

تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري  
مؤشرات وتوقعات لسيناريوهات مستقبلية

د. أحمد عبدالله الغني

أستاذ مساعد بكلية التخطيط الإقليمي والعمراني - جامعة القاهرة

## • الملخص :

يتم في هذا البحث تحليل تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري urban upgrading projects ومحاولة إستقراء مؤشرات وسيناريوهات مستقبلية قد تساعد على صياغة مداخل ومناهج تخطيطية فاعله. ويعتمد البحث على المنهج الإستقرائي inductive methodology ، ويشتمل على ثلاثة أقسام رئيسية : القسم الأول وهو موجز الخلفية التاريخية بداية من المحاولات الأولية لمواجهة مشاكل المناطق المتخلفة والعشوائية ووصولاً إلى بدايات فكر الإرتقاء الحضري ، القسم الثاني ويحتوي على مراجعة تفصيلية وتحليلية لتطور مداخل ومناهج الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري ، أما القسم الثالث والأخير فيشتمل على نقاش تحليلي لتطور الفكر التخطيطي وإستنتاج المؤشرات والسيناريوهات المستقبلية المتوقعة والمرجحة لمشروعات الإرتقاء الحضري.

## • الإشكالية وأهميتها :

منذ بداية السبعينيات من القرن المنصرم تبذل حكومات الدول النامية والهيئات الدولية مثل البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المهمة بتحسين أحوال المعيشة للفقراء جهوداً كبيرة للإرتقاء بالمناطق المتخلفة والعشوائية بالمدن ، غير أن ناتج هذه الجهود يبدو متواضعاً مقارنة بحجم هذه المناطق ونسبتها العالية بمعظم مدن دول العالم النامي ، وربما قد جاء هذا نتيجة لمحدودية الموارد وضعف الاقتصاد القومي والمحلي وعدم ترشيد جهود التنمية بالشكل الأمثل ، أو ربما نتيجة لعدم فاعلية المناهج التخطيطية لمشروعات الإرتقاء ، وعدم وجود المدخل والأسلوب المناسب لتحقيق الإرتقاء المطلوب لهذه المناطق . ولا يعني هذا جمود الفكر التخطيطي وعدم التطور ، فعلى العكس فقد تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء في مجموعة مراحل بدءاً من المخططات العامة التي تركز على النواحي العمرانية physical aspects ومروراً بعمليات الإرتقاء الشامل ( العمراني - الاقتصادي - الاجتماعي ) ووصولاً للتخطيط التنفيذي action planning الذي يركز على معالجة القضايا الملحة ، وأخيراً إستراتيجيات الإرتقاء بجميع أنحاء المدينة citywide upgrading . وللوصول إلى مداخل جديدة تتصف بالفاعلية والواقعية لتدعيم جهود التنمية فإنه

يلزم تحليل تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء ومحاولة استنتاج واستقراء المؤشرات والسيناريوهات المستقبلية وبدائلها كخطوة اساسية نحو صياغة مداخل ومناهج تخطيطية فاعلة .

#### • أهداف البحث :

- يهدف البحث إلى رصد وتحليل تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري واستنتاج المؤشرات والسيناريوهات المستقبلية المتوقعة واللازمة للمساهمة في بناء نماذج فكرية جديدة تدعم جهود التنمية وتزيد من فاعليات المشروعات المستقبلية.

#### • منهج البحث :

يعتمد البحث بشكل أساسي على المنهج الإستقرائي ، وذلك وفقاً للخطوات المنهجية

التالية :-

- إستعراض المحاولات الأولية لمعالجة مشاكل المناطق المتخلفة، بدايات ظهور مدخل الإرتقاء الحضري.
- رصد وتحليل مراحل تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري .
- إستنتاج المؤشرات التي قد تساهم في إبتكار مداخل/مناهج/نماذج فكرية جديدة لمشروعات الإرتقاء الحضري.
- عرض ومناقشة السيناريوهات المستقبلية المتوقعة والمرجحة لمداخل الإرتقاء الحضري

#### ١ - خلفية تاريخية : بدايات فكر الإرتقاء الحضري

منذ عام ١٩٦٠ واجهت معظم دول العالم النامي معدلات عالية من التحضر وزيادة كبيرة في معدلات الفقر ، وكان نتيجة ذلك زيادة المناطق المتخلفة slums، وبشكل عام فإن هذه المناطق المخططة قد تم إشغالها بالسكان الذين تعدوا على الأراضي بدون ملكية شرعية لها squatters ، وافتقدت هذه المناطق الخدمات البلدية الأساسية مثل الإمداد بالمياه والصرف الصحي والتخلص من المخلفات الصلبة وياتت تعاني من تفشي الأمراض والجريمة والكوارث الطبيعية . وفي البداية حاولت الحكومات التصدي لهذه المشكلة ، ولكن غالباً ما فشلت

محاولتهم بسبب الحاكمية غير الجيدة والفساد واللوائح غير الملائمة وعدم ملائمة السوق العقاري ، وإضافة لكل هذا غياب التوجهات السياسية.<sup>(١)</sup>

تمثل أول رد فعل ( في الستينيات من القرن المنصرم ) في ترحيل السكان من هذه المناطق المتخلفة إلى مواقع أخرى resettlement sites غالباً ما كانت خارج المدن ، ولكن لم يحقق هذا المدخل أي نجاح ، فبسبب طول الرحلة ما بين موقع إعادة التسيكين والعمل بالمدينة قام معظم الناس بالعودة مرة أخرى للمدينة للسكن والعمل ، وسكنوا مرة أخرى بالأراضي المملوكة للدولة re-squatters فقاموا ببناء العشش بالمناطق المهجورة وبالمناطق الهامشية وعلى جوانب خطوط السكك الحديدية وازداد عددهم وباتوا يعيشون في حالات أسوأ من الحالة التي كانوا عليها قبل عملية الترحيل ففقدوا انتماءاتهم وتفشت الظواهر الاجتماعية السلبية<sup>(٢)</sup>... وفي الفقرة التالية يوضح أبو حسنة ١٩٧٧، Abu Hasnath، المشاكل التي ظهرت نتيجة لتطبيق هذا المدخل بمدينة كراتشي :

تم إعداد مخطط إعادة التسيكين دون الأخذ في الاعتبار المشاكل الاقتصادية والروابط الاجتماعية بين السكان . ولقد تم ترحيل السكان من أماكن عملهم دون توفير فرصة عمل بديلة أو على الأقل وسيلة مواصلات سهلة ورخيصة . ولأن المجتمع السكاني لم يتم ترحيله كوحدة واحدة فقد تخطت كل الارتباطات بين المجتمع وترك المجتمع يعاني من المشاكل الاجتماعية . وبينما كان يتم ترحيلهم كان هناك موقف عدائي مع الحكومة بسبب عدم تأكدهم من بطورهم تحركهم ومستقبلهم ، والنتيجة كانت إحساساً باليأس ومعظمهم عاد مرة أخرى إلى المدينة ، وكان هذا الموقف الخاطئ من الإداريين كفيلاً بأن لا يحقق الأهداف المطلوبة ، فقد تم طرد ٤٠٠٠٠ ألف عائلة من المدينة منهم فقط ١٢٠٦٣ حصلوا على قطع أراضي.<sup>(٣)</sup>

أما المحاولة الثانية فقد تمثلت في تطبيق مدخل الإزالة وإعادة التنمية clearance and redevelopment وفيه يتم ترحيل السكان إلى مواقع مؤقتة ثم بناء مساكن لهم على نفس الأرض ، وغالباً ما تكون مباني متعددة الطوابق rise buildings high ، وتشير التجربة إلى أنه بالرغم من أن المباني العالية ذات كثافات عالية إلا أن المناطق المتخلفة تستوعب أعداد سكانية كبيرة ، كما أن المباني المرتفعة لا توفر فراغات تساعد السكان على مزولة أعمالهم البسيطة التي يحتاجونها لدعم وزيادة دخلهم .

