

نحو نموذج فكري جديد للتعامل مع النمو العمراني غير الرسمي

د محمد شحاته درويش

كلية التخطيط الإقليمي والعمراني - جامعة القاهرة

الملخص

ظهرت مناطق النمو العمراني غير الرسمي لاستيعاب زيادة الطلب على إسكان المهاجرين الجدد للمدن وظل التوسع الأفقي له داخل المدن القائمة يتم على حساب الأراضي الزراعية و الفضاء والمتخللة داخل الكتلة السكنية، وعلى الرغم من تنظيم عمليات التعامل مع هذه الأراضي بالقوانين أرقام - ٢٥ لسنة ٢٠١٩ و ٣ لسنة ١٩٨٣ و ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ - والتي تنص على ضرورة تقسيم هذه الأراضي وتزويدها بالمرافق على نفقة ملاكها، واعتماد مشروعات التقسيم من السلطة المختصة وذلك قبل الترخيص بإقامة مبان على أي جزء من هذه الأرض. فمنذ عام ٢٠١٩ بعد صدور قانون التقسيم- ولتراخي الجهات المختصة بالتنظيم في الأحياء ومجالس المدن- يقومون ملاك هذه الأراضي بالتعامل معها بالبيع أو البناء بدون الحصول على ترخيص أو تقسيمها دون اعتماد من السلطة المختصة وبالمخالفة للقانون، وللحد من الآثار المترتبة على هذه الأوضاع وضعت الدولة منذ العام ٢٠٠٢ برامج تخطيطية وتنفيذية لمواجهة النمو العمراني غير الرسمي وتطوير مناطق بحلول عام ٢٠٢٢- مثل مشروع تحريم العشوائيات- وتهدف هذه البرامج إلى توفير عشرات الفرص الاستثمارية في تنمية تلك المناطق والاعتماد على شراكة القطاع غير الحكومي في تطويرها والمساهمة في تحمل تكلفة التطوير مع تطبيق مبدأ استعادة التكلفة في تنفيذ مشروعات التطوير لضمان استدامتها وللتشجيع على المشاركة، وتم ذلك في بعض المشروعات بتقديم التسهيلات والحوافز تمثلت في الحصول على نسب من الأراضي المتميزة لاستغلالها استثمارياً فضلاً عن وضع الضوابط العمرانية اللازمة للتوسع الرأسي لها مما يسمح بتكثيف البناء عليها.

وتكتسب الدراسة الحالية أهميتها في إنها تتناول موضوعاً يرتبط بالمشاركة في الإدارة الحضرية للمدن والمساهمة في توفير الخدمات الأساسية وتحسين البيئة العمرانية بأساليب غير تقليدية تتمثل في محاولة صياغة نموذج لمدخل (اقتصادي - عمراني) يتمثل في الشراكة كآلية لتفعيل دور القطاع غير الحكومي في مواجهة النمو العمراني غير الرسمي وتطوير مناطقه وكمدخل يساعد الأجهزة المحلية في مواجهة تلك الظاهرة في إطار سعيها نحو توفير الإسكان والخدمات لسكانها وقد تساعد نتائج مثل هذه الدراسة في وضع برامج وسياسات التعامل مع العشوائيات وتقادي المزيد من ظهورها.

ويهدف هذا البحث إلى طرح نموذج لمدخل (اقتصادي - عمراني) للتعامل مع النمو العمراني غير الرسمي من خلال المبادئ الآتية:

- الشراكة: بين المؤسسات غير الحكومية من جهة والإدارة المحلية في مواجهة النمو العمراني غير الرسمي.
- المساهمة: في حل مشكلة إسكان فئات الدخل المحدود والمتوسط.
- التمكين: للسكان في إطار اقتصادي يراعى الموازنة بين تكلفة التطوير وعائد التنمية.

كما يسعى البحث إلى ترجمة هذا النموذج إلى إستراتيجية شاملة تكون أساساً لمشروع قومي تنموي للتعامل مع بعض مناطق النمو العمراني غير الرسمي ووقف نموها كما يسعى إلى الحد من ظهور مناطق جديدة من خلال أهداف النموذج المقترح والتي يسعى إلى:

- توفير الأراضي لعمليات التنمية العمرانية.
- تحقيق كفاءة استخدام الأرض كمورد محلي.
- الارتقاء بالبيئة العمرانية للمدينة بتنظيم استعمالات الأراضي.
- المساهمة في تحقيق أهداف خطط التنمية المحلية والقومية من خلال تحسين البيئة العمرانية.
- تشجيع التدفقات الاستثمارية لتنمية الأراضي المحلية تبعاً للمتغيرات المحلية والإقليمية.
- التوفيق بين العروض المنافسة لاستغلال الأراضي وبين الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية للتنمية الحضرية.

ويعتمد منهج البحث على مجموعة من الخطوات والمراحل البحثية التالية:

- أولاً: فهم المشكلة من خلال التعريف بالنشأة والتطور والقضايا الرئيسية لها.
- ثانياً: إطار التعامل من خلال: رصد آليات وقف ظهور مناطق النمو غير الرسمي.
- ثالثاً: عرض المداخل المطروحة (الرسمية، الأكاديمية وتجارب حول العالم).
- رابعاً: النموذج المقترح: ويعتمد على مجموعة من المبادئ مثل: - التعامل في إطار مبادئ الاستثمار والشراكة الموازنة لأطر الاجتماعية والاقتصادية والبدائل الممكنة لاقتصاديات التنمية المكانية والعقارية.

الكلمات الدالة: الإدارة الحضرية، النمو غير الرسمي، التمكين، المشاركة.

١ مناطق النمو العمراني غير الرسمي النشأة والتطور

جاء تقرير حالة السكان العالمي الصادر عن صندوق الأمم المتحدة للسكان ليكشف عن التأثيرات الهائلة للتضخم الحضري على مستوى العالم فالتقرير يتناول في إحدى فقراته حالة سكان العالم من خلال قراءته لظاهرة التضخم الحضري عبر الكثير من مناطق العالم وبشكل خاص في الدول النامية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية. يركز التقرير على حالة المدن والكيفية التي تتضخم بها هذه المدن من ناحية، وتزداد أعداد ساكنيها، ومركزاً على "أن المدن لم تعد حالة عابرة في مسيرة التطور الإنساني والحضاري، بقدر ما فرضت نفسها كنمط حياة كما يؤكد التقرير على ارتباط السكان بالمدن وازدياد معيشتهم فيها فنصف سكان مصر يعيشون في مناطق حضرية وما يعكسه هذه النمط من زيادة النمو السكاني والعمراني للمدن موضحاً أن خطورة نمو المدن لا تكمن فقط في اتساعها عمرانياً ومكانياً بقدر ما تكمن في ازدياد أعداد قاطنيها والتبعات الكثيرة والهائلة التي تفوق إمكانيات تلك المدن لاستيعاب هذا النمو، الأمر الذي يؤدي للمزيد من الفقر والإفقار. في ظل ما يراه هذا التقرير من أن مستقبل البشرية ذاته، سوف يتحدد من خلال القرارات المختلفة التي سوف يتم اتخاذها في مجال إصلاح المدن وتطويرها وإدارة نموها والتخفيف من حدة التضخم الحضري" (صندوق الأمم المتحدة للسكان). ورغم الجوانب الكثيرة السلبية المرتبطة بنمو المدن من خلال زيادة معدلات النمو العمراني غير الرسمي في مصر فالمدن تمثل بالنسبة لمعظم السكان فرص للحياة والعمل، ولذلك فإن التحدي الكبير الذي يواجه مصر يكمن في الكيفية التي يمكن من خلالها وقف التضخم الحضري السائد من النمو العمراني غير الرسمي وتعظيم المزايا من المواقع التي تشغلها مناطقها بالنسبة لقاطنيها، وهو تحدي يفرض على مصر الانطلاق من مدخل لا يركز فقط على كيفية معالجة المشكلات الناجمة عن النمو العمراني غير الرسمي، بقدر ما ينطلق من مدخل احترازي وقائي يهيئ للمدن بيئة عمل جيدة وخدمات ممتازة تجنبها ما يطلق عليه "الفقر الحضري".

١/١ تعريف مناطق النمو العمراني غير الرسمي

استخدمت العديد من المصطلحات الدالة على تعريف مناطق النمو العمراني غير الرسمي منها العشوائية والمناطق غير الرسمية، التي تعرف بأنها مناطق أقيمت مساكنها بدون ترخيص وفي أراضي تملكها الدولة أو يملكها آخرون أو مناطق غير مخصصة للإسكان، وهناك من يعرفها بأنها مناطق فقيرة ومزدحمة slums، بصرف النظر عن كونها غير رسمية، كما يرى البعض الآخر في تلك المناطق شكل من أشكال النمو (التقسيمات) غير المعتمدة وبدون ترخيص وهي مناطق تفتقر أساساً إلى الخدمات والمرافق (الكردي، ٢٠٠٠)، وعادة ما تقام هذه المناطق خارج نطاق الخدمات الحكومية ولا تتوفر فيها الخدمات والمرافق الحكومية مع بداية تكوينها لعدم اعتراف الدولة بها. وقد أوضحت الدراسة التي أجراها المعهد العربي لإنماء المدن في عام ١٩٩٧م أن نحو ٦٠% من العشوائيات في مصر توجد على أطراف المدن، كما كشفت تلك الدراسة عن أن ٧٠% من تلك العشوائيات قد شيدت بطريقة فردية و ٢٢% شيدت بطريقة جماعية، ولا تزيد نسبة المباني المستأجرة في الإحياء العشوائية عن ٧٠%. كما أوضحت تلك الدراسة أن من أهم خصائص معظم العشوائيات بمصر افتقارها لخدمات الصرف الصحي ومياه الشرب النقية وتنتشر فيها البطالة والجريمة والمخدرات (المعهد العربي لإنماء المدن، ١٩٩٧). وتشكل مناطق النمو العمراني غير الرسمي معوقاً للتنمية، وبؤرة للمشاكل الاجتماعية والصحية والأمنية لدرجة أصبحت مناطق مغلقة يصعب السيطرة عليها من النواحي الأمنية وإدارة عمرانها.

