

برامج التعامل مع العشوائيات في مصر، وتوجه الدولة المعلن: اتفاق أم تناقض؟

أبوالفتوح سعد شلبي

أستاذ مساعد، قسم التصميم العمراني
كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة

هبة الله عاصم الفولى

مدرس، قسم التصميم العمراني
كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة

الملخص

مع بداية الألفية الجديدة وتمشياً مع السياق العالمي، صرحت الحكومة المصرية في أكثر من موضع بضرورة معالجة قضية العشوائيات من منظور تنموي شامل يتعامل مع جذور القضية، لا مظاهرها، وبالتالي السعي جدياً لتحسين الأوضاع المعيشية ومن ثم العمرانية لساكني تلك العشوائيات. وقد قامت الدولة بطرح مجموعة من البرامج والمشروعات، ومنها البرامج والمشروعات العمرانية، التي من المفترض أن تساهم مجتمعة في تحقيق التوجه المعلن. إلا أنه قد وُجّهت عدة انتقادات شككت في قدرة هذه البرامج والمشروعات على المساهمة في تحقيق ذلك التوجه. ومن ثم، فالسؤال المطروح في هذا البحث هو: هل تعد برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات انعكاساً حقيقياً لتوجه الدولة المعلن؟ وإذا لم تكن كذلك، فما هي الأسباب؟

وتعتمد استراتيجية البحث على دراسة مجموعة مختارة ومُمثلة للمشروعات المعنية بالعشوائيات وذلك باستخدام المنهج الكيفي، حيث يتم جمع وتحليل المعلومات حول مستهدفات هذه المشروعات وعلاقتها بتوجه الدولة المعلن من مصادر متعددة، كالتقارير الفنية للمشروعات، والوثائق الرسمية، وكذا المقابلات مع الخبراء والممارسين وممثلي الحكومة المشاركين في هذه المشروعات، وكذا المعنيين بصفة عامة بقضية العشوائيات، وصولاً إلى تركيب هذه المعلومات بما يُنظر لشكل وطبيعة العلاقة بين هذه المشروعات وبعضها ببعض، وبينها مجتمعة وبين التوجه المعلن للدولة، مع استقراء لأهم العوامل المسببة لتلك العلاقة.

الكلمات الدالة: مناطق الإسكان غير الرسمي، العشوائيات، المناطق غير الآمنة، المناطق غير المخططة، استراتيجيات التنمية العمرانية، البرامج والمشروعات العمرانية.

المقدمة

لا زالت مصر تشهد تزايداً مطرداً في العشوائيات^١؛ حيث تضخم حجم سكان العشوائيات مؤخراً بما يقرب من ٢٠% خلال عقد واحد (صندوق الأمم المتحدة للسكان، ٢٠٠٧؛ الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ٢٠٠٦). وطبقاً لنتائج التقرير الصادر عن وزارة التنمية المحلية (٢٠٠٧)، فإن عدد سكان المناطق العشوائية في إقليم القاهرة الكبرى وحده قد بلغ ٦,٢ مليون نسمة، وعلى المستوى القومي ١٦ مليون نسمة، أي أكثر من ٢٥% من سكان مصر^٢ (مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٠٨). وفي ذلك دلالة واضحة على حجم هذه الظاهرة وعلى مدى خطورتها (راجح، ٢٠٠٨). ومع استمرار نفس معدلات نمو المناطق العشوائية، فمن المتوقع أن يصبح قرابة نصف سكان حضر مصر يعيشون في مناطق عشوائية بحلول عام ٢٠٢٥ (الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ٢٠٠٦؛ أبو العيون، ٢٠٠٧).

وفي إطار مواكبتها للسياق العالمي، صرحت الحكومة المصرية في أكثر من موضع بضرورة معالجة قضية العشوائيات من منظور تنموي يعالج جذور القضية لا مظاهرها (اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة، ٢٠٠٢؛ الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، ٢٠٠٨). فبعد أن كان توجه الدولة محصوراً في مد المناطق العشوائية (غير المخطط منها وغير الآمن) بالمرافق والخدمات الأساسية (الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ٢٠٠٨) أصبح يتبنى رؤية متكاملة لتحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية لساكني تلك العشوائيات^٣ (الهيئة العامة

^١ يقصد بالعشوائيات في هذا البحث "مناطق الإسكان غير الرسمي"، التي تُبنى وتُبنى بالجهود الذاتية خارج إطار القانون، سواء على أملاك الدولة أو الأهالي، وربما تكون حالة المباني جيدة، ولكن يغلب عليها كونها مناطق غير آمنة بيئياً أو اجتماعياً أو الإثنين معاً، كما تفتقد عادة إلى الخدمات والمرافق الأساسية، ويندرج تحت هذا التعريف: مناطق الزحف على الأراضي الزراعية، جيوب الفقر ذات السمات الريفية الموجودة وسط التجمعات الحضرية، مناطق البناء على أراضي ملك الدولة/وضع اليد، والعشش والأوكاخ.

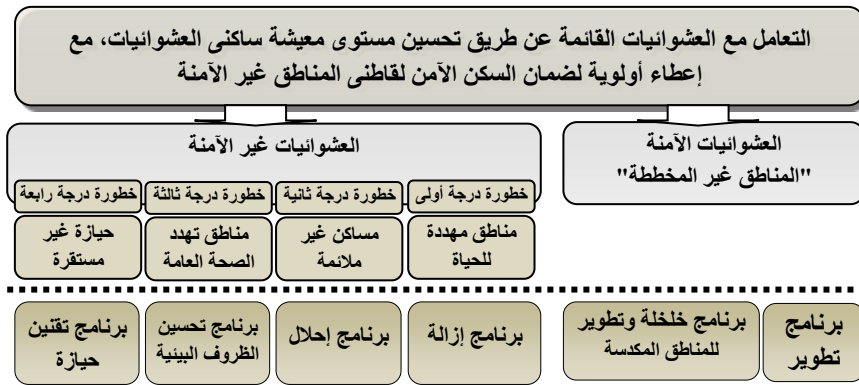
^٢ من واقع تحليل البيانات الخاصة بتحديد حجم العشوائيات الصادرة عن مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠١٤)، يتبين عدم وجود بيان إجمالي مُحدّث عن وضع المناطق العشوائية على مستوى الجمهورية، حيث تم حصر البيانات في إطار متابعة وضع موقف المناطق غير الآمنة فقط، في تجاهل واضح للمناطق غير المخططة.

^٣ في هذا البحث، توجه الدولة المعلن يقصد به رؤية الدولة المعلنة الخاصة بتعاملها مع العشوائيات كما جاءت في التقارير والتصريحات الرسمية. ومن المفترض نظرياً أن تلك الرؤية تأتي كجزء/مكون من مكونات استراتيجية وطنية شاملة للتنمية ومكافحة الفقر. إلا أنه في الحالة المصرية، إن كان من الممكن إجتهداً تجميع وتركيب ما يمكن أن يمثل تصور شبه متكامل لما تقوم به الدولة

للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦؛ وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٧)، والتي تجلت افتراضاً في المخططات الاستراتيجية التي تتناول، ضمن ما تناولت، قضية العشوائيات، مثل المخطط الاستراتيجي للقاهرة الكبرى ٢٠٥٠ (الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠٠٩)، والخطة القومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠١٠).

وفي هذا الإطار، تم تصنيف العشوائيات إلى مجموعتين رئيسيتين: عشوائيات آمنة (وهو ما يطلق عليها مناطق غير مخططة)، وعشوائيات غير آمنة (GOPP, 2010). وبناءً على هذا التصنيف، تم تحديد برامج التعامل المناسبة (شكل "١")، مع التأكيد على ضرورة اعتبار هذه البرامج، على اختلافها، للأبعاد الاجتماعية الاقتصادية، وعدم الاكتفاء بالبعد العمراني فقط (منال شاهين، ٢٠١١).

شكل (١) تصنيف العشوائيات وبرامج التعامل المقررة بمصر



إشكالية وهدف البحث

تشير العديد من المراجع إلى أهمية الدور الذي تلعبه البرامج والمشروعات في تحقيق أهداف توجه الدولة في التعامل مع العشوائيات على أرض الواقع، ذلك، باعتبارها الجسر الذي يربط التخطيط بالتنفيذ (Cusworth & Franks, 1995).

فعلى سبيل المثال، صرح دراكر (Drucker, 1985) بأنه بدون برامج ومشروعات تترجم التوجه المعلن "لن يعدو هذا التوجه أكثر من كونه فكرة على ورق" (p.151)، وأكد على ذلك جراندى (Grundy, 1998) حين انتقد الاهتمام الشديد بصياغة الاستراتيجية دون إعطاء القدر الكافي من الاهتمام لصياغة المشروعات، والتأكد من ربطها بالاستراتيجية، الأمر الذي جعل بير وآخرون (Beer et al, 1990) يصرحون بأنه حين تفشل الاستراتيجيات، فغالباً لا يكون ذلك بسبب قصور في التحليل أو في صياغة الأهداف، وإنما يكون بسبب قصور في صياغة المشروعات التي من شأنها ترجمة الاستراتيجية إلى واقع ملموس.

وفي هذا السياق، تأتي أهمية هذا البحث، حيث يسعى لتحديد مدى نجاح البرامج والمشروعات المطروحة حالياً في مصر في ترجمة التوجه المعلن للدولة، خاصة في ظل وجود عدة انتقادات شككت ابتداءً في وجود أي علاقة بين تصريحات الدولة وهذه البرامج والمشروعات من الأساس. فقد أكد د/رفيق حبيب "أن الدولة تتحدث كثيراً، لكنها لا تفعل شيئاً، إلا بعض المسكنات" (عبدالوهاب خضر، ٢٠١٠، ص١). وأضاف محمد لطفي، ممثل

المصرية من جهودات في التعامل مع قضية العشوائيات في إطار استراتيجية شاملة للتنمية ومكافحة الفقر، إلا أنه لا توجد مثل هذه الاستراتيجية الشاملة بشكل متكامل ومعلن ومدرك من قبل القائمين عليها والعاملين في مجالها (الفولي، ٢٠١٢).

المجموعة الأولى: وهي العشوائيات الآمنة، والتي يشار إليها في التقارير الرسمية "بالمناطق غير المخططة"، وتُعرف "بالمناطق التي توفر الحد الأدنى من السكن الآمن. وتضم أكثر من ٦٠% من الكتلة العمرانية الحالية. ولكنها لم تنشأ باستخدام أدوات التخطيط العمراني، ولذلك فهي ذات كثافات عالية، ولا تحتاج إلى التدخل الفوري". ومن ضمن البرامج المقترحة للتعامل مع هذه المجموعة: تطوير، وخخلعة مع تطوير. المجموعة الثانية: وهي العشوائيات غير الآمنة، "التي لا توفر الحد الأدنى من السكن الآمن" (على الفرماوي، ٢٠١١، ص١). وقد تم تصنيفها إلى أربعة درجات بناءً على درجة الخطورة، ولها الأولوية في التعامل مقارنة بالمناطق غير المخططة. وقد تم اقتراح برامج عمرانية متكاملة ملائمة لكل درجة خطورة، تنوعت ما بين إزالة وإحلال وتقنين حيازات (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠١٠).

يلاحظ انحصار التصنيف المعتمد في البعد العمراني فقط، حيث خلا من من سكان المقابر، والإسكان الجوازي، وهو ما يشير ابتداءً إلى عدم شمولية التصنيف، وبالتالي احتمالية عدم شمولية البرامج المنبثقة منه.

