تقييم مناهج الارتقاء بالمناطق العشوائية في الدول النامية مع ذكر خاص لحالة مصر

ماجد كمال محمد عطية*

كلية تصميم البيئة، جامعة الملك عبد العزيز، جدة، المملكة العربية السعودية

المستخلص. تتناول هذه الدراسة مراجعة المناهج المختلفة التي تعاملت مع المناطق العشوائية بغرض الارتقاء بها. وتبدأ بتوضيح أن الربط بين الارتقاء بالمناطق العشوائية وبين مشروعات المواقع والخدمات كمنهج تؤم للتنمية قد أدى في البداية إلى وضع الارتقاء في نطاق نموذج تنمية ذي طبيعة ومحددات خاصة، وهو الوضع الذي تحول فيما بعد إلى انقسام في الفكر فيما بين مفاهيم الارتقاء لدى الدول الغربية والمؤسسات الدولية التابعة لها وبين مبادرات الارتقاء التابعة من الجهات المحلية. وتهدف الدراسة إلى التعرف على الأسس النظرية خلف عمليات الارتقاء المختلفة بحيث يمكن الاعتماد عليها للتوصل إلى منهج شمولي للتنمية يمكن أن يحسن الظروف المعيشية لسكان المناطق العشوائية في الدول النامية.

وتستعرض الدراسة الأدبيات ودراسات الحالة ذات الصلة بالموضوع مع التركيز على النتائج التي تحققت. ويمكن القول أن غالبية الأعمال الموثقة من الخبرات التي تتصف بالنجاح في مجال الارتقاء تتوزع ما بين دول أمريكا اللاتينية وشبه القارة الهندية ولكل

* العنوان الدائم: كلية الهندسة، جامعة حلوان، القاهرة، جمهورية مصر العربية.

منها رؤية مختلفة تقدم حلول متنوعة. فالتجربة في شبه القارة الهندية تعتمد على المشاركة المجتمعية، بينما تعتمد في غالبية دول أمريكا اللاتينية على تقنيات الاستشعار عن بعد، والتصوير الجوي، ونظم المعلومات الجغرافية (GIS) والتي تمهد لعملية ارتقاء تراعي فيها مسألة تقنين الملكية وتأمين الحياة.

وقد تعاملت مصر - كغيرها من الدول النامية- خلال العقود الثلاثة المنقضية مع العديد من تجارب الارتقاء في مناطق متنوعة، ما بين حلوان ومنشية ناصر بالقاهرة، والناصرية بأسوان، والحكر بالإسماعيلية، حيث تنوعت المفاهيم والآليات في كل مشروع. ويرتبط هذا الاختلاف بالأطر السياسية والاقتصادية والاجتماعية المصاحبة لكل مشروع. ومن خلال مراجعة الخبرات المختلفة يمكن تقسيم مداخل الارتقاء إلى ثلاثة مناهج نمطية كان لها أوضح الأثر في مجال الارتقاء. وهذه المناهج هي نموذج التحسين التدريجي أو المطرد للإمداد بالمرافق، ونموذج التخطيط على مستوى المجتمع والمعروف بالمشاركة الشعبية، ونموذج التحسين العمراني من خلال المخطط الشامل، والتي يبدو أن كل منها يعمل في عزلة عن الآخر، ولم يثبت أي منها قدرته على التعامل الكفء مع المناطق العشوائية. ولذلك يتم تناول هذه المناهج بالدراسة والتحليل المقارن للتعرف على نقاط القوة والضعف في كل منها.

1. مقدمة

يمكن الاتفاق على أن "الارتقاء" هو الأسلوب الأنسب للتعامل مع المناطق المتداعية عمرانيا والمعروفة . في أغلب الأحيان . باسم المناطق العشوائية. وقد بدأ الاهتمام بالارتقاء كمفهوم في الستينيات حيث احتل مكانة متميزة كآلية يمكن من خلالها أن تتحسن الظروف المعيشية لسكان المناطق العشوائية. وقد تناولت العديد من الأدبيات هذه الآلية بالدراسة والتوثيق، وخلصت إلى أنه لا يوجد حتى الآن اتفاق على مدخل محدد يمكن اعتباره منهجا نمطيا لعملية ارتقاء. ولا يقتصر

الاختلاف على منهجية الارتقاء فقط بل يمتد ليشمل مواضيع أخرى ذات ارتباط وثيق به مثل قضية "مشاركة المجتمع" والتي بدأ النقاش حولها منذ الثمانينات من القرن العشرين ولم تصل هي الأخرى حتى الآن إلى مستوى مقبول من الاتفاق.

وتهدف هذه الورقة إلى رصد المناهج المختلفة للارتقاء بالمناطق العشوائية، والتعرف على الملامح الرئيسية التي يركز عليها كل منهج والتي يكون لها تأثير واضح على نجاح مشروع الارتقاء. ويجب ملاحظة أن المقصود بنجاح المشروع هنا هو القدرة على تطبيق نفس المنهج بصورة متكررة. ويتم ذلك من خلال تحديد العناصر المتشابهة أو المشتركة بين المشروعات المختلفة للارتقاء، ثم محاولة فهم الأسس النظرية أو الفلسفية وراء هذه العناصر (إذا كان للمنهج مثل هذه المرجعية)، وكذلك رصد الوصف التفصيلي لعملية التطبيق. ومن ثم تناقش هذه الورقة أنه يمكن رصد عدد من المناهج النمطية لعملية الارتقاء، ولكن لكل من هذه المناهج نقاط الضعف التي تحد من إمكانية تطبيقه على نطاق واسع. وتناقش الورقة أيضا أنه بالتعرف على نقاط الضعف هذه يمكن تحديد المسار الذي يتطلب مزيدا من العمل للتوصل إلى مدخل نمطي يمكن إتباعه وتكراره للتعامل مع المناطق العشوائية.

وتركز الورقة على بعض الخبرات العالمية والمحلية في الارتقاء بالمناطق العشوائية. وتناقش أهمية تناول هذه الخبرات بالدراسة والتحليل للتوصل إلى حلول أكثر ملاءمة للمناطق العشوائية التي تتزايد وتتسع رقعتها يوما بعد يوم. وبذلك تكون هناك فرصة لمراجعة تاريخ عملية الارتقاء. ونظرا للبعد الزمني عن العديد من تجارب الارتقاء فإنه يمكن النظر إليها الآن برؤية مختلفة واستنباط دروس جديدة.

وبناءً على ذلك تبدأ هذه الورقة بمراجعة مختصرة لمرحلة التنمية المعتمدة على مشروعات المواقع والخدمات (site and services) لما لها من تأثير على

طريقة التفكير في مشروعات الارتقاء التي ما زالت متبعة حتى اليوم. ثم يتبع ذلك دراسة تحليلية للمناهج الحالية للارتقاء. وترتكز الدراسة التحليلية على مراجعة كل من دراسات الحالة والأطر النظرية والفكرية، والتي يتضح من خلالها مدى تأثير مناهج الارتقاء بفكر القائمين على عملية التنمية من الهيئات الدولية، والخبراء الاستشاريين، والمنظمات غير الحكومية. وتتعرض هذه الورقة البحثية للخبرات والتجارب التي لها خاصية التكرارية، والتي يمكن تقسيمها إلى ثلاث مناهج نمطية. وتتناول الورقة هذه المناهج بالنقد والتحليل للخروج ببعض التوصيات التي تهدف إلى تفعيل عمليات الارتقاء.

2. المناطق العشوائية والأفكار والمفاهيم التنموية

توفر المناطق العشوائية - على اختلاف مسمياتها وتصنيفاتها- المأوى لعدد كبير ومتنامي من سكان الحضر ليس في الدول النامية فقط ولكن في عدد غير قليل من بلدان العالم المتقدم. وتوضح الدراسات أن المناطق العشوائية في الدول النامية تغطي ما بين 60 إلى 67 في المائة من مساحة المناطق الحضرية^[1] وتعاني هذه المناطق العديد من المشاكل نظرا لافتقارها إلى المرافق والخدمات الأساسية من مياه نقية للشرب، وصرف صحي، ونظام لجمع القمامة، والخدمات الصحية والاجتماعية والاقتصادية.

وقد انطلقت المناطق العشوائية في مصر من خلال موافقة غير معلنة من الحكومة، التي عجزت عن توفير السكن المناسب لمحدودي الدخل، لتمتد على الأراضي الزراعية ثم الصحراوية سواء مملوكة للحكومة أو للأفراد. ويختلف تعريف هذه المناطق تبعا للخصائص التي يعتمد عليها التعريف مثل الجوانب العمرانية والاقتصادية والاجتماعية وأسلوب حياة الأرض ونمط البناء بالمستقرة، ومن ثم يختلف تقدير حجم هذه المستقرات طبقا لنوع التعريف المستخدم. وعموما فإن عدد الوحدات التي يتم بناؤها سنويا لا يقل عن 40 ألف وحدة، وهناك أكثر من 1034

منطقة عشوائية تنتشر في 24 من محافظات الجمهورية البالغ عددها 27 محافظة^[3,2] ويقدر عدد المناطق العشوائية بإقليم القاهرة الكبرى أكثر من 79 مستقرة تضم 70% من سكان الإقليم^[5,4]. ويوضح الشكلان 1 و 2 أماكن تركز واتجاهات نمو المناطق العشوائية بإقليم القاهرة الكبرى، كما يوضح شكل 3 بعض الملامح العامة لهذه المناطق.

وقد تركز التعامل مع المناطق العشوائية في فترة الخمسينات والستينيات من القرن العشرين على مدخل يعتمد الإزالة والإحلال بالإسكان الشعبي (الحكومي). وهذا النمط من الإسكان. والذي يتعاضد فيه دور ومسئولية الحكومة عن توفير وحدات سكنية جاهزة. هو مدخل تم استيراده من الدول الغربية بعد أن أثبت نجاحه في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية. وبالتالي عملت الحكومة المصرية في إطار الدعم المقدم من الجهات الدولية على تنفيذ هذا النمط من الإسكان في العديد من المواقع. ويعتبر مشروع إسكان عين الصيرة بالقاهرة نموذج لنمط الإسكان الحكومي لذوي الدخل المنخفض في مصر.

اهتم مشروع عين الصيرة بتوفير وحدات سكنية في نماذج متكررة. وكل نموذج عبارة عن شقق ذات غرفتين أو ثلاث غرف، في بلوكات من خمس أدوار ترص بطريقة متوازية أو متعامدة كما يتضح من شكل 4. وتمول الحكومة عملية البناء على أن تؤجر الوحدات بإيجار مخفض. ويؤكد مشروع عين الصيرة فكرة تحول هذا المدخل إلى "عشوائيات مخططة". حيث بدأت الامتدادات الأفقية والرأسية على البلوكات كنتيجة لصغر مساحات الوحدات السكنية وعدم ملائمتها لاحتياجات الأسر. بالإضافة إلى تدهور المرافق الناتج عن تضاعف عدد السكان.

