

العشوائيات فى مصر- الأزمه و الحلول

إعداد

د/مروه فتحى البغدادى

مدرس الاقتصاد والماليه العامه بالمعهد المصرى
لأكاديميية الاسكندريه للإداره والمحاسبه- الاسكندريه

مقدمة

تعتبر مشكلة العشوائيات في مصر من أكثر المشاكل إلحاحاً وخطورة نظراً لما تنطق به من انعدام العدالة الاجتماعية وإهدارا للكرامة الانسانية. ويرجع ظهورها إلى ندرة المعروض من الوحدات السكنية المنخفضة التكلفة التي تناسب محدودى الدخل، بالإضافة إلى الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن. وتأخذ المناطق العشوائية أشكالاً متعددة، ولكنها جميعاً تتفق في نقص الخدمات الأساسية وانتشار التلوث البيئي وارتفاع الكثافة السكانية والافتقار إلى شبكة طرق تربطها بالطرق الرئيسية.

وكذلك التوجهات السياسية التي تركزت في تدخل الدولة في تثبيت القيمة الإيجارية وتوارث الوحدات، وتراجع إعطاء شريحة محدودى الدخل الاهتمام الكافي بإنشاء ما يسمى بالإسكان المنخفض التكاليف، خاصة بعد فترة السبعينيات التي شهدت إجماع القطاع الخاص عن البناء لهذه الفئة. وأصبح من الصعب على الدولة بأجهزتها التنفيذية توفير متطلبات الإسكان المناسب لمختلف الفئات خاصة لذوي أدنى الدخل، وذلك رغم التوجه الحكومي نحو تبني أفكار المسكن الاقتصادي، وغير ذلك من سياسات لم ينتج عنها رفع نسب معدلات البناء لهذه الفئة. مما أدى إلى تزايد اتجاه الأفراد للبناء على الأراضي الزراعية وغيرها من الأماكن في داخل أو خارج نطاق كردونات المدن بدون ترخيص أو مرافق.

إذ تعتبر المناطق العشوائية نوعاً من تلبية احتياجات الإنسان والتعبير عن تحقيق متطلباته الأساسية التي تعجز الدولة عن حلها، وهى - وان بدت في ظاهرها

مشكلة عمرانية إلا إنها - لا يمكن فصلها عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية لمجتمع ما، فهي تعبير مباشر عن هذه الظروف. ومن ثم فإن معالجة المشكلة يجب أن يكون من خلال نظرة شمولية، لإدراك مدى التشابك الذي تتسم به هذه العلاقات.

الهدف من البحث:

يستهدف البحث إيجاد منهجية متوازنة لتطوير المناطق العشوائية في إطار الجوانب الإيجابية الناتجة من ظهورها وتفعيل دور المشاركة المجتمعية، حيث أن مواجهة أزمة العشوائيات في مصر تثير العديد من التساؤلات، منها:

- هل المطلوب هو تنمية وتطوير العشوائيات ، أم هدم وإحلال؟ بمعنى آخر هل سيتم التعامل مع أزمة العشوائيات بصورة إجمالية أم مواجهة كل حالة على حدة.....؟؟!

هل هناك علاقة بين التخطيط العمرانى الذى تتبناه الحكومات المتعاقبة وبين تطوير وتنمية العشوائيات...؟؟!

مشكلة البحث:

عدم توافر منهج لتطوير المناطق العشوائية يتأسس على الاستفادة من الإمكانيات المادية بالمناطق العشوائية "الجوانب الإيجابية للنمو" والإمكانيات البشرية من خلال تفعيل دور المشاركة المجتمعية في التطوير والصيانة.

خطة البحث:

المبحث الأول : توصيف العشوائيات فى مصر

المبحث الثانى : إستراتيجيات الارتقاء بالمناطق العشوائية.

المبحث الأول

توصيف العشوائيات فى مصر

تعد ظاهرة العشوائيات من أكثر القضايا المهمة نظراً لما لها من انعكاسات اجتماعية واقتصادية وأمنية تهدد أمن واستقرار المجتمع، وأصبحت معالجتها مطلباً ملحاً يتطلب تضافر جميع الجهود للحد منها. وبالرغم من انتشار المناطق العشوائية فى مصر وتعددتها فإنها لم تلق الاهتمام الكافي من الدولة إلا أنه بعد حدوث زلزال أكتوبر ١٩٩٢، حيث تعالت الأصوات من أجل إعادة النظر فى هذه العشوائيات المنتشرة فى أرجاء مصر، ولذا أصبحت المناطق العشوائية من أهم موضوعات الخطاب السياسي، خاصة فى ظل الأزمات التي شهدتها المجتمع المصري مؤخراً، ومن أبرزها حادث الدويقة فى ٦ سبتمبر ٢٠٠٨، وحادث السيول فى جنوب سيناء فى ١٩ يناير ٢٠١٠.

