

بناء إطار نظري لفهم عملية "صياغة برامج مواجهة العشوائيات" بمصر

م. هبة الله عاصم الفولى د. أبو الفتوح سعد شلبي
كلية التخطيط العمرانى والإقليمي، جامعة القاهرة

الملخص

قامت الحكومة المصرية مؤخراً بصياغة استراتيجية "للتعامل مع العشوائيات والحد منها" كأحد توجهات التنمية الشاملة لمكافحة الفقر. وفي إطار تفعيل هذه الاستراتيجية، قامت الدولة بطرح مجموعة من البرامج والمشروعات، التي من المفترض أن تحقق مجتمعة أهداف الاستراتيجية الموضوعية. ولتحقق من ذلك، تبرز أهمية دراسة وتقييم العملية التي من خلالها يتم صياغة هذه البرامج.

يعد هذا البحث خطوة أولى وأساسية نحو فهم وتقييم هذه العملية، كونه يضع إطاراً نظرياً لعملية صياغة البرامج بحيث تعكس الاستراتيجيات الحاكمة، محدداً في ذلك لشبكة الأطراف التي تشارك في صياغة هذه البرامج، والعلاقات فيما بينهم، وكذا القيم والمفاهيم الحاكمة لهذه العلاقات والتي تساهم مجتمعة من الناحية النظرية في خروج هذه البرامج كترجمة حقيقية لأهداف الاستراتيجية الموضوعية. ولوضع هذا الإطار، يقوم البحث بمراجعة نقدية للعديد من الكتابات العلمية في مجالات التخطيط العمرانى والإقتصاد السياسى وإدارة العمران مجعماً ومركباً للأفكار والنظريات المطروحة في هذا الصدد.

الكلمات الدالة: مناطق الإسكان غير الرسمى/العشوائيات، استراتيجيات التنمية العمرانية، البرامج والمشروعات العمرانية.

المقدمة

لازالت مصر تواجه مشكلة تزايد العشوائيات¹؛ حيث تضخم حجم سكان العشوائيات مؤخراً بما يقرب من ٢٠% خلال عقد واحد (صندوق الأمم المتحدة للسكان، ٢٠٠٧؛ هيئة التخطيط العمرانى، ٢٠٠٦). وطبقاً لنتائج التقرير الصادر عن وزارة التنمية المحلية عام ٢٠٠٧، فإن عدد سكان المناطق العشوائية في إقليم القاهرة الكبرى وحده قد بلغ ٦،٢ مليون نسمة، وعلى المستوى القومى ١٦ مليون نسمة؛ أى أكثر من ٢٥% من سكان مصر (مجلس الوزراء المصرى، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٠٨). وفي ذلك دلالة واضحة على حجم هذه الظاهرة وعلى مدى خطورتها (راجع، ٢٠٠٨). وفي ظل غياب حلول جذرية لوضع حد لمواجهة هذه المشكلة، ومع استمرار نفس معدلات نمو المناطق العشوائية، فمن المتوقع أن يصبح قرابة نصف سكان حضر مصر يعيشون في مناطق عشوائية بحلول عام ٢٠٢٥ (هيئة التخطيط العمرانى، ٢٠٠٦؛ أبو العيون، ٢٠٠٧).

هذا ولم يعد ينظر للعشوائيات باعتبارها مشكلة سكن فقط، أو كونها مناطق تعاني من قصور ونقص في الخدمات والبنية الأساسية، وإنما أصبح ينظر إليها كظاهرة مركبة الأبعاد؛ تتدنى فيها الخصائص الإجتماعية والثقافية والصحية والاقتصادية والبيئية (UN-Habitat, 2003a; Davis, 2009; Sneddon, 2009). كما أصبح هناك إجماع على أن العشوائيات هي محصلة عدة عوامل متشعبة ومتعددة المستويات أهمها: قصور الأطر السياسية والاقتصادية (UN-Habitat, 2001a, 2003a; Tannerfeldt & Ljung, 2006)، واللامساواة الاجتماعية والاقتصادية (World Bank, 2006)، والحكم السيئ (Bad Governance) (Cities Alliance, 1999;)، وقصور الأطر التنظيمية والتشريعية (Bayat & Denis, 2000)، وعجز أسواق الأراضي الحضرية والنظم التمويلية في تلبية احتياجات الفقراء (Arigoni, 2001; Carlson & Mathur, 2004; Ling & Hong, 2007)، والفجوة الهائلة بين خطط التنمية وبين واقع قطاع إجتماعى كبير يسكن في هذه المناطق الفقيرة (حسين، ٢٠٠٧؛ راجح، ٢٠٠٨). هذه العوامل مجتمعة أدت إلى انحسار الفرص أمام الفقراء (Wratten, 1995; UN-Habitat, 2008) وزيادة حدة الفقر (ADB, 2004a; Cohen, 2006)، وزيادة معدلات الهجرة الداخلية (UN-Habitat, 2003b, 2005)، وبالتالي تزايد وظهور المزيد من العشوائيات.

¹ يقصد بالعشوائيات في هذا البحث "مناطق الإسكان غير الرسمي"، التي تُبنى وتُنمى بالجهود الذاتية خارج إطار القانون، سواء على أملاك الدولة أو الأهالي، وربما تكون حالة المباني جيدة، ولكن يغلب عليها كونها مناطق غير آمنة ببنيا أو اجتماعيا أو الاثنين معاً، كما تقتقد عادة إلى الخدمات والمرافق الأساسية، ويندرج تحت هذا التعريف: مناطق الزحف على الأراضي الزراعية، جيوب الفقر ذات السمات الريفية الموجودة وسط التجمعات الحضرية، مناطق البناء على أراضي ملك الدولة/وضع اليد، والعشش والأكواخ.