المشكلة موضوع الدراسة، والأسئلة البحثية، والغرض من البحث وأهميته، يلي ذلك المنهجية وخطوات البحث، ثم عرض النتائج ومناقشتها والخلاصة والتوصيات، وأخيرا ملحق يوضح التعريفات الإجرائية للدراسة، والمخطط الاستراتيجي العام للمدينة (عناصره ومراحل إعداده وتوزيع الخدمات به)، وأهمية الخدمات التعليمية وتدرج توزيعها.

المشكلة موضوع الدراسة

تتمثل المشكلة البحثية فى أن مخرجات المخططات الاستراتيجية العامة للمدن يصعب الإعتماد عليها في إعداد المخططات التفصيلية وأن معظم الخدمات المقترحة والمدرجة بهذه المخططات يصعب تنفيذها.

الأسئلة البحثية

لفهم طبيعة المشكلة بدءا من مرحلة إعداد المخططات العامة، تم تحديد الأسئلة البحثية التالية:

1- ما هي الصعوبات التي يواجهها المشاركون في إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن؟

2- ما هي المعوقات التي تمت مواجهاتها عند توقيع الخدمات التعليمية المقترحة وإدراجها بالمخطط؟

3- ما هي الحلول المطروحة من ذوي الخبرة المشاركين في إعداد المخططات للتغلب على هذه الصعوبات والمعوقات؟

الهدف من البحث وأهميته

يهدف البحث إلى أولا، تصنيف الصعوبات والمعوقات التي يواجهها الاستشاريين المخططين عند القيام بإعداد المخططات الاستراتيجية العامة للمدن بوجه عام وتخطيط الخدمات التعليمية بوجه خاص، وثانيا، تحديد أسباب أهم هذه التحديات والحلول المطروحة لحلها من قبل ذوي الخبرة الممارسين لمجال التخطيط العمراني. و تأتي أهمية البحث فى أن الوصول إلى ماهية المشكلة والأسباب المكونة لها، يمكن من أخذ خطوات منهجيّةٌ أو عمليّةٌ للتغلب على إشكالية الربط بين تخطيط وتنفيذ الخدمات.

المنهجية وخطوات البحث

منهج الدراسة

انتهجت الدراسة المنهج الكيفي وهو يفترض وجود حقائق يتم بناءها والفهم الأعمق لها من خلال وجهات النظر الخاصة بالأفراد المشاركين في البحث [4].

عينة الدراسة

تم استخدام العينة الهادفة لتعيين عدد ثمان مشاركين تعرضوا للظاهرة قيد الدراسة ومن الجدير بالذكر ان العينة في البحوث الكيفية عادة ما تكون صغيرة لأن الباحث لا يحاول تعميم النتائج [5]. كما أنه عند الإنتهاء من تجميع البيانات من المشاركين الثمانية تم الوصول الى نقطة "تشبع البيانات" أي أنه لا توجد مواد جديدة آخذة في الظهور، وعند هذه النقطة عادة ما يتوقف جمع البيانات [6]. وعليه فقد اشتملت عينة الدراسة على ستة استشاريين ممن شاركوا في إعداد المخططات الاستراتيجية لمدن مختلفة في محافظات الوجه البحري والوجه القبلي، بالإضافة إلى أحد ممثلي الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وأحد ممثلي المركز الإقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية بالإقليم الرابع.

أداة جمع البيانات

تعد المقابلات الطريقة الأكثر شيوعا لجمع البيانات في البحوث الكيفية [7]، وفي هذا البحث تم استخدام طريقة المقابلة الشبه منظمة وذلك بتحديد مجموعة من الأسئلة بغرض طرحها على المبحوثين، مع الاحتفاظ بحق الباحث في طرح أسئلة أخرى من حين لأخر دون الخروج عن موضوع البحث [8]، وقد تم اتباع الخطوات التالية في إعداد وإجراء المقابلة:

1- تحديد الهدف من المقابلة وذلك بترجمة أسئلة البحث إلى مجموعة من الأهداف يمكن قياسها والتحقق من كل واحد منها بواسطة مجموعة من الأسئلة.

2- تصميم دليل المقابلة ويتكون من عدد (13) سؤال تم مراعاة التسلسل المنطقي في تدرجهم وعدم تداخلهم، كذلك تم الإشارة إلى الهدف من المقابلة وكيفية مراعاة الإعتبارات الأخلاقية.

3- اختبار دليل المقابلة ميدانيا حيث تم تطبيقه على عدد (2) من أفراد مجتمع البحث للتأكد من مدى فهم أفراد مجتمع البحث للأسئلة، وبناءا على ذلك تم إعادة صياغة وترتيب بعض الأسئلة.

4- التطبيق النهائي للدليل بعد الإنتهاء من تصميمه واختياره؛ حيث تم الإتصال بعينة الدراسة وإجراء المقابلات. ومن الجدير بالذكر أن الترتيب لإجراء بعض هذه المقابلات لم يكن بالشئ اليسير حيث تطلب جهدا كبيرا في التواصل مع بعض المبحوثين وإقناعهم بأهمية الدراسة، كما تطلب الأمر في بعض الأحيان معاودة الإتصال أكثر من مرة والسفر لمسافات طويلة.

تحليل البيانات

اشتمل التحليل على ترتيب البيانات التي جمعت من خلال نصوص المقابلات وتقسيمها إلى وحدات يمكن التعامل معها وتركيبها بحثًا عن أنماط وذلك بالإستعانة بأحد برامج تحليل البيانات النوعية بمساعدة الحاسوب (CAQDAS) وهو برنامج (Atlas.ti) االذي تم من خلاله عمل وحدة تفسيرية (Hermeneutic unit) يتم فيها استيراد لجميع نصوص المقابلات داخل البرنامج ثم عمل شبكات تدل كل منها على مجموعة علاقات تصنف تصنيف محورى أى أن الفئات تدور حول محور واحد. كما تم عمل تصنيف مفتوح يوضع فيه عدد من الفئات المختلفة ثم تم ضم الأنماط والأنساق التى تكونت من تصنيف البيانات والتي تم استخلاصها من الإجابات الواردة بالمقابلات.