وفيما يخص التجربة المصرية في هذا المجال يمكن القول بأن قرارات الإزالة كانت غالباً لأسباب اجتماعية أو سياسية أو لتحقيق مشروعات اقتصادية قومية ، وتتمثل التجربة المصرية في إزالة منطقتين هما منطقة عشش الترجمان ومنطقة عرب المحمدي ، حيث تم إزالة المنطقتين عام ١٩٧٧ وإعادة تسكين قاطني هذه المناطق في كل من الزاوية الحمراء وعين شمس ومدينة السلام ، وقد تم اختيار مواقع إعادة التسكين على أطراف المدينة وبأراضي مملوكة للدولة يسهل إمدادها بالبنية الأساسية ، وتم توفير وحدات سكنية بمساحات مختلفة ( من ٢٥ - ٦٠ م<sup>٢</sup> ) ، ونتج عن تطبيق وتنفيذ هذا المدخل مشاكل اجتماعية عديدة نتيجة لتشتيت سكان المنطقة الواحدة على أكثر من موقع مع اختلاف عاداتهم وتجاورهم لأسر من مناطق مختلفة ما أدى إلى سوء العلاقات الاجتماعية والإحساس بالعزلة عن العائلات والأقارب . أيضا واجهت العائلات العديد من المشاكل الاقتصادية نتيجة لعدم ممارسة المرأة لبعض الأنشطة التجارية التي كانت تقوم بها بمنطقتها القديمة مثل الخياطة وإعداد الأطعمة داخل المسكن وبيعها بالمناطق المحيطة .. الخ، وكذلك زيادة الأعباء المعيشية نتيجة لتسديد رسوم المرافق والوحدات السكنية وزيادة تكلفة المواصلات ، ولاضطرار بعض أفراد الأسرة إلى تغيير نوع المهنة لبعد موقع السكن الجديد أو إلى تغيير مكان العمل .<sup>(٤)</sup>

وكان البديل المناسب لمشروعات الإزالة وإعادة البناء هو الإرتقاء الحضري urban upgrading، حيث كان الاتجاه العالمي هو تطوير هذه المناطق ، فقد أوصى مؤتمر الموثل HABITAT ١٩٧٦ بمدينة "فان كوفر" بكندا بأن تركز حكومات الدول النامية اهتمامها على توفير الخدمات للمناطق العشوائية وتطويرها ومدتها بالخدمات والمرافق اللازمة وربط هذه التجمعات الهامشية بالتنمية القومية ودعم القطاع غير الرسمي في جهوده الرامية إلى توفير السكن الملائم والبنية الأساسية والخدمات ، وأصبح أسلوب الإرتقاء والتطوير هو أسلوب التعامل الذي اتبعته معظم الدول النامية للتعامل مع المناطق العشوائية بها .<sup>(٥)</sup>

وقد بدأت فكرة الإرتقاء الحضري في نهاية الستينيات من القرن المنصرم عن طريق John Turner وآخرون وذلك من خلال فكرة الإسكان التدريجي (المرحلي) incremental housing ورسم سياسة إسكانية تعتمد على القطاع غير الرسمي وعلى الأهالي أنفسهم من

خلال إسكان الجهود الذاتية و مشروعات الإرتقاء الحضري ... أيضا ساهمت ضغوط البنك الدولي على الدول النامية في دعم هذه المشروعات وذلك من خلال حتمية إنفاق الديون على مشروعات البنية الأساسية والخدمات لتوفير العدد المناسب من المساكن لذوي الدخل المنخفض<sup>(٦)</sup>. وبينما كان إعتقاد حكومات معظم الدول النامية أن المناطق العشوائية هي مشكلة تتطلب الإزالة وذلك بسبب المظهر العمراني غير اللائق ، فقد رأى العمرانيون والباحثون عكس ذلك ، حيث قام كل من (Charles, Abrams, Latterly, Mangin, Turner, Peattie, Perlam) بدراسة هذه التجمعات بتعمق شديد ووجدوا أن المناطق العشوائية ماهي سوى واقع إيجابي لأفراد يحلون مشاكلهم الإستيطانية بمواردهم الذاتية المحدودة وبذلك هي جزء من حل المشكلة وليست المشكلة ذاتها . ففي دراسة أجراها Turner وجد أنه في مدينة ليما بدولة بيرو (Lima, Peru) استطاع الناس بناء ٥٠,٠٠٠ مسكن خلال سبع سنوات (١٩٤٩-١٩٥٦) ، بينما استطاعت الحكومة في نفس الفترة بناء نحو ٥٤٧٦ مسكن فقط كانت خارج القدرات المالية حتى لمتوسطي الدخل بالمدينة.<sup>(٧)</sup>

## ٢- تطور فكر الإرتقاء الحضري

يعد الإرتقاء كأسلوب للتخطيط التفصيلي مرحلة جديدة في تطوير المدن بعد النظريات التخطيطية التي كانت تعتمد على وضع المخططات العامة للمدن وما كانت تأخذه من وقت طويل نسبياً للإعداد لا يتناسب مع سرعة إيقاع عجلة التطور العمراني ومتطلبات التنمية خصوصاً في العالم النامي . وقد استدعى هذا الأمر وضع صياغة مختلفة لفكر المخطط العام للمدينة الذي تبلور في صورة إعداد مخططات إرشادية للمدن تعمل على ملاحقة التطورات السريعة لعجلة التنمية العمرانية ، ولكن لم تظهر نتائج تلك المخططات إلا في الشبكات الرئيسية للطرق والمرافق وبعض الخدمات ، وكذلك بعض المشروعات العمرانية ذات الأهمية الخاصة مع بقاء أكثر أجزاء المدينة وخاصة القديمة منها بعيدة عن الاستفادة من تلك المخططات الإرشادية للمدن . هذا الأمر دفع إلى البحث عن أسلوب جديد لا يعتبر بديلاً للمخططات العامة والإرشادية ولكن مكملاً لها على المستوى التفصيلي، وهنا برز دور وأهمية "أسلوب الإرتقاء" وأخذ أبعاداً جديدة في الفكر

التخطيطي.<sup>(١٢)</sup> هذا وبداية من عام ١٩٧٠ فقد مر الفكر التخطيطي بثلاثة مراحل أساسية من التطور<sup>(٩)</sup>، سيتم مناقشتها بالفقرات التالية.

٢-١ المرحلة الأولى من التطور الفكري : الإرتقاء باستخدام المناهج التخطيطية التحليلية اعتمد فكر الإرتقاء بالمرحلة الأولى (١٩٧٠ - ١٩٨٥) على إمداد المناطق المتخلفة/العشوائية بالبنية الأساسية والخدمات اللازمة لتنمية المجتمع وذلك باستخدام المداخل التخطيطية المتاحة في ذلك الوقت والمتمثلة في التخطيط العام والتخطيط التحليلي analytical planning ، واشتملت هذه المرحلة على ثلاثة مداخل هي : الإمداد بالبنية الأساسية العمرانية، والمشروعات المشتركة : الإرتقاء بالمواقع والخدمات، وأخيراً التخطيط الفعال fast track planning الذي تم تنفيذه بمشروع حي السلام بالإسماعيلية.

#### • مدخل توفير البنية الأساسية العمرانية Physical Infrastructure Provision :

وفيه يتم إمداد المجتمعات أو المناطق المتخلفة / العشوائية بشبكات البنية الأساسية التحتية من مياه وصرف صحي وكهرباء وشبكات البنية الأساسية العلوية من طرق وتخلص من المخلفات الصلبة بالإضافة إلى الخدمات العامة التعليمية والصحية والاجتماعية بالإضافة إلى تأمين الحيازة والتحسينات الأخرى للبيئة العمرانية . ويعتمد هذا المدخل على الفرضية القائلة بأن تحسين البيئة العمرانية هو النواة الأساسية لعملية الإرتقاء ، وهناك مداخل كثيرة للإمداد بالبنية الأساسية أهمها مدخل التنمية التدريجية (المرحلية) incremental development approach ... وغالباً ما تتجه المداخل إلى الاعتماد على المجتمعات الجاري تطويرها أو الإرتقاء بها سواء من ناحية التخطيط أو البناء أو الإدارة ، وهو ما يؤدي إلى دعم وتنمية اتجاه " نموذج التحسين المضطرد progressive improvement model " والذي يتجه فيه الإمداد من المستوى الأساسي basic level إلى المستوى المتوسط إلى مستوى أعلى أكثر ملائمة مروراً بإجراءات معتمدة على نموذج العرض والإمداد والنمو-demonstration consolidation-expansion model .

كانت بداية هذا المدخل على يد Choguill، وكانت فكرته تنحصر في إقامة بنية أساسية تتسم بالاستدامة sustainable infrastructure لذوي الدخل المنخفض ، وحديثاً ( عام ١٩٩٩) عاد واقتراح مدخل التحسين التدريجي (المتواصل) progressive improvement ، ويعتمد هذا المدخل على إمداد المجتمع بالبنية الأساسية كعنصر رئيسي يليه تأمين الحياة ( عن طريق الحكومة ) ورصف الطرق وخلافه من تحسينات للبيئة العمرانية ، وبالتالي فإن تحسين البيئة العمرانية هو النواة الأساسية لعملية الإرتقاء (١٠).

#### • مدخل المشروعات المشتركة - الإرتقاء بالمواقع والخدمات :

#### **Combined Upgrading and Sites and Services Projects**

يعتمد هذا المدخل على وجود أراضي فضاء متاخمة لمشروع الإرتقاء يتم تتميتها من خلال مدخل المواقع والخدمات كأحد أساليب إسكان الجهود الذاتية لتستوعب حالات الإحلال للمساكن التي قد تنتج عن عملية الإرتقاء للمجتمع القائم ، ويتم في هذا المشروع المشترك التوفيق (تحقيق المصلحة) ما بين مشروع الإرتقاء للمجتمع القائم ومشروع الإسكان الجديد لذوي الدخل المنخفض ( المواقع والخدمات ) وذلك من خلال التالي :

- سد احتياجات المنطقة الجديدة في بداية نشأتها من خلال الخدمات الموجودة بمنطقة الإرتقاء الحضري مثل الفراغات المفتوحة والمحلات التجارية والورش ... الخ .
- تنمية المنطقة الجديدة بجوار منطقة الإرتقاء ذات النمو العشوائي uncontrolled growth يعطي فرصة أكبر للتحكم العمراني بمنطقة الإرتقاء وطرح خيار شرعي للناس الراغبون في السكن بالمنطقة .
- تقارب وتمائل الأنشطة التنفيذية في المنطقتين يشجع على قيام فريق واحد للعمل مما يؤدي إلى توفير الوقت والجهد والمال .

#### • مدخل التخطيط العاجل (الفوري) Fast Track Planning :

تم تطوير هذا المدخل من خلال (Payne, Geoff and Davidson, Forbes) في نهاية السبعينيات من القرن المنصرم وتم استخدامه بمشروع حي السلام بالإسماعيلية ، حيث تم استخدام مدخل التخطيط العام ولكن في شكل متطور ، وذلك من خلال الارتباط القوي ما بين



العملية التخطيطية *planning process* والتنفيذ *implementation* ، والعمل المتوازي بالمرحلتين . فبعد إعداد المراحل الابتدائية من المخطط العام بفترة لا تتجاوز ستة أشهر تبدأ المراحل التنفيذية الأولى للمشروع وتستمر الأعمال التنفيذية مع المراحل التخطيطية المتقدمة للمشروع بحيث يتم تعديل التنفيذ في حالة وجود أي متغيرات أو عوامل تستدعي ذلك ، ويسمى هذا بالتخطيط العاجل (الفوري) *fast track planning*<sup>(١١)</sup> ويهتم هذا الفكر بتحديد دقيق لأهداف وشروط لإنجاز المشروع ، ومن أهم هذه الشروط ما يلي: <sup>(١٢)</sup>

- إمكانية التنفيذ بالحدود الدنيا من الإعانات الحكومية *subsidies* .
- أن يكون مبني على فهم كامل للأوضاع الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والعمرانية القائمة.
- أن يكون قابلاً للإدارة بعيداً عن التعقيدات وبدون الحاجة للدعم المستمر من الخبرة الخارجية .
- قابلية التنفيذ من خلال الإدارة والهيكل التنظيمية المتاحة .
- أن يكون قابلاً للتنفيذ في أقرب وقت ممكن .
- أن يكون قابلاً للتعديل ليواكب التغيرات الناتجة من العوامل الخارجية .
- أن يكون قابلاً للتكرار من ناحية الشكل والمكونات بمواقع أخرى في المستقبل .

ويتفق فكر هذا المدخل مع مدخل التخطيط التحليلي *analytical planning* المستخدم في إعداد المخططات العامة ، حيث يعتمد على إجراء العديد من الدراسات والتحليلات بدءاً من دراسات الجدوى ومروراً بالدراسات التفصيلية وتطوير بدائل المشروع والمقترحات التفصيلية للتنمية وانتهاءً بتنفيذ المشروع، ولكن يتميز عنه في ان مرحلة التنفيذ تسير بشكل متوازي مع مراحل التخطيط.<sup>(١٣)</sup>

٢-٢- المرحلة الثانية من التطور الفكري : الإرتقاء باستخدام المناهج التخطيطية التنفيذية نظراً لتركيز المناهج التخطيطية السابقة على النواحي العمرانية واستنفاذ الجهود والأموال في إعداد الدراسات والخرائط التي قد لا تنزل إلى حيز التنفيذ ، ونظراً لعدم اشتراك

الأهالي في العمليات التخطيطية فقد كان إنجاز المشروعات يبدوا متواضعاً بالمقارنة بحاجات المجتمع من ذوي الدخل المنخفض ، وهو ما استدعى التفكير في مداخل أخرى.... لذلك فقد اعتمدت المرحلة الثانية (١٩٨٥-١٩٩٥) من التطور الفكري على تخطي عيوب التخطيط العام والتخطيط التحليلي المستخدم في الفترات السابقة ، وأصبح التركيز على الجوانب التنفيذية للمشروع وعدم إهدار الوقت والجهد والمال في دراسات كثيرة لا يتم الاستفادة منها ، أيضاً تم تبني مفهوم المشاركة المجتمعية في العمليات التخطيطية ومحو المفهوم الخاطئ بانحصار المشاركة في العمليات التنفيذية للمشروع ، وقام البنك الدولي وهيئة المعونة الأمريكية وجهات دولية أخرى بتبني مدخل جديد هو التخطيط المحلي أو المجتمعي micro planning at community level جوهره تمكين المجتمع من صناعة القرارات وتنفيذ المشروعات اللازمة لعمليات التنمية، وظهرت عدة مداخل فرعية أهمها التخطيط المجتمعي التنفيذي community action planning والتخطيط للتنفيذ planning for implementation وقد تبنت المنظمات غير الحكومية NGOs نفس الفكر وقامت بإنجاز العديد من المشروعات في معظم دول العالم .

ويتميز مدخل التخطيط التنفيذي action planning عن التخطيط التحليلي والتقليدي traditional & analytical planning في أن الثاني يتم من خلال إجراء سلسلة كبيرة من الدراسات الخاصة بالوضع الراهن ( عمرانية - اقتصادية - اجتماعية ... الخ ) وهناك مدخلات كثيرة يتم تحليلها وعمل بدائل يتم اختيار أفضلها ، وتكون المخرجات الرئيسية في صورة مخطط عام أو هيكل ، أما التخطيط التنفيذي فيتم فيه التركيز على مشكلة محددة مع تركيز الدراسات على الجوانب التنفيذية والتعقيدات التي تواجه عمليات التنفيذ من خلال معرفة الهيئات المسؤولة عن المشكلة والتمويل والأولويات وإمكانية التنفيذ وخلافه من جوانب تؤثر في صناعة القرار .<sup>(١٤)</sup>

وهناك عدد من المداخل الفرعية كل منهم يستخدم أدوات مختلفة ولكن يشتركوا جميعاً في خصائصهم وأهدافهم ، ويمكن إيجاز هذه المداخل فيما يلي:<sup>(١٥)</sup>

### • التخطيط المحلي المجتمعي : Micro Planning at Community Level

تم تنفيذ هذا المدخل الذي يعتمد على المشاركة participatory methodology ببرنامج المليون مسكن في دولة سيريلانكا Srilanka million houses programme حيث مشاركة المجتمع هي النواة الأساسية للمشروع ، وتنقسم خطوات العمل بالمشروع إلى أربع خطوات أساسية هي : البداية ، التخطيط ، التنفيذ ، الصيانة، وكما يقول ( Geothert, and Hamdi) فإن مرحلة التخطيط هي الحاسمة للمجتمع والمدينة ، ففيها يتم صناعة القرارات الأساسية key decisions وتحديد البرامج الخاصة بالإرتقاء ، وبالتالي فإن اشتراك جميع الأطراف له أهمية كبيرة لنجاح العمل.

### • التخطيط المجتمعي التنفيذي : Community Action Planning

يتم عمل ورشة عمل workshop نشطة ومكثفة تستند إلى مشاركة المجتمع community-based لمدة ( من يومين - خمسة أيام ) وفقا للأهداف ، وتتمثل المخرجات في تحديد المشاكل ذات الأولوية والاستراتيجيات اللازمة وبدائل التعامل مع هذه المشاكل وبرنامج عملي يوضح الأعمال المطلوبة والجهات ( الأشخاص ) التي ستجزها والوقت الزمني اللازم ، ويتم برمجة هذه الورشة على مراحل زمنية معينة specified intervals حسب المطلوب من أعمال . وتتطلب ورشة العمل استعدادات بسيطة تتمثل في مجتمع يمتلك الرغبة والدافعية للعمل والمشاركة motivated community ومكان يتم فيه الاجتماع ( فصول بالمدارس الرسمية - أحواش المدارس ... الخ ) وبعض الأدوات البسيطة مثل ورق كبير ( بأي نوع ) ولوحة يتم تركيب الورق عليها وأقلام markers ، مع وجود أشخاص وسطاء mediators منظمين للورشة ، وتشتمل ورشة العمل على أربع مراحل هي:

- تحديد المشكلات والأولويات problem identification and priorities
- الاستراتيجيات والبدائل والتفضيلات strategies, options, and trade-offs
- التخطيط للتنفيذ planning for implementation

- المتابعة

monitoring

يتم عمل خرائط charts لكل مرحلة خاصة بورشة العمل من خلال مجموعات مختلفة ذات ميول واهتمامات مختلفة ، ويتم عمل هذه الخرائط على أوراق كبيرة للمناقشة عليها والاتفاق على القرارات النهائية . وفي النهاية فإن المجتمع يقوم بفحص المشاكل وأولوياتها وخطة العمل والتنفيذ للبدائل المتفق عليها . أما الأشخاص المشاركون بورشة العمل فيشتغلوا على خليط من ممثلين للمجتمع وموظفين من الأقسام الفنية المختلفة ( الصرف الصحي - المياه - الإسكان - الصحة - التعليم .. الخ ) وذلك وفقاً للهيكل التنظيمي للبلدية . ويكون هناك ضابط اتصال liaison officer يربط السكان بجميع الجهات المسؤولة ، كذلك لابد أن يكون هناك وسيط facilitator يلعب دوراً رئيسياً بين كل هذه الفئات وينال ثقة جميع المشاركين بورشة العمل . وقد تم تطبيق هذا المدخل في أنحاء واسعة من العالم ، في سيريلانكا وبنجلاديش وجنوب أفريقيا و بولندا و وولاية بوسطن بالولايات المتحدة الأمريكية.<sup>(١٦)</sup>