وكان من المتصور أن يتمكن الإسكان الحكومي من القضاء على ظاهرة المستقرات العشوائية^[9]، ولكن ما حدث في الواقع هو سرعة الانتشار العمراني وزيادة رقعة المستقرات العشوائية. وقد ولد هذا الوضع رد فعل على جبهتين،

شكل 2. المستقرات العشوائية بالقاهرة
(2002)^[17]

شكل 1. المستقرات العشوائية بالقاهرة
(1996)^[6]

شكل 3. الملامح العامة لعزبة بخيت كنموذج للامتدادات العشوائية على الأراضي الصحراوية.

شكل 4. مشروع إسكان عين الصيرة كنموذج للإسكان الحكومي في مصر^[8].

تتمثل الأولى على المستوى الأكاديمي والثانية على مستوى حكومات الدول النامية. فعلى المستوى الأكاديمي بدأ جون تيرنر (John Turner) وآخرون في انتقاد الفرضية وراء الإسكان الحكومي وذلك بلفت الانتباه إلى الآلية التي يتم بها إنتاج المسكن في المناطق العشوائية^[10]. ومن ثم نادوا بالتحول إلى نمط آخر يكون للسكان فيه دوراً مؤثراً في إنتاج مسكنه. وعلى الجانب الآخر بدأت حكومات الدول النامية في ممارسة الضغط على البنك الدولي لزيادة القروض التنموية الموجهة للإسكان والمرافق العمرانية. واستجابة لهذه الضغوط وافق البنك على توسيع مجال المساعدات بشرط أن يكون هناك تحول جوهري عن نمط الإسكان الحكومي. وكان البديل للإسكان الحكومي هو منهج الجهود الذاتية الذي تمثلت آلياته في نموذج المواقع والخدمات (site and services) والارتقاء بالمناطق العشوائية^[11].

وهناك بعض المشروعات من هذا النوع والتي تم تنفيذها في مصر في العديد من المناطق لعل أبرزها مشروع المسكن النواة بكل من التجمع الجديد بحلوان، ومدينة أسيوط، ومدينة العاشر من رمضان (الموضح بالشكل 5).

وجاء مشروع المسكن النواة بالمجاورة 14 بمدينة العاشر من رمضان في إطار توجه الحكومة لإشراك المجتمع في تمويل وبناء مسكنه. فقامت الحكومة

ببناء نواة المسكن على أن يقوم الساكن باستكمال البناء طبقا لشروط وضوابط محددة لم يلتزم بها غالبية السكان حيث أنها لم تتوافق مع ظروفهم واحتياجاتهم الفعلية. وقد قام السكان ببناء معظم قطعة الأرض حتى افترقت الفراغات الداخلية أي مصدر للإضاءة والتهوية الطبيعية. وكذلك امتدت المباني رأسيا . مع زيادة أفراد الأسر . على الرغم من أن الأساسات لم تكن مصممة لذلك^[12].

شكل 5. مشروع المسكن النواة بالمجاورة 14 بمدينة العاشر من رمضان^[8].

وبمرور الوقت ظهر فشل نموذج المواقع والخدمات حيث لم تثبت قدرته على الاستدامة كأسلوب مؤثر لتوفير المأوى. بالإضافة إلى تحول سياسة البنك الدولي من التركيز على المناطق العشوائية لتأخذ في الحسبان مجالا أوسع من القضايا^[13]. وهنا ركز البنك على نمط التنمية الذي يمتد تأثيره على المدى الطويل. ولضمان هذا التأثير فقد امتد دور البنك الدولي من تمويل لعمليات التنمية إلى مؤسسة مسئولة عن المفاهيم والأفكار التنموية، وأطلق يد الهيئات الاستشارية في الدول الغربية للتجريب في هذا الصدد^[14].

وقد أثر التحول في توجهات البنك الدولي على الأفكار والمفاهيم التنموية بطريقتين مختلفتين. تتمثل الأولى في الربط بين مخططات المواقع والخدمات ومخططات الارتقاء بالمناطق العشوائية كمدخل توأم. وأدى هذا الربط إلى عقد

العديد من المقارنات والتي عادة ما تدور حول تكلفة الإمداد بالخدمات^[15]. في حين أنه من غير الطبيعي إجراء هذه المقارنة نظرا لأن لكل منهما ظروف ومحددات تختلف تماما عن الآخر. وتتمثل الثانية في تأكيد البنك على أهمية الإمداد بالمرافق كأداة لتحسين المستقرات، وحيث يقاس نجاح المشروع بحجم المرافق الموفرة. وهو ما أدى فيما بعد إلى مفهوم يقضي بأنه يمكن معاملة المناطق العشوائية بنفس الطريقة المتبعة مع المناطق المخططة رسميا.

ويتبع نموذج المواقع والخدمات منهجية محددة هي دراسات الجدوى، ومرحلة ما قبل التخطيط، والتخطيط، والتصميم، والتشييد، والإدارة^[16]. وهو مدخل مجرب ومختبر وفعال (فيما يتعلق بالوقت والتكلفة)، ويعتبر مفهوم ومرغوب من المتعاملين معه. وهكذا فهو - من منظور سياسي - يؤدي إلى نظام ملموس يحقق التحكم الكامل في المنطقة. ومن منظور تقني فإنه يعني إمكانية تطبيق المعدلات التخطيطية والمعايير التصميمية المتعارف عليها. ويعني من وجهة نظر الجهات التمويلية إمكانية تطبيق نظم الاقتصاد المعروفة والمجربة محليا (مثل المعلومات المتعلقة بتمويل الإنشاء، وفرص العمل، وحساب رؤوس الأموال المتوفرة). ولكن الربط بين منهج المواقع والخدمات وبين الارتقاء بالمناطق العشوائية كمدخل موحد أدى إلى تطبيق نفس المنهجية على مخططات الارتقاء. وعندما ثبت أن هذا الوضع غير ذي جدوى كان الحل هو تعديل المدخل ليركز على توفير المرافق والخدمات والربط بين مستوى الخدمة والقدرة على الدفع (affordability)، وهو التوجه الذي مازال يؤثر على التفكير المتعلق بالارتقاء بالمناطق العشوائية حتى الآن.

3. مشروعات الارتقاء المصممة بالخارج

مقابل مشروعات المبادرات المحلية

يمكن تعريف الارتقاء بالمناطق العشوائية على أنه أي تدخل يستهدف إحداث تحسين نوعي في حياة سكان المستقرات العشوائية. ويعني ذلك أن هناك عدد من البدائل التي يمكن من خلالها إجراء هذا التحسين، وهو ما أدى إلى ظهور توجهات متعددة للارتقاء. وتكمن مشكلة تناول هذه التوجهات بالدراسة والتحليل في أن عدد المشروعات التي يتم توثيقها والنشر عنها بالتفصيل في الأدبيات المختلفة ما زال محدوداً، وأن ما ينشر منها لا يوضح الصورة المتكاملة للمشروعات. فتجارب برنامج مركز الأمم المتحدة للمستقرات البشرية (UNCHS- Habitat) -على سبيل المثال- يركز دائماً فيما يتم نشره على عناصر النجاح ويتجاهل عناصر الفشل بما لا يسمح بفهم واعي للموضوع ككل^[17، 18].

وإذا كانت هناك رغبة لإيجاد منهج للارتقاء بالمناطق العشوائية يمكن تكراره واستمراره فإنه من الأهمية بمكان التعرف بوضوح على التجارب السابقة على المستوى الدولي والمحلي ورصد نوعية التدخلات التي تمت حتى يكون لذلك انعكاس على المنهج المقترح.

ويمكن مناقشة أن هناك اختلافات أساسية في نوعية التدخلات التي تعاملت مع المناطق العشوائية، وأن هذا الاختلاف قد أثر تأثيراً جوهرياً على درجة نجاح عمليات الارتقاء. ويجب أن نفرق مبدئياً بين مشروعات الارتقاء المتكاملة والمصممة بالخارج، وبين تلك المعتمدة على المبادرات المحلية. وتوصف النوعية الأولى بأنها التدخلات التي تستهدف تحويل مستقرة غير رسمية ذات بيئة متداعية إلى مستويات معيشية مقبولة من خلال توفير رأس المال المطلوب (من خلال الجهات الأجنبية أو حكومات الدول المعنية) وخلال فترة زمنية محدودة. مثل البرنامج المتكامل لتحسين العشوائيات في مدراس بالهند والذي بدأ برعاية البنك

الدولي عام 1977^[19]، وكذلك مستقرة جورج في لوزاكا بزامبيا^[20]. بينما يمثل مشروع بيلو هوريزوننت بالبرازيل نوعية المشروعات التي تمت بتمويل من الحكومة. وتخلص المناقشة بتأكيد الفشل الذريع للمشروعات المتكاملة المصممة بالخارج، وأنها غير صالحة لتكون أساس لنموذج نمطي يمكن تكراره وأن هناك حاجة لمنهج بديل.

3-1 مشروعات الارتقاء المصممة بالخارج

في إطار الدعم المقدم من هيئة المعونة الأمريكية للحكومة المصرية في نهاية السبعينات تم تنفيذ بعض مشروعات الارتقاء تناولت منطقتي الزبالين وحلوان. وأطلقت الهيئات والمكاتب الاستشارية الأجنبية يدها للتجريب في هذا الصدد. وتناقش الفقرات التالية محدودية النتائج المحققة في مشروع حلوان.

تم تحديد استراتيجية وأولويات مشروع حلوان من خلال منظور فرضته الظروف السياسية التي جاءت بعد توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل. وقد أيدت هذه الظروف حتمية صرف الميزانية المخصصة للمشروع عن آخرها في أسرع وقت دون أن تأخذ الرغبات والتوجهات المحلية الوقت الكاف من الدراسة، وبالتالي لم تلق التدخلات التي تستهدف المجتمع مثل المشاريع الصغيرة ذاتية التمويل والمدعومة بقروض ميسرة الترحيب الكافي من المسؤولين. كما أن الآلية التي تم من خلالها اختيار المشروع تمثلت في قرارات فوقية ترضي أجندة الحكومة والجهات المانحة بدلا من كونها نتاج تعبير المجتمع عن احتياجاته الأساسية.

فاختيار مناطق الارتقاء في مشروع حلوان تم من قبل كل من هيئة تعاونيات الإسكان وهيئة المعونة الأمريكية وهي المناطق التي انطلقت منها مظاهرات 1977^[21]. وتصور المشروع أن المناطق تضم فئات مجتمعية متجانسة وبالتالي لم يكن هناك أي محاولة لرصد المجموعات التي قد يكون لها أهداف متباينة داخل المنطقة. بالإضافة إلى أن الجهاز الإداري المصري أبدى مقاومة واضحة لمفهوم

المشاركة الشعبية . والذي كان جديدا في ذلك الوقت . حيث تخوفت الحكومة من أن يتطور إلى تصرفات جماعية مفاجئة تشكل تهديدا للأمن و الاستقرار^[22].