التحقق من مصداقية البيانات

في المنهج الكيفي تقاس مصداقية الدراسة ببعدين هما الصحة (Trueness) واليقينية (Certainty) [9]؛ والمقصود بالصحة هو أن نتائج البحث تعكس الواقع بدقة وهو ما لمسه أحد الباحثين من واقع عمله و من مناقشة النتائج مع بعض المبحوثين، أما اليقينية فتعني أن النتائج مدعمة بالأدلة وهو ما تم مراعاتة عند مناقشة النتائج وتفسيرها.

نتائج الدراسة ومناقشتها

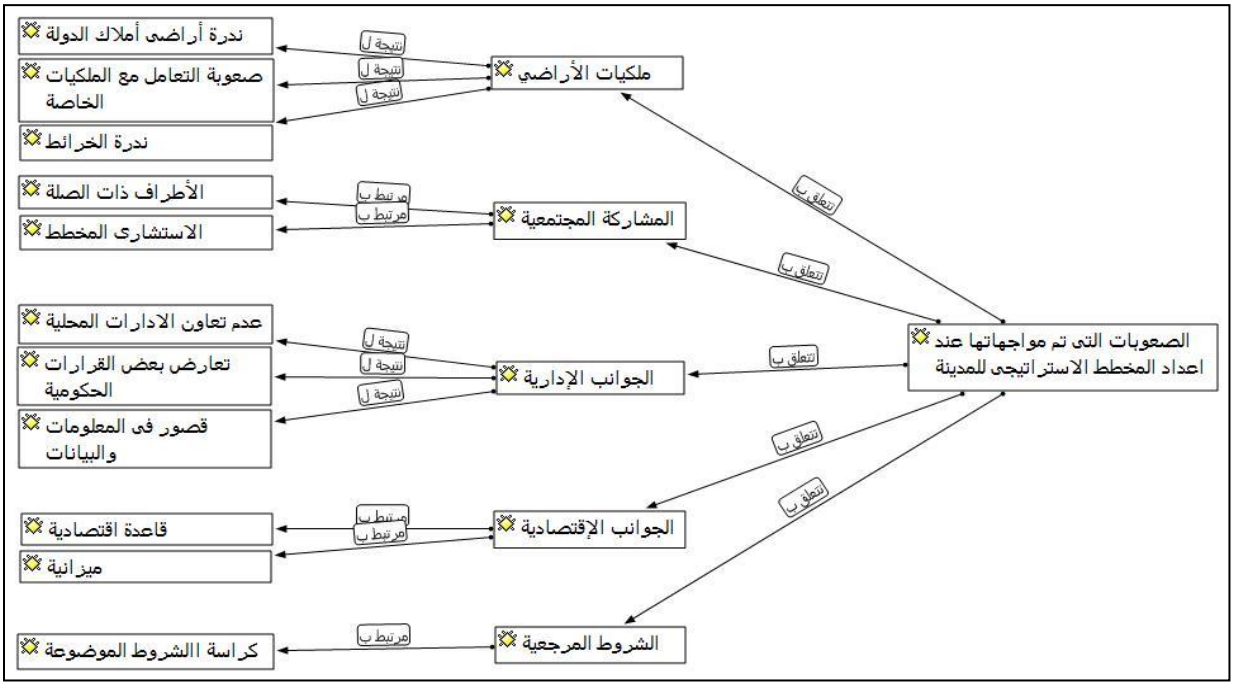
تصنيف الصعوبات والمعوقات

تم الإستعانة ببرنامج (Atlas.ti) لترميز البيانات (coding) وتحديد الموضوعات المحورية (themes). تم جمع كل مجموعة من الترميزات (codes) في موضوع واحد بناءا على التشابه أو التكرار أو السببية أوالتعلق. وحدة التركيز إرتبطت بثلاث مواضيع رئيسيية تمثل الأسئلة البحثية حيث تم تتبع إجابات المستهدفين واكتشاف العلاقة بين الإجابات كما تم الإستعانة بالتحليل الاسترشادي للبيانات للحصول على الكلمات الدلالية من تكرار ورودها في البيانات. يوضح شكل (3) تصنيف الصعوبات التي واجهت الاستشاريين المخططين في إعداد المخططات الاستراتيجية العامة للمدن، ويوضح شكل (4) معوقات توقيع الخدمات التعليمية بهذه المخططات. و قد تم ترتيب الموضوعات المحورية التي نتجت من التحليل بحسب الأهمية وفقا لآراء المبحوثين.

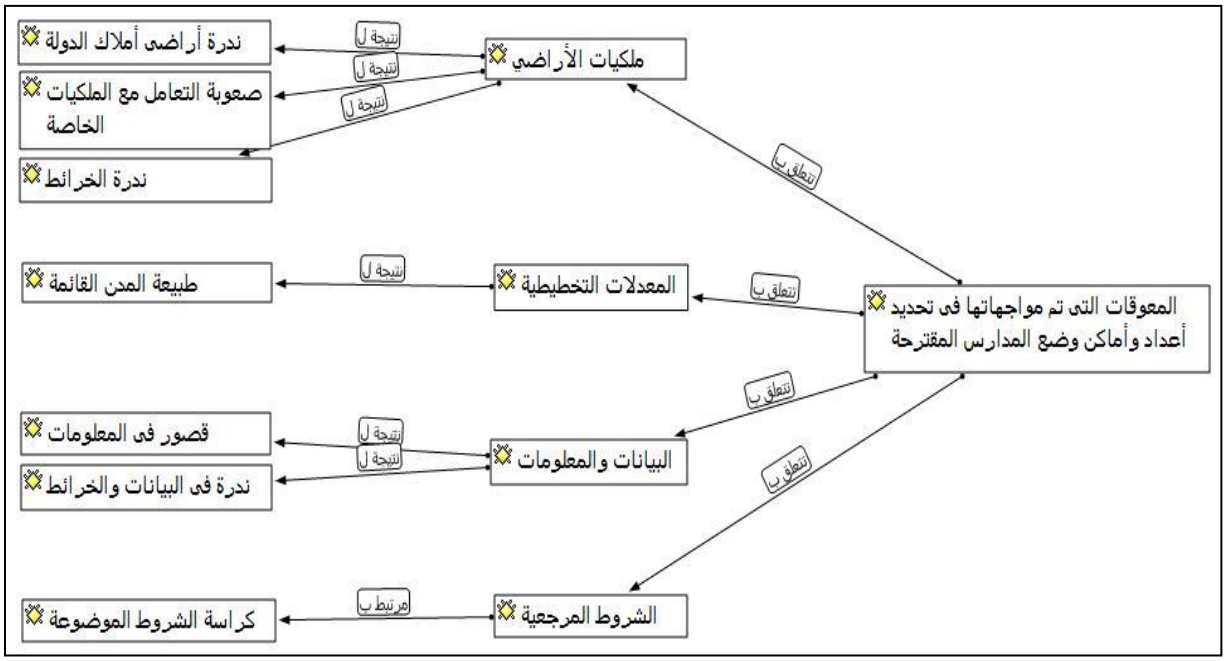
بناءا على تحليل البيانات، فإن الصعوبات التي يتم مواجهتها عند إعداد المخططات العامة للمدن تربطها علاقة تعلق بخمس موضوعات محورية، ترتيبهم من الأكثر صعوبة وفقا لآراء المشاركين في البحث هو: "ملكيات الأراضي" (ثلاث مبحوثين)، "المشاركة المجتمعية" (مبحوثين اثنين)، فيما كانت الشروط المرجعية"، و"الجوانب الإدارية"، و"الجوانب الإقتصادية هي الأكثر صعوبة في رأي مبحوث واحد فقط لكل منهم. وبمقارنة هذه النتائج بنتائج الدراسات السابقة الكمية والكيفية نجد توافق فيما بينها و لكنها لم تتعرض لترتيب التحديات المذكورة [10،3،2،1].

وفيما يتعلق بمعوقات توقيع الخدمات التعليمية المقترحة وإدراجها بالمخطط الاستراتيجي، فهى تربطها أيضا علاقة تعلق بكل من "ملكيات الأراضي"، "المعدلات التخطيطية"، "البيانات والمعلومات"، و"الشروط المرجعية"؛ وأصعب هذه المعوقات وفقا لآراء المشاركين في البحث هو: "ملكيات الأراضي" (خمس مبحوثين) و"المعدلات التخطيطية" (ثلاث مبحوثين). وبمقارنة كل من التحليلين السابقين نجد أن مشكلة ملكيات الأراضي تعد هى الأهم والأصعب.

تحديد الأسباب والحلول المطروحة: نظرا لضيق المجال لعرض أسباب كل من الصعوبات والمعوقات السابق ذكرها، فسوف نكتفي في سياق هذا البحث بتناول أهمها وأصعبها بناءا على رأي المبحوثين وهم:



شكل (3): تصنيف تحديات إعداد المخطط الاستراتيجي



شكل (4): تصنيف معوقات توقيع الخدمات التعليمية بالمخطط الاستراتيجي

"ملكيات الأراضي"، المشاركة المجتمعية"، و"المعدلات التخطيطية". وفيما يلي سوف يتم عرض الفئات التي تربطها علاقة سببية بهذه الأنماط والتي تم التوصل إليها من خلال تحليل البيانات. كما سوف يتم تناول الحلول المطروحة من قبل المبحوثين وهم ذوي الخبرة ومختصين في مجال التخطيط العمراني.

ملكيات الأراضي

يوضح شكل (5) سحابة الكلمات الدلالية لصعوبات إعداد المخطط الاستراتيجي بصفة عامة وفيها تتكرر كلمة (عدم، وجود، تنفيذ، أملاك، الأراضي/أرض/أراضي، المشاركة، خريطة، تقسيم، نزع، التبرع). وبتحليل وتتبع إجابات المبحوثين واكتشاف علاقات التشابه والتكرار والسببية بين الإجابات نجد أن "ملكيات الأراضي" يمثل أهم تحديات إعداد المخطط الاستراتيجي بصفة عامة وأهم معوقات توقيع الخدمات التعليمية بصفة خاصة.

أولا: أسباب المشكلة

تعد مشكلة "ملكيات الأراضي" أحد أسباب عدم تنفيذ الخدمات التعليمية المدرجة بالمخطط العام لمدينة أشمون وتغيير موقعها في المخطط التفصيلي لمدينة الباجور كما تم ذكره فيما سبق (خلفية البحث). وهذه المشكلة تربطها علاقة سببية بكل من؛ عدم وجود خريطة توضح الملكيات؛ ندرة الأراضي أملاك الدولة (تصنف إلى أراضي إصلاح زراعي، أوقاف، سكة حديد، بلدية، تابعة لوزارة الري، تابعة لوزارة الزراعة، تابعة لوزارة الآثار)؛ وصعوبة التعامل مع الملكيات الخاصة (بما في ذلك قانون نزع الملكية، وعقود التبرع، وتفتت الملكيات).

فيما يتعلق بعدم وجود خريطة توضح الملكيات؛ فقد أشار إليها أحد الاستشاريين قائلا أنه ***"للأسف مفيش خريطة لأملاك الدولة فنضطر لعمل الخريطة وندور على المسئول عن أملاك الدولة وشبه نشحت منه معلومات عن الأراضي أملاك الدولة وتوقيع الأراضي على خريطة"*** (أحد الاستشاريين). و أفاد آخر أنه ***"طالما الملكيات مش موجودة لوضع المقترحات عليها فحيتعمل المخطط وما يحققش الغرض منه"*** (أحد الاستشاريين). كما أن ندرة الأراضي أملاك الدولة تعد من أحد أسباب هذه المشكلة، فلقد ذكر استشاري آخر أن ***"مفيش أراضي أملاك دولة... فبنقترح نوع الخدمة ومساحة الخدمة المطلوبة ومانيفعش نحط مقترح على أملاك خاصة"*** (أحد الاستشاريين).