#### • التخطيط لمشروع محدد الهدف (GOPP) Goal-Oriented Project Planning :

تم تطوير هذا المدخل واستخدامه عن طريق هيئة المعونة الألمانية GTZ ، ويستخدم هذا المدخل هيكل ذو خطوات محددة systematic structure وثابتة لتحديد المشاكل والأهداف والتخطيط وإدارة المشروع المطلوب إنجازه من خلال ورشة العمل ، وذلك بالاشتراك مع المجموعات ذات الصلة بالموضوع . ويشمل ناتج العملية output على مصفوفة تخطيطية planning matrix تتمثل في الإطار التخطيطي المنطقي للمشروع تلخص وتجسد العناصر الرئيسية للمشروع وتؤكد على الترابطات ما بين المدخلات الممكنة والمرغوبة والأنشطة المخططة والنتائج المتوقعة.<sup>(١٧)</sup> وقد تم تنفيذ مدخل GOPP بمشروع الإرتقاء الحضري لمنطقة الناصرية بأسوان ( ٥٠,٠٠٠ نسمة ) عام ١٩٨٦ ، وكذلك عام (١٩٩٢-١٩٩٣) بالسنگال حيث بدأ التنفيذ على تجمع عمراني يبلغ نحو ٧٠٠٠ نسمة وصلت إلى تسعة تجمعات تحوي ما يقرب من ١٠٠,٠٠٠ نسمة .

### **التخطيط الواقعي (المواكب للإحتياجات الفعلية للسكان) : Planning for Real**

تم تطوير هذا المدخل في أواخر السبعينيات من القرن المنصرم كوسيلة فاعلة لإعطاء الناس حق التصويت للمشروع وإعطاء المتخصصين الفرصة للتعرف على احتياجات السكان لتحسين مجاوراتهم أو مجتمعاتهم ، وبينما ظهرت أصوله في إنجلترا فقد انتشر استخدامه بدول كثيرة . تعتمد هذه الطريقة على تجسيد المشاكل والتحسينات من خلال كروت تحتوي على صور للبدائل الممكنة ، والهدف من هذه الكروت هو تجنب الاتصالات والمحادثات الشفوية verbal communication والصعوبات التي تواجهها ، ولكن في نفس الوقت تبادل المعلومات ووجهات النظر مع المجتمع المحلي . ويتميز هذا النموذج بتقديم وتوفير معلومات تسمح بعمل المدخلات inputs وتسمح بنظرة واسعة للقضايا، وتوفر قاعدة مادية physical base لتشكيل وصياغة المقترحات .

يشتمل الصندوق الذي يتم توزيعه على أفراد المجتمع على إرشادات لكيفية إنجاز هذه المهمة وعينه لنماذج سليمة ونماذج لعناصر عمرانية cutout masters for physical items ) مثل المساكن ) ونماذج للعناصر غير العمرانية ( مثل المشاكل والإمكانات ) ، وبعد تجميع هذه النماذج من السكان يتم عقد اجتماع شعبي public meeting يتم فيه مناقشة القضايا المختلفة من مشاكل ومقترحات عمرانية وغير عمرانية ويتم تسجيل الآراء وإجراء المناقشات حتى الوصول إلى المقترحات المتفق عليها من خلال أطراف المجتمع .<sup>(١٨)</sup>

### **• فريق دعم المجتمع الحضري The Urban Community Assistance Team :**

يشتمل الفريق على مجموعة من المتخصصين في المجالات المختلفة والذين يقوموا بصياغة المشاكل على مستويات متعددة ، ابتداءً من قضايا الإقليم والمدينة إلى أن تصل إلى مقياس المجاورة السكنية ، هذا الفريق بالتعاون مع الداعمين المحليين local supporters يقوم بتجهيز التوصيات ومخططات التنمية development schemes . في عام ١٩٩٨ وفي إنجلترا تم إطلاق اسم التخطيط التنفيذي action planning على هذا المدخل وتم تأييده من

- جهات عديدة من بينها معهد أمير ويلز للعمارة Prince of Wales Institute of Architecture ، ويتم إنجاز العمل في أربع مراحل هي :-
- مرحلة البداية : يتم هذا في ثلاثة شهور ، حيث يتم تشكيل اللجنة التوجيهية للمشروع steering committee والتي تقوم بالتعرف على مشاكل واهتمامات المجتمع المحلي وإعداد ميزانية للمشروع والبدء في مرحلة الحصول على التمويل اللازم .
  - مرحلة الإعداد : تتم في ستة شهور ، ولكن قد تختلف هذه المدة من مشروع لآخر ، ويتم في هذه المرحلة تدعيم المشروع وتحديد الأعضاء المشاركين وجمع معلومات مكثفة وتحديد الملامح العريضة للمشاكل .
  - المشروع (الحدث) events
  - مرحلة المتابعة follow-up phase وتشتمل على الأنشطة الناجمة عن المشروع (الحدث).

أما ناتج هذه العمليات فيتمثل في ثلاثة مستويات هي : المقترحات التنفيذية العاجلة ، برنامج قصير المدى لاستمرارية لجنة المشروع ، وبرنامج أنشطة بعيد المدى ، وهنا تركز المقترحات على التخطيط العمراني physical planning للتنمية مع تركيز بسيط على النواحي الاجتماعية والاقتصادية والهيكل التنظيمية ، وهذا بسبب الأصول المعمارية لهذا المدخل . وتجدر الإشارة هنا أن السكان يمثلون مجموعة ضمن المجموعات المشاركة بالعمل ، يضاف إليهم الخبراء والمتخصصين من الداخل والخارج والمستثمرين ورجال الأعمال والهيئات المحلية والهيئات التطوعية .<sup>(١٩)</sup>

#### • تجربة المنظمات غير الحكومية NGOs :

بدا إدراك الدور الهام الذي تلعبه المنظمات غير الحكومية NGOs في الدول المتقدمة بالتحديد في النصف الأول من السبعينيات من القرن المنصرم ، حيث ظهر العديد من المنظمات والهيئات غير الحكومية التي ساهمت مع الحكومات والمجالس المحلية في تنفيذ العديد من

مشروعات الإرتقاء بالبيئة العمرانية للمناطق المتدهورة في مراكز المدن الكبرى في أوروبا كما حدث في ألمانيا وهولندا . ومع بداية الثمانينات بدأت هذه المنظمات في الظهور بالدول النامية خاصة بعد إدراك عدم قدرة الهيئات الحكومية على الاضطلاع بعبء تخطيط وتنفيذ كل مشروعات التنمية العمرانية للمجتمعات الفقيرة نظراً لعدم توافر التمويل الكافي لمثل هذه المشروعات الضخمة لدى الحكومات بالإضافة لضعف الهيكل التنظيمي والإداري لها وعدم تحليه بالمرونة الكافية والخبرة اللازمة لإنجاح مثل هذه المشروعات .

ففي خلال الثمانينات من القرن المنصرم أظهرت المنظمات الدولية التي تقوم بتقديم المساعدات لمشاريع التنمية اهتماماً بدور وإمكانات المؤسسات غير الحكومية NGOs بالدول النامية في مشروعات التنمية والتطوير لما تتمتع به من خبرات ومرونة تنظيمية وكذلك قدرتها إلى الوصول إلى التنظيمات الأهلية للمجتمع وأفراده والتعامل معهم بأسلوب واقعي بعيداً عن الحكومة بمختلف مستوياتها وصاحب هذا الاتجاه فكر "اللامركزية" بالإضافة إلى الاتجاه الدولي لتقليل التدخل الحكومي وتحديد في إمداد الخدمات للمواطنين وتفويضهم (منحهم السلطة) empowerment في تنفيذ مشروعات التنمية بمساعدة الجهات الأخرى لتوظيفها في التوفير الفعال للمأوى لجميع الفئات المستهدفة .

وإستناداً إلى هذا الفكر فقد أخذت العديد من الحكومات على عاتقها محاولة تطبيق أسلوب التمكين enablement في تنمية المجتمعات وذلك من خلال وقف أعمال الإزالة للمناطق العشوائية وتقنين حق ملكية الأراضي لحائزيها من محدودي الدخل وإمدادها بالبنية الأساسية مع تشجيع المشاركة الشعبية ، إلا أن هذه المشاركة لم تتعدى مساهمة السكان بالمال بدون بذل جهد حقيقي من قبل الحكومة لجعل السكان يشاركون بالجهد مشاركة فعلية في عملية صنع القرار ووضع المخططات التي تؤثر في حياتهم فيما بعد .

