

مذكرة عن استمرار العمل في المخطط الهيكلي

٢٨ أغسطس ١٩٧٢

مقدمة:

تنص الفقرة (٣٦٥) من تقرير المخطط الهيكلي "ليس مما يدور في اذهاننا ان يجرى تبني الخطط والمقترحات في هذا التقرير فوراً ، وبالشكل الذى نقدمه بالضبط كمخطط هيكلي قانوني " ، من هنا لا بد من تقييم الموقف الحاضر بعد تقديم التقرير الكامل والنهائي الذى قدمه المكتب الاستشارى للتخطيط الهيكلي ، ومن ثم تحديد الخطوات التالية التى تضمن للمخطط الهيكلي شرعيته القانونية وتوجه العمل في الاشراف عليه ومراجعتة . وعلى ذلك يمكن تحديد المسؤوليات التى سوف تضطلع بها الاجهزة المختصة في هذا المجال ، سواء سلطة تخطيط الاراضي الذى يقترحها التقرير لمراقبة ومتابعة تنفيذ النصوص القانونية للمخطط او سلطة التخطيط الشامل التى تعمل على تكامل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية وتشرف على المخطط وتراجعته او تدعوا الى تعديله .

وتستعرض هذه المذكرة المحتوى العلمى لتقرير المخطط الهيكلي باجزائه الثلاثة وابرار النتائج التى توصل اليها في المخططات الهيكلية النهائية كدليل صالح للعمل به في الخطوات التنفيذية للتخطيط العمراني للدولة والمناطق الحضرية والمدينة القديمة ويمكن ان يتحرك في اطاره بعد ذلك العمل في الاجهزة المختصة في هذا المجال .

وباستعراض المحتوى العلمى للتقرير امكن تحديد المسؤوليات التى سوف _ تضطلع بها الاجهزة المختصة في هذا المجال تحاشيا لتضارب الاختصاصات ، فان احكام التنظيم في العمل التخطيطي يعتبر الاساس لتحقيق الاهداف التى يرمى اليها التخطيط نفسه .

محتوى تقارير المخطط الهيكلي

١- التقرير الاول: التخطيط الهيكلي للدولة:

- ١-١ يوضح هذا الجزء في مقدمته اسلوب العمل الذى اتبعه المكتب الاستشارى في تنظيم العمل فيه ، والتقرير الاول مكون من خمسة فصول ، الفصل الاول عن المعالم الطبيعية للدولة ، والثاني عن الترفيه والسياحة ، والتقرير يتعرض للجوانب الطبيعية للموضوع دون الجوانب الاجتماعية وماتوفره من عناصر اخرى للترفيه ، الامر الذى لا بد من معالجته في دراسة منفصلة . وان كانت الدراسات التى اجريت قد ادت الهدف منها في معالجة الجوانب الطبيعية بصفة خاصة .
- ١-٢ اما الفصل الثالث فيعرض الخصائص للمناطق العمرانية في الدولة ثم زراعة الغابات وامكانياتها ثم تلوث البيئة وارتباطها بالتكوين الجغرافي للدولة . ويضم هذا الفصل الملامح العامة لهذه العناصر التى تمثل مداخل لموضوعات البحوث التفصيلية التى يمكن اجرائها قبل اتخاذ القرارات التنفيذية لها
- ١-٣ ويضم الفصل الرابع عناصر تخطيط الدولة ، شاملة المصادر الطبيعية _ الاحتياجات القائمة للحكومة ثم التجمعات السكنية خارج الهيكل العمراني للمدن . وتمثل محتويات هذا الفصل

كذلك المداخل الى الدراسات التفصيلية على الموضوعات الواردة فيه وذلك تبعاً للأولويات التي اقترحتها التخطيط الهيكل العام للدولة .

١-٤ اما الفصل الخامس فيعالج الامكانيات التخطيطية للمناطق المختلفة ثم ينتقل بعد ذلك الى طرق المواصلات البرية والبحرية وحجم التجارة في المستقبل وشبكة الطرق المستقبلية . ويضم الفصل بعد ذلك نبذة عن طرق المواصلات التي تربط الكويت بالعالم ثم موضوع المطار الدولي . ويتبع ذلك مجموعة من البيانات في ملحق لهذا التقرير . ومعالجة الامكانيات التخطيطية للمناطق المختلفة في الدولة بالصورة التي وردت في هذا الفصل ينقصها التكامل التام مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة على المدى البعيد .