٢/١ النمو العمراني غير الرسمي - المظاهر والتحديات

لا تؤدي زيادة سكان المدن أو الهجرة غير المخططة إليها للنمو العمراني غير الرسمي فقط، لكنها تؤدي إلى ظهور العديد من المشكلات التي يصعب حلها والتعامل معها فيما بعد، ومن أبرز الظواهر المرتبطة بالنمو العمراني غير الرسمي ظهور العشوائيات بشكل غير مسبوق في معظم المدن المصرية إلى الحد الذي يجعل من هذه العشوائيات أحزمة فقر ملاصقة ومحيطة بالمدن والأحياء القديمة مما يؤدي لحدوث صراعات حادة ومدمرة للنسيج الاجتماعي إلى جانب ما يرتبط بذلك من مشكلات اجتماعية واقتصادية، رغم أن معظم سكان مناطق النمو العمراني غير الرسمي يعانون أكثر من غيرهم من الترددي الهائل لمستوى الخدمات والمرافق بشكل لا يفي باحتياجاتهم الأساسية حيث تشير الإحصاءات إلى أن ٦٨% من إسكان المناطق الحضرية إسكان غير رسمي وتتركز بصفة خاصة بالمناطق العشوائية داخل وعلى أطراف المدن (كمال، ٢٠٠١)، إلى جانب انعدام فرص العمل والنقاء البيئي وشيوع ما يطلق عليه "الفقر الحضري". ولا يعني الفقر الحضري التدهور العمراني للمدينة فقط لكنه يعني تدهور كافة الظواهر والجوانب المختلفة المرتبطة بها من ظروف معيشية وبيئية وصحية ومياه نقية وصرف صحي وخدمات طرق وانتقال وفرص عمل... الخ ومن ثم يؤدي إلى شيوع الأمراض

الاجتماعية الأكثر انتشاراً في المدينة مثل ارتفاع معدلات الجريمة وزيادة العنف وعدم الإحساس بالأمان قياساً بالمناطق الريفية، وتواجه المدينة المصرية بشكل عام والمدن الكبرى بشكل خاص تحديات رئيسة تتمثل في انتشار مناطق النمو العمراني غير الرسمي والذي يعكس في ظاهرة العشوائيات حيث تختلف الإحصاءات في تقدير عدد المناطق العشوائية حيث قدرها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء بنحو ١٠٣٤ منطقة، أما الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء فقدرها بنحو ٩٠٩ منطقة طبقاً لتعداد العام ٢٠٠٠، بينما قدرها معهد التخطيط القومي بنحو ١١٠٩ منطقة (قناوى، ٢٠٠٧)، وقد اهتمت العديد من الدراسات بظاهرة النمو العمراني غير الرسمي وانعكاساته وتم التركيز في تلك الدراسات على ثلاثة محاور رئيسية تمثلت في الآتي:

- أ- طبيعته حيث تمت دراسته من خلال رصد خصائصه وأسبابه والمظاهر العامة والمشاكل المصاحبة له.
- ب- دراسة أفضل الممارسات وتجارب في معالجة ظاهرة النمو العمراني غير الرسمي.
- ج- اقتراح الحلول لظاهرة النمو العمراني غير الرسمي.

٣/١ أسباب تضخم النمو العمراني غير الرسمي

تتعدد الأسباب التي ساهمت في زيادة معدل النمو العمراني غير الرسمي، إلا أنه يمكن القول إن سياسات الدولة ذاتها ساهمت بشكل أساسي في هذا التضخم حيث تظهر نتائج هذه السياسات في قضية عدم توازن التنمية الإقليمية بين الأقاليم والتنمية المحلية داخل هذه الأقاليم وبين سياسات وتوجهات الاستثمار في مجالات الإسكان بوجه عام وإسكان محدود الدخل بصفة خاصة والخدمات والأنشطة الاقتصادية بين الريف والحضر وعوامل أخرى ساهمت في طرح مبادرات وحلول خاطئة من جانب السكان لمواجهة مشكلة عدم توافر أراضي الإسكان أو الخدمات والأنشطة الأخرى. وتوضح القراءة السريعة لواقع النمو العمراني في مصر أنه قبل عام ١٩٥٢ لم تكن هناك مشكلة في الطلب على أراضي النمو العمراني للمدن، حيث حققت الأراضي المتاحة نوعاً من التوازن التلقائي بين العرض والطلب. وبقيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ (مصيلحى، ٢٠٠٠)، ونتيجة لما اتخذته الثورة من إجراءات في مجال الإسكان للوفاء بالطلب عليه في تلك الفترة حيث سعت الدولة إلى توفير الإسكان الشعبي لمحدودي الدخل في ظل سياسات العدالة الاجتماعية، ومبادئها المساندة للفئات الأكثر احتياجاً من الشعب وقد تزامن مع هذه السياسات ارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى الحضر بحثاً عن فرص عمل مع الأخذ في الاعتبار ضعف استثمارات الدولة في مجالات التنمية بشكل عام والتركيز عليها في المدن الكبرى بشكل خاص مما أدى إلى ازدياد الطلب على أراضي تلك المدن في غياب خطط لاستيعاب هذا الطلب، وخلال عقد السبعينيات من القرن العشرين وبسبب توجهات الانفتاح الاقتصادي، تقلص نشاط الحكومة في مجال توفير أراضي للإسكان الشعبي والأنشطة الحرفية والصناعية الصغيرة أدى ذلك لنمو عمراني غير رسمي في معظم المدن المصرية شكل في معظمه الكثير من الكتلة العمرانية لها، وفي منتصف التسعينيات وعلى الرغم من قيام الدولة بإعداد خطط للتعامل معه استمر النمو العمراني غير الرسمي مع ارتفاع معدلاته بعد يناير ٢٠١١. وفي هذا السياق تجدر الإشارة للمراحل التي اتبعتها الدولة تجاه النمو العمراني غير الرسمي ويمكن تحديدها بالسياسات التالية:

- التجاهل:

حيث تركت الدولة السكان المهاجرين والمجتمع المحلي يقدم حلولاً لمشكلة زيادة الطلب على الأراضي بالمخالفة للقوانين أو التدخل المناسب فكان تجاهل الدولة بداية المشكلة.

- الإزالة: ظلت سياسة الردع بألية الإزالة لمناطق النمو العمراني غير الرسمي الشكل التقليدي للتعامل مع هذه المناطق في أغلب الأحوال وبشكل خاص إذا كانت المنطقة صغيرة المساحة وتخفض بها الكثافة السكانية.

- التطوير والارتقاء:

مع اتساع حجم المشكلة وضعف إمكانيات الدولة في إيجاد بدائل للتنمية المتوازنة يتم في الغالب اتخاذ قرار بالتطوير إذا كانت تلك المنطقة كبيرة نسبياً، وترتفع فيها الكثافة السكانية حيث تقوم الدولة بتزويد الأراضي بالمرافق والخدمات تدريجياً إلا أن معظم تلك المشروعات واجهت سوء الإدارة والفساد الحكومي مثل مشروعات تطوير بعض مناطق القاهرة مثل (عزبة النخل والمرج).

- التحريم:

وتهدف إلى وقف امتداد النمو العمراني غير الرسمي عن طريق تطويق مناطقه بمناطق مخططة تمنع استمرار النمو العشوائي، والتحكم في اتجاهات النمو العمراني المستقبلي على أطراف المدن (مشروع تحريم المناطق العشوائية بالقاهرة والجيزة والإسكندرية، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ٢٠٠٦)

وبصفة عامة يمكن القول إن الواقع العمراني للمدن المصرية خير دليل على ضعف هذه السياسات والتي لم تساهم حتى الآن في التصدي لمشكلة النمو العمراني غير الرسمي إلى جانب عدم وجود الأطر التشريعية والمؤسسية التي تحقق أهداف الإدارة الحضرية المستدامة للتعامل معها حيث تعاني هذه الأطر الكثير من المشكلات منها ازدواجية الجهات المسؤولة عن إدارة الأراضي بالمدن وتداخل صلاحياتها وضعف التنسيق بين الجهات المسؤولة عن التنمية العمرانية (وزارة التنمية المحلية والإسكان والمجمعات العمرانية الجديدة) مما يؤدي إلى تعارض في عدد من السياسات العمرانية في المدن، إلى جانب عدم وجود قواعد قانونية لسياسة الشراكة في التنمية المحلية. وكان من نتائج غياب التنسيق والشراكة في إدارة النمو العمراني للمدن في مصر - خلال الأربعين عاما الماضية - ان ساهم القطاع غير الحكومي - القطاع الخاص والأفراد - بمشروعات إسكان للفئات ذات الدخل المنخفض والمتوسط - في الغالب إسكان غير رسمي (للمركز المصري للدراسات الاقتصادية، ١٩٩٧ECES)، والذي قدر حجم الاستثمار الخاص الإجمالي في قطاع الإسكان كالاتي:

- إجمالي الإسكان غير الرسمي (حضري وريفي) ٨٤٥ مليار جنية مصري.
- إجمالي الإسكان غير الرسمي (حضري) ٦٨٥ مليار جنية مصري.
- إجمالي الإسكان غير الرسمي (لمنطقة القاهرة الكبرى) ٢٨٠ مليار جنية مصري.

