

### سياسة النقل

### TRANSPORT POLICY

جوليان هاين

Julian Hine

#### مقدمة

إن الهدف من هذا الفصل هو تناول فرص التكامل المستقبلي بين سياسة النقل وتخطيط استخدام الأراضي على مدى ١٠-١٥ عاماً المقبلة. يكمن السبب الرئيس لإخفاق التخطيط في المملكة المتحدة في الطريقة التي لم يتكامل فيها تخطيط استخدام الأرض مع سياسة النقل. يحاول هذا الفصل أيضاً تحديد أي من أنواع أدوات التخطيط وسياسة النقل التي من المحتمل أن تسهل إيجاد تنسيق السياسة بشكل أكبر في فترة من التغيير الاجتماعي والاقتصادي السريع. وسيكون التركيز على أي من هذه الأدوات سيكون مختصاً باستجابة الحكومات الوطنية والمحلية حول الزيادة المستمرة في استخدام السيارات. ومن ثم، ستكون المناقشات في هذا الفصل مركزة حول تخطيط استخدام الأرض من خلال توجيه دور تخطيط استخدام الأرض في الزيادات المستقبلية في الطلب على النقل، والتي تعتمد بصورة متزايدة على السيارات. فمع التوقعات المستقبلية بحدوث زيادة في عدد الأسر (في إنجلترا)، في فترة ما بين ١٩٩١م و ٢٠١٦م والتي تقدر عند ٤.٤ مليون أسرة إضافية يجب استيعابها سكنياً (وزارة البيئة، ١٩٩٥م)، إن

الزيادة المستقبلية للطلب على النقل والمواصلات والانتقال الشخصي سيمثل تحدياً كبيراً لصانعي القرار خاصة مع الأخذ بعين الاعتبار قضية تشجيع التنمية المستدامة. لم تكن سياسة النقل في المملكة المتحدة في أواخر القرن العشرين مميزة فقط بالزيادة في الاعتماد على السيارات والانخفاض الملحوظ في نسبة المتقلين بوسائل النقل العام، أو سيراً على الأقدام أو التنقل بالدراجات الهوائية، بل شملت أيضاً إدراك ضرورة تتطابق الأنماط الموجودة والمستقبلية للمواصلات والسفر مع المستويات الموجودة من توفير هذه الخدمات. وقد تم تطوير النظرة الناشئة في الثمانينيات والتسعينيات الميلادية؛ لتصبح واحدة من نقاط الإجماع حول مفهوم "الواقعية الجديدة"، وهو

منهج شامل أو متكامل ينطوي على: تحول مخطط له من استخدام السيارات إلى استخدام أنظمة نقل عامة محسنة ومنتشرة؛ توفير خدمات أفضل للمشاة، ومستخدمي الدراجات الهوائية، وغيرها من أنواع ووسائل الانتقال الصديقة للبيئة؛ وتهذنة المرور، وتشجيع حركة المشاة، وتقييد المرور، وإدارة حركة المرور بهدف تقليل السرعة وزيادة الاعتمادية لزمن رحلات الانتقال بصورة أكبر من زيادة الحد الأعلى لطاقة المركبات، واستخدام تخطيط استخدامات الأراضي والتحكم في التنمية لتقليل طول الرحلة والحد من الانتقال غير الضروري بالمركبات الخاصة بقدر الإمكان (لجنة النقل بمجلس العموم، ١٩٩٥م، ٢١).

لقد تم التأكيد على وجهة النظر هذه في تقرير حكومي صدر مؤخراً لحكومة حزب العمل حول مستقبل النقل (وزارة البيئة والنقل، ١٩٩٨م). وتأثر نظام النقل بالمملكة المتحدة أثناء هذه الفترة بإخفاق السوق. وحالياً، لا ترتبط القرارات المتعلقة بوسائل انتقال الأفراد مع التكاليف الاجتماعية والبيئية التي تنتجها مثل هذه القرارات (وزارة

النقل، (١٩٩٦م)، على الرغم من أنه كان يوجد تحرك تجاه تبني آليات تسعير تعكس هذه المخاوف الكبيرة.

وقد أدت الزيادة في مستويات المرور في الطرق إلى الفشل في التوفيق بين احتياجات الانتقال لمجموعات المستخدمين المختلفة ومطالبهم المتنافسة على الفراغات المخصصة للانتقال والحركة. إن احتياجات حركة المشاة ومستخدمي الدرجات الهوائية حالياً تعتبر ذات أهمية ثانوية بالنسبة لاحتياجات حركة مرور السيارات (كليري وهيلمان ١٩٩٢م، هيلمان وآخرون ١٩٩١م). أصبح التخطيط أداة سياسة رئيسة لا تتعلق فقط بالقيام بإسهامات في إدارة الطلب على النقل، من خلال سياسات محلية جديدة تهدف إلى تقليل الحاجة للانتقال باستخدام السيارة، ولكن يسعى التخطيط أيضاً لتعزيز سياسات مبتكرة تهدف إلى التحول إلى أنماط أخرى من وسائل نقل غير آلية. ولذا؛ وجد المخططون أنفسهم يعملون مع مختصين في تنمية برامج إدارة بيئية محلية، مثل الأجندة المحلية ٢١ (LA21). ومن المتوقع أن يتمكن التخطيط ومهارات المخططين في القيام بمساهمة كبيرة لتنظيم سياسة النقل، والتي ستظهر في العقود القادمة كضرورة بيئية ومتطلب ملزم لتقوية التنمية المستدامة.

### الاتجاهات للقرن الحادي والعشرين

على مدار الأربعين عاماً الأخيرة، اتخذ النمو في معدل السفر والانتقال صورة الزيادة الكبيرة في المسافات المقطوعة بالسيارة الخاصة، حيث أصبحت السيارة الخاصة تمثل في الوقت الحالي النصيب الأساسي لكل أنواع الرحلات. فيما قلت نسبة استخدام وسائل النقل العام والدرجات الهوائية والانتقال مشياً. وسمحت الزيادة في استخدام السيارات الخاصة بوجود اتجاه مستمر نحو تقييد رحلات الانتقال لتخدم عدداً من الأغراض على التوالي (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية / المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل [ECMT]، ١٩٩٥م، المفوضية الملكية للتلوث البيئي [RCEP]، ١٩٩٤م). ومن المفارقات، إن الزيادة في الاعتماد على السيارات كانت مصحوبة بحساسية شديدة

للآثار البيئية على المرور والازدحام في كثير من المناطق العمرانية (بيل ، ١٩٩٥م). وستستمر في المستقبل الزيادة في الطلب على النقل ، وأيضاً استخدام وامتلاك السيارات. في حين أن الاستخدام الحالي للوقود الأحفوري (البتروول والفحم) واعتماد محركات الديزل والبنزين عليه سيقبل بمنتصف القرن الحادي والعشرين ، وذلك من خلال تطوير بدائل جديدة متمثلة في خلايا الوقود والسيارات الهجينة المخزنة للطاقة ، مع التطوير المستمر لتكنولوجيا المحركات ، والتي ستؤدي إلى تحسينات بارزة في كفاءة الوقود. سوف تقل نسبة التلوث الذي تحدثه المركبة لكل كيلومتر ، لكن ستعتمد النسب الكلية للتلوث على أحجام المرور (المفوضية الملكية للتلوث البيئي ١٩٩٤م ، جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م).

ومن الممكن أن يكون النمو الاقتصادي المستمر والزيادات في مستويات الثراء والازدهار بالنسبة للأفراد ، والتي قد تستمر على الأرجح ، مقتصرة على عدد أقل من الناس. إن ازدياد الثراء على المستوى الفردي مصحوباً بمستويات متزايدة من تنقل الأفراد ستتيح خيارات كبيرة من المواقع للمعيشة والعمل والتسوق ، مع أن توزيع مثل هذه الخيارات ومستويات التنقل الشخصية ستكون غير متساوية من حيث توزيعها. من المرجح أن تصبح أنماط الانتقال للمجموعات الثرية أكثر انتشاراً من الناحية الجغرافية (جمعية الطرق السريعة والنقل ، ١٩٩٧م). ولن يتم الاشتراك في أنماط الحياة هذه من قبل كل الأفراد. وستعرض الأسر التي لا تمتلك سيارة خاصة إلى انخفاض في عدد الخدمات والبضائع المتوفرة لها إن لم يتم توفيرها محلياً من خدمات بيع بالتجزئة وخدمات مقدمة محلياً. حيث إن التنمية الجديدة في تجارة التجزئة لا يمكن الوصول بسهولة لها على الأقدام أو باستخدام المواصلات العامة (هيديكار ١٩٩٥م ، هول ١٩٩٢م). يتسم نظام النقل الحالي ، بقيود وعدم إتاحة الخيار للذين لا يحصلون على خدمات النقل العام بقدر كاف على المستوى المحلي والذين ، نتيجة لذلك ، سيجبرون

على تملك السيارة الخاصة كبديل وحيد. وستكون المجموعات الأخرى مثل ذوي الاحتياجات الخاصة، وكبار السن، والأطفال مقتصره على خدمات نقل ذات احتياجات ومتطلبات خاصة، وأنظمة نقل عام ضعيفة، وبيئات متدنية المستوى لخدمة المشاة. ومن الواضح أن غياب نظام نقل يسهل الاعتماد عليه يؤثر على فرص التوظيف ومستويات الاستقلالية التي يتمتع بها الأفراد. وفي حالة عدم وجود أنظمة نقل يسهل الوصول إليها، ستصبح المجموعات الضعيفة أكثر اعتماداً على الدولة والقطاع التطوعي للوصول البضائع والخدمات.

في حالة غياب سياسات فعالة لإدارة الطلب بما في ذلك سياسات استخدام الأرض، سيزداد وضع الازدحام المروري سوءاً إذا لم يتم توفير سعة إضافية للطرق السريعة. وعلى الرغم من ذلك، فإنه من المحتمل أن تستمر التحركات المعمول بها أثناء فترة التسعينيات الميلادية نحو إدارة الطلب، والتحرك نحو تقديم سعة إضافية للطرق السريعة. ويتمثل التحدي لسياسة القرن الحادي والعشرين: في إيجاد طرق مقبولة لتقليل من الزيادة في نمو الطلب على النقل وتغيير سلوك الانتقال للأسر بطريقة تحد من استخدام السيارات، وخاصة تملك سيارات في المواقع المقيدة مثل مراكز المدن ومناطق محددة إدارياً لتحسين جودة الهواء (مكتب العلوم والتكنولوجيا ١٩٩٥م، جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م).

أثناء فترة التسعينيات، كان يوجد توجه نحو إيجاد تعريفات استخدام الطرق في المملكة المتحدة، وذلك عائد جزئياً إلى المخاوف من إخفاقات التدخل والحاجة إلى إدراك مستخدمي السيارات الخاصة التكاليف الكاملة لاستخدام السيارات، لكن بصورة أكبر عائد إلى الحاجة إلى توفير موارد مالية للإنفاق على مشاريع البنية التحتية الجديدة للنقل العام (وزارة النقل، ١٩٩٣م). وفي نهاية الأمر، ربما تكون هذه الأهداف غير متوافقة، وعلى الأرجح أن تقوم التطورات التكنولوجية المستقبلية بجعل

التعريف أكثر كفاءة وأكثر جدوى (هيورث و دوكانتل ١٩٩٢م، غراهام و مارفن ١٩٩٦م). لكن الواقع الفعلي لتعريف استخدام الطرق هو أنها من الأشياء غير المنفذة على الرغم من أن تقديم خطط تسعير الطريق في إنجلترا وأسكتلندا تحت البحث في الوقت الحالي (وزارة البيئة والنقل والأقاليم ١٩٩٨م، المكتب الأسكتلندي ١٩٩٨م). في ١٩٩٦م أوضحت حكومة المحافظين عزمها على ضرورة جعل التكاليف البيئية منعكسة في استثمارات وقرارات السياسة المتعلقة بالبيئة. ففي العالم المثالي: "ينبغي أن تقود الطريقة التي يدفع بها الأفراد لوسائل النقل العام إلى اتخاذ قرارات قريبة بقدر الإمكان من التكاليف التي تنشأ عن هذه القرارات" (وزارة النقل، ١٩٩٦م: a: 51). وهذا يلاقي قبولاً عريضاً للحاجة إلى نظام تعريف فعال اقتصادياً في النقل. (البيئة الأوروبية، ١٩٩٦م). ففي سياق المنافسة العادلة بين وسائل النقل من القطاع العام والخاص، يوجد التزام لتحديد أسعار وسائل النقل لكي يدفع مستخدمو تلك المواصلات، قدر الإمكان، التكاليف بما في ذلك التكاليف البيئية. وأكدت الحكومة السابقة على استحسانها لاستخدام الأدوات الاقتصادية أكثر من اللوائح المباشرة للتأثير على سلوك الانتقال، على الرغم من أنه على المستوى المحلي، سيتم استخدام تنظيمات مباشرة لدعم منهج متوازن بين القيود المرورية، وإدارة أفضل للطرق، وتشجيع بدائل لاستخدام السيارة الخاصة. (وزارة النقل، ١٩٩٦م: 93a). المميزات المدركة من الآليات الاقتصادية هي: فعالية التكلفة، والابتكار، والمرونة والموارد.

من الممكن أن تؤدي التقنيات الجديدة إلى استبدال التنقل، على الرغم من عدم معرفة إلى أي مدى سيعتبر الناس التفاعل الاجتماعي مهم جداً. من الممكن أن يؤدي العمل عن بعد والإنترنت إلى وجود عدد أقل من الناس المحتاجين للانتقال للمدينة ومراكزها للعمل. وستظهر تغييرات مهمة في أنماط الانتقال للعمل؛ نظراً لأن تكنولوجيا الحاسب الآلي أصبحت أرخص ومتوفرة لكثير من الناس. حيث يمكن أن

يتمتع العاملون في القطاع الاقتصادي الخاص بالمعلومات بأنماط حياة أكثر مرونة بما في ذلك ساعات عمل متنوعة من المنزل (هيورث و دوكاتل ١٩٩٢م، غراهام و مارفن ١٩٩٦م، جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م). ونتيجة للتطورات التقنية والتكنولوجية، سيصبح ازدحام ساعة الذروة والمسافرون يومياً للعمل أقل حدة. وسيؤثر أيضاً التغيير التقني في شكل التسوق عن بعد على سلوك التسوق. حيث يستطيع العملاء أن يطلبوا البضائع ويقحصوها من منازلهم. وسيكون توصيل الطلبات إلى المنازل بدوره باستخدام سيارات توزيع بضائع صديقة للبيئة، أو من خلال مناطق توزيع بضائع محلية (مكتب العلوم والتكنولوجيا، ١٩٩٥). ستؤدي مثل هذه الاتجاهات إلى الحاجة لأن يعطي المخططون مزيداً من الاهتمام بقضية توفير خدمات المجاورات السكنية أو الخدمات المحلية. تلك المهارة التي استخدمت من قبل بحماسة في تصميم المدن الجديدة على مدى الخمسين عاماً الماضية.

ستغير أنماط استخدام الأرض للفترات المتوسطة والطويلة. ويرى في الوقت الحالي تخطيط استخدام الأرض والتحكم في التنمية على أنها نشاط تنظيمي يؤثر على الشكل العمراني، ومن ثم السلوك المتعلق بالانتقال واستخدام الطاقة (المفوضية الملكية للتلوث البيئي ١٩٩٤م، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل ١٩٩٥م، بانيستر ١٩٩٦م). أثرت أيضاً "الواقعية الجديدة" أو الإجماع الشامل لنمو المرور على عملية تخطيط استخدام الأرض وأنظمة التحكم في التنمية (جودوين، ١٩٩٦م). وتوضح الدراسات أن سياسات استخدام الأرض ستؤثر على الحاجة للانتقال بالإضافة على اختيار نمط السفر (دراسات البيئة والنقل ١٩٩١م، وزارة البيئة ١٩٩٣م، شو ١٩٩٢م، كيرتس ١٩٩٦م). بحيث يتم تشجيع التجمعات السكنية الجديدة حول نقاط مواصلات النقل العام، بينما سيتم تنمية المواقع الممتدة على الطرق الإشعاعية داخل مراكز المدينة ومراكز المدينة نفسها؛ وذلك لتشجيع استخدام خدمات

النقل العام. وسيتم حظر كل السيارات والمركبات "غير الضرورية" في كثير من المراكز الحضرية. حيث سيكون الوصول إلى مراكز المدن تلك مقصوراً على السيارات قليلة الانبعاثات وعلى مواصلات النقل العام. وسيكون من المطلوب معالجة مشكلات تحويل المرور العابر، لكن ستتسبب بمشكلات سياسية عند الطرق الالتفافية في المناطق ذات الحساسية البيئية. ففي المملكة المتحدة تم تحديد "المناطق الخالية" على أنها هي الأماكن التي من المحتمل أن يتم حولها إدارة وإنشاء مجاورات سكنية ومراكز عمرانية حيوية (مكتب العلوم والتكنولوجيا، ١٩٩٥م). هذه الرؤية مبنية على استخدام تكنولوجيا وابتكار سياسي جديد لكنه يوضح تناسق مكاني لآليات السياسات. فعلى سبيل المثال، في حالة وجود إطار عمل لقيود مرورية أكبر، فإنه على الأرجح سيصبح تخطيط استخدام الأرض في المملكة المتحدة أكثر صرامة لكي يسهل تغيير النموذج. ومن الممكن أن يؤدي هذا مع تدابير سياسية أخرى إلى أهداف قانونية نافذة تحديداً لمناطق التخطيط المحددة جيداً مع استخدام الأرض وجودة الهواء وأهداف الانقسام الشكلي التي يتعين الوصول إليها.

سيحتاج التحول المخطط له للرحلات من المواصلات الخاصة إلى خدمات النقل العام إلى استيعابه في شكل سعة نظام مواصلات عامة محسنة ومعززة. ولا يمكن تحقيق هذا التحول إلا، كما في مسألة البنية التحتية للطرق السريعة الجديدة، من خلال تمويل ودعم القطاع الخاص. (وزارة النقل، ١٩٩٦م). وسيكون لزاماً في القرن الحادي والعشرين على الحكومات المحلية والوطنية تشجيع شركات بين القطاع الخاص والعام وذلك من أجل تقديم الدعم المالي والخبرة. حيث لا يمكن أن يتم تحويل كل الرحلات من السيارات إلى خدمات النقل العام (هيلمان، ١٩٩٦م). على أن التقنية الحديثة ستجعل خدمات النقل العام من الممكن إدارتها بطريقة فاعلة. علاوة على هذا، ستحسن خدمات النقل العام المصممة جيداً التبادل والتغيير بين وسائل وخدمات النقل

المختلفة خاصة بين السكك الحديدية وأنظمة النقل العامة المعتمدة على الحافلات والمشى وركوب الدرجات. وستدعم أنظمة التذاكر الجديدة التي يمكن استخدامها في وسائل وخدمات النقل العام المختلفة، والتي غالباً ما يتحكم فيها مشغلون مختلفون ستعزز النقل العام كوسيلة حيوية للانتقال للرحلات داخل المناطق العمرانية وفيما بينها. وعلى الأرجح سيستمر الاعتماد على السيارات في المناطق الريفية والضواحي والمناطق التي لا تحظى بخدمات نقل عام فعالة.

سوف يشهد القرن الحادي والعشرون أيضاً إعادة التوزيع المخطط لمساحة الشوارع من أنماط المواصلات الخضراء (الملائمة بيئياً) مثل المشى وركوب الدرجات. وتشير الدلائل إلى أن المتقدمين في السن والأطفال والنساء سيستفيدون من مثل هذه المقاييس. سيكون التخطيط المحلي والوطني وسلطات النقل مسؤولة عن تطوير شبكات آمنة (وزارة النقل، ١٩٩٦م). وقد تبنت بالفعل كثير من المدن مناطق للمشاة واسعة تماماً في مراكزها، وسيشهد القرن الحادي والعشرون توسعاً لمناطق المشاة هذه مع شبكات لركوب الدرجات في الضواحي الداخلية والخارجية المجاورة وفي المناطق النائية المحيطة للتجمعات السكنية الكبرى. كان في الماضي يتم تنفيذ هذا كثيراً حسب الحاجة عادة في المدن ذات البيئات التاريخية، ويخدم مراكز المدينة أنظمة عامة تسمح بالوصول السهل، وتستفيد من الطرق الدائرية الداخلية لقرارات الاستثمار المهمة (دراسات البيئة والنقل، ١٩٨٨م، هول وهاس كلاو ١٩٨٥م).

### الأساليب الحالية وفرص التغيير

سوف تنتج التغييرات الاجتماعية والتكنولوجية عدداً من الضغوط المطالبة بتغيير الطريقة التي تعمل وفقاً لها كل من سياسة النقل ونظام تخطيط استخدام الأرض في الوقت الحالي. وقد أوضحت المناقشات السابقة للاتجاهات ومدلولاتها عدداً من

المناطق التي يطبق فيها تخطيط استخدام الأرض حالياً، ومن المحتمل أن يستمر هذا، على أن تبرز الاتجاهات المستقبلية الحاجة لمنهج جديد تكون فيه قرارات استخدام الأرض أكثر تكاملاً مع سياسة النقل. سوف يستعرض هذا الجزء الأساليب الحالية لإدارة الطلب على خدمات النقل وإسهام ودور تخطيط استخدام الأرض في تحقيق هذا الهدف حالياً وفي المستقبل. ستلقت هذه المناقشات انتباه القارئ للتنمية المستقبلية وأدوات السياسة التي ستنشأ على مدار ١٠-١٥ عاماً المقبلة.

### إدارة تخطيط استخدام الأرض وسياسة المواصلات

يقترح الإجماع المتزايد حول الواقعية الجديدة (جودوين وآخرون، ١٩٩١م) والاعتراف الواسع بالحاجة لإدارة الطلب بأنه ستصبح إستراتيجية النقل واستخدام الأرض المتكاملة متأصلة في هياكل صنع القرار المحلية والوطنية في المستقبل. ففي أغسطس ١٩٩٧م، أصدرت حكومة حزب العمل تقريراً حكومياً تشاورياً بعنوان "تطوير سياسة نقل متكاملة" (وزارة البيئة والنقل والأقاليم، ١٩٩٧م). وتلا ذلك في شهر يوليو ١٩٩٨م صدور تقرير حكومي تفصيلي بعنوان "اتفاق جديد للنقل: وضع أفضل للجميع" (وزارة البيئة والنقل والأقاليم، ١٩٩٨م). من بين المسائل التي ناقشها التقرير الحكومي التفصيلي قضية كيفية تكامل تخطيط استخدام الأرض والنقل بطريقة أكثر فاعلية. ويؤيد التقرير ضمن هياكل الحكومة المحلية الحالية إصدار خطط النقل المحلية، وإستراتيجيات نقل إقليمية وتخطيط أفضل، من خلال استعراض دليل التخطيط الموجود للنقل، وإدماج إستراتيجيات النقل الإقليمية في دليل التخطيط الإقليمي. تحمل الـ ١٠-١٥ عاماً المقبلة أشكالاً جديدة لهيئات تخطيط إقليمية مسنولة بطريقة ديمقراطية، وتمتلك صلاحية تطوير ومتابعة إستراتيجيات نقل متكاملة. ومن

الممكن أن يتم إنشاء سلطات نقل إقليمية في أسكتلندا مع تشجيع المجموعات المؤقتة للسلطات المحلية. أما في إنجلترا، ستكون المؤتمرات أو تجمعات التخطيط الإقليمي في السلطات المحلية مسئولة عن تنمية الاستراتيجيات الإقليمية. وكان السؤال حتى وقت الكتابة هذا بخصوص سياسة النقل في المملكة المتحدة هو - هل تمتلك أطر عمل مؤسسية مناسبة للإشراف على إدارة الطلب على النقل؟

أصدر معهد الطرق السريعة والنقل مؤخراً دليلاً عن تطوير إستراتيجيات النقل في المدن. وأقر هذا الدليل بوضوح العلاقة بين استخدام الأرض وإستراتيجية التخطيط للنقل، وأكد على أهمية النظر للمنطقة على أنها إطار لتطوير الإستراتيجية (جمعية الطرق السريعة والنقل، ١٩٩٦م). في إنجلترا وويلز، يتم تشجيع السلطات المحلية على تقديم تدابير لتمويل إستراتيجيات النقل من الحكومة المركزية. وهذا بدوره حث على إعادة التأكيد ثانية على عملية برنامج وسياسات النقل في إنتاج نظام نقل متكامل (جمعية الطرق السريعة والنقل، ١٩٩٧م). تقوم كل سلطات الطرق في إنجلترا وويلز بتقديم وثيقة برنامج وسياسة النقل. وعلى الرغم من هذا النهج الإيجابي في إنجلترا وويلز، لا يوجد لذلك مثيل رسمي في أسكتلندا. فبدلاً من ذلك تضطر كل السلطات المحلية للتنافس مع بعضها بعضاً من أجل طلب التمويل من مكتب الحكومة الأسكتلندي.