أما صعوبة التعامل مع أراضي الملكية الخاصة، فهي ترجع إلى أولا: عدم وجود عقود للأراضي التى يتم التبرع بها أثناء عمل الحيز العمراني للمدينة، وقد أكد أحد ممثلي الهيئة على أنه ***"إذا كانت المحافظة غير واعية ودقيقة وواخدة جميع المستندات القانونية اللى تفيد التبرع فده حيعمل مشكلة كبيرة فى المحافظة"*** (أحد ممثلي الهيئة). ثانيا: تفتت الملكيات نتيجة عوامل الإرث ومشروعات التقسيم وأضاف أحد الاستشاريين أن إشتراط تسجيل الأراضي في الشهر العقاري يؤثر سلبا على مشروع التقسيم ***"فيقوم المواطن بتقطيع الأرض وبيعها فتضيع أرض كان ممكن تبقى للخدمات وده للأسف لأن اللي بيقوموا بتغيير وتعديل القانون معندهمش خبرة بعمل المخططات ولا ليهم دراية بالمشاكل الموجودة على أرض الواقع فيطلع قانون معيب مايحلش المشاكل"*** (أحد الاستشاريين). ثالثا: قوانين وإجراءات نزع الملكية أو الشراء الجبرى وما يشوبها من عيوب "لا بد من وجود شفافية واضحة لنزع الملكية أو وضع قوانين عادلة فى ذلك"(أحد الاستشاريين).

شكل (5): سحابة الكلمات الدلالية لصعوبات إعداد المخطط الاستراتيجي

ثانيا: الحلول المطروحة

نظرا لما واجهه الاستشاريين المخططين من عناء بسبب هذه المشكلة فقد حاول كل منهم إقتراح حل لها يمكن إيجاز هذه الحلول في النقاط التالية:

بيع: في حالة وجود أراضي أملاك الدولة مساحتها أومكانها غير مناسب، تباع بمزاد علنى والعائد يتم به شراء أراضي أخرى مناسبة للخدمات المقترحة.

شراء: شراء أرض من قبل المحافظة لتوقيع الخدمات المقترحة عليها.

تبديل: تبديل الأراضي ملك الدولة في وسط المدينة بأراضي أكبر مساحة على الأطراف.

تبرع: تفعيل المشاركة المجتمعية حتي يساعد الأهالى والقطاع الخاص والمستثمرين بالتبرع بالأراضي لتنمية المدينة.

آلية لتنفيذ المخططات: عند إدراج أراضي داخل الحيز العمرانى يجب أن تدار بمعرفة الدولة ويحق لها أن تتصرف فيها بالبيع أو الإستبدال وفقا للأسعار الحالية في حينها.

نزع ملكية: قبل وضع المخطط الاستراتيجي لأى مدينة يتم عمل نزع ملكية للأراضي التى تم إدراجها داخل الحيز العمراني ثم يتم تقسيمها وتوزيعها على حسب نسبة كل مالك.

شركة مساهمة: جميع الأراضي التي يتم إدراجها داخل الحيز العمراني تصبح تحت إدارة إعادة التخطيط وتحدد الطرق وأماكن الخدمات وأراضي الإسكان وغيرها ويتم تأسيس شركة مساهمة للملاك كل حسب نسبته من إجمالي المساحة.

المشاركة المجتمعية

منهج التخطيط الاستراتيجي يهدف الوصول إلي مشروعات محددة يمكن تنفيذها من خلال استغلال موارد شركاء التنمية؛ فهو يعتمد في جميع مراحله علي الإتصال والتواصل مع شركاء التنمية بهدف تحديد الأهداف والإحتياجات وترتيب أولويات تنفيذ المشروعات. وينص قانون البناء الموحد 119 لسنة 2008 علي أهمية المشاركة المجتمعية أثناء مراحل إعداد المخططات وعرض نتائجها علي شركاء التنمية في إجتماعات وجلسات استماع شرطا لإعتمادها. كما تناولت كراسة الشروط المرجعية الصادرة من قبل الهيئة العامة للتخطيط العمراني آليات المشاركة المجتمعية من تحديد شركاء التنمية (من الجهات الحكومية والغير حكومية)، وتقييم المشاركة [11،12].

أولا: أسباب المشكلة

مشكلة "المشاركة المجتمعية" تلي "ملكية الأراضي" في ترتيب صعوبات إعداد المخطط العام وتربطها علاقة تعلق بكل من الأطراف ذات الصلة والاستشاري المخطط.

الأطراف ذات الصلة تمثل أربع فئات؛ (أ) الإدارة المحلية بالمحافظة والمدينة وكافة الإدارات التنفيذية المعنية؛ (ب) ممثلي المجتمع وسكان المدينة؛(ج) رجال الأعمال وكبار المستثمرين؛ (د) المنظمات غير الحكومية والنقابات [11]. وفقا لآراء المبحوثين، مشاركة الأطراف ذات الصلة ضعيفة، شكلية، غير مؤهلة، لا تمثل جميع الفئات، بالإضافة إلى تغير المشاركين من اجتماع لآخر أو تغليب مصلحتهم الشخصية، وهذه الأخيرة كان لها النصيب الأكبر في عدد مرات ورودها في إجابات المبحوثين كما توضحه الإقتباسات التالية:

"المشاركين بيكونوا من أصحاب المصالح وليس أصحاب المصلحة للمدينة" (أحد الاستشاريين).

"معظم الأطراف بتكون موجودة لكن لكل منهم الأجندة الخاصة بيه" (أحد الاستشاريين).

"معظم الحضور بيكون لمصالحهم الشخصية وفى حالة عدم وصولهم لمصلحتهم الشخصية مبيحضروش مرة تانية وقليل منهم اللي بيهتموا بمصلحة المدينة وتنميتها" (أحد الاستشاريين).

"مع الأسف كانت بتحصل بعض المشاكل ومنها إن فى الاجتماعات يعلن بعض الأفراد عن تبرعهم لقطعة أرض لعمل مثلا مدرسة فى مقابل دخول باقى الأرض ملكه الحيز العمرانى للمدينة ولكن الخطأ هو عدم اتخاذ أى إجراءات قانونية لهذا التبرع" (أحد ممثلي الهيئة).

أما فيما يتعلق بإرتباط مشكلة "المشاركة المجتمعية" بالاستشاري المخطط القائم بإعداد المخطط الاستراتيجي للمدينة فهي تتعلق بقدرته على التواصل والتفاعل مع الأطراف ذات الصلة. ولقد ذكر أحد الاستشاريين المخططين أنه من الممكن من خلال المشاركة التوصل إلى المشاكل التي تواجه السكان ولكن تكمن الصعوبة فى صياغة حلول لهذه المشاكل. كما أشار آخر إلى أهمية التفاعل المتبادل حيث وضح أنه عند اختيار المشروعات ذات الأولوية يفتقر شركاء التنمية إلى الإلمام بحجم ونوعية هذه المشروعات، ويكون الإختيار بناءا على الأهواء الشخصية وليس بناءا على الدراسات والبيانات. ففي هذه الحالة يجب على الاستشاري أن يتدخل وأن يقوم بالشرح والتوضيح ***"والنقطة دي بتعتمد على توجيه الاستشارى لشركاء التنمية"*** (أحد الاستشاريين).

ثانيا: الحلول المطروحة

بالرغم مما تمثله المشاركة المجتمعية من معوق لإعداد المخططات العامة نتيجة للأسباب السابق ذكرها، وبالرغم من توغلها في جميع المراحل بدءا من الإعداد وحتى الإعتماد، إلا أنه لم يرد في تحليل البيانات حلول للتغلب على هذه المشكلة فيماعدا ما إقترحه أحد الاستشاريين وهو: المشاركة الصحيحة وذلك بتحديد مجموعة العمل وإلزامها بحضور كافة الإجتماعات. ومما يستدعي الانتباه أن الاستشاري المخطط يعد جزء من المشكلة حيث يتحتم عليه أن يتصف بقدرات تمكنه من التواصل والتفاعل والتفاوض وأن يكون محكما وسيطا حين الإختلاف بين شركاء التنمية دون إنحياز لأي طرف.

المعدلات التخطيطية

المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات التعليمية الموضوعة من قبل الهيئة العامة للتخطيط العمراني تحدد إشتراطات ومعايير وأسس توطين الخدمة التعليمية، وهي تمثل ثاني معوقات توطين الخدمات التعليمية بعد"ملكية الأراضي"، لكن اختلفت الآراء فيما قد يمثله الإلتزام بهذه المعدلات من صعوبة تواجه القائمين بإعداد المخططات.

أولا: أسباب المشكلة

يرى كل من ممثل الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وممثل المركز الإقليمي للتخطيط التنمية العمرانية بالإضافة إلى بعض الاستشاريين المخططين أنه لا توجد صعوبة في تحديد أعداد وأماكن المدارس وفقا لهذه المعدلات: ***"بيتم تحديد الأعداد طبقا للمعدلات مفيش صعوبة فى كده وفى حالة تحديد الأماكن بيتم وضع علامة أو رمز فقط مش تفصيلي لمكان محدد"*** (أحد ممثلي الهيئة). أما البعض الآخر كان له رأي مختلف حيث يرى هؤلاء أن مشكلة المعدلات التخطيطية تربطها علاقة سببة بطبيعة المدن القائمة وعلاقة تعلق بملكيات الأرضي (متمثلة في كل من ندرة الأراضي أملاك الدولة وعدم توفر أراضي ذات مساحات كبيرة). و ينتج عن ذلك صعوبة في الإلتزام بمعدلات مسافات السير ودوائر التخديم. ولقد أشار أحد الاستشاريين إلى ذلك بقوله أنه ***"فيه صعوبة فى تطبيق المعدلات الموضوعة لأنها ما تتناسبش مع المدن القائمة فهى ما تصلحش لها... كان لازم المعدلات تبقى متماشية مع الوضع القائم للمدينة"*** (أحد الاستشاريين).

وأضاف آخر إلى أنه يتم التغاضي عن معدلات مسافات السير ودوائر التخديم في سبيل توطين الخدمة التعليمية حتى لواضطر الطلاب إلى الإنتقال إليها وذلك لندرة الأراضي. أشار ثالث إلى أنه ***"في نقطة دوائر التخديم مبنحددش مكان ونفتح البرجل علشان نحدد دائرة التخديم، لكن بنشوف الشوارع وسهولة الوصول للأماكن المقترحة وتكون على أرض أملاك دولة علشان المشاكل"*** (أحد الاستشاريين).

ثانيا: الحلول المطروحة

حاول بعض الاستشاريين المخططين إقتراح حلول لهذه المشكلة يمكن إيجازها في إيجاد متوسط استرشادي، التوقيع الجغرافي لموقع الخدمة، والبحث عن حلول مبتكرة.

أحد الحلول هو أن يكون المعدل المحدد من قبل الهيئة رقم استرشادى فقط يتم استنتاج منه المتوسط، ويكون للاستشارى حق تعديل المتوسط بالزيادة أو النقصان حسب ما يتراءى له وفقا لخصوصية كل مدينة: ***"ممكن مثلا مدينة تكون كثافة الفصل فيها 70 طالب/فصل والمعدل المحدد 30 طالب/فصل بالتالي في استحالة فى توفير المعدل المحدد في المدينة دي، فممكن نأخذ المتوسط فيكون مثلا 40 طالب/فصل ويتم العمل بيه ويتحدد على أساسه عمل المخطط"*** (أحد الاستشاريين).

وحل آخر هو أن عند إعداد المخطط الاستراتيجي يتم توقيع الموقع الجغرافي للخدمات المقترحة وعند عمل مشروع تقسيم يتم تحديد موقع الخدمة الهندسي.

كما أكد أحد الاستشاريين على ضرورة البحث عن أفكار مبتكرة وجديدة ***"الحل الوحيد هو إعادة تأهيل للمدارس القائمة بالفعل ومن الممكن استخدام المدارس الخاصة بفتح جزء منها فترة مسائية... ده تفكير بره الصندوق ولكن التفكير دايما فى بناء مدارس جديدة دون وجود أراضي ودون وجود ميزانية فمتنحلش المشكلة"*** (أحد الاستشاريين).

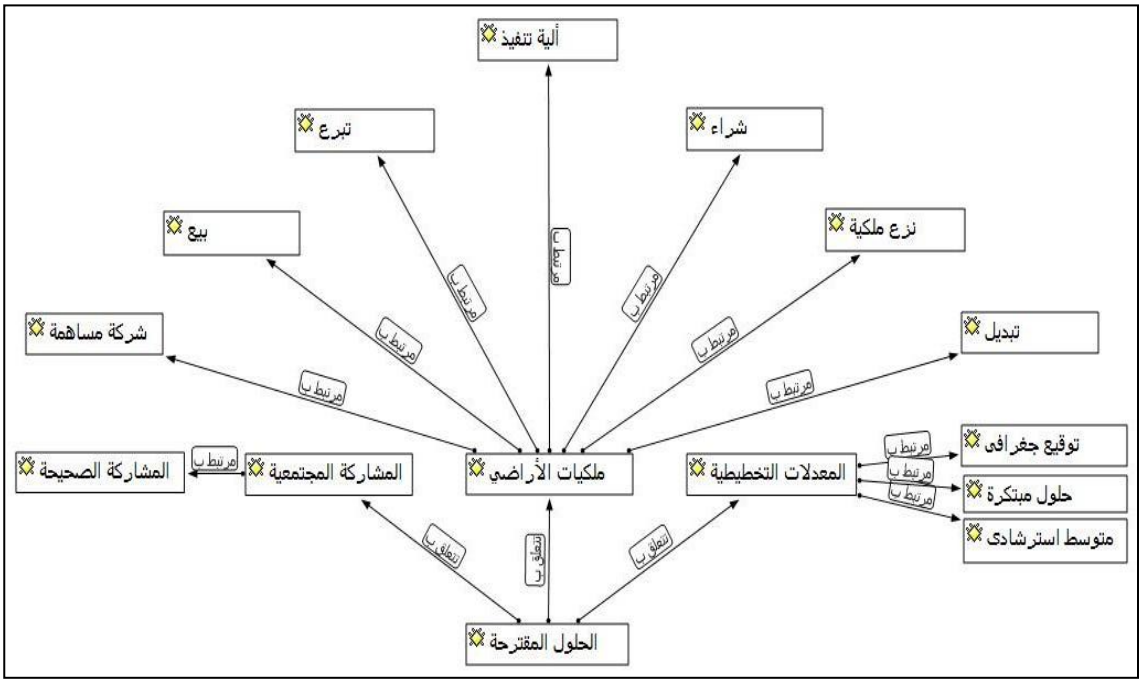
الخلاصة والتوصيات

إن المأمول من المخططات الاستراتيجية العامة لا يتوافق مع حقيقة ما ذكرته إحدى الدراسات السابقة وهو أن نسبة فاعليتها لا تتعدى 20%[1]. هناك العديد من الصعوبات والمعوقات التي يواجهها المخططين الاستشاريين عند إعداد المخططات العامة وعند توقيع الخدمات التعليمية أهمها "ملكيات الأراضي" و"المشاركة المجتمعية" و"المعدلات التخطيطية".

وجود هذه التحديات مرتبط بعدة أسباب تحول دون أن تحقق هذه المخططات أهدافها المأمولة. ترتبط هذه الأسباب بطبيعة المدن القائمة بالتالي عدم إمكانية توفير الأراضي اللازمة لتوطين الخدمات وصعوبة تطبيق معدلات مسافات السير ودوائر التخديم. كما ترتبط أيضا بنقص البيانات والمعلومات مثل عدم توفر خريطة للملكيات مما يؤدي إلى عدم التحديد الفعلي لموقع الخدمات أو توقيعها على أراضي ملكيات خاصة وما ينتج عن ذلك من عرقلة للخطوات التنفيذية وإهدار للإمكانيات.

كذلك تغليب المصلحة الشخصية وجلسات الاستماع الصورية لشركاء التنمية وما يترتب عليها من إفتقار المخطط الاستراتيجي لأهم أركانه وهو المشاركة الفعالة للأطراف ذات الصلة في كافة المراحل بهدف تنمية المدينة.

ولقد تنوعت الحلول المطروحة من قبل ذوي الخبرة ممن شاركوا في إعداد المخططات الاستراتيجية للمدن (شكل 6) حيث كان التركيز الأكبر على حلول لإتاحة أراضي لتوطين الخدمات، يلي ذلك حلول للمعدلات التخطيطية المحددة لأعداد وأماكن الخدمات التعليمية، بينما لم يتم عرض غير حل وحيد للتغلب على أسباب عدم فاعلية المشاركة المجتمعية وعدم أدائها لدورها المنوط بها تحقيقه.