ولكن ماهية هذه المناطق وما أسباب نموها وتضخمها وكيف تم تقدير عدد سكان وما هى خصائصهم.... هذا ما سنحاول التعرف عليه فى هذا المبحث، من خلال ما يلى:

المطلب الأول : ماهية المنطقة العشوائية

المطلب الثانى : تحليل وضع العشوائيات فى مصر

المطلب الثالث : تقدير عدد وخصائص سكان العشوائيات

المطلب الأول

ما هية المنطقة العشوائية

تتباين التقديرات فى أعداد العشوائيات ما بين مصدر وآخر ويرجع هذا التفاوت إلى عدم وجود طريقة سليمة للحصر، والاختلاف فى تعريف الظاهرة حيث لا يوجد تعريف موحد متفق عليه بين جميع الجهات التى تعمل فى مجال دعم وتطوير العشوائيات بمعنى أن هناك بعض الجهات التى تقوم بحصر العشوائيات انطلاقاً من أنها المناطق التى يتم فيها البناء بدون ترخيص إلا أن هناك عشوائيات تتوطن فى المناطق غير المعدة أصلاً للسكن مثل: المقابر والأماكن الأثرية، فعلى سبيل المثال بلغ تعداد العشوائيات نحو ٩١٦ منطقة فى التقرير الصادر عن وزارة التنمية المحلية فى أكتوبر لعام ٢٠٠٠ .

وفى تقرير آخر لمركز المعلومات ودعم واتخاذ القرار بلغ حوالى ١٠٣٤ منطقة، وفى تقرير ثالث من الجهاز المركزي للتعبة العامة والإحصاء بلغ نحو ٩٠٩ منطقة، وفى تقرير رابع صادر عن وزارة التنمية المحلية عام ٢٠٠٣ بلغ حوالى ١٢٢٨ منطقة^(١).

وعلى، يقصد بالمناطق العشوائية: المناطق الواقعة ضمن الحدود الإدارية للمحافظة والتي نشأت بدون مخططات تقسيم أراضي سابقة معتمدة على أملاك عامة أو

(١) د/ لىلى نوار: العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية دراسة تحليلية للوضع القائم والأساليب المختلفة للتعامل، رئاسة الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٠٨، ص ١٥.

أملاك خاصة أدت إلى توسع عمراني عشوائي غير مخطط، ولا يشترط أن يكون للمنطقة مساحة معينة حيث تتراوح مساحتهم ما بين مجموعة مساكن صغيرة إلى مجموعة أحياء كاملة، وتتباين جحما ومساحة بصورة عفوية ولا تخضع لقوانين التخطيط.

ولقد انتشرت العشوائيات انتشارا واسعا وسريعا إذ في فترة الستينيات كانت نسبة الإسكان العشوائي الى مجموع ما أنشئ من وحدات سكنية ٥٠ % ثم زادت النسبة إلى ٨٠ % في السبعينيات ثم صارت النسبة ٤٠ % في حقبة الثمانينيات. وتبلغ الكثافة السكانية ودرجة التزاحم في الغرفة الواحدة مبلغا كبيرا تتجاوز كثيرا المعدلات المقبولة للإسكان الحضري كما تتراوح مساحات اغلب الوحدات السكنية ما بين ٤٠ م^٢ و ٦٠ م^٢ ونادرا ما تتجاوز هذا القدر وتقيم فيها أسرة أو أكثر. وقد أجريت دراسة اجتماعية عن نمط الإسكان العشوائي بإحدى حارات مصر الفقيرة وقد أسفرت عما يلي^(١) :

- ١- تشترك عشر عائلات في دورة مياه واحدة .
- ٢- ٦٠ % من الأطفال في سن الدراسة محرومين تماما من أى نوع من أنواع التعليم.
- ٣- في العديد من الحالات يبلغ معدل التكديس ٧ أفراد في الغرفة الواحدة .

ويمكن من ذلك التوصل الى أن هذا النوع من الإسكان يعتبر أدنى أنواع السكن ، ويكاد يكون غير إنساني. إذ يؤدي تكديس الأسرة الواحدة بأجيالها المختلفة داخل حيز واحد ضيق إلى توتر نفسي واجتماعي كما يؤدي إلى فقدان الإحساس بالخصوصية

(١) د/ حسين عيد المطلب الأسرج: نحو توظيف للوقف الإسلامي في التنمية الاقتصادية للعشوائيات في جمهورية مصر العربية، hossien159@gmail.com، تاريخ الحصول عليه: ٢٠١٤/١/١.