من الممكن أن يؤدي نقل وتفويض السلطات في أسكتلندا والجمعية الجديدة في ويلز إلى تطوير معظم الأساليب الصارمة للإستراتيجيات المتكاملة لاستخدام الأرض والنقل، لأنه سيصبح كلٌّ من المكتب الأسكتلندي ومكتب ويلز مسئولين عن أوجه سياسة النقل والتمويل. وذكر كثير من المعلقين أن البرلمان الأسكتلندي الجديد الذي يمتلك صلاحية التفاوت الضريبي يبشر بوجود أشكال جديدة للضريبة مثل الضريبة الخضراء. سوف تعزز مثل هذه الأساليب وفرص الإستراتيجيات المتكاملة للنقل

وتخطيط استخدام الأرض مدعومة بالتدابير الضريبية. وقد قامت الحكومة الجديدة بزعامه حزب العمل في مايو ١٩٩٧م بدمج وزارات البيئة والنقل، وتم استحداث وزارة جديدة- وزارة البيئة والنقل والأقاليم؛ لتكون مسؤولة عن سياسة استخدام الأرض والنقل. وهذا يعكس ما ظهر بالفعل على المستوى الإقليمي في إنجلترا من خلال تشكيل مكاتب حكومية متكاملة للمناطق، مخولة بمسؤوليات لوزارات البيئة والنقل، والأقاليم، والعمل، والتعليم، والتجارة، والصناعة. وسوف تلعب مثل هذه المكاتب دوراً مهماً في تطوير دليل التخطيط الإقليمي.

وقد عاجت إعادة التنظيم المتتالية للحكومة المحلية في إنجلترا وويلز وأسكتلندا أثناء فترة الثمانينيات والتسعينيات الميلادية النكسات المتتالية لتنمية السياسة الإستراتيجية من خلال حكومة منتخبة محلياً. وكانت الصورة العامة في كثير من الأجزاء من المملكة المتحدة هي تجزئة سلطات التخطيط بين الوكالات المختلفة (كالنيجورث ونادين ١٩٩٧م، هايتون ١٩٩٦م). فعلى سبيل المثال، يوجد في مناطق كانت تحكمها سلطة تخطيط إستراتيجية للمقاطعة كثير من الرؤى لإستراتيجية التخطيط المعروضة في خطط تنمية وحدوية. وفي أسكتلندا قوض إلغاء الأقاليم الترابط المنشود للسياسة الإستراتيجية المطورة محلياً التي كانت موجودة من قبل لسياسة إستراتيجية غير متناسقة مع الحدود الحكومية. من الممكن أن تشمل الآن منطقة الخطة الإستراتيجية على جزء من منطقة أو أكثر من السلطات المحلية. وعند حدوث إعادة تنظيم، تثار مسائل مهمة لإدارة أنظمة النقل وتنظيم الموقع الإستراتيجي للتنمية الجديدة. ومن المسائل التي يشار إليها دائماً قضية انعدام التنسيق في السياسة (مؤشرات على أن العديد من القضايا الإستراتيجية تتأثر بحجم ومقدار الانتقال للعمل، وأنماط ناتجة للطلب على الإسكان التي يمكن أن تحدث خلال العديد من مناطق الخطة) ومشاركة الحكومة المركزية المتزايدة في تطوير السياسة من خلال دليل التخطيط الوطني والإقليمي. علاوة على

ذلك، توجد مشكلة كامنة في أنه ليست كل السلطات المحلية هي سلطات للطرق السريعة. كما أنه يوجد بعض الدعم لتشكيل وتوسيع نموذج سلطات نقل الركاب (PTAs) وتنفيذي نقل الركاب (PTEs) للأجزاء الأخرى في بريطانيا، أو نموذج مؤتمر التخطيط التطوعي المكون من تمثيل لسلطات محلية تأسيسية كما في نموذج الشراكة المؤيد في النسخة الأسكتلندية من التقرير الحكومي التفصيلي (المكتب الأسكتلندي، ١٩٩٨م). على سبيل المثال، تلى إلغاء السلطات المحلية الانتخابية لمجلس إقليم سترانكلاید إنشاء فريق تخطيط هيكلية لمنطقة كلايد فالي (Clyde Valley). ويعتمد كلا الخيارين على مناطق الانتقال للعمل، أو العلاقة بين مناطق السكن والعمل لقاطني الأقليم. المشكلة في التعارض المتوقع أو قلة التحكمات المحيطة ببرنامج الطرق الرئيسية التي تربط بين المدن. وربما يتعارض مع أهداف التخطيط الإستراتيجية للسلطة المحلية نظراً لأن هذا البرنامج ممول من قبل الحكومة المركزية. وقد أثبتت مثل هذه الحجج بخصوص دور مبادرة التمويل الخاصة (PFI) وإستراتيجية استخدام الأرض. ويشترك كثير من السلطات المحلية البريطانية في مبادرات الإدارة البيئية للأجندة ٢١ (مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية، ١٩٩٢م). والأجندة ٢١ هي عبارة عن منهج يعتمد على المجتمع للتنمية المستدامة، ويتم تنسيقه في المملكة المتحدة من خلال مجلس إدارة تابع للحكومة المحلية، منذ عام ١٩٩٦م، ويهدف لإنشاء إطار عمل لدعم التنمية المستدامة داخل المجتمعات. ويكمن العنصر الأساسي للبرنامج في تنمية مؤشرات الاستدامة، ومع ذلك لم توضح بعد كيفية استخدام مثل هذه التدابير والمؤشرات في إدارة الطلب على النقل من خلال تخطيط استخدام الأرض بعيداً عن الاتجاهات الموجودة المؤكدة في غياب سياسة تسعير مترابطة ومجموعة من الأهداف القانونية الإلزامية.

تم تحديد الأهداف على أنها أداة مساعدة لتطوير السياسات وتحليلها (الهيئة الملكية حول التلوث البيئي ١٩٩٤م ، جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م). لكن السؤال الذي يطرح نفسه حول ممارسة هذا العمل المستقبلي على مدى ١٠-١٥ عاماً المقبلة هو كيف سيتم استغلال مثل هذه الأهداف بطريقة مفيدة. نظراً لأنه سيكون من المطلوب توفير تشريعات فعّالة وعملية تقرها حكومة مركزية لإعداد إطار عمل للسلطات المحلية لكي تلتزم به ، وصلاحيات إضافية لتلك السلطات المحلية للإيفاء بهذه المتطلبات. ويكمن الخطر في أنه إذا لم تحدث هذه العملية فإن الأهداف على الأرجح ستفقد مصداقيتها وستعاني من غياب الدعم السياسي نتيجة لذلك. ويجب وضع أهداف سياسة النقل داخل سياق صيغ متكاملة وفعالة للحكومة على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية ، حيث ينبغي عقب عملية المساومة أن تتبع الأهداف المحلية الأهداف الوطنية وبشكل شامل. وتحتاج مثل هذه العملية أن يتم تنفيذها قانونياً من خلال نظام عقوبات وموجهات ، ومن غير الضرورة أن يكون مقصوراً على الأهداف الأخرى مثل الحد من البطالة.

يوجد بحكومة المملكة المتحدة الحالية تقسيم لبياكل صنع القرارات إلى المستويات المحلية والوطنية. فعلى سبيل المثال ، يعتقد كثير من السلطات المحلية أن خدمات النقل العام المعتمدة على الحافلات هي الأداة الرئيسة لإدارة الطلب على النقل وتشجيع التغيير الشكلي إلى جانب تخطيط استخدام الأرض. لكن في الواقع من الممكن أن تكون خدمة الحافلات في أي منطقة للسلطة المحلية تحت سيطرة أكثر من مشغل في سوق تنافسية شديدة ، ولا تكون تحت تأثير سياسة استخدام الأرض والنقل التابعة للسلطة المحلية. وخير دليل على ذلك قانون تخفيض الازدحام المروري لعام ١٩٩٧م. حيث يطلب هذا القانون من سلطات الطرق السريعة أن تصدر تقارير حول الزيادة في الازدحام المروري في مناطقهم على الطرق المحلية لا على الطرق الرئيسة التي تتحكم فيها وتمولها الحكومة

المركزية ، وأيضاً يطلب القرار إصدار أهداف للتقليل من مستويات الزيادة. ومن جانبه ، ذكر تشيسهولم (١٩٩٧م) أن القانون لم يتضمن أي ذكر لصلاحيات السلطات الرئيسية ، أو أي طرف آخر لاتخاذ إجراء إزاء مجموعة الأهداف. ولا توجد صلاحيات جديدة مرتبطة بالتشريع ، فالقانون حدد مهمة الحكومة المركزية في وضع الأهداف لكنه لم يشر إلى كيفية تحقيق هذه الأهداف. ومن الواضح أن هذا الأمر مشكلة نتيجة لإطارات العمل المؤسسية الحالية. وقانون تقليل الازدحام المروري هناك قانون البيئة ١٩٩٥م والذي يطلب من السلطات المحلية وضع أهداف لجودة الهواء. ويمكن للسلطات المحلية أن تخصص في المناطق التي لا يتم الوفاء فيها بالأهداف البيئية مناطق لإدارة جودة الهواء. وعلى الرغم من أن صلاحية بحظر السيارات في مناطق معينة سيكون مشروطاً بأنه لا يمكن إيقاف أي سيارة إلا من قبل رجل شرطة في زيّه الرسمي. علاوة على هذا ، فإن قانون البيئة يتيح جعل أوامر تنظيم المرور متناسقة مع أهداف إدارة جودة الهواء ، على الرغم من أن قانون تنظيم حركة المرور لعام ١٩٨٤م لم يمنح أي صلاحيات لحظر المرور الذي قد يكون له آثار سلبية على البيئة (تشيسهولم ، ١٩٩٧م). ومن الواضح أن فترة ١٠-١٥ عاماً المقبلة ستشهد برنامجاً تشريعياً جديداً في المملكة المتحدة يهدف إلى ترسيخ التشريع الحالي وتقديم إطار عمل تنظيمي جديد يهدف إلى إدارة الطلب على النقل وتخفيض الازدحام المروري. ومن الظاهر جلياً عدم الرغبة في استخدام التشريع والتنظيم الحالي ، والذي هو غالباً مصمم لغرض مختلف ، إذا تم تنفيذ التخفيض من الازدحام والتحسينات البيئية على الصعيدين الوطني والمحلي.