٢- التقرير الثاني : المخطط الهيكل للمناطق الحضرية :

١-٢ يضم التقرير الثاني ثلاثة عشر فصلاً ، يعالج الباب الاول منها نمو السكان والعمالة في المدى القصير مع التركيز على موضوع التوازن بين السكان الكويتيين والغير كويتيين ، ثم حجم العمالة في الصناعات القائمة وكذلك صناعة الخدمات ، وهذا ما لا بد من تأكيده في الدراسات التخطيطية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٢-٢ اما الفصل الثاني فيعالج موضوع الاسكان شارحاً الوضع الاسكاني الراهن ثم تقدير حاجات الاسكان في المدى القصير على اساس — مواجهة الزيادة في اسكان واستبدال المساكن العتيقة البالية وتخفيض الازدحام والاحتياط للشواغر . وتعرضت الدراسة في هذا الباب الى انماط الاسكان والكثافات في المناطق الجديدة ثم الاراضى المطلوبة مع تحديد المبادئ الخاصة بتحديد المواقع واسس التخطيط في مناطق الاسكان المقترحة ويمكن استكمال مثل هذه الدراسة بنتائج البحث السكاني الذي اجرته البلدية بعد ذلك .

٣-٢ ويتعرض الفصل الثالث لموضوع المدارس شارحاً الوضع الحالي والحاجة في المستقبل ، اما الفصل الرابع فيتعرض لموضوع الاستعمالات التابعة الاضافية للاراضى في المناطق السكنية وحساب اجمالي الاراضى اللازمة للاستعمالات التابعة والتي تخدم المناطق السكنية ، ويمكن نقل هذه المعايير الى المستوى المحلي للتخطيط وذلك لمعالجة كل منطقة سكنية على حدة عند تطوير المخطط الهيكل .

٤-٢ ويعالج الفصل الخامس موضوع الصناعة موضحة مناطق الصناعات الخفيفة والثقيلة ثم المعايير الخاصة بالمناطق الصناعية الجديدة ثم نمو العمالة الصناعية واجمالي مساحات الاراضى اللازمة للمناطق الصناعية والاراضى اللازمة لصناعة النفط . والدراسة بهذا الشكل وان كانت تعطي مؤثرات عامة لنمو العمالة في المستقبل الا انها لم تتعرض بتوسع - بطبيعة حدودها - للبحث عن الامكانيات المتاحة للتصنيع . ومن ثم تحديد الحاجة للايدي العاملة واثرت ذلك على السياسة السكانية في الدولة . والامر هنا يحتاج الى التوسع مع تقديم الجوانب الاقتصادية والاجتماعية عن الجوانب العمرانية التي تاتي نتيجة للتفاعل بين العاملين الاول والثاني وفي نطاق المخطط الهيكل

٥-٢ ويعالج الفصل السادس موضوع مراكز الخدمات التي تخدم المناطق السكنية في الكويت من حيث النمط الحالي للمراكز وصفاتها الطبيعية ومكوناتها والمبادئ العامة لتخطيطها . ومجالات تأثيرها ثم

تقدير حيز الارضية للمتاجر وحجم العمالة في هذه المراكز في المدى القصير وبالمثل يمكن نقل نتائج الدراسة في هذا الفصل الى المستوى المحلي لتخطيط المناطق السكنية المختلفة ووضع الاسس التخطيطية التي تحكم كل منها .

