

كتيب إرشادي
"تخطيط خدمات البنية التحتية في الحكم المحلي"

رام الله - فلسطين
نيسان 2016



دولة فلسطين
وزارة الحكم المحلي

مشروع دعم الدور القيادي للنساء داخل مجالس الهيئات المحلية
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح

الطبعة الأولى، نيسان 2016

إعداد:

د. عبد الرحمن التميمي
د. أيمن الراي
مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينيين
مجموعة الهيدرولوجيين الفلسطينيين

تدقيق لغوي وتحرير:
عبد الرحمن أبو شمالة

طاقم مفتاح:

لميس الحنتولي
نجوى صندوقة ياغي
حنين شعبي
مديرة برنامج تعزيز المشاركة المجتمعية
مديرة مشروع دعم الدور القيادي للنساء داخل مجالس الهيئات المحلية
المساعدة الإدارية لبرنامج تعزيز المشاركة المجتمعية

هذه المطبوعات بدعم من برنامج تمكين النساء في صنع القرار في الشرق الأوسط المنفذ من قبل (GIZ) بتفويض من الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية الألمانية (BMZ).
إن الآراء الواردة في هذه المادة هي آراء المؤلفين فقط ولا تمثل بالضرورة السياسة الرسمية أو موقف GIZ و/ أو BMZ.



german
cooperation
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



قائمة المحتويات

ص 4	ص 5	ص 4
مقدمة مفتاح	تقديم	مقدمة مفتاح
ص 7	ص 7	ص 8
1. مقدمة	2. أهداف الدليل	3. مفهوم التخطيط لمرافق البنية التحتية المحلية
ص 8	ص 9	ص 10
4. أهداف التخطيط	5. الاعتبارات الأساسية التي تجب مراعاتها عند التخطيط للبنية التحتية	6. المتطلبات الأساسية للتخطيط السليم للبنية التحتية والإدارة الرشيدة في الحكم المحلي
ص 10	ص 11	ص 13
7. مراحل التخطيط للبنية التحتية	8. المنهجية - كيف نخطط؟	9. ماذا تتضمن الخطة؟
ص 13	ص 14	ص 14
10. المعوقات والمخاطر - توقع/ي الإشكاليات، وضع/ي خطة لإدارتها ومعالجتها	11. مخرجات التخطيط	12. هل أنجزت الخطة؟
ص 15		
13. إجراءات المتابعة والتقييم والتغذية الراجعة		

مقدمة مفتاح

ضمن برنامج تعزيز المشاركة المجتمعية، الهادف إلى إعداد كوادر شبابية ونسوية ومجتمعية قيادية قادرة على تسلم حقائب المسؤولية للتأثير والتغيير على المستوى المحلي والوطني، بالاستناد إلى النهج الديمقراطي ومبادئ الحكم الصالح؛ تستمر المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية «مفتاح» في مساهمتها في تطوير الكفاءات النسوية والشبابية للتدرج في مستويات المختلفة لصنع القرار بجاهزية وكفاءة ودعم مساهمتهم/ن في رسم السياسات العامة.

لقد سعى مشروع "دعم الدور القيادي للنساء داخل مجالس الهيئات المحلية" الذي نفذته المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح" بدعم من برنامج تمكين النساء في صنع القرار في الشرق الأوسط المنفذ من قبل (GIZ) بتفويض من الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية الألمانية (BMZ)؛ إلى تعزيز قدرات أعضاء وعضوات مجالس الهيئات المحلية والقيادات النسوية الشابة المؤهلة لتبوء مراكز اتخاذ القرار في هذه المجالس، للتأثير في منظومة الحكم بشكل يستند إلى مبادئ الحكم الصالح وتعزيز آليات اتخاذ القرار بما يلبي احتياجات النوع الاجتماعي ويحقق العدالة الاجتماعية، خاصة في القضايا ذات العلاقة بالتخطيط والإدارة داخل المجالس.

نضع بين أيديكم/ن رزمة الكتيبات الإرشادية الخاصة بأعضاء وعضوات الهيئات المحلية الفلسطينية التي تم إعدادها وتطويرها من خلال التعاون والتنسيق مع وزارة الحكم المحلي، للاستناد والرجوع إليها في تعزيز مبدأ المشاركة والمساءلة المجتمعية داخل الحكم المحلي.