### الطرق الرئيسية بين المدن ونظام التخطيط

يتم النشاط التنظيمي ، فيما يتعلق بمجال توفير الطرق في المملكة المتحدة ، من خلال نظام تخطيط استخدام الأرض الخاضع لسيطرة سلطات التخطيط المحلي والطرق من جانب ، ومن خلال برنامج الطرق الرئيسية التي تتحكم فيه الحكومة المركزية من

جانب آخر. يتم توفير الطرق الرئيسة والطرق السريعة أساساً خارج نظام تخطيط استخدام الأرض الذي تتحكم فيه سلطات التخطيط المحلية (الهيئة الملكية حول التلوث البيئي ١٩٩٤م، فارتجتون ورايدر ١٩٩٣م). اقترحت الهيئة الملكية حول التلوث البيئي أن يتم الحفاظ على نظام الطرق الرئيسة ثم يتم اعتبار كل مخططات الطرق الرئيسة على أنها جزء جوهري من المخططات الهيكلية للسلطة المحلية، ويتم دمجها بالكامل في نظام التحكم بالتنمية (الهيئة الملكية حول التلوث البيئي، ١٩٩٤م: ١٥٤). ولقد تم تحديد هذه المشكلة، وتوجد موجّهات باتجاه التكامل الوثيق (وزارة النقل ١٩٩٦م، وزارة البيئة والنقل والأقاليم ١٩٩٨م). والوسيط المحدد لتحقيق التكامل الوثيق هو موجّهات التخطيط الإقليمي الصادرة من قبل الحكومة المركزية. ينظر إلى هذه الموجّهات على أنها إعلام لعملية التخطيط الهيكلي لمناطق السلطة المحلية التي تغطيها تلك الموجّهات. ويشدد الدليل التوجيهي بصورة تقليدية على استخدام الأرض (المدن وأفوردر، ١٩٩٦م) ومن ثم، فإن الإدراج المستقبلي للطرق الرئيسة في هذه الوثائق سيثير أسئلة عن المحتوى المستقبلي لمسودات موجّهات التخطيط الإقليمي. ومن الواضح أن المحتوى سيكون أوسع نطاقاً مما هو عليه الآن.

على الرغم من أن هذا التحرك سيمثل انسجاماً مع "الواقعية الجديدة"، فلا زالت توجد بعض المخاوف. وذكرت وزارة النقل (١٩٩٦م) أنه لا تزال مثل هذه العملية تؤكد على المصلحة الوطنية في مقابل المصالح الإقليمية والمحلية. والحقيقة أنه في كل الأحوال لا تغطي موجّهات التخطيط الإقليمي كل أجزاء المملكة المتحدة، وتميل التغطية الحالية إلى التوسع في المناطق التي زادت إعادة التنظيمات الحكومية المحلية المتوالية من عدد السلطات المحلية المسؤولة عن التخطيط الإستراتيجي عبر المناطق الحضرية في إنجلترا (المدن وأفوردر، ١٩٩٦م). وعلى سبيل المقارنة، لا يوجد في أسكتلندا أية موجّهات للتخطيط الإقليمي على الرغم من إعادة التنظيم الحكومي

المحلي الأخير، والذي ينظر إليه على أنه تخطيط إستراتيجي ضعيف ؛ لأن تنفيذه يتم من خلال السلطات المحلية ، ويضع القرارات الرئيسة لهذه الأنشطة في أيدي الحكومة المركزية (هايتون ، ١٩٩٦م). ومن ثمّ ، فمن غير المؤكد معرفة مدى وكيفية تأثير برنامج الطرق الرئيسة من خلال موجهات التخطيط الإقليمي على أهداف التخطيط لإدارة الطلب على النقل في المستوى المحلي ، حيث تنشئت المسؤولية ويضعف تنسيق السياسات بين السلطات المحلية التأسيسية. من الممكن أن تنشأ ضغوط إضافية على هذا النظام من الطرق الرئيسة التي تمويلها مبادرة التمويل الخاصة بسبب التخفيف مؤخراً على الرسوم التي يدفعها المطورون للوصول للطرق الرئيسة (وزارة النقل ، ١٩٩٦م).

### التمويل الخاص والطرق وتخطيط استخدام الأرض

أدت أزمة البنية التحتية أرضية الحالية - الناشئة عن الحاجة إلى صيانة أنظمة مواصلات النقل وتوفيرها - بالإضافة إلى القيود المالية الشديدة على الاستثمارات العامة إلى سعي الحكومات البريطانية المتعاقبة منذ عام ١٩٧٩م ؛ لتشجيع مشاركة القطاع الخاص في تطوير وبناء الطرق ومشروعات قطاع النقل الأخرى داخل المدينة. ومن المتوقع أن إدخال خبرة القطاع الخاص ومنافسته سيعطي مردوداً أفضل لأموال دافعي الضرائب ، حسب الاعتقاد بأن القطاع الخاص دائماً هو المناسب لإدارة وتعزيز خدمات النقل بطريقة أكثر فاعلية لضمان أكبر مردود للاستثمارات (وزارة النقل ، ١٩٩٦م : ٤٨). وقد أمكن تنفيذ هذا الأسلوب نظراً لقانون الطرق الجديدة وأعمال الشوارع لعام ١٩٩١م. يتمثل الاستخدام الأساسي لمبادرة التمويل الخاصة في تمويل التحالفات الخاصة للطرق الرئيسة بين المدن ، ويكون السداد من الحكومة خلال ٣٠ عاماً حسب مستويات المرور (هواير ، ١٩٩٧م). تشمل المشروعات الأولى طبقاً لهذه المقترحات على جسر الملكة إليزابيث الثانية في دارتفورد (Dartford) لحمل طريق لندن

المداري المعروف بـ (M25) ليعبر فوق نهر التايمز. وتم بناء الجسر حسب عقد تصميم وبناء وتمويل جزئي بواسطة شركة ترافلجار هاوس (Trafalgar House) مقابل تحصيل رسوم استخدام على كل من الجسر والتفج المجاور لفترة ٢٥ عاماً. ومثال آخر لذلك معبر سيفرن (Severn) الثاني الجديد، والذي تم افتتاحه في عام ١٩٩٦م حيث سيسترجع المقاول مصاريفه من خلال رسوم الاستخدام. ويتم حالياً على هذا الأساس التفاوض حول إنشاء الطريق الشمالي؛ لتخفيف الازدحام في مدينة بيرمينجهام (Birmingham). ولكن لا تقتصر مبادرة التمويل الخاص على الاستثمار في الطرق فقط. فقد تم التقدم في عمل وصلة قطار لنفق القنال الإنجليزي تحت خطة مبادرة تمويل خاصة لتقديم ١٠٤ كم لخط جديد لسكة الحديد بين محطة سانت بانكراس في لندن ونفق القنال.

ومؤخراً، دار النقاش حول قيام السلطات المحلية وبالشراكة مع القطاع الخاص في توفير الطرق لبرنامج يبلغ مدة ثلاثين عاماً يتعلق بالبناء والتصميم والتمويل، والعملية الهادفة إلى تحويل القطاعات الكبيرة من برنامج الطرق إلى اتحادات للقطاع الخاص. وقد لاقى استخدام مبادرة التمويل الخاص في الطرق كثيراً من النقد (بايل ١٩٩٦م، مجلة الأيكونوميست ١٩٩٦م، مجلة النقل المحلي اليوم ١٩٩٦م). وتؤكد الدلائل على وجود شكوك حول أن التكاليف العالية التي يتكبدها دافعو الضرائب من رسوم استخدام الطريق أكبر مما لو تولى بناءها القطاع العام. وعادة ما توجد قيود على السلطات المحلية حول استخدامها للتمويل الخاص في مشروعات رئيسة تتبع لسلطة محلية مثل الطرق، والمدارس، والمباني العامة. وكان يجب على المجالس الراغبة في استخدام التمويل الخاص للمشروعات أن تدخر التكلفة الكاملة لمصادرهما المالية، وذلك من أجل أن تغطي المخاطرة المالية. من الممكن توجيه الدعوة إلى القطاع الخاص، طبقاً للتنظيمات الجديدة، لكي يتحمل النصيب الأكبر من المخاطرة. وسيوجد على

الأرجح في المستقبل تأكيد على الشراكة بين القطاعين العام والخاص للتغلب على المشكلات المرتبطة بتحويل المخاطرة بالكامل (حزب العمل ١٩٩٥م، مجلة مبنى ١٩٩٥م). وتشير الدلائل الأولية إلى أنه ستستجيب السلطات بصورة إيجابية لهذا النظام الجديد، وستعمل التخفيضات الأخيرة على جعل هذا الأسلوب جذاباً جداً للسلطات المحلية (مجلة النقل المحلي اليوم، ١٩٩٦م).

أثارت مبادرة التمويل الخاص العديد من المسائل المهمة، والتي تمثل تحدياً كبيراً لاتفاق الآراء الناشئ بشأن التحكم في نمو الحركة المرورية وأسلوب الفرص المتكافئة للاستثمار في قطاع النقل. فقد أزم أسلوب (ابتع الآن وادفع لاحقاً) السلطات المحلية ببرنامج سداد لفترة قد تصل إلى ٣٠ عاماً. وستكون السلطات المحلية مقيدة وفقاً لما تستطيع أن تقدمه باعتبار المبالغ المطلوب سدادها. وذكر النقاد أن مثل هذا الشكل من الاستئجار والشراء أنشأ تكلفة طويلة الأجل لدافعي الضرائب، كما سيوجد نظراً للمبالغ المدفوعة المتصلة بالمستويات المرورية مخاوف من أن الطرق المطورة بمبادرة التمويل الخاصة ستؤدي إلى نمو في الازدحام المروري في وقت يوجد فيه إجماع على تخفيض حجم حركة المرور (تقرير النقل، ٢٠٠٠م، ١٩٩٧م).

ستمثل مبادرة التمويل الخاصة تحدياً لتكامل نظام تخطيط استخدام الأرض؛ لأنه من الممكن أن يتم استخدام نظام التخطيط لتحسين مشروع وجعله أكثر جاذبية. فعلى سبيل المثال، عندما تكون الحكومة المحلية مسئولة عن الطرق السريعة المحلية وأنشطة التخطيط لمنطقة ما، فإنها ستتواصل مع تحالف لتطلب منه توفير طريق. ومن أجل جعل هذا الأمر أكثر جاذبية، يقوم الشركاء داخل التحالف بتقديم الأرض المجاورة للمشروع واستخدامها في بناء مساكن، وبهذه الطريقة ستكون الخطة أكثر جاذبية. وبدلاً من ذلك، ومن أجل زيادة العائدات، يمكن لتحالف ما أن يمارس ضغوطاً على سلطة محلية بصورة مشابهة من أجل إنشاء شراكة معها. وهذا يثير أسئلة

عن المراقبة وما هي أهداف سياسة السلطة المحلية المحتملة والضمانات المطلوب توفرها. وقدّرت وحدة أبحاث النقل الحضرية (١٩٩٦م) أن تكلفة إنشاء طريق سالسييري (Salisbury) الالتفافي المثير للجدل في مقاطعة ويلتشاير (Wiltshire) قد تكون ضعفي التكلفة إن بنيت بنظام رسوم الاستخدام بالمقارنة بتمويل اعتيادي من القطاع العام لتلك الخطة. وقد كشفت أدلة عن وجود إعادة توجيه مسارات الطرق لجعلها أقرب من موقع التنمية المخططة، وأيضاً تخفيض فئة تدرج الطريق المجاور لطريق يتبع مبادرة التمويل الخاص؛ وذلك من أجل تحسين وتوليد حركة مرور. وأثار هواير (١٩٩٧م) أثناء مناقشة شاملة عن تأثير الخصخصة في مدينة بريستول (Bristol) مسألة المصالح المزدوجة لمجلس مدينة بريستول للمقترحات حول نقطة وصول جديدة في وصلة طريق (M49) من خلال سيفرنسايد (Sevenside) للمعبر الثاني لمنطقة سيفرن، وهو مشروع التمويل الخاص الذي يستخدم نظام رسوم استخدام الطريق. ولأنها سلطة التخطيط، فإن مجلس مدينة بريستول مسئول عن قيادة التنمية في منطقة سيفرن الساحلية، لكن بحكم ملكيتها للمنطقة فإن لها مصلحة تجارية قوية في إتاحة الأراضي على ضفة سيفرنسايد. وقد وُلدت المناقشات بين سلطات التخطيط ووزارة النقل عن دعم تقاطع ملتقى طرق يتيح ٣٠٠ هكتار من الأراضي للتنمية والعمل. تبنت وزارة النقل حديثاً (١٩٩٦م) خطوطاً إرشادية للمدفوعات من قبل المطورين؛ لتحسينات الطرق الرئيسية بين المدن. من المتوقع في المستقبل أن يكون دفع المطورين في تحسينات الطرق أمراً لازماً؛ لضمان ألا تكون الأحوال في الطريق أسوأ مما ستكون عليه في حالة عدم حدوث التنمية. كان فيما مضى يطلب من المطورين أن يدفعوا للتحسينات التي ستناسب كل حركة المرور المستخدمة للطريق لمدة ١٥ عاماً بعد الاكتمال النهائي للتنمية. وسيجعل هذا التغيير في السياسة من السهولة بمكان استعمال الحركة المرورية

من خلال التغيير في استخدام الأرض جنباً إلى جنب مع مخططات الطرق الممولة من مبادرة التمويل الخاص على الرغم من الاستمرار في أنظمة التحكم المشددة على متطلبات الدخول في الطرق الرئيسية.

وإن كان القطاع الخاص حريصاً جداً على الاشتراك في المخططات القيادية، مثل المعابر فوق الأنهار ومشروعات الترام، فمن غير المؤكد ما إن كان سيتم إيجاد نفس المستوى من الاهتمام للمناطق الأخرى من توفير خدمات النقل، مثل تحسينات الطرق وتحسين خدمة الحافلات. وقد أثيرت العديد من الأسئلة حديثاً حول مسألة تمويل المستشفيات في مبادرة التمويل الخاصة، فالمستشفيات لها علاقة بهذا النقاش، كما هو الحال في أهمية خدمة الحافلات وتحسينات الطرق، لأنها غير مألوفة بالنسبة للبنوك وستكون البنوك بحاجة لفهم تدفقات العوائد المختلفة التي ستوجد على مدار فترات السداد التي تمتد لـ ٢٠ أو ٣٠ عاماً. مبادرة التمويل الخاصة لقطاع المستشفيات تتنافس مع مبادرة التمويل الخاصة لمشروعات الطرق والعقارات والطاقة. ومثل هذه المفاهيم ستعوق أشكال الاستثمار، والتي يجب أن تكون طبقاً لمفهوم "الفرص المتكافئة". توجد مسألة أخرى للشريك من القطاع الخاص حول إنشاء التكلفة وإدارة المخطط؛ لأن ذلك بدوره سيثير إمكانية الحاجة إلى معونة حكومية تدفع للمقاول. ففي نطاق المبادرة الخاصة لتمويل مستشفيات تم تخصيص آليات سلسلة للمخطط التي تتعارض مع تيسير التكلفة؛ لتحقيق بعض التقدم. وهذا يشتمل على تحويل الأموال الحالية من ميزانية الخدمات الصحية الوطنية إلى مشروعات مبادرة التمويل الخاصة للمساعدة في الوفاء بالتكلفة المبدئية (مجلة مبنى، ١٩٩٧م) (جدول ١). من المعتبر أن تجميع العروض لجذب التمويل الخاص أصبح مهماً جداً. يشتمل هذا المنتج أيضاً على حافز إضافي لتدفق الإيرادات من نطاق وجود تعريف على الطريق، أو من مخطط مواقف انتظار المركبات.

### سياسات المواقع

إن تقديم مذكرة موجبات سياسة التخطيط ١٣ (PPG 13) حول النقل في إنجلترا وويلز (وزارة البيئة/وزارة النقل، ١٩٩٤م) والمناقشات الحديثة في أسكتلندا حول مسودة موجبات النقل وتخطيط استخدام الأرض (المكتب الاسكتلندي، ١٩٩٦م، ١٩٩٨م) قد أثارت بدرجة كبيرة خصائص ودور التحكم في التنمية وإستراتيجيات استخدام الأرض فيما يتعلق بالحاجة إلى تقليل التنقل والتأثير على معدل النمو في الحركة المرورية. تمثل تلك الموجبات في حقيقة الأمر محاولة لتوجيه التنمية الجديدة للمواقع التي ستقدم فيها خدمات النقل العام بسهولة، وأماكن للمشبي وركوب الدراجات الهوائية، وأيضاً سيتم دعم التنمية في المواقع العمرانية الموجودة بحيث يكون باستطاعة السكان الوصول إلى مجموعة كبيرة من الخدمات دون الحاجة للانتقال لمسافات طويلة. علاوة على ذلك، فقد أكد دليل الموجبات على أهمية التحكم في مساحة مواقف السيارات التي ستوفر في التنمية الجديدة والحاجة إلى اعتبار تدابير لمكاملات خدمات النقل (الجدول رقم ٢). وأقر الدليل أن:

بإمكان سياسات المواقع نفسها فقط أن تتيح فرصاً للحد من النمو في الطلب على الانتقال إذا أدركت إمكانيتها، ويجب أن تكون مدعومة بتدابير أخرى خاصة معايير مناسبة للنقل. ويتبغي أن تكون في التدابير الداعمة ثلاثة أهداف: تعزيز الخيارات من خلال زيادة الميزة النسبية لوسائل التنقل الأخرى غير السيارة خاصة المشبي وركوب الدراجات الهوائية وخدمات النقل العام، وتقليل الاعتماد على السيارات الخاصة، وزيادة المنافسة والجاذبية في المراكز الحضرية في مقابل التنمية في المناطق النائية (وزارة البيئة/وزارة النقل، ١٩٩٤م: الفقرات (٤١) و(٤٢)).

الجدول رقم (١). مشكلات تتعلق بمبادرة التمويل الخاص ومشروعات المستشفيات.

الشكوى أمر مجلس أمناء الخدمات الصحية الوطنية في يونيو ١٩٩٤م بتمويل بناء المستشفيات عن طريق القطاع الخاص. بحلول يناير ١٩٩٧م لم يتم التصديق على مشروع تمويل بطريقة خاصة.

أُتفق المفاوضون ١٠٠ مليون جنيه إسترليني على مناقصات لـ ٣٠ مشروعاً تابعاً لمبادرة التمويل الخاص. وصل ٢٥ مشروعاً من بينها إلى مرحلة تأهيل متقدمة لكن لم يتم التوقيع على العقود النهائية. خابت آمال المفاوضين، ورفضوا التقدم بعروض حتى يتم التوقيع على الصفقة أولاً.

الأسباب غياب التنسيق. فعلى عكس إنشاء الطرق والسجون من مبادرة تمويل القطاع الخاص، والتي تأمر بها الوزارات الحكومية، فإن كل مستشفى تابعة لمبادرة التمويل الخاص يُعهد بها إلى مجلس أمناء منفصل للخدمات الصحية الوطنية. ويرجع السبب وراء ارتفاع تكاليف العروض للمفاوضين هو قيام كل مجلس بوضع قواعد المناقصات وبنود العقود الخاصة به. قلّة خبرة مديري المستشفيات. لم يكن لزاماً أبداً، حتى انطلاق مبادرة التمويل الخاص، على المديرين أن يعهد إليهم بمبانيهم الخاصة بهم. فقد تحيظ كثير من المديرين في مفاوضاتهم مع المفاوضين وبنوكهم.

مجالس ذات طموح مفرط. طالب مديرو المستشفيات بمستشفيات جديدة بأذخّة دون أن يدركوا أنهم لا يستطيعون تحمل تكلفتها.

القدرة على تحمل التكلفة. فحتى بعد وقف المطالب المفرطة لمديري المستشفيات، تعاني مجالس الأمناء من عدم القدرة على تحمل تكاليف الخطط. وعلى الرغم من أن مشاريع مبادرة التمويل الخاص تعمل بصورة أرخص خلال الثلاثين عاماً بالمقارنة بالمستشفيات الممولة من القطاع العام، فإن الرسوم أعلى في السنوات القليلة الأولى.

المخاطرة. حاولت مجالس الأمناء تمرير المخاطرة الزائدة وغير المحددة بوضوح إلى القطاع الخاص والتي رفضها المفاوضون وبنوكهم.

عدم الاستقرار المالي لمجالس الأمناء. تشهر البنوك الراغبة في إقراض مستشفيات مبادرة التمويل الخاص بالقلق من عدم إمكانية استمرار كثير من مجالس الأمناء مدة ٢٥ أو ٣٠ عاماً لعقد مبادرة التمويل الخاص.

عدم توفر الدعم الكافي من وزارة الصحة والمالية. يشوب المذكرات الإرشادية الموضوعية لمساعدة مقدمي العطاءات والمفاوضين الضعفاء، وغالباً ما يوجد بها تناقض.

## تابع الجدول رقم (١).

**العلاج** إصدار مبلغ صغير من النقد لسد فجوة القدرة على تحمل التكاليف. تحتاج بعض مجالس الأماناء إلى مليون جنيه إسترليني سنوياً. ٢٥ مليون جنيه إسترليني من التمويل الإضافي السنوي حتى يمكن تفعيل الخطط.

التأمين على التزامات مجالس الأماناء. في حالة إخفاق مجالس الأماناء، سيكون هناك حاجة إلى ضمان وفاء الالتزامات المالية لتحالف مبادرة التمويل الخاص.

مزيد من النصح لمجالس الأماناء. يرغب المقاولون أن تقوم الحكومة من خلال فرق من الخبراء القانونيين والماليين لمساعدة مديري المستشفيات في المفاوضات مع مقدمي العطاءات لمبادرة التمويل الخاص.

تحسين التوجيه المقدم لمجالس الأماناء. يمكن لوزارة المالية أن تساعد مجالس الأماناء من خلال نشر نماذج أحكام. فحتى هذه اللحظة، تقدره الاتحادات بنسبة ٥٪ من عقد مبادرة التمويل الخاصة.

المصدر: مجلة مبنى، ٣١ يناير ١٩٩٧م

## الجدول رقم (٢). استخدام الأرض وإجراءات النقل المكتملة.

الموقع	أنواع التنمية	إجراءات النقل المكتملة
محاذي لمحطة أو تقاطع لمواصلات النقل العام	مكاتب - نسب بناء عالية لقطع الأراضي، وأماكن وقوف سيارات قليلة	أولوية لمواصلات النقل العام
النقل العام	فنادق ترفيه محلات بقالة	تقييد أماكن وقوف السيارات لمدة طويلة تجهيزات/ وصلات جيدة لخدمة المشاة أماكن لوقوف الدراجات الهوائية/شبكة لحركتها إدارة المرور
مركز مدينة/بلدة	مقارنة بين وحدات المحلات ووحدات منافذ بيع الأطعمة الصغيرة والمتوسطة مكاتب - نسبة بناء عالية للأرض، وأماكن وقوف سيارات قليلة ووحدات سكنية فوق المحلات التجارية مطاعم خدمات ترفيهية وثقافية مبان تابعة للبلدية/مكتبة مركزية	نظام الوقوف والركوب على امتداد مسارات وخطوط النقل العام

## تابع الجدول رقم (٢).

حدود المركز (على بعد مسافة يمكن سيرها مشياً على الأقدام)	وحدات لتجارة مبيعات الجملة/الأحجام الكبيرة بما في ذلك متاجر كبرى للأطعمة - انتظار سيارات مشتركة مع المركز مكاتب - نسبة بناء عالية للأرض ، وأماكن وقوف سيارات قليلة إسكان بكثافة عالية فنادق ومطاعم
مركز ترفيهي يتضمن دور سينما متعددة القاعات وأماكن وقوف للسيارات مشتركة مع مستخدمين آخرين مستشفى مدرسة /كلية /جامعة	
محاذ لمجور /تقطعة إلتقاء تقفل فيه وسائل النقل العام	إسكان بكثافة عالية مكاتب محلات بقالة ترفيه / أنشطة رياضية مواقع إيقاف السيارة وركوب وسائل النقل العام إسكان بكثافة عالية
بالقرب من مركز المدينة	صناعة خفيفة (لا تتضمن الشحن الثقيل) تسوق محلي للأطعمة وغيرها وحدات سكنية فوق المحلات التجارية وتطوير بكثافة عالية ومساكن للإيواء مواقع للعمل باستعمالات مختلطة مدارس
مركز المجاورة السكنية	ترفيه محلي ومطاعم الخ خدمات بلدية محلية/وعيادات صحية الخ منتزهات

## تابع الجدول رقم (٢).

بالقرب من	إسكان بكثافة عالية	توفير وسائل النقل العام
مركز المجاورة	مساكن للإيواء	تجهيزات جيدة لخدمة المشاة
السكنية	خدمات أخرى، مثل الخدمات الطبية	شبكة لحركة الدراجات الهوائية
	وخدمات السلطة المحلية	مواقف للدراجات الهوائية
		إدارة المرور
بالقرب من	مستودعات/مخازن وتوزيع	توفير وسائل النقل العام
وصلات الطرق	استخدامات صناعية	الشحن: اتصال مائي أو من خلال
الرئيسية السريعة	متاجر مبيعات الجملة الكبرى إذا لم تكن	السكة الحديد
	مناسبة للمواقع الأخرى	
بالقرب من	صناعي	منح لخدمات ومرافق الشحن
وصلات سكك	مستودعات/مخازن وتوزيع	
حديدية		
رئيسة/مائية		
مراكز القرى	منافذ بيع محلية	شبكة لحركة الدراجات الهوائية
	مواقع مختلطة للعمل	مرافق لخدمة حركة المشاة
	إسكان	إدارة المرور
	مدارس	
	خدمات محلية	
	ترفيه	
المجتمعات	إسكان	توفير ما يلزم لحركة الدرجات والمشاة
القروية	استثمارات صغيرة	توفير وسائل النقل العام
	تجارية/صناعية/وترويحية	مواقع إيقاف السيارة وركوب وسائل
	مناطق جذب سياحية	النقل العام تخصص المناطق السياحية
	متاجر محلية	

المصدر: وزارة البيئة/وزارة النقل (١٩٩٥م: ٢٥).