٦-٢ ويعالج الفصل السابع الاستعمالات الرئيسية الاخرى للاراضى شاملة المعاهد والكيانات والمستشفيات والخدمات العامة والمقابر والنوادي الرياضية والدفاع ثم الساحات المكشوفة والطرق الرئيسية وحديقة الحيوان ودور الملاهي ، وقد عولجت هذه الاستعمالات معالجة سريعة تتطلب التوسع في دراستها مع التركيز على الجوانب الاجتماعية السائدة وفي اطار التخطيط الهيكلي العام

٧-٢ ويختص الفصل الثامن بدراسة المواصلات موضحا مبادئ تنظيم حركة المرور والتوزيع الهرمي للطرق ثم معايير تصميم الطرق والتوجيهات العامة لسياسة مواقف السيارات ثم شرح الامكانيات بالنسبة الى المواصلات العامة . كما ناقش هذا الفصل امكانية تنمية خطة النقل القصيرة المدى وذلك على اساس الخطط البديلة للمناطق الحضرية . وتعتبر هذه دليل للعمل في تطوير شبكة الطرق العامة في هذه المناطق .

٨-٢ ويناقش الفصل التاسع موضوع الضغوط وفرص التغيير حيث استعرضت مشاكل المناطق الحضرية القائمة والتي ظهر معظمها نتيجة للتحليل الذي اجري في الفصول السابقة خاصة باستعمالات الارض . ومن هذه المشاكل مكان - السكان والعمالة وشبكة الطرق والتضارب بين حركة المرور والمشاه ووقوف السيارات والمواصلات العامة ومراكز الضواحي والمسكن المكتظة بالسكان والمسكن البالية ثم التزامات التنمية وضغوطها ومشاكل البيئة وكذلك الاراضى المتوفرة للتنمية مع دراسة اكثر تفصيلا عن مشاكل المناصق الحضرية .

وهذا الاستعراض لمشاكل المناطق الحضرية يتطلب بطبيعة الامر دراسات ادق لتحديد ابعاد المشاكل واحجامها . واطهار امكانيات حلها حسب اولويات التخطيط . وذلك في كل منطقة على حدة ، وقد يظهر نتائج هذه الدراسات التفصيلية بعد ذلك في المخطط القانوني الذي يعد في ضوء الدراسات المقدمة .

٩-٢ ويعالج الفصل العاشر امكانيات التنمية من حيث الخصائص الطبيعية لمناطق التنمية في المدى القصير ثم ملكية الاراضى وذلك بصفة عامة كما يضم هذا الفصل كذلك بعض الاستنتاجات العامة عن المناطق التي لها امكانيات للتنمية بعضها ملخص للاراضى المطلوبة للمدى القصير من التنمية . والدراسة بذلك تعين المؤشرات العامة للامكانيات المكانية للتنمية الامر الذي يتطلب دراسات اوفر عن الامكانيات الاقتصادية والاجتماعية التي تتكامل مع الامكانيات المكانية او الطبيعية . وهذا ما يؤكد ضرورة استمرارية العمل في التخطيط الشامل .

١٠-٢ ويضم الفصل الحادى عشر التركيبات النظرية للمخطط الهيكلي والتي تتحدد فيها العناصر المتغيرة في الخطة . والاختيارات النظرية لها وهي المسكن والساحات المكشوفة والصناعات والنقل ثم الشرح النظرى لتقسيم المراحل وينتهي هذا الفصل من الدراسات النظرية باستنتاجات عامة تساعد المخطط على المستوى التفصيلي .

١١-٢ وتنتقل الدراسة في الفصل الثاني عشر الى موضوع تطوير المخطط الهيكلي او التركيب العام ، ويبدأ هذا الفصل بتحديد الاهداف الاستراتيجية للمخطط من حيث الحركة والبيئة وتضارب الاستعمالات وامكانية الوصول الى المناطق المختلفة ثم تقسيم المراحل مع الاشارة الى كلفة رأس المال . ثم تضم الدراسة في هذا الفصل اهمية التنمية المتلزم بها في المدى القصير واثر ذلك على التركيب العام للمخطط . وتبدأ بعد ذلك دراسة توزيع وتقسيم مراحل التنمية المقترحة في المخطط الهيكلي بصورة عامة . متضمنة الاسكان ونظريات علاقاته مع الخدمات المختلفة ثم المراكز ومواقع الصناعات الجديدة ثم النقل وتصميم الطرق .