شكل (6): تصنيف الحلول المطروحة من ذوي الخبرة والمختصين في مجال التخطيط العمراني

ومن الجدير بالذكر أن تقييم أداء شركاء التنمية يكون طبقا لنموذج مرفق بكراسة الشروط المرجعية وهو جدول مكون من أربع أعمدة رأسية هي الشركاء (اثنين من كل فئة)، أوجه الإهتمام، أوجهه المشاركة، والتقييم. مما يؤول بنا إلى إقتراح إعتبارت أخرى لتفعيل دور الشراكة بناءا على أسباب المشكلة التي تم رصدها، تحديدا:

- أن يتم إختيار مجموعة عمل محددة تلتزم بحضور كافة الإجتماعات وجلسات الاستماع، وأن تضم هذه المجموعة كافة الفئات والأعمار وذوي الإعاقة وغيرها وأن تكون مؤهلة للمناقشة حتى يمكن الإرتقاء من درجة الشورى في مقياس Arnstein [13] إلى درجة المشاركة.
- زيادة نسبة المشاركة وذلك بتفعيل موقع الكتروني للمحافظة لإطلاع المواطنين على مشروعات التنمية وأهدافها وإشراكهم في تحديد الإحتياجات وترتيب أولويات تنفيذ المشروعات. كما يمكن توسيع دائرة الإعلان بالإستعانة بوسائل التواصل الاجتماعي وغيرها.
- تحفيز رجال الأعمال وكبار المستثمرين للمشاركة في مشاريع التنمية وذلك يستدعي التحقق من توفير عوامل النجاح [14] سواء كانت عومل خارجية (دستورية اللوائح والقانون/ الرأي العام/القدرة الإستيعابية للسوق) أو عوامل تنظيمية (الإدارة الفعالة والقدرات المؤسسية) على أن تتوفر لديهم الخبرة والوعي والإهتمام والإستعداد.
- وأخيرا، ضرورة أن تتوفر في الاستشاري المخطط قدرات تمكنه من التواصل والتفاعل والتفاوض مع شركاء التنمية

ملحق (1)

أولا:التعريفات الإجرائية

المخطط الاستراتيجي: هو مخطط المدينة الذي يبين الإحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني ومشاريع وخطط التنمية الإقتصادية والإجتماعية والبيئية والعمرانية اللازمة لتحقيق الرؤية المستقبلية للمدينة. كما يحدد الحيز العمراني، واستعمالات الأراضي المختلفة والإشتراطات التخطيطية والبنائية، وبرامج وأولويات وآليات التنفيذ ومصادر التمويل على المستوى التخطيطي [15] .

الهيئة العامة للتخطيط العمراني: هي الجهاز المسؤول عن رسم السياسة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية المستدامة، وإعداد مخططات وبرامج هذه التنمية على المستوى القومي والإقليمي ومستوى المحافظة، ومراجعة وإقرار المخططات العمرانية على المستوى المحلي في إطار الأهداف والسياسات القومية والإقليمية [16].

المركز الإقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية: يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني ويقوم بإعداد مشروع المخطط الاستراتيجي العام للمدينة أو القرية بواسطة الخبراء والاستشاريين والجهات الهندسية والاستشارية المتخصصة المقيدين لدى الهيئة العامة للتخطيط العمراني وذلك وفقا لأحكام قانون المناقصات والمزايدات [17].

الاستشاريون المخططون: يقوم الاستشاري المقيد لدى الهيئة بإعداد المخطط الاستراتيجي العام للمدينة لمواجهة المتغيرات القومية والإقليمية وللتوافق مع المعطيات من خلال دراسة وتحليل الموقف الحالي ووضع الرؤية المستقبلية لتنمية المدينة، و يقوم أيضا بإعداد البرنامج الزمني لإعداد المخطط الاستراتيجي العام، وإعداد البرنامج التشاركي للمخطط وتنفيذه وتقديم تقريرحوله [18].

ثانيا: المخطط الاستراتيجي العام للمدينة

عناصر المخطط الاستراتيجي: تتضمن هذه العناصر تحديد الحيز العمراني وتحديد استعمالات الأراضي على مستوى المناطق وتحديد مواقع المشاريع التفصيلية ومشاريع تقسيم الأراضي داخل الحيز وآليات التنفيذ وشبكة الطرق الخارجية وشبكة الطرق الداخلية الرئيسية للمدينة، وشبكات المرافق (الصرف الصحي - التغذية بالمياه - التغذية بالكهرباء)، وتحديد الإشتراطات التخطيطية والبنائية، ووضع برنامج الخدمات الإقتصادية والإجتماعية وتحديد التكاليف وأولويات التنفيذ [19].

مراحل إعداد المخطط الاستراتيجي:

1- تحليل وضع العمران الحالي وذلك بالتعرف على شكل وحالة العمران - تقييم القدرات الإستثمارية - التشخيص الحضرى المجمع - تحليل أصحاب المصلحة (شركاء التنمية) .

2- إعداد التخطيط العمراني بواسطة الاستشارات العمرانية - صياغة الاستراتيجية العمرانية - الموافقة على خطة التنمية العمرانية الاستراتيجية واعتمادها.

3- خطط العمل المستدامة عن طريق صياغة خطط العمل- تعبئة الموارد المحلية - شركات القطاعين العام والخاص.

4- التنفيذ وإدارة المشاريع وتتكون من تصميم المشروع - الإدارة والتنسيق - مراقبة ومحاسبة [20] .

توزيع الخدمات بالمخطط الاستراتيجي: يعتبر الأصل في توزيع الخدمات هو تحقيق الهدف من إنشائها بأقصى كفاية ممكنة لوصولها إلى مجموع المستفيدين منها، وعلى ذلك فإنه ينبغي أن يكون لكل خدمة من الخدمات المختلفة نطاق تأثير ودائرة نفوذ تتناسب مع تحقيق أغراض وأهداف هذه الخدمة [21] .

ثالثا: الخدمات التعليمية

يمثل التعليم الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة؛حيث يشكل الحصول على تعليم جيد الأساس الذي يرتكز عليه تحسين الحياة وتحقيق التنمية المستدامة. كما أن التعليم يساهم في تحقيق غايات أخرى مثل: القضاء على الفقر (الهدف الأول)؛ الصحة (الهدف الثالث)؛ المساواة بين الجنسين (الهدف الخامس)؛ العمل اللائق (الهدف الثامن)؛ الاستهلاك المسؤول (الهدف الثاني عشر)، تغير المناخ (الهدف الثالث عشر)؛ وأخيرا، السلام والعدل والمؤسسات القوية (الهدف السادس عشر) [22].

وتتدرج الخدمات التعليمية بالتجمعات العمرانية تدرجا هرميا من حيث أعدادها وأعداد تلاميذها بما يتناسب غالبا مع شكل الهرم السكاني للمجتمع. ففي المجتمعات المستقرة أو التي لا تعاني من الهجرة الداخلية أو الخارجية، وجد أن الهرم السكاني يأخذ شكلا منتظما قاعدته العريضة تمثل تلاميذ المرحلة الإبتدائية بنسبة تبلغ حوالي (9-15%) من عدد السكان، بينما تقل أعداد الفئات التالية لهذه الفئة كلما اتجهنا نحو قمة الهرم حيث يمثل تلاميذ المرحلة الإعدادية حوالي (6-7%)، والمرحلة الثانوية حوالي (5-6%) من عدد السكان، مما يعني أن المدارس الابتدائية تكون الأكثر عددا يليها المدارس الإعدادية، ثم المدارس الثانوية [23].

شكر وتقدير

يتقدم الباحثان بجزيل الشكر إلى الدكتور أحمد الخولي أستاذ التخطيط العمراني لدعمه لنا بالنصائح والإجراءات اللازمة لتحليل البيانات باستخدام برنامج (Atlas.ti). كما يتقدمان أيضا بالشكر إلى السادة المشاركين في هذا البحث من الاستشاريين المخططين وممثلي الهيئة العامة للتخطيط العمراني والمركز الإقليمي التابع لها ويخصان بالشكر الدكتور فيصل عبد المقصود أستاذ تخطيط المدن والأقاليم لمراجعته نتائج البحث.

المراجع

[1] ج. ص. عزيز،" آليات تفعيل المخططات العمرانية بالمدن المصرية"، رسالة ماجستير. 2017.

[2] ع. م. جاد.، م. م. الشناوي،"تفعيل المخططات الإستراتيجية للمدن المصرية دراسة تطبيقية على مدينة أبو كبير- محافظة الشرقية"، مجلة جمعية المهندسين المصرية. http://www.cpas-egypt.com/pdf/Abed_Mahmoud/Researches/14.pdf

[3] م. ع. السعيد، "مشاكل اعداد المخططات الإستراتيجية العامة للمدن والقرى بجمهورية مصر العربية ومقترحات حلها". القاهرة،2011 . http://www.cpasegypt.com/pdf/Muhammad%20Abd%20El-Maksoud/Research.pdf

[4] ع. ا. قندلجى، "منهجية البحث العلمى" ، دار اليازوري العلمية،2013.

[5] D. L. Fossey E, Harvey C, McDermott F, "Understanding and Evaluating Qualitative Research," 2002.

[6] P. K, "Nursing Research: Principles,Process and Issues", Basingstoke, 2006.

[7] W. S. Holloway I, "Qualitative Research in Nursing," Blackwell, Oxford., 2002.

[8] ن. حميدشة،"المقابلة في البحث الاجتماعي" https://dspace.univouargla.dz/jspui/bitstream/123456789/6141/1/S0807.pdf.

[9] و. عبد الحي، "تكامل التقنيات املنهجية الكمية والكيفية يف الدراسات املستقبلية"، https://istishraf.dohainstitute.org/ar/issue001/Documents/Istishraf-2016_02_Walid_Abdel_Hay.pdf.

[10] ج. ص. عزيز، "آليات تفعيل المخططات العمرانية بالمدن المصرية: دراسة تطبيقية لمدن اقليم الدلتا"، مؤتمر جامعة المنوفية التاسع، شرم الشيخ. 2016.

[11] "الدليل المرجعى لإعداد المخطط الإستراتيجى العام والتفصيلي للمدينة المصرية". الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، 2010.

[12] أ. أ. كمال، "الدور التنموي للمخططات الاستراتيجية في المدن المصرية- الدور التنموي للمخطط الاستراتيجي في تخطيط وتنمية مدينة أسيوط . http://www.cpasegypt.com/pdf/Amal_Kamal/amal-kamal-res.pdf

[13] H. Mahmoud,T. Arima "Evaluating The Participation Policy in Strategic Planning of Egyptian Villages," Architecture Institute of Japan (AIJ), 2011.

[14] T. Tasan-Kok, M. Zaleczna, "Public-Private Partnerships in Urban Development Projects". 2010. https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Publicprivate_partnership.pdf/$FILE/ATTDGMR2.pdf

[15] دليل عمل المخططات الإستراتيجية للمدن المصرية. القاهرة،2015.

[16] مشروع اعداد دراسة المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات فى مصر. القاهرة، 1997.

[17] ع. ح. حسن، "تخطيط التجمعات العمرانية الصغيرة"، القاهرة، 2014.

[18] الدليل المرجعى لاعداد المخطط الإستراتيجى العام للمدينة المصرية. القاهرة، 2014.

[19] الدليل المرجعى لاعداد المخطط الإستراتيجى العام للمدينة. القاهرة، 2007.

[20] A guide for Municipalities, Inclusive and Sustainable Urban Planning, volume 1. 2007. https://unhabitat.org/books/a-guide-for-municipalities-inclusive-and-sustainable-urban-development-planning-volume-1/

[21] دليل المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات بجمهورية مصر العربية. القاهرة، 2014.

[22] "أهداف التنمية المستدامة"، وزارة التربية والتعليم http://www.moe.gov.bh/pdf/edu-goals.pdf.

[23] خ. علام, تخطيط المدن. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1998.