وتناولت رزمة الكتيبات مواضيع متخصصة شملت التخطيط الاستراتيجي التنموي، والتخطيط الحضري/الهيكلية، وتخطيط خدمات البنية التحتية و تعزيز آليات اتخاذ القرار من منظور النوع الاجتماعي.

تقديم

إن وزارة الحكم المحلي وضمن إطار ممارستها لمهامها ومسؤولياتها قد سعت دائماً للنهوض بواقع قطاع الحكم المحلي والهيئات المحلية كي تكون قادرة على تنفيذ برامجها وخططها وقيادة عملية التنمية بكل معانيها وجوانبها، هذا بجانب رفع مستوى تقديم الخدمات للمواطن الفلسطيني بفاعلية وعدالة، حتى يتسنى للمواطن ممارسة حياته ونشاطاته في بيئة صحية وسليمة وضمن ظروف اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية ملائمة.

إن التحديات والصعوبات التي نواجهها حكومة وشعباً والمتمثلة بإجراءات الاحتلال وشح المصادر والإمكانيات وعدم السيطرة والقدرة على إستغلال الموارد، وضعتنا جميعاً أمام تحديات كبيرة وخيارات صعبة تتطلب منا التخطيط السليم والقائم على أسس علمية ومنهجية، وبمشاركة فاعلة من كافة الأطراف والمؤسسات، وبخاصة مؤسسات المجتمع المدني، في ممارسة فعلية للديمقراطية من أجل الوصول إلى "حكم محلي رشيد قادر على تحقيق التنمية المستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة" تحقيقاً لرؤية وزارة الحكم المحلي.

في ظل هذه الظروف وضمن محاور دعم الوزارة أيضاً لتعزيز البناء المؤسسي في الهيئات المحلية وبناء القدرات البشرية فيها، فقد عملت وزارة الحكم المحلي دائماً مع الشركاء المحليين والدوليين على توفير الأدوات اللازمة لرفع المستوى المعرفي وتشكيل قاعدة إرشادية من الإجراءات وأدلة العمل لتكون مرجعية لتسهيل التعامل مع معضلات الواقع ومواجهة تحدياته. وفي هذا السياق فقد قامت الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني بالتنسيق والعمل مع مؤسسة التعاون الألماني (GIZ) ومؤسسة "مفتاح" على إعداد وإنجاز كتيبات إرشادية حول ممارسة أعمال التخطيط الحضري والتخطيط التنموي الاستراتيجي في الهيئات المحلية بالإستناد إلى مجموعة أدلة العمل المعتمدة مسبقاً وإلى القوانين والأحكام السارية المفعول. إن هذه الكتيبات الإرشادية ستكون أدوات مبسطة للتعامل مع مهام عمل وإعداد الأطر التنموية الاستراتيجية المشتركة، المخططات الهيكلية والخطط التنموية المحلية، كما أنها ستشكل أدوات مختصرة وعملية للإجراءات والخطوات العلمية والمهنية لدى أعضاء ورؤساء الهيئات المحلية من جهة، ولدى العاملين ذوي الاختصاص من جهة أخرى.

في النهاية، لا يسعني إلا الشناء على هذا الجهد المبذول وشكر كافة من ساهم في إعداد وإنجاز هذه الكتيبات من الشركاء والمؤسسات الوطنية والجهة المانحة لما أبدوه من جهد وتعاون ودعم في إخراج هذه الكتيبات إلى حيز الوجود.

حسين الأعرج
وزير الحكم المحلي

قائمة المصطلحات

التخطيط هو معرفة ما هو متاح من موارد، واستخدامه بالشكل الأمثل، لتحسين أوضاع البنية التحتية في المنطقة المعنية.

التخطيط على المستوى الوطني يقتصر على الأهداف العامة والمبادئ الاستراتيجية، وهو من دور الحكومة والشركاء من محافظات وغيرها.

التخطيط الإقليمي يركز على إقليم معين، ورصد الاحتياجات في المرافق العامة.