١٢-٢ وينتهي الجزء الثاني بالفصل الثالث عشر متضمنا التطور النهائي للخطة القصيرة المدى شاملا الخطة الهيكلية المقترحة مع التركيز على المشروعات العاجلة من طرق ومراكز الضواحي وبعض المناطق الاخرى المعرضة للتغيير مع اشارة سريعة الى المناطق الصناعية . وتنمية الشريط الساحلي كقطاع آخر متضمنا التنمية السكنية الصناعية والمراكز والطرق والاستعمالات الرئيسية الاخرى . ثم تنتقل الدراسة في هذا الفصل الى القطاع الثالث الذى يضم الاحمدى والفحاحيل وناقش موضوع التنمية السكنية والصناعية ومنشآت النفط والطاقة الكهربائية والساحات المكشوفة . ثم القطاع الرابع الذى يضم الجهراء وناقش كذلك التنمية السكنية والمراكز والمصانع والمناظر الطبيعية والطرق . ونهية هذا الفصل الاخير بمناقشة عابرة للأستراتيجية المقترحة للمدى البعيد ، هذا ويضم هذا الفصل مجموعة من المخططات التوضيحية التى تشرح مضمون الدراسات الواردة فيه واهمها المخطط الهيكلي العام الذى يوضح الصورة النهائية لتوزيع استعمالات الارض في المناطق الحضرية والذى يمثل الاطار العام لأى تخطيط تفصيلي يجرى في اجزائه المختلفة .

٣- التقرير الثالث : الخطة الخاصة بمدينة الكويت وخطة التنفيذ :

١-٣ يحتوى هذا التقرير على بابين : الباب الاول عبارة عن سرد للخطة المقترحة لمدينة الكويت ، اما الباب الثاني فيبحث الامور التى تتعلق بتنفيذ المخطط الهيكلي للمناطق الحضرية بكاملها بما في ذلك مدينة الكويت . كما يضم هذا التقرير بعض الملحقات عن تكاليف البناء ثم ملخصات التقارير الفنية التى قدمها المكتب الاستشارى في صورة دورية .

٢-٣ يضم الفصل الاول من الباب الاول عن مدينة الكويت عمليات المسح لمدينة الكويت كما يضم الفصل الثاني المناطق الثابتة والاراضي اللازمة للتنمية في المدينة متضمنه اعمال واحوال المباني والاهمية التاريخية لها . ثم طاقة المواقع الخالية ثم موضوع تملك الاراضى وقيمتها وما ينطوى عليه تقسيم التنمية الى مراحل . ويمكن على ضوء هذه الدراسة التفصيلية البدء في وضع الصيغة القانونية لتقسيم الاراضى في مدينة الكويت كخطوة اولى في وضع المخطط القانوني للدولة .

٣-٣ اما الفصل الثالث فيضم تركيب السكان والعمالة في مدينة الكويت ويضم الفصل الرابع دراسات الاسكان من معايير الكثافة والتنمية السكنية والمساحات اللازمة لابواب النمو المتوقع في العمالة ثم الخدمات الحكومية والبيع بالقطاعي والجملة والخدمات الشخصية ثم الصناعات ومواقف السيارات ، وينتهي هذا الفصل ببعض الاستنتاجات العامة التى لا بد من مراجعتها على ضوء الاحصائيات التفصيلية على المستوى المحلي .

٤-٣ ويضم الفصل الخامس نظريات التنمية في المستقبل على اساس الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية التي ظهرت في مقدمة الدراسة مع النظريات الخاصة بتوسيع قلب المدينة والامكانيات العملية الخاصة بالترفيق والتركيز في المدينة . ثم ناقش هذا الفصل الخطط القصيرة المدى البديلة الخاصة بالكويت . وينتهي هذا الفصل ببعض الاستنتاجات التي تحدد المخطط القانوني لهذه المنطقة.

٥-٣ ويضم الفصل السادس خطتان عمليتان لمدينة الكويت تتعرض كل منها الى مناطق العمالة والسكن والمباني العامة وشبكة الطرق . اما الفصل السابع فيضم الخطة المقترحة لمدينة الكويت مع التركيز على عناصر قلب المدينة ثم الواجهة البحرية . وبعد ذلك يضم الفصل الثامن سياسة التنفيذ على اساس ثلاثة اولويات وذلك في مناطق التصميم الشامل والمناطق الخالية ثم المناطق المصانة . ويتعرض هذا الفصل في نهاية بالتفصيل الى سياسة الطرق ومواقف السيارات والنقل العام وسياسة الساحات المكشوفة والخط الساحلي .

٦-٣ تظهر الدراسة في هذا الباب في صورة اكثر تفصيلا كما تضم مجموعة كبيرة من الخرائط التحليلية لعناصر الدراسة . وتظهر نتائج هذه الدراسة في النهاية في صورة مخطط عام تفصيلي للمدينة القديمة موضحا توزيع النواعيات المختلفة لاستعمالات الارض في المستقبل وشبكة الطرق المقترحة التي تربطها . وهي بذلك تمثل دليلا عمليا للتخطيط التفصيلي لمناطق المدينة المختلفة واعطائها مقوماتها القانونية .

٧-٣ اما الباب الثاني في هذا التقرير فيضم في الفصل الاول منه بعض التوصيات والاتجاهات العامة لوضع قوانين جديدة لتخطيط المدن وتنمية الاراضى ثم ادارة الخطة مع ايضاح لصلاحيات الاشراف على التنمية من قبل القطاع العام والخاص ثم حقوق الاستئناف ضد قرارات سلطة تخطيط الاراضى ثم سلطات الشراء الاجبارى للاراضى مع بعض النصوص الاخرى للقوانين المقترحة لتخطيط الاراضى .

٨-٣ اما الفصل الثاني والآخر من نفس الباب فيتعرض لموضوع مراجعة المخطط الهيكلي وتعديله وذلك من حيث مراجعة معلومات المخطط ثم مراجعة المخطط الهيكلي نفسه . ويتضمن نفس الفصل بعض التضمنات الاقتصادية للخطة من ناحية الكلفة ، رأس المال ، الانفاق ، الميزانية وسياسة استملاك الاراضى ثم موضوع النفط .

٩-٣ وينتهي هذا الفصل بتأييد وضع خطة جديدة لتنمية اقتصاد البلاد ، كما سيكون من المفيد بصورة خاصة - لو امكن دمج خطة كهذه في المخطط الهيكلي للتنمية الحضرية . وقد يساعد هذا في التأكيد من أن تخصيص موارد الدولة يتم على افضل وجه ... وبما كان خطة اقتصادية وطنية ان تدل ايضا على التعديلات التي ينبغي ادخالها الى المخطط الهيكلي للمناطق الحضرية بحيث تعكس بأبلغ دقة ممكنة اهداف سياسة الحكومة واعتماد الموارد ومستوى الطلب على الخدمات .

٤- الوضع القانوني للمخطط الهيكلي ودور الاجهزة المختصة في تنفيذه :

١-٤ ان المخطط الهيكلي الذى وضع للمناطق الحضرية والذى ظهرت نتائجه على المخططات النهائية متضمنه التركيب العام لاستعمالات الارض وطرق المواصلات بينها في المستقبل يمثل باختصار الحيز

الطبيعي الامثل الذى يصلح ويقدر الامكان لان يضم الجوانب العمرانية لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية البعيدة المدى للدولة . ولما كانت خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية البعيدة المدى لم تتحدد بعد فان الصورة النهائية للمخطط الهيكلي بالتبعية سوف تتعرض الى تعديلات مستمرة ، وقد تكون هذه التعديلات جذرية مما يؤثر على الصفة الشرعية للمخطط او تكون تعديلات موضعية في الاطار العام ولا تؤثر على الصيغة الشرعية للمخطط .