وتوازياً مع الإدراك المتزايد للاحتياج إلى تدخل حقيقي من المواطنين في عمليات صنع القرار كان هناك وعي للمشاكل التي تتعلق بإدارة المواجهة بين الحكومات والمواطنين حفز على إدراك دور وإمكانات الجمعيات الأهلية NGOs والمنظمات الأهلية CBOs في سد هذه

الفجوة ، وقد ظهر هذا الوعي بصور مختلفة في العديد من الدول مثل الهند وشيلي والفلبين وباكستان والبرازيل .(٢٠)

هذا وتتحصر مجالات مساهمة المنظمات غير الحكومية في مشروعات الإرتقاء الحضري فيما يلي :-

- دعم برامج توفير تنمية المسكن وتشجيع برامج توليد العائد .
- تدعيم ومساندة الهيئات والمنظمات الأهلية CBOs
- تشجيع المشاركة الشعبية في عمليتي التخطيط والتنفيذ لبرامج تنمية المجتمعات الصغيرة.
- مساعدة أرباب الأسر في تقنين ملكيتهم للأراضي المقيمين عليها وفي الحصول على التمويل اللازم لعملية تنمية الوحدات السكنية .

وفي مصر قامت الجمعيات الأهلية بإنجاز عدد من المشروعات خلال أواخر الثمانينات من القرن المنصرم أهمها ما يلي :-

- مشروع التنمية الحضرية الشاملة بمناطق إعادة تسكين متضرري الزلزال في منطقتي حلوان والنهضة ( جمعية الرعاية المتكاملة - جمعية الهلال الأحمر )
- مشروع التنمية المتكاملة لمنطقة القصبجي بالقاهرة الكبرى ( جمعية الإرتقاء بالبيئة العمرانية )
- مشروع تنمية المجتمعات الحضرية الفقيرة بالناصرة ( جمعية تنمية المجتمع بالناصرة - أسوان )

وتؤكد التجربة على أن الدور الذي لعبته المنظمات غير الحكومية NGOs لم يحقق النتائج الفعالة حتى الآن ، ويعود ذلك في المقام الأول إلى صعوبة تحقيق التعاون المتكامل بين هذه المنظمات والجهات الأخرى المشاركة في عملية التنمية سواء الحكومية بمختلف مستوياتها والمنظمات الأهلية CBOs التي تمثل فئات المجتمع والقطاع الخاص الاستثماري.

## ٢-٣ المرحلة الثالثة: إستراتيجيات الإرتقاء الشاملة Citywide Upgrading Strategies

- مدخل التحولات العمرانية من خلال المخطط الشمولي :



## Physical Transformation Through the Holistic Plan

بالرغم من فاعلية مدخل التخطيط التنفيذي فقد أفرزت تجربته عدداً بسيطاً من المشروعات التجريبية pilot projects لمناطق محدودة تمثل نسبة ضئيلة جداً من المناطق المتخلفة/العشوائية التي تحتاج لبرامج الإرتقاء، وباتت الحاجة إلى مداخل أكثر شمولية.... وفي نهاية التسعينيات من القرن المنصرم ظهر مدخل "التحولات العمرانية من خلال المخطط الشمولي" بالبرازيل حيث تم تطبيقه على نحو ١٠٠,٠٠٠ مسكن بمدينة San Paulo ، ويعتمد بشكل أساسي على استخدام نظم المعلومات الجغرافية GIS في عمل نظام إدارة المعلومات data management system يقوم بربط المعلومات والخطط العمرانية بالبيانات الاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالعائلات التي تقطن التجمعات العمرانية . وتسمح هذه المعلومات حينئذ للعديد من مستويات التدخل interventions ، ودعامة هذه العملية هي القانون الذي يقنن المجتمعات والأراضي ، وتحديد مناطق تخطيطية ذات أهمية خاصة zone of special interest ، وبالتالي يتم استبعاد هذه المناطق من اللوائح التخطيطية القائمة والسماح بإجراء عمليات تخطيطية ملائمة لها . ومن الناحية النظرية فإن هذا المدخل يسمح بتحديد أهداف معينة يتم في ضوءها تحديد التدخلات interventions ، وفي بعض الأحيان تترك الحرية للتدخلات الممكنة لهذه المناطق مجتمعه .<sup>(٢١)</sup>

ويعتبر مدخل المخطط الشمولي holistic plan ( "Plano Global" باللغة البرتغالية) أكثر المداخل شمولية ، ففيه يتم تحديد جميع العلاقات الهامة بالمجالات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية لمجتمع الدراسة ، وبالتالي عمل خطة تعزز هذه المجالات جميعاً . ويستخدم هذا المدخل تقنية عالية تتمثل في نظم المعلومات الجغرافية GIS ونظام إدارة المعلومات المكانية spatial data management system ويساعد هذا النظام على نقل صورة واقعية كاملة وحديثة ، ولكنه يتطلب موارد بشرية ومالية عالية جداً لإنجاز مشروع ما في وقت مناسب وفعالية جيدة. ويتم حالياً تطبيق هذا المدخل بشكل كبير بمدن أمريكا اللاتينية ، وذلك من خلال رصد مبالغ كبيرة يتم توفيرها من خلال الحكومات الوطنية والبنك الدولي .<sup>(٢٢)</sup>

ولتطبيق هذا الفكر وعمل استراتيجية للتنمية المستدامة على مستوى المدينة sustainable citywide strategy فإنه يلزم توافر عدد من العناصر هي: (٢٣)

- التوجهات السياسية **political will** :
- توافر إطار خاص بسياسة الإرتقاء **policy framework** : يتطلب تنفيذ الاستراتيجيات قاعدة معلومات عن جميع المناطق العشوائية بالمدينة والتخلي عن قوانين البناء واللوائح التي قد تشكل عائقاً عند الإرتقاء بهذه المناطق . أيضا تتطلب استراتيجية تنمية المدن تجهيز مخططات من خلال المشاركة الشعبية وكذلك مخططات عمرانية لكل منطقة عشوائية .
- **needs assessment and implementation** : لابد تقويم الاحتياجات و التنفيذ من توافر مخطط للمنطقة **area-based plan** يأخذ في الاعتبار احتياجات المجتمع والمتطلبات اللازمة لمختلف أنواع البنية الأساسية وكذلك توافر هيئة تنسيقيه معروفة للمجتمع ولجميع الجهات الخاصة بالمرافق تقوم بالتعامل مع شركات التنفيذ والمقاولين الصغار .
- **land tenure** : تأمين الحيازات : تمثل الحافز الرئيسي للسكان لتشجيعهم على دعم عمليات التنمية بالموقع .
- توافر آلية لبيع الأراضي **land release mechanism** : تشكل هذه الآلية عنصراً هاماً لاستراتيجية الإرتقاء وعنصراً حاكماً عندما تستدعي الحاجة إلى وجود تجمعات أخرى .
- توفير هيكل للإعانات الحكومية وهيكل لاسترداد التكاليف **subsidy structure and cost recovery structure** :
- التحالفات الاستراتيجية **strategic alliances** : تحديد مجموعة الأفراد والهيئات ذوي العلاقة بالمشروع ( السكان - الهيئات العامة - المرافق العامة والخاصة - الشركات - الملاك الشرعيين وغير الشرعيين - المنظمات غير الحكومية NGOs...الخ ) وإشراكهم في جميع مراحل العمل .

- تحديد نموذج البرنامج **program format** : هناك نوعان من نماذج البرامج ، هما النموذج الاجتماعي الاستثماري **social investment format** و نموذج الإرتقاء الشامل **comprehensive upgrading format** ، في النوع الأول يقوم السكان بتحديد احتياجاتهم ويتم بناء المشروع على هذا الأساس . أما النوع الثاني فيتم فيه عمل البرنامج ويقوم السكان باختيار البدائل المناسبة لهم .
- اللامركزية **decentralization** : ويقصد بها البيئة السياسية غير المركزية (الإدارة المحلية) .

• **مدخل جون أبوت John Abbott Proposed Approach**: (٢٤)،(٢٥)

حدد البنك الدولي قضية تخفيف حدة الفقر **poverty alleviation** كأهم قضية تواجه ذوي الدخل المنخفض ، وي طرح هذا المدخل فرضية أخرى ، وهي أن القضية ليست مقصورة على الفقر و تخفيف حدته ولكنها قضية أوسع تتمثل في " الظروف السيئة والضغوط النفسية والهشاشة الاجتماعية " **vulnerability** المرتبطة بالعزل الاجتماعي **social exclusion** الذي يشعر به سكان المناطق المتخلفة/العشوائية ، وبالتالي فإن التكامل الاجتماعي **social integration** هو الهدف الأساسي من عملية التحول **transformation** المطلوبة للمجتمع . وبالتالي فإن العمل المطلوب يتعدى الإرتقاء الحضري لهذه المناطق ليصل إلى الشمولية **encompassing** . ويستند الإطار التخطيطي المقترح على المدخل المنهجي الناجح الذي تم استخدامه بأحد مشروعات الإرتقاء الحضري بالبرازيل (**Belo Horizonte**) والذي استهدف عمل استراتيجية للإرتقاء تتميز بالاستدامة.