التخطيط المحلي يعتمد على الهيئات المحلية ويتخصص في المنطقة الجغرافية للهيئة المحلية.

الخطة هي مجموعة من القرارات المترابطة حول استخدام المصادر، وتمثل بعدد من الأنشطة. والخطة تتضمن الأساليب، والطرق التي ستستخدم، والتكاليف، والمسؤوليات، وجدولة النشاطات والأهداف المتفق عليها.

1. مقدمة

تشكل البنية التحتية عصباً أساسياً ورافعة للتنمية الاقتصادية والمجتمعية، كما تؤثر جودتها في التطور العمراني والسكاني ومستوى الخدمات للمجتمع المحلي. وبالتالي، فإن التخطيط لبناء بنية تحتية قادرة على تلبية الاحتياجات المتنامية للمجتمع المحلي، هو من أهم القضايا التي تقع على عاتق مؤسسات الدولة ذات العلاقة، بما في ذلك الهيئات المحلية لمختلف القطاعات.

كما أن التخطيط السليم للبنية التحتية يضمن أن ينعم السكان بخدمات المياه والصرف الصحي بشكل جيد، ويؤسس لإنشاء طرق آمنة، ويحد من أثر الكوارث الطبيعية، وبخاصة تصريف مياه الفيضان، والزلازل، ويضمن بيئة آمنة وإدارة سليمة للنفايات، ويفضي إلى وجود مرافق تعليمية وصحية تلبى حاجة المجتمع، ويوفر خدمة كهرباء واتصالات ملائمة.

2. أهداف الدليل

يهدف هذا الدليل إلى تسليط الضوء على أهمية عملية التخطيط للبنية التحتية، وتوضيح المفاهيم، والمتطلبات، والأدوات والمحددات المتعلقة بالعملية، وتمكين أعضاء الهيئات المحلية من كلا الجنسين من الاسترشاد بهذا الدليل لتطوير الخطط المحلية الملائمة لاحتياجات مدنهم، وبلداتهم، وقراهم، بالشكل العملي، والمنهجية التشاركية الملائمة. ومن الجدير قوله أن من الضروري مواءمة محتوى الدليل مع الظروف المحلية لكل هيئة عند تطوير خطتها.

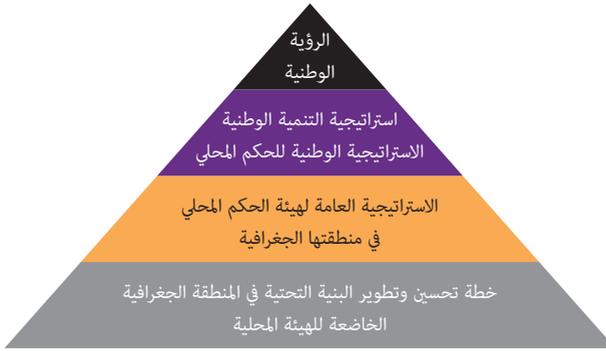
ويتكون الدليل من ثلاثة أجزاء كما يلي:

الجزء الأول:	يوضح مفهوم التخطيط للبنية التحتية، وأهدافه، واعتباره، ومتطلباته، ومراحله.
الجزء الثاني:	يتناول أدوات التخطيط والمنهجية والمحددات أو المعايير.
الجزء الثالث:	يعرض المخرجات وآليات التنفيذ والمتابعة والتقييم.

الجزء الأول

3. مفهوم التخطيط لمرافق البنية التحتية المحلية

التخطيط للبنية التحتية هو معرفة ما هو متاح من موارد واستخدامه بالشكل الأمثل، لتحسين أوضاع البنية التحتية في المنطقة المعنية، ويندرج ضمن إطار المستوى الثالث من التخطيط؛ أي التخطيط على المستوى المحلي، ويقع ضمن صلاحيات الهيئات المحلية. ولضمان وجود بنية تحتية متكاملة ومترابطة على المستوى الوطني، فلا بد من أن ينسجم التخطيط المحلي مع الرؤيا الوطنية «حكم محلي رشيد قادر على تحقيق تنمية مستدامة بمشاركة مجتمعية فاعلة» والتخطيط على المستويين الإقليمي والوطني كما هو موضح في الشكل أدناه.