منظمة العفو الدولية، أن ما تفعله الدولة لا يعدو كونه برامج تطوير تقوم على إنشاء حدائق ومراكز شباب لتجميل العشوائيات، دون التطرق إلى تنمية المجتمع (فاروق الجمل، ٢٠١٠)، وهو الأمر الذي انتقده المركز المصري لحقوق السكن (٢٠٠١) حين أكد أن ممارسات الدولة الفعلية لا تتماشى مع تصريحاتها الداعمة للفقراء والساعية لمعالجة العشوائيات في إطار رؤية تنموية شاملة.

التساؤل البحثي

في إطار ما تقدم، يطرح البحث السؤالين الآتيين: هل تعد برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات انعكاساً حقيقياً لتوجه الدولة المصرية المعلن؟ وإذا لم تكن كذلك، فما هي الأسباب؟^٦

استراتيجية البحث

للإجابة على هذين السؤالين، يقوم البحث بالآتي:

١. بناء إطار نظري لشبكة العلاقات التي من المفترض أن تربط بنجاح البرامج والمشروعات بالاستراتيجية/التوجه العام، بما فيها من علاقات رأسية (تربط البرامج/المشروعات بأهداف الاستراتيجية/التوجه العام)، وأخرى أفقية (تربط البرامج/المشروعات ببعضها البعض لتحقيق أهداف مشتركة)، وذلك من خلال المراجعة النقدية للعديد من التجارب والرؤى العالمية المطروحة في هذا الصدد. ويستخدم هذا الإطار النظري في تدعيم أدوات البحث الميداني.

٢. دراسة وتحليل مجموعة مُمثلة للمشروعات المعنية بالعشوائيات تم اختيارها بأسلوب " Purposive Sampling" (Engel & Schutt, 2014)، وبمراعاة عدة معايير تمثلت في: (١) أن تكون تلك المشروعات تالية لتصريحات الدولة بوقت كافٍ حتى تقع في نطاق تأثيرها، (٢) وأن تكون معبرة عن النوعيات المختلفة للبرامج المطروحة من قبل الدولة حتى تكون الدراسة شاملة وافية، (٣) وأن تكون بمثابة تجارب رائدة (من وجهة نظر المسؤولين) ومن ثم دراسة أفضلها، (٤) وأخيراً أن تكون قد حازت على دعم سياسي/مالي من قبل الدولة فلا يعوقها في هذا الصدد ما يمكن أن يؤثر سلباً على إحداث الاتصال المطلوبة بين هذه المشروعات والتوجه المعلن. وفي هذا الإطار، تم تحديد المشروعات محل الدراسة كالتالي:^٧

- مشروع أرض مطار إمبابية- كمثال لبرنامج الخلطة للمناطق غير المخططة،
- مشروع عزبة النصر- كمثال لبرنامج التطوير للمناطق غير المخططة،
- مشروع رملة بولاق - كمثال لبرنامج الإحلال للمناطق غير الآمنة.

وباستخدام المنهج الكيفي، يقوم البحث بتجميع وتثليث وتحليل المعلومات (data collection, triangulation and analysis) حول مستهدفات هذه المشروعات وعلاقتها بتوجه الدولة المعلن من مصادر متعددة، كالتقارير الفنية لتلك المشروعات، والوثائق الرسمية المتاحة ذات الصلة، وكذا المقابلات (نصف الهيكلية semi-structured) مع الخبراء والممارسين وممثلي الحكومة المشاركين في هذه المشروعات، وكذا المعنيين بصفة عامة بقضية العشوائيات^٨ (انظر جدول رقم (١) بنهاية البحث)، وصولاً إلى تركيب هذه المعلومات بما يُنظر لشكل وطبيعة العلاقة بين هذه المشروعات وبعضها البعض (حيث أنه من المفترض أن تتكامل سوياً في سبيل تحقيق توجهات الدولة ذات الصلة)، وبينها مجتمعة وبين التوجه المعلن للدولة، مع استقراء أهم العوامل المُسببة لهذه العلاقة.

هيكل البحث:

^٦ يأتي هذا البحث كحلقة من سلسلة أبحاث تهدف في مجملها إلى فهم وتطوير عملية صياغة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات بمصر، بحيث تحقق توجه الدولة في المعالجة الفاعلة لقضية العشوائيات. وقد بدأت تلك السلسلة بدراسة سابقة لهذا البحث استهدفت تكوين إطار نظري لعملية صياغة البرامج والمشروعات بحيث تعكس التوجه العام للدولة (الغولي وشليبي، ٢٠١١). ويؤمل أن تستمر في أبحاث لاحقة نحو دراسة العملية التي يتم في إطارها توليد وصياغة هذه البرامج، وكذا التعرف على العوامل المشكلة لهذه العملية، بهدف المساهمة الفاعلة في إنتاج برامج ومشروعات أكثر قدرة على تحقيق التوجه المعلن للدولة.

^٧ تم استبعاد برامج الإزالة وتقنين الحيازات وتحسين الظروف البيئية للمناطق غير الآمنة، حيث لم يطرح لها مشروعات حتى الشروع في إعداد هذا البحث.

^٨ سئلت المجموعات الثلاث على حد سواء الأسئلة التالية: (١) هل هناك رؤية للدولة للتعامل مع قضية العشوائيات؟ وما هو رأيك فيها؟، (٢) هل هناك علاقة بين هذه الرؤية والبرامج والمشروعات المفعلة؟ وما هي الأسباب؟، (٣) في رأيك كيف يمكن رفع كفاءة ربط البرامج والمشروعات بالرؤية؟. واختلف نمط طرح السؤال الثاني حول البرامج والمشروعات باختلاف المجموعة. فبينما سئل ممثلي الحكومة والخبراء الممارسين عن ظروف وملابسات توليد المشروعات محل الدراسة والهدف منها، سئل الخبراء المعنيون بشكل عام عن علاقة ما تنتجه الدولة من برامج ومشروعات برؤية/توجه الدولة.

ينقسم هذا البحث إلى ثلاثة أجزاء رئيسية بخلاف المقدمة. يقوم الجزء الأول ببناء إطار نظري لشبكة العلاقات (الرأسية والأفقية) التي تجمع بنجاح بين التوجه العام ومجموعة البرامج والمشروعات المنتجة المعنية بالعشوائيات. وفي ضوء ذلك، يتناول الجزء الثاني دراسة وتحليل الحالة المصرية في شقين رئيسيين: الأول يقوم باستعراض التجارب المختارة كل على حدة واستبيان علاقة كل تجربة بالتوجه المعن للدولة بشكل مبدئي (العلاقة الرأسية)، أما الثاني فيقوم بتجميع النتائج المستخلصة من التجارب مجتمعة، محاولاً استيضاح الصورة العامة لشكل وطبيعة العلاقة التي تجمع بين هذه المشروعات بعضها ببعض (العلاقة الأفقية)، وعلاقتها مجتمعة بالتوجه المعن للدولة، وكذا أهم العوامل المسببة لذلك. وأخيراً يتم في الجزء الثالث استخلاص أهم نتائج البحث واقتراح التوصيات.

١ الإطار النظري لشبكة العلاقات الرابطة بين البرامج والتوجه العام للدولة

مع تطور المفاهيم التنموية بالألفية الجديدة، أصبح هناك إدراك أن قضية العشوائيات هي في حقيقتها قضية "بشر" لا "سكن" (UN-Habitat, 2003a; Davis, 2004; Sneddon, 2009). كما أثبتت التجارب العالمية فشل مدخل التطوير من خلال

المشروعات Project-by-project Approach (Frediani, 2007) والحلول الجزئية في إحتواء العشوائيات (Yahya, 2007)، الأمر الذي أدى إلى تبني مدخل شمولي يعالج جميع أبعاد القضية بشكل مترابط (UN-Habitat, 2003a; Tannerfeldt & Ljung, 2006; Frediani, 2007) من خلال استراتيجية تنموية شاملة/توجه عام تكون بمثابة "المظلة" التي تربط الرؤى والبرامج والمشروعات على اختلاف مستوياتها بعضها ببعض (ADB, 2004; World Bank, 1999, 2002a). ويسعى هذا الجزء من البحث إلى بناء الإطار النظري لشبكة العلاقات المتعددة التي تربط بنجاح (نظرياً) البرامج والمشروعات بالاستراتيجية/التوجه العام، بما فيها من علاقات رأسية (تربط البرامج والمشروعات بأهداف الاستراتيجية/التوجه العام)، وأخرى أفقية (تربط البرامج/المشروعات بعضها ببعض).

١/١ العلاقة بين الاستراتيجية/التوجه العام والبرامج-المشروعات: دعائم العلاقة الرأسية

تتولد البرامج والمشروعات، عادة، كخطوة لاحقة لصياغة الاستراتيجية/التوجه العام^١ (Cusworth & Franks, 1995). وفي ظل لامركزية التخطيط، فإنه عادة ما تتم صياغة البرامج والمشروعات في مستويات تخطيطية متعددة (ADB, 2006) تجمعها أطراف وعلاقات متشابهة (Sandaram, 1997). من هنا تكمن أهمية وجود روابط وعلاقات تجمع هذه البرامج والمشروعات بالاستراتيجية/التوجه العام، بما يضمن أن تكون ترجمة فعلية لأهداف الاستراتيجية، لا منبثة الصلة عنها.

وتتحقق هذه الروابط بوجود تسلسل وترابط منطقي Logical Framework يجمع البرامج والمشروعات بالاستراتيجية/التوجه العام (DFID, 1999)، ويحدد العلاقات السببية التي تربط بينهم (ADB, 2006)، ويرسى الدعائم التي تساعد على تحقيق هذا الربط الرأسي (World Bank, 2002a; ADB, 2006; DFID, 2000) ما بين هذين المستويين كما يلي:

١/١/١ دعائم العلاقة الرأسية على مستوى الاستراتيجية/التوجه العام

من أجل تحقيق العلاقة الرأسية بين الاستراتيجية والبرامج والمشروعات، تظهر مجموعة من الدعائم على مستوى الاستراتيجية تتبلور في: (أ) وضوح الاستراتيجية/التوجه العام لدى كل المستويات والأطراف المشاركة في صياغة البرامج والمشروعات، و(ب) تحديد مجموعة من التوجيهات بالوثائق الرسمية للاستراتيجية المعلنة تخص عملية توليد البرامج والمشروعات، وبيان ذلك كما يلي:

أ- وضوح الاستراتيجية/التوجه العام:

في سياق المدخل الشمولي، يقتصر التوجه العام للدولة على صياغة رؤية عامة لكيفية التعامل مع العشوائيات (World Bank, 1999, 2002b; Choguill, 1994)، والتي يتم ترجمتها، في المستويات الأدنى، لرؤى محلية ومجموعة برامج ومشروعات (OECD, 2001, 2002; Wegelin, 2002). وبالتالي فإنه من

^١ كما في تجارب العديد من الدول مثل أندونيسيا (Government of Indonesia, 2012) وكينيا (UN-Habitat, 2008) وأوغندا (MLHUD, 2008) على سبيل المثال. إلا أن تجربة الهند تظهر استثناءً للقاعدة؛ حيث تم صياغة التوجه العام في ظل برامج ومشروعات سارية (Yojana, 2002). وبالتالي تم مراجعة هذه البرامج والمشروعات للتأكد من تمشيها مع أهداف التوجه، وكذا التأكد أن كل جوانب وأهداف التوجه ممثلة في البرامج والمشروعات الموجودة بالفعل، واقتراح ما يتناسب في حالة ظهور فجوات (Patel, 2002).