وعلى الرغم من استخدام مصر إستراتيجية لتقليص أزمان السكن خلال السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي، حيث تم بناء مدن جديدة مثل (مدينة السادات والعاشر من رمضان والعبور والسادس من أكتوبر... الخ) في المناطق الصحراوية، ساهمت في خفض الطلب على الإسكان، من خلال توفير سكن رخيص التكاليف نسبياً، وقد تم إتباع خطط مختلفة لتخفيض التكلفة، مثل آلية السكن غير كامل التشطيب، ورفع الكثافات السكانية مع تقليص تكلفة البنية التحتية تضمن جذب السكان إلى تلك المناطق وتساهم في خفض مشكلة النمو غير الرسمي وبالرغم من قوة تدخل الدولة ومحاولتها للحد منها إلا أن مشكلة النمو العمراني غير الرسمي ما زالت قائمة ويعتبرها البعض في زيادة مستمرة، وهذا يعني أن التدخل الرسمي في حل المشكلة من خلال بناء وحدات سكنية جديدة خارج المدن القائمة يبقى محدوداً ومن ثم فإن النمو غير الرسمي يحتاج إلى دعم من نوع آخر يعتمد بشكل أساسي على القطاع غير الحكومي والسكان المعنيين مباشرة بالمشكلة. ويظهر هذا بوضوح من خلال تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن أن جملة الاستثمارات الحكومية المخصصة لتطوير المناطق العشوائية منذ بدء التطوير عام ١٩٩٣ وحتى ٢٠٠٧ بلغت نحو ١,٣ مليار جنية خلال الخطط الخمسية الثلاث (١٩٩٢-١٩٩٧، ١٩٩٧-١٩٩٧، ٢٠٠٢-٢٠٠٢، حتى ٢٠٠٧ / ٥ / ٣١) موزعة بنحو ١٦١١,٤ مليون جنية، ٧٤٤ مليون جنية، ٧٤٨,٨ مليون جنية على الترتيب، بما يكشف عن حجم الفجوة بين مساهمات الحكومة في التعامل مع المشكلة وقدرة القطاع غير الحكومي على المساهمة في حل المشكلة. ويمكن أن تساهم خطة إدارة التنمية الحضرية والتي يتبناها قانون البناء رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ في تعزيز قدرة الإطار المؤسسي على إدارة الشراكة المجتمعية للنمو العمراني من خلال المخطط الاستراتيجي العام بالعمل ضمن عدة مستويات تشمل:

- **المستوى المؤسسي:** الذي يهدف إلى تحديد إطار مؤسسي لإدارة التنمية العمرانية للمدينة، يوضح وظائف ومسؤوليات الجهات المختلفة على المستوى القومي والإقليمي والمحلي.
- **المستوى التشريعي:** الذي يهدف إلى إبراز محددات التشريعات الحالية والمتعلقة بمسؤوليات الجهات المحلية.
- **المستوى الإداري:** الذي يهدف إلى وضع الآليات التي يتم من خلالها تنسيق تنفيذ السياسات والمعايير التخطيطية.
- **مستوى التمويل:** الذي يهدف إلى تنويع الموارد المالية لدعم مشروعات التنمية العمرانية الحضرية، والاعتماد بشكل كبير على غير الحكومي في توفير الاستثمارات.
- **مستوى إجراءات المتابعة والتقويم:** لضبط وتقويم واقع النمو الحضري للمدينة، وفق أسس وأهداف المخطط ومتطلبات المجتمع المحلي والمتفق عليها خلال مرحلة الإعداد.

٢ عرض المداخل المطروحة لمواجهة قضية النمو العمراني غير الرسمي

تتعدد المداخل المطروحة لمواجهة تلك المشكلة حيث ساهمت معظم تلك المداخل في فهم طبيعة وخصائص النمو العمراني غير المخطط وعرض السياسات والبرامج التنفيذية الحكومية وتجارب الدول ومن تلك المداخل ما يلي:

١/٢ المداخل الرسمية

يعتمد الموقف الرسمي لمواجهة هذه المشكلة من خلال خمسة محاور أساسية:

- المحور الأول:** إعداد خريطة قومية للمناطق على مستوى الجمهورية من خلال الحصر الشامل لها .
 - المحور الثاني:** يقوم على إعداد خطة عمل قومية لتطوير مناطق النمو العمراني غير الرسمي مع إعطاء الأولوية للمناطق غير الآمنة
 - المحور الثالث:** تمثل في إدارة وتمويل مشروعات التطوير، ومتابعة تنفيذها بالتنسيق مع مؤسسات المجتمع المدني
 - المحور الرابع:** وضع إطار قانوني لأعمال تطوير مناطق النمو العمراني غير الرسمي
 - المحور الخامس:** وضع خطة لتنمية القدرات المحلية.
- لقد مرت التجربة المصرية الرسمية في التعامل مع مناطق النمو غير الرسمي بالعديد من المراحل تم تصنيفها إلى عدد من المداخل يمكن تحديدها فيما يلي:

- **المدخل الاقتصادي:** يقوم على طرح بعض المناطق ذات الخصائص المتميزة على شركات الاستثمار دون تحديد آلية قومية لإعادة استثمار عائد بيع هذه الأراضي لحل المشكلة (مشروع أرض الترجمان).
- **المدخل السياسي والتشريعي:** يعتمد على بعض الإجراءات التي يسمح بها قانون الإدارة المحلية بتوفير سكن بديل للسكان على أراضي الدولة والاستفادة منها في مشروعات التجميل (مشروع أرض حكر أبو دومة).
- **المدخل المؤسسي:** يسعى إلى تطوير المناطق من خلال مشروعات الصرف الصحي وإنشاء الخدمات مثل المدارس ورفع كفاءة بعض الطرق (تتم هذه الإجراءات طبقاً لقرارات مجلس المحافظين).
- **المدخل الاجتماعي:** من خلال برامج إعادة التأهيل الاجتماعي ودعم الفئات الأكثر احتياجاً (معظم هذه البرامج من جهات مؤسسات مجتمع مدني محلية وعالمية).

٢/٢ الأطروحات الأكاديمية

سعت العديد من الدراسات الأكاديمية إلى وضع الكثير من مداخل العمرانية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية بهدف تحديد أساليب المواجهة وحل المشكلة شملت:

- **مدخل تخطيطي:** يسعى إلى التعامل معها ضمن إطار شامل لتطوير المدينة وإدارة عمرانها من خلال اختيار مداخل تخطيطية مختلفة عن مدخل التحكم والارتقاء حيث فشلت هذه المداخل في التصدي للنمو، ومن المداخل المطروحة مدخل التخطيط المجتمعي التنفيذي Community Action planning ومدخل التخطيط الفعال Fast track planning.
- **مدخل إدارة العمران:** ويسعى إلى إرشاد المحليات لخطط تحسين وإدارة الخدمات والأراضي في مناطق النمو غير الرسمي والمساهمة في رفع كفاءة البيئة العمرانية بتلك المناطق.
- **مدخل اقتصادي:** ويعمل على رفع القدرة الاقتصادية لسكان تلك المناطق حيث الارتفاع الشديد للمعدلات الفقر وانتشار البطالة من خلال اختيار مستويات الوظائف المناسبة للسكان في مجالات الخدمات والأنشطة المحلية (حرفية وتقليدية) واختيار الأنشطة الاقتصادية المناسبة لقيم الأراضي وطبيعة المنطقة.
- **مدخل قانوني:** ويسعى إلى وضع إطار قانوني لسياسات التعامل معها تشمل "سلة قوانين مواجهة العمران غير المخطط" والخاصة بالتمكين وتمليك الأرض أو المسكن والتمويل، واشتراطات البناء، أيضاً السجل العيني للأرض كمطلب أساسي للتحكم وإدارة العمران.

٣/٢ التجارب المحلية والعالمية

١/٣/٢ تجربة من مصر مدخل الارتقاء والتنمية المحلية

مما لا شك فيه أن مصر من أولى الدول التي مرت بالكثيرة من التجارب في التعامل مع مشكلات النمو العمراني غير الرسمي ظهرت في العديد من المشروعات منها مشروع تطوير البيئة العمرانية بمنطقة الديورة - أحد أفقر مناطق القاهرة بحى مصر القديمة - حيث اعتمدت فكرة المشروع على تطوير المنطقة عن طريق المشاركة الفعالة والشراكة بين القطاع غير الحكومي والقيادات المحلية وبين الهيئات الحكومية، وتأتى أهمية المنطقة من احتوائها على مجموعة من المقومات السياحية والتراثية متمثلة في الكنائس التاريخية ذات الشهرة الواسعة والتي تجتذب السائحين ويهدف المشروع إلى:

- وضع الحلول المناسبة لتحسين مستوى المعيشة وزيادة جودة الحياة والتركيز على احتياجات فئات السكان المحرومة عن طريق مؤسسات المجتمع المدني لخدمات البنية الأساسية وتوفير فرص عمل جديدة من خلال المشروعات الصغيرة ذات العمالة الكثيفة.
- العمل على دمج المجتمع المحلي في منظومة المحافظة على التراث الثقافي المتمثل في الآثار التاريخية بالمنطقة.

وقد تميز هذا المشروع بوجود حوار مكثف بين الأطراف المختلفة في كل مراحلها والتي ساهمت في حل مشكلة التمويل ومساهمة كل من (محافظة القاهرة - الصندوق الاجتماعي للتنمية - شركة نوعية البيئة - منظمة اليونيسيف التي تولت الدراسات الأولية وجزء من التمويل الخاص بالمشروع).

٢/٣/٢ تجربة السعودية الشراكة مدخل مواجهة النمو غير المخطط بمكة

يمثل مشروع جبل عمر بمكة نموذج رائد في مساهمة القطاع غير الحكومي في المشاركة مع الدولة بالتعامل مع النمو العمراني غير المخطط حيث ساهمت شركة مكة (قطاع خاص) وأصحاب العقارات التي سيتم هدمها الشريك الرئيسي لشركة جبل عمر في هذا المشروع فكان تأسيس نشاط استثماري عقاري مختص بمثل هذه المناطق نموذج تطبيقي للقضاء على العشوائيات وساهم الإطار التشريعي في إنشاء شركة مكة للتنمية والتطوير العمراني عبر شراكة أمانة العاصمة المقدسة مع القطاع غير الحكومي هو الخيار التي أخذت به الحكومة للحد من المشكلة ومنع إقامة مزيد من العشوائيات. ويضم مجلس إدارة الشركة ممثلين عن القطاعين الخاص والحكومي - الإدارة المحلية - ويؤكد النظام الأساسي للشركة على عملية اتخاذ القرار وشفافيته وعدالته، حيث يتعين على الشركة أخذ موافقة وزير الشؤون البلدية والقروية على مناطق العمل وحدودها وكذلك تخضع آلية تطوير المناطق لموافقة الجهات الرسمية كأى مشروع آخر يعرض عليها.

٣/٣/٢ تجربة كينيا: منهج الحيابة التجديدية والاتحادات الاستثمارية للأراضي

أنشئ أول اتحاد للأراضي الإنمائية في كينيا عام ١٩٩٢ على أيدي سكان بونداني، وهي منطقة عشوائية تم إنشائها عام ١٩٦٢ في مدينة تبعد بـ ٣٦٠ كيلومتر جنوب شرق نيروبي تسمى فوي. تتكون من ٥٣٠ منزلاً ٦٢% من المنازل كانت مبنية من المواد المؤقتة تم عملية التحسين من خلال آلية الشراكة بين المجتمع المحلي ومؤسسات المجتمع المدني وقد ساعد الباحثون من جامعة نيروبي السكان على إتباع تكنولوجيات بناء قليلة التكلفة وقامت منظمات عديدة محلية ووطنية أخرى بمساعدة السكان في تحقيق هدفهم. وساعد التخطيط على زيادة عدد قطع الأرض حيث بلغت ٧٢٠ قطعة بعد إضافة مناطق مردومة وقد نظم الأعضاء أنفسهم في جمعيات تعاونية لجميع المساكن تقوم ببناء المساكن للأعضاء وقامت التجربة على مجموعة من المبادئ الأساسية منها:

- ضمان الحيابة للسكان.
- الحصول على أفضل استخدام لنقاط القوى لدى أعضاء الجمعيات التعاونية في عملية التطوير وحشد الموارد.
- دفع الحكومة والبلدية لتوفير البنية الأساسية من خلال مساهمة الجمعيات بأرض الخدمات والمراق.
- خلق الظروف التي تشجع على الاستثمار في تنمية الأراضي من خلال إعادة تقسيم الأرض للسكن والاستثمار.
- الاهتمام بالإطار المؤسسي من خلال جمعية مسجلة ككيان قانوني بموجب قانون الجمعيات ذات شخصية اعتبارية.

٤/٣/٢ تجربة الأردن: المشاركة الشعبية "التطوير بأسلوب المسكن النواة"

قامت الأردن بالتوسع في تجربة المناطق التنموية الاستثمارية وتعتبر تجربة مشروع شرق الوحدات التي قامت بها دائرة التطوير الحضري من الأمثلة الحية على معالجة النمو العمراني غير الرسمي وفريدة من نوعها في

حل مشكلة السكن غير الرسمي بالأردن حيث أنه تم إعادة تخطيط تجمع سكني مساحته ٩,١ هكتار عام ١٩٨٥، يسكنه ٥٠٣٠ شخص ومكوناً من ٥٢٤ قسيمة- قطعة ارض- كانت مبنية من الزينكو ومواد أخرى متردية لا تصلح للسكن من نواحي بيئية وصحية وإنشائية وتم التطوير من خلال المشاركة الشعبية حيث قامت الإدارة المحلية بتملك الأرض للسكان وقاموا بصرف مدخراتهم وباعوا مصاعهم لشراء قطع الأراضي وتطوير مساكنهم بعد

تأكدهم أنها ستقع في نطاق ملكهم الخاص وقد دفع المواطنون مسبقاً ٥% من قيمة الأرض، وتم تقسيط بقية المبلغ بما يعادل ٢٥% من دخل الأسرة الشهري وتم إعادة تنظيم الموقع وتخطيطه بطريقة تتماشى مع الطرق والممرات المتواجدة بالمنطقة.

٣ النموذج المقترح

بعد العرض السابق للتجارب والمداخل يقترح البحث نموذج فكري يهدف إلى بناء إطار تطبيقي لمساهمة القطاع غير الحكومي (الخاص والمجتمع المحلي) في مواجهة النمو العمراني غير الرسمي، بما يضمن تحفيز الأطراف المعنية (الإدارة المحلية القطاع الخاص والمجتمع المحلي) لتحقيق أهداف التنمية العمرانية والاجتماعية والاقتصادية بالمدن ومن خلال إستراتيجية متكاملة لمواجهة ظاهرة استمرار ارتفاع معدلات وأشكال النمو العمراني غير الرسمي.

وساهم عجز الإدارة المحلية عن مواجهة مشكلات النمو العمراني غير الرسمي في دفع العديد من الحكومات إلى ضرورة الاستفادة من القطاع غير الحكومي في المشاركة لحل هذه المشكلة على اعتبار أن إتاحة الفرصة لهذا القطاع للقيام بدور تنموي يؤدي إلى سرعة انجاز الحكومة لبرامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية مع بقاء المسؤولية الحكومية بالإشراف والمتابعة. وهذا ما حدا بالبنك الدولي بمناقشة هذه القضايا وتحليل الدور الذي يمكن أن يلعبه القطاع غير الحكومي في مشروعات الارتفاع بالبيئة العمرانية في دول مثل إفريقيا والشرق الأوسط وهو ما تلازم مع إقدام تلك الدول على تبني برامج الإصلاح الاقتصادي مع نهاية الثمانينيات وبداية التسعينيات في تلك المنطقة (WB paper, 1997)، وبصورة أكثر تحديداً، يعود قرار الدولة للدخول في شراكة مع القطاع غير الحكومي في مواجهة النمو العمراني غير المخطط أياً كان شكل المشاركة إلى عدة أسباب منها:

- الإسراع بتنفيذ المشروعات ذات الأولوية بتجميعها وإنجازها من خلال طرق حديثة، فقد أدى ارتفاع التكاليف الاستثمارية للتطوير إلى دفع الحكومة نحو الدخول في مشاركة مع غير الحكومي في بعض الدول (مثل السعودية).
- الاستعانة بالمؤسسات والجمعيات التعاونية لإدارة برامج إعادة توزيع الأراضي واستثمارها والاستعانة بالجامعات المحلية للتخطيط والمتابعة (تجربة كينيا).
- تشجيع القطاع غير الحكومي نحو تقديم الخدمات العامة والاجتماعية في ظل انسحاب الدولة مع التوجه الليبرالي الذي تتبناه غالبية الدول (تجربة مصر).
- تخفيض تكلفة التطوير من خلال المنافسة إذ يسمح نظام المشاركة بالحصول على أقل العروض المقدمة تكلفة وأكثرها كفاءة من حيث القدرة على تحقيق الأهداف (تجربة الأردن).

١/٣ الإطار النظري "مداخل التعامل مع النمو العمراني"

بصرف النظر عن المداخل التي تبنتها الدولة للتعامل مع النمو العمراني غير الرسمي، فالأطر النظرية لمثل هذه المداخل يمكن تصنيفها إلى ثلاثة مداخل من حيث شكل ودور كل من القطاع غير الحكومي والدولة أو الإدارة المحلية وهي:

جمع الدولة بين التخطيط والتطوير:

وفي هذه الحالة تكون الدولة هي المقدم المباشر للمشروع (Direct provider) هذه المسؤولية المباشرة لا تبرر إلا لسبب استراتيجي يتمثل في كون المنطقة غير مرغوبة للاستثمار لدى القطاع غير الحكومي.

المساهمة والإشراف والرقابة:

وفي هذه الحالة تكون مسؤولية الدولة هي توفير البيئة التشريعية الملائمة للشراكة القطاع الخاص في مشروعات التعامل مع النمو العمراني غير الرسمي وتستطيع الدولة من خلال ما تمتلكه من أدوات (كالضرائب أو الدعم مثلاً) أن توجه القطاع غير الحكومي نحو هذه المشروعات. وهنا تلعب الدولة دوراً

أساسياً من خلال قيامها بدور الرقيب والمنظم والمشرع لضمان استيفاء أهداف المشروع للمعايير المختلفة التي تضعها الدولة في مثل هذا النوع من المشروعات بواسطة القطاع غير الحكومي (HM Government , 2007).

المشاركة بين الإدارة المحلية والقطاع غير الحكومي:

وفي هذه الحالة تقوم الدولة أو الإدارة المحلية بالمشاركة في التكاليف والعوائد وتمنح للقطاع الخاص مهمة القيام بمشروعات التطوير في مجال الاستثمار العقاري في مقابل تقديم وحدات إسكان وخدمات للسكان المحليين وذلك من خلال عمليات التعاقد الخارجي (contracting-out) معه. ومن ثم فإن الدخول في علاقة مشاركة مع القطاع غير الحكومي تعد أحد الآليات التي يمكن لكل من الحكومة المركزية أو المحليات الأخذ بها لتطوير مناطق النمو العمراني غير الرسمي، ففي معظم الحالات يمكن الاستعانة بالقطاع غير الحكومي بصورة أو أخرى للمساهمة من خلال علاقة تعاقدية. وهنا يظهر التساؤل الخاص بمتطلبات الدخول في مثل هذه العلاقة وكيفية تفعيلها والخبرة المطلوبة لمثل هذه الشراكة وآليات تطبيقها على المستوى المحلي والأبعاد المختلفة لمثل هذه الشراكة سوف يناقشها النموذج المقترح فيما يلي.