ولضمان هذا الانسجام، يجب مراعاة ما يلي:

- إجراء دراسة تقييمية للقطاع المعني، وتحديد نقاط التقاطع مع الخطط الوطنية.
- إشراك المجتمع المحلي في التخطيط.
- إدراج عوامل الاستدامة والجودة.
- تحديد الأولويات ضمن المصادر المتاحة.

4. أهداف التخطيط

يمكن تلخيص أهم أهداف التخطيط كما يلي:

- تحويل الاستراتيجية إلى خطة أو مجموعة من الخطط جاهزة للتطبيق.
- تحديد الأدوار والمسؤوليات المختلفة.
- الخروج بتقديرات للتكاليف وجداول زمنية لتنفيذ الأنشطة.

- تقييم الاحتياجات من القدرات اللازمة لتنفيذ الأعمال، وتصميم برنامج لبناء القدرات.
- تحقيق أعظم الفوائد بأقل التكاليف دون الإخلال بالجودة أو البيئة.

5. الاعتبارات الأساسية التي يجب مراعاتها عند التخطيط للبنية التحتية :

- مراعاة المواصفات الفلسطينية الصادرة عن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية، وإذا لم تتوفر، فيمكن الاسترشاد بالمواصفات الدولية ذات العلاقة عند التخطيط.
- مراعاة حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة.
- مراعاة حقوق الملكية للمواطنين أثناء التخطيط، وتوضيح الآلية التي سيتم اتباعها لاستخدام هذه الأملاك للمنفعة العامة، ولتنفيذ الخطط بحسب قانون الاستملاك الفلسطيني.
- الابتعاد عن التحيز والاستجابة للضغوط الحزبية أو الاجتماعية عند التخطيط؛ أي عدم تجيير الخطط لخدمة فئة معينة دون أخرى، وأن تكون الخطة لخدمة شرائح المجتمع كافة.
- طلب المشورة بأنواعها كافة: الفنية، القانونية، الاقتصادية الاجتماعية، من ذوي الاختصاص من الوزارات، أو مؤسسات المجتمع المدني، أو القطاع الخاص.

لنتذكر جيداً أننا:

- نخطط لبنية تحتية تخدم 20 عاماً على الأقل.
- نخطط لأجيال قادمة لها سياق اجتماعي واقتصادي واحتياجات مختلفة.
- نخطط لخدمة قطاعات أخرى (زراعة اتصالات .. وغيرهما).
- نخطط بموارد محدودة (أرض ومياه ... وغيرهما) لاحتياجات متزايدة وغير محدودة.
- نخطط لتفادي خطر الكوارث، لأن ثمن عدم التخطيط أو التخطيط غير السليم، يؤدي إلى:
- كوارث ومخاطر قد توقع ضحايا (انظر/ي الصور أدناه)
- تكلفة إصلاح وإعادة إعمار باهظة.
- عمران مشوه وبنية تحتية مشوهة.



6. المتطلبات الأساسية للتخطيط السليم للبنية التحتية



7. مراحل التخطيط للبنية التحتية



الجزء الثاني 8. المنهجية – كيف نخطط؟

1. تحديد أصحاب العلاقة وتنظيم ورشة عمل بمشاركتهم لتحليل الوضع القائم، وتحديد مشاكل البنية التحتية؛ سواء أكانت في مجال الطرق، أم شبكات المياه والصرف الصحي، أم النفايات الصلبة، ... إلخ.
2. إجراء دراسة يُعدها مختصين لتحديد الاحتياج المستقبلي للبنية التحتية بما يليي النمو السكاني وحاجات التنمية وتحديد الفجوات في الوضع القائم (المخرجات، دراسة الاحتياجات المستقبلية).
3. عرض نتائج الدراسة ومناقشتها مع أصحاب العلاقة، وأخذ ملاحظاتهم للتعديل، واعتماد النتائج- (دراسة معتمدة للتخطيط)
4. تتبع ذلك ورشة تضم كل أصحاب العلاقة لتحديد الخطط والمشاريع التي تعالج المشاكل وتلبي الحاجات المستقبلية، وتحديد السيناريوهات المختلفة (السيناريوهات المحتملة والخطط المندرجة تحت كل منها، لتلبية الحاجات المستقبلية للبنية التحتية).
5. تكليف طواقم الهيئة المحلية بمساعدة مختصين من الوزارة، أو المؤسسات الأهلية، أو القطاع الخاص لتصميم المشاريع المختلفة وإعداد الميزانيات والخطة الزمنية اللازمة للتنفيذ وتحليل الأثر البيئي المتوقع، ووضع التصور لتفادي الآثار السلبية (خطط تنفيذية تفصيلية تتضمن الأثر البيئي).
6. تنظيم ورشة عمل ختامية مع أصحاب العلاقة لمناقشة التكاليف والعوائد والأثر (مالياً واقتصادياً وبيئياً) لمختلف المشاريع، وتحديد المراحل والأولويات للتنفيذ (قائمة لتنفيذ المشاريع ذات الأولوية).
7. تجنيد الأموال للتنفيذ (مقترحات للتمويل حسب الأولوية).
8. المتابعة والتقييم (آلية للمتابعة والتقييم والتغذية الراجعة).

لنحرص على التوازن المستقبلي في الآتي:



لا ننسى أننا نخطط لبنية تحتية تستجيب للطوارئ:

- البدائل عند عدم القدرة على التخطيط لمشروع لأي سبب.
- العمل على إيجاد بديل (خطة ب ملكب عشوائي).
- القدرة على التصرف بسرعة مع حكمة.

مثال:

المشكلة: عدم تمكن الهيئة المحلية من استخدام مكب النفايات الذي تستخدمه.

الحل: أن يكون هناك مكب بديل يستجيب للمعايير البيئية والفنية. الاستجابة التخطيطية: الأراضي المخصصة للمكب يجب أن تكون في المخطط أصلاً.



من المهم أن نتذكر أن الحفاظ على المشهد ضروري

- البيئة والحفاظ على مشهد القرية مهم.
- التوازن بين البنية التحتية والمساحة الخضراء.
- الشوارع التقليدية.
- الأراضي الزراعية.
- الأماكن التراثية.

مثال: ما يجب أن يشمل مخطط البنية التحتية المتكاملة لحي سكني

جديد:

- الطرق الرئيسية والطرق الفرعية.
- شبكات المياه والصرف الصحي.
- شبكات الكهرباء والهاتف.
- دور العبادة.
- المدارس والملاعب العامة.
- مراكز الخدمات العامة.
- الاستخدامات التجارية.
- الساحات العامة والمتنزهات والمساحات الخضراء.
- المناطق السكنية.
- مكبات النفايات والمكبات البديلة أو الطارئة ومحطات الترحيل.



9. ماذا تتضمن الخطة؟

- الرسومات البيانية: تمثل هذه الرسوم أدوات مفيدة في تحليل المشروعات المعقدة وتخطيطها.
- التحليل: سيساعدك هذا التحليل على تخطيط كافة المهام المكوّنة للمشروع الواجب إنجازها.
- تقدير الوقت: إن التقدير الدقيق للوقت مهارة ضرورية لإدارة جيدة للمشروع لأسباب من أهمها ما يتصل بالنفقات.
- جدولة المشاريع البسيطة: وهي المشاريع المنفذة من قبل شخص واحد أو بضعة أشخاص خلال فترة قصيرة من الوقت.
- تقدير النفقات: يعود فشل الكثير من المشاريع إلى الإخفاق في الوصول إلى تقديرات معقولة لنفقاتها. ويجب أن تستند هذه التقديرات إلى مجموعة من الفوائد المفصلة التي تشمل على الكميات والأسعار، وإلى استشراف الموارد الضرورية مستقبلاً.
- التقييم البيئي: تخصيص جزء منفصل يناقش آثار المشروع ويوضح الإجراءات المقترحة لتخفيف الآثار السلبية والتكلفة المتوقعة، ومسؤولية الجهة التي يقع على عاتقها هذا الأمر.
- تطوير القدرات: غالباً ما ستبرز الحاجة لتطوير قدرات مختلف المعنيين، وبخاصة في أنشطة ما بعد التطبيق، كذلك المتعلقة بتشغيل الأنظمة الجديدة وصيانتها، وإدارة المؤسسات الجديدة. إن تطوير الوقت الكافي والموارد لتطوير القدرات، أمر في غاية الأهمية.

10. المعوقات والمخاطر - ووضع خطة لإدارتها ومعالجتها

المخاطرة أو المعيق	الإجراء المقترح
معارضة مجتمعية (فتح شارع أو مكب نفايات)	إشراك المجتمع في التخطيط وضمان الموافقة المسبقة على النشاط
رفع دعاوى قضائية وبيئية (مكب نفايات أو غيرها)	إعداد دراسات الأثر وإشراك أصحاب العلاقة في مناقشة المشكلة واقترح الحل لتفادي رفع قضايا
تحريض من قبل فئة ضد أي مشروع	عدم استثناء أي فئة في عملية التخطيط وضمان تأييد كل ذوي العلاقة
المعيقات الناجمة عن تفتت الملكية، تضارب الأنظمة والقوانين	إعداد الملفات القانونية الكاملة وتحديد الملكيات وعمل التسويات قبل البدء بالتنفيذ والتنسيق مع كافة الجهات الحكومية ذات العلاقة
محدودية المخططات الهيكلية والتنظيم - المناطق الريفية (ح)	إعداد مخططات التوسعة على مراحل والتخطيط لكل مرحلة، ولكن بشكل تكاملي

الجزء الثالث

11. مخرجات التخطيط

المخرجات	خطوة التخطيط
تقرير يلخص أهم مشاكل البنية التحتية في مختلف القطاعات؛ مثل الطرق، وشبكات المياه والصرف الصحي، والكهرباء، ... الخ	1. تحديد أصحاب العلاقة، وتحديد مشاكل البنية التحتية بالمشاركة
دراسة تصف المشكلة القائمة والاحتياج والأهداف خلال فترة التخطيط في كل قطاعات البنية التحتية في البلدة	2. دراسة الاحتياجات من قبل مختصين ومقارنتها مع المشاكل التي تم تحديدها بمشاركة أصحاب العلاقة
دراسة الاحتياج معتمدة من قبل أصحاب العلاقة للتخطيط بموجبها	4. مناقشة نتائج دراسة الاحتياجات مع أصحاب العلاقة واعتمادها
السيناريوهات والخطط المندرجة تحت كل سيناريو، بحيث يضمن تحقيق الأهداف	5. تطوير سيناريوهات التخطيط والخطط المندرجة تحتها
مخططات تنفيذية تفصيلية للمشاريع تتضمن التكلفة والأثر البيئي لكل قطاع	6. تصميم المشاريع
قائمة الأولويات للتنفيذ	7. تحديد الأولويات
مقترحات مشاريع مصممة وقابلة للتمويل في مختلف قطاعات البنية التحتية	8. إعداد مقترحات للتمويل
خطة للمتابعة والتقييم وتحديد الأدوار والمسؤوليات لضمان تنفيذ المشاريع بالجودة المطلوبة	9. متابعة وتقييم

12. هل أنجزت الخطة؟

دوركم/ن يكمن في ضرورة التأكد من أن

من المهم أن لا يغيب عن بالك وأنت تخطط:

- إن الخطة قد لا تستطيع تنفيذها مرة واحدة، فاجعلها على مراحل.
- التخطيط يجب أن يتكامل مع القدرة الادارية والمالية لإدارة البنية التحتية.

أنه تم اعتبار الآتي:

- أن يكون توافق مجتمعي.
- الأخذ بالرأي المهني.
- عدم التحيز.
- الانسجام مع المشهد البيئي.
- الحفاظ على التراث الحضاري والاثري.

13. إجراءات المتابعة والتقييم والتغذية الراجعة

لا بد من وضع آلية للمتابعة والتقييم وتحديد الأدوار والمسؤوليات، وتوثيق الدروس المستفادة من التخطيط، وتحديد الإشكاليات الحاصلة واستخدامها في تحديث الخطط بشكل يضمن تفادي تكرار حدوثها.