المهم أن يكون التوجه العام شديد الوضوح لجميع المستويات والأطراف المعنية^{١٠} (OECD, 2002)، متضمناً ذلك:

- تحديد الأهداف العامة للاستراتيجية.
- تحديد مجال/حدود الاستراتيجية وعلاقتها ببقية الاستراتيجيات التنموية.
- تحديد النتائج والتأثيرات القومية المرجوة من الاستراتيجية.
- تحديد مسؤوليات كل مستوى من مستويات التخطيط بما فيها من جهات وأطراف مختلفة.

ب- توجيهات الاستراتيجية فيما يخص صياغة البرامج والمشروعات

تبين من مراجعة التجارب العالمية وجود مجموعة من التوجيهات بالاستراتيجية المعلنة فيما يخص البرامج والمشروعات، والتي من شأنها المساهمة في ضمان إنتاج برامج ومشروعات معيرة عن تلك الاستراتيجية، وهي كالتالي:

- **تحديد المبادئ العامة (Principles) التي يجب أن تتبناها البرامج والمشروعات، كمبادئ المشاركة والشمولية والتكامل والتركيز على الفقراء والمهمشين^{١١}.**
- **تحديد الخطوط العريضة (Guidelines) التي يجب أن تُراعى في عملية صياغة البرامج والمشروعات، والمتمثلة في الخطوات الرئيسية لإعداد وصياغة البرنامج/المشروع، ونماذج لبعض الآليات المقترحة، والهيكل المؤسسي المقترح والنموذج بإعداد وصياغة البرنامج/المشروع، ومجموعة القوانين والتشريعات التي تحكم عملية الصياغة^{١٢}.**

٢/١/١ دعائم العلاقة الرأسية على مستوى البرامج والمشروعات

تظهر مجموعة من الدعائم على مستوى البرامج والمشروعات، والتي من شأنها المساهمة في ضمان تحقيق العلاقة الرأسية بين هذه البرامج/المشروعات والتوجه العام. وتتمثل هذه الدعائم في: (أ) تحديد موضع البرامج والمشروعات من أهداف الاستراتيجية/التوجه العام، و(ب) ربط منتج البرامج والمشروعات بنتائج وتأثيرات مرجوة، وبيان ذلك كما يلي:

أ- تحديد موضع البرامج والمشروعات من أهداف الاستراتيجية/التوجه العام

عند صياغة البرامج والمشروعات، يتم تحديد موضعها من أهداف الاستراتيجية/التوجه العام، وماهية حدود تأثيرها على المستوى المحلي، وبالتبعية على المستويات الأعلى. كما يتم تحديد مدى مساهمة النتائج المتوقعة من هذه البرامج/المشروعات في تحقيق بعض/كل الأهداف العامة للاستراتيجية/التوجه^{١٣}.

ب- ربط منتج البرامج والمشروعات بنتائج وتأثيرات مرجوة

يتم تحديد مجموعة النتائج والتأثيرات التنموية التي يسعى البرنامج/المشروع لتحقيقها في إطار التوجه العام (World Bank, 2002a) بحيث يكون المشروع المقترح موجهاً نحو تحقيق هذه النتائج (Results-oriented)، بدلاً من الاكتفاء بتحديد مجموعة الأنشطة التنفيذية (Activities-oriented)، والتي تعد، في هذا السياق، بمفردها مجرد وسيلة فاقدة لمغزاها. ويساهم توجيه المشروع نحو نتائج وتأثيرات محددة في أن تكون الأنشطة التنفيذية قابلة للتغيير/التعديل إذا ما تبين أن هذه الأنشطة لا تحقق النتائج/التأثيرات المطلوبة، كما أنه يعطي مرونة أكثر في الاستجابة للمتغيرات والمستجدات التي تطرأ أثناء التنفيذ (World Bank, 2002a; Jackson, 1998).

٢/١ العلاقة بين البرامج/المشروعات ببعضها البعض: دعائم العلاقة الأفقية

يتبنى السياق العالمي بوجه عام، المدخل الشمولي في إعداد البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات، بحيث تحتوي على أهداف اجتماعية واقتصادية وعمرانية تساهم مجتمعة في عمل تنمية حقيقية لساكني هذه المناطق (Schilderman, 2002). ويدعم ترابط وتناغم تلك البرامج تبني لامركزية التخطيط ودمجها في المخططات المحلية. فهناك العديد من التجارب التي تبنت دمج المشروعات المعنية بالعشوائيات في المخططات المحلية، مثل تجربة جنوب أفريقيا (DHS, 2009)، وكينيا (UN-Habitat, 2008)، والهند (Yojana, 2002)،

^{١٠} لا يكفي إعلان التوجه العام للمستويات المختلفة بمجرد كتابته أو عرضه في اجتماعات موسعة. إن الفهم العميق لن ينتج إلا عن طريق المشاركة الفعلية في توليد هذا التوجه من الأساس.

^{١١} والتي تبنتها كل من تجربة الهند (MUDPA, 2001)، وتجربة جنوب أفريقيا (DHS, 2009).

^{١٢} وهو ما راعته تجربة الهند (Yojana, 2002)، وكينيا (MH, 2013)، وجنوب أفريقيا (DHS, 2009).

^{١٣} حدث ذلك في عدة دول مثل تجربة البرازيل "The Latin American Neighborhood Upgrading Program" (Brakaz, 2004) وتجربة أندونيسيا "The Neighborhood Upgrading & Shelter Sector Program" (ADB, 2011).

والبرازيل (Brakaz & Aduan, 2004)، وذلك في إطار لامركزية التخطيط التي تساعد على إحداث التكامل المطلوب بين البرامج القطاعية المختلفة. وفي هذا السياق، يكون البرنامج/المشروع المعنى بالعشوائيات بمثابة "المظلة" التي تعمل في إطارها جميع البرامج القطاعية (من توفير شبكات بنية أساسية، خدمات، إسكان، برامج تنمية بشرية وخلافه)^٤.

٢ برامج ومشروعات التعامل مع العشوائيات وتوجه الدولة المعلن

يقوم هذا الجزء من البحث، مستعيناً بالإطار النظري المذكور أعلاه، بدراسة وتحليل الحالة المصرية من خلال شقين: الشق الأول يقوم باستعراض المشروعات المختارة كل على حدة، واستنتاج علاقة كل مشروع بالتوجه المعلن للدولة (العلاقة الرأسية). أما الشق الثاني فيقوم بتجميع النتائج المستخلصة من المشروعات، ووضع تصور عام لشكل وطبيعة العلاقة التي تجمع بين هذه المشروعات ببعضها البعض (العلاقة الأفقية)، وعلاقتها مجتمعة بالتوجه المعلن للدولة، وكذا أهم العوامل المسببة لذلك.

٢/١ علاقة المشروعات المختارة بالتوجه المعلن للدولة

يتم في هذا الجزء من البحث دراسة وتحليل المشروعات المختارة، كل على حدة، بالتركيز على العلاقة الرأسية بينها وبين التوجه المعلن للدولة، وما هو شكل وكُنه هذه العلاقة. وفي هذا السياق، يتم استعراض مكونات المخطط المعتمد داخل كل مشروع، ومدى تشبيها مع التوجه العام.

٢/١/١ مشروع منطقة أرض مطار إمبابة (كمثال لبرامج الخلخلة للمناطق غير المخططة)

تقع أرض مطار إمبابة في منطقة المنيرة الغربية، حى شمال الجيزة، وتبلغ مساحتها حوالي ٢٠٤ فدان شاملة مباني أكاديمية الطيران المدني (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨). ونظراً لارتفاع معدلات الحوادث الناجمة عن زحف المباني على مطار إمبابة، صدر قرار جمهورى عام ٢٠٠٠ بنقل المطار إلى موقع جديد بمدينة ٦ أكتوبر، وإعادة استغلال أرض المطار (شيرين الديدامونى، ٢٠٠٨)، حيث تم تكليف وزارة الإسكان، متمثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، بدراسة المشروع ووضع المخطط العمرانى له (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨). ويعد هذا المشروع ذو طبيعة خاصة، حيث تولد بقرار جمهورى، وتم إعداده تحت إشراف لجنة وزارية (وزارة الإسكان، ٢٠٠٦)، الأمر الذي يساعد على استقرار مدى الكفاءة في ترجمة توجه الدولة المعلن.

وحيث أن المشروع قد جاء بقرار سيادى في إطار نقل مطار إمبابة وبحث كيفية استغلال أرض المطار (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨)، فيمكن الدفع بأن المشروع لم ينبثق كنتاج لرؤية استراتيجية أعم، وكنتاج لعملية تخطيطية منظمة، وهو ما أكده بعض الخبراء المشاركين في الدراسة. إلا أنه قد تم صياغة رؤية تنموية على مستوى المشروع، انبثق منها مخطط المشروع وهي: "تحقيق التنمية الشاملة للمنطقة، وإيجاد بيئة معيشية أفضل للسكان في المناطق العشوائية من خلال توفير الخدمات والإسكان البديل والمناطق الخضراء والمفتوحة" (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨، ص ٩). وهي رؤية تتماشى مع التوجه المعلن للدولة.

أ- منتج المشروع:

يعد مشروع أرض مطار إمبابة من المشروعات التي حدث فيها تحولات جذرية أثناء مرحلة الإعداد، حيث مر بأربعة مراحل تم في كل مرحلة وضع مخطط يختلف عن سابقه من حيث مساحة المشروع، وكيفية التناؤل كما يلي:

- أولاً: مقترح حديقة عامة: حيث كانت مهمة الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، في بادئ الأمر، محصورة في وضع مخطط لحديقة عامة على أرض المطار بناءً على القرار الجمهورى وقتها (شيرين الديدامونى، ٢٠٠٨).
- ثانياً: مقترح مجمع مدارس (شكل "٢"): حيث أوصت الهيئة بعدم ملائمة فكرة تحويل الأرض بكاملها إلى حديقة من الوجهة الاقتصادية (وزارة الإسكان، ٢٠٠٧). ومع وجود مشكلة نقص في الخدمات العامة بالمنطقة، خاصة الخدمات التعليمية (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨)، قامت الهيئة بعرض مقترح آخر يركز على تخصيص ١٠% من مساحة الأرض لإنشاء مجمع مدارس، مع ترك بقية المسطح كحدائق وفراغات عامة (أمل سعد، ٢٠٠٣).

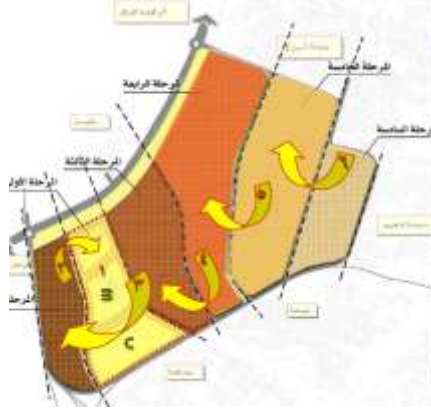
^٤ في بعض التجارب، التي لازالت تتبنى مركزية التخطيط كتجربة أوغندا (MLHUD, 2008)، وأندونيسيا (Government of Indonesia, 2012)، يلاحظ أنه لم يتم إعداد استراتيجية قومية موجهة للتعامل مع العشوائيات، وإنما يتم التعامل مع العشوائيات في إطار استراتيجيتين قوميتين هما: استراتيجية التنمية البشرية وتمكين المجتمع (المعنية بالقضايا الاجتماعية الاقتصادية)، واستراتيجية التنمية العمرانية (المعنية بقضايا الإسكان والمرافق والخدمات) ينتج عنهما مجموعة من البرامج القطاعية. ويعيب على هذه التجارب أنه لم يكن هناك استهداف جغرافى على مستوى محلي للمناطق العشوائية الأمر الذى أدى إلى محدودية تأثير البرامج والمشروعات في تنمية وتطوير هذه العشوائيات (World Bank, 2012).

- ثالثاً: مقترح الإحلال التدريجي لمنطقة المنيرة الغربية (شكل "٣"): والذي يهدف إلى خلخلة الكتلة العمرانية، واستغلال أرض المطار كمرحلة أولى في عملية الإحلال (أمل سعد، ٢٠٠٦)، وذلك بعد انتقاد الخبراء لمقترح تجميع المدارس بأرض المطار لما سيحدثه ذلك من مشاكل واختناقات مرورية، إلا أن هذا المقترح تم رفضه مجتمعياً.
- رابعاً: مقترح استغلال أرض المطار كنواة لتطوير حي شمال الجيزة اجتماعياً وبيئياً وعمرانياً (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨) (شكل "٤")، حيث تضمن:
 - منطقة سكنية جديدة بمسطح ٥٢,٤ فدان كإسكان بديل لما يقرب من ٥٠٠٠ أسرة يتم نزع ملكيات عقاراتهم لأغراض التطوير، خاصة لإنشاء محاور حركة جديدة بحى شمال الجيزة.
 - حديقة عامة بمسطح ٣٨ فدان، وأراضي مطروحة للاستثمار بمسطح ٦٩ فدان، والتي تعود بعائد مادي على تنمية المنطقة ومن ثم تضيف لمسة جمالية وحضارية لها.
 - مركز خدمي رئيسي بمسطح ٢٦,٦ فدان، من خلال إعادة تأهيل المباني القائمة بالمطار. هذا، بالإضافة إلى استقطاع جزء من أرض المطار لامتداد محور أحمد عرابي بالمهندسين، والذي يصل شارع أحمد عرابي بالطريق الدائري.

شكل (٤) مقترح أرض مطار إمبابية كنواة لتطوير النطاق الأشمل



شكل (٣) مقترح الإحلال التدريجي



شكل (٢) مقترح مجمع المدارس



المصدر: وزارة الإسكان (٢٠٠٩، ص ٦)

المصدر: وزارة الإسكان (٢٠٠٦، ص ٢٠)

المصدر: وزارة الإسكان (٢٠٠٨، ص ٢٧)

ب- علاقة المشروع بالتوجه العام للدولة

من خلال دراسة وتحليل التقرير الفنى للمشروع (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨)، يتبين أنه لم يُشير في أى جزء من أجزائه إلى موضع المشروع من التوجه المعلن للدولة، وماهية حدود تأثير المخطط المقترح على المستوى المحلى، وبالتبعية على المستويات الأعلى وعلاقته بها. كما لم يتم ذكر أى من النتائج/التأثيرات التنموية المتوقعة من المشروع، والتي من المفترض أن تساهم في تحقيق بعض/كل الأهداف العامة لتوجه الدولة. ذلك، بالإضافة إلى عدم إشارة التقرير إلى توجه/استراتيجية الدولة وأهدافها، وإلى كيفية انبثاق هذا المشروع كانعكاس لهذه الاستراتيجية وفي إطار مبادئها وخطوطها العريضة غير المقررة ابتداءً. هذا، وبرغم صياغة رؤية تنموية محلية للمشروع (وزارة الإسكان، ٢٠٠٨)، إلا أنها أيضاً لم تترجم إلى نتائج وتأثيرات تنموية مُقاسة، حيث انتهى المشروع بوضع مخطط عمراني يتضمن مجموعة من الأنشطة والاستعمالات المقترحة دون ربطها بمؤشرات تنموية محددة. وقد يفسر ذلك التغييرات الجزئية التي طرأت على المشروع بداية من عمل حديقة، ثم مجمع مدارس، ثم إحلال تدريجي، وأخيراً المخطط العمراني النهائي نتيجة لغياب هذه النتائج والتأثيرات المرجوة الحاكمة.

كما أن هذه الرؤية المحلية، في مضمونها، حصرت مفهوم التنمية الشاملة وتحسين البيئة المعيشية في ثلاثة محاور فقط هي: توفير الخدمات، والإسكان، والمناطق المفتوحة، الأمر الذي انعكس على مخطط المشروع الذي تناول تنمية المنطقة من منظور عمراني فقط، وهو ما أكده خبراء المشروع وبعض المسؤولين بالجهات الحكومية، حيث انحصر منتج المخطط في بعض المقترحات العمرانية، وخلا من أى أنشطة اجتماعية أو

اقتصادية من شأنها المساهمة في تحسين البيئة المعيشية لسكان المنطقة. كما أنه، وبمراجعة مراحل إعداد المشروع وما أنتجته من مقترحات، يتبين أنها كلها، على تباينها، انحصرت في التنازل العمراني فقط للمنطقة. وفي ذلك كله دلالة على ضعف ارتباط رؤية المشروع بالتوجه المعين للدولة، كما يؤثر إلى احتمال وجود خلل في تفسير مؤسسات الدولة نفسها للبعد التنموي بالتوجه المعين.

مما تقدم، يتبين وجود خلل في العلاقة الرأسية في منظومة الأهداف بين المشروع والتوجه المعين للدولة، أدى إلى محدودية ترجمة المشروع للتوجه التنموي وحصره في البعد العمراني فقط.

٢/١/٢ مشروع عزبة النصر (كمثال لبرامج التطوير الخاصة بالمناطق غير المخططة)

تقع عزبة النصر بحى البساتين، محافظة القاهرة، حيث تقاطع الطريق الدائري مع الأوتوستراد اتجاه حلوان/القاهرة، كما هو موضح بالشكل (٥). وتبلغ مساحة المنطقة حوالي ٦٠ هكتار، ويسكنها حوالي ٥٠ ألف شخص. وهي منطقة وضع يد، تم بنائها على أملاك الدولة. ومن ضمن مقومات المنطقة وجود أرض فضاء أملاك دولة، بمساحة حوالي ١٨ ألف م^٢، يمكن استغلالها في توطین أنشطة وخدمات. وتعد عزبة النصر من المناطق غير المخططة (إسكان أهالي)، حيث معظم مبانيها خرسانية متعددة الأدوار. وبإستثناء وجود مجمع مدارس، تفتقد المنطقة لبقية الخدمات (PDP & TU Berlin, 2010).

شكل (٥) موقع عزبة النصر والأرض الفضاء بها



المصدر: (PDP & TU Berlin, 2010, p2)

ويعد مشروع عزبة النصر مثلاً جيداً لبرامج التطوير الخاصة بالمناطق غير المخططة، والتي تم إعدادها على المستوى المحلي. ذلك، حيث تولت محافظة القاهرة (بمديرياتها وإداراتها) مهمة إعداد المشروع من خلال فريق عمل في إطار اتفاقية تعاون بين محافظة القاهرة وبنك HSBC كأحد أنشطته المجتمعية التي يؤمن لها التمويل الكافي.

وقد شملت اتفاقية التعاون تمويل أعمال تطوير بحى البساتين بمبلغ ١٠٠ مليون جنيه ووقع الاختيار على عزبة النصر. وبسؤال بعض مهندسي المحليات وممثلي الهيئات الحكومية، تبين أن وقوع الاختيار على عزبة النصر جاء بناءً على اقتراح من البنك لقرتها من مقره الرئيسي، بما يساهم في أعمال الدعاية الخاصة به. وقد قبلت المحافظة ذلك خاصة مع عدم وجود استراتيجية محلية للتعامل مع العشوائيات على مستوى المحافظة يمكن في إطارها تحديد أولويات التعامل مع المناطق.

أ- منتج المشروع:

قام فريق العمل بتحديد المشاكل التي تعاني منها العزبة (PDP & TU Berlin, 2010)، والتي تمثلت في:

- انتشار طفح مياه الصرف الصحي بالعزبة.
 - توقف عمل محطة الأتوبيس النهائية بالعزبة.
 - عدم وجود نشاط للشباب.
 - انتشار الأمراض الصدرية نتيجة وجود ورش تقطيع الرخام والأحجار.
- وفي هذا السياق، دارت الاجتماعات حول اقتراح مجموعة من الخدمات على قطعة الأرض الفضاء الموجودة بالمنطقة، لحل المشكلات سابقة الذكر، تمثلت في: محطة مناولة للصرف الصحي ومنطقة حماية شجرية حولها

((لحجب رؤية المحطة عن المناطق المجاورة))، وموقف أتوبيس، ومركز شباب، ومركز طبي صدر. والجدير بالذكر أنه بمراجعة آخر محضر اجتماع، تبين أنه قد تم إضافة مجموعة من الأنشطة دون مناقشة جدواها، أو على أقل تقدير سبب اقتراحها على مدار الاجتماعات الخاصة بالمشروع، وهي: سوق، ونقطة إطفاء، ومخزن للحى. وعلو على ذلك، وبمراجعة المخطط التفصيلي الذي تم إعداده من قبل إدارة التخطيط بالمحافظة (شكل "٦")، تبين إضافة مجموعة أخرى من الأنشطة، مقطوعة السياق، وهي: مركز تدريب مهني، ومركز خدمة مجتمع، وحديقة عامة، الأمر الذي يعطى دلالة بعشوائية اقتراح الأنشطة في غياب الرؤية التنموية المحلية للمنطقة.

شكل (٦): المخطط المقترح للأرض الفضاء بعزبة النصر



شكل (٧) المناطق الثلاثة لمشروع رحله بولاق المصدر: محافظة القاهرة، ٢٠١٠



المصدر: (محافظة القاهرة، ٢٠١٠)

ب- علاقة المشروع بالتوجه العام للدولة:

من خلال دراسة وتحليل محاضر الاجتماعات الخاصة بالمشروع^٥، تبين خلو المشروع من أي أبعاد تنموية خاصة بالمنطقة، حيث خلت هذه المحاضر من أي إشارة تفيد بوجود رؤية تنموية محلية/هدف تنموي على مستوى المشروع ينبثق من التوجه العام للدولة. ذلك، حيث تم حصر المشروع في إعداد مخطط تفصيلي للأرض الفضاء الموجودة بالمنطقة. وبالتالي انحصرت مرحلة إعداد وصياغة المشروع في مناقشة ماهية الاستعمالات المقترحة توطينها في الأرض الفضاء، كما انحصرت المفاوضات المرصودة بالمحاضر في مسطحات هذه الاستعمالات.

هذا، وقد اعتمد المشروع في تحديده للاستعمالات المزمع توطينها على زيارة ميدانية واحدة للمنطقة، تم فيها مقابلة بعض السكان للتعرف على أهم المشاكل الملحة دون وجود دراسات للوضع القائم (اجتماعية، اقتصادية، عمرانية..)، وهو الأمر الذي صرح به بعض مهندسي المحليات وممثلي الهيئات الحكومية. ومن ثم، فهي آلية منقوصة لا تساعد بطبيعة الحال على الفهم العميق لطبيعة المنطقة ومشكلاتها، الأمر الذي من الممكن أن يكون قد ساهم في عدم التفاف المشروع حول رؤية تنموية للمنطقة.

وقد انتهت مرحلة إعداد المشروع بإنتاج مخطط تفصيلي للأرض الفضاء، دون وجود أي إشارة لأي نتائج أو تأثيرات تنموية مرغوبة يعمل المشروع على تحقيقها. ورغم انتهاء الاجتماعات الخاصة بالمشروع باقتراح مجموعة من الخدمات، إلا أنه بمراجعة المخطط التفصيلي، تبين إضافة استعمالات لم يتم مناقشتها أو التوصية بها متمثلة في مركز تدريب مهني، ومركز خدمة مجتمع، وحديقة عامة، الأمر الذي يشير إلى عشوائية المنتج، وعدم انبثاقه من رؤية تنموية محددة للمنطقة، وإنما مجموعة من الأنشطة المنفصلة، والتي لا تهدف في مجملها إلى تحقيق نتائج تنموية محددة.

^٥الم يكن لهذه التجربة، بعكس التجارب الأخرى، تقرير فني يوثق مراحل إعداد المشروع، وتم الاكتفاء بتسجيل محاضر الاجتماعات كآلية لتوثيق المشروع، وبرغم كونها مختصرة وموجزة، إلا أنها مجتمعة تُشكّل وحدة متكاملة يمكن من خلالها استقراء علاقة منتج المشروع بتوجه الدولة.

مما تقدم، يتبين وجود انفصال بين المشروع والتوجه المعين للدولة، وانحصاره في مخطط لمجموعة من الاستعمالات غير المرتبطة بتحقيق أهداف تنموية محددة.

٣/١/٢ مشروع رملة بولاق (كمثال لبرامج الإحلال للمناطق غير الآمنة)

تقع منطقة رملة بولاق بحى بولاق بمحافظة القاهرة. ويتميز موقعها بقربه من كورنيش النيل، خلف أبراج النايل تاورز وأركيديا مول مباشرة. كما تحيط بها ثلاثة شوارع رئيسية: من الشمال شارع السكة، إمتداد كوبري ١٥ مايو، ومن الشرق شارع روض الفرج، ومن الجنوب شارع السيتية، كما هو موضح بالشكل (٧). وتضم منطقة رملة بولاق ثلاثة مناطق غير آمنة من الدرجة الثانية، حيث انتشر المنشآت المهتمة واستخدام الخشب في البناء، بمساح إجمالي ٦,١ فدان (محافظة القاهرة، ٢٠١٠)، وهي كالتالي:

- **منطقة رملة بولاق (نايل تاورز):** والتي تقع على شارع السكة البخارية خلف مبنى نايل تاورز، وتضم حوالى ٣٦٥ وحدة سكنية.
- **منطقة كابش:** والتي تقع على شارع السكة البخارية أيضاً خلف مبنى نايل تاورز، وتضم حوالى ٣١١ وحدة سكنية.
- **منطقة رملة بولاق (أركيديا):** والتي تقع على شارع أبو الفرج، وتضم حوالى ١٣٩ وحدة سكنية.

ويعد مشروع رملة بولاق أحد مشروعات صندوق تطوير العشوائيات التي انبثقت من خطة قومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة^{١٦}. وقد تم إعداد المشروع في إطار البرنامج المقترح للتعامل مع المناطق غير الآمنة من الدرجة الثانية. وفي إطار الخطة القومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة، قام الصندوق بإعداد برنامج زمني للانتهاء من التعامل مع هذه المناطق بالاعتماد على مبدأ "استرداد التكلفة" كمعيار حاكم في تحديد أولويات المناطق، وبالتالي تم تقسيم المناطق إلى مناطق قابلة/ وغير قابلة لاستعادة التكلفة، الأمر الذي ترتب عليه إعطاء مناطق الدرجة الثانية أولوية نظراً لقدرتها على تغطية تكاليفها، وتحقيق قيمة مضافة تساهم في تطوير المناطق غير القابلة لاستعادة التكلفة (مناطق الدرجة الأولى، والدرجة الثالثة) (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠١٠). وفي هذا السياق، تم اختيار مناطق رملة بولاق كأولوية للتعامل داخل محافظة القاهرة (محافظة القاهرة، ٢٠١٠).

شكل (٨) مخطط مشروع رملة بولاق



المصدر: محافظة القاهرة (٢٠١٠)، ص ١٤

أ- منتج المشروع:

اعتمدت فكرة المشروع على إزالة المناطق الثلاثة، واقتراح استعمالات جديدة وفقاً لاقتصاديات السوق متمثلة في استعمالات غير سكنية بمنطقة رملة بولاق-نايل تاورز وكابش، واستعمال سكني مختلط لمنطقة أركيديا (شكل "٨"). وذلك مع تعويض السكان مادياً، كل وفق حالته (سواء مالك أو مستأجر)، أو نقلهم في وحدات بديلة تابعة للمحافظة (مثل مشروع الأسر الأولى بالرعاية بمدينة ٦ أكتوبر) (محافظة القاهرة، ٢٠١٠).

وفيما يخص البرامج الاجتماعية والاقتصادية فقد انحصرت في أربعة برامج معممة يمولها الصندوق في جميع مشروعاته، وهي: برنامج تنظيم الأسرة والصحة الإنجابية، وبرنامج محو الأمية لعائل الأسرة، وبرنامج تشغيل الشباب ودعم التدريب الحرفي، وإصدار بطاقات الرقم القومي، والتي تم تقدير تكلفتها مركزياً بما يوازى ١٦٢٥ جنية/للأسرة. ولم يتح الصندوق مرونة تحديد المشروعات الاجتماعية الاقتصادية بما يتناسب مع خصوصية كل

^{١٦} في أعقاب حادثة الدويقة، التي راح ضحيتها عشرات الضحايا، تم إنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية بالقرار الجمهورى ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨، وتم تكليفه بحصر وتصنيف ووضع خطة قومية للتعامل مع المناطق العشوائية، مع إعطاء الأولوية للمناطق غير الآمنة، وإدارة الموارد المالية المخصصة لها. وفي هذا السياق قام الصندوق بوضع خطة قومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠٠٩ ب).

منطقة، وإنما انحصر دور المشروع على المستوى المحلي في احتساب التكلفة الاجمالية لهذه البرامج، والتي يتم تنفيذها بواسطة الجمعيات الأهلية المتعاونة مع الصندوق أثناء تنفيذ المشروع (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠١٠).

ب- علاقة المشروع بالتوجه العام للدولة:

إن اختيار الصندوق لمناطق رملة بولاق كأولوية للتعامل داخل محافظة القاهرة رغم وجود أكبر عدد من مناطق الخطورة ذات الدرجة الأولى بالمحافظة (١٦ منطقة) على مستوى الجمهورية (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠٠٩)، ورغم اعتراض محافظة القاهرة نفسها على ذلك، ورغبتها في الانتهاء من المناطق ذات الخطورة الأولى أولاً (كما صرح بعض مهندسي المحليات وممثلي الهيئات الحكومية)، ليثير الشك في منظومة الأهداف الخاصة بالصندوق. ورغم تعليل ممثلي الصندوق، الذين تم مقابلتهم في إطار عمل هذا البحث، بأنها "مناطق سئدر عائداً مضافاً يتم استخدامه للتعامل مع مناطق الخطورة الأولى"، إلا أن البدء بمناطق الخطورة الثانية قبل مناطق الخطورة الأولى بالمحافظة، رغم توفر التمويل الأساسي اللازم للبدء فيها، لا يبدو متسقاً مع الخطة القومية التي وضعها الصندوق نفسه، والذي أقر فيها بضرورة التعامل الفوري مع مناطق الخطورة من الدرجة الأولى باعتبارها أولوية أولى من حيث الأمان. وبالتالي يمكن الدفع بغياب التماسك بين الموقف المعلن للصندوق وما يتخذه من إجراءات على الأرض.

يعضد من ذلك، أنه من واقع تحليل منتج المشروع، يظهر سيطرة البعد الاقتصادي في التعامل مع المنطقة. فمن مراجعة التقرير الفني للمشروع، تبين أنه كان هناك توجه لطرح مجموعة من البدائل تعتمد على تسكين سكان كل منطقة بجزء منها، واستغلال باقى المنطقة في مشروعات استثمارية تعمل على استعادة التكلفة، إلا أنه تم اتخاذ قرار الإزالة لعدم قدرة بدائل التسكين على تحقيق جدوى اقتصادية منها (محافظة القاهرة، ٢٠١٠)، وأكد ذلك تصريح أحد المسؤولين، في اللقاء معه، حين أوضح أن الدراسة الاقتصادية هي أساس خطة العمل. ذلك، حيث وضعت الخطة المالية متضمنة احتساب تكاليف المشروع (بما فيها من تكاليف التعويضات المتوقعة، وتكاليف تنفيذ الإزالة)، واحتساب العائد المتوقع من المشروع (محافظة القاهرة، ٢٠١٠).

هذا، ومع التركيز الشديد على الدراسة الاقتصادية على مستوى مركزي في غيبة مشاركة فاعلة من جانب المستوى المحلي، فقد خلا منتج المشروع من أى إشارة إلى وجود نتائج أو تأثيرات تنموية مرغوبة على مستوى المنطقة، وارتكز على حلول عمرانية/ تنفيذية يحكمها البعد الاقتصادي في الأساس. وبرغم وجود برامج اجتماعية واقتصادية إلا أن تعميمها على مستوى جميع مشروعات الصندوق بشكل مركزي قد أفقدها تأثيرها المستهدف لعدم تناسبها مع خصوصية كل منطقة فصارت أقرب لإجراء روتيني منبث الصلة عن الواقع المستهدف، وهو ما أكدته آراء العديد من الخبراء المعنيين بقضية العشوائيات والذين تم مقابلتهم، حيث أفادوا بسطحية هذه البرامج، وعدم ارتباطها الفعلي بتنمية سكان العشوائيات.

مما تقدم، يتبين محدودية ترجمة تجربة رملة بولاق لتوجه الدولة المعلن والمعنى "بتحسين جودة الحياة، ورفع مستوى معيشة ساكنى العشوائيات" من المنظور التنموي، حيث تبنى الصندوق مدخل اقتصاديات السوق والاستغلال الأمثل من منظور استثمارى اقتصادى.

٢/٢ مناقشة عامة: قراءة في السياق المحلي

من خلال تجميع النتائج المستخلصة من المشروعات المختارة، يقوم هذا الجزء باستقراء علاقة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات بالتوجه المعلن الدولة، ومدى ترجمتها له، من خلال تحديد شبكة العلاقات التي تربط بينهما (العلاقة الرأسية)، والتي تربط المشروعات ببعضها البعض (العلاقة الأفقية)، وكذا استقراء أهم العوامل المسببة لذلك.