يعتمد هذا الإطار التخطيطي على مجموعة مراحل ارتقائية **evolutionary process**، حيث يبدأ بالبناء النظري المستنبط من تجربة بيلو هوريزينتي **Belo Horizonte** بالبرازيل ، وفي نفس الوقت يأخذ في الاعتبار مراحل مكثفة من التخطيط بالمشاركة حيث تتقدم عمليات الإرتقاء ببطء وفقاً لمحددات التمويل وهو ما يسمح ببعض التغيير عند الحاجة لذلك ، وبالتالي يتحقق بالمشروع التوافق بين التطبيق **empiricism** والنظرية **theory**. ويشتمل الإطار التخطيطي على أربعة مستويات من صناعة القرار ، كل منها يتطلب بناء **structure**

مختلفاً ، وهي ليست مستويات منفصلة discrete levels ولكنها مرتبطة ببعضها البعض وكل منها يساهم في الحد من ظاهرة "الهشاشة الإجتماعية" vulnerability ، أما الشيء المشترك بين المستويات الأربعة فهو أن العلاقات المكانية والفراغية هي أداة هامة للتعامل مع المتغيرات المختلفة، وفيما يلي عرض موجز للمستويات الأربعة :

#### - المستوى الأول : التكامل مع المناطق المحيطة

##### **integration with the surrounding areas**

تمثل سهولة الوصول للموقع أحد المعايير الهامة لعملية الإرتقاء حيث يساعد هذا على تأمين الموقع والحد من عملية الجريمة ، وتكامل المجتمع العشوائي مع المواقع الأخرى بالمدينة يدعم عملية الإرتقاء وذلك من خلال إعطاء الفرصة لأصحاب المصالح stakeholders من المناطق الأخرى للاستثمار داخل موقع منطقة الإرتقاء بالإضافة إلى سهولة إنتقال سكان مناطق الإرتقاء إلى أماكن عملهم بالمدينة أو بالمناطق المتاخمة.

#### - المستوى الثاني : التكامل المكاني للمجتمع the spatial integration of the settlement

يعتمد هذا المستوى على إطار للشراكة ما بين المجتمع ( السكان والجمعيات الأهلية ) والحكومة المحلية ، وباشتراك هذه اللجنة الثلاثية تقوم الحكومة المحلية بعملين هامين هما : مهمة التنمية development function ، ومهمة عمل اللوائح regularity function<sup>(٢٦)</sup> . وفي هذا المستوى يتم التعامل مع المشاكل التالية : المخاطر العمرانية physical risks ، الخدمات العامة ، الخدمات المجتمعية ، ممرات الحركة .

#### - المستوى الثالث : تحديد احتياجات المجتمع المحلي

##### **addressing localized community needs**

قد تختلف احتياجات المجتمع المحلي عن احتياجات مجتمع المدينة ككل ، فعلى سبيل المثال لعمل تنمية مستدامة على مستوى المدينة لا بد أن يتم بعض الحراك والإحلال لعدد من عائلات المناطق المتخلفة/العشوائية ، وهو ما قد يتعارض مع احتياج ورغبات سكان هذه المناطق ، مما يتطلب التعامل الفعلي مع المجتمع المحلي للدراسة. وفي هذا المستوى المحلي فإن المشروع يتعامل مع السكان في مجموعات صغيرة بحيث يكون اهتمام كل

مجموعة منصب في حل مشكلة واحدة ، وبالتالي يتمكن المسئولون عن المشروع من إجراء نقاشات مكثفة للوصول إلى حل مناسب يرضي هؤلاء الناس .

هذا وقد تختلف طبيعة القرارات التي يتم صنعها في هذا المستوى عما يتم بالمستوى الأول ، حيث يتم معالجة الفراغات المحلية local space بغرض الحد من "الهشاشة الاجتماعية" vulnerability التي قد يشعر بها السكان ، ويؤكد هذا المدخل على أن التركيز على هذه القضية في مستويات مختلفة من التنظيمات الفراغية يعتبر عنصراً حاكماً وهاماً لنجاح برامج الإرتقاء الحضري ، أما على المستوى المؤسسي فإن التركيز يتحول إلى صناعة القرار عن طريق المجتمع . وينحصر دور الهيئة المحلية في شريك يعمل على دعم المجتمع وجعله قادراً على اتخاذ القرار. أيضاً فإن الاستدامة تعد من القضايا الرئيسية والهامة وذلك من خلال تكامل الفراغات العامة مع الفراغات الخاصة ، ويختلف هذا مع المداخل التقليدية التي تشكل حدوداً قوية فاصلة إما لتوفير مجال للعاملين بالمشروع (المساحين) أو توفير الخدمات اللازمة للمهندسين أو استعمالات الأراضي غير المرنة rigid land use .

#### - المستوى الرابع : وحدة العائلة الواحدة the individual family unit

يرتبط المستوى الرابع من صناعة القرار بمستوى العائلة الواحدة أو برب الأسرة حيث يتم الوصول والتواصل مع الأسر من خلال فريق العمل الاجتماعي والذي يشتمل على فريق تدعيم اجتماعي social support team يشمل أخصائيين اجتماعيين social workers مدربين على التنمية الاجتماعية ، وكذلك مرشدين اجتماعيين local community workers ، ولا بد هنا من التركيز على عنصرين هامين هما : هيكل صناعة القرار والعلاقات المكانية ، فمن خلال معرفة كاملة للمجتمع عن طريق مسوحات ديموجرافية واجتماعية واقتصادية ، وباستخدام نظم إدارة المعلومات الجغرافية والعمرائية geo-spatial information management system يتم اختبار المخرجات اللازمة لصنع القرارات على مستويات متعددة multi-level decision making .

### ٣- تحليل تطور الفكر التخطيطي : مؤشرات وتوقعات لسيناريوهات مستقبلية

مر الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري بسلسلة متعاقبة من المراحل evolutionary sequence تم خلالها إفرز العديد من المداخل والأساليب، وقد قام الباحث بتقسيمها إلى ثلاثة مراحل، حيث اعتمد فكر الإرتقاء بالمرحلة الأولى على إمداد المجتمعات المتخلفة/العشوائية بالبنية الأساسية العمرانية والخدمات المجتمعية وذلك باستخدام الأدوات التخطيطية التقليدية المتاحة المتمثلة في التخطيط العام والتخطيط التحليلي ، وكان ناتج هذه المرحلة دراسات عديدة ومخرجات تنفيذية تبدو إلى حد ما ضئيلة . وجاءت المرحلة التالية من الفكر لتتخطى عيوب المناهج والمداخل السابقة وذلك من خلال التركيز على الجوانب التنفيذية للمشروعات وعدم إهدار الجهد والوقت والمال في إعداد الدراسات، واستخدام مناهج تخطيطية جديدة تعتمد على مشاركة جميع أطراف المجتمع في العمليات التخطيطية والتنفيذية للمشروع مثل ( التخطيط المحلي - المجتمعي micro planning at community level ) والتركيز على الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية في عمليات الإرتقاء الحضري ، وقد أفرز هذا الفكر (بمساعدة المنظمات غير الحكومية وهيئات المعونة الدولية) عددا من المشروعات التجريبية (الريادية) pilot projects لمناطق محدودة تمثل نسبة ضئيلة جداً من المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدن . أما المرحلة الثالثة والأخيرة من التطور الفكري فلا تزال تحت البحث والدراسة والتجربة وفيها محاولات لابتكار مداخل وأساليب أكثر شمولية تعالج جميع المناطق المتخلفة/العشوائية على مستوى المدينة ، حيث ظهر مصطلح "استراتيجية الإرتقاء بجميع أنحاء المدينة" citywide upgrading strategy وكذلك مصطلح تكييف أوضاع البيئة العمرانية (مابعد الإرتقاء) scaling-up ، وظهر في البرازيل مدخل المخطط الشمولي holistic plan الذي يعتمد على نظم المعلومات الجغرافية GIS في عمل قاعدة بيانات كبيرة تساعد على صناعة القرارات الخاصة بالإرتقاء ، غير أن هذا المدخل يحتاج إلى موارد بشرية ومادية كبيرة يصعب توفيرها بمعظم مدن الدول النامية .

وبايجاز فهناك حاجة لمداخل فاعلة وذلك للأسباب التالية :

- فشل مشروعات نقل المناطق المتخلفة ، وكذلك الإزالة وإعادة البناء نتيجة للمشاكل الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن التطبيق ، مثل زيادة معدلات الجريمة وعدم الانتماء وانخفاض مستويات الدخل .
- النجاح المحدود للمداخل الخاصة بالإرتقاء العمراني physical upgrading للمناطق المتخلفة/العشوائية ، نتيجة لعدم الإرتقاء بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع ، والتي تمثل جزءاً كبيراً من مشاكل تلك المناطق.
- النجاح النسبي للمشروعات المنفذة باستخدام مدخل التخطيط المجتمعي التنفيذي الذي يعتمد على المشاركة ، والتي تم تدعيمها من خلال هيئات المعونات ( مثل البنك الدولي ، هيئة المعونة الأمريكية ، هيئة المعونة الألمانية... الخ ) حيث إنحصر الناتج في مشروعات تجريبية (ريادية) لمناطق متخلفة/عشوائية تمثل أجزاء ( أقل من بسيطة ) مقارنة بباقي أجزاء المدينة .
- احتياج مدخل المخطط الشامل holistic plan لإمكانيات وموارد مالية وبشرية غير متاحة بمعظم الدول النامية .