كما أن المفاهيم التي حاول استشاريو الهيئات الأجنبية تطبيقها في مشروع حلوان (شكل 6) باعتبارها مكونات أساسية (مثل القدرة على الدفع، وقضايا الدعم والدعم المتبادل، واسترداد التكلفة، والمعدلات والمعايير، والتكرارية) لم تكن مقبولة من قبل الخبراء المصريين. وكان طموح هيئة المعونة الأمريكية مبالغا فيه حين تصور إمكانية تطبيق هذا الكم من المفاهيم المعقدة في الواقع المصري. وتسبب ذلك في العديد من المشاكل مثل التأخير في التنفيذ والتعارض في آراء الاستشاريين ورؤيتهم لهذه المفاهيم. وكذلك شكل التعارض مع القوانين والتشريعات المحلية عقبة أمام تكرار التجربة، حيث كان من المقرر أن تستخدم الجهة المنفذة للمشروع (الهيئة التنفيذية للمشروعات المشتركة) عوائد القروض وفوائدها مرة أخرى في مشروعات مشابهة. إلا أن ذلك تعارض مع التشريعات المالية في مصر والتي تستوجب تسليم عوائد أي مشروع إلى الخزانة العامة^[23].

شكل 6. منطقة الارتقاء بحلوان^[8].

وتسببت الرغبة في إحداث نتائج سريعة وملموسة - سواء من قبل الهيئات الأجنبية أو الحكومة أو الاستشاريين - في تشكيل عائق أمام الوصول إلى

التصميم المناسب أو القدرة على تنفيذه. وأول هذه المشاكل هو الضغط لسرعة البدء في المشروع دون الانتهاء من دراسة جميع المحددات. فقد سعت هيئة المعونة الأمريكية إلى اعتماد جميع الاتفاقيات الخاصة بسياسات وبرامج المشروع بأقصى سرعة ممكنة دون التعامل مع بعض القضايا هامة وهو ما تسبب في توقف المشروع أكثر من مرة وتأخره أكثر من المتوقع.

كما شكلت قضية التعاون بين أطقم الهيئات الأجنبية وبين فرق العمل المحلية نقطة نقاش هامة، حيث فصلت الجهة الأجنبية تشكيل جهة مستقلة لإدارة المشروع (وهو الجهاز التنفيذي للمشروعات المشتركة) بدلا من إدارته من خلال أي بناء إداري قائم. وذلك بهدف توفير الوقت في التنسيق مع الوزارات المختلفة والجهات التنفيذية الأخرى. ولكن ذلك لم يحدث على أرض الواقع حيث استغرق تكوين هذا الجهاز الكثير من الوقت، وعندما اكتسب الخبرات الكافية كان المشروع قد تعدى المراحل الأولية الحرجة. كما أن استقلالية الجهاز والصلاحيات المخولة له ولدا شعورا بالاستياء من ناحية الأجهزة الإدارية القائمة مما أثر بالسلب على التكامل مع شبكات الإدارة الأخرى، وهو ما أدى إلى تهميش دوره فيما بعد.

3-2 مشروعات الارتقاء المعتمدة على المبادرات المحلية

وتعتبر التدخلات المعتمدة على المبادرات المحلية هي بالتالي البديل المتاح. ومن خلال هذه النوعية يمكن التفرقة بين نوعين من التدخل. الأول هو التدخل بمبادرة من الحكومة والثاني هو التدخل بمبادرة من المنظمات غير الحكومية (NGOs) أو الأهالي. ويعبر برنامج المليون مسكن في سري لانكا^[24] لمشروع بيلو هوريزونت بالبرازيل عن النوع الأول. بينما يمكن الرجوع إلى المشروع الإرشادي في كراتشي بباكستان كنموذج ممثل عن النوع الثاني^[25]. ويعتمد نجاح هذه المشروعات على بعض العناصر الهامة مثل الإيمان بقدرة المجتمع على توجيه التنمية والذي يعتبر عنصر مشترك في كل المشروعات. وتميل الأفضلية

عموما إلى النمط الذي تدعمه المنظمات غير الحكومية. ويجب الاعتراف بعدم وجود منهجية موحدة مشتركة لهذه النوعية من المشروعات. ولكن يرجع النجاح فيها إلى مجموعة من المبادئ العامة القابلة للتطبيق، والتي تعتبر الثقة في قدرة الفقراء وترك الخيارات مفتوحة أمامهم أساس هذه المبادئ.

ولكن يمكن رصد عدد من العيوب في هذا المدخل، فهو أولا قد وضع من خلال إطار التجريب، ومن ثم يتم التركيز فيما تم توثيقه من تجارب على العناصر الايجابية دون السلبية، وهو ما جعله عرضة للنقد كغيره من المداخل. وثانيا فإنه يميل بقوة لأن يكون مدخل فكري يتجاهل البدائل التي لا تتوافق مع مبادئه بصرف النظر عن مميزاتها. وثالثا فإن هناك قضية أن يتخذ المجتمع كل القرارات، حيث توجد مستويات مختلفة للمشاركة تتدرج من مناطق يجب أن يتخذ فيها المجتمع قراره بنفسه إلى مناطق يجب أن يتضمن اتخاذ القرارات فيها عدد من المسؤولين. فالمستقرة العشوائية لا يمكن فصلها عن المدينة التي هي جزء منها، ومن ثم يجب أن يكون هناك فهم واضح للمجال الذي يتخذ فيه المجتمع القرار بنفسه والمجال الذي يشارك فيه المجتمع مع السلطات المحلية. ومعظم الأعمال التي تتبنى منهج التنمية الموجهة من خلال المجتمع - خاصة في شبه القارة الهندية - تمت في ظروف كانت فيها الحكومة غير قادرة على - أو غير راغبة في - مشاركة مجتمعات المناطق العشوائية. وهذا الوضع لم يثبت قدرته على التكرار ولا أن يكون المدخل الأنسب للتنمية^[26]. ويمكن التعرف على ذلك من خلال مشروع الارتقاء بمنطقة الناصرية بأسوان والذي تم بمساعدة مقدمة من الحكومة الألمانية لمصر.

اهتمت الحكومة الألمانية . من خلال برامج المساعدات التي تقدمها - بدعم تنمية القطاع الخاص، والموارد البشرية، والاعتماد على الجهود الذاتية. وإرساء مفاهيم مشاركة المجتمعات المحلية في التخطيط والتنفيذ والإدارة مع الاعتماد على

الشفافية والمعلومة الموثقة. ويتميز مشروع الناصرية عن غيره من مشروعات الارتقاء في مصر بأن اختياره جاء نتيجة للضغط الذي مارسه السكان لجذب انتباه الجهات المسئولة (المحافظة) إليهم. وهو ما سهل مهمة هيئة التخطيط العمراني وهيئة المعونة الفنية الألمانية (GTZ) في تحديد هذه المنطقة كمشروع ارتقاء مع تقديم مفاهيم الجهود الذاتية^[27]. وعلى الرغم من أن المنطقة قد وقع عليها الاختيار كجزء من المخطط العام لمدينة أسوان فقد كان لدى السكان إصرار على أن يكون لهم دور فاعل في المشروع. ويعتبر مشروع الناصرية هو الوحيد الذي اهتم بدراسة الاحتياجات الفعلية للمجتمع قبل البدء فيه (شكل 7).

وحددت وكالة التعاون الفني البرنامج المقترح للمشروع من خلال ندوات بين المحافظة وجهاز المشروع. كما تحددت مدة المشروع بثمان سنوات تقسم على مراحل يتم توقيع عقد لكل منها بعد تقييم المرحلة السابقة بما يسمح برصد متغيرات المشروع والتعرف عليها. وبدأ المشروع بمرحلة تجريبية تستهدف شرح المشروع وتحفيز السكان. وساعد تكوين منظمات اجتماعية على مستوى الشارع في تحقيق نتائج سريعة وساهم في الوقت نفسه على تقوية البناء المجتمعي.

وتضاربت المفاهيم حول مضمون وأنماط المشاركة الشعبية، واعتمد أسلوبه على الاهتمامات السياسية. ولا يوجد ما يشير إلى وجود بدائل لأساليب المشاركة تكون الجهة المانحة أو الاستشاري قد أخذها في الحسبان في مرحلة التصميم. ويمكن القول أن مفهوم استرداد التكلفة تحول إلى آلية يمكن أن يطلق عليها "مشاركة التكلفة"، وتمثلت هذه المشاركة في كون السكان هم العمالة اللازمة لتنفيذ أعمال المشروع^[28].

كما اختارت هيئة المعونة الألمانية أن تعمل في ترابط مع محافظة أسوان. وحيث أن المشروع استهدف المعونة الفنية وليس المعونة المالية فقد كان هناك تركيزا على رفع كفاءة الأجهزة الإدارية المحلية.

شكل (7) مشروع الارتقاء بمنطقة الناصرية^[8].

ويعتبر إنشاء قسم مخصص لهذا المشروع داخل إطار هيكل المحافظة . قسم التنمية العمرانية - نقطة تحسب لهذا المشروع. ونظرا لأن منطقة المشروع تضم عددا كبيرا من التجمعات ذات الأصول العرقية المختلفة (حوالي 35-40 تجمع) تم تشكيل مجلس عام أطلق عليه "مجلس أهالي". وحيث أن هذا المجلس لم يكن له كيان ذو سند قانوني فقد أمكن حله بسهولة حين فشل في تحقيق المهام لموكلة له، وحل محله تجمعات على مستوى الشارع من أجل تمديد شبكات المرافق.

ويمكن القول أن مثل هذه الآلية - رغم أنها تكلفت ملايين الدولارات - فإنها لم تترك أثر فعال سواء على المستوى الإداري الحكومي أو المؤسسي أو المجتمعي على الرغم من اختلاف ردود الأفعال والتأثيرات. ومثل هذا القصور يتطلب المزيد من التفسير والدراسة من منظور يتعدى الطريقة التقليدية لتقييم المشروعات^[29].

4. المناهج النمطية للارتقاء بالمستقرات العشوائية

في إطار مناقشة التوجهات العامة للارتقاء بالمناطق العشوائية يمكن القول أن هناك محورين مختلفين لتطور مناهج الارتقاء. المحور الأول هو محور تجريبي، أما الثاني فهو نظري. ويعتمد المحور التجريبي على التطبيق والممارسة، ومن ثم تقييم الخبرات وإجراء الدراسات بهدف التعرف على نقاط القوة والضعف، وكذلك تحديد الوسائل الأنسب للتنفيذ. وتعتبر هيئة المعونة البريطانية (DFID) مثال جيد في هذا الصدد من خلال عملها على تطوير المرافق في المناطق العشوائية في الهند خلال السنوات العشرين الماضية^[30]. وكذلك برنامج مركز الأمم المتحدة للمستقرات البشرية (UNCHS- Habitat). وتكمن مشكلة المنهج التجريبي في أنه لن يصبح مستدام إلا بوجود إطار منطقي يفسر الأعمال والخطوات التي يتضمنها. وقد تم توثيق المنهج التجريبي وتفسيره بنجاح في مجالين. المجال الأول هو نموذج التحسين المطرد للإمداد بالمرافق^[31]. والمجال الثاني هو التخطيط بالمشاركة عن طريق ما يعرف بالمشاركة الشعبية^[32]،^[33].

أما المحور النظري فيختلف عن سابقة بالرغم من أنه يتعامل أيضا مع المشروعات بواقعية. فهو يميل إلى خلق بناء نظري يفسر الأعمال أثناء حدوثها. وهو بدوره يوفر أسس للمشروعات التالية. وبهذه الطريقة تعمل النظرية والتطبيق معا بما يسمح لكل منهما بإفادة الآخر. والمنطقة الوحيدة التي يمارس فيها هذا المدخل هي أمريكا اللاتينية وخاصة البرازيل. ولكن مع الأسف فإن الأدبيات المتاحة باللغة الانجليزية محدودة للغاية. باستثناء ذلك فإن دراسة التخطيط الشامل (holistic planning) لمنطقة بيلو هوريزونتي بالبرازيل توضح مميزات المدخل النظري من خلال التوثيق الجيد لأعمال الارتقاء.

وهكذا فبالاعتماد على المشروعات الموثقة والأعمال المرتبطة بها لتحديد إستراتيجية التدخل المناسب يتوفر لدينا ثلاثة مناهج. وهذه المناهج هي نموذج

التحسين المطرد في الإمداد بالمرافق، ونموذج التخطيط بالمشاركة، ونموذج التخطيط الشامل.

وقبل التعرض لهذه المناهج النمطية بالمناقشة التفصيلية يكون من الضروري تغطية قضية أخرى وهى قضية تقنين وضع الأراضي (land regularization). فمنهج التخطيط التفاعلي (المجتمعي) بدأ في مشروع المليون مسكن في سريلانكا حيث تم تقنين وضع الأرض كآلية لضمان هذا التفاعل. ويقتصر تقنين الأراضي حالياً على تأمين الحياة دون الامتداد ليشمل الجوانب المتعلقة بالتحكم في استعمالاتها، وهو ما يعكس الرؤية الدولية المشتقة من النموذج الغربي الرأسمالي المتعلق بالملكية الشخصية. ومن ثم فهو مدخل إيديولوجي ولا يمكن تصنيفه كمنهج نمطي. ولا يقلل ذلك من أهمية قضية تقنين الأراضي بل على العكس فإنها تعتبر قضية محورية. ولكن يعني أن القضية الأساسية هي إيجاد الشكل الأنسب لتقنين الأراضي، والتي يعتبر تأمين الحياة أحد بدائلها. وهكذا فإن تقنين الأراضي هو مبدأ وليس منهج. وبالتالي لا يجب أن يوجه عملية الارتقاء. وقد اهتمت مصر بهذه القضية حيث عقدت الهيئة العامة للتخطيط العمراني في أبريل من عام 2001 مؤتمراً إقليمياً عن تأمين الحياة كأحد محاور تحقيق العدالة الاجتماعية في المدينة. ويناقش الجزء التالي المناهج الثلاثة سائلة الذكر بنوع من التفصيل.

4-1 الإمداد بالمرافق

يعتبر الإمداد بالمرافق مكون أساسي لأي مستقرة عمرانية. وهناك العديد من الخدمات التي تقع تحت مسمى المرافق العمرانية، ولكل خدمة هناك مجال واسع من البدائل. وبالتالي إذا كان هناك رغبة في أن يكون الإمداد بالمرافق عملية تكرارية فإنه يكون من الضروري التحديد الواضح للطريقة التي تتم بها الاختيارات والبدائل التي يتم تنفيذها.

ويوجد عدد كبير من مداخل الإمداد بالمرافق العمرانية. ويمكن مناقشة أن الإمداد المباشر بالمرافق لمحدودي الدخل يجب أن يترك للمجتمعات والتي عليها أن تشارك في التخطيط والبناء والإدارة. وقد أدت هذه النظرة إلى تزايد التأييد لنموذج التحسين المطرد في مستوى الخدمة، حيث يتحرك من المستوى الأولي أو الأدنى إلى المستوى المتوسط ثم إلى مستوى الأعلى من خلال مجموعة من المراحل التي تبدأ من الشرح إلى المشاركة ثم التطوير والتحسين. وتعتبر هذه هي البداية لمنهج نمطي يستهدف توفير مرافق مستدامة للمجتمعات الفقيرة. ويمكن التأكيد على أهمية مدخل الإمداد بالمرافق من خلال مقارنته بمنهج التحسين المطرد للمسكن (المسكن النواة)، وهي الفكرة التي طرحها تيرنر وغيره في فترة الستينات والسبعينات من هذا القرن (والتي سبق الإشارة إليها في المقدمة). ويعتمد المنهج على توفير المرافق كعنصر أساسي وأولي في عملية الارتقاء. ثم يتبع ذلك أن تقوم الحكومة بتأمين الملكية وتمهيد الطريق للارتقاء المرحلي للمسكن. ويتضح من هذا الوصف أن المنهج يعتمد تحسين البيئة العمرانية كعنصر أساسي في عملية الارتقاء^[34]. ويمكن التعرف على آلية تطبيق هذا النموذج من خلال مناقشة مشروع الارتقاء بمنطقة الحكر (حي السلام) في الإسماعيلية.

تحدد خطوات المنهج المتبع في مشروع الارتقاء بمنطقة الحكر - والتي أطلق عليها حي السلام بعد عملية الارتقاء - في خمس مراحل هي دراسات الجدوى، والدراسات التفصيلية، ثم تطوير البدائل، والمرحلة التفصيلية، ثم مرحلة التنفيذ. وتتعامل كل مرحلة مع عدد من المواضيع تم حصرها في فئات وخصائص السكان المستهدفة، وموقع المشروع، وتنمية وتطوير الموقع، والإطار الإداري والتمويلي. واعتمد المشروع على الإمداد بالمرافق كمكون أساسي في عملية الارتقاء. وقد اعتبرت المستويات والمعدلات القائمة مرجعا هاما يعتمد عليه في مقترحات التحسين، ومن ثم أصبح الرصد الدقيق لما هو قائم بالمنطقة وما يحيط

بها من الأهمية بمكان، مع مراعاة أن تكون الإزالة أو التعديل في المباني بهدف تمديد الشبكات المستحدثة أقل ما يمكن^[35].

وعلى التوازي أعدت الدراسات التي تستهدف رصد المشكلات التي يعاني منها السكان والصعوبات المتوقعة أثناء التنفيذ والتي امتدت لتغطي الآتي:

- طبيعة ونوعية الإمداد بالمياه.
- الوسائل المتاحة للصرف الصحي والتخلص منه.
- إمكانات التوصيلات الكهربائية.
- المشاكل التي تهدد الصحة العامة.
- أي مشروعات سابقة للتعامل مع المرافق.

وتم الاستعانة بأجهزة الحكومة المحلية للحصول على المتاح من معلومات، وزيارة الموقع وما يحيط به من شبكات لمعرفة قدراتها الاستيعابية على الاتصال بشبكات الموقع الداخلية. وقد وجد أن الموقع يعاني النقص الحاد في شبكات المرافق باستثناء بعض خطوط الكهرباء والحنفيات العامة، على عكس المناطق المحيطة والتي تستمتع بتغطية كاملة لمختلف المرافق (شكلا 8 و 9).

وساعدت عملية تحديد التكلفة في توجيه الإنفاق وتحديد الأولويات ونوع ومستوى الخدمة - سواء المستوى المبدئي أو النهائي - في ضوء إمكانات السكان وقدراتهم على الدفع والتعامل مع الأنظمة الاقتصادية للقروض وتسديدها بأساليب تضمن استعادة التكلفة والمشاركة الإيجابية في المشروع. كما روعي أن تكون المعدلات والمعايير في المقترحات الأولية في حدها الأدنى وبما يسمح بزيادتها مرحليا مع تحسن الأوضاع الاقتصادية للسكان وتنامي قدرتهم على الدفع أو توفر الدعم المناسب، مع مراعاة التحديد الواضح للأعمال التي سيساهم فيها السكان والأخرى التي ستقوم بها الجهات المسؤولة. وقد وفرت سلسلة الدراسات المتعلقة

بالسكان والموقع والإطار التمويلي وحالة المرافق داخل وخارج الموقع المعلومات اللازمة لتنمية المرافق وتحديد المعدلات ومستويات الإمداد المستهدفة من خلال الآتي:

شكل (8) الأنماط السائدة للإمداد بالمياه والصرف الصحي^[35].

- تحديد البدائل المتاحة لكل خدمة أو مرفق.
 - تحقيق التصميمات الأولية لكل بديل.
 - اختيار البدائل التي تتوافق مع أهداف المشروع.
- ومع انخفاض قدرات السكان الاقتصادية انحصر عدد البدائل المتاحة. ومن ثم تم تحديد عدد من الجداول التي تتضمن البدائل المختلفة للمرافق وخصائص كل منها ومميزاته وعيوبه.

شكل (9) نموذج نمطي لشبكة الإمداد بالمياه^[35]. (Source: Davidson & Payne, 1983).

ولاختيار البديل الأنسب تم الرجوع إلى أهداف المشروع (على المدى القصير والطويل)، وإلى أولويات فئات السكان المستهدفة. كما تم دراسة البديل من الناحية العملية في ضوء دراسات الموقع والإطار التمويلي. وأمكن استنباط وتطوير بعض البدائل التي يستعملها السكان بالفعل مع ملاحظة الترابط بين أساليب التغذية بالمياه وطرق الصرف الصحي. وكان عنصر التكلفة يمثل المحدد الأساسي في اختيار البديل المناسب. كما عملت مرحلة الإمداد على التدقيق في تصميم الشبكات لتحديد المستويات الأولية من الخدمة وإمكانيات التحسين المتوقع لها وبحيث لا يكون هناك عوائق لعملية التطوير (خاصة في حالة شبكات الصرف الصحي).

4-2 التخطيط بالمشاركة

وهي منهجية تعتمد على المشاركة المجتمعية والتي بدأت بالنمو بعد مشروع المليون مسكن في سريلانكا^[36] وهي منهجية مرتبطة بأطوار المشروع والتي يمكن تقسيمها إلى مراحل محددة مثل البداية والإعداد، والتخطيط، والتصميم، والتنفيذ ثم الصيانة. وتعتبر مرحلة التخطيط هي المرحلة الحرجة لعملية المشاركة والتي يجب أن يساهم فيها المجتمع مع الجهات المسؤولة. حيث أنها المرحلة التي تتحدد فيها القرارات الأساسية وبرنامج الارتقاء.

والتخطيط بالمشاركة هو أحد أربع بدائل لعائلة المنهج التخطيطي المعتمد على إشراك المجتمع في العملية التنموية. وعلى الرغم من أن لكل بديل أدواته الخاصة إلا أنها ترتبط جميعا بخصائص مشتركة. والبدائل الأربعة هي التخطيط بالمشاركة المجتمعية (Community Action Planning)، والتخطيط للواقع (Planning for Real)، والتخطيط الموجه بالأهداف (Goal Oriented Project)، و (Planning for Real)، وفرق مساعدة المجتمعات العمرانية (Urban Community Assistance Team)، ولكل منها أدوات الممارسة الخاصة به. وتناقش الفقرات التالية آلية ومحددات تطبيق منهج المشاركة الشعبية في مشروع الارتقاء بمنطقة عزبة بخيت بالقاهرة (الأشكال 10-14).

فقد عازمت هيئة المعونة الفنية الألمانية (GTZ) على تكرار تجربة الناصرية في منطقة منشية ناصر على أن يتم البدء بمنطقة عزبة بخيت. واتخذت الهيئة مشروع الناصرية كنموذج وعملت على توظيفه كأداة لتحفيز المجتمع على المشاركة في مشروع الارتقاء بمنطقة عزبة بخيت. إلا أن الواقع يثبت حتى الآن تقلص النتائج المحققة فيما يتعلق بالمشاركة المجتمعية في مشروع عزبة بخيت حيث يختلف التركيب السكاني في المنطقة عن مثيله في منطقة الناصرية. فالسكان في الناصرية من فئات متجانسة أغلبهم من الأسر المهاجرة التي وردت إلى المنطقة بحثا عن فرص العمل. في حين يتضح عدم تجانس فئات السكان في منطقة عزبة بخيت، فهناك نسبة تركز عالية للشباب مع ارتفاع معدل الأمية وانتشار البطالة والمشاكل الاجتماعية. كما أن هناك تفاوت في مستويات الدخل حيث يمكن ملاحظة فئة ذات ظروف اجتماعية واقتصادية أفضل - والتي تطل على طريق الاتوستراد - وفئات أشد فقرا والتي تقطن باقي المنطقة. إلا أن المشروع لم يتعامل بالعمق الكاف مع هذا التنوع. وكان معظم ممثلي المجتمع من فئة واحدة وهي فئة ملاك العقارات، أو الورش والأنشطة التجارية وبقيت الفئات الأخرى من مستأجرين بدون ممثل فعلي^[37].

وتكون في عام 1998 ما أطلق عليه فريق عزبة بخيت بهدف إعداد خطة الارتقاء، وضم الفريق ممثلين من محافظة القاهرة (ممثلة في حي منشية ناصر)، ووزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية الجديدة (ممثلة في الهيئة العامة للتخطيط العمراني)، وهيئة المعونة الفنية الألمانية (GTZ)، وممثلي المجتمع. واقترح الفريق أن تتضمن أعمال الارتقاء الإمداد بالمرافق الأساسية والخدمات المجتمعية، ومعالجة تساقط الأحجار التي تسبب خطورة على حياة السكان. ولم يقدم المشروع أي حلول لتحسين حالة المسكن وهو الأمر الذي اتفق على أن يترك للسكان.

واقترح الفريق مراعاة ظروف العمالة وتنمية فرص عمل من خلال تنظيم برامج تدريبية حرفية مع إنشاء مكتب توظيف. وقد كان من المستهدف أن تستثمر العمالة المتوفرة بالمنطقة بنسبة 60 % في أنشطة الارتقاء مثل أعمال الحفر لشبكة الصرف الصحي وصيانة شبكة الكهرباء ورصف الطرق وأعمال البناء وغيرها. ولكن ذلك لم يحدث حيث تم الاستعانة بمقاول من خارج المنطقة لتنفيذ شبكة الصرف الصحي (شركة المقاولون العرب). كما أن مركز المجتمع قد تم تنفيذه من قبل مقاول آخر. بل أن المناقشات التي دارت مع المقاولين حول استخدام العمالة المحلية قد ساهمت في تأخير الأعمال.

وبدراسة مشروع الارتقاء بمنطقة عزبة بخيت يمكن استخلاص بعض الملاحظات المتعلقة بمنهج المشاركة والتي يمكن رصدها فيما يلي:

- لم تتخذ الإجراءات اللازمة نحو تفعيل مشاركة المجتمع المعتمدة على الجهود الذاتية، أو خلق الأنشطة الاقتصادية التي تدعم الاعتماد على النفس.
- لم تتضح الإجراءات المطلوبة من المجتمع لتحسين بيئة المعيشة الداخلية واقتصر التركيز على المرافق والخدمات المجتمعية.

شكل 10. طابع البناء بمنطقة عزبة
بخيت^[37].

شكل 11. موقع منشية ناصر موقعا عليه منطقة عزبة
بخيت^[8].

شكل 12. جانب من أعمال المشاركة المجتمعية
والتعاون مع ممثلي المجتمع^[37].

شكل 14. منطقة عزبة بخيت موضحة عليها
الحدود ومناطق الميول الحادة^[37].

شكل 13. المسرح المفتوح بعد الانتهاء
من أعمال التطوير^[37].

- لم يصل تمثيل الفئات المستهدفة إلى المستوى المطلوب خاصة من النساء والشباب، بما يعني وجود خلل في التمثيل المجتمعي حيث أن لكل فئة اهتمامات وأولويات متنوعة.
- تجاهل السكان لأنشطة مشروع الارتقاء التي تتم يعني عدم وضوح أو وصول أهداف المشروع إلى كافة السكان ويعني وجود انفصال بين ممثلي المجتمع وبين بقية السكان.
- مشاركة المرأة في مختلف أعمال المشروع محدودة ومعظم من ساهم في ورش العمل هم من الرجال نظرا للعادات والتقاليد التي تسود المجتمع.
- ساهمت ورش العمل التي تم عقدها في إحداث تقدم ملحوظ بالمنطقة خاصة تلك التي يحضرها مسئولون من الجهات الرسمية المعنية وهو ما عكس الإحساس بالجدية لدى السكان.
- على الرغم من وجود الجهات الحكومية وظهورها في ورش العمل إلا أنه لم يكن لديها القناعة الكافية بفكر المشاركة الشعبية مما أدى إلى التصادم في العديد من المواقف.
- ترجع محدودية مستويات المشاركة عمليا بنسبة كبيرة إلى الفشل في التواصل والتعاون فيما بين الجهات الحكومية المشاركة وبعضها من جهة وبين هيئة المعونة الفنية الألمانية من جهة أخرى.
- النتائج المحققة متوسطة المستوى بما يعني أن منهج الارتقاء بالمشاركة يتطلب المزيد من الدعم.
- لا يجب أن يقدم منهج المشاركة من الجهات المانحة (مثل GTZ) على أنه شرط للحصول على أعمال التطوير المطلوبة ولكن من الأفضل أن يقدم على

أنه قيمة عظيمة لتحفيز المجتمع للحفاظ على عملية تنمية مستدامة يبدأها المشروع.

• تعتمد هيئة المعونة الفنية الألمانية على تنفيذ مشروعات محدودة المقياس وبتأني وعندما تنتهي منها تتحول إلى منطقة أخرى. وقد كانت النية أن يطبق هذا المبدأ حتى يتم الانتهاء من منطقة منشية ناصر ككل. ولكن نظرا لارتباط بعض الشبكات - خاصة الصرف الصحي - في عزبة بخيت مع الشبكات المحيطة فقد تم البدء في أعمال هذه الشبكات في المنطقة ككل مما يتناقض مع فكر هيئة المعونة وعلى الأداء المتعلق بالمشاركة الشعبية.

4-3 التحسين العمراني من خلال التخطيط الشامل

بدأ هذا المدخل وتطور في بيلو هوريزونت (Belo Horizont) بالبرازيل، ثم انتشر وانتقل مع بعض التعديلات ليطبق في مشروع 100000 كوخ في ساو باولو (Sao Paulo). وكذلك فقد ساهم في الارتقاء الشامل بمنطقة كاراكاس في فنزويلا. ويعتمد البرنامج على الاستعمال المكثف لوسائل تكنولوجيا نظم المعلومات الجغرافية (GIS) للحصول على البيانات، وإعداد نظام كفاء لإدارة البيانات والذي يعمل على ربط المخططات العمرانية مع المعلومات الاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالأسر التي تقطن المنطقة موضع الدراسة^[38]، وهو ما يسمح فيما بعد بعدد من التدخلات المحسوبة. وقد ساعد على ذلك استحداث تشريع يعمل على تقنين وضع المستقرة (يعرف باسم Pro Favila 1993)، ثم تحديد هذه المناطق كمناطق ذات طبيعة خاصة وهو ما يخرجها من نطاق سيطرة القوانين والتشريعات التخطيطية السائدة ويسمح بالبدء في عملية تخطيطية أكثر ملاءمة. ويسمح هذا المنهج نظريا بالتدخل الهادف من خلال مخطط متكامل يسعى لتحديد تأثير أي تدخل على مكونات المنطقة ككل.

ويسعى مركز بحوث البناء والإسكان والتعمير المصري بالتعاون مع مركز دراسات الإسكان بهولندا (IHS) للاستفادة من هذه التجربة في مصر من خلال العمل في مشروع الارتقاء بمنطقة بولاق الدكرور إلا أن التجربة ما زالت في مراحلها الأولية ولم يتم التوثيق لها. ولذلك يتم الاستعانة بمشروع نيو ريسيت (New Rest) في كيب تاون بجنوب أفريقيا كنموذج تطبيقي يمثل مدخل الارتقاء من خلال التخطيط الشامل^[40,39]. ويمثل المشروع نقلة نوعية في مناهج التعامل مع المناطق العشوائية بهدف الارتقاء بها حيث يعمل على التعامل بشمولية مع هذه المناطق وبأسلوب يستفيد مما سبقه من مداخل الإمداد بالمرافق والمشاركة الشعبية. ويعمل المشروع. من خلال توظيف نظم المعلومات المتطورة. على إدراج هذه المفاهيم بطريقة منهجية تمثل أساس لعملية ارتقاء متكامل فيها المنطقة العشوائية مع المدينة ككل. ويستعرض الجزء التالي المدخل وآلية تطبيقه ومشاكل ومعوقات التنفيذ.

فيستهدف المنهج من عمليات الارتقاء الإقلال أو الحد من المخاطر والسلبيات التي يتعرض لها ساكنو المناطق العشوائية. ويحدد أربع فئات لهذه المخاطر وهي المخاطر العمرانية مثل الانهيارات الأرضية والتعرض للفيضانات أو المياه الجوفية وغيرها، ومخاطر اجتماعية مثل عدم الأمان، ومخاطر شخصية، ومخاطر تتعلق بالسرقة والعنف الأسري. ويربط المنهج في علاقة عكسية بين مشاكل المستقرات العشوائية وبين ما يميزها من خصائص تتمثل في توفر العمالة، والموارد البشرية، والقدرة الإنتاجية، والروابط الأسرية، والعلاقات الاجتماعية. وتمثل المخاطر التي تتعرض لها المنطقة وخصائصها شبكة من العلاقات المتداخلة بمعنى أن التعامل مع أي منها يؤثر بالتبعية على العناصر الأخرى.

ويهتم المشروع برؤية المنطقة بصورة شاملة في إشارة إلى أن بعض المخاطر التي تتعرض لها المنطقة ليست بالضرورة داخلية التأثير. فبعض

المشاكل يمكن رؤيتها عند وضع المنطقة في النطاق الأشمل. ومن المنظور الأشمل يمكن تحديد فئتين جديدتين من المخاطر. تتمثل الأولى في الانفصال الاجتماعي عن المناطق المحيطة، وتتعلق الثانية باستمرارية بقاء المنطقة العشوائية. ومن ثم تستهدف عملية الارتقاء التواصل والتكامل العمراني والاجتماعي والاقتصادي بين المستقرة العشوائية وبين المناطق المحيطة والمدينة، والحفاظ على حيوية واستمرارية المستقرة.

ويهتم المشروع أيضا بمساهمة السكان في عملية الارتقاء وتحديد الأولويات التي تختلف من مكان لآخر. ويفرق بين مستوى يمكن صناعة القرار فيه بالمشاركة بين الجهات الرسمية وبين المجتمع، ومستوى يتخذ فيه القرار من خلال الجهات الرسمية فقط، وآخر يمكن أن تترك فيه الحرية الكاملة للمجتمع. إلا أن ذلك يتطلب فهم واع لنوعية القرار المراد اتخاذه حتى يمكن ربطه مع المستوى الأفضل للتعامل معه.

وقد بدأ المشروع بمواجهة مع العديد من المسؤولين كانت لهم أطماع في أرض المشروع وإزالة المستقرة كلها. ثم تم الانتقال إلى تحديد احتياجات السكان والتي قسمت إلى أربع فئات ربطت مكانيا (جغرافيا وعمرانيا) حتى يمكن التعامل معها بأسلوب متكامل، والمستويات الأربع هي:

• التكامل مع المناطق المحيطة

كان هناك حذر من سكان المناطق المحيطة لكون منطقة المشروع مصدرا لبعض الأنشطة الإجرامية. وانحصرت رؤية المحيطين لعملية الارتقاء في تعديل بعض استعمالات الأراضي والأنشطة على المحيط الخارجي للمنطقة. ومن خلال فهم هذه النظرة أمكن التعامل معها بإشراك ممثلين من المناطق المحيطة في خطوة لا تتفصل عن المرحلة التالية.

• التكامل العمراني - الفراغي - داخل المستقرة

ويتم من خلال الشراكة بين المجتمع والسلطات المحلية، حيث تكونت لجنة السكان والتنمية كممثل عن المجتمع ومسئول عن التنمية العمرانية. ومن جانب السلطات المحلية تم تكوين فريق يضم كافة الأقسام ذات الصلة بالمنطقة. واجتمع الفريقان في لجنة قيادية يرأسها المحافظ. وقد استطاعت هذه اللجنة الحصول على بعض الاستثناءات في التشريعات المتعلقة بالمعدلات والمعايير.

وعند هذا المستوى تظهر قضية المخاطر والمشاكل العمرانية والاحتياجات المجتمعية والخدمات الاجتماعية وممرات الحركة. وللتعامل مع مشاكل الحركة استخدم التصوير الجوي لتحديد المداخل للمنطقة وخطوط الحركة الموجودة والتي اتفق على الإبقاء عليها قدر الإمكان (شكل 15). وتم تحديد ممرات الحركة الآلية (شكل 16) وقصر باقي الممرات على حركة المشاة مع ملاحظة أن ممرات الحركة ليست قنوات مغلقة بل مفتوحة يمكن اختراقها لتحقيق التواصل المجتمعي داخليا وخارجيا وتوفير الأمن، وهو ما يرتبط مباشرة بتواصل المنطقة والحد من تعرضها للمشاكل.

شكل 16. صياغة شبكة الحركة للمنطقة
مايو 2001^[39].

شكل 15. منطقة نيو ريسيت العشوائية كايب
تاوان ديسمبر 1999^[39].

• تحديد الاحتياجات المحلية للسكان

على الرغم من أن المشروع يتبنى الإقلال قدر الإمكان من نقل الأسر من مكانها إلا أن بعض الاحتياجات الفراغية تطلبت هذا الحراك، وهو ما أدى إلى تحويل اتخاذ القرار إلى المستوى المحلي فيما يتعلق بالفراغ العام والخاص والمخاطر المتعلقة بكل منهما. وقد قسم المشروع إلى مناطق تحددت مكانيا بناء على شبكة مسارات الحركة. وتتخذ القرارات هنا على مستوى مجموعة السكان بينما يقتصر دور السلطات على تسهيل مشاركة السكان فقط.

• التعامل مع الوحدة السكنية

وحتى يتم التمثيل الجيد للمجتمع تم تكوين فريق مدرب على العمل الاجتماعي وتم التركيز على هيكلية اتخاذ القرار وارتباطه مكانيا في ضوء دراسة اجتماعية عميقة لكل أسرة في المنطقة. وقد أمكن التعاطي مع هذا الكم من المعلومات واختبار المخرجات المتعلقة بالمستويات المختلفة لاتخاذ القرار بالاستخدام المكثف لنظم إدارة المعلومات المكانية/الجغرافية المبنية حول (GIS).

5. تحليل مناهج الارتقاء الحالية

من خلال مراجعة المناهج النمطية الثلاث يتضح أن هناك إمكانية لنجاح أي منهم في حيز التطبيق. ولكن . باستثناء مدخل التخطيط الشمولي - فإن أي من هذه المداخل لم يمتلك القدرة على التعامل مع المستقرات العشوائية بكامل أبعادها. حتى مشروع بيلو هوريزونت بالبرازيل (كنموذج لمشروع رائد يمثل هذا التوجه) لم يكن ليكتب له النجاح إلا من خلال توفير مصادر تمويلية ضخمة. وهكذا فإن أي من هذه المناهج النمطية لم يوفر بمفره حلا يمكن تكراره. ومن ثم فإن الهدف من المناقشة الحالية هو فحص كل منهج في محاولة لتحديد نقاط القوة والضعف فيه بهدف المضي قدما نحو تحديد منهج يمكن تكراره في التعامل مع المناطق العشوائية.

ويمكن البدء بمناقشة منهج التخطيط الشمولي حيث يبدو أنه الأكثر تكاملاً. وهو مدخل يهدف إلى تعريف كل نوعيات العلاقات الهامة القائمة وذلك من خلال الرصد الدقيق للأطر والعلاقات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية بحياة المستقرة العشوائية، ثم إعداد خطة تنمية تعضد وتطور هذه العلاقات. والمشكلة هنا أن التعامل مع العوامل المختلفة يتطلب وقتاً طويلاً، بما يعني أن يظل وضع المستقرة ساكناً حتى يتم الانتهاء من إجراء هذه الخطوة. فالمنهج يوظف نظام تكنولوجي متقدم مبني على نظم المعلومات الجغرافية (GIS) ونظم إدارة المعلومات المكانية، وهو ما يساعد إلى حد بعيد في أن يرتبط المشروع ارتباطاً وثيقاً بالواقع. ولكنه يتطلب توظيف مصادر تمويلية وبشرية كبيرة خلال فترة زمنية قصيرة حتى يعمل بكفاءة. وهي مشكلة ظهرت حتى في مشروع بيلو هوريزونت بالبرازيل^[41]. ويطبق المنهج حالياً بنجاح وعلى نطاق واسع في بلدان أمريكا اللاتينية بعد التغلب على المحددات السابقة وتوفير التمويل عن طريق الحكومات والبنك الدولي.

وأحد العناصر الذي أدى إلى توظيف منهج التخطيط الشمولي في البرازيل هو طبيعة المباني السكنية. فغالبية المساكن يتم بناؤها باستخدام الخرسانة المسلحة، ومعظمها متصل ومتداخل مع بعضه البعض. وهو ما يعني أنه عندما يستدعي الأمر أي تعديلات عمرانية فإن ذلك يتطلب تدخلات أخرى على المستويات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة به. وقد يختلف هذا الوضع عن العديد من الدول النامية التي تكون فيها المساكن وحدات مستقلة، وتستخدم أسلوب إنشاء يعتمد على الحوائط الحاملة. وكذلك عندما تكون الموارد التمويلية محدودة أو مستوى المهارة أقل يكون من الصعوبة بمكان تطبيق منهج التخطيط الشامل، وتكون هناك حاجة لوجود منهج يتسم بالمرونة والتطور حتى يلائم ظروف الموارد المحدودة ونمط البناء.

ويقودنا ذلك إلى منهج التحسين المطرد أو التدريجي المستخدم في الإمداد بالمرافق. ومن الواضح أن التدرج هو العنصر الأساسي وهو نقطة القوة في هذا المنهج. ولكن تبقى بعض القضايا التي تحتاج إلى توضيح مثل متى يكون الإمداد بالمرافق هو العنصر الأساسي في الارتقاء؟ وما العلاقة بين هذا الجانب العمراني وبين الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتنمية؟ فمن الواضح أن قصور هذا المنهج يكمن في كونه يعتمد آلية يتم من خلالها تحليل مكونات عملية الارتقاء إلى عناصر، و يتم التعامل مع كل عنصر مستقلا وفي عزلة عن بقية العناصر الأخرى. ولا يعني هذا عدم الاعتراف بالعناصر الأخرى أو أهميتها ولكن يعني أن هذا المنهج يرى الكل (عملية الارتقاء الشامل بالمستقرة) هو مجموع الأجزاء (التحسين على مستوى القطاعات المستقلة).

وأخيرا هناك المنهجية القائمة على مشاركة المجتمع في القرارات المتعلقة بعملية التخطيط للارتقاء. وتعكس عملية اتخاذ القرار هذه التعقيدات وتعدد الأبعاد المتعلقة بالمستقرات العشوائية. ولكن تصبح القضية المحورية هي من يعبر عن المجتمع، وكيف يمكن تطبيق هذه الطريقة لاتخاذ القرار على نطاق واسع. والمشروعات الناجحة في هذه الفئة . بأي شكل من الأشكال الأربعة سابقة الذكر . تعمل بطريقة متشابهة، وهي تحديد الفئة المجتمعية المشاركة والقضايا التي سيتم التعامل معها، والتنسيق بين أعمال المشاركة ومراحل المشروع. ولكن - كما سبق الذكر - هناك مستويات مختلفة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالارتقاء بالمناطق العشوائية، فيتعلق بعض القرارات بالمبنى والنطاق المحيط ويتعلق البعض الآخر بمستوى المدينة ككل. وغالبا ما تتجاهل المناقشات حول التخطيط بالمشاركة المجتمعية هذا التدرج في اتخاذ القرار. ويعقد جدول 1 مقارنة بين مناهج الارتقاء الثلاث موضحا الهدف الرئيسي من كل منهج ومميزات وعيوب كل منهم.

وبناءً على ما سبق يمكن القول أن الأساليب التقليدية للتعامل مع المناطق العشوائية - على اختلاف درجات النجاح أو الفشل - هي وسائل (methods) وليست مناهج (approaches). وأنه لكي تتحول هذه الوسائل إلى مناهج فلا بد من توافر بناء أو خلفية نظرية تمثل الأساس الذي تعتمد عليه، ويتوفر ذلك بدرجة كبيرة في التخطيط الشامل. وتناقش هذه الورقة أنه لكي يكون منهج الارتقاء فعال فإنه يجب أن يعتمد على وسائل تعمل على التوظيف الإيجابي للمتغيرات العمرانية حتى تساهم بفاعلية في تحولات اجتماعية واقتصادية أشمل بالمنطقة محل الارتقاء. والطريقة الأمثل للتعامل مع هذه التحولات هو التسليم بأهمية المقياس، بمعنى أن يتم التعامل مع الاحتياجات المختلفة على المستويات العمرانية وما يرتبط بها من نظم مجتمعية وإدارية.

وفي هذا السياق يمكن تحديد المستويات المختلفة للتعامل بدءاً من علاقة المنطقة بالمجال الخارجي المحيط، نزولاً إلى المناطق المختلفة للمستقرة، ووصولاً إلى مستوى الأسرة. ويتعامل المستوى الأول مع العلاقة الداخلية/الخارجية ويعني بتكامل المستقرة العشوائية مع المناطق المحيطة. بينما يتعامل المستوى الثاني مع احتياجات المستقرة ككل والتي تعكس رغبات غالبية السكان. أما المستوى الثالث فيتعامل مع الجماعات الأصغر المحددة بوضوح وحيث تشكل مجموعات الأسر فئات متجانسة يمكن أن تشارك في صناعة القرار. وتمثل الأسرة المستقلة المستوى الرابع. ويكون التركيز على التكامل الاجتماعي والاقتصادي ولكن من خلال أدوات التكامل العمراني وتكوين هياكل إدارية وتنظيمية مناسبة.

ومن خلال منظور إداري يعني ذلك وجود أربعة هياكل تنظيمية مستقلة كالآتي:

- القيادة وصناعة القرارات (اتخاذ القرار على مستوى العلاقة الداخلية/الخارجية).

- الشراكة بين المجتمع والحكومة (التخطيط على مستوى المستقرة ككل).
- التخطيط بالمشاركة المجتمعية (التخطيط على المستوى المحلي).
- التنمية المجتمعية (مشاركة الأفراد في عملية اتخاذ القرار).

ويتطلب ذلك مراجعة دقيقة لوظيفة أجهزة الحكم المحلي لتقوم بالدور المناسب على مختلف المستويات. فيتمثل دورها على المستوى الأول في التسهيل، ويتمثل على المستوى الثاني في الشراكة مع المجتمع، ويتمثل على المستوى الثالث في التمكين، ويتمثل على المستوى الرابع في توفير الدعم الاجتماعي. وتتوافق هذه التعديلات التنظيمية مع الفكر التنموي التخطيطي. فالقضية على المستوى الأول ليست قضية تكامل عمراني فقط ولكنها آلية للتكامل الاجتماعي بين سكان المنطقة العشوائية والنطاق المحيط بها. أما على المستوى الثاني - وهو مستوى المستقرة - فتتعلق القضايا بمحاور الحركة والحد من المخاطر وتوفير فرص العمل. ويتعامل المستوى الثالث مع خلق فراغات عمرانية مستدامة وإيجابية التأثير. ويهتم المستوى الرابع بتحسين الوحدة السكنية.

جدول 1. مقارنة بين مناهج الارتقاء الثلاث.

المنهج	الإمداد بالمرافق	المشاركة المجتمعية	التخطيط الشامل
المشروع	الارتقاء بمنطقة الحكر (حي السلام). الإسماعيلية	الارتقاء بمنطقة عزبة بخيت منشية ناصر	الارتقاء بمنطقة نيو ريسـت (New Rest) في كيبـ تاون
الهدف من الارتقاء	توفير المرافق كعنصر أساسي وأولي في عملية الارتقاء بما يمهـد الطريق لتأمين الملكية والتطوير المرحلي للسكن وتحسين البيئة العمرانية.	الاعتماد على المشاركة المجتمعية في مختلف مراحل المشروع من البداية والإعداد، والتخطيط (التي تتحدد فيها القرارات الأساسية و برنامج الارتقاء)، والتصميم، والتنفيذ ثم الصيانة.	التواصل والتكامل العمراني والاجتماعي والاقتصادي بين المستقرة العشوائية وبين المناطق المحيطة والمدينة، والحفاظ على حيوية واستمرارية المستقرة.

الآلية	رصد مشكلات السكان على مختلف فئاتهم. دراسات الجدوى مع مراعاة الإطار الإداري والتمويلي. الدراسات التفصيلية للموقع وما يحيط به. تطوير البدائل وتحديد المستوى المبني والنهائي لكل خدمة. المرحلة التفصيلية للبدائل المناسبة مع إمكانية التطوير. مرحلة التنفيذ.	. تحفيز المجتمع على المشاركة في مشروع الارتقاء. . تكوين فريق العمل من الجهات المشاركة وممثلي المجتمع. . اقتراح أعمال الارتقاء وآليات تنفيذها. . عقد ورش العمل لمتابعة أعمال المشروع. .	- رصد المخاطر التي تتعرض لها المنطقة على مختلف المستويات. . تحديد أولويات السكان مع مراعاة مستوى المشاركة وصناعة القرار. . رصد مسارات الحركة من خلال التصوير الجوي. . الاستعمال المكثف لوسائل (GIS) لإدارة البيانات العمرانية والاجتماعية والاقتصادية.
المميزات	. التدرج بما يناسب القدرات المحدودة للسكان. . استرداد التكلفة والمشاركة الايجابية.	. يعكس تعقيدات المستقرات العشوائية. . تعدد بدائل وأدوات الممارسة. . يخلق فرص عمل محلية.	. الارتباط الوثيق مع الواقع. . التعامل مع المستقرة داخليا وخارجيا. . مراعاة الجوانب العمرانية والاجتماعية والاقتصادية.
العيوب	. قصر أعمال الارتقاء على الإمداد بالمرافق. . تجاهل الجوانب الاجتماعية والاقتصادية	. صعوبة التمثيل الجيد للمجتمع حين يتنوع التركيب السكاني. . محدودية مشاركة المرأة. . عدم قناعة أجهزة الإدارة بفكر المشاركة. . يتجاهل التدرج في مستويات اتخاذ القرار. . يعمل على العزلة وتفتت المدينة.	. يتطلب مصادر تمويل ضخمة. . يتطلب التعامل مع المعلومات وقتا طويلا قبل البدء في المشروع. . يتطلب مستوى مهاري مرتفع.
الخلاصة	المنهج يتعامل مع كل عنصر مستقل في عزلة عن بقية عناصر الارتقاء.	المنهج يتعامل مع واقع المستقرات العشوائية ولكن يعيقه القصور في تمثيل المجتمع.	المنهج متكامل ولكنه لا يعمل إلا من خلال توفير مصادر التمويل المناسبة.

ولا ينظر هذا المنهج إلى المنطقة العشوائية ككيان مستقل منذ المراحل الأولية لعملية التنمية، بل يعمل على استتباط العلاقة بين الفراغات الخاصة وشبه الخاصة والعامة. وبالعمل على المستويات المختلفة يسمح المنهج بالتواصل الفراغي من خلال المستقرة ليتجاوز حدودها إلى المستقرات المجاورة ثم إلى المدينة ككل. ويسمح في نفس الوقت بالتدرج في اتخاذ القرار من مستوى المستقرة ككل إلى المستوى الأصغر بطريقة مرنة وبناءة ومؤثرة.

6. الخلاصة

تراجع هذه الورقة مناهج الارتقاء بالمستقرات العشوائية في محاولة لفهم العوامل التي تساعد على نجاح عمليات الارتقاء. والمقصود بالنجاح هنا هو القدرة على الاستمرار والتكرار على المدى الطويل. ويرى قطاع المنظمات غير الحكومية أن الحل يكمن في صياغة مجموعة من المبادئ العامة التي يمكن تطبيقها على نطاق واسع. ولكن المبادئ قد تساند التنمية ولا تقودها أو توجهها. ويرى الجانب الآخر أن يقود المجتمع التنمية ويصوغ المبادئ التي تحكمها.

والنظرة البديلة هي الاعتماد على الخبرات المتراكمة من الأعمال التي حققت أفضل النتائج على المستوى التطبيقي. ولكن أفضل التطبيقات غالبا ما تأتي متضمنة في برنامج ما، ولا تمثل في حد ذاتها برنامج. فعناصر مثل المشاركة في التمويل أو موافقة رغبات المجتمع هي متطلبات تعمل على نجاح الارتقاء، ولكن لا تمثل في حد ذاتها عملية ارتقاء.

وتنتقل الورقة البحثية إلى مناقشة قضية محورية وهي سيطرة الجهات الخارجية (من حكومات مانحة ومؤسسات التنمية العالمية) على صناعة القرار خاصة فيما يتعلق بمشاركة المجتمعات. وعادة ما تؤكد المنظمات غير الحكومية (NGOs) على أن تحكم المجتمع في القرارات المتعلقة به يمثل قضية محورية. وعلى الرغم من أن هناك العديد من الأسباب التي تدعو للأخذ بهذا التوجه إلا أن

له أيضا بعض العيوب الخطيرة. فالتركيز المتزايد على استقلالية المجتمعات . فيما يتعلق باتخاذ القرار. يعمل على العزلة وتفتت المدينة. وهو ما يتعارض مع تصريح ريسيف (Recife) الذي يؤكد على أهمية التكامل بين المناطق العشوائية والمدينة.

وتبرز هنا قضيتين، أولا: إذا كان الهدف الأساسي من الارتقاء بالمستقرة العشوائية هو التنمية المستدامة لهذه المستقرة . بغرض تحسين نوعية الحياة للسكان وتأمين مستقبل آمن لهم . فإنه يكون من الضروري أن يكون هناك انفتاح في تحديد بدائل التنمية. والقضية المهمة هنا ليست من يأخذ بزمام المبادرة ولكن أن تعتمد المبادرة على مثال سابق ناجح أو على أساس نظري قوى. وبالتالي يجب أن ينتقل النقاش إلى ما وراء الإطار الفكري أو الفلسفي فقط ويعترف بصلاحية مجال أوسع من المناهج المطبقة بالفعل والتي تتضمن عدد من المشاركين.

ثانيا: فإنه بمجرد الاعتراف بأن هناك حاجة لمناهج مختلفة للتوسع في الارتقاء بالمستقرات العشوائية، فإن ذلك لا يحدث إلا من خلال مداخل يمكن تكرارها. وبالتالي فإن الاستثمارات العالمية يجب أن توجه إلى تحديد وتحسين وابتكار مثل هذه المناهج. وهذا ما بدأ يحدث في العديد من دول أمريكا اللاتينية، ولكن لم يحدث في مكان آخر.

وتحاول هذه الورقة البحثية البدء في مثل هذه العملية البناءة من خلال مراجعة التطبيقات الحالية للارتقاء. ومن غير المتوقع أن تكون الرؤية محددة أو كاملة، ولكن الورقة البحثية توضح أن هناك عدد من المداخل التي "يبدو" أنه يمكن تطبيقها بصورة متكررة.

وعلى الرغم من أن الإمداد بالمرافق عنصر أساسي في الارتقاء، إلا أن منهج الإمداد بالمرافق لم يثبت قدرته على التواصل والاستمرارية في العديد من المواقف. ويسير على التوازي مع هذا المنهج آخر يمكن أن يطلق عليه المدخل المعتمد على المجتمع (community-based). وهو أيضا مدخل متنامي

ولكنه أكثر انفتاحا ويقدم مجال أوسع فيما يتعلق بالتدخلات المطلوبة في المستقرة. ويمكن الإشارة إلى عدد من النجاحات الهامة والتي يمكن أن تستشف من العديد من المشروعات.

أما في البرازيل فقد تم تطوير منهج آخر. حيث تم تطوير وسيلة لتخطيط المستقرات باستخدام تقنية متقدمة تعتمد على الحاسب الآلي لتحليل البيانات المكانية وتوفير قاعدة بيانات تغطي الأوجه المختلفة لهيكل ونظام المستقرة. واعتمادا على هذه البيانات ينبع مخطط شامل يتعامل مع التكوين المكاني، والإمداد بالخدمات العمرانية، والخدمات الاجتماعية، وبأسلوب يأخذ في الحسبان الأنشطة الاقتصادية والاحتياجات الاجتماعية.

وهكذا يتضح من تحليل الارتقاء بالمستقرات العشوائية - عند رؤيتها من منظور تنموي - أن هناك عدد من المناهج النمطية للارتقاء والتي تتمتع بدرجة ما من التكرارية والتواصل. ولكن في نفس الوقت لم يقدم أي منها الإجابة الكاملة. فكل منها يعكس نقطة اهتمامه أو مجال خبرة المجموعة التي طورت المنهج.

وتبقى الحقيقة هي أن المستقرات العشوائية تشكل بيئة معقدة للغاية، وأن نجاح أي منهج يكمن في قدرته على التعامل والتفاعل مع هذا التعقيد. ومن الواضح أن لكل من المناهج النمطية الثلاثة التي تم تناولها دورا هاما يمكن أن يلعبه في الارتقاء بالمستقرات العشوائية، وأنها مجتمعة توفر عدد من العناصر الأساسية في عملية الارتقاء. ولكن لم يقدم أي منهم في هذه المرحلة حلا كاملا، وتبقى نقاط الضعف التي تحد من التكرار والاستمرارية. وما ينقص هنا للتغلب على هذه السلبات هو آلية تمكن من تحديد نقاط القوة في كل منهج بوضوح، وحتى يمكن المقارنة فيما بينهم، ويستفيد كل منهج من الآخر بطريقة متكاملة تستوضح الجوانب المختلفة لعملية التنمية. وعندها يمكن التوسع في الارتقاء بالمستقرات العشوائية والتحسين الجاد في الظروف المعيشية لسكان هذه المناطق.

المراجع

- [1] UNDP, "Cities, People and Poverty – Urban Development Cooperation for the 1990s", United Nations Development Programme, New Yourk (1991).
- [2] وزارة الحكم المحلي (1995)، "ظاهرة الهجرة من الريف إلى الحضر في مصر ودور وزارة الحكم المحلي في مواجهة آثارها السلبية"، وزارة الحكم المحلي، القاهرة.
- [3] محافظة القاهرة، المناطق العشوائية"، مركز المعلومات، محافظة القاهرة، القاهرة (1995).
- [4] الهيئة العامة للتخطيط العمراني، الارتقاء بالمناطق العشوائية بإقليم القاهرة الكبرى"، التقرير المبدئي، الهيئة العامة للتخطيط العمراني، القاهرة (1993).
- [5] USAID, "The Tahseen Model for Reaching the Urban Poor in Egypt", Best Practice Series Report #3, Washington (2007).
- [6] El-Batran, M. and Arandel, C., "A Shelter of Their Own: Informal Settlement Expansion in Greater Cairo and Government Responses", *Environment and Urbanization*, 10(1): 217-233 (1998).
- [7] Sims, D., "Urban Slums Reports: The Case of Cairo, Egypt", Global Report on Human Settlements, UNCHS, Nairobi, New York (2003).
- [8] www.googleearth.com
- [9] Pough, C., "The Role of the World Bank in Housing", Cited in Aldrich, B. & Snadhu, R. (eds.), *Housing the Urban Poor: Policy and Practice in Developing Countries*, Zed Books, London (1995).
- [10] Choguill, C., "Community Infrastructure for Low-income Cities: The Potential for Progressive Improvement", *Habitat International*, 23(2): 298-301(1999).
- [11] Huchzermeyer, M., "The Exploration of Appropriate Informal Settlement Intervention in South Africa: Contributions from a Comparison with Brazil", *Unpublished Ph.D. Thesis*, University of Cape Town, South Africa (1999).
- [12] Wilkinson, N. and Kardash, H., "Development Within Development- Distribution of Responsibilities in aided Self-help in Egypt's New City Settlements", *Third World Planning Review*, 14(3): 287-312 (1992).
- [13] World Bank, "Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s", World Bank, Washington (1991).
- [14] Imperato, I. and Ruster, J., "Participatory Urban Upgrading: Lessons from Latin

America", World Bank, Washington (2003).

Ferguson, B., "The Environmental Impacts and Public Costs of Unguided Informal Settlements; The Case of Montengo Bay", *Environment and Urbanization*, 8(2): 171-193 (1996). [15]

Van der Linden, J., "*The Sites and Services Approach Reviewed: Solutions for Stopgap to the Third World Housing Shortage?*" Aldershot, Gower, UK (1986). [16]

Abbott, J., "Cape Town: Seeking Social Sustainability in a Fast growing City", Cited in Polese, M., & Stren, R. (eds.), *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change* (pp: 280-307), Toronto Press, Toronto (2000). [17]

Taylor, K. and Cotton, A., "*Urban Upgrading: Options and Procedures for Pakistan*", Loughborough: WEDC (1993). [18]

Hasan, A. and Vadya, C., "Town Approaches to the Improvement of Low-income Urban Areas – Madras and Orangi", *Habitat International*, 10(3): 225-234 (1986). [19]

Rakodi, C. and Schlyter, A., "*Upgrading in Lusaka: Participation and Physical Change*", The National Institute of Building Research, Sweden (1981). [20]

محمد، عبد الله، دراسة تحليلية لبعض التجارب العالمية الرائدة في مشروعات الارتقاء العمراني: دروس مستفادة للارتقاء بالمناطق العشوائية بالمدن العربية، "المعهد العربي لإنماء المدن، ندوة المدينة والسكن العشوائي، حميرة مكناس، المملكة المغربية (1998). [21]

Richards, A., "*The Political Economy a Dilatory Reform – Egypt in the 1980s*", World Development 9: 1721-1730 (1991). [22]

Gardner, D. and Van Huyck, P., "*The Helwan Housing and Community Upgrading Project for Low-income Egyptians: The Lessons Learned*", USAID/Cairo Development Information Center (1990). [23]

Sirivardana, S. and Lankatilleke, L., "*Some Key Issues in the Participatory Planning and Management of the Urban Low-income Housing Process*", National Housing Development Authority, Ministry of Local Government and Housing Construction, Colombia, Sri Lanka (1988). [24]

Environment and Urbanization, "NGO Profile: Orangi Pilot Project", *Environment and Urbanization*, 7(2), 227-236 (1995). [25]

Abbott, J., "*Sharing the City: Community Participation in Urban Management*", Earthscan, London (1996). [26]

التعاون التنموي بين جمهورية مصر العربية وألمانيا، "سياسات وإجراءات المشاريع [27]

والبرامج"، القاهرة (2001).

[28] **Ghirardlli, G.**, "*Nassriya Upgrading Project, Aswan – Egypt*", Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1992).

[29] **عطية، ماجد**، "المعونات الأجنبية وتأثيرها على التنمية العمرانية في مصر: دراسة الأبعاد الاقتصادية والسياسية"، *مجلة البحوث الهندسية، كلية الهندسة، جامعة القاهرة*، **مجلة 93 (2004)**.

[30] **Cotton, A. and Franceys, R.**, "*Services for Shelter*", Liverpool Planning Manual 3, Liverpool University Press in Association with Fairstead Press, Liverpool (1991).

[31] **Choguill, C., Franceys, R. and Cotton, C.**, "Building Community Infrastructure in the 1990s – Overcoming Constraints", *Habitat International*, **18(1)**: 4 (1994).

[32] **Hamdi, N. and Goethert, R.**, "*Action Planning for Cities, A guide to Community Practice*", Wiley, New York (1996).

[33] **Verma, D.**, "Inodore Habitat Improvement Project: Success or Failure?", *Habitat International*, **24(1)**: 91-117 (2000).

[34] **Choguill, C., Franceys, R. and Cotton, C.**, "Building Community Infrastructure in the 1990s – Progressive Improvement", *Habitat International*, **17(4)**: 2-3 (1993).

[35] **Davidson, F. and Payne, G.**, "*Urban Project Manual*", Liverpool University Press in Association with Fairstead Press, Liverpool (1983).

[36] **Lankatilleke, L.**, "Community Action Planning; A Case Study from Sri Lanka", *Trialog*, **23/24**: 24-27 (1990).

[37] **Tag-Eldeen, Z.**, "*Participatory Urban Upgrading: The Case of Ezbet Bekhit, Cairo, Egypt*", Unpublished Master of Science, Division of Urban Studies, Department of Infrastructure, Royal Institute of Technology, Stockholm (2003).

[38] **AVSI**, "Alvorado Programme: Providing Security of Tenure for the Poor", *Best Practice International Conference for Habitat 2, Dubai, November 1995*.

[39] **Abbott, J.**, "A Method Based Planning Framework for Informal Settlement Upgrading", *Habitat International*, **26**: 317-333 (2002).

[40] **Abbott, J.**, "The Use of Spatial Data to Support the Integration of Informal Settlements into the Formal City", *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, **3(3)**: 267-277 (2002).

[41] **Novara, E.**, "Providing Services in Brazilian Favelas: The AVSI Experience", Unpublished Paper Prepared for: *World Bank Sponsored Round Table Meeting on the Provision of Services for the Urban Poor in Latin America, December 11-13, Washington (1996)*.

Evaluating Informal Settlement Upgrading Approaches in Developing Countries with Special Reference to the Case of Egypt

Maged Kamal Mohammad Attia

*Faculty of Environmental Design, King Abdulaziz University, Jeddah,
Saudi Arabia*

Abstract. This study reviews different informal settlement upgrading approaches. The study argues that associating informal settlement upgrading with site and services schemes as a twin approaches positioned upgrading realm within a development model that has its special characteristics and constraints, a situation that led to conceptual split between western oriented and locally supported upgrading initiatives. The study intends to investigate the theoretical bases behind different upgrading approaches with the objective of suggesting a comprehensive approach that can help improve living conditions for the inhabitants of informal settlements in developing countries.

The study reviews related literatures and case studies emphasizing the achieved outcomes. It can be said that most successful and well documented experiences are found in Latin America and Indian sub-continent countries, even though each country has its own vision which reflects various approaches to upgrading, since Indian sub-continent countries relies mainly on the applications of community participation, whereas Latin American countries rely on remote sensing, aerial photography and geographical information system (GIS) which utilize technology to create a comprehensive upgrading based upon land regularization.

During the last three decades, Egypt, like many developing countries, experienced different upgrading initiatives in locations varied from Helwan and Mansheyt Nasser (Cairo), to El-Nasryah (Aswan) and El-Hekr (Ismailia); each of them had its ideology and mechanisms. Such differences are due to the different political, economic and social frameworks accompanying each project.

The review of upgrading schemes reveals the prevalence of three upgrading approaches: a. the incremental improvement model of physical infrastructure provision, b. the community participation based planning model, c. community planning and physical improvement through a holistic master plan. These three approaches are critically reviewed, and their strengths and weaknesses are identified. It was concluded that none of the above mentioned approaches could alone deal effectively with upgrading informal settlements, and that a sustainable approach is still needed.