١/٢/٢ العلاقة الرأسية: الاتصالية بين المشروعات والتوجه المعلن

تفتقد العلاقة الرأسية للدعائم الأساسية التي تدعم إحداث الاتصالية المطلوبة بين المشروعات والتوجه العام، ذلك حيث يتضح الآتي:

- أولاً: محدودية الدعائم الرأسية على مستوى التوجه المعلن، والتي تتمثل في عدم وضوح التوجه المعلن لكل المستويات (المركزية والمحلية)، والأطراف المشاركة في صياغة البرامج والمشروعات. ويُدلل على ذلك:
- عدم وجود وثيقة رسمية تقوم بشرح وتفسير التوجه العام للدولة فيما يخص التعامل مع العشوائيات بما فى ذلك من أهداف ومبادئ عامة وخطوط عريضة، ونتائج وتأثيرات قومية مرجوة.
- إجماع كل من ممثلى الحكومة (سواء على المستوى المركزى أو المحليات) والخبراء الذين تم إجراء مقابلات معهم على نفي أن تكون البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات منبثقة من توجه عام للدولة، وهو ما أكدته نتائج الحالات الدراسية السابقة، وذهب بعض الخبراء المعنيين بالعشوائيات الذين

تم مقابلتهم إلى كون التوجه المعلن للدولة مجرد "دعاية سياسية" لا تهدف إلى المساهمة الفعلية في معالجة قضية العشوائيات.

ثانياً: محدودية الدعام الرأسية على مستوى البرامج والمشروعات، حيث أظهرت التقارير الفنية للمشروعات المختارة:

- عدم ربط المشروع بأهداف التوجه العام للدولة وبيان موضعه ومدى مساهمته في تحقيق بعض أو كل أهداف التوجه. هذا بالإضافة إلى غياب رؤية تنموية على مستوى المشروع تُشكّل عصب المشروع، وإن وجدت فتكون رؤية محلية مقتصرة بحدود المشروع، غير مرتبطة بأبعاد استراتيجية خارج إطاره.
- حصر منتج المشروع في تحديد مجموعة أنشطة واستثمارات مقترحة يتم تجميعها على هيئة مخطط عمراني للمنطقة/مخطط تفصيلي، دون وجود إشارة لأي نتائج أو تأثيرات تنموية مطلوب تحقيقها.

٢/٢/٢ العلاقة الأفقية: علاقة المشروعات ببعضها البعض

بالمخالفة للسياق العالمي، لم تتسم الحالات المختارة على اختلافها بالشمولية والتكامل، وإنما تم حصرها في البعد العمراني/الاقتصادي فقط. كما يُلاحظ اتخاذ المشروعات المعنية بالعشوائيات سمة **المبادرات** (باستثناء مشروعات الصندوق والذي حكمها البعد الاستثماري)، والتي ظهرت بشكل رد فعل لظروف معينة أكثر من كونها نتاج رؤية تنموية، الأمر الذي جعلها أشبه بجزر منعزلة. وقد كان لسيطرة المركزية في حالة مشروع مطار إمبابية ورملة بولاق مع غياب تأثير واضح للتوجه العام للدولة في جانب، وسيطرة رأس المال مع غياب رؤية تنموية محلية وإدماج في الخطط المحلية في حالة عزبة النصر في جانب آخر، دوراً أساسياً في إحداث هذا الانفصال الأفقي بين المشروعات. أي أن الدولة مازالت تسيّر بمنهج التطوير بالمشروعات -Project-by-project approach.

٣/٢/٢ مدى ترجمة البرامج والمشروعات للتوجه المعلن للدولة

مما تقدم، يتبين اشتراك المشروعات المعنية بالعشوائيات مجتمعة في **محدودية تمثيل التوجه التنموي المعلن**، بما فيه من أبعاد اجتماعية واقتصادية وعمرانية تساعد على تحسين الظروف المعيشية وتنمية سكان هذه المناطق. حيث يتم حصر المشروع في البعد العمراني/الاستثماري، كمنتج رئيسي، دون الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية، والتي إن وجدت، تكون شديدة الهامشية والتسطيح، وغير مرتبطة بأهداف تنموية.

كما أظهرت التقارير الفنية عدم وجود رؤية تنموية انبثقت منها المشروعات. ورغم أن هذه ليست حالة مشروعات الصندوق التي خرجت كلها من رؤية واحدة، إلا أن هذه الرؤية، كما أوضح البحث، تُعنى **بإقتصاديات السوق والاستغلال الأمثل من المنظور الاستثماري**. وبهذا تكون مشروعات منبثقة من رؤية تهدف إلى الأرض وليس البشر.

٢/٣ العوامل المسببة لمحدودية ترجمة المشروعات للتوجه المعلن: مؤشرات مبدئية

يمكن الاستنتاج مبدئياً بعض العوامل المتسببة في محدودية ترجمة المشروعات للتوجه المعلن للدولة كالتالي:

١/٣/٢ التعامل مع قضية العشوائيات كقضية عمرانية فقط

رغم إعلان الدولة تبنيها مديلاً تنموياً شاملاً في التعامل مع العشوائيات، يعالج الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية لهذه القضية، إلا أن الواقع الفعلي، كما أظهرته الحالات الدراسية بهذا البحث، يعكس حصر تعاملها مع قضية العشوائيات كقضية عمرانية، سواء على المستوى المركزي أو المحلي.

فمن منظور أوسع، على المستوى المركزي، تناولت رؤية القاهرة ٢٠٥٠ قضية العشوائيات كقضية عمرانية فقط، وخلت من المنظور التنموي لسكان هذه العشوائيات (الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ٢٠٠٩). كما أن مجموعة الضوابط التي وضعها صندوق تطوير العشوائيات ليعمل في إطارها خلّت من أي تمثيل للأبعاد الاجتماعية الاقتصادية^{١٧}، وانحصرت في ضوابط عمرانية خاصة بموقع السكن فقط (على الفرماوى، ٢٠١١ب). وعلى المستوى المحلي، لازالت تنحصر رؤية المحليات في معالجة قضية العشوائيات على مد هذه المناطق بالمرافق والخدمات المطلوبة^{١٨} (الجهاز المركزي للمحاسبات،

^{١٧} في إطار التزامات مصر بحقوق الإنسان، وضع الصندوق مجموعة من الضوابط خاصة بموقع السكن تمثلت في أن يكون داخل الحيز العمراني للمدينة، وأن يكون متصلاً بجميع المرافق، ووسائل المواصلات التي تتيح الحصول على الخدمات الأساسية. إلا أن معايير السكن الملائم، المقررة في القانون الدولي، تشمل على ضمانات اجتماعية وثقافية، و ضمانات للحياة، وإتاحة فرص للعمل. وهي ضمانات غير مدرجة في ضوابط الصندوق.

^{١٨} في دراسة ميدانية أجراها الجهاز المركزي للمحاسبات (٢٠٠٩)، من أجل التعرف على رؤى المحافظات تجاه معالجة المناطق العشوائية، والإجراءات الواجب اتخاذها، تمثلت رؤية المحافظات المختلفة في توصيل المرافق المطلوبة (كهرباء، ومياه، وصرف صحي، ووصف طرق).

٢٠٠٩)، دون التطرق للأبعاد الاجتماعية والاقتصادية الملازمة لهذه القضية. وهى بذلك رؤية قاصرة، تتعامل مع قضية العشوائيات كقضية عمرانية فقط.

٢/٣/٢ قصور التصنيف المعتمد للعشوائيات

تتخصر التصنيفات المعتمدة للعشوائيات (سواء الخاصة بالقانون الموحد أو بصندوق تطوير العشوائيات) فى البعد العمرانى فقط دون الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية. ذلك، حيث اتفقت فى مجملها على وجود تصنيفين رئيسيين للعشوائيات: مناطق غير مخططة، ومناطق غير آمنة (والتي يطلق عليها مناطق إعادة التخطيط بالقانون). ورغم شمولية مفهوم "الأمن"، حيث يمكن أن يندرج تحته أبعاد اجتماعية واقتصادية، إلا أنه تم حصره فى البعد العمرانى فقط.

كما يتبين من تحليل التصنيف المعتمد خلوه من أنواع أخرى من إسكان القطاع غير الرسمي مثل إسكان المقابر، والإسكان الجوازى. ذلك حيث تم حصره، على اختلافاته، فى المناطق التى تم البناء عليها بشكل عشوائى دون التطرق للظواهر الأخرى من الإسكان العشوائى. وهو بذلك تصنيف يمكن الدفع بأنه يقوم بالتركيز على "أراضى العشوائيات" لا "سكان العشوائيات" أنفسهم.

٣/٣/٢ القصور التشريعى فى توصيف المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة

يتعامل قانون البناء الموحد مع المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة (سواء المناطق غير المخططة، أو مناطق إعادة التخطيط/المناطق غير الآمنة) **بذات تعامله مع المخططات التفصيلية**^{١٩}، والتي عرّفها القانون من منظور عمرانى أيضاً، وحصرها فى "مشروعات التصميم العمرانى، أو تقاسيم الأراضى، أو تنسيق المواقع التى يقترح تنفيذها ضمن المخطط الاستراتيجى العام" (قانون البناء الموحد، ٢٠٠٨، ص ٢٤). وذلك يعطى مؤشراً لمحدودية قدرة هذه المشروعات على ترجمة الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للمفهوم الشامل "لتحسين البيئة المعيشية" لسكان هذه المناطق.

٤/٣/٢ تبنى مبدأ استرداد التكلفة كمبدأ حاكم فى تحديد وتوجيه المشروعات

اتفقت التقارير الرسمية، على اختلاف جهاتها، على تبنى مبدأ "استرداد التكلفة" كأحد الركائز الأساسية فى تحديد وتوجيه المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة، خاصة عند تحديد أولويات المناطق (كما حدث بمشروع رملة بولاق)، وعند تحديد الاستعمالات المقترحة بالمشروع (كما حدث بكل من مشروع رملة بولاق، ومشروع مطار إمبابية)، الأمر الذى يعزز الدفع بأن الدولة تعامل قضية العشوائيات كقضية **سكن، وليست سكان**، وتعطي الأولوية للأرض **قبل البشر**.

٣ الجزء الثالث: نتائج وتوصيات البحث

يهدف هذا البحث الى تحديد مدى ترجمة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات لتوجه الدولة المعلن، والمعنى بتحسين الظروف المعيشية لسكان هذه المناطق فى إطار التنمية الشاملة المتكاملة، وذلك من خلال دراسة وتقييم شبكة العلاقات (الرأسية والأفقية) التى تربط المشروعات بالتوجه المعلن.

وتتبع أهمية هذا البحث من كون البرامج والمشروعات بمثابة الجسر الذى يربط التخطيط بالتنفيذ، وأداة تحقيق التوجه على أرض الواقع. وبالتالي، فبدون برامج ومشروعات تترجم التوجه العام لن يعدو هذا التوجه أكثر من كونه فكرة على ورق، ولن يتحول إلى واقع ملموس. وفى هذه الحالة مهما بذلت الدولة من جهود فى تحسين الكوادر والهيكل التنفيذية، ومهما أنفقت واستقطعت من ميزانيتها لمصلحة هذه البرامج والمشروعات، فإن هذه البرامج لن تؤتى ثمارها رغم كل الجهود المبذولة.

هذا، وقد توصل البحث إلى وجود حالة من الانفصال بين التوجه المعلن ومجموعة البرامج والمشروعات المطروحة حالياً من قبل الدولة. ففى حين تعلن الدولة تبنيتها مدخل تنموى شامل للتعامل مع قضية العشوائيات، تأتى المشروعات المعنية بالبعد العمرانى/الاستثمارى فقط دون الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية. وتُظهر العلاقة الرأسية خللاً واضحاً فى الدعائم التى تساعد على ربط المشروعات بالتوجه، والتي من أهمها: عدم وضوح التوجه المعلن للدولة، بما فيه من أهداف ومبادئ وتوجيهات ونتائج وتأثيرات قومية مرجوة، للمستويات والأطراف المشاركة فى صياغة المشروعات. هذا، بالإضافة إلى عدم ربط المشروع عند صياغته بنتائج وتأثيرات تنموية مرجوة، والاكتفاء بتحديد مجموعة أنشطة واستعمالات مقترحة تكون هى المعيار الوحيد فى تقييم المشروع. هذا، وتؤكد العلاقة الأفقية بين المشروعات حالة الانفصال بين المشروعات حيث ظهرت على

١٩ تقر المادة (٢٤) بشأن مناطق إعادة التخطيط، والمادة (٢٥) بشأن المناطق غير المخططة، أن "تتبع فى شأن إعداد واعتماد المخطط ذات الخطوات المتبعة فى شأن إعداد واعتماد المخطط التفصيلي".

هيئة مبادرات يتم صياغتها كرد فعل لظروف معينة، أو جاءت بدافع استثماري، أكثر من كونها نتاجاً لعملية تخطيطية حكمتها رؤية تنموية على مستوى الدولة.

وقد أرجع البحث مبدئياً حالة الانفصال بين التوجه المعلن والمشروعات إلى مجموعة عوامل أهمها أن الجهات المسؤولة (سواء المركزية أو المحلية) لازالت تتعامل مع قضية العشوائيات كقضية عمرانية فقط، حيث نقص المرافق والخدمات دون سواها من المتطلبات الاجتماعية والاقتصادية، الأمر الذي أدى معه إلى حصر تصنيف العشوائيات في البعد العمراني فقط، ووجود قصور تشريعي في توصيف المشروعات المعنية بالعشوائيات، حيث حصر قانون البناء الموحد عملية إعدادها في حدود إعداد المخططات التفصيلية فقط، وهو ما لا يتناسب مع قضية تنموية كقضية العشوائيات. كما تحكم مبدأ استرداد التكلفة في تحديد وتوجيه المشروعات، وسيطر البعد الاقتصادي/الاستثماري في طرح بدائل التعامل مع أراضي المشروعات مما أسهم في تعميق الهوة بين التوجه المعلن والمشروعات.

وباستحضار العوامل *السائدة* المتسببة في هذا الانفصال، يمكن الدفع بوجود رابط مشترك يجمع المشروعات ببعضها البعض وهو الاهتمام بالبعد العمراني/الاستثماري، الأمر الذي يشير إلى وجود توجه حاكم غير معلن يوجهها. فبينما يرنو التوجه المعلن إلى *"تنمية الإنسان"* يتجه التوجه الفعلي غير المعلن بثبات نحو *"استثمار الأرض"*.

فإذا ما أردنا التحول من التوجه الفعلي الحاكم إلى التوجه المعلن المعني بتنمية الإنسان، فإنه يتعين أولاً عمل دراسة ثابتة للعملية المسؤولة عن انتاج تلك البرامج/المشروعات بالسياق المحلي، والوقوف تفصيلاً على العوامل الحاكمة لها، وهو ما يمكن أن يتناول مستقبلاً في بحث لاحق. إلا أنه يمكن الخروج ببعض التوصيات المبدئية (في حدود الدراسة الحالية) في هذا الشأن، وهي كالتالي:

- العمل على تغيير النمط العام للتعامل مع قضية العشوائيات للخروج من حصرها في البعد العمراني إلى التعامل معها كقضية تنموية.
- تطوير صياغة واضحة للتوجه العام للدولة بحيث يحتوي على مجموعة الأهداف والنتائج والتأثيرات القومية المرجوة، والعمل على توصيلها لكل المستويات والأطراف المشاركة في صياغة المشروعات.
- إعادة النظر في المبادئ التي تتبناها الدولة عند تحديد أولويات المشروعات ونوعياتها خاصة مبدأ استرداد التكلفة، نحو مبادئ أكثر توازن تجمع بين الموازنات الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.
- تطوير تصنيف العشوائيات الحالي نحو تصنيف أكثر شمولية يراعي الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية لسكان هذه المناطق.
- إعادة النظر في وضع المشروعات المعنية بالعشوائيات في الإطار التشريعي، والتي يحصرها حالياً في حدود المخططات التفصيلية.
- تطوير منتج المشروعات الحالي، المحصور في مجموعة الأنشطة والاستعمالات المقترحة بالمخطط، وربطه بنتائج وتأثيرات تنموية مرجوة لتكون ضمن معايير تقييم المشروعات.

جدول (١): قائمة بالخبراء والممارسين وممثلي الحكومة الذين أجري معهم مقابلات

قائمة ب ممثلي الحكومة		
الاسم	الجهة	ملاحظات
أ/ خليل شعث	محلّيات	المشرف على وحدة تطوير العشوائيات بمحافظة القاهرة
م/ أشرف حسنين		مدير وحدة تطوير العشوائيات بمحافظة القاهرة
م/ ممدوح		مدير وحدة تطوير العشوائيات بمحافظة الجيزة
اللواء/أحمد هانى		سكرتير عام مساعد بمحافظة الجيزة
م/ مهجة صابر		مدير إدارة التخطيط العمرانى بالمنيا
د/على الفرماوى	صندوق تطوير العشوائيات	المدير التنفيذي للصندوق
د/شريف الجوهري		مدير وحدة الشؤون الفنية بالصندوق
م/ هشام جوهر		مدير وحدة المعلومات
د/فهيمة الشاهد	الهيئة العامة للتخطيط العمرانى	مدير الإدارة المركزية بالهيئة
د/أيمن الحقاوى		النائب السابق لرئيس الهيئة
د/غادة فاروق		مدير الإدارة الفنية بالهيئة
د/عاصم الجزار		رئيس الهيئة العامة للتخطيط العمرانى
م/سمية محمد		مدير عام بالهيئة، وعضو بفريق عمل تجربة عزبة أبو حشيش
د/فريد عبد العال	وزارة التخطيط	مدير المركز الإقليمي بمعهد التخطيط القومى
د/عزيزة عبد الرازق		مدير بوزارة التخطيط
قائمة بالخبراء المشاركين بحالات الدراسة		
د/سحر عطية	تجربة أبو حشيش، وتجربة أرض مطار أمبابة	
د/هبة عصام	تجربة أبو حشيش، وتجربة أرض مطار أمبابة	
م/علاء السيد	تجربة أرض مطار إمبابة	
د/حسانين أبو زيد	تجربة رملة بولاق	
م/حسن المويلحى	تجربة عزبة النصر، ضمن فريق عمل البعثة الألمانية	
قائمة بالخبراء المعنيين بالعشوائيات بشكل عام		
د/أبو زيد راجح	عضو المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية	
د/أحمد بسرى	خبير عمرانى وعميد كلية التخطيط الإقليمي والعمرانى السابق	
د/طارق وفيق	خبير عمرانى ووزير الإسكان الأسبق	
د/رضا حجاج	خبير متعاون مع الأمم المتحدة	
د/أحمد رشدى	خبير عمرانى ووكيل كلية التخطيط الإقليمي والعمرانى لشئون التعليم والطلاب الأسبق	
د/غادة حسن	خبير عمرانى	
د/رندة جلال	خبير عمرانى	
د/ابتهاج عبد المعطى	خبير عمرانى ورئيس قسم التنمية الإقليمية بكلية التخطيط الإقليمي والعمرانى	
أ/ممدوح الولي	خبير بالعشوائيات بخلفية اقتصادية	
د/على الصاوى	خبير بالعشوائيات بخلفية اقتصادية	
د/لبنى عبد العزيز	مدير وحدة دعم اللامركزية السابق، وعضو سابق بلجنة السياسات بالحزب الوطنى	
د/خالد عبد العزيز	مدير وحدة دعم اللامركزية، ومستشار وزير التنمية المحلية	
د/محمود الكردى	خبير بالعشوائيات بخلفية اجتماعية	
م/عمرو لاشين	مدير بمنظمة كير الدولية، المهتمة بقضايا الحكم الرشيد	
م/نجوى رؤوف	عضو مؤسس بمؤسسة عمارة الإنسان بالهجانة	

المراجع:

References

- أبو زيد راجح (٢٠٠٨): "العمران المصري - رصد التطورات في عمران أرض مصر في أواخر القرن العشرين واستطلاع مساراته المستقبلية حتى عام ٢٠٢٠"، المجلد الأول، المكتبة الأكاديمية، القاهرة.
- أشرف أبو العيون (٢٠٠٧): "دور سياسة التنمية الحضرية نحو تلبية متطلبات إسكان الفقراء في مصر"، المؤتمر المعماري الدولي السابع "إسكان الفقراء: المشكلات والحلول"، قسم العمارة، جامعة أسيوط، مصر.
- أمل سعد (٢٠٠٣): "بعد إحالته إلى المعاش، مطار إمبابية حديقة دولية"، جريدة الأهرام (٢٧/٨/٢٠٠٣).
- أمل سعد (٢٠٠٦): "أرض مطار إمبابية لا تزال حائرة"، جريدة الأهرام (٢٨/١١/٢٠٠٦).
- الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (٢٠٠٨): "دراسة المناطق العشوائية في مصر".
- الجهاز المركزي للمحاسبات (٢٠٠٩): "تقويم أداء الجهود المبذولة لتطوير وتنمية المناطق العشوائية على مستوى الجمهورية حتى ٢٠٠٩/٦/٣٠".
- صندوق تطوير العشوائيات (٢٠٠٩): "الخريطة القومية للمناطق غير الآمنة على مستوى الجمهورية: محافظة القاهرة"، صندوق تطوير العشوائيات، رئاسة مجلس الوزراء.
- صندوق تطوير العشوائيات (٢٠٠٩): "دليل مرجعي: إعداد خطة عمل مشروع تطوير منطقة عشوائية"، صندوق تطوير العشوائيات، رئاسة مجلس الوزراء.
- صندوق تطوير العشوائيات (٢٠١٠): "الخطة القومية لتطوير المناطق غير الآمنة"، صندوق تطوير العشوائيات، رئاسة مجلس الوزراء.
- اللجنة الوطنية للتنمية المستدامة (٢٠٠٢): "نحو استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة: وثيقة إطار الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة ومنهجية إعداد المؤشرات لها"، وزارة الدولة لشئون البيئة، رئاسة مجلس الوزراء.
- شيرين الديداموني (٢٠٠٨): "مسير أرض مطار إمبابية يثير علامات استفهام"، جريدة الأهرام (١٣/١١/٢٠٠٨).
- صندوق الأمم المتحدة للسكان (٢٠٠٧): "حالة سكان العالم ٢٠٠٧: إطلاق إمكانات النمو الحضري"، صندوق الأمم المتحدة للسكان.
- عبد الوهاب خضر (٢٠١٠): "مصر في حالة مجاعة سكانية وأراضينا الزراعية سوف تختفي عام ٢٠٧٠"، الأهالي (١٩/٨/٢٠١٠).
- على الفرماوى (٢٠١١): "الخطة القومية لتطوير المناطق غير الآمنة"، في ورشة عمل "إعداد الخطط التنفيذية لتطوير المناطق غير الآمنة"، رئاسة مجلس الوزراء، صندوق تطوير العشوائيات، ١٩ مايو ٢٠١١.
- على الفرماوى (٢٠١١): "موقف تنفيذ الخطة القومية لتطوير المناطق غير الآمنة"، في ورشة عمل "إعداد الخطط التنفيذية لتطوير المناطق غير الآمنة"، رئاسة مجلس الوزراء، صندوق تطوير العشوائيات، ١٩ مايو ٢٠١١.
- فاروق الجمل (٢٠١٠): "خبراء: التهجير لن يحل أزمة العشوائيات بمصر"، المصري اليوم، ١٠/١٢/٢٠١٠.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠٠٨): "العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية: دراسة تحليلية للوضع القائم والأسلوب الأمثل للتعامل"، مجلس الوزراء المصري.
- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار (٢٠١٤): "المناطق العشوائية في مصر: حقائق وأرقام"، مجلس الوزراء المصري.
- محافظة القاهرة (٢٠١٠): "خطة العمل لتطوير مناطق رملة بولاق (نايل تاورز)، كابس، رملة بولاق (أركيديا) - حى بولاق محافظة القاهرة"، تقرير مقدم لصندوق تطوير العشوائيات.
- المركز المصري لحقوق السكن (٢٠٠١): "سياسة الدولة تجاه التعامل مع العشوائيات يسودها التخبط وعدم الوضوح" على: http://www.echronline.org/blog_view.php?PAGEID=32 (تاريخ الدخول: ١٤/١١/٢٠١٤)
- منال شاهين (٢٠١١): "محاور البرامج الاجتماعية والاقتصادية"، في ورشة عمل "إعداد الخطط التنفيذية لتطوير المناطق غير الآمنة"، رئاسة مجلس الوزراء، صندوق تطوير العشوائيات، ١٩ مايو ٢٠١١.
- الفولى، هبة الله عاصم & شلى، أبو الفتوح سعد (٢٠١١): "بناء إطار نظري لفهم عملية صياغة برامج مواجهة العشوائيات بمصر"، النشرة العلمية لبحوث العمران، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة.
- الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٦): "تحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية للمناطق العشوائية من خلال التخطيط بالمشاركة: الإطار العام لإستراتيجية تطوير العشوائيات والحد منها"، تقرير المرحلة الثانية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦.
- وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية (٢٠٠٦): "مشروع تخطيط وتطوير منطقة أرض مطار إمبابية كنموذج إرشادي للتعامل مع المناطق العشوائية"، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية.

- وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية (٢٠٠٧): "مشروع تطوير القطاع الشمالى لمدينة الجيزة وإعادة استخدام أرض مطار إمبابية"، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية.
- وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية (٢٠٠٨): "مشروع تطوير القطاع الشمالى لمدينة الجيزة وإعادة استخدام أرض مطار إمبابية"، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية.
- الهيئة العامة للتخطيط العمرانى وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (٢٠٠٩): "تحو رؤية القاهرة ٢٠٥٠: فى إطار رؤية قومية لمصر"، وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية.
- الهيئة العامة للتخطيط العمرانى (٢٠٠٨): "استراتيجية تطوير المناطق العمرانية المتدهورة وغير المخططة فى مصر"، المؤتمر الدولى "تبادل الخبرات المصرية والعالمية فى التعامل مع المناطق العشوائية فى الإطار الأشمل للتنمية الحضرية"، برنامج التنمية بالمشاركة فى المناطق الحضرية ، GTZ ، القاهرة.
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٧): "تقرير الخطة الخمسية السادسة ٢٠١٢/٠٧"، وزارة التنمية الاقتصادية، متاحة على <http://www.mop.gov.eg/MOP/MopRepFollow.aspx?ModID=2> (الدخول فى ١٤/١١/٢٠١٤).
- وزارة التنمية المحلية (٢٠٠٧): "تقرير عن المناطق العشوائية والإجراءات التى إتخذت فى مجال تطويرها ومقترحات التيسير على المواطنين بها"، وزارة التنمية المحلية.
- ADB (Asian Development Bank) (2006):** "An Introduction to Results Management: Principles, Implications, and Applications", Asian Development Bank.
- ADB (Asian Development Bank) (2004):** "Enhancing the Fight against Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank", Asian Development Bank.
- ADB (Asian Development Bank) (2011):** "Indonesia: Neighborhood Upgrading & Shelter Sector Project"
- Beer, M. & Eisenstat, R. & Spector, B. (1990):** "Why Change Programs Don't Produce Change", Harvard Business Review, Nov-Dec. 1990 Issue.
- Brakaz, J. & Aduan, W. (2004):** "Favela-Bairro: Scaled-up Urban Development in Brazil", World Bank.
- Choguill, C. (1994):** "Crisis, Chaos, Crunch? Planning for Urban Growth in the Developing World", Urban Studies, Vol.31, No.6, pp. 935-945, available online at <http://usj.sagepub.com/cgi/content/abstract/31/6/935>
- Cusworth, J.W. & Franks, T.R. (1995):** "Managing Projects in Developing Countries", J.W. Cusworth & T. R. Franks (eds.), Longman Scientific & Technical, New York, USA
- Davis, Mike (2004):** "Planet of Slums: Urban Involution and the Informal Proletariat". Available at: <http://www.foresightfordevelopment.org/sobipro/55/503-planet-of-slums-urban-involution-and-the-informal-proletariat> (accessed 14/11/2014).
- DFID (Department for International Development) (2000):** "Strategies for Sustainable Development: Can Country-level Strategic Planning Framework Achieve Sustainability and Eliminate Poverty", DFID, available at: <http://www.environmental-mainstreaming.org/nssd/working/syn/finalsyn.htm> (accessed 14/11/2014).
- DHS (Department of Human Settlement) (2009):** "The National Housing Code: Incremental Interventions, Upgrading Informal Settlements", Republic of South Africa.
- Drucker, P. (1985):** "The Effective Executive", Harber & Row Inc., USA.
- Engel, R. & Schutt, R (2014):** "Fundamentals of Social Work Research", Sage Publications Inc.
- Frediani, A. A. (2007):** " The World Bank and Urban Policies, from Housing Sector to 'Sustainable Cities'" , in Balbo, M. (ed.) International Aid Ideologies and Policies in the Urban Sector. 7th N-AERUS Conference, Department of Planning, Università Iuav di Venezia.
- Government of Indonesia (2012):** "Upgrading of Slum and Informal Settlements", The 4th Asia Pacific Ministerial Conference on Housing and Urban Development, Jordan.
- Grundy, T. (1998):** "Strategic Implementation and Project Management", International Journal of Project Management, Vol.16, Issue 1, pp.43-50.
- Jackson, Edward (1998):** "Indicators of Change: Results-based Management and Participatory Evaluation", in: "Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation", Edward T. Jackson & Yusuf Kassam (eds.), Kumarian Press, 1998, available online at: http://www.idrc.ca/EN/Resources/Publications/openebooks/868-6/index.html#page_50 (accessed 14/11/2014)
- GOPP (General Organization for Physical Planning) (2010):** "Plans & Achievements".
- MH (Ministry of Housing) (2013):** "Background Document: The National Slum Upgrading and Prevention Policy", Republic of Kenya.

- MLHUD** (Ministry of Lands, Housing & Urban Development) (2008): "The National Slum Upgrading Strategy & Action Plan for Uganda", Uganda.
- MUDPA** (Ministry of Urban Development & Poverty Alleviation) (2001): "Draft National Slum Policy", New Delhi, India.
- OECD** (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): "The DAC Guidelines: Strategies for Sustainable Development", OECD Publications, France.
- OECD** (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002): "Sustainable Development Strategies: A Resource Book", Earthscan Publications, London.
- PDP** (Participatory Development Programme in Urban Areas) & Urban Management **TU Berlin** (2010): "Improving Informal Areas in Greater Cairo: The Cases of Ezzbet Al Nasr & Dayer El Nahia", Berlin.
- Patel, A.** (2002): "Strategies for Slum-Free Cities", Discussion Paper, MIT, USA.
- Sandaram, K.** (1997): "Decentralized Multilevel Planning: Principles and Practice: (Asian and African Experiences)", Concept Publishing Company, New Delhi, India.
- Schilderman, T.** (2002): "Bringing the DFID Urban and Enterprise Development Agendas Closer Together", Department for International Development DFID.
- Sneddon, Andrew** (2009): "Seeing Slums Through Rose-Coloured Glasses", Australian Archaeology, No. 63, pp.5-18., available online at: <https://www.library.uq.edu.au/ojs/index.php/aa/article/view/350> (accessed 14/11/2014).
- Tannerfeldt, Goran & Ljung, Per** (2006): "More Urban Less Poor: An Introduction to Urban Development & Management", Sida, Earthscan, London, UK.
- UN-Habitat** (2003a): "The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements", UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat** (2008): "UN-Habitat and the Kenya Slum Upgrading Programme: Strategy Document", United Nations Human Settlements Programme.
- Wegelin, Emiel** (2002): "Urban Management and the Stakeholders: Evolving Perspectives, Policies and External Support", in "Governing Cities : New Institutional Forms in Developing Countries & Traditional Economies", Meine Pieter et. al (eds.), ITDG Publishing, London.
- World Bank** (1999): "World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty", The World Bank, available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11856> (accessed 14/11/2014).
- World Bank** (2002a): "A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies: Core Techniques and Cross-cutting Issues", Jeni Klugman (ed.), The World Bank, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/5048192/sourcebook-poverty-reduction-strategies-vol-1-2-core-techniques-cross-cutting-issues> (accessed 14/11/2014)
- World Bank** (2002b): "World Development Report 2002: Building Institutions for Markets", The World Bank, Oxford University Press, New York, 2002.
- World Bank** (2012): "Indonesia: Urban Poverty & Program Review", The World Bank.
- Yahya, Saad** (2007): "Unmaking the Slums: Emerging Rules, Roles, and Repertoires", available at: <file:///C:/Users/mah/Downloads/Documents/unmaking-the-slums-emerging-rules-roles-and-repertoires.pdf> (accessed 14/11/2014).
- Yojana, R.** (2002): "Guidelines for Slum-Free City Planning", Government of India, Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation.

The Production Process of Informal Areas' Developing Programs in Egypt

Aboulfetouh Saad Shalaby

Hebatollah Assem El Fouly

Abstract

In several occasions, the Egyptian government has announced its adoption of a comprehensive developmental approach that seriously intends to better the living and urban conditions of informal settlers. The State has triggered a group of programs and projects that supposedly contribute to bringing the State's strategy into reality. However, a previous study (Elfolly & Shalaby, 2014) has shown that a state of separation/contradiction exists between these programs and the announced strategy, and, instead of the announced comprehensive developmental approach, an investment-based land management approach of informal areas has been brought into action. Therefore, an in-depth investigation of the process through which these programs are produced, along with its controlling value system, is a necessity.

Hence, this research poses a question: what is the production process of the informal housing programs, irrelevant to the announced strategy? And what is the value system which stands behind this process?

In order to answer this question, this qualitative research adopts documentary analysis approach to identify the official framework of this process, and a case study approach, where data is collected, triangulated and analyzed for three selected informal areas' projects aiming at understanding their actual production process and its controlling value system. Research methods used include documentary data resources, such as projects' TORs and official meetings' reports, and semi-structured interviews with projects' experts, official representatives and key persons to the field of informal areas in Egypt.

This research aims at developing the current process through understanding how it works and what values contribute to its current status, suggesting, thereafter, a set of remedial recommendations.

Keywords: Informal areas, unsafe areas, urban processes, urban structures and legislations.