٢/٣ المشاركة بين (الدولة / المحليات) و(القطاع غير الحكومي / المجتمع المحلي)

مفهوم المشاركة (Partnership) كغيره من المصطلحات يعنى المشاركة بين الحكومة والقطاع غير الحكومي هو ترجمة لما يعرف (Public-private partnership)، أو اختصاراً 'P3s'. كما يترجم المصطلح أحياناً بمسمى الشراكة. ولا يوجد تعريف محدد لمفهوم المشاركة وإن كانت التعريفات المختلفة تشير إلى نفس المدلول للمصطلح. وبصورة عامة فإن المشاركة تعرف على أنها أحد أشكال التعاون بين الدولة والقطاع غير الحكومي يتم من خلالها وضع ترتيبات تستطيع بمقتضاها الدولة حل مشكلة ما مثل السماح للقطاع الخاص بالتطوير العمراني والعقاري بدلاً من أن تقوم الدولة بصورة مباشرة بهذه العملية. وبشكل أكثر تحديداً فإن المفهوم يشير إلى كل السيناريوهات التي بمقتضاها يكون للقطاع غير الحكومي دوراً معلوماً في التخطيط والتمويل والتصميم والبناء والتشغيل لعملية التطوير (De Bettignies & Ross, 2004)، ويتوقف شكل التعاقد بين الدولة والقطاع غير الحكومي على المهام التي يمكن أن يتولاها القطاع غير الحكومي ولمعرفة حدود هذه المشاركة بينهما، تضع بعض الأدبيات إطاراً يقسم المشروع المقدم إلى أربعة مهام 2F، هي التعريف والتصميم، تمويل الأصول الرأسمالية للمشروع، بناء وتشبيد المشروع وتشغيل وصيانة المشروع. وهذه المهام يمكن للدولة أن تحدد أي من تلك المهام التي سوف يتولاها القطاع غير الحكومي لتنشأ بمقتضاها شكلاً من أشكال المشاركة (De Bettignies , 2004 & Ross). فقد تعهدت الدولة إلى هذا القطاع بالمهام الثانية والثالثة والرابعة وقد توزع المهام على عدد مختلف من الشركاء أو قد يقوم نفس الشريك بتولي عدد من المهام، وبالتالي نجد أن هناك أربعة عناصر يجب توافرها حتى تكتسب الشراكة القوة المجتمعية وهي:

- الهدف فلا بد أن يكون الغرض منها تحقيق المنفعة المتبادلة بين الأطراف وعلى ذلك يعد تحقيق النفع العام من أهم العناصر المميزة للشراكة الناجحة.
- ارتباط المشروع بأهداف التنمية المحلية لضمان عدم انحرافه عن الأهداف التنموية لحساب المصالح الخاصة، وإذا عهدت الإدارة المحلية إلى القطاع غير الحكومي بالمشاركة فإن هذا لا يعني تخليها عن ممارسة رقابتها وإشرافها عليه من حيث تحقيقه لأهداف التنمية المحلية.
- استخدام امتيازات السلطة العامة حيث يلزم لقيام شراكة ناجحة أن تتمتع جهة المشاركة بامتيازات غير مألوفة في القانون العام تلائم الطبيعة الخاصة للسلطة المحلية فالدولة هي التي تقوم بالتعامل مع النمو العمراني غير الرسمي مستخدمة سلطتها التقديرية في ذلك دون تدخل من الأفراد
- الإدارة غير المباشرة (الإدارة عن طريق امتياز)

تعتبر عقود الامتياز أحد طرق إدارة المشروعات الاقتصادية وفيه "تعهد الدولة إلى الملتزم بالمشاركة القيام بالمشروع مقابل الحصول على عوائد مادية أو عينية مع خضوعه للقواعد الضابطة لتحقيق أهداف الإدارة المحلية فضلاً عن شروط عقد الامتياز، وهو ما يعني تدخل القطاع غير الحكومي بشراكة مع الدولة" (سليمان محمد، ١٩٧٩). وفيما يلي أهم هذه العقود:

^١ وقد يشار إليه أحياناً بما يسمى مساهمة القطاع الخاص (Private Sector Participation (PSP)

أي يمكن العودة إلى تدقيق المصطلح من الناحية اللغوية .

تقسم أحياناً هذه المراحل أو المهام إلى أكثر من أربع مراحل حسب مستوى التفصيل بكل مرحلة أو لأغراض التحليل .

عقد (B.O.T):

وهو عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية وهو اختصار لثلاث كلمات وهم Build البناء و Transfer التشغيل و Operate نقل الملكية. وعرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي (الإنسترا) عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية بأنها شكل من أشكال تمويل المشاريع تمنح بمقتضاه القطاع غير الحكومي لفترة من الزمن امتيازاً لإدارة وتنفيذ مشروع معين لعدة سنوات لتسترد تكاليف البناء وتحقق أرباحاً من تشغيل المشروع واستغلاله تجارياً، وفي نهاية مدة الامتياز تنتقل ملكية المشروع إلى الدولة. وقد لجأت العديد من الدول إلى نظام (BOT) في مجال النقل وطبقته الولايات المتحدة وبلجيكا والدانمارك والنرويج وهولندا والهند وكوريا والمغرب وشيلي ونيوزيلندا والمكسيك وفي مجال البنية الأساسية طبقته دول أخرى ومن بينها مصر. "حيث يعد نظام الـ B.O.T أحد الوسائل الملائمة لتمويل مشروعات البنية الأساسية بعيداً عن ميزانية الدولة حيث يتحمل المستثمر والذي يأخذ عادة شكل شركة دولية أو محلية الأعباء المالية لإقامة هذه المشروعات مقابل العوائد المحصلة نتيجة للتشغيل وهذا يعني تخفيف الأعباء التمويلية ومخاطرها عن الدولة ولا شك أن هذا النظام يساعد الدول التي تعاني من ضعف الاستثمارات إقامة المشروعات التي تحتاج لأموال طائلة لا تتوافر لديها.

عقد (BOOT):

وهو عقد البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية (Build, Own, Operate, transfer) وفي هذا العقد يقوم القطاع غير الحكومي ببناء المشروع وتملكه وتديره وتشغيله طوال مدة العقد. يختلف نظام BOT عن BOOT في أنه في النوع الأول لا تمتلك الشركة المشروع في حين أنه في النوع الثاني تمتلك الشركة المشروع لفترة طويلة نسبياً من الوقت لكونها تتصل بالمشروعات ذات عوائد ضعيفة ثم يؤول المشروع إلى الدولة "وقد اختارت هيئة كهرباء مصر نظام BOOT البناء والتملك والتشغيل والنقل في تنفيذ أول مشروع لإنشاء محطة توليد هي محطة سيدي كيرير البخارية لتوليد الكهرباء باعتباره سيعطي دوراً فعالاً للقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية وسيعطي الاحتياجات من الطلب على الطاقة بعد دراسة الخبرات السابقة في بعض الدول مثل الهند وباكستان وأندونيسيا."

عقد (BOO):

وهو عقد البناء والتملك والتشغيل (Build, Own, Operate) وهذا النوع هو صورة مبسطة من مشروعات البنية الأساسية تكون الملكية فيها دائمة حيث ينتهي المشروع ذاتي أ بانتهاء فترة الامتياز فهذا النوع الوحيد يتم انتقال المشروع كاملاً إلى القطاع الخاص بعد بنائه وتشبيده وتملكه حيث يقوم بتشغيله بمفرده ولا يعود مرة أخرى إلى الدولة مثل باقي الأنواع، لذلك يعد هذا النوع أحد أساليب الخصخصة الكاملة والكلية للمرافق العامة. ويوضح الجدول رقم (1) النماذج المختلفة لعقود المشاركة والتي يختلف فيها درجة المشاركة أو المساحة الممنوحة للقطاع الخاص للمساهمة حسب الصورة التعاقدية بينه وبين الدولة أو القطاع العام.

جدول (1) صور المشاركة المختلفة بين الدولة والقطاع غير الحكومي

نوع التعاقد	مضمونه	مميزات النظام
نظام الامتياز BOT and Concession	هو عبارة عن ترتيبات يقوم بمقتضاها القطاع غير الحكومي بالتخطيط والتصميم والبناء والبنية الأساسية بحيث يمول ويمتلك ويشغل ويصون الأصل. أو المشروع لفترة زمنية معينة عادة ما تكون طويلة ما بين ٢٠ إلى ٣٠ سنة وتسمى هذه الفترة فترة الامتياز (Concession Period).	يختلف هذه النظام عن النظامين الآخرين في: - الملكية محددة المدة (فترة الامتياز) - يتم في المشروعات ذات العوائد الاقتصادية البحتة مثل (مشروعات الخدمات والنقل)
نظام التملك والبناء والتشغيل (BOO)	عقد بموجبه يمنح الحق للقطاع غير الحكومي في تطوير وتمويل وتصميم وبناء وامتلاك وتشغيل وصيانة المشروع، وبموجب هذا العقد يكون للقطاع الملكية الكاملة على أن يستمر في تحمل مخاطر الإيرادات المرتبطة بعملية التشغيل وكذلك الفوائد المتوقعة من التشغيل.	يختلف هذه النظام عن النظامين الآخرين في: - استمرار ملكية المشروع للقطاع غير الحكومي - يتحمل القطاع غير الحكومي المخاطر في مقابل العوائد والفوائد المتوقعة
نظام الاستحواذ بالبيع أو الترخيص Divesture by Licenses	هذا النظام يسمح للقطاع الخاص بامتلاك وإدارة الأصل وصيانته ويختلف إلى حد ما مع نظام (BOT) في أنه في حالة تحويل الملكية فإن الأصول تذهب للقطاع الغير الحكومي.	يختلف هذه النظام عن النظامين الآخرين في الاستحواذ بالبيع أو الترخيص مع بداية المشروع - مشروع مثلت ماسبيرو.

٣/٣ الأطر الحاكمة لتحقيق أهداف النموذج المقترح

من خلال قراءة وتحليل التجارب المحلية والدولية يمكن استنتاج مجموعة من الأطر الحاكمة لتحقيق أهداف المدخل المقترح وتتمثل في المجموعات الآتية:

أولاً: الأطر التشريعية والقانونية:

تضم هذه الأطر إقرار مبادئ اللامركزية وتحديد مستويات اتخاذ القرارات، Goldman et al,2004, (Sandaram,1977)، وإقرار مبادئ المشاركة بين الإدارة المحلية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع غير الحكومي في التخطيط والتنفيذ والإشراف، وإقرار مبادئ المتابعة والرقابة والمحاسبة والشفافية بين الأطراف المشاركة.

ثانياً: المناهج التخطيطية:

وتتضمن مجموعة الأطر المنهجية اللازمة للتعامل مع طبيعة مشروعات التطوير والارتقاء بمناطق النمو غير الرسمي مثل إقرار منهجية التخطيط بالمشاركة وآليات تحديد المشكلات وأولوياتها وبرامج ومشروعات التطوير.

ثالثاً: البناء التنظيمي والمؤسسي:

وتشمل شكل الإطار التنظيمي لإدارة المشروع وآليات وأدوار كل طرف طبقاً لمبادئ المشاركة الفاعلة وآليات تحفيزها.

رابعاً: الحقوق والواجبات:

وتشمل مجموعة الآليات التي تنظم عمليات التمويل ومساهمات الأطراف المعنية وتوزيع العوائد.

٤/٣ السياسات الدافعة لتحقيق النموذج المقترح

يجب أن تتبنى الدولة مجموعة من السياسات الدافعة لتحقيق المشاركة كما يوضحها جدول (٢). ويمكن تقسيمها على ثلاثة مستويات:

- مستوى إدارة الدولة.
- مستوى الوحدات الإدارية - (المحليات).
- مستوى التعامل مع القطاع غير الحكومي.

جدول (٢) مجموعة السياسات الدافعة لمدخل الشراكة في مواجهة النمو العمراني.

مستوى التعامل مع القطاع غير الحكومي	مستوى الوحدات الإدارية (المحليات/المحافظة)	مستوى إدارة الدولة
<ul style="list-style-type: none"> ■ العمل بمبادئ الشراكة والتحول إلى آليات السوق ■ التركيز على إيجاد أسس للشراكة مع الإدارة المحلية ■ العمل على تطوير العلاقة بين الإدارة المحلية والقطاع غير الحكومي ■ تطوير المنظومة التشريعية لتنظيم أشكال الشراكة ■ تحقيق التوازن بين التكاليف والعوائد في إطار مراعاة التنمية الاجتماعية للمجتمع المحلي ■ مراجعة نظم المساءلة والمحاسبة. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ اعتماد آليات متطورة لإدارة الأراضي المحلية ■ التحول إلى العمل بنظام الهياكل الديناميكية. ■ إدخال نظم الإدارة الحديثة. ■ اعتماد آليات مطوره لإدارة المال العام ■ خلق نماذج استثمارية جديدة للتنفيذ خطط التنمية المحلية. ■ تبسيط دورات العمل لرفع كفاءة تنفيذ الخطط 	<ul style="list-style-type: none"> ■ الفصل في المهام بين واضع السياسة وتنفيذها ■ اتخاذ مبادئ الحوكمة أساساً لنظام الإدارة ■ تفعيل مبادئ المشاركة وتعظيم دور المجتمع المدني والمحلي. ■ التوجه نحو اللامركزية وتفعيل دور المحليات ■ التركيز على المهام المحورية والتخطيط والإشراف على تقديم الخدمات. ■ اجتذاب الاقتصاد غير الرسمي وبصفة خاصة اقتصاد البناء.

٥/٣ الإجراءات المنظمة للنموذج المقترح

وتبعاً لأهمية القضية التي نحو بصدد طرحها يجب علينا توضيح الإجراءات التنفيذية لهذا النموذج حيث ينظر البعض على أن تقديم اقتراحات نظرية لا تمثل الواقع ولا يمكن تنفيذها وسعى هذا البحث إلى الوصول لمدخل قابل للتنفيذ يلزم علينا عرض الإجراءات التنفيذية لهذا المدخل وتشمل:

١/٥/٣ الإطار المؤسسي والتنظيمي

من أولى الإجراءات اللازمة هي وضع النظام المؤسسي والتنظيمي لتحقيق المدخل وتحديد مكوناته وعناصره ومسئوليات وواجبات كل مكون منها كما يوضح علاقات العمل بين عناصر هذه المنظومة بحيث تتحقق أهداف هذا المدخل بكفاءة وشفافية. وتشمل:

- أ- **الإطار التشريعي:** تعديل الأطر التشريعية المنظمة لعلاقات منظومة (الدولة - الإدارة المحلية - المجتمع المدني- القطاع غير الحكومي) وتشمل:
- تعديل مجموعة قوانين الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٩٧ وقانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ وقانون المناقصات رقم ٨٩.
 - اقتراح قوانين جديدة مثل قانون إدارة الأراضي العامة (تجربة الأردن) وقانون الحيازة التجديدية والاتحادات الاستثنائية لأراضي العشوائيات (تجربة كينا)

ب- إنشاء إطار مؤسسي:

أشارت دراسة أعدها البنك الدولي بتكليف من وزارة الاستثمار عام ٢٠٠٥ بعنوان "إستراتيجية إدارة الأراضي العامة في مصر"، "Egypt Public Land management Strategy" بإنشاء مجلس أعلى لإدارة أراضي الدولة يمثل السلطة العليا في كل ما يتعلق بإدارة أرض مصر في كل من الحيزين الحالي في الوادي والدلتا والمستقبلي في صحراوات مصر وسواحلها. ويقوم هذا المجلس بوضع الرؤى والأهداف والسياسات الخاصة بإدارة هذه الأراضي كما يقوم بوضع أسس تخصيص الأراضي وتسعيها ونظم الإشراف على استخداماتها للأغراض التنموية المختلفة. ويقوم المجلس بجانب وضع الرؤى والسياسات والأسس باعتماد تخصيص الأراضي للوزارات والهيئات والشركات.

٢/٥/٣ إجراءات إعادة استخدام الأراضي "أساس الشراكة ومدخل الحل"

يجب أن تتميز عمليات إعادة استخدام أراضي بمناطق النمو العمراني غير الرسمي بالعديد من مفاهيم التنمية المستدامة حيث تشمل الاستدامة على أبعاد متعددة تشمل البعد البيئي في الأساس، ولكنها تشمل أيضاً البعد الاقتصادي (قدرة الاقتصاد والمجتمع على التوليد المستمر لمخدرات واستثمارات تغذى التنمية)، والبعد البشري (قدرة المؤسسات والمجتمع على تكوين التنمية البشرية)، والبعد الاجتماعي (العدالة الاجتماعية وعدم التمييز والتماسك الاجتماعي)، والبعد السياسي (قدرة المجتمع على بناء هياكل ديمقراطية ومؤسسية)، وكان لا بد من توضيح هذا التعدد في أبعاد الاستدامة حيث تتجه مصر في إستراتيجيتها القومية نحو الأخذ بنظام السوق التنافسية الحرة Market Economy والذي بمقتضاه لا يكون للدولة أن تمتلك عوامل الإنتاج إلا في حدود أطر الاقتصاديات الحرة التنافسية وبناء على ذلك فإن الملكية الفردية تعتبر من الدعامات الرئيسية لاقتصاديات السوق. ويرى البعض أن ذلك يمتد بداهة إلى حق الملكية الفردية للأراضي وحق استغلالها والانتفاع بها. ومما يدعم هذا الرأي ما جاء في دراسات إحدى منظمات هيئة الأمم المتحدة (اللجنة الاقتصادية الأوروبية) بشأن الأراضي "Restriction of ownership leasing transfer and financing of land and real property in Europe and North America" والتي ركزت على: "أن الملكية الخاصة للأراضي تعتبر من المعطيات والدعائم الأساسية لحقوق الأفراد والمجتمعات. والتحول العالمي من الاقتصاديات المركزية التي تمتلك فيها الدولة عوامل الإنتاج إلى حرية التداول وملكية القطاع غير الحكومي لتلك العوامل تأتي نتيجة ما أظهرته الممارسة من الانخفاض الشديد في كفاءة الحكومة والقطاع العام لدى ممارستها الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية غير العامة" ولكن جاء في نفس الدراسة "أنه نظراً للأهمية الخاصة للموارد الأرضية وما قد يسفر عنه من ممارسات القطاع غير الحكومي من سلبيات والتي قد يترتب عليها عدم العدالة في توزيع الثروات أو عوائد التنمية فقد اتجهت نسبة كبيرة من بلدان العالم إلى أن يكون للدولة السلطة الكاملة في الأخذ بالسياسات

الكفيلة بحماية الموارد الأراضية ووضع القيود والمحددات الكفيلة بحماية مصالح المجتمع ككل ويدخل في هذا المضمون وبصفة أساسية:

- ملكية الدولة (أوقاف - محافظة - وزارات-...) لأراضي النمو العمراني وتقديرها كعنصر من عناصر الشراكة مع القطاع غير الحكومي وتصنيفها طبقاً للطبيعة الخاصة بكل منطقة.
- تحديد استعمالات الأراضي في المجالات الرئيسية على مستوى المدينة والمستوى المحلي.
- وضع حدود لملكية الأرض بمناطق النمو غير الرسمي والحيلولة دون تركيز الثروات العقارية بها سواء على المستوى الفردي أو الشركات.