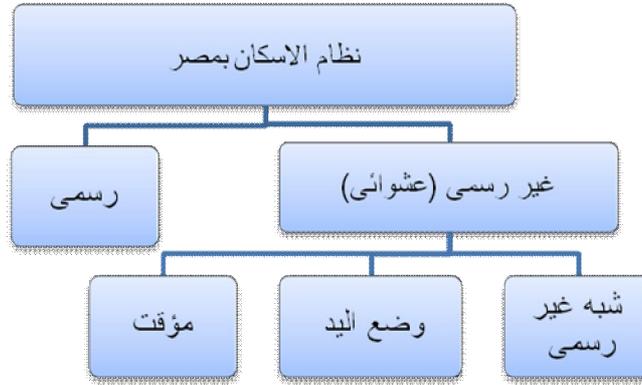
وبالذاتية ، إذ أن الحدود الفاصلة بين الفرد وبين الدوائر الاجتماعية المحيطة به شبه معدومة، كما تساعد على خلق شخصية غير سوية للإنسان.

وأخيرا يمكن القول بأنه توجد نسبة كبيرة من بين سكان المناطق العشوائية ذوى الدخل المحدود ، كما تبلغ نسبة المتعطلين الى قوة العمل في هذه المناطق أعلى معدلاتها، كما أن نسبة ذوى النشاط الاقتصادي بين الافراد تصل الى ٣٢%.

• ويمكن التمييز بين نوعين رئيسيين للمناطق العشوائية (١):

- أحياء عشوائية قانونية : وهي الأحياء السكنية التي أقيمت كمشروعات حكومية لإسكان ذوى الدخل المنخفضة ثم تعرضت لتعديلات خارجية وداخلية من سكانها إزاء معدلات الطلب المتزايدة الناتجة عن ارتفاع معدلات الزيادة الطبيعية فى عدد السكان وارتفاع معدلات الهجرة المتزايدة من الريف إلى المدينة ، هذا فضلا عن النقص فى عدد الوحدات السكنية المطروحة مما أدى إلى ظهور مناطق عشوائية ليس لها صيغة قانونية.
- أحياء عشوائية غير قانونية : ومنها نوعان من حيث ملكية الأرض التي تقام عليها العشوائيات. كالأرض التي بنى عليها كانت حكرا أو مملوكة للغير فلم تجذب سوى الفئات التي تبني مباني مؤقتة ، أو كالحى الذى نشأ متخلفا من الأصل بدون تخطيط أو توجيه، وذلك لوجوده في منطقة غير مرغوبة في المدينة – مثلا أراض زراعية. ويمكن توضيحها من خلال الشكل التالى..

(١) د/أيمان محمد نور عفيفي & د/ خالد صلاح الدين علي: الوسائل التكنولوجية في البناء كمحدد أساسي للارتقاء بالمناطق العشوائية بمصر، ص٢. http://www.cpasegypt.com/pdf/Ayman_Afify/3nd، تاريخ الحصول عليه: ٢٠١٤/١/١.



شكل (١)

• أنماط المناطق العشوائية:

من أبرز أنماط إسكان المناطق العشوائية ما يلي:

- نمط سكن الأحياء الشعبية: ويضم قطاعا كبيرا من المناطق السكنية الفقيرة التي تتميز بكثافات سكانية عالية. والواقع أن التدهور الحضري لهذه المناطق لا يقتصر فقط على الإسكان فحسب بل يمتد إلى شبكات البنية الأساسية.
- نمط سكن العشش: وهو نوع مختلف من أنماط الإسكان، ويقع في ادنى مراتب السكن، إذ أن إسكان العشش عبارة عن أكواخ من الخشب أو الصفيح تأخذ شكل تجمعات متلاصقة من العشش، ويتسم سكان هذه الأحياء بانخفاض مستوى المعيشة.
- نمط سكن المقابر والاحواش: تنفرد القاهرة بظاهرة سكن المقابر، مثل مقابر البساتين والخفير حيث يقطن الاحواش نسبة كبيرة من السكان ذوى الدخل المنخفضة.

• مزايا وعيوب نمو المناطق العشوائية:

وإن كانت المناطق العشوائية فى حقيقتها مشكلة إلا أنها تحوى العديد من المزايا والعيوب فى كلا الجانبين ، وهما: الاقتصادي، الاجتماعي. ونشير لكل منها كمايلى :

وتتمثل مزايا نمو المناطق العشوائية فيما يلى(١):

- مزايا الجانب الاقتصادي: كان لهذه المناطق دور أكبر من دور الدولة ومن بقية القطاعات فى المساهمة فى مشكلة الإسكان. إن قيام هذه المناطق لمنخفضي الدخل بمواردهم الذاتية دون إعانة من الدولة ووصولهم لمستوى مقبول من جهة المباني لهو أقوى دليل لوجود القدرات والطاقات لهذه الفئة على حل مشكلة الإسكان لنفسها بدون دعم من الدولة.
- مزايا الجانب الاجتماعي: طوال مراحل نمو المسكن يشعر السكان بقدر من النجاح وقدر من تحقيق الذات ، علاوة على أن المسكن يعبر عن شخصيته واحتياجاته وملكيته له علاوة على أنها توفر عنصر الاستقرار له مما يدفعه إلى العمل والإنتاج وتنمية موارده واستغلال المبنى واستثماره.

أما عن عيوب نمو المناطق العشوائية وتتمثل فيما يلى(٢) :

(١) د/محمد عماد نور الدين: مشروعات المواقع والخدمات كمدخل للحد من ظاهرة الإسكان العشوائي فى مصر، مجلة تقنية البناء، كلية تصاميم البيئة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة، السعودية، اكتوبر ٢٠٠٧.

(٢) برناردو جرانوتييه: العشوائيات السكنية، المشكلات والحلول، ترجمة محمد على بهجت، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، الطبعة الثانية، 2000، ص ١٢٩

● **عيوب الجانب الاجتماعي:**

- تتركز في هذه المناطق فئات الدخل المنخفض أو المعدوم وبعض قطاعات الطبقة الوسطى
- تزداد الكثافة السكانية وتتكدس أكثر من أسرة في مسكن واحد.
- يساعد النمو العشوائي على ظهور أوكار للجريمة ويساعد على نمو العنف والبلطجة وانتشار التقاليد غير الصحية وعدم النظافة.

● **عيوب الجانب الاقتصادي:**

- تحويل المناطق الزراعية إلى مناطق حضرية .
- محاولة إصلاح هذه المناطق بعد نموها العشوائي تكون عملية بالغة الصعوبة بالإضافة إلى ما تتطلبه من تكاليف باهظة مقارنة بالمناطق التي يتم تنميتها طبقاً للقواعد والمعايير التخطيطية.
- تقنين هذه المناطق مشكلة بالغة الصعوبة حيث أن بها مخالفات كثيرة لكل القوانين واللوائح ومن ثم فإن إكسابها الصفة القانونية يحتاج إلى كثير من الاستثناءات.
- كما أنه في حالة الاعتراف بها وإكسابها الصفة القانونية فإن الأمر يتطلب إمدادها بالمرافق الأساسية والخدمات مما يترتب عليه تحميل شبكات البنية الأساسية بأحمال فوق طاقتها التصميمية.

• تأثير العشوائيات على البيئة الحضرية المحيطة:

مما لا شك فيه أن للمناطق العشوائية تأثيرات عديدة على البيئة الحضرية المحيطة بها وهذه التأثيرات غالباً ما تكون سلبية وتشمل مجالات عدة ، نستعرضها فيما يلي (١):

١- التأثير على البيئة :

عادة تؤثر المناطق العشوائية على البيئة المحيطة عن طريق التلوث بجميع أنواعه فمنها تلوث الماء وتلوث الهواء كذلك التلوث السمعى "الضوضاء" والتلوث البصرى الجمالى "قبح المناظر" ومنها كذلك التلوث الفكرى والثقافى

٢- تدهور الصحة العامة:

أغلب المناطق العشوائية وخاصة المشيدة بالأكواخ والتي تفتقر لأبسط القواعد الصحية التى لها تأثير خطير على الصحة العامة ويمتد هذا الى المناطق المجاورة عن طريق العماله التى تصدرها هذه المناطق العشوائية إلى المناطق التى حولها وبقى أجزاء المدينة.

٣- تأثيرات حضرية:

والمقصود بها التأثيرات على حجم المدينة وكذلك تكديس السكانى والخدمات العامة وصورة المدينة ككل فحجم المدينة يتأثر بالنسيج العمرانى الغير منظم التى تفرضه المناطق العشوائية على حدود هذه المدن وكنتيجه لذلك أيضا فإن المناطق

(١) د/حازم محمد عويس & د/محمود عبدالمجيد حجاج: تأثير المناطق العشوائية على البيئة الحضرية "دراسة تطبيقية على منطقة عزبة المطار بالاسكندرية"، بحث مقدم لمؤتمر المعمارى الرابع الدولى "العمارة والعمران على مشارف الألفية الثالثة"، كلية الهندسة، جامعة أسيوط، ٢٠٠٠-٢٢ مارس ٢٠٠٠

العشوائيه هي الأساس الذى يفرز الأعداد الهائله من السكان وبالتالي تؤثر سلبا على الخدمات العامه البنيه التحتية للمدينه.

٤- التأثيرات الاجتماعيه:

هذه التأثيرات تمس كل أنماط الحياه الاجتماعