

عملية انتاج برامج ومشروعات تطوير العشوائيات في مصر

أبو الفتوح سعد شلبي
أستاذ مساعد

هبة الله عاصم الفولى
مدرس

قسم التصميم العمراني، كلية التخطيط الإقليمي والعمراني، جامعة القاهرة

الملخص

صرحت الدولة في أكثر من موضع بتبنيها توجهاً عاماً يهدف إلى "تحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية لسكان العشوائيات". وقد قامت الدولة بطرح مجموعة من البرامج والمشروعات، والتي من المفترض أن تساهم مجتمعة في تحقيق توجه الدولة المعلن. إلا أنه من واقع دراسة سابقة (الفولى وشلبي، ٢٠١٤) لمعرفة العلاقة بين هذه البرامج والتوجه المعلن، تبين وجود حالة من الانفصال بينهما، أنتجت برامج ومشروعات غير معبرة عن التوجه المعلن للدولة. وبدلاً من اعتماد المدخل التنموي المعلن عنه، تم فعلياً اعتماد مدخل إدارة أراضي العشوائيات من منظور استثماري عمراني في انتاج البرامج والمشروعات المطروحة. ذلك، مما يتطلب معه دراسة ثاقبة للعملية المسؤولة عن انتاج تلك البرامج والمشروعات والوقوف على النسق القيمي الحاكم لها. ومن ثم، يهدف هذا البحث إلى الإجابة على التساؤلين التاليين: ما هي العملية المسؤولة عن انتاج برامج ومشروعات غير معبرة عن التوجه المعلن للدولة؟ وما هو النسق القيمي الذي يحكم تشكيل ملامح تلك العملية؟

ويتبنى البحث، في الإجابة على هذين التساؤلين، مدخل التحليل الوثائقي Documentary Analysis للوقوف على الإطار الرسمي للعملية، ومدخل الحالات الدراسية Case Study Approach لدراسة العملية الفعلية المنتجة لمجموعة مختارة من المشروعات المعنية بالعشوائيات، بحيث تكون مُمثلة للأنماط الرئيسية لعملية انتاج تلك المشروعات. وباستخدام المنهج الكيفي Qualitative research، يتم جمع وتحليل المعلومات من مصادر متعددة عن تلك المشروعات المختارة، كالتقارير الفنية، والوثائق الرسمية، وكذا المقابلات مع الخبراء والممارسين وممثلي الحكومة المشاركين في هذه المشروعات، وكذا المعنيين بصفة عامة بقضية العشوائيات، وصولاً إلى تركيب هذه المعلومات مجتمعة بما يُنظر للإطار المحلي الحالي للعملية، وكذا المنظومة القيمية المُشكلة له.

ويعد هذا البحث خطوة أساسية لتطوير العملية المحلية، حيث يقوم باستقراء أوجه القصور بتلك العملية وتحديد المنظومة القيمية الحاكمة لصياغتها، وبالتالي يضع مجموعة من التوصيات من شأنها المساهمة في رفع كفاءتها.

الكلمات الدالة: العشوائيات، المناطق غير الآمنة، المناطق غير المخططة، الهيكل المؤسسي، العملية العمرانية، صندوق تطوير العشوائيات، القوانين والتشريعات المنظمة للعمران.

المقدمة

صرحت الدولة في أكثر من موضع بتبنيها مدخلاً تنموياً شاملاً يهدف إلى "تحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية لسكان العشوائيات" (الهيئة العامة للتخطيط العمراني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٦؛ وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٧). وفي هذا السياق، تم طرح مجموعة من البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات، والتي من المفترض أن تكون معبرة عن ذلك التوجه المعلن. إلا أنه قد تبين وجود حالة من الانفصال بينهما. حيث اعتمدت تلك المشروعات، كبديل للتوجه المعلن، مدخل إدارة أراضي العشوائيات من منظور استثماري عمراني، وهو ما يجعله بمثابة التوجه الفعلي للدولة، الذي تنتبثق عنه البرامج، ويحكم كُنْهها ومضمونها (الفولى وشلبي، ٢٠١٤).

إشكالية البحث والأسئلة البحثية

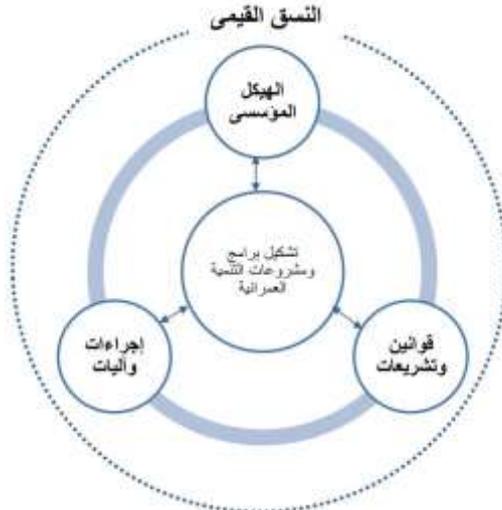
لما كانت صياغة البرامج والمشروعات بالسياق العالمي تتم على مستويات متعددة وتحكمها أطراف وعلاقات متشابكة، بما يضمن انتاج برامج ومشروعات معبرة عن التوجه العام للدولة (الفولى وشلبي، ٢٠١١)، فإنه من الأهمية بمكان التعرف على كيفية إنتاج البرامج والمشروعات بالسياق المحلي وكيفية تمرير التوجه الفعلي غير المعلن دون التوجه المعلن للأطراف المسؤولة عن صياغة تلك المشروعات، وتحديد النسق القيمي الحاكم لعملية انتاج هذه المشروعات، والتي أدت في النهاية إلى وجود توجه فعلي تنتبثق عنه البرامج والمشروعات، وآخر معلن لزوم الدعاية السياسية والاتفاقات الدولية (الفولى وشلبي، ٢٠١٤). ومن ثم، يطرح البحث التساؤلين التاليين:

١. ما هي العملية المسؤولة عن انتاج برامج ومشروعات غير معبرة عن التوجه المعلن للدولة؟ أو بالأحرى، المسؤولة عن انتاج برامج ومشروعات وفق توجه فعلي غير معلن؟
٢. وما هو النسق القيمي الذي يحكم تشكيل ملامح تلك العملية؟

الإطار النظري لعملية إنتاج برامج ومشروعات تعكس توجه الدولة المعن نحو العشوائيات

من أجل المساعدة في الإجابة على تساؤلي البحث، قامت دراسة سابقة (الفولي وشلبي، ٢٠١١) ببناء إطار نظري لعملية صياغة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات بما يضمن تحقيقها للتوجه المعن للدولة، وذلك من خلال استعراض وتحليل التجارب والكتابات العلمية العالمية ذات الصلة. وقد أظهرت تلك الدراسة (شكل "١")

أن هذه العملية يحكمها إطار قيمي يضم "مجموعة مبادئ قيمية (اجتماعية واقتصادية وسياسية) تحكم وتوجه عملية تشكيل البرامج، سواء كان من خلال المساهمة في رسم الملامح الرئيسية للهيكل المؤسسي المنوط به تشكيل البرامج (بما فيه من مستويات وأطراف مشاركة)، أو من خلال توجيه شكل العلاقة بين مستويات التخطيط داخل الهيكل المؤسسي. ويتم تقنين هذه العلاقة من خلال مجموعة قوانين وتشريعات، والتي تترجم إلى مجموعة إجراءات وآليات تساهم في ربط مستويات التخطيط ببعضها البعض، بما يساعد في النهاية على تعزيز العلاقة بين الاستراتيجية وبرامجها المختلفة" (الفولي وشلبي، ٢٠١١، ص ٤٩).



المصدر: الفولي وشلبي، ٢٠١١

وإجمالاً، وفق هذا الإطار، يجب أن تكون البرامج متكاملة، وتهدف في الأساس إلى بناء الإنسان والمجتمع، وذلك في إطار مراعاة

ظروف كل دولة مع الالتزام بالإصلاح السياسي والاقتصادي. كما يجب أن تراعي صياغة هذه البرامج واقع بيئة عمليات التنمية والتي تتسم بسرعة التغير وشدة التعقيد، ولذا يتم بناء البرامج على أساس تبنى "رؤية" لما يجب الوصول إليه، وتحديد مجموعة من النتائج والأهداف التي تصاغ من خلالها البرامج بعيداً عن تبنى سياسة رد الفعل لما يظهر من مشاكل عارضة، والتي تؤدي إلى التشتت وضياح الجهد. كما يجب مراعاة المرونة في صياغة هذه البرامج "كعملية" و"منتج" حتى تتعاطى مع التغيرات/التحولات المتوقعة.

ويتم نظرياً صياغة البرامج والمشروعات، في إطار التوجه العام بنجاح، من خلال تفعيل لامركزية التخطيط، وبمشاركة المجتمع بمختلف مؤسساته المدنية والأفراد، مع إحداث التوازن المطلوب بين هذه المؤسسات المدنية والدولة. ولضمان تحقيق هذا التوازن، يتم تفعيل دور مستويات التخطيط المختلفة (المركزي - الإقليمي - المحلي - الأهلي)، مع التركيز على دور المستوى المحلي/الأهلي، والحرص على تضمين جميع الأطراف المعنية في العملية التخطيطية بمختلف مستوياتها، وضمان فاعلية الحوار والتفاعل بين هذه المستويات في الاتجاهين (من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى) من أجل إحداث التداخل وتبادل وجهات النظر بينها، والوصول إلى التناغم المطلوب بين التطلعات القومية والاحتياجات المحلية. ومثل هذه العلاقة المؤسسية تحكمها مجموعة من التشريعات والإجراءات والآليات الرأسية والأفقية، التي تعمل على إحداث التنسيق والاتصالية المطلوبة بين مستويات التخطيط المختلفة، كما تعمل على المراجعة الدورية المنكررة للبرامج، والتأكد من مدى تحقيقها لأهداف التوجه المعن، وذلك من أجل تدعيم الاتصالية والتناغم المطلوب بين البرامج والمشروعات والتوجه العام؛ وبالتالي ضمان أن تساهم هذه البرامج مجتمعة في تحقيق هذا التوجه (الفولي وشلبي، ٢٠١١).

منهجية البحث

من أجل بناء الإطار المحلي للعملية المسؤولة عن صياغة البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة، يقوم البحث -خطوة أولى- ببناء الإطار الرسمي المعن للعملية معتمداً في ذلك على التحليل الوثائقي Documental Analysis (Glesne, 2006) للقوانين والقرارات التشريعية ذات الصلة بالمنظمة للعملية التخطيطية بشكل عام، والمنظمة لعملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات بشكل خاص. وهي بذلك تنقسم إلى مجموعتين رئيسيتين:

أولاً: قوانين وقرارات لها علاقة مباشرة بالمشروعات المعنية بالعشوائيات، وهي: قانون البناء الموحد رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨، والقرار الجمهوري رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ بشأن إنشاء صندوق تطوير العشوائيات.

ثانياً: قوانين منظمة لإدارة العمران عامة، وهي: قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، القوانين المنظمة لأعمال الوزارات المختصة، وقانون الموازنة العامة للدولة رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

ومن خلال تجميع وتركيب البيانات، يتم الوقوف على أهم الملامح الرئيسية للعملية بالإطار الرسمي المعلن، وذلك ليس فقط لعقد مقارنة بينها وبين الإطار الفعلي كهدف في حد ذاته، وإنما للتعمق في فهم واستيعاب الإطار المحلى بكل أبعاده.

هذا، ومن أجل بناء الإطار الفعلي للعملية، يعتمد البحث على دراسة مجموعة مختارة من المشروعات باستخدام أسلوب Purpose Sampling (Engel & Schutt, 2014)، بحيث تكون مُتمثلة للأنماط السائدة لعملية إنتاج تلك المشروعات. وبما أن نمط صياغة المشروع مرتبط بالجهة المسؤولة عن إعداده، يراعى البحث أن تكون المشروعات محل الدراسة ممثلة للجهات الرئيسية المُشكلة للنظام السائد بالحالة المصرية، وهي: وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية (ممثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمراني)، وصندوق تطوير المناطق العشوائية، والمحافظات.

ولضمان أن تكون المشروعات محل الدراسة معبرة عن الجهات التي تتولى إعدادها، وكافية للتنظير للنمط السائد، فقد تم مراعاة أن تتوافر فيها الشروط التالية:

- أن تقوم الجهة المعنية باقتراح المشروع الذي تعتبره معبراً عنها.
- أن تتوفر في التجربة الوثائق المطلوبة، والتي تتيح في مجملها رصد عملية صياغة المشروع (محاضر اجتماعات- مخاطبات- تقارير فنية).
- أن يكون هناك إمكانية لعمل مقابلات مع الأطراف المختلفة التي شاركت في صياغة المشروع (ممثلو الحكومة والخبراء على حد سواء).

كما تم حصر المجال المكاني للمشروعات في محافظة القاهرة، وذلك لثلاثة اعتبارات رئيسية هي:

- تركز العشوائيات في إقليم القاهرة الكبرى، والتي تتعدى ٥٠% من عشوائيات الجمهورية (الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء، ٢٠٠٨).
- توفر جميع الإمكانيات والموارد المتاحة (سواء بشرية أو مادية) للأجهزة الحكومية بمحافظة القاهرة، الأمر الذي يساعد على خروج العملية بأحسن صورة ممكنة مقارنة ببقية محافظات الجمهورية.
- كما أن حصر المشروعات في محافظة واحدة يساعد على تثبيت المتغيرات والعوامل التي قد تختلف من محافظة لأخرى، وبالتالي إمكانية التركيز على طبيعة ونمط عملية صياغة المشروعات باختلاف الجهات المسؤولة.

وفي هذا السياق، تم تحديد حالات الدراسة كالتالي:

- تجربة عزبة أبو حشيش كحالة ممثلة لمشروعات الهيئة العامة للتخطيط العمراني.
- تجربة رملة بولاق كحالة ممثلة لمشروعات صندوق تطوير العشوائيات.
- تجربة عزبة النصر كحالة ممثلة لمشروعات المحليات.

وباستخدام المنهج الكيفي، يقوم البحث بتجميع وتثليث وتحليل المعلومات (Data collection, triangulation and analysis) حول طبيعة العملية التي يتم في إطارها توليد وإعداد البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات، كمحاضر الاجتماعات والتقارير 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، وصولاً إلى تركيب هذه المعلومات بما يُنظر للإطار المحلى الحالي للعملية، وكذا النسق القيمي الحاكم لها، والخروج بمجموعة توصيات هادفة.

هيكل البحث

ينقسم هذا البحث إلى أربعة أجزاء رئيسية بخلاف المقدمة. يقوم الجزء الأول ببناء الإطار الرسمي للعملية المسؤولة عن إنتاج وإعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات بالسياق المحلى، محدداً الهيكل المؤسسي (مستوياته وأطرافه ومهامه)، وشبكة العلاقات التي تحكمه بما فيها من تشريعات وإجراءات وآليات منظمة، والنسق القيمي الحاكم للعملية كما ورد بالوثائق الرسمية. ويقوم الجزء الثاني بدراسة وتحليل المشروعات المختارة، محدداً الملامح الرئيسية للعملية داخل كل تجربة، بحيث يقوم الجزء الثالث ببناء الإطار المحلى الفعلي السائد لعملية إعداد المشروعات من واقع نتائج التجارب المختارة، واستقراء أهم القيم الحاكمة لهذه العملية. وأخيراً يقوم الجزء الرابع والأخير باستخلاص أهم نتائج البحث والتوصيات.

١ العملية المسنولة عن إنتاج البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات: الإطار الرسمي

يقوم هذا الجزء ببناء الإطار الرسمي للعملية المسنولة عن إنتاج المشروعات المعنية بالعشوائيات، محدداً الهيكل المؤسسي الرسمي (مستوياته وأطرافه ومهامه) القائم عليها والإجراءات والآليات الرسمية المنظمة لها، والنسق القيمي الحاكم كما تنظمها القوانين والتشريعات والقرارات، وتوضحها الوثائق والإصدارات الرسمية.

١/١ الهيكل المؤسسي المسنول

يتكون الهيكل المؤسسي في الإطار الرسمي من مستويين فاعلين رئيسيين، هما:

- المستوى المركزي (المتمثل في الهيئة العامة للتخطيط العمراني التابعة لوزارة الإسكان، وصندوق تطوير العشوائيات)،
 - المستوى المحلي (المتمثل في المحافظة).
- ذلك، رغم وجود مستوى تخطيطي ثالث بقانون البناء الموحد هو المستوى الإقليمي، إلا أنه لا يُذكر له أى دور فيما يخص عملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات.
- هذا، ولا يظهر دور مستويي الهيكل المؤسسي متماسكاً بالإطار الرسمي، بل يوجد تداخل ازدواجية في بعض الأدوار، كما يلي:

- على المستوى المركزي، كما هو وارد في قانون البناء الموحد (مادة ٢٤ و ٢٥)، تقوم الهيئة العامة للتخطيط العمراني بتحديد المناطق العشوائية بشقيها (الآمن وغير الآمن) كأحد مخرجات المخططات الاستراتيجية للتنمية المحلية (مادة ٢)، ويعتمد المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية تحديد المناطق، في حين يعطي القرار الجمهوري رقم ٣٠٥ المنشئ لصندوق تطوير العشوائيات مسؤولية التعامل مع المناطق العشوائية غير الآمنة للصندوق، بداية من تحديد تلك المناطق ووضع استراتيجية التعامل معها وصولاً إلى تحديد مجموعة البرامج والمشروعات الموجهة لها والتي يقرها مجلس الوزراء (مادة ٤ من القرار الجمهوري).
- أما على المستوى المحلي، فكما هو وارد في قانون الإدارة المحلية (مادة ٧ من اللائحة التنفيذية) وقانون البناء الموحد (مادة ٩)، فتتولى أيضاً المحافظة مهمة تحديد المشروعات المعنية بالعشوائيات، وتخطيطها وإدارتها.

وبذلك تظهر الازدواجية والتداخل في مهمة تحديد المناطق غير الآمنة بين الهيئة والصندوق^١، وفي تحديد المشروعات المعنية بالمناطق العشوائية ووضع الخطط والبرامج الخاصة بها بين الصندوق والمحافظة. وقد يفسر هذا التداخل والازدواجية أن صندوق تطوير العشوائيات جاء في إطار رد الفعل على حادثة الدويقة، ولم يأت في إطار رؤية مدروسة متكاملة تبني على القائم وتتسق معه.

وفيما يخص التمثيل المجتمعي، فيقره قانون البناء الموحد في المادة رقم (٢٥) حيث ينص على أن تقوم إدارة التخطيط العمراني بالمحافظة "بالتعاون مع المجلس الشعبي المحلي المختص وممثلي المجتمع المدني بتحديد أهم المشروعات المطلوبة لتطوير المنطقة وتحديد أولوياتها"^٢ (ص ١٥). إلا أن القانون لم يعطي تفصيلاً لما يقصد بممثلي المجتمع المدني^٣ وكيفية/آلية تحديدهم، ومن ثم، فقد ترك مساحة فضفاضة للتأويل والتكليف، كما لم يشر إلى القيادات الطبيعية الأهلية.

^١ من أجل تنفيذ القرار الجمهوري رقم ٣٠٥ دون الإخلال بقانون البناء الموحد، يقوم الصندوق بتحديد المناطق غير الآمنة، مع تحديد البرنامج الخاص بكل منطقة (حسب درجة خطورتها)، ويتم إخطار هيئة التخطيط العمراني بها، والتي تتولى مسؤولية وضع هذه البيانات في المخططات الاستراتيجية وفق القانون.

^٢ يتراوح التمثيل المجتمعي من اقتصره على مقابلات واستمارة استبيان لمعرفة احتياجات أهالي المجتمع المحلي، وصولاً إلى تشكيل مجالس/لجان أهلية تعقد بشكل دوري (Sandaram, 1997). ولا يعد المستوى الأهلي كمنشئ رابع للمستويات الثلاث: المركزي والإقليمي والمحلي، منعقداً إلا في حالة تمثيله بالمجالس/اللجان الأهلية وبشكل مستقل (Ahal & Decurtins, 2004; Blomley et al., 2004).

^٣ عرف البنك الدولي المجتمع المدني بذلك التنوع الواسع من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الهادفة للربح التي لها تواجد وتأثير بالحياة العامة، معبرة في ذلك عن اهتمامات وقيم أعضائها وآخرون، ومؤسسة على اعتبارات إثنية وثقافية وسياسية وعلمية ودينية وتبرعية. المجتمع المدني لذلك يطلق على نطاق واسع من المنظمات: مجموعات مجتمعية (Community groups) ومنظمات غير حكومية واتحادات عمالية ومجموعات تقليدية محلية (Indigenous groups) ومنظمات صدقة (charitable organizations) ومنظمات عقدية (faith-based organizations) واتلافات مهنية (World Bank, 2013).

٢/١ شبكة العلاقات وديناميكية التخطيط

بعيداً عن اتفاق معظم الكتابات العلمية العالمية على ضرورة دمج اتجاهي التخطيط (من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى) (الفولي وشليبي، ٢٠١١)، ومن واقع القوانين والتشريعات المنظمة للعمران، يتبين وجود منظومتين للتخطيط تؤثر في عملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات:

- منظومة التخطيط الاستراتيجي، والمتمثلة في المخططات الاستراتيجية المحلية التي أقرها قانون البناء الموحد كإطار لإنتاج مشروعات التعامل مع العشوائيات (قانون البناء الموحد، مادة ٢٥).
 - منظومة التخطيط القطاعي، حيث لازالت الدولة تنبئ التخطيط القطاعي للخدمات والأنشطة، وتربطه بالموازنة العامة للدولة، ويتولد عنه الخطط الخمسية والسنوية (قانون الموازنة العامة مادة ١) المتحكمة في التمويل وأوجه صرفه.
- ولا يظهر الإطار الرسمي كيفية/أوجه الربط والتكامل بين هاتين المنظومتين. وعلاوة على ذلك، لا تقر منظومتا التخطيط نفس المبادئ الحاكمة:

- فينما يدعم التخطيط الاستراتيجي اللامركزية التخطيطية، ويقر تولى المحليات مسئولية إعداد وتنفيذ المشروعات (قانون البناء الموحد، مادة ١)، لازال التخطيط القطاعي يبنى مركزية التخطيط والمركزية المالية، حيث تنص القوانين المنظمة لأعمال الوزارات المختصة على أن لكل وزير من الوزراء، في نطاق اختصاص وزارته، تحديد احتياجاته وإعداد الخطة (الخمسية والسنوية) ومتابعة تنفيذها من الناحية الفنية، دون وجود دور حقيقي للمحليات سوى محاولة التنسيق (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٩)، وهو الأمر الذي يُظهر حالة من انفصام الشخصية الإدارية للدولة والتي تزيد من حالة الانفصال وضعف التكامل الفني والمالي، بل واحتمالية التعارض والتضارب بين منظومتى التخطيط.

- وفي حين تتعامل منظومة التخطيط الاستراتيجي (الذي ينظمه قانون البناء الموحد) مع المناطق العشوائية بشكل مباشر، وتقر الإجراءات المتبعة لعملية إعداد المشروعات المعنية بهذه المناطق، تتعامل منظومة التخطيط القطاعي مع العمران في إطار التقسيمات الإدارية (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٩) وبالتالي فهي لا تتعامل مع المناطق العشوائية في حد ذاتها، كمناطق ذات طبيعة خاصة، ولا تدركها بأى شكل من الأشكال.

هذا، وباعتبار أن صندوق تطوير العشوائيات قد يساهم في سد الفجوة الفنية والمالية المحتملة التي أحدثتها حالة الانفصال بين المنظومتين، وباعتبار أن القرار الجمهوري رقم ٣٠٥ قد نصّب الصندوق مسؤولاً عن المناطق العشوائية غير الآمنة وخصص له ميزانية من الموازنة العامة للدولة، إلا أن قانون البناء الموحد قد كفل للمحليات استقلالية القرار المتعلق بتطوير المناطق العشوائية، وترك لها ضمناً قرار الرجوع للصندوق والاستعانة به من عدمه. وهو مما يرسخ ويعمم من حالة الانفصال في العملية المسؤولة عن إنتاج برامج ومشروعات التعامل مع المناطق العشوائية. وربما من الممكن الزعم بأن تلك العملية، في إطارها الرسمي، ليست بالضرورة مفضية إلى برامج ومشروعات ذات صياغة فنية متكاملة وممكن نقلها إلى حيز التنفيذ.

٣/١ الإجراءات والآليات الرسمية لعملية إعداد المشروعات

لا يفرد قانون البناء الموحد باباً خاصاً بإجراءات إعداد الاستراتيجيات الخاصة بالتعامل مع العشوائيات (سواء على المستوى القومي أو المحلي) كما أنه لم يتطرق إلى الآليات المستخدمة. واكتفى القانون بتوضيح إجراءات إعداد استراتيجيات التنمية العمرانية، بمستوياتها المختلفة، وصولاً إلى استراتيجية التنمية المحلية التي يقرها كإطار عام للمشروعات المعنية بالعشوائيات (قانون البناء الموحد، مادة ١٤). وعلى صعيد آخر، نجد أنه في حين أقر القرار الجمهوري رقم (٣٠٥) لسنة ٢٠٠٨ (بشأن إنشاء صندوق تطوير العشوائيات) بوجود استراتيجية قومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة (مادة ٢)، إلا أنه لم يذكر الإجراءات المتبعة لإعدادها، تاركاً مسئولية تحديدها للصندوق (مادة ٤) والذي سيكون مقيداً في ذلك بقانون البناء الموحد الذي ضمن للمحليات استقلالية القرار المتعلق بتطوير المناطق العشوائية. ومن ثم، يمكن الدفع بأن الإطار الرسمي لم يضع علاقة إجرائية متماسكة تضمن التنسيق بين استراتيجيتين طرحهما للتعامل مع العشوائيات.

٤ عرف قانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ في مادته الأولى الموازنة العامة للدولة بأنها هي "البرنامج المالي للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقاً للسياسة العامة للدولة" (ص ١)
٥ "الإجراءات" هي ما ينبغي عمله من أفعال وخطوات لتحقيق نتيجة معينة، في حين تمثل "الآليات" تلك الأدوات التي تستخدم للمساعدة في ذلك.

٦ توضح مادة ٢ من قانون البناء الموحد أهم ملامح استراتيجية التنمية المحلية وهي "الاحتياجات المستقبلية للتوسع العمراني ومشروعات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية اللازمة لتحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي في إطار الرؤية المستقبلية لمخطط المحافظة" (ص ٥)

كما أن الإجراءات الخاصة بإعداد واعتماد المخططات التفصيلية (مادة ٢٤، ٢٥ من قانون البناء الموحد)، وتلك التي أعدها الصندوق، قد شابهها الخلل كل على حده كما يلي:

١. فيما يخص قانون البناء الموحد، بعد تحديد المناطق العشوائية (غير المخططة، وغير الأمانة) كأحد مخرجات استراتيجية التنمية المحلية، تقوم الجهة المختصة بشئون التخطيط بالمحافظة بتحديد المشروعات بدون وجود لأي إجراءات وآليات متبعة لتحديد أولويات التدخل بالمناطق العشوائية بالمحافظة. كما تقوم ذات الجهة بتحديد احتياجات الأهالي بالتعاون مع المجلس الشعبي المحلي وممثلي المجتمع المدني دون ممثلي الأهالي والقيادات الطبيعية بما يمثل محدودية إجرائية في التمثيل المجتمعي. ثم تقوم هذه الجهة المختصة منفردة بإعداد المخطط (مادة ٢٥) الذي يتم عرضه على المجلس الشعبي المحلي منفرداً (دون إشراك ممثلي المجتمع المحلي) للموافقة كشرط لاعتماد المخطط إدارياً من قبل المحافظ (مادة ١٦)٧، وذلك في ظل غياب علاقات أو تأثيرات متبادلة بين مستويات التخطيط بخصوص إعداد المشروعات، حيث انفردت الجهة المحلية إجرائياً بإعدادها.
٢. وفيما يخص الإجراءات الرسمية الخاصة بالصندوق، فقد تم وضعها في سياق دعم المحافظات فنياً ومالياً للتعامل مع المناطق غير الأمانة (شريف الجوهري، ٢٠١١)، حيث تبدأ هذه الإجراءات بتقديم المحافظة المعنية طلب للصندوق بشأن تطوير منطقة ما غير آمنة، فيقوم الصندوق بدعم المحافظة فنياً بتكليف استشاري للمشروع. بعدها يتم تكوين "لجنة لتيسير المشروع" للقيام بإعداد المشروع، بعضوية "المحافظ (رئيساً) ومن يراه ممثلاً للمجتمع المحلي (الجمعيات الأهلية أو مندوبين من القيادات المحلية الشعبية)، ومندوب من الصندوق، واستشاري المحافظة" (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠٠٩، ص٣). وبعد الانتهاء من إعداد خطة المشروع، تقوم المحافظة بالتقدم للصندوق بطلب التمويل مصحوباً بالخطة التي يتم عرضها على مجلس الوزراء للموافقة وإتاحة التمويل. وبالتالي، فليس للصندوق الحق، كجهة مركزية مسؤولة، في التدخل إذا لم تطلب الجهة المحلية ذلك (كما سبق الإشارة إليه)، كما أن التمثيل المجتمعي تُرك لرؤية ورأي المحافظ ليخرج من إطار "المحدد" إلى إطار "المتروك" تحديده (سلباً أو إيجاباً) بمعرفة المحافظ.
٣. كما افترقت كلتا الإجراءات إلى وجود نظام للتقييم والمتابعة ارتجاعي يعزز من فكرة التعلم بالممارسة واستمرارية التطوير والمرونة في بيئة شديدة التغير والتعقيد.

٤/١ النسق القيمي الحاكم للإطار الرسمي

يتبنى الإطار الرسمي مجموعة من المبادئ والمفاهيم التي تحكم عملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات. أهم هذه المبادئ: تدعيم "اللامركزية" (وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٦)، و"تحفيز مسؤولية الإدارة المحلية" (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠١٠، ص٣)، و"توسيع المشاركة وتعزيز الحوار" (وزارة التنمية الاقتصادية، ٢٠٠٦). وهي في مجملها تتفق مع النسق القيمي بالسياق العالمي الذي يدعو إلى ترسيخ الحكم الرشيد (الفولي وشلبي، ٢٠١١). إلا أن هذه المبادئ المتبناه رسمياً شابهها الخلل ولم تتعكس بنفس الدرجة على عملية إعداد المشروعات كما يلي:

١. أظهر الإطار الرسمي الاهتمام بتدعيم المحليات وتعزيز اللامركزية التخطيطية على مستوى المشروعات، إلا إنه تم إغفال دور المستوى الإقليمي رغم أهميته كحلقة وصل بين المستوى المركزي والمحلي.
٢. جاء تدعيم المحليات بشكل يعترضه التشوه، وذلك بالميل إلى جانب المستوى المحلي على حساب المستوى المركزي، وذلك وفق معاملة الدولة للعشوائيات كجزء من المخططات التفصيلية التي تتولى المحليات إنتاجها وليس كقضية متعددة الجوانب والمستويات، وهو مما يعزز الانفصال ويضعف الحوار بين مستويات التخطيط المختلفة.
٣. لم يظهر مبدأ المشاركة المجتمعية بشكل واضح وفعال في الهيكل المؤسسي والإجراءات الرسمية.

بالإضافة إلى ذلك، فقد أغفلت المستندات والوثائق الرسمية بالكلية مبدأ تدعيم مرونة العملية التخطيطية والاستعداد للتغيير (Maxwell & Conway, 2002) ومبادئ الشفافية والمحاسبة والمسائلة (World Bank, 2003). كما أغفلت الدولة ضرورة التعامل مع قضية العشوائيات من خلال رؤية وخطة عمل واضحة كبديل لتتبع المشكلات العارضة في إطار تبني سياسة رد الفعل، والتي تجلت، على سبيل المثال، في قرار إنشاء صندوق تطوير العشوائيات بدون البناء على القائم أو دراسة علاقته به.

٧ تنص المادة ٢٥ من قانون البناء الموحد على أن "تقوم الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم بالتعاون مع المجلس الشعبي المحلي المختص وممثلي المجتمع المدني بتحديد أهم المشروعات المطلوبة لتطوير المنطقة وتحديد أولوياتها.. وتتولى الجهة الإدارية المختصة بشئون التخطيط والتنظيم وضع مخطط التطوير والتحسين بالمنطقة" (ص١٥). وتنص المادة ١٦ على أن "يصدر باعتماد المخططات التفصيلية، لمناطق إعادة التخطيط والمناطق غير المخططة، قرار من المحافظ المختص بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة" (ص١١).

ومن ثم، يمكن الدفع بأن ذلك كله مرشح لأن يعكس بالسلب على منتج العملية وعلاقته بالتوجه المعلن للدولة، فمن المرجح أن يغيب التناغم المطلوب بين التطلعات القومية والاحتياجات المحلية نتيجة غياب/ضعف تمثيل المستوى الإقليمي والأهلي، ونتيجة حالة الانفصال الواضحة بين المستويين الفاعلين: المركزي والمحلي. كما أنه من المرجح أن تغيب المراجعة الدورية المتكررة للبرامج والعملية المنتجة لها، ومن ثم، وسائل التأكد من مدى تحقيقها لأهداف التوجه المعلن.

٢ تحليل التجارب المختارة

يتناول هذا الجزء دراسة وتحليل التجارب المختارة بالتركيز على محتوى وخطوات انتاج وإعداد كل مشروع، من خلال تحديد الهيكل المؤسسي داخل كل تجربة (مستوياته وأطرافه وتوزيع المهام)، وشبكة العلاقات التي تحكم عمله، بما فيها من إجراءات وآليات. وذلك لاستقراء الملامح الرئيسية للعملية بالواقع الفعلي.

١/٢ تجربة عزبة أبو حشيش (حالة ممثلة لمشروعات الهيئة العامة للتخطيط العمراني)

مقدمة:

شكل (٢) الموقع العام لعزبة أبو حشيش



المصدر: (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٩، ص ٢٠)

تقع عزبة أبو حشيش في حي حدائق القبة الواقع بمحافظة القاهرة، بمسطح ٨٤ فدان. يحدها شمالاً شارع ترعة الجبل، وجنوباً كوبري غمرة، وشرقاً مترو الأنفاق وكوبري ٦ أكتوبر، وغرباً شارع بورسعيد (شكل "٢").

هذا، وتبلغ مساحة المشروع ١٩ فدان فقط من جملة مساحة العزبة، وهي المنطقة المعروفة "بعزبة القروء" وهي منطقة شديدة التكدس، حيث بلغت نسبة الأسر التي تعيش في غرفة واحدة حوالي ٥٦% من عدد الأسر. كما تبين أن معظم السكان وافدون من محافظات أخرى (٥٨% من سكان المنطقة)، ويفضلون استئجار غرفة واحدة نظراً لظروف عملهم الموسمي. ومن ثم، ينقسم سكان المنطقة إلى: ملاك ومستأجرين (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٩).

١/١/٢ ظروف نشأة مشروع تطوير عزبة أبو حشيش

في إطار التعاون بين الهيئة العامة للتخطيط العمراني والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تم الاتفاق على القيام بوضع استراتيجية "لتحسين الأوضاع العمرانية والمعيشية بالعشوائيات، من خلال التخطيط بالمشاركة" (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٦، ص ١)، والتي في إطارها تم اقتراح تصنيف للمناطق العشوائية في مصر، وتحديد البرامج الملائمة لكل تصنيف (جدول "١")^٨.

^٨ كان ذلك الدور الذي تقوم به هيئة التخطيط العمراني سابقاً لصدور قانون البناء الموحد الذي اعطى مسؤولية تطوير العشوائيات إلى المحليات. وسابقاً لإنشاء صندوق تطوير العشوائيات الذي كُلف بتحديد والتعامل مع المناطق العشوائية غير الآمنة حيث طبقاً لقانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قانون التخطيط العمراني، "تتولى الوحدة المحلية المختصة القيام بكافة الأعمال والمهام الموكولة لها في القانون المرافق بواسطة أجهزتها الفنية أو بواسطة من تعهد إليه من المكاتب الاستشارية المتخصصة وذلك بالاشتراك مع الهيئة العامة للتخطيط العمراني في كل عمل من هذه الأعمال أو المهام" (مادة ١).

جدول (1) البرامج المقترحة بناءً على تصنيف المناطق العشوائية

التصنيف	البرنامج المقترح
العشش والأكواخ	الإزالة وإعادة الاستغلال
جيوب شديدة التدهور متميزة الموقع	
مناطق تعاني من أخطار بيئية	
مناطق أنشئت على أراضي الدولة يغيب فيها ضمان الحيازة	تطوير أو إحلال جزئى
مناطق أنشئت على أراضي زراعية غير مسجلة	

المصدر: (البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة، ٢٠٠٦، ص ٥٣)

وفى هذا السياق، تولد مشروع عزبة أبو حشيش كمشروع تجريبي للمناطق التى تقع تحت تصنيف وضمن برنامج "جيوب داخل المدن، شديدة التدهور، متميزة الموقع يجب إزالتها" (United Nations Development Program, 2005).

٢/١/٢ عملية إعداد/صياغة مشروع تطوير عزبة أبو حشيش

١/٢/١/٢ الهيكل المؤسسى لمشروع تطوير عزبة أبو حشيش

تكوّن الهيكل المؤسسى للمشروع من مستويين: المركزى والمحلى. وضم المستوى المركزى طرفين رئيسيين (محضر اجتماع بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٣٠) هما:

- الجانب الحكومى متمثلاً فى الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، والتى تركزت مهمتها فى تولى الأعمال التنسيقية على المستوى الرأسى (ما بين المستوى المركزى والمستوى المحلى)، وتسهيل أعمال الخبراء بمنطقة المشروع من خلال إجراء المخاطبات الرسمية مع المحليات.
 - مجموعة الخبراء والاستشاريين، الذراع الفنى للمستوى المركزى، وهم: خبير عمرانى، واقتصادي، واجتماعى، وقانونى، ومرافق، وطرق. وتم تكليفهم بمهمة رفع الوضع الراهن، وتحليله، واقتراح الحلول. وقد تركزت مهمة الخبير الاقتصادى فى تحديد القيمة الاقتصادية للمنطقة وتحديد سعر تعويض المتر (الدراسة الاقتصادية)، كما تركزت مهمة الخبير القانونى فى تحديد إجراءات نزع الملكية، والإجراءات المطلوبة فى حالة رفض بعض السكان (الدراسة القانونية)، وفى ذلك إشارة واضحة إلى تعامل الدولة مع قضية العشوائيات من منظور إدارة الأراضي (الفولى وشلبى، ٢٠١٤).
- بينما تمثل المستوى المحلى فى:

- أولاً: الجانب الحكومى متمثلاً فى:
 - لجنة تم تشكيلها على مستوى المحافظة بتاريخ ٢٠٠٨/٦/١٥ ضمت ممثلين عن: الإدارة العامة لنزع الملكية بالمحافظة، والإدارة العامة للأماكن بالمحافظة، وإدارة التخطيط العمرانى بالمحافظة، وإدارة الأملاك بحى حدائق القبة. ويرأس هذه اللجنة نائب المحافظ عن المنطقة الشمالية. وتمثلت مهمة هذه اللجنة فى مساعدة الخبراء فى توفير جميع المعلومات والبيانات المطلوبة. ويلاحظ من تشكيل اللجنة أن محور نشاطها هو إدارة أراضي المنطقة دون وجود أى ملمح خدمى أو تنموي لهذه اللجنة.
 - رئيس حى حدائق القبة وسكرتير عام الحى، وتركزت مهمتهما فى تسهيل الإجراءات، ومساعدة الخبراء فى دخول المنطقة (gaining access)، وتوفير مقر مؤقت للمشروع بمكتب رئيس الحى.
 - وحدة تطوير العشوائيات بالمحافظة والتى تولت المهام التنسيقية على المستوى الأفقى المحلى، و حلقة الاتصال بين المستوى المحلى وهيئة التخطيط العمرانى.
- ثانياً: الجانب المجتمعى: والذي تمثل فى بعض اللقاءات التى تمت مع أهالي المنطقة بالزيارات الميدانية، وإجراء استمارات الرفع الاجتماعى للتعرف على احتياجاتهم كما أشار بعض ممثلى الحكومة والخبراء الممارسون. هذا، بالإضافة إلى المجلس الشعبى المحلى والذي تم عرض مقترح المشروع عليه للموافقة كخطوة أساسية من خطوات الاعتماد.

وبالنظر إلى مجمل المهام التي يتولاها الجانب الحكومي المحلي وفق محضر الإجتماع المشار إليه أعلاه، يُلاحظ محدودية دور الحي الذي انحصر في مساعدة الخبراء في دخول المنطقة، إلى جانب بعض الأعمال اللوجستية كتوفير مقر مؤقت لفريق العمل بالمشروع. هذا، بالإضافة إلى حصر الدور الفني للمحافظة في توفير البيانات والمعلومات المطلوبة للخبراء، وفي هذا مؤشر مبدئي لمحدودية دور المحليات في عملية إعداد وصياغة المشروع.

كما يُلاحظ تهميش التمثيل المجتمعي بالهيكل المؤسسي للمشروع، حيث لم تُشر محاضر الاجتماعات لوجود أى ممثلين عن أهالي المنطقة في هذه الاجتماعات، كما لم يشارك المجلس الشعبي المحلي في الاجتماعات هو الآخر والذي تم دعوته بعد بلورة المشروع.

٢/٢/١/٢ شبكة العلاقات وديناميكية التخطيط والإجراءات

شکل (٣): الاجتماعات التحضيرية لمشروع عزبة أبو حشيش بمقر وحدة تطوير العشوائيات بمحافظة القاهرة



المصدر: (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ٢٠٠٩، ص ٢٢)

بدأ المشروع سنة ٢٠٠٧ أثناء فترة تفعيل قانون التخطيط العمراني رقم (٣) لسنة ١٩٨٢، واستمرت عملية صياغة وإعداد المشروع حتى ٢٠٠٩. وقد جاءت مواد القانون (مادة ٣٨، ٣٩) لتقر مسؤولية المحليات عن إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات واعتمادها (كما هو معمول به في قانون البناء الموحد المُفعّل في ٢٠٠٨). ولذلك، ورغم نشأة المشروع في المستوى المركزي وتبنيه له، فقد تطلب تفعيل المشروع مخاطبة المحافظة، وعقد سلسلة من الاجتماعات التحضيرية معها، هدفت في المقام الأول إلى تعريف المحافظة بالمشروع وحثهم على إمداد الخبراء بالمعلومات المطلوبة أثناء فترة الإعداد (شكل "٣").

هذا، وبسبب وصاية المستوى المركزي على المشروع تُظهر محاضر الاجتماعات سيطرة المستوى المركزي على عملية الإعداد، التي تمت فعلياً على يد الخبراء والتي انتهت بمقترح لإزالة المنطقة واستغلالها استثمارياً (شكل "٤")، وهو ما عارضته المحافظة لمعرفة بتوجهات أهالي المنطقة وعدم تقبلهم لهذه الفكرة، خاصة وأن المجلس الشعبي المحلي المنوط به الموافقة على المقترح كشرط للاعتماد كان بعضهم مصادفةً من ملاك المنطقة. ورغبة من المحافظة في مواصلة المشروع، اقترحت عمل حل وسط يجمع بين إعادة تخطيط وبناء المنطقة، مع استغلال بعض الأراضي استثمارياً (شكل "٥"). إلا أنه تزامن في هذا الوقت إنشاء صندوق تطوير العشوائيات الذي أصر على المقترح الأول كشرط للتمويل، كما أفاد أحد ممثلي الحكومة. ومن ثم، لم تستطع المحافظة نقل المشروع إلى حيز التنفيذ وتوقف عند هذه المرحلة.

٣/١/٢ عملية إعداد مشروع تطوير عزبة أبو حشيش: ملامح أساسية

أظهرت تجربة عزبة أبو حشيش ملامح الهيكل المؤسسي بشكل مغاير للإطار الرسمي، حيث تسيد المستوى المركزي أطراف الهيكل المؤسسي، ولعب خبراء هيئة التخطيط العمراني الدور المحوري، حيث ظهرت بقية الأطراف كجهات إمداد بالمعلومات دون المساهمة الحقيقية في إعداد المشروع. وفيما يخص المشاركة، فقد

شکل (٥) مقترح المحافظة: إعادة تخطيط المنطقة



شکل (٤) مقترح الهيئة: إزالة المنطقة واستغلالها استثمارياً



المصدر: (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، ٢٠٠٩، ص ١١٩-١٢٥)

ظهرت في هذه التجربة كمشاركة "حكومة مع حكومة" حيث لم يظهر التمثيل المجتمعي كطرف أصيل من أطراف الهيكل المؤسسي للتجربة، والذي تم تهميشه والاستعاضة عنه باستطلاعات الرأي واجتماع وحيد حضره أعضاء المجلس الشعبي المحلي، والذي تصادف تمثيلهم لشريحة الملاك بالمنطقة دون وجود أى تمثيل لشريحة المستأجرين، في إشارة واضحة إلى عدم وجود آلية لتحديد الأطراف المشاركة ينتج عنها تمثيل حقيقي للمجتمع. كما تركز التمثيل الحكومي ذاته في إدارات نزع الملكية والأملاك العامة دون مديريات الخدمات، في إشارة واضحة إلى توجه المشروع من البداية نحو الإزالة وإستغلال المنطقة استثمارياً.

ولم تقتصر هيمنة المستوى المركزي على العملية إنشاءً وتخطيطاً ولكن امتدت أيضاً لإنهائها. فعندما اصطدم مقترح المستوى المركزي برفض أصحاب النفوذ من سكان المنطقة (التمثليين في أعضاء المجلس الشعبي المحلي)، توقف المشروع رغم استعداد المستوى المحلي للموافقة على حل وسط يتضمن عرض بعض الأراضي المتميزة بالمنطقة للاستثمار، حيث رفض المستوى المركزي تمويل هذا المقترح. وهو ما يلقى الضوء على عدم توافق اللامركزية التخطيطية مع المركزية المالية (التمثلية في الهيئة في البداية ثم الصندوق). فمن ناحية، تمتلك المحافظة مسئولية إعداد المشروعات وحق اعتمادها كشرط للتنفيذ (وفق قانون التخطيط العمراني رقم ٣ ثم قانون البناء الموحد)، ومن ناحية أخرى يمتلك المستوى المركزي الموارد اللازمة لذلك، الأمر الذي يجعل موازين القوى في يد المستوى المركزي على حساب المحليات.

٢/٢ تجربة رملة بولاق (حالة ممثلة لمشروعات صندوق تطوير العشوائيات)

مقدمة:

شكل (٦) مناطق مشروع رملة بولاق



المصدر: محافظة القاهرة (٢٠١٠)

تقع منطقة رملة بولاق بحى بولاق بمحافظة القاهرة. (شكل "٦") وتضم منطقة رملة بولاق ثلاثة مناطق غير آمنة بمساحة إجمالي ٦,١ فدان، ذات خطورة من الدرجة الثانية، حيث انتشار المنشآت المتهدمة، واستخدام الخشب في البناء (محافظة القاهرة، ٢٠١٠).

ويقوم المشروع في الأساس على إزالة المناطق الثلاثة وإعادة تسكينهم في مشروع إسكان الأولى بالرعاية بمدينة ٦ أكتوبر، على أن يتم إستغلال الأراضي استثمارياً (محافظة القاهرة، ٢٠١٠).

١/٢/٢ ظروف نشأة مشروع تطوير رملة بولاق

قام صندوق تطوير العشوائيات، بالاستعانة بخبرائه، بوضع خطة قومية للتعامل مع المناطق غير الآمنة، والتي تضمنت تحديد المناطق غير الآمنة باختلاف درجات الخطورة داخل كل محافظة، وعمل برنامج زمني للتعامل معها. وفي إطار هذه الخطة، تم تحديد مشروع مناطق رملة بولاق كمشروع ذو أولوية للتدخل بمحافظة القاهرة (صندوق تطوير العشوائيات، ٢٠٠٩ب).

٢/٢/٢ عملية إعداد مشروع تطوير رملة بولاق

١/٢/٢/٢ الهيكل المؤسسي لمشروع تطوير رملة بولاق

خلافاً لما هو بالإطار الرسمي، ومن واقع مراجعة محاضر الاجتماعات، يتبين هيمنة المستوى المركزي على الهيكل المؤسسي المنوط به تحديد وإعداد المشروع، والذي تمثّل في الصندوق والخبير الذي تم تكليفه من قبل الصندوق. فرغم تصريحات الصندوق الرسمية التي تؤكد أن تحديد المشروعات وأولوياتها هي مسئولية المحليات (وذلك وفق القانون)، وأن دوره يقف عند إتاحة الدعم الفنى والمالى للمحليات (شريف الجوهري، ٢٠١١ب)، إلا أنه من واقع تحليل المخاطبات التي دارت بين الصندوق ومحافظة القاهرة بشأن مشروع رملة بولاق، يظهر أن الصندوق هو الذي تولى مبادرة تحديد المشروع. حيث يشير الخطاب الموجه من الصندوق للمحافظة، بتاريخ ٢٠١٠/٣/٧، إلى قيام الصندوق بالاتفاق فعلياً مع خبير للبدء في إعداد خطة العمل دون وجود أى دور للمحافظة في هذا الشأن. ذلك، في حين انحصر دور المحافظة، كما صرح بعض ممثلي المحافظة، في إمداد الخبير بالمعلومات المطلوبة، دون إشراكها في عملية الإعداد. وعلاوة على ذلك، تم تشكيل لجنة التيسير بالمحافظة (الموصى بها في الدليل المرجعي للصندوق كطرف أصيل في العملية) بعد إعداد الخبير للخطة وتقديمها

للمحافظة^٩، حيث أوضح بعض ممثلي المحافظة حصر أعمالها في متابعة الإجراءات التنفيذية الخاصة بالمشروع فقط. كما أنه بخصوص التمثيل المجتمعي باللجنة، فمن واقع تحليل اجتماعات لجنة التيسير بتاريخ ٢٠١١/٦/١٢، و٢٠١١/٩/٢٨، يبين اقتصار الحضور على المجلس الشعبي المحلي بدون رئيسه وبدون أي تمثيل من المجتمع المدني والأهالي.

٢/٢/٢/٢ شبكة العلاقات وديناميكية التخطيط والإجراءات

من واقع تحليل محاضر الاجتماعات الخاصة بملء بولاق، تظهر سيطرة المستوى المركزي، المتمثل في الصندوق، على عملية إعداد وصياغة المشروع. كما أكد خبير المشروع أنه كان يقوم بمناقشة خطوات العمل مع الصندوق بشكل دوري دون وجود أي تمثيل للمحليات في هذه المرحلة. وانتهت عملية الإعداد بوضع خطة عمل وتسليمها للمحافظة في غياب التفاعل والحوار المطلوب بين مستويات التخطيط^{١٠} (من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى).

وتُظهر اللقاءات مع ممثلي المحافظة، أن الأمر يتخطى عدم إشراك المحافظة في تحديد المشروع وإعداده، حيث يرون أن المشكلة الأساسية تكمن في اختلاف أولويات المحافظة عن أولويات الصندوق. ففي حين تنصب أولويات المحافظة على التعامل مع المناطق غير الآمنة من الدرجة الأولى لخطورة وضعها، تنصب أولويات الصندوق على التعامل مع المناطق من الدرجة الثانية لقدرتها على استعادة التكلفة، وتحقيق فائض^{١١}.

٣/٢/٢ عملية إعداد مشروع تطوير رملة بولاق: ملامح أساسية

تعكس عملية إعداد مشروع رملة بولاق هيمنة المستوى المركزي (التمثل في الصندوق) على العملية، وتهميش دور المحليات الذي انحصر في مد المستوى المركزي بالمعلومات المطلوبة عن المنطقة دون وجود أي دور فعلي لها في صناعة القرار. كما لم يظهر التمثيل المجتمعي في أي مرحلة من مراحل إعداد المشروع، فحتى لجنة التيسير لم يتم تكوينها إلا بعد الانتهاء من إعداد المشروع، الأمر الذي يعطى مؤشراً مبدئياً على وجود حالة من الانفصال بين المستوى المركزي والمستوى المحلي، تؤكد تصريحات القيادات المحلية بأن الصندوق "منفصل عن الواقع"، "ولا يعلم شيئاً عن حقيقة العشوائيات".

وتذهب نتائج بعض اللقاءات إلى ترجيح تمتع الصندوق بنظرة فوقية وعدم حرصه على تطبيق فكر المشاركة، الأمر الذي تؤكد تصريحات ممثلي الصندوق أنفسهم، حيث أوضح أحدهم في أحد اللقاءات أن مشروعات الإزالة تتم "بالعافية"، وأنه لا يجب الوقوف على رضا الأهالي، وذلك يمثل إشارة واضحة إلى عدم اكتراث المستوى المركزي باحتياجات ورغبات سكان العشوائيات والتعامل معهم من منطلق "سُلطوى".

^٩ قام الخبير بتسليم تقرير خطة العمل للمحافظة أوائل أغسطس ٢٠١٠، بينما صدر قرار المحافظ بتشكيل لجنة التيسير بتاريخ ٢٠١٠/٨/٢٤

^{١٠} تظهر محاضر الاجتماعات التي تم عقدها بالمحافظة، أن قرار كيفية التعامل مع المنطقة كان قد تم اتخاذه مسبقاً بالمستوى المركزي، دون مناقشته مع المستوى المحلي، لا في المراحل السابقة (كما تم توضيحه سابقاً) ولا في مرحلة إعداد المشروع. ذلك حيث انحصر اجتماع بدء المشروع، المنعقد بتاريخ ٢٠١٠/٤/١٨ (برئاسة نائب المحافظ، وبحضور رئيس الحي، والخبير، وممثل عن الصندوق) على تعريف المحافظة بالمشروع، وتحديد مجموعة المعلومات المطلوب من المحافظة توفيرها، والتي انحصرت في: معلومات عن ملكيات الأراضي بالمنطقة، خريطة شبكات المرافق، وتقدير قيمة الأصول (أرض ومنشآت) من اللجان المختصة بالمحافظة. وهي جميعها معلومات تخدم قرار الإزالة. كما أن بقية الاجتماعات تركزت على إثبات تسليم المحافظة للخبير المعلومات المطلوبة، ومساعدته في المعاينة على الطبيعة (محضر اجتماع بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢٩، وبتاريخ ٢٠١٠/٥/١١).

^{١١} التحول الذي حدث في الهيكل المؤسسي للصندوق يدعم ذلك، فبناء على المادة (٢) من القرار الجمهوري، يرأس مجلس إدارة الصندوق وزير التنمية المحلية، ويتكون من عضوية ستة أعضاء يمثلون وزارات المالية، والكهرباء والطاقة، والتخطيط، والتعاون الدولي، والتضامن الاجتماعي، والسكان والمرافق والتنمية العمرانية، وثلاثة من الخبراء، وثلاثة ممثلين لمؤسسات المجتمع المدني وقطاع الأعمال والجمعيات الأهلية يختارهم رئيس مجلس الوزراء. إلا أنه عند تكوين مجلس إدارة الصندوق، تم إضافة عضوية: وزارة البترول، والنقل، والموارد المائية والري، والأوقاف (www.isdf.gov.eg). وقد علل العديد من ممثلي الحكومة سبب الإضافة لكونها مجموعة الوزارات التي تملك أراضي الدولة التي تقع عليها بعض المناطق غير الآمنة الواردة في الخريطة القومية، وبالتالي فإن ضمها لمجلس الإدارة يضمن تنفيذ الخطة، وتسيير الأعمال.

٣/٢ تجربة عزبة النصر (حالة ممثلة لمشروعات المحليات)

مقدمة:

تقع عزبة النصر بحى البساتين، محافظة القاهرة، حيث تقاطع الطريق الدائري مع الأوتوستراد اتجاه حلوان/القاهرة كما هو موضح بالشكل (٧). وتبلغ مساحة المنطقة حوالي ١٤٣ فدان، ويسكنها حوالي ٥٠ ألف شخص. وهى منطقة وضع يد تم بنائها على أملاك دولة (PDP, TU Berlin, 2010).

شكل (٧) موقع عزبة النصر وعلاقته بالطريق الدائري



المصدر: (Urban Management TU Berlin (2010, p2)

١/٣/٢ ظروف نشأة مشروع تطوير عزبة النصر

فى إطار برنامج "التنمية بالمشاركة فى المناطق الحضرية بمصر"^{١٢}، تم دعوة طلاب دراسات عليا من جامعة برلين السنة الدراسية ٢٠٠٩/٢٠١٠ فى الفترة من ٢٧ إبريل وحتى ٦ مايو ٢٠١٠ للمشاركة. وقام هؤلاء الطلاب بدراسة عزبة النصر كحالة ممثلة للعشوائيات بمحافظة القاهرة، وانتهت الدراسة بتحديد احتياجات المنطقة وتقديم مقترحات للتطوير باستخدام مدخل التخطيط بالمشاركة^{١٣} (PDP, TU Berlin, 2010).

وتزامن مع ذلك رغبة بنك HSBC فى التعاون مع محافظة القاهرة وتمويل أعمال تطوير بعض المناطق العشوائية بالمحافظة. واقترحت المحافظة على البنك تمويل أعمال تطوير منطقة عزبة النصر التى لاقت استحسان البنك نظراً لقربها من مقره الإداري الرئيسي، الأمر الذي يساهم فى أعمال الدعاية الخاصة بمجهوداته المجتمعية، كما صرح أحد ممثلى المحافظة. وبناء على اجتماع بتاريخ ٢٠١٠/٦/٧ برئاسة نائب المحافظة للمنطقة الجنوبية وبحضور ممثلى البنك، تم الاتفاق على البدء فى وضع الخطة التنفيذية لتطوير منطقة عزبة النصر.

٢/٣/٢ عملية إعداد مشروع تطوير عزبة النصر

١/٢/٣/٢ الهيكل المؤسسي لمشروع تطوير عزبة النصر

تكوّن الهيكل المؤسسي المسئول عن إعداد مشروع عزبة النصر (بعد الاتفاق مع بنك HSBC على تمويل المشروع) على المستوى المحلى دون وجود تمثيل للمستوى المركزى، سواء من خلال الهيئة العامة للتخطيط العمرانى أو صندوق تطوير العشوائيات. ذلك، حيث قامت محافظة القاهرة (بمديرياتها وإداراتها)، بالتعاون مع حى البساتين، بإعداد مخطط التطوير من خلال سلسلة من الاجتماعات حضرها ممثلون عن بنك HSBC، وبدون اعتبار المقترحات المقدمة من طلبة جامعة برلين والمؤسسة على مبادئ المشاركة المجتمعية.

^{١٢} برنامج التنمية بالمشاركة فى المناطق الحضرية هو نتاج استجابة الحكومة الألمانية لدعوة الحكومة المصرية للمساهمة فى إيجاد حلاً مستداماً لمشكلات المناطق العشوائية بمصر، وذلك بالتعاون مع وزارة التخطيط المصرية، والتعاون الدولى الألمانى، وبنك التنمية الألمانى، بالإضافة إلى وزارة التنمية المحلية المصرية، والمنظمات غير الحكومية، وثلاثة محافظات هى محافظة القاهرة، ومحافظة الجيزة، ومحافظة الإسكندرية، ويجرى تنفيذ البرنامج على مراحل مختلفة خلال الفترة من عام ٢٠٠٤ حتى عام ٢٠١٤. ويسعى البرنامج إلى تحسين الأحوال المعيشية لسكان الحضر الفقراء من خلال تحسين الظروف البيئية المحيطة بهم وتقديم خدمات أفضل عن طريق الإدارة العامة ومنظمات المجتمع المدنى. كما يشجع البرنامج استخدام منهج تشاركي للتصدى للتحديات المتصلة بالمناطق العشوائية وإصلاحات الحكم الرشيد وتحقيق اللامركزية، ويهدف إلى تعزيز استخدام أدوات سن السياسات بالمشاركة وآليات التشبيك ما بين القطاعات العامة والمدنية والخاصة المعنية بالتنمية المستدامة فى المناطق العشوائية (PDP, 2013).

^{١٣} اعتمدت البعثة فى دراسة المنطقة على عدة أساليب للمشاركة منها: لقاءات جماعية مركزة focus groups، ومقابلات نصف هيكلية semi-structured interviews، وزيارات ميدانية.

والجدير بالذكر أنه لم يتم التعامل مع المشروع في إطار مخطط استراتيجي عام أو مخطط تفصيلي لحي البساتين كما يشترط قانون البناء الموحد، وإنما تم التعامل معه في إطار صلاحيات المحافظ بناءً على قانون الإدارة المحلية فيما يخص اقتراح مشروعات عمرانية في دائرته وتحديد أولوياتها^{١٤}. وفي ذلك مؤشر على وجود خلل/ فجوة ما بين قانون الإدارة المحلية، وقانون البناء الموحد، فيما يخص الإطار الحاكم لإعداد مشروع على المستوى المحلي، والذي يعزز من حالة الانفصال بين المستويات التخطيطية في التعامل مع قضية العشوائيات.

وجاء الهيكل المؤسسي بشكل رئيسي، وفق محضر اجتماع بتاريخ ٢٠١٠/٦/١٥، في شكل اللجنة التنسيقية الخاصة بعشوائيات المحافظة^{١٥}، والتي تتركز مهمتها في التنسيق بين الإدارات المعنية. هذا، بالإضافة إلى تمثيل الجهات التنفيذية المعنية بحل القضايا المحلية بالعزبة وهي: مديريات الخدمات بالمحافظة (الشباب والرياضة، والصحة)، وهيئة النقل العام للقاهرة، والجهاز التنفيذي لمشروعات المياه والصرف الصحي بالقاهرة، وإدارة المنطقة الجنوبية بهيئة النظافة. وتتمثل أهمية تمثيل هذه الجهات في الهيكل المؤسسي كونها الجهات التي تملك خطة الموازنة الخاصة بكل مديرية/هيئة (سمير عبد الوهاب، ٢٠٠٩).

ويتضح من تحليل الهيكل المؤسسي خلوه في هذه المرحلة من الخبراء (بعكس التجريبتين السابقتين)، حيث تم الاكتفاء بالقدرة الفنية لكوادر المحافظة. كما لم يظهر التمثيل المجتمعي كطرف أصيل في مجموعة الاجتماعات التي انعقدت بهدف وضع المخطط التنفيذي للمشروع.

٢/٢/٣/٢ شبكة العلاقات وديناميكية التخطيط

تم إعداد مشروع عزبة النصر عن طريق سلسلة من الاجتماعات على المستوى المحلي بمقر المحافظة بحضور ممثلي البنك، حيث قامت وحدة تطوير العشوائيات بدعوة الأطراف التنفيذية المعنية للمشاركة في إعداد مخطط تطوير العزبة، في إطار وجود أرض فضاء ملك المحافظة يمكن استغلالها في توطین الأنشطة والخدمات المقترحة.

وقد تمحور أول اجتماع بتاريخ ٢٠١٠/٦/١٥ حول التعرف على احتياجات العزبة وأوجه الاعتمادات المخصصة لها بخطة الموازنة لعام ٢٠١٠/٢٠١١ داخل الإدارات القطاعية بالمحافظة. وهنا يجب الإشارة إلى أن تحديد الاحتياجات في هذه المرحلة جاء من الإدارات التنفيذية بالمحافظة وليس من المجتمع المحلي، وهو ما أنتج مقترح لاستغلال الأرض الفضاء مختلف عن ذلك الذي أنتجته الدراسة الطلابية السابقة. فبينما اقترحت البعثة الألمانية توفير: حديقة، ومركز خدمة مجتمع، وسوق، وحضانة، ومحطة أتوبيس، ومحطة مناولة، ومنطقة ورش (PDP, TU Berlin, 2010)، انتهت اجتماعات المحافظة على اقتراح توفير: مركز شباب، مركز صدر، مخزن، نقطة إطفاء، مع الإبقاء على توفير محطة الأتوبيس والسوق ومحطة المناولة (محضر اجتماع بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٩).

إلا أن إدارة الأملاك بالمحافظة كشفت عن أنه جاري تخصيص الأرض الفضاء لصالح الهيئة العامة لنظافة وتجميل القاهرة لإقامة أكبر محطة مناولة وسيطة للمخلفات الصلبة بالقاهرة على كامل مسطح الأرض (١٨٠٠٠ م^٢)، وذلك بناء على إقتراح مقدم من وزارة البيئة وتمويل منها. الأمر الذي أدى، وفق ما أفاد به ممثلي المحافظة، إلى تأجيل عمل المخطط التفصيلي لأرض المشروع لحين الانتهاء من المفاوضات التي دخلتها مع وزارة البيئة لتصغير مساحة التخصيص، أملاً في ترك مساحة معقولة من الأرض لتوطين الخدمات المطلوبة.

وتوضح المخاطبات الرسمية التي دارت بين وحدة تطوير العشوائيات ووزارة البيئة استمرار المفاوضات على مدار ثمانية أشهر كاملة دون الوصول لأي نتيجة بسبب إصرار وزارة البيئة على التمسك بكامل الأرض. وقد أوضح أحد ممثلي المحافظة أن المفاوضات كادت تبوء بالفشل لولا تجمع سكان المنطقة واعتصامهم أمام المحافظة أوائل شهر مارس ٢٠١١، الأمر الذي شكّل ضغطاً على وزارة البيئة، فوافقت في النهاية على تصغير المساحة المخصصة لها لتصبح ٨ آلاف م^٢، والباقي يذهب لمشروع التطوير. ومن الجدير بالذكر، أنه أثناء تجمعهم الأهالي، قامت المحافظة بعقد اجتماعات معهم لمناقشة أولوياتهم أسفر عنها نفس المقترح المقدم من البعثة الألمانية، وهو ما قامت الإدارة العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظة بإعداد المخطط التفصيلي على أساسه انتهاءً. وفي ذلك إشارة إلى أن غياب المشاركة المجتمعية في اجتماعات المحافظة لم يكن في صالح المشروع.

^{١٤} استناداً إلى المادة (٧) من اللائحة التنفيذية لقانون الإدارة المحلية رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٩، والتي تنص على "أن تتولى المحافظة في مجال الإسكان والشؤون العمرانية والمرافق والبلدية اقتراح مشروعات التخطيط العمراني في دائرتها". وفي هذا السياق، لا يشترط القانون أن يكون هناك مخطط لاقتراح مشروع عمراني والبدء فيه.

^{١٥} شكّل محافظ القاهرة هذه اللجنة بقرار رقم (٥٩٠) لسنة ٢٠٠٩ والمعدل بقرار رقم (٢٦٨٩) لسنة ٢٠١٠، برئاسة سكرتير عام المحافظة، وبعضوية ممثلين عن: مديرية الإسكان بالمحافظة، الإدارة المركزية للأملاك بالمحافظة، الإدارة المركزية للخطة والمتابعة بالمحافظة، ووحدة تطوير العشوائيات بالمحافظة.

٣/٣/٢ عملية إعداد مشروع تطوير عزبة النصر: ملامح أساسية

يعكس مشروع تطوير عزبة النصر الهيمنة المطلقة للمستوى المحلي على عملية إعداد المشروع في غياب المستوى الأهلي والمستوى المركزي عن الهيكل المؤسسي المشكل لإعداد المشروع. فالمستوى الأهلي لم يكن ممثلاً منذ بداية المشروع وحتى قرب انتهائه، وفرض نفسه مصادفة في نهاية المشروع وحال تعرض المشروع للإلغاء التام. أما المستوى المركزي فغاب تماماً عن عملية إعداد المشروع والذي جاء خارج أي من أطره ومخططاته الإستراتيجية، وهو ما يعكس حالة الانفصال بين المستويين المركزي والمحلي، وإن كان لصالح المستوى المحلي في هذه الحالة، متفقاً في ذلك مع الإطار الرسمي للعملية.

ويُظهر تحليل التجربة أن توفير التمويل (من قِبَل المؤسسة المصرفية) مكن المستوى المحلي من القيام بإعداد المشروع والمضى في إتمامه وتنفيذه دون الاحتياج لتدخل المستوى المركزي فنياً أو مالياً. ورغم أن مشكلة التمويل لم تكن السبب هنا وراء حالة السجال (التي ظهرت بالتجربتين السابقتين) بين المستوى المركزي والمحلي، إلا أن عقبة تخصيص الأرض الفضاء مركزياً لصالح وزارة البيئة أدت إلى ظهور السجال بين رغبات المستوى المركزي واحتياجات المستوى المحلي حسمه الضغط الجماهيري. وفي هذا السياق، يظهر مؤشران في غاية الأهمية. أولاً، يعد نظام ملكية أراضي الدولة وكيفية تخصيصها من أدوات المستوى المركزي للسيطرة على عملية إعداد المشروعات، ضارباً في هذه الحالة اللامركزية بعرض الحائط. وثانياً، يقوم الضغط الجماهيري بدور فعال في ترجيح كفة المستوى المحلي على رغبات المستوى المركزي.

٣ الإطار المحلي السائد لعملية صياغة المشروعات المعنية بالعشوائيات

يقوم هذا الجزء من البحث بتجميع وتركيب تصور متكامل لعملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات القائمة في إطارها الفعلي الحادث على الأرض، محدداً لأهم ملامح الهيكل المؤسسي، بما فيه من مستويات وأطراف ومهام، ومحللاً لشبكة العلاقات التي تجمع بين مستويات التخطيط بما فيها من إجراءات وآليات منظمة، ومحدداً للنسق القيمي الحاكم لتلك العملية.

١/٣ الهيكل المؤسسي

يشتمل الهيكل المؤسسي للإطار الفعلي لعملية إعداد البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات على مستويين: المركزي والمحلي في غياب تام للمستويين الإقليمي والأهلي، وغياب حقيقي للتمثيل المجتمعي باستثناء بعض آليات تقدير الاحتياجات والتمثيل الصوري غير المكتمل والمحدود في بعض إجراءات إعداد المشروعات وخاصة مرحلة الموافقة على المشروع والمنصوص عليها قانوناً، وهو ما يمكن أن يطلق عليه إجمالاً المشاركة في صورة "حكومة مع حكومة". إلا أن ذلك ليس بالضرورة صحيحاً في جميع الحالات. فيتضح من الحالات الدراسية أن هناك تبادل دراماتيكي للدور بين المستويين: المركزي والمحلي. فإما نمط هيمنة للمستوى المركزي في إطار هيكل يجمع بين المستويين، وهو السائد، وإما نمط سيطرة مطلقة للمستوى المحلي تكفله له القوانين القائمة إن أراد. وكلا النمطين ينحرف، وإن بدرجات متفاوتة، عن ما استهدفه الإطار الرسمي (مع ما به من خلل). فالنمط الأول منفصل ومعاكس للإطار الرسمي في استهدافه دعم اللامركزية وتحفيز مسؤولية المحليات، والنمط الثاني يمثل حالة استثنائية في الإطار الرسمي تتمكن فيها المحافظة من اقتراح مشروعات عمرانية والبدء فيها خارج نطاق المخططات المعتمدة وحال توفر التمويل خارج الإطار المركزي. إلا أن هذين النمطين الفعليين لم يكنا ليريا النور إلا في وسط مناخ الإزدواجية والانفصال الذي وفره الإطار الرسمي عندما اعطى مسؤولية تحديد وإعداد مشروعات التعامل مع العشوائيات للمستوى المركزي والمستوى المحلي في أن واحد دون توزيع وتنسيق أدوار.

وفي إطار نمط المستوى المركزي المهيمن، ظهرت محدودية مشاركة مديريات الخدمات، في حين غلبت مشاركة إدارات نزع الملكية والأملاك العامة في إشارة إلى أن الوضع القانوني وملكية الأرض هو المحرك الرئيسي في عملية الإعداد، وذلك على حساب توفير الخدمات أو الارتقاء بها في المشروعات المعنية بقضية العشوائيات. أما في حالة نمط المستوى المحلي المستقل، فقد تم تمثيل الإدارات المحلية تمثيلاً متوازناً يضم مديريات الخدمات، وربما جاء ذلك لكون تلك الجهات تملك خطة الموازنة القطاعية أو ليعوض الفراغ الفني الذي تركه المستوى المركزي. يعضد من ذلك أن دور الخبراء لم يظهر ضمن الهيكل المؤسسي للمشروعات التي يتبناها المحليات، حيث يقوم بدورها إدارة التخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظة وبدعم فني من وحدة تطوير العشوائيات. ذلك، في حين لعب الخبراء الذراع الفني للمستوى المركزي، دوراً كبيراً في إعداد المشروعات التي يتبناها المستوى المركزي. وقد يعزى أيضاً إختلاف تمثيل الإدارات المحلية بالنمطين لاختلاف أولويات المستويين: المركزي والمحلي. فبينما تتجه أولويات المستوى المركزي نحو مدخل إدارة الأراضي وتحقيق الفائض، يتجه المستوى المحلي إلى إعطاء الأولوية لاحتياجات المجتمع المحلي كما يفهمها (وليس بالضرورة كما هي عليه في الحقيقة وكما يفهمها الناس).

٢/٣ شبكة العلاقات وديناميكية التخطيط

يهيمن المستوى المركزي على عملية إعداد البرامج والمشروعات المعنية بالعشوائيات بشكل عام، إلا في بعض الحالات التي يقوم فيها المستوى المحلي بتولى مسؤولياته المنصوص عليها في القانون من إعداد وتنفيذ المشروعات بشكل مستقل كما سبق الإشارة إليه. وبالتالي بدلاً من التوازن بين اتجاهين التخطيط من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى هناك حالة من الانفصال الواضح بينهما، فالمشروعات التي يتولاها المستوى المركزي لا يشاركه المستوى المحلي في إعدادها مشاركة حقيقية، ويفرد المستوى المحلي غالباً بتلك المشروعات التي يتولاها، وقد يتخطى الأمر ذلك، فيلعب المستوى المركزي دور "المُعَوَّق للمستوى المحلي أكثر من كونه شريكاً بالعملية، وليس أدل على ذلك من دور وزارة البيئة في مشروع عزبة النصر عندما شرعت في الاستحواذ على الأرض المخصصة للمشروع لأغراض قطاعية على حساب أهداف المستوى المحلي. وربما يبدو في هذه الحالة الأثر السلبي لانفصال التخطيط القطاعي في الإطار الرسمي عن منظومة التعامل مع قضية العشوائيات.

١/٢/٣ الإجراءات المتبعة والآليات المستخدمة

فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة، من الممكن إرجاع هيمنة المستوى المركزي لما يملكه من نقاط قوى وإجراءات للسيطرة على المستوى المحلي أهمها: المركزية المالية مع محدودية الموجه منها للعشوائيات، ونظام إدارة أراضي الدولة وإجراءات تخصيصها، وإن وازنها في بعض الحالات الضغط الجماهيري المحلي^{١٦}. ولا تعني هيمنة المستوى المركزي استسلاماً مطلقاً ودائماً من قبل المستوى المحلي لإرادة المستوى المركزي، فالمستوى المحلي يملك المعارضة في إطار القانون الذي يشترط موافقة المستوى المحلي على المشروع كشرط لاعتماده. كما أن المستوى المركزي يتحتم عليه مخاطبة المستوى المحلي لتفعيل المشروعات بقوة القانون، والتعامل معه للحصول على البيانات والمعلومات اللازمة والدعم اللوجستي من خلال لجان التيسير المشكلة محلياً لهذا الغرض. ومن ثم فلا مناص للمستوى المركزي من التعامل مع المستوى المحلي، بينما إذا توفر التمويل للمستوى المحلي فيمكنه بقوة القانون الانفصال التام عن المستوى المركزي.

وقد أوضحت الحالات الدراسية أن الإجراءات المتبعة تأتي في إطار المضطر وليس في إطار الرغبة الحقيقية في التعاون والتنسيق ودعم ديناميكية العملية التخطيطية، وغالباً ما تعبر عن حالة من السجال بين رغبات المستوى المركزي واحتياجات المستوى المحلي. ويمكن فهم حالة الاضطراب هذه في إطار اختلاف الأولويات بين المستويين المركزي والمحلي، وإشكالية التواجد المتزامن للامركزية التخطيطية مع المركزية المالية، وغياب المستوى التخطيطي الثاني (الإقليمي) كوسيط وحلقة وصل بين المستويين.

أما فيما يتعلق بالآليات المستخدمة، فقد انحصرت في المخاطبات والاجتماعات التي تهدف إلى بدء وتفعيل المشروعات وجمع المعلومات والبيانات المطلوبة لإعدادها وتيسير عمل الخبراء وتحقيق الحد الأدنى من التنسيق اللازم. ذلك في حين غابت آليات تحديد الأطراف المعنية التي يتعين إشراكها في عملية الإعداد، وآليات تحفيزية لممارسة المشاركة، وآليات للشفافية والمراقبة والمحاسبة.

٣/٣ النسق القيمي الحاكم للعملية

من واقع تحليل التجارب المختارة والمقابلات، تختلف المبادئ التي تحكم العملية الفعلية لإعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات عن تلك المُصرَّح بها في الإطار الرسمي. فبينما يدعم الإطار الرسمي اللامركزية وتوسيع المشاركة وتعزيز الحوار في ظل الحكم الرشيد، يُظهر الإطار الفعلي وجود "حكم نخبوي" مسيطر، كما عرّفه أحد الخبراء المعنيين بقضية العشوائيات وأشار إليه آخرون "بالسلطة النافذة" التي توجه القرار لخدمة مجموعة مصالح في غياب الشفافية والمحاسبة وانتشار الفساد. ذلك، بينما يأتي تبني الدولة للامركزية في صورة "إجراءات شكلية"، "بعيدة عن المضمون"، مع غياب المشاركة الحقيقية مع المستوى المحلي إلى حد محاربة تقوية المحليات، كما أوضح العديد من الخبراء المعنيين بقضية العشوائيات، وأكدته العديد من الكتابات العلمية في ذات الشأن (Dillinger, 1994; Stren, 2012).

كما يُظهر الإطار الفعلي وجود نظرة فوقية طبقية تمثل إطار ثقافي يحكم عملية إعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات. فيتعامل المستوى المركزي مع المستوى المحلي في هذا الإطار، بل ويمثل "عبء" أكثر منه شريك، كما أفاد بعض الخبراء المعنيين بقضية العشوائيات. ومن جهة أخرى، تعتقد المحليات "أن الحكومة المركزية هي التي تفهم، وبالتالي فمن الأفضل أن تقوم هي باتخاذ القرار"، وفق أحد الخبراء المعنيين بقضية العشوائيات. كما أفاد آخرون بأن هناك، بشكل عام، نظرة فوقية تحكم علاقة الأجهزة الحكومية -بمستوياتها المختلفة- بسكان العشوائيات، "فهم" لا يستحقون أكثر مما هم فيه".

^{١٦} يمكن توجيه هذا الضغط الجماهيري في إطار المساءلة المجتمعية، الأمر الذي يرفع من كفاءة العملية بشكل عام.

هذا بالإضافة إلى عدم وجود أرضية مشتركة بين الأطراف المختلفة المعنية بالعشوائيات، فكما أوضح بعض الخبراء وممثلي المنظمات غير الحكومية كل مستوى له أولوياته وأهدافه ما بين التوجه الاستثماري وتحقيق فائض، مروراً بتحقيق المصالح الخاصة، إلى مراعاة أولويات واحتياجات الأهالي، وهو ما يزيد من حالة الانفصال، فتتحول تلك المستويات/الأطراف، كما وصفها بعض الخبراء، إلى "جزر منعزلة"، "ليس لديها دوافع أو منطلقات مشتركة" يمكن الاستناد إليها والاعتماد عليها للتفاوض وتقريب وجهات النظر. ذلك، وقد أضاف بعض ممثلي الحكومة والخبراء عدم وجود ثقافة العمل الجماعي، وغياب ثقافة الحوار. ويساهم في ذلك، فيما يتعلق بعلاقة المؤسسات الحكومية والمجتمع الأهلي، عدم وجود ثقة بين الدولة والمجتمع، فلا سكان العشوائيات يثقون في أجهزة الحكومة (منظمة العفو الدولية، ٢٠١١)، ولا أجهزة الحكومة تثق في سكان العشوائيات، كما أشار بعض ممثلي الحكومة والخبراء المشاركين بالمشروعات.

٤ نتائج البحث والتوصيات

يهدف هذا البحث إلى فهم شامل للعملية المسؤولة عن إنتاج المشروعات المعنية بالعشوائيات محددًا النسق القيمي الحاكم لها، حيث يعتقد البحث أن هذا الفهم يساعد في تفسير حالة الانفصال القائم بين تلك المشروعات والمدخل التنموي الشامل الذي صرحت الدولة بتبنيه في التعامل مع قضية العشوائيات، بل ويفسر تمرير التوجه الفعلي للدولة وهو إدارة أراضي العشوائيات من منظور استثماري عمراني.

وقد استدعى البحث نتائج دراسة نظرية سابقة (الفولي وشليبي، ٢٠١١) تفيد بأنه لكي يتم نظرياً صياغة البرامج والمشروعات في إطار التوجه العام بنجاح، ينبغي تفعيل دور مستويات التخطيط المختلفة (المركزي - الإقليمي - المحلي - الأهلي) مع التركيز على دور المستويين المحلي والأهلي في إطار تبني لامركزية التخطيط ومشاركة المجتمع بمختلف مؤسساته المدنية والأفراد، وضمان فاعلية الحوار والتفاعل بين هذه المستويات في الاتجاهين (من أعلى إلى أسفل ومن أسفل إلى أعلى) من أجل الوصول إلى التناغم المطلوب بين التطلعات القومية والاحتياجات المحلية. وذلك كله تنظمه مجموعة من التشريعات والإجراءات والآليات التي تعمل على إحداث التنسيق والاتصال المطلوبة بين مستويات التخطيط المختلفة، كما تعمل على المراجعة الدورية المتكررة للعملية وبرامجها المنتجة للتأكد من مدى تحقيقها لأهداف التوجه المعلن. ويحكم هذه العملية قيم ومنطلقات أساسية تشمل أولوية بناء الإنسان والمجتمع، وإحداث الإصلاح السياسي والاقتصادي الذي يضمن ذلك، وتبني رؤية -كبدل لسياسة رد الفعل- وخطط مرنة قابلة للمراجعة والتعديل تستجيب لبيئة سريعة التغير وشديدة التعقيد.

وقد وجد البحث أن الإطار الرسمي لعملية إنتاج المشروعات المعنية بالعشوائيات يضم مستويين فقط: المركزي والمحلي، دون الإقليمي والأهلي على أهميتهما، مع تداخل وازدواجية في أدوار أطراف هذين المستويين، ومع وجود تمثيل مجتمعي منقوص وغير محدد، ومن ثم، قابل للتأويل والتكيف. كما وجد البحث أن هناك انفصال بين المستويين نتيجة عدم ربط التخطيط القطاعي المركزي ببرامج المشروعات ضمن المخططات الاستراتيجية المحلية وعدم إدراكه للعشوائيات كقضية بذاتها متعددة الأبعاد والمستويات. كما يأتي هذا الانفصال أيضاً نتيجة لاستقلالية المحليات ولكونها سيادة قرارها في الرجوع لصندوق تطوير العشوائيات من عدمه وفي إطار كون الصندوق بالنسبة لها بمثابة جهة تمويل، لا أكثر ولا أقل. وقد جاءت الإجراءات المتبعة لتعكس هذه الحالة الانفصالية، فالإجراءات الرسمية وفق قانون البناء الموحد (الخاصة بإعداد المشروعات المعنية بالعشوائيات كجزء من إعداد واعتماد المخططات التفصيلية)، لم تشر إلى أي علاقات أو تأثيرات متبادلة بين مستويات التخطيط، فضلاً عن محدودية في التمثيل المجتمعي الذي تؤمنه، كما غابت إجراءات وآليات التقييم والمتابعة. وقد جاءت هذه العملية المنقوصة كنتاج طبيعي للامركزية المشوهة، لا يلعب المستوى الإقليمي فيها دوراً ويغيب عنها التوازن بميلها ناحية المستوى المحلي، كما تقف هذه اللامركزية المشوهة في تضاد واضح مع مركزية مالية تجسدها منظومة التخطيط القطاعي، والموقف برمته يمثل حالة من الانفصام في الشخصية الإدارية للدولة فهي مع اللامركزية وضدها في ذات الوقت. كما جاءت العملية كنتيجة لاتباع سياسة رد الفعل في غياب رؤية متكاملة تتعامل مع قضية العشوائيات، وما قرار إنشاء صندوق تطوير العشوائيات من ذلك بعيد. أيضاً، لا يفسر، زعماً، ضعف التمثيل المجتمعي، ناهيك عن غياب المستوى الأهلي، إلا أن بناء الإنسان والمجتمع لا يمثل أولوية لدى الدولة.

أما الإطار الفعلي للعملية فقد جاء معبراً عن هذه الحالة من الانفصام في الشخصية والانفصال في العلاقة بين المستويين الفعليين: المركزي والمحلي. فهناك نمطين متضادين: نمط سائد وهو نمط المستوى المركزي المهيمن، ونمط ثانوي وهو نمط المستوى المحلي المستقل. في نمط المستوى المحلي المستقل، ينفرد المستوى المحلي بإعداد المشروع إذا توفر له التمويل، وقد يلعب المستوى الرئيسي دور المعوق له، وأدواته في ذلك نظام إدارة وتخصيص أراضي الدولة، أما أدوات المستوى المحلي المقابلة فهي الضغط الجماهيري إذا توفر له. في النمط المركزي المهيمن، دور المستوى المحلي محدود ومنحصر في توفير المعلومات وتيسير الأعمال، وتمثيل إدارته باللجان المشكلة يميل نحو إدارات نزع الملكية والأملاك العامة في إشارة إلى أن الوضع القانوني وملكية الأرض هو

المحرك الرئيسي في عملية الإعداد. وفيما يتعلق بأدوات هيمنة المستوى المركزي فتتمثل في المركزية المالية، أما أدوات المستوى المحلي فتتمثل في حقه القانوني في بدء تفعيل المشروعات وضرورة موافقته عليها. ومن ثم، فتبدو العلاقة السائدة بين الطرفين هي السجال من ناحية والاضطرار من ناحية أخرى. والأسباب وراء ذلك، بالإضافة إلى حالة الانفصام والانفصال الذي وفرها الإطار الرسمي، تشمل اختلاف الأولويات الذي لم يُحسم لغياب التواصل والحوار، وغياب المستوى الإقليمي كحلقة وصل هامة بين المستويين، وغلبة إطار ثقافي مكوناته النظرة الفوقية والسلطوية وضعف العمل الجماعي وفقدان الثقة، مما أدى إلى تحول المستويين إلى جزر منعزلة متناحرة متنافرة أو مضطرة للتعامل على مضض. ومع الاختلاف الظاهر بين النمطين إلا أنهما اتفقا على التمثيل المجتمعي الصوري المحدود في ظل غياب الشفافية والمحاسبة وانتشار الفساد.

ومن ثم، يمكن القول بأن العملية المسؤولة عن إنتاج المشروعات المعنية بالعشوائيات، بنمطها، تفسر حالة الانفصال بين المشروعات المعنية بالعشوائيات والتوجه المعلن للدولة. فتمط المستوى المحلي المستقل عن الإطار المركزي يتحرك منطقياً غير مرتبط بالضرورة، بل غالباً خارج، التوجهات المركزية المعلنة. أما المستوى الرسمي المهيمن، وهو النمط السائد، فيتبنى مدخل إدارة أراضي العشوائيات ممرراً للتوجه الفعلي للدولة ومنفصلاً عن توجهها المعلن من خلال العملية المفصلة أعلاه.

وفيما يلي، بعض التوصيات التي من شأنها ضبط عملية إنتاج المشروعات لتعكس التوجه المعلن للدولة:

- تفعيل دور المستوى الإقليمي كحلقة وصل بين المستويين المركزي والمحلي واستحداث المستوى الأهلي بالتدريج.
- تطوير الإطار التشريعي بما يعالج الازدواجية والانفصام والانفصال والخلل الحادث بالهيكل المؤسسي والأدوار، وبما يدعم دوراً أكبر للمجتمع المحلي في تطوير واعتماد المخططات/المشروعات.
- العمل على نشر ثقافة التواصل والحوار والعمل الجماعي وإيجاد الأرضية المشتركة، ومحاربة النظرة الفوقية ومظاهر السلطوية والفساد، وعلاج فقدان الثقة بين الأطراف.
- وضع وتطوير خطة لبناء قدرات المحليات تضمن التفويض التدريجي الناجح للمستويات المحلية لإنتاج البرامج والمشروعات.
- تطوير آلية للمحاسبة المجتمعية تهدف إلى تدعيم مبادئ المشاركة واللامركزية والحوار.
- تطوير آلية محلية لتحديد الأطراف المعنية، وتعظيم دورهم في العملية التخطيطية، على أن تكون لهذه الآلية مقومات الاستمرارية.
- تطوير آلية واضحة للتنسيق والتكامل بين مستويات التخطيط المختلفة بشكل ديناميكي وارتجاعي تعمل على إحداث التناغم المطلوب والتطوير اللازم في بيئة سريعة التغير شديدة التعقيد.
- وأخيراً وليس آخراً، تبني رؤية متكاملة للتعامل مع قضية العشوائيات كبديل لسياسة رد الفعل السائدة، وتوفر الإرادة للتوجه نحو بناء الإنسان والمجتمع من خلال التفعيل الحقيقي للتوجه المعلن للدولة، وإجراء الإصلاحات السياسية والاقتصادية اللازمة لذلك.

المراجع:

References

- سمير عبد الوهاب (٢٠٠٩): "اللامركزية في مصر: نحو تفعيل الإطار المؤسسي والقانوني"، مؤتمر "اللامركزية في مصر: الفرص والتحديات"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.
- شريف الجوهري (٢٠١١): "الإجراءات التنفيذية لتطوير المناطق غير الآمنة"، في ورشة عمل "إعداد الخطط التنفيذية لتطوير المناطق غير الآمنة"، رئاسة مجلس الوزراء، صندوق تطوير العشوائيات.
- 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.

- القولى، هبة الله عاصم & شلى، أبو الفتوح سعد (٢٠١١): "بناء إطار نظرى لفهم عملية صياغة برامج مواجهة العشوائيات بمصر"، النشرة العلمية لبحوث العمران، كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى، جامعة القاهرة.
- القولى، هبة الله عاصم & شلى، أبو الفتوح سعد (٢٠١٤): "برامج التعامل مع العشوائيات فى مصر، وتوجه الدولة المعلن: اتفاق أم تناقض؟"، النشرة العلمية لبحوث العمران، العدد العشرون، كلية التخطيط الإقليمى والعمرانى، جامعة القاهرة.
- قانون رقم ١١٩ لسنة ٢٠٠٨ "بإصدار قانون البناء الموحد"، الجريدة الرسمية، العدد ١٩ مكرر (أ).
- قانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ "بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية"، الجريدة الرسمية، العدد ٢٣.
- قانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ "بإصدار قانون الموازنة العامة للدولة"، الجريدة الرسمية، العدد ٣٥.
- قانون رقم ٣ لسنة ١٩٨٢ بإصدار قانون التخطيط العمرانى، الجريدة الرسمية، العدد ٨.
- قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم ٣٠٥ لسنة ٢٠٠٨ "بإنشاء صندوق تطوير المناطق العشوائية"، الجريدة الرسمية، العدد ٤٢ مكرر (أ).
- محافظة القاهرة (٢٠١٠): "خطة العمل لتطوير مناطق رملة بولاق (نابل تاورز)، كابش، رملة بولاق (أركيديا)- حى بولاق محافظة القاهرة"، تقرير مقدم لصندوق تطوير العشوائيات
- محافظة القاهرة، وحدة تطوير العشوائيات (٢٠٠٧): "التطوير والارتقاء بالمناطق العشوائية بمحافظة القاهرة"
- وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة (٢٠٠٩): "مشروع تحسين الأوضاع العمرانية والمعيشية بالمناطق العشوائية من خلال التخطيط بالمشاركة: مشروع تطوير منطقة عزبة أبو حشيش، حى حدائق القبة، محافظة القاهرة".
- وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية، الهيئة العامة للتخطيط العمرانى، برنامج الامم المتحدة الإنمائى (٢٠٠٦): "تحسين الأوضاع المعيشية والعمرانية للمناطق العشوائية من خلال التخطيط بالمشاركة: الإطار العام لإستراتيجية تطوير العشوائيات والحد منها"، تقرير المرحلة الثانية، ٢٠٠٥-٢٠٠٦
- وزارة التنمية الاقتصادية (٢٠٠٦): "رؤية لمستقبل التنمية"، وزارة التنمية الاقتصادية
- 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 ٤/١١/٢٠١٥).
- Ahal, Rajeev & Decurtins, Silvio (2004): "Experience in Panchayat-based Planning in Mountains of Himachal Pradesh, India", in "Decentralization and Community-Based Planning", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), *Participatory Learning and Action* 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2015)
- Blomley, Tom & Kasule-Mukasa, Paul & Nunan, Fiona & Kiberu, Charles (2004): "Experiences with Community-Based Planning from Uganda", in "Decentralization and Community-Based Planning", Ian Goldman & Joanne Abbott (eds.), *Participatory Learning and Action* 49, IIED, available online at: http://www.planotes.org/pla_backissues/49.html (accessed 20 February 2015)
- Dillinger, William (1994). *Decentralization and its Implications for Service Delivery*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Available at: https://books.google.com.eg/books?hl=en&lr=&id=cj4XHqbjQoC&oi=fnd&pg=PR5&dq=urban+services+delivery+roles.+actors+&ots=iy2ENbcDt1&sig=RIYbT7Jj9h7Ti8QJis0m_fOP8pQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (accessed on 8/12/2015).
- Engel, R. & Schutt, R (2014): "Fundamentals of Social Work Research", Sage Publications Inc.
- Glesne, Corrine (2006): "Becoming Qualitative Researchers: An Introduction", 3rd Edition, Pearson Education, USA
- Maxwell, Simon & Conway, Tim (2002): "Comprehensive Approaches: Lessons from the Past", in: "Making Development Work: Development Learning in a World of Poverty and Wealth", Nagy Hanna & Robert Picciotto (eds.), World Bank Series on Evaluation and Development, Vol.4, Transaction Publishers, New Jersey, USA.

- 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.
- PDP (Participatory Development Programme in Urban Areas) (2013) PDP History. Available at: <http://egypt-urban.net/history/> (accessed on 31/1/2015).
- Sandaram, K. (1997): "*Decentralized Multilevel Planning: Principles and Practice: (Asian and African Experiences)*", Concept Publishing Company, New Delhi, India.
- UN-Habitat (2001) :"*Tools to Support Participatory Urban Decision Making*", UN-Habitat, Nairobi.
- Stren, Richard (2012). Donor Assistance and Urban Service Delivery in Africa. Working Paper No. 2012/49 UNU-WIDER 2012.
- United Nations Development programme, Government of Egypt (2005): "*Implementation Mechanism of the Strategic Development Plan of Southern Egypt*"
- World Bank (2003): "*Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*", The World Bank, Oxford University Press, Washington.
- World Bank (2013). Defining Civil Society. Available on line at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> (accessed on 27/12/2015).

The Production Process of Informal Areas' Developing Programs in Egypt

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 (Elfoly & 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.