طبقاً لما ذكره النقاد عن أسلوب إدارة الطلب الذي يركز على تخطيط استخدام الأرض، فإن هذا الأسلوب غامض، وغير دقيق، وطويل الأجل، ولا يواجه أشكال الإنتاج والاستهلاك التي تعزز زيادة المرور غير المستدام (أوينز، ١٩٩٥م). ينبغي أن يكون الهدف الأساسي لتخطيط استخدام الأرض هو إقامة أنماط استيطان مناسبة، حيث تقل الحاجة للتنقل لمسافات بعيدة. من الواضح أن مدى انتقال السكان وخيارات الموقع المنسجمة مع أهداف تقليل الانتقال تعتمد على مدى التكامل بين الأوجه المالية والاجتماعية وسياسة النقل (جايمس و فاروه، ١٩٩٢م). من المسلم به، أن تخطيط استخدام الأرض قد يكون غير فعال إذا كان وحده دون أن يكون معه مصدر لسياسة تسعير شاملة وإطار عمل لضبط المرور مختص لدعم النمو الاقتصادي الذي يعتمد على الكثافة القليلة للزيادة المرورية على الطريق. وعلى الرغم من النقاش المطول الذي تم تناوله عن مذكرة دليل سياسة التخطيط ١٣ (PPG 13) في إنجلترا وويلز، فإن نتائج هذه المذكرة على الأرض ضعيفة وغير واضحة بسبب الزمن المتقضي المرتبط بفسوحات التنمية الموجودة خارج المدينة قبل إصدار تلك المذكرة. (هيلير باركر، ١٩٩٥م). تم دمج المذكرة مع العديد من وثائق السلطة المحلية ومنذ أن دخلت حيز التنفيذ، قبلت وزارة البيئة كثيراً من التطورات الكبيرة الموجودة في المناطق النائية بينما رفضت بعضاً منها (أووف أوروب وشركاهم ١٩٩٥م، وزارة البيئة/وزارة النقل ١٩٩٥م، إيرب ١٩٩٥م، فاروه ١٩٩٦م). على عكس أسكتلندا، فإنها لا يوجد فيها مثل تلك المذكرات، على الرغم من وجود رغبة لإعداد مثل تلك الخطط في المستقبل. وأظهر استقصاء حديث عن سلطات التخطيط المحلية بأسكتلندا أنه على الرغم من أن اعتبار التقليل من الانتقال مسألة مهمة في تقييم طلبات التخطيط للتنمية الجديدة، فإنه توجد اعتبارات أخرى غالباً ما تكون هي المسيطرة. وأوضح الاستقصاء أن التنمية الاقتصادية هي أهم اعتبار تخطيطي (هاين وراي، ١٩٩٧م). على الرغم من وجود اعتراف واسع

النطاق بالدور الذي من الممكن أن تلعبه سياسة التخطيط في التأثير على الروابط بين توفير خدمات النقل العام وسياسة الموقع ، لكن سلطات التخطيط المحلية محطة من هذه المهمة ؛ نظراً لمحدودية الصلاحيات المتعلقة بتحرير خدمات الحافلات.

يمكن تحديد مجموعة متنوعة من سياسات استخدام الأرض الناشئة من مذكرة تخطيط في المملكة المتحدة وواضحة أيضاً في الدول الأوروبية الأخرى (جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م ، المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل /منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٥م ، وزارة البيئة/وزارة النقل ١٩٩٥م). ويتم استخدام السياسات ، على نحو متزايد ، للتركيز على التنمية عالية الكثافة بالقرب من أو داخل محاور النقل حيث يمكن لأنظمة النقل العام أن تقدم بدائل عملية لاستخدام السيارات. تسعى السياسات أيضاً حالياً للزيادة من كثافة التنمية على أساس أن الكثافات العالية تشجع الرحلات القصيرة ، والمشى ، وركوب الدراجات ، وأيضاً تجعل مواصلات النقل العام أكثر حيوية. وقد سعى كثير من الدراسات لتحديد الروابط بين الشكل العمراني والكفاءة في استخدام الطاقة ، وأكدت أنه بارتفاع الكثافة ، تقل الحاجة للانتقال والسفر ، وبالتالي يقل استخدام وقود لمواصلات النقل (أوينز ١٩٨٦م ، ١٩٩١م ، نيومان و كينورثي ١٩٨٩م). توضح المؤشرات أنه في المناطق الأكثر كثافة يوجد استخدام أكبر لمواصلات النقل العام لرحلات قصيرة بسرعات منخفضة ، بينما في المناطق الأقل كثافة ، يكون استخدام السيارات أكثر وبسرعات عالية لرحلات طويلة (جوودوين ١٩٧٨م ، المفوضية الملكية للتلوث البيئي ١٩٩٤م). ومع ذلك ، فقد أوضح بحث آخر إلى أن الدخل وامتلاك سيارات هما أكثر العوامل المحددة لطلب الانتقال والسفر بصورة أكبر من الكثافة السكانية ، بينما ذكرت دراسات أخرى أن المدى الذي تصبح فيها الكثافة عاملاً متغيراً. وخلصت المفوضية الملكية للتلوث البيئي أن الكثافات المتزايدة وتغيير الشكل العمراني يقللان من مسافات الرحلات

والانتقال، لكن من الممكن ألا تؤثر هذا المسافات على الأرجح في الطلب على النقل (المفوضية الملكية للتلوث البيئي، ١٩٩٤م: ١٤٩). ويبدو على الأرجح أن أشكال سلوك التنقل والطلب الحالي الظاهر خاصة مع استخدام السيارات هي معقدة جداً حتى أنه في بعض المواقف توجد وصلات ضعيفة من الشكل العمراني.

نستنتج من هذه المناقشة حول الشكل العمراني، أنه من الواضح أن نموذج المدينة الصغيرة هو الشكل المحتمل الأكثر كفاءة في استعمال الوقود في التنمية الحضرية. وفي عام ١٩٩٠م، أيد التقرير التفصيلي الصادر من الاتحاد الأوروبي حول البيئة العمرانية المؤيدة لفوائد المدن الصغيرة المتضامة وعالية الكثافة (هيئة المجتمعات الأوروبية (١٩٩٠م). وذكر رايكابي (١٩٩٧م) (Rickaby) واللجنة البيئية بوزارة النقل (١٩٩٣م) [ECOTEC] أن الأنماط المركزية من النمو في المدن القائمة بذاتها هي أكثر الأنماط على الأرجح فعالية من حيث استخدام الطاقة. وقد وجدت نماذج المحاكاة أن الأكثر فعالية في تخطيط استخدام الأرض وإستراتيجية النقل في منطقة فرعية حضرية هو الجمع بين توفير خدمات النقل العام الواسعة وسعة محدودة من الطرق السريعة الإضافية وتجديد عمراني للمراكز الموجودة. ويعتقد أن سياسات الاحتواء العمراني - وهي إجراءات الحد من التبعثر والانتشار العمراني قليل الكثافة - هي جزء أساسي من حزمة من السياسات المصممة لإنشاء نموذج حضري صغير عالي الكثافة. والمحور الأساسي الذي تتمركز حوله إستراتيجية التخطيط البريطانية الحالية هو إعادة استخدام الأراضي البيضاء أو المهجورة داخل مناطق عمرانية قائمة، على الرغم من عدم وجود التزام رسمي بنموذج المدينة المتضامة، ومع وجود التزام بحماية حيوية واستمرار المراكز الراهنة في المذكرة الموجودة (المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل/منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٥م، وزارة البيئة ١٩٩٦م).

وقد تم أيضاً تحديد خليط من أنواع التنمية كإجراء لتحسين سهولة الوصول وتقليل الحاجة للتنقل (وزارة النقل/وزارة البنية، ١٩٩٥م). وعلى الأرجح، فإن تطوير مناطق عمرانية تشمل مباني تستخدم فقط كمكاتب ستولد رحلات للتنقل بالسيارات أكثر من تطوير تنمية مختلطة تشمل على فنادق ومتاجر ومرافق ترفيه. وعلى نحو مماثل، فقد أظهرت الدراسات أن مناطق الإسكان الكبيرة يمكن أن تولد رحلات بالسيارات الخاصة أكثر من مناطق تتضمن مواقع للعمل والتسوق والتعليم بشكل أكثر تكاملاً (جايمس و فاروه، ١٩٩٢م). كما أن التحكم في أماكن وقوف السيارات أصبح أيضاً من الأمور التي تحظى بتركيز. ويمثل التحرك نحو المعايير القصوى أو المخففة لأماكن وقوف السيارات في مقابل المعايير الأدنى تأثيراً على قيود نهاية الرحلة. وتطلب سلطة محلية، طبقاً للمذكرة الحالية، مدفوعات من المنقلين بصورة يومية (كشكل من مساهمة المطورين) حيث يتم التنازل عن المتطلبات الاعتيادية؛ لتوفير أماكن وقوف خاصة في مقابل دفع رسوم لسلطة محلية عن كل مكان، ولذلك فيإمكان السلطة المحلية تلك أن توفر مواقف سيارات عمومية أو تعزيز مشروعات إيقاف السيارة وركوب وسائل النقل العام. يمكن أيضاً تنمية الخطط التطوعية لشركات النقل في المملكة المتحدة، وعلى الرغم من أنه يوجد في الولايات المتحدة وهولندا قوانين لتقليل السفر، فإنه توجد متطلبات من المطورين أن يحددوا طرقاً معينة للتنمية يتم من خلالها تقليل استخدام السيارات. ويتم في بريطانيا تشجيع جزء السياسة الخاصة بجعل ساعات العمل مرنة وإجراءات استخدام الأرض التي تقلل من الطلب على الانتقال في ساعات الذروة في مواقع معينة. (جمعية الطرق السريعة والنقل ١٩٩٧م). أصبحت هذه الأنواع من السياسات راسخة إلى حد ما أثناء التسعينيات الميلادية من القرن العشرين، لكن السؤال هو، ما هو التوجه المستقبلي الذي سيقود هذه السياسات على مدى ١٠-١٥ عاماً القادمة؟

تميل أيضاً أنشطة وقرارات التحكم في التنمية ، والتي تعكس أساساً هذه المخاوف ، إلى مسائل تتعلق بالتفسير واعتبارات التخطيط الأخرى (مثل اعتبارات التخطيط العملية ، واعتبارات التخطيط الإستراتيجية ، والسوايق ، والتتائج على الساكنين الحاليين لهذا الموقع ، أو أي مواقع أخرى قريبة) (دايفيس ، ١٩٨٩م). فعلى سبيل المثال ، ذكرت المفوضية الملكية للتلوث البيئي (١٩٩٤م) أنه ينبغي مراجعة حقوق التنمية المفسوحة وقانون تخطيط المدن والريف (المستخدم للفتات) لضمان عدم تسبب الاستخدامات الجديدة التي ستنشأ وتقام بمستويات وأحجام عالية من الحركة المرورية بدون منحها تراخيص تخطيطية جديدة. ومثل ذلك قال تشيسهولم (١٩٩٧م) أنه بمجرد إعطاء ترخيص ، فإن الملابس الموضوعه ستتغير حسب فهم الناس للسياسات. ومن الواضح أنه توجد احتياجات لبعض الاعتبارات المستقبلية عن مسألة أي من الظروف التي يتم فيها تعديل تصريح التخطيط. ويحتاج النظام للسماح به من خلال مراقبة فعالة. يتم إعطاء الترخيص أساساً بناءً على افتراضات/قيود معينة عن نوع النشاط المعين وحركة المرور التي سيتم تولدها وأنواع أثمان الانتقال والسفر في وحول الموقع. لكن السؤال ، ماذا يحدث عندما يتم اختبار هذه الافتراضات أو إنهاؤها؟ وينبغي أن تشمل الطلبات المقدمة للحصول على تصريح لتخطيط أو تعديل في رخصة التخطيط على تحليل لآثار مواصلات النقل ، بما في ذلك فراغات حركة المشاة وقيادة الدرجات الهوائية ونقاط الاتصال بوسائل النقل العام وتنقل خدمات الشحن في حالة التنمية الصناعية (المجلس الوطني للمستهلكين ١٩٨٧م ، المفوضية الملكية للتلوث البيئي ، ١٩٩٤م).

تحتاج سياسة استخدام الأراضي المستقبلية ، في حالة نجاحها في الإسهام في تقليل الاعتماد على السيارات وفي إصلاح المشكلات القائمة ، إلى إعادة التركيز عليها تماماً. والأهم من ذلك ، تحتاج المنظمة المكانية للسياسة على المستويات الوطنية

والإقليمية والمحلية إلى إعادة النظر فيها. وأوضحت المفوضية الملكية في عام ١٩٩٤م إلى أن أهداف مناطق التخطيط المحددة (المتعلقة بجودة الهواء فيما يخص الانبعاثات، ثم الحركة المرورية، والمسارات المبنية للدراجات أو المسارات المخصصة للحافلات) في حاجة إلى تحديدها واعتمادها (المفوضية الملكية للتلوث البيئي، ١٩٩٤م). إن إطار عمل تخطيط استخدام الأراضي الحالي الذي يعتمد على التخطيط الذي تقوده خطة، ومذكرة دليل التخطيط الوطني والمخططات الهيكلية والمخططات المحلية هي بالتأكيد نموذج محدد يمكن توسيعه ليشتمل على أهداف قابلة للتنفيذ قانونياً ومتعلقة بالمناطق الأخرى من السياسة. سيكون مثل وثائق التخطيط المتكاملة هذه مزايا واضحة عن النظام الحالي المقسم. ويؤكد التاريخ أن التخطيط له مزايا قوية في حالة تصميم المجاورات السكنية. ويمثل اعتماد منهج القرى الحضرية في كثير من دوائر التخطيط على أنها امتداد لهذا التقليد. ولذلك، فإن الآثار من التقليل المستقبلي في استخدام السيارات سيعني التركيز على أساليب الحياة بعيداً عن نظام التجمعات العمرانية السكنية والضواحي إلى مجاورات سكنية حيوية وملائمة للعيش فيها لن تثير الدهشة. ومن ثم، فإنه سيوجد على الأرجح مطلب مستقبلي لاعتماد إستراتيجيات تخطيط المجاورات السكنية الهادفة إلى إيجاد مجتمعات مستقلة وحماية المرافق المحلية مع إجراءات مالية لدعم هذه الإستراتيجيات.

### إجراءات النقل المكتملة - التنظيم المباشر لفراغ الشارع

يُحبد في الوقت الحالي التنظيم المباشر لفراغ الشارع في المستوى المحلي ويعتبر على أنه بديل لتطوير قيود على تملك السيارات وأقل تعقيداً وإثارة للنزاع من تنفيذ وضع تعريفية تسعيرية لاستخدام الطرق (هيديكار ١٩٩٥م، وزارة النقل ١٩٩٦م). من المسلم به، أن التنظيم المباشر لفراغ الطرق مع الاستثمار في البنية التحتية أرضية لوسائل النقل العام ومسارات الدراجات والمشاة سيسهم كثيراً في تقليل سيطرة

السيارات (كليري و هيلمان ١٩٩٢م، بوتر و كول ١٩٩٢م). يتم عمل التنظيم المباشر لفراغ الشارع من خلال مجموعة متنوعة من تدابير وإجراءات السياسات (جوودوين ١٩٩٦م، المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل / منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ١٩٩٥م، كوليناين ١٩٩٧م). ومن هذه الإجراءات والتدابير: التحكم في أماكن وقوف السيارات، وتسهيل حركة المشاة، وتهدئة المرور، ومنح الأولوية لوسائل النقل العام. ويوجد العديد من الأدلة المتزايدة التي تقترح وجود تدابير كثيرة، والتي تنظم مباشرة فراغ الطريق في مقابل تقليل التدفقات المرورية والسرعة، لتشجيع نشاط المشي. ويسعى كثير من المدن في الوقت الحالي لزيادة مقدار المساحة المخصصة للمشاة ولراكبي الدراجات الهوائية وللمهام الأخرى للشارع غير المرور وحركة الآليات (أبليارد ١٩٨١م، إينجويتشت ١٩٩٣م، دراسات البيئة والنقل ١٩٩٠م).

### التحكم في أماكن وقوف السيارات

تغطي ضوابط أماكن وقوف السيارات تلك المساحات التي تتحكم فيها الدولة في رحلات العمل وفي فترات الذروة. وأشارت دراسة حديثة أجريت على خمس مدن أن توفير أماكن وقوف السيارات والسعر هما أكثر الأدوات قوة في التحكم في الازدحام المروري (داسغويتا، ١٩٩٤م). وعادة ما يتم فعل هذا من خلال مجموعة عالية من الرسوم للمساحات المستخدمة للوقوف لفترة طويلة و/أو فترات الذروة، والتي غالباً ما تمثل نسبة صغيرة من أماكن وقوف السيارات في المنطقة المركزية. يتبنى كثير من المراكز الحضرية أسلوباً أكثر مرونة في أماكن وقوف السيارات لفترة قصيرة. يستهدف هذا النوع من توفير مواقف سيارات الزائرين الذين يسهمون بصورة عظيمة في اقتصاد المناطق المركزية. وينظر في الوقت الحالي إلى أماكن وقوف السيارات على أنه ضرورة في ضوء المنافسة بين المراكز الحضرية الموجودة في مراكز التسوق خارج المدينة أو في مواقع

الضواحي الخارجية، حيث ضوابط التحكم في الانتظار قليلة (المؤتمر الأوروبي لوزراء النقل / منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ١٩٩٥م). تشير الدلائل إلى أن ضوابط التحكم في المساحات العامة لوقوف السيارات لها دور في التأثير على استخدام الفراغات في المواقع الرئيسية وتسهم بشكل كبير، عند توفر التطبيق الكافي، في الحفاظ على الطاقة الاستيعابية لنظام الطريق (جمعية مجالس المقاطعات، ١٩٩١م). على الرغم من أن هذا قد يجعل مساحة محدودة متوفرة لعدد أكبر من المستخدمين الذين يسهمون في الحيوية التجارية للمدينة، فإن ذلك قد يكون على حساب عدد كبير من الرحلات، والتي كان من الممكن أن يتعذر القيام بها بطريقة أخرى ومستويات عالية من المرور خارج أوقات الذروة. وهذا من الممكن أن يتعارض مع الأهداف البيئية الشاملة الأخرى في المناطق الحضرية. وتشير الدلائل أيضاً إلى أنه من الممكن أن يتم تقويض سياسة مواقف السيارات في حالة إن كانت الرحلات داخل المدينة سهلة جداً من ناحية القيام بها، أو إذا بقيت الأماكن الخاصة لوقوف السيارات غير متحكم فيها (جوودوين ١٩٩٦م، كايرنز ١٩٩٥م). وقُدِّم اقتراح في الوقت الحديث لوضع رسوم على المساحات الخاصة غير السكنية والتي يمكن استخدامها في تثبيط هممة المستخدمين المحتملين من القيادة مع استخدام الموارد في تشجيع وسائل النقل العام (المفوضية الملكية للتلوث البيئي ١٩٩٤م، وزارة البيئة والنقل والأقاليم ١٩٩٨م).

يمكن التحكم والسيطرة على عملية توفير أماكن وقوف السيارات في مواقع التنمية الجديدة من خلال عملية نظام التخطيط، على الرغم من أن ذلك له تأثير طويل المدى باعتبار معدل تسارع إعادة التنمية. يوجد في المملكة المتحدة توكيد على إيجاد استخدامات بديلة لأماكن وقوف السيارات لمواقع التنمية الجديدة وعلى تقييم مقدار أماكن وقوف السيارات المتوفرة ومراجعة معايير المواقف باتجاه الحد الأقصى في مقابل بيان الحد الأدنى بالتوفير. يقوم المطورون في المملكة المتحدة، وبصورة متزايدة،

بتحويل الرسوم على العاملين الذين ينتقلون يومياً إلى مواقع عملهم إلى سلطات التخطيط المحلية ، حيث لا يمكن للمشروعات المقامة لأغراض البيع بالتجزئة تقديم مساحة كافية لوقوف السيارات في الموقع ، وذلك من أجل أن يتم دعم توفير أماكن عامة لوقوف السيارات أو الدخول في اتفاقيات بحيث يقوم المطور ، بعد منحه ترخيص التخطيط ، بالمساهمة في تطوير تجهيزات جديدة للمشاة ، ومستخدمي الدراجات ، ووسائل النقل العام (مجلس مدينة يورك ١٩٩٥ م ، وزارة البيئة/ وزارة النقل ١٩٩٤ م). غير أن التحكم في الأماكن الخاصة لوقوف السيارات تثير الكثير من المشكلات. حيث إن أكثر من نصف أماكن الوقوف خارج الشوارع في معظم المدن الكبيرة مملوكة ومتحكم فيها بصورة خاصة (جمعية مجالس المقاطعات ، ١٩٩١ م). وتعاني فعالية ضوابط التحكم في أماكن وقوف السيارات في الشارع من غياب التطبيق الفعال. وعقب تنفيذ قانون مرور الطرق لعام ١٩٩١ م ، تم في لندن تفعيل تنفيذ قيود المرور على مناطق المدينة ، والتي تعتبر الآن أماكن الوقوف في الشارع جزءاً من خطة المواقف الإستراتيجية على مستوى مناطق مدينة لندن ، وتشمل كل أماكن الوقوف العامة والخاصة (سواء في الشارع أو خارجه) (لجنة المواقف في مدينة لندن ، ١٩٩٥ م). إن الفرصة متوفرة لتكامل أوسع للتحكم بمواقف السيارات في مناطق التخطيط عما كانت عليه المسألة في الماضي.

### تسهيل حركة مشاة

ينظر إلى تسهيل حركة مشاة على أنه إجراء مقيد لحركة المرور ، على الرغم من أنه لا يتم دعمه من أجل ذلك. فبدلاً من ذلك يتم استخدامها غالباً على أنها أداة لإزالة حركة المرور من الأماكن التاريخية وأماكن التسوق ؛ لتوفير بيئة مريحة للمشاة (توللي و تورتن ، ١٩٩٥ م). وقد جرت العادة على أن توفير أماكن المشاة يتم في مناطق المشاة في مراكز المدن والبلدات ، وعند مقارنة هذا مع تجربة مكان آخر في أوروبا ، نجد

أنه تم فعل القليل في المملكة المتحدة للربط بين مخططات المنطقة المركزية مع المناطق المحيطة من خلال إعطاء أولوية لشبكات حركة المشاة (روبرتس ١٩٨١م، دراسات البيئة والنقل ١٩٨٨م). ويعتبر أفضل نموذج لجعل مركز المدينة خالياً من السيارات ومهيئاً لحركة المشاة هو النموذج الذي تكون فيه المنطقة الداخلية محاطة بطريق دائري داخلي، أو مجموعة من الطرق تعمل كما هو موضوع في تنفيذ المخطط (جوودوين، ١٩٩٦م). ففي المملكة المتحدة، قام العديد من المدن والبلدات بتنفيذ مخططات ناجحة تماماً أبرزها ما حصل في مدينة يورك، والتي من حقها أن تفخر بامتلاكها واحدة من أكبر شبكات شوارع حركة المشاة (مجلس مدينة يورك، ١٩٩٥م). ومع ذلك، فإنه غالباً ما كانت الأشكال الصارمة من التنظيم المروري موضع خلاف، وصرامتها بمعنى آخر، أنها تقيّد وصول المركبات فقط على عمليات التوصيل في كثير من الحالات، لكن في الوقت الحالي يوجد مستوى كبير من القبول من قبل تجار التجزئة والسكان لأشكال التقيّد تلك. ومع ذلك، يوجد تأكيد متزايد على ضرورة عمل شبكات لحركة المشاة لا تقتصر فقط على المناطق المركزية (وزارة النقل، ١٩٩٦م). وعلى الأرجح سيتم تحسين شبكات لحركة المشاة (أو شبكات للأتماط الخضراء). وسيكون التحدي الذي يواجه التخطيط هو السعي وراء تكامل شبكات حركة المشاة مع الأتماط الأخرى لحركة النقل ولدمج تصميمه وتخطيطه في سياسة إستراتيجية. يمكن تطبيق الأهداف بسهولة لتقييم مدى وجود تنفيذها.

### تهدئة المرور

تمثل المتطلبات العامة لإطار عمل شامل لإدارة/لتقيّد السرعة في التقليل من مستوى الأولوية المعطاة لمركبات الطرق، وتشجيع المشاركة في الفراغ بما في ذلك أماكن للمشاة وراكبي الدراجات الهوائية، وكثيراً ما تذكر الأهداف من تهدئة المرور

على أنها: لتحسين سلامة الطريق، ولاسترداد مساحة للمشاة وكذلك الأنشطة التي لا تتعلق بحركة المرور، ولتحسين تحرك المشاة وتقليل الحواجز المرورية، ولإعطاء مزيد من الأمن، خاصة فيما بين السكان والمشاة وراكبي الدراجات، ولخلق بيئة محسنة (فاروه وراسيل، ١٩٨٩م). من الممكن أن يتم دمج أهداف إدارة السرعة والتحسينات الأخرى لبيئة المرور في أهداف مجاورة سكنية معينة أو منطقة تخطيط. وحديثاً، فإن ازدياد الاهتمام بسلامة المشاة في الطرق (وزارة النقل، ١٩٨٩م) تم إبرازه في أهداف الحكومة البريطانية من ناحية الرغبة في تقليل حوادث وإصابات الطرق بنسبة الثلث بحلول عام ٢٠٠٠م (وزارة النقل، ١٩٨٧م). وتم تحديد الأفراد المسنين وصغار السن الذين يمثلون أعداداً كبيرة من ضحايا المشاة واستهدافهم (وزارة النقل، ١٩٩٠م، ١٩٩١م). وتم تبني تهدة المرور بصورة كبيرة للمساعدة في تحقيق هذا الهدف. ومن الواضح أن تهدة السير في حد ذاته لا يعني بالضرورة الترك الجذري لمخططات إدارة المرور التقليدية بمعنى أنه يمكن لتهدة المرور أن يعمل إما بسياسة "لا تفعل شيئاً" أو في إطار عمل أوسع لقيود المرور.

### وضع الأولوية لوسائل النقل العام

يمكن أن تعمل التحسينات لوسائل النقل العام، في إطار عمل أوسع لإدارة الطلب لجذب الرحلات التي تتم بالسيارات، دوراً حيوياً في عملية النقل للرحلات الطويلة. فيتم في نطاق التنظيم المباشر لفرغ الشارع، استخدام موسّع لخطط أولوية لمسارات الحافلات، وإيقاف السيارة، وركوب وسائل النقل العام. تشتمل أولوية مسارات الحافلات على تخصيص فراغ من الطريق من الاستخدام العام إلى استخدام الحافلات داخل فترة زمنية محددة، وتقليل المساحة المتاحة للسيارات الخاصة أثناء تلك الفترات. ويتم أيضاً تقديم مساحة محمية في صيغة مشابهة، لكن ذات طبيعة دائمة

لأنظمة النقل العام السريعة التي تمر في الشارع ، ويقلل ذلك أيضاً من الفراغ الدائري المتوفر للسيارات. ويمثل مشروع إيقاف السيارة وركوب وسائل النقل العام، والذي غالباً ما يكون مرتبطاً مع وضع الأولوية لوسائل النقل العام نموذجاً مبتكراً لتبادل مواصلات النقل (توللي و تورتن ١٩٩٥م، المفوضية الملكية للتلوث البيئي ١٩٩٤م). ويتم توفير هذا النوع غالباً على حدود المنطقة العمرانية القائمة أو في موقع من الضواحي. ومما يشجع السائقين على الوقوف في تلك المواقع هو توافر خدمات النقل العام السريعة والمنتظمة. وهذه المخططات تكون أكثر فعالية عندما ترتبط بإجراءات أخرى تقلل جاذبية استخدام السيارات في المدن. وتشير الأدلة إلى أن هذه المخططات تلقى ترحيباً من العامة، ويمكن لها أن تكمل القيود على فراغ الطريق وأماكن وقوف السيارات للحد من النمو في الحركة المرورية. وعلى الرغم من ذلك كله، توجد العديد من السلبيات لأنها يمكن أن تولد حركة مرورية إضافية من مرفق إيقاف السيارة وركوب وسائل النقل العام، نتيجة للرحلات التي كانت بخلاف ذلك ستنظم من خلال وسائل النقل العام، أو لن يتم القيام بها على الإطلاق، وسيقل مستوى الرفاهية في المنطقة المجاورة ما لم تكن مرتبطة بالإجراءات الأخرى، حيث إنها لا تقوم سوى بالقليل لتخفيف سيطر في حركة المرور في المدينة نفسها، نظراً للطلب المكبوت (جوودوين ١٩٩٦م، باركهيرست ١٩٩٤م).

### الاستنتاجات

مع اقتراب الألفية الجديدة، ستكون هناك حاجة لتغييرات جذرية في الطريقة التي يعمل بها نظام تخطيط استخدام الأرض وسياسة النقل. وتوجد دلائل في الوقت الحالي على وجود خطوات نحو منهج متكامل، حيث يتم إقرار وجود علاقة بين استخدام الأرض وإدارة الطلب على النقل.

### تكامل السياسات الاجتماعية والمالية والسياسات المتعلقة بالنقل

تحتاج آليات التسعير والإجراءات الضريبية إلى التركيز عموماً على أنماط المعيشة والطلب على النقل. فعلى سبيل المثال، إن استمرار سياسة عدم فرض ضرائب على الأماكن الخاصة غير السكنية لوقوف السيارات يتعارض جلياً مع الإستراتيجيات الهادفة إلى تقليل الاعتماد على السيارات. وتوجد مطالبات قوية بمعاملة مثل هذا النوع من أماكن الوقوف على أنه نوع من الإيرادات. على الصعيد المحلي، من الممكن تنفيذ سياسات الضرائب من خلال حساب نسبة مساحات الوقوف إلى عدد الموظفين، وعلى افتراض أن الضرائب يمكن أن تكون أسهل على الصعيد المحلي أكثر منه على المستوى الوطني، لأنه يتم إعادة توجيه الموارد المالية لتمويل البنية التحتية والتجهيزات الأساسية لوسائل النقل العام. يعتمد المدى الذي ينتقل إليه السكان وخيارات الموقع التي تتماشى مع أهداف تقليل الانتقال على مدى التكامل بين النواحي المالية والاجتماعية مع سياسة النقل. إن مستويات الدخل بالإضافة إلى قرارات الإقامة السكنية التي تتخذها الأسر لهما عاملان مهمان في تحديد سلوك التنقل، إلا أن النقاش حول مسألة فرض تعريفه قد ركز على تسعيرة استخدام الطرق لا أي شكل آخر من السياسة المالية مثل ضريبة على أسعار المنازل أو رسوم التنمية.

### تجزؤ هياكل صنع القرار

تتوزع هياكل صنع القرارات الحالية على كل من المستوى المحلي والوطني. ففي سياق مذكرة التخطيط الحالية للنقل، يرى كثير من السلطات المحلية في الوقت الراهن خدمات النقل العام التي تعتمد على الحافلات على أنها أداة لإدارة الطلب. ولكن المشكلة هي أنه ليس لهذه السلطات أي تحكم في تشغيل هذه الأنظمة، والتي تقع تحت تأثير وتحكم مشغل أو أكثر من القطاع الخاص. وتم إبراز الأجزاء الأخرى الجديدة من

التشريعات على أن بها مشكلات ، حيث يسعى كل من قانون البيثة لعام ١٩٩٥ م وقانون تقليل ازدحام الطرق ١٩٩٧ م لاستخدام الأنظمة الحالية للأجزاء الأخرى من التشريعات التي تتعلق بهما بغرض تنفيذها.

### الأنظمة القديمة والتحديات الجديدة

تعتمد التشريعات الحالية مثل قوانين تخطيط المدن والريف على نطاق ورؤية خاصة. مع العلم أن هذه الرؤية لا تضع في اعتبارها إدارة الطلب. سوف تشهد الـ ١٠- ١٥ عاماً المقبلة برنامجاً تشريعياً جديداً هادفاً إلى دعم التشريعات الموجودة مع تنفيذ أطر عمل تنظيمية جديدة. وسوف يشتمل النموذج المقترح على تكامل أهداف تخطيط استخدام الأرض وجودة الهواء وسلامة الطرق في مناطق التخطيط المحددة. سيكون سجل أداء نظام التخطيط في المملكة المتحدة حول إصدار الخطط سواء على المستوى الإستراتيجي أو المحلي هو مطلب أساسي مفيد للتكامل المستقبلي لسياسة النقل واستخدام الأرض. سيكون المطلب الأساسي المستقبلي هو توفير إستراتيجيات عملية وقابلة للتنفيذ مستمدة من الأهداف ، ويمكن تنظيمها مكانياً على الصعيد المحلي بحيث تتماشى مع الأهداف الإقليمية والوطنية. وسيعتمد المستوى الإقليمي نظرياً على مناطق مهمة للانتقال للعمل.

### التمويل الخاص

سيصبح التمويل الخاص على الأرجح مصدراً مهماً للتمويل على الصعيدين الوطني والمحلي. ومن ثم ، فقد تتأثر إستراتيجيات النقل واستخدام الأرض المستقبلية كثيراً بوجهات نظر مستثمري القطاع الخاص ، لاسيما في الأحوال التي غالباً لا يُحتمل أن تمثل تلك الخطط مشروعات رئيسة تجذب التمويل بسهولة. تحتاج المسائل التي تتعلق

بالتكامل المستقبلي لقرارات استخدام الأرض والنقل أن يتم تناولها كما لو أنها قرارات بحاجة إلى مراقبة. وكشف العمل أن يوجد دليل على أنه يتم تغيير مسار الطرق لجعله أقرب مع موقع إعادة التنمية المخطط لها، وتخفيض فئة تدرج طريق مجاور لطريق ممول من القطاع الخاص؛ لدعم مستويات أحجام المرور والرسوم التي يمكن أن يجنيها القطاع الخاص من خلال عملية رسوم استخدام الطريق.

### جعل السيارات خارج المعادلة

ستحتاج الإستراتيجيات المتكاملة لاستخدام الأرض والنقل على مدار الـ ١٠-١٥ عاماً المقبلة من أجل تقليل الاعتماد على السيارات إلى أن يتم تركيزها حول المجاورات السكنية. إن إطار عمل لسياسة تهدف إلى تحويل الطلب على النقل إلى خليط مكون من وسائل مختلفة من النقل العام، والمشى، وقيادة الدراجات الهوائية قد يعني أن القرارات المتعلقة باختيار موقع سكن الأسرة ستفضل وتأييد بقوة المجاورات السكنية التي تقع ضمن مسافة/زمن انتقال معقولة من أماكن العمل. ومن ثم، لن يكون مطلوباً بالنسبة للمجاورات السكنية أن يتم تخطيطها حول نقاط تقاطعات خدمات النقل العام فقط، بل ومن المطلوب أيضاً سياسات مالية (ضرائب للحكومة المحلية أو مساهمات من المطورين) لتقديم حوافز للمطورين، والأسر وتجار التجزئة، وذلك من أجل الحفاظ على حيوية هذا النمط من التجمعات العمرانية حيث تنتشر مثلاً المنافسة من مبيعات التجزئة خارج المدينة.