٣/٥/٣ الاعتبارات الأساسية للشراكة المقترحة

ثمة اعتبارات متعددة تقضى بقيام الشراكة بدورها النشط من أجل مواجهة ظاهرة النمو العمراني بحلول عادلة ومستدامة، وتدعو الأطراف المعنية (الدولة - المحليات - القطاع غير الحكومي والسكان المحليين) إلى تفعيل دعم هذه الشراكة بوضوح دور كل منها في عمليات التعامل مع هذه القضية في إطار مجموعة من الاعتبارات الأساسية لمفاهيم التنمية المستدامة ومن أبرز هذه الاعتبارات ما يلي:

• الاعتراف بعدم كفاية أي من هذه الأطراف للحل المنفرد للقضية:

إن الدفاع عن (القطاع غير الحكومي) الممثل لقوة السوق يدعو إلى الكفاءة في تخصيص الموارد لصالح التنمية السريعة والمستدامة أو لصالح إشباع حاجات الطبقات الشعبية التي تمثل غالبية الشعب مردود عليه من أكثر من جهة. من هذه الردود ما ذكره "ستجلتز" من أن "افتراض قدرة السوق على تحقيق الكفاءة هو افتراض غير قابل للتحقيق عندما تنفجر الأسواق إلى الكمال - خاصة في حالة الاحتياجات العامة التي يتعين توفيرها للمجتمع ككل" (Stiglitz, 1995). وإذا كانت هذه المشكلات التي تؤدي إلى فشل السوق موجودة في كل الدول، فلا شك أنها أشد حدة في الدول النامية ومنها مصر، الأمر الذي يجعلها في حاجة أكبر إلى دور أقوى للدولة، تلك الدولة التي فشلت خلال الـ ٥٠ عام الماضية في مواجهة تلك الظاهرة بل كانت إحدى أسبابها نظراً لغياب دورها في توفيرها الاحتياجات الأساسية للسكان ولكن المشكلة - على حد قول "ستجلتز" ذلك لأن إصلاح الأسواق غير ممكن بدون تدخل الدولة (Stiglitz, 1995). أما عن دور كل من المحليات والسكان المحليين بمناطق النمو العمراني نجد أن كلا منهما ظل طول هذه الفترة يحاول فرض أمر واقع على الآخر فسكان مناطق النمو غير الرسمي يرون أن الدولة ممثل في المحليات لا تعترف بالفقر، ومن ثم فهي لا تستجيب لاحتياجاتهم ولذلك فإن المحليات لا تتاح لهم فرصة بديلة للسكن المخطط، بينما المحليات لا تمكن في ظل التشريعات الحالية أي فرص للحل سوى بعض أشكال التطوير الظاهر وحتى بعد صدور قانون البناء الموحد والذي ينص في إجراءات اعتماده على المشاركة في تحديد وصياغة مشروعات التنمية المحلية فالمشاركة في هذه الإجراءات شكلية فإن تأثيرهم في اتجاهات دفع القطاع غير الحكومي لاستثمار وتطوير هذه المناطق محدود، إلى جانب ضعف قوتهم التصويتية في مثل هذه المشروعات بالقياس إلى قوة الجهات الأخرى. وعموماً فإن الحوافز المطروحة للتدخل غير الحكومي في مواجهة العشوائيات أقوى كثيراً فيما يتعلق بإنتاج "إسكان وخدمات الأغنياء" عما هي عليه فيما يتعلق بإنتاج "إسكان وخدمات الفقراء". والشواهد على ذلك كثيرة (منها مشروع عشش الترجمان).

• ضرورة طرح فكرة الاستثمار التشاركي لمواجهة النمو العمراني غير الرسمي:

ولصعوبة انفراد أي من الأطراف المعنية في تحقيق مواجهة المستدامة للظاهرة يستدعي حضوراً قوياً لطرح فكرة الاستثمار التشاركي لإنجاز التغيرات الهيكلية لمشروعات مواجهة النمو غير المخطط من خلال الدولة وقيامها بدور فاعل في مجال المرافق العامة والبنية الأساسية والقطاع غير الحكومي ودره في مجال البناء والتشغيل والسكان بالمساهمة بحصص ملكية الأراضي والموافقة على خطط التطوير والمحليات بالإشراف والتنسيق والمشاركة بحصص الأراضي العامة بتلك المناطق.

• إقرار مبادئ السيادة التنموية:

إن تجارب القطاع غير الحكومي الرسمي في الاستثمار العقاري وميله للعمل في مشروعات إسكان وخدمات الأغنياء يستدعي دوراً مهماً للدولة في السيطرة على توجهاته في الشراكة بمشروعات تطوير مناطق النمو غير الرسمي وإخضاع أهدافه للمصلحة الوطنية، أي التأكيد على دور الدولة في تحقيق السيادة التنموية، أو ما يطلق عليه بعض الباحثين حق الدولة في حيز أوسع لصنع السياسات العامة دون تسلط من جانب أصحاب المصالح الخاصة الضيقة. وهنا يبرز دور الدولة في وضع السياسات المحددة لفكر الاستثمار العقاري بمناطق التدخل المقترحة. (وفيق، ٢٠٠٣).

٦/٣ بدائل الشراكة وأطرافها

١/٦/٣ البديل الأول:

يقوم على توزيع الأدوار بين الأطراف تطبيقاً لمبدأ تعظيم المرونة المحلية (Maximum local flexibility). تقوم (المحليات) بدور الدعم الفني "التخطيط والمتابعة والإشراف" - وتقوم (الدولة) بتقديم الإطار التشريعي لضمان حقوق الأطراف - ويقوم (القطاع غير الحكومي) بتقديم الدعم المالي لتعويض (السكان) والبناء والتشغيل. وبناء على هذا تعطي الدولة الحرية للمحليات في اختيار آليات التنفيذ والدعم الفني "التخطيط والمتابعة والإشراف" والشكل الذي تقوم عليه الشراكة بما يراعي الاختلافات المحلية تطبيقاً لمبدأ تعظيم المرونة المحلية. كما تلعب الدولة دوراً أساسياً في الدعم غير المباشر (الضرائب والرسوم) بما يحقق أهداف الدولة بتقليل الفوارق بين المناطق المختلفة وضمان الأطراف المشاركة في عمليات التطوير وبما يتفق والمعايير التي تضعها الحكومة ومدى قدرة الوحدات المحلية عن القيام بذلك. ووفقاً لهذا البديل تحصل الوحدات المحلية على وحدات (خدمية وإسكان) تقدر بقيمة الأراضي التي يحصل عليها القطاع غير الحكومي في مقابل قيامه باستحواذ على نسبة من الأراضي تقدر بقيمة نسبته من تحمل تكاليف التطوير (التعويضات أو البناء والتشغيل) (Briefing 2005). (Positively Public).

٢/٦/٣ البديل الثاني:

يقوم على توزيع الأدوار بين الأطراف على أساس عوائد التنمية مقابل أعباء التطوير (فالدولة) تقوم بالدعم الفني وضمان الأطراف مقابل تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية المتوقعة (القطاع غير الحكومي) و(المحليات) يقدمان الدعم المالي والتنفيذ والتشغيل مقابل العوائد العينية والمادية - (السكان الحائزين مساهمين مقابل وحدة للسكن وحصّة في رأس مال المشروع والسكان المستأجرين وحدات بديلة. لذلك تقوم فكرة هذا البديل على توزيع أعباء التطوير بين القطاع غير الحكومي والمحليات والسكان الحائزين لأراضي حيث تمثل قيمة الأرض أساساً لتوزيع حصص المساهمة، كما تمثل عوائد التطوير أساساً لإعادة توزيع هذه الحصص والتي يمكن أن تكون بشكل وحدات (خدمية وإسكان) أو عوائد مالية يمكن إعادة استثمارها في مناطق أخرى. وتلعب الدولة دورها في هذا البديل من خلال تقديم الدعم الفني بأشكاله المختلفة - على سبيل المثال الربط بشبكات البنية الأساسية المحيطة بمنطقة المشروع - كما تقوم الدولة بضمان أطراف المشاركة فيما يخص توفير إسكان بديل للسكان المستأجرين.

٣/٦/٣ البديل الثالث:

يسعى هذا البديل إلى تفعيل دور الأطراف المعنية (المتحملة للتكاليف، أو المتلقية للعوائد) في عملية صناعة واتخاذ القرار وتنفيذه كما يقوم على مبدأ استعادة التكلفة في تنفيذ مشروعات التطوير التي يقوم (القطاع غير الحكومي) مقابل إنشاء الخدمات والإسكان على أراضي (المحليات - الدولة) الواقعة داخل هذه المناطق ولضمان استدامة تلك المشروعات بالإضافة إلى تشجيع القطاع غير الحكومي على تبني فكر التخطيط والتطوير بمشاركة (السكان الحائزين) من خلال إنشاء محاور طرق تعمل على تنشيط السوق العقاري لأراضي (السكان) وتقديم بعض التسهيلات والحوافز والتي تتمثل في الحصول على نسب من الأراضي الصالحة للتنمية بتلك المناطق، خاصة الموجودة بأماكن متميزة لاستغلالها استثمارياً فضلاً عن وضع المحددات العمرانية اللازمة للتوسع الرأسي داخل تلك المناطق مما يسمح بتكثيف البناء وتحقيق عوائد رسوم السماح بالتكثيف للإدارة المحلية.

٧/٣ أبعاد النموذج المقترح

تعتمد الشراكة على مفهوم واسع وشامل ومتعدد الأبعاد لتحقيق الاستدامة، والنموذج الذي يتوافق مع هذا المفهوم لابد وأن يكون شاملاً لأبعاد التنمية المستدامة وتشمل:

- أ - البعد الاقتصادي: المتصل بتنمية رأس المال لأطراف الاستثمار (المحليات والقطاع غير الحكومي والسكان)، أي المتصل بأطراف رئيسية للتكاليف والعوائد.
- ب- البعد الاجتماعي: المتصل بتوزيع الأعباء والحماية الاجتماعية للفئات محددة الدخل من السكان وتكافؤ الفرص لهم.
- ج - البعد البيئي: وهو ما يتعلق بالتجانس مع البيئة وتنميتها والحفاظ على الموارد الطبيعية غير المتجددة من النفاذ وضبط استخدام الموارد المتجددة
- د- البعد العمراني: من خلال تنمية المكانية المتصلة باستعمالات الأراضي وتوفير الخدمات الأساسية للسكان.

٨/٣ أساسيات وركائز النموذج المقترح

يقوم النموذج المقترح علي نفس المبادئ العامة للتخطيط بالمشاركة، مع بعض الخصائص المتعلقة بالمشاركين في وضع الخطة، والجهات القائمة علي وضعها، إضافة إلي آليات وأدوات تنفيذ الخطة.

- يعمل النموذج المقترح في ظل اقتصاديات تقوم أساساً علي اقتصاد السوق، حيث يكون للأفراد والمؤسسات الخاصة حق التملك والتنفيذ والمشاركة في الإدارة. ويدار النموذج المقترح وفق آليات السوق مع إعطاء دور كبير للقطاع غير الحكومي وفي كثير من الأحوال فإن الأطراف المعنية تدار أيضا وفق آليات السوق وتتخذ قراراتها وفقا لآلياته.
- النموذج المقترح لا يلغي حرية المحليات في اتخاذ قرارات التخطيط والإشراف. بل يوفر للقطاع الخاص والمؤسسات الاستثمارية حرية اتخاذ القرارات والوسيلة الأساسية لمحاولة تغيير اتجاهات التطوير لتحقيق أهداف الدولة.
- يقوم النموذج المقترح علي تحديد شركاء التنمية" وهم القائمون علي جميع مراحل التخطيط حيث يشارك الجميع في وضع الخطة ومتابعة تنفيذها وتقييم نتائجها المحلية وتصحيح مسارها إذا لزم الأمر.
- يعتمد النموذج المقترح علي تنظيم فاعلية أدوات السوق ودعم قدرة الأطراف علي اتخاذ القرارات وتشجيع غير الحكومي للاستفادة بقدراتهم - علي أرض الواقع - علي اتخاذ قرارات.
- يحاول النموذج المقترح إتباع أسلوب واقعي يتميز بالمشاركة والانتفاع والتوافق علي تحقيق المصالح والمرونة في التطبيق في محاولة لتحقيق الأهداف الكلية للمجتمع المحلي.
- الالتزام الوحيد في النموذج المقترح هو التزام من جانب الحكومة بتنفيذ تعهداتها التي اتفقت عليها أثناء وضع الخطة مع "شركاء التنمية" حتي يتمكنوا من الوفاء بدورهم المتفق عليه. ويتعلق ذلك بسياسات الحكومة المالية والضرائب والجمارك وسياسات تحديد خصائص ومستويات الإسكان والخدمات.. الخ.

٩/٣ النموذج المقترح

في ضوء العرض السابق للبدائل المقترحة للنموذج التي يمكن أن تتبناها الجهات والأطراف المعنية والمهتمة ببناء إطار مستدام لمواجهة مشكلات النمو العمراني غير الرسمي بشكل خاص وفي مجال التنمية الحضرية بشكل عام يمكن عرض ملامح هذا النموذج على النحو التالي:

- التأكيد على بعد تمكين المجتمع المحلي (السكان الحائزين والمستأجرين) كطرف محوري وأساسي في المشاركة في مشروعات مواجهة بمستوياتها المختلفة وذلك من خلال فهم فكر الأطراف (المتحملة للتكاليف، أو المتلقية للعوائد).
- توسيع دور الأطراف الثانوية في عملية المشاركة كوسيلة لدعم دور الأطراف ذات القوة النسبية المحدودة مثل (مؤسسات المجتمع المحلي والمنظمات المانحة).
- الدفع المستمر في اتجاه التحول من دور مركزية (الدولة) إلى دور اللامركزية (المحليات) وتفويض الصلاحيات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي وتعديل الأطر القانونية القائمة.

ويعتمد النموذج المقترح على نظام الاستحواذ بالبيع أو الترخيص (Divesture by Licenses) في إطار البديل الأول والذي يقوم على أساس توزيع الأدوار بين الأطراف تطبيقاً لمبدأ تعظيم المرونة المحلية (Maximum local flexibility) بين الأطراف حيث تتحدد مهام الأطراف كما يلي:

- تقوم (المحليات) بدور الدعم الفني "التخطيط والمتابعة والإشراف".
 - تقوم (الدولة) بتقديم الإطار التشريعي المنظم لضمان حقوق الأطراف.
 - يقوم (القطاع غير الحكومي) بتقديم الدعم المالي لتعويض (السكان) والبناء والتشغيل.
- كما تعتمد آليات تنفيذ هذا النموذج على التالي:
- تعطي الدولة الحرية للمحليات في اختيار آليات التنفيذ و الدعم الفني " التخطيط والمتابعة والإشراف" والشكل الذي تقدم عليه الشراكة بما يراعي الاختلافات المحلية تطبيقاً لمبدأ تعظيم المرونة المحلية .
 - الدعم المالي المحدد بما يحقق أهداف الدولة بتقليل الفوارق بين المناطق المختلفة وضمان الأطراف المشاركة في عمليات التطوير وبما يتفق والمعايير التي تضعها الحكومة ومدى قدرة الوحدات المحلية.
 - تحصل الوحدات المحلية على وحدات(خدمية وإسكان) تقدر بقيمة الأراضي التي يحصل عليها القطاع غير الحكومي في مقابل قيامه باستحواذ على نسبة من الأراضي تقدر بقيمة نسبته من تحمل تكاليف التطوير (التعويضات أو البناء والتشغيل).

المراجع

References

- عبد الله، إبراهيم والعيسوي، إبراهيم (١٩٩٠) "تجربة مصر مع القطاعين العام والخاص ومستقبل التجربة"، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.
- العيسوي، إبراهيم (٢٠٠٠) هموم اقتصادية مصرية، دار ميريت، القاهرة التخطيط الاستراتيجي (مفهومه ومراحله وأساليبه وأدواته)، الدورة التدريبية التي عقدها مركز معلومات ودعم اتخاذ القرار (ج.م.ع) للأعوام ٢٠٠٨ - ٢٠١٠ على التوالي.
- الكردي، محمود (٢٠٠٠) ظاهرة العشوائيات في مصر، أحوال مصرية، السنة ٢، العدد ٧، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة.
- عبد المقصود، فيصل (٢٠٠١) الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في إدارة التنمية الحضرية للمدن الجديدة، المؤتمر العربي الإقليمي، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، مصر.
- ربيع، مجدى ووفيق، طارق (٢٠٠٣) المشاركة المجتمعية والتنمية المحلية المستدامة، ورقة بحثية مقدمة لمؤتمر "المؤتمر العربي الإقليمي: تحسين الظروف المعيشية من خلال التنمية الحضرية المستدامة" وزارة الإسكان والمجتمعات العمرانية - القاهرة.
- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ١٩٧٩، ص ٩٠.
وزارة المالية، موازنة الإدارة المحلية، متاحة على شبكة المعلومات الدولية: www.mof.gov.eg.
- Bettignies, J. and Ross, Th. 2004. "The Economics of Public-Private Partnerships", *Canadian Public Policy- Analyse de Politiques*, Vol. xxx, No.2.
- IMF (2004), "Public-Private Partnerships", Prepared by the Fiscal Affairs Department, in consultation with other departments, the World Bank, and the Inter-American Development Bank, Washington DC.
- J. Stiglitz, " Is there a post- Washington Consensus Consensus?" , www2.gsb.columbia.edu/Faculty/jstiglitz/downloads...
- LaRocque, N. 2006. *Contracting for the delivery of education services: A typology and international examples*. Wellington, New Zealand: Education Forum.
- Public-Private Partnership: Local Initiative. (2007). available at www.theclimategoup.org
- The Federal Ministry of Transport, Building and Housing (BMVBW). (2006). "Public Private Partnership Projects in Germany: A survey of current projects at federal Land and municipal level" available at: <http://www.difu.de>.
- Ugaz. C. 2003. "Approaches to Basic service Delivery: Privatization, Decentralization and Equity", paper prepared for a workshop on New Approaches to Decentralized Service Delivery, Chile.
- Vaziri, M. 2005. "A Robust Solution for Urban Transportation Infrastructure and Service Development: Private Sector Participation", *Asian Journal of Civil Engineering*, (Building and Housing) Vol. 6, No. 3.

Towards a new conceptual model for dealing with informal urban growth

Abstract

Informal urban growth areas appeared to accommodate the increasing housing demand of new immigrants to cities. Its horizontal expansion within existing cities is mainly on agricultural areas and vacant land inside the residential fabric. Despite regulating the use of this land through several laws (law no.52 for the year 1940, and law no.3 for the year 1983, and law no.119 for the year 2008) which necessitate land subdivision and infrastructure provision at the expense of land owners, and the approval of the subdivision by the local authority prior to any construction activities. Since 2002, the government enacted several planning programs to limit the continuous violation of the law and resultant illegal sales and construction since 1940, develop informal areas by 2025. These programs aim to provide numerous investment opportunities for the development of these areas relying on the participation of the non-governmental sector in bearing development costs, and the application of the principle of cost recovery in the implementation of development projects to ensure their sustainability and to encourage participation. This was fulfilled in some projects through incentives including proportions of premium land for investment, in addition to setting urban controls that allow vertical expansion and intensification. This study addresses the topic of participation in urban management and provision of basic services and improvement of the urban environment through unconventional approaches, in an attempt to formulate an economic/urban approach through partnership as a mechanism to activate the role of the non-governmental sector in addressing informal urban growth, and in the developing informal areas. Its results could help in setting policies and developing programs to deal with informal areas and prevent their increase.

Objectives

This research aims at developing an economic /urban approach to deal with informal urban growth through the following principles:

- Partnership: between non-governmental organizations on one hand, and the local authority on the other, to address informal urban growth.
- Enablement: for residents within an economic framework that fulfills a balance between development cost and revenues

The research also seeks to develop this approach into a comprehensive strategy that formulates the basis for a national development project that deals with some of the informal urban growth areas, and reduces the occurrence of new ones, through the goals of the proposed model, which seeks to:

- Secure land for urban development processes.
- Achieve efficient use of land as a local resource.
- Improve the built environment by organizing land uses.
- Contribute to the achievement of the goals of local and national development plans through the improvement of the urban environment.
- Encourage investment inflows to develop local land according to local and regional variables.
- Balance between land development and social and economic aspects of urban development.

Approach

The research is based on the following steps:

First: understanding the problem through defining its origin and development and its key issues.

Second: monitoring mechanisms to stop the emergence of informal growth areas.

Third: demonstrating the raised approaches (official, academic and worldwide experiences).

Fourth: The proposed approach which is based on a set of principles such as, dealing within investment principles, and adequate partnership for economic and social frameworks, and possible alternatives for the economies of spatial and real-estate development.

Key words: informal urban growth; conceptual model, development; participation.