٢-٤

لقد جاء في الفقرة ٣٦٥ من تقرير المخطط الهيكلي " ليس مما يدور في اذهاننا ان يجرى تبني الخطط والمقترحات في هذا التقرير فورا وبالشكل الذى تقدمه بالضبط كمخطط هيكلي قانوني ، اما اذا قررت الحكومة ان الخطط التى تقترحها يجب ان تكون من حيث المبدأ هي الاساس لضبط وتوجيه وتشجيع مستقبل التنمية الطبيعية في البلاد . فستكون عندئذ مهمة السلطة المختارة المسؤولة عن تخطيط الاراضى ان تأخذ تقريرنا وتضع منه خطة قانونية ... كما يوصى التقرير بان تكون البلدية هي الجهة المسؤولة عن ذلك . وعلى ذلك تكون المهمة الاولى للجهة المسؤولة هو تحويل المخطط الهيكلي الى خطة قانونية تعتمد على السلطات العليا في الدولة وذلك بتحديد نصوص القوانين المنظمة لاستغلال او تنمية المناطق العمرانية المختلفة على اساس الخطة المقترحة او ادخال تعديلات عليها . مع اعطاء الجهة المسؤولة حرية التصرف في تفسير بعض هذه البنود . من هنا تصبح مسؤوليات هذه الجهة المسؤولة بعد وضع الخطة في صيغتها القانونية منحصرة في الاشراف ومراقبة ومتابعة تنفيذ النصوص المعتمدة لتنمية الاراضى بوصفها جهة تنفيذية .

٣-٤

اما مراجعة المخطط الهيكلي وتعديله كاستمرار للعمل التخطيطي فيأخذ صورة اخرى من العمل الذى يعتمد اساسا على استمرار البحث والدراسة في الموضوعات التى ناقشها تقرير المخطط الهيكلي وذلك في ضوء التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى تتعرض لها الدولة ، مع التدقيق في الاحصائيات اللازمة لكل دراسة . حيث يحيط التخطيط في الوقت الحاضر العديد من الجوانب غير المؤكدة : (فقرة ٣٨١ من التقرير) . وهذا يتطلب اقامة " بنكا للمعلومات " وفي مكان اخر فقرة (٣٨٩) يشير تقرير المخطط الهيكلي الى " انه لا يمكن تحقيق تنمية منظمة وفقا لمبادئ المخطط الهيكلي دون اشراف كامل على جميع وجوه التنمية التى يقوم بها الافراد وما لم تنسق تنسيقا سليما مقترحات التنمية التى تتقدم بها الهيئات الحكومية وتحظى بمصادقة سلطة تخطيط الاراضى المعترف بها " . من هنا يظهر دور جهة الاشراف على وجوه التنمية التى تتمثل في اجهزة مجلس التخطيط بوصفها جهة تخطيطية اذ أيد التقرير (فقرة ٤٠٤) وضع خطة جديدة لتنمية اقتصاد البلاد من المفيد دمجها في المخطط الهيكلي للتنمية الحضرية . وهكذا يتضح دور ادارة تخطيط البيئة كأحد اجهزة مجلس التخطيط في الوصول الى هذا الهدف .

٤-٤

مما سبق يتضح الدور الذى يطلع به جهاز التنظيم في البلدية كسلطة تخطيط الاراضى (كما جاء في التقرير) يضع المخطط الهيكلي في صيغته القانونية .

ويراقب ويتابع تنفيذ النصوص المعتمدة في قانون التخطيط العمراني . وفي نفس الوقت يتضح الدور الذى يقوم به جهاز تخطيط البيئة في مجلس التخطيط كجهاز للتخطيط الشامل يوفر التكامل بين

الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ويوضح اثرها على الجوانب العمرانية ويضطلع بمراجعة معلومات المخطط الهيكلي وتعديله مع دراسة تضميناته الاقتصادية والاجتماعية .

وبهذا المفهوم يصبح العمل الذى يقوم به الجهاز الاول اكثر ارتباطا بمواقع التنمية العمرانية ايا كانت سواء من ناحية التخطيط المحلي او تنظيم الطرق الداخلية او تحديد العلاقات بين المباني او الى ذلك في نطاق النصوص القانونية للتخطيط العمراني . اما العمل الذى يقوم به الجهاز الثاني فيصبح اكثر ارتباطا بتطوير دراسة عناصر التخطيط - كموضوعات عامة وردت في التقرير وتبعها لاهميتها القومية مثل موضوع الاسكان ، الترفيه او المراكز الحضرية او الخدمات التعليمية او توطين الصناعات الجديدة او ما غير ذلك من موضوعات يتضمنها مخطط التنمية .