وهنا يرى الباحث أن الأمر يحتاج إلى مزيد من البحث والدراسة المتعمقة وتضافر جهود جميع الأطراف ذات العلاقة بالموضوع ( الهيئات الدولية ، المنظمات غير الحكومية ، الحكومات المحلية ، الإدارات المحلية للمدن ، الجامعات ، مراكز الأبحاث ... الخ ) لابتكار أساليب وأدوات تخطيطية تحقق التنمية الشاملة المنشودة ، غير أن هناك عدد من النقاط والمؤشرات التي تم استنتاجها من خلال تحليل تطور الفكر التخطيطي سواء على المستوى النظري أو على مستوى المشروعات والتجارب، هذه المؤشرات من الممكن أن تشكل نقطة البداية ( بالاشتراك مع أبحاث لجهات أخرى ) لابتكار مداخل ونماذج فكرية جديدة لمشروعات الإرتقاء الحضري ، هذا ويمكن إيجاز هذه المؤشرات فيما يلي :-

- إرتبط تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري بتطور الفكر التخطيطي لمشروعات التنمية الحضرية حيث تزامنت سياسة الإزالة والإحلال مع المخططات العامة التي ركزت على النواحي العمرانية والشكلية للمدينة ( ١٩٦٠ - ١٩٧٠ )

وتزامنت مناهج الإرتقاء العمراني physical upgrading مع فكر التخطيط الإستراتيجي ( ١٩٧٠ - ١٩٨٥ ) ، وتزامن مدخل التخطيط المجتمعي التنفيذي Community action planning مع فكر التنمية المستدامة ( ١٩٨٥ - ١٩٩٥ ) . وأخيراً جاء فكر المخطط الشمولي ليواكب استخدام الأساليب التقنية للتخطيط . وأخيراً جاء فكر المخطط الشمولي ليواكب استخدام الأساليب التقنية للتخطيط . وأخيراً جاء فكر المخطط الشمولي ليواكب استخدام الأساليب التقنية للتخطيط . وأخيراً جاء فكر المخطط الشمولي ليواكب استخدام الأساليب التقنية للتخطيط .

- يتطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري إلى التركيز على حل المشاكل الملحة والقضايا ذات الأولوية والتي تتطلب سرعة التدخل ، مع التركيز على الجوانب التنفيذية للمخططات ( التمويل - الجهات المشاركة ... الخ ) وعدم إجراء مزيد من الدراسات قد تكون إهداراً للوقت والجهد والمال .
- يتطور الفكر في اتجاه التركيز على الإنسان وأحواله المعيشية ( الاجتماعية والاقتصادية ) وصولاً إلى أن الإنسان هو محور وغاية التنمية ، وهو ما ظهر جلياً في أهداف التخطيط المجتمعي التنفيذي community action planning وتجاوب المنظمات غير الحكومية والتي تركز على دعم النواحي الاقتصادية والاجتماعية للسكان ورفع مستوى المعيشة وتحسين نوعية الحياة .
- شهدت المراحل الأولى من التطور الفكري مشاركة محدودة من السكان تمثلت في المساهمة في أعمال التنفيذ وتشجيع المشروعات ، ويتطور الفكر أصبحت المشاركة المجتمعية community participation في أعمال التخطيط والتنفيذ هي أساس نجاح المشروعات وظهرت مصطلحات التمكين enablement والتفويض (منح السلطة) empowerment كعناصر هامة للمشروعات .
- أصبحت قضايا الاستدامة ( الاجتماعية - الاقتصادية - العمرانية ) تمثل هدف رئيسي لمشروعات الإرتقاء الحضري .



- تخفيف حدة مشكلة الهشاشة الاجتماعية Vulnerability التي قد يشعر بها سكان المناطق المتخلفة/العشوائية هدف مضاف إلى الأهداف التقليدية لمشروعات الإرتقاء الحضري والمتمثلة في تخفيف حدة الفقر والتنمية الاجتماعية والتحسينات العمرانية .. الخ .
  - المخططات الإرشادية قد تكون أداة لإعداد مخططات الإرتقاء بالمناطق المتخلفة/العشوائية بالمدينة وتحديد أولوياتها غير أنها تفتقد لعنصر هام وحاكم وهو مشاركة أطراف المجتمع في صناعة القرار .
  - تطورت إشكاليه الإرتقاء من مجرد عمل مشروعات تجريبية إلى الحاجة إلى استراتيجيات وبرامج للإرتقاء بجميع المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدينة citywide upgrading programs .
  - استراتيجيات الإرتقاء الشاملة citywide upgrading strategies لجميع المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدينة هو توجه حديث وواعد غير أن تنفيذها يتطلب بعض الإمكانيات أهمها ما يلي :
    - التوجهات السياسية Political will .
    - إطار يشتمل على مخططات تنفيذية Action plans للمناطق المتخلفة / العشوائية .
    - تقويم احتياجات المجتمع .
    - توافر هيئة تنسيقية للمجتمع .
    - توافر التحالفات الاستراتيجية : ( مجموعة الأفراد والهيئات ذوي العلاقة بالمشروع : السكان - الهيئات العامة - المرافق العامة والخاصة - الشركات - الملاك القانونيون وغير القانونيون - المنظمات غير الحكومية ... الخ ) ، مع ضرورة اشتراكهم بمراحل العمل المختلفة .
- هذا ويوضح الجدول (١) تطور خصائص مداخل الإرتقاء ونتائج تطبيقها.

جدول (١) : تحليل تطور الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري

خصائص المداخل ونتائج التجارب

نتائج التجارب	دعم إستدامة المدينة	مشاركة المجتمع	التدخل التخطيطي			المدخل	مراحل التطور
			إقتصادي	إجتماعي	عمراني		
نتائج سلبية : زيادة المناطق العشوائية بالمدن ، مشاكل إجتماعية ، مشاكل إقتصادية....الخ.	×	×	×	×	●	الإحلال (ترحيل السكان)	بدايات الإرتقاء
	×	×	×	×	●	الإزالة وإعادة البناء	
الإرتقاء العمراني بمناطق محدودة بالمدينة مع بقاء سائر انحاء المدينة تعاني من التدهور.	●	○	○	○	●	توفير البنية الاساسية	المرحلة الاولى التخطيط التحليلي Analytical Planning
	●	●	●	○	●	المشروعات المشتركة	
	●	●	●	○	●	التخطيط العاجل (الفوري )	
مشروعات تجريبية (ريادية) لمناطق محدودة تمثل نسبة ضئيلة من المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدن.	●	●	●	●	●	التخطيط المجتمعي	المرحلة الثانية التخطيط التنفيذي Action Planning
	●	●	●	●	●	التخطيط المجتمعي التنفيذي	
	●	●	●	●	●	التخطيط لمشروع محدد الهدف	
	●	●	●	●	●	التخطيط الواقعي	
	●	●	○	○	●	فريق دعم المجتمع الحضري	
تحت التجربة	●	●	●	●	●	المخطط الشمولي	المرحلة الثالثة إستراتيجيات الإرتقاء الشاملة
	●	●	●	●	●	مدخل جون ابوت J. Abbott. t	

سلبی

X

ضعیف

متوسط



إيجابي

■ إنحصر الفكر التخطيطي لمشروعات الإرتقاء الحضري للمناطق المتخلفة/العشوائية في عدد غير قليل من المداخل ركزت معظمها على اختيار مناطق العمل والإرتقاء بها ( عمرانياً - اجتماعياً - اقتصادياً ) ، وكان مردود تطبيق هذا الفكر الإرتقاء بعدد قليل جداً من المناطق ، وربما قد جاء هذا نتيجة لمحدودية الموارد المالية أو لعدم ملائمة هذه المداخل للظروف الواقعية الاقتصادية والاجتماعية ، وهنا وبالنسبة للتصورات المستقبلية فإن الباحث يتوقع ثلاثة سيناريوهات هي :

- **السيناريو الأول** : أن يستمر إعداد وتنفيذ مشروعات الإرتقاء الحضري باستخدام المداخل والمناهج التقليدية السابقة (الإرتقاء العمراني - التخطيط التنفيذي ... الخ) مع إيجاد حلول تساعد على تخطي عقبات تنفيذ وتكرار هذه المشروعات على مستوى المدينة ، مثل التمويل والحكم الصالح good governance والإدارة الحضرية ومشاركة الأفراد ... الخ . وتجدر الإشارة إلى برنامج تحسين الكامبونج بإندونيسيا (KIP) الذي تم فيه تحسين الأحوال المعيشية لأكثر من مليون أسرة في الثمانينات والتسعينات من القرن المنصرم باستخدام مدخل التخطيط التنفيذي وبالاعتماد على المشاركة المجتمعية...ولكن تشير التجارب السابقة إلى أن بعض الدول النامية وعلى رأسها مصر لا تسمح إلا بمستويات قليلة من المشاركة لأسباب سياسية تخرج عن نطاق البحث، وبالتالي فإنه من غير المحتمل أن تقوم الحكومات المحلية بدعم هذا السيناريو .

- **السيناريو الثاني** : قد يفرض الفكر الجديد للمخطط الشمولي holistic plan نفسه على الساحة وذلك لاعتماده على التقنيات الحديثة المتمثلة في نظم المعلومات الجغرافية GIS والتي تعتبر أداة تعكس مدى تقدم مستخدميها...وبالرغم من أن تطبيق هذا المدخل يحتاج إلى أطر مؤسسية مرنة قد لا تتوفر بمعظم الحكومات المحلية للدول النامية إلا أنه يتفق مع التوجهات السياسية الحالية

لحكومات هذه الدول التي تدعم إنتاج المزيد من الدراسات بصرف النظر عن فاعليتها، وبالتالي فإن احتمالات حدوث هذا السيناريو تبدو إلى حد ما أكبر .

- السيناريو الثالث : أن يتوجه الفكر التخطيطي لمداخل عملية جديدة مغايرة للمداخل التقليدية تتوافق مع الظروف الإقتصادية والإجتماعية والسياسية للدول النامية ، على سبيل المثال "الإرتقاء التدريجي للمدينة gradual citywide upgrading" (٢٧) من خلال تحديد مشروعات ذات أولوية بجميع المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدينة وتنفيذها تدريجياً ( مثال ذلك: ردم مصرف بمنطقة أ ، شبكة للمياه بمنطقة ب ، التخلص من النفايات بمنطقة ج ... وهكذا ) وبتكرار هذه العملية يمكن الإرتقاء بجميع أنحاء المدينة ولكن بشكل تدريجي ، وقد تم تنفيذ هذا الفكر ببرامج التنمية المستدامة للمدن ، ولكن بشكل مختلف حيث كان التركيز دائماً على القضايا البيئية العاجلة. وتجدر الإشارة هنا إلى تجربة القطاعات المتجانسة التي قامت بها محافظة القاهرة بالتعاون مع هيئة التخطيط العمراني، ويغض النظر عن الإنتقادات الموجهة إلى هذه التجربة، فقد تم إنجاز بعض مشروعات التطوير العمراني في قطاعات متفرقة بالمدينة لتساهم مع بعضها في الإرتقاء التدريجي للمدينة.(٢٨)

ويرجح الباحث تطبيق فكر الإرتقاء التدريجي مستقبلياً للأسباب التالية:

- الحجم الهائل من أعداد ومساحات ومشاكل المناطق المتخلفة/العشوائية بالمدن والذي يصعب معه الإرتقاء بجميع المناطق ومواجهة جميع المشاكل.
- تناسب الفكر مع الإمكانيات المادية المحدودة للدول النامية بصفة عامة ولمصر بصفة خاصة.

- قد يساعد "الإرتقاء التدريجي" على التكامل الإجماعي لمناطق المدينة وتوازنها مما يدعم فكر التنمية المستدامة.
- سرعة التغيرات العالمية والقومية والحاجة إلى مناهج وأساليب عمل تتسب ٩٩ .
- الشمولية المكانية لفكر الإرتقاء التدريجي.

### • خاتمة :

وختاماً يرى الباحث ان ما تم طرحه بهذه الورقة هو مساهمة متواضعة وخطوة بسيطة نحو صياغة مداخل/مناهج/نماذج فكرية فاعلة لمشروعات الإرتقاء الحضري، وأن الامر يستدعي تضافر جهود الأفراد والهيئات المهتمة بالموضوع (هيئة التخطيط العمراني - مراكز الابحاث - الجامعات - هيئات المعونة الدولية... إلخ) لإبتكار مداخل وأساليب عملية تعالج مشاكل المناطق المتخلفة والعشوائية بمدن الدول النامية... وبصفة خاصة يوصي البحث بإجراء مزيد من الدراسات على المدخل المرجح "الإرتقاء التدريجي للمدينة"، وإمكانية تطبيقه في مصر، وتصميم أطر عمل/مناهج تتناسب مع واقع وظروف الدولة والقوى المحركة بها، ودراسة الإشكاليات الخاصه بتطبيق هذا المدخل ومن أهمها قضية تحديد المناطق والمشاريع ذات الأولوية.

### الملاحظات والمراجع

- (١) The World Bank Group (١٩٩٩-٢٠٠٠). Upgrading Urban Communities – A Re ١٠٠ Framework, p. ٥.
- (٢) Abu Hasnath, Syed (١٩٧٧) Consequences of Squatter Removal, Ekistics, ٤٤, ٢٦٣: ١٨٩-٢٠١, p. ١٩٦.
- (٣) Abu Hasnath, Syed (١٩٧٧). Ibid, p. ٢٠٠.
- (٤) فهيمة الشاهد ، ومنال البطران ( ١٩٩٦ ) . تعزيز دور المرأة بالمجتمعات الحضرية ، بحث منشور بمؤتمر الملتقى العربي : حول دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة ، جمعية الإرتقاء بالبيئة العمرانية ، القاهرة ، ص. ١٥٢.
- (٥) نعمات محمد نظمي ( ١٩٩٥ ) . دور الدولة والمنظمات غير الحكومية في الإرتقاء بالمناطق العشوائية – دراسة حالة منطقة زبالين منشأة ناصر بالقاهرة ، بحث منشور بمؤتمر الملتقى العربي : حول دور المنظمات غير الحكومية في دعم التنمية المتواصلة ، جمعية الإرتقاء بالبيئة العمرانية ، القاهرة ، ص. ٤١٦.
- (٦) Abbott, John (٢٠٠٢). An Analysis of Informal Settlement Upgrading and Critique of Existing Methodological Approaches, Habitat International, ٢٦, ٣: ٣٠٣-٣١٥, p. ٣١٠.
- (٧) Badshah, Akhtar A. (١٩٩٦). Our Urban Future: New Paradigms for Equity and Sustainability, London, Oxford University Press, p ١١.
- (٨) عبد الباقي إبراهيم ( ١٩٨٦ ) . المدخل للإرتقاء العمراني بالبيئة لعمرانية للمدينة ، مقال بكتاب الإرتقاء بالبيئة العمرانية للمدن ، القاهرة ، مكتبة الشروق ، ، ص. ١١.
- (٩) من إستنتاج وتحليل الباحث.

- (١٠) Abbott, John (٢٠٠٢), Ibid, p. ٣١٠.
- (١١) Davidson, Forbes and Geoff, Payne (١٩٨٣). Ismailia: From Master Plan to Implementation, Third World Planning Review, ٣, ٢: ١٦١-١٧٨, p. ١٦٤.
- (١٢) Davidson, Forbes and Geoff, Payne (١٩٨٣), Op.cit, p ١٧٧.
- (١٣) Davidson, Forbes and Geoff, Payne (١٩٨٣). Urban Projects Manual, Liverpool, UK, Liverpool University Press & Fairstead Press, many pages.
- (١٤) Baross, Pal (١٩٩١). Action Planning, IHS Working Paper No.٢, Institute for Housing and Urban Development Studies, IHS, The Netherlands, p. ٢٩.
- (١٥) Abbott, John (٢٠٠٢), Op.cit, p. ٣١٠.
- (١٦) Geothert, Richard and Hamdi, Nabeel (١٩٩٧). Action Planning for Cities: A Guid to Community Practice, IT Publications, London, UK, pp. ٨٣-٨٤.
- (١٦) Geothert, Richard and Hamdi, Nabeel (١٩٩٧), Ibid, p. ٩١.
- (١٧) Geothert, Richard and Hamdi, Nabeel (١٩٩٧), Ibid, p. ٨١.
- (١٩) Geothert, Richard and Hamdi, Nabeel (١٩٩٧), Ibid, p. ٩٥.
- (٢٠) مصطفى كمال مدبولي (١٩٩٤). دور المنظمات غير الحكومية في تدعيم وتنمية المجتمعات العمرانية الفقيرة ورقة عمل مقدمة بحلقة نقاش حول العشوائيات : أولويات التطوير والبدائل ، جمعية الإرتقاء بالبيئة العمرانية ، القاهرة ، ص. (غير مبين).
- (٢١) Abbott, John (٢٠٠٢), Op.cit, p. ٣٠٠.
- (٢٢) Abbott, John (٢٠٠٢), Op.cit, p. ٣١١.
- (٢٣) Imperato, Ivo (٢٠٠٢). Upgrading Urban Communities: Key Factors for Success in a Citywide Upgrading Strategy, paper presented at dogpile.com website, p. ١.
- (٢٤) تم إقتراح هذا المدخل بمشروع نيو رست بدولة جنوب أفريقيا.
- (٢٥) Abbott, John (٢٠٠٢). A Method-Based Planning Framework for Informal Settlement Upgrading, Habitat International, ٢٦, ٣: ٣١٧-٣٣٣, pp.٣١٥-٣٣٠.
- (٢٦) وفقا لمشروع البرازيل يتم هذا العمل عن طريق تحديد المناطق العشوائية كمناطق لاتخضع



لتطبيق اللوائح المطبقة على باقي المناطق الرسمية بالمدينة.

(٢٧) من إقتراح الباحث

(٢٨) لمزيد من التفاصيل أنظر: رويدة رضا كامل (١٩٩٣). الإسكان والتجديد العمراني - توفيق

عمليات الإرتقاء الحضري للمناطق السكنية - مع ذكر خاص للقاهرة الكبرى، رسالة دكتوراة

غير منشورة، كلية الهندسة، جامعة القاهرة ص.١٦٦-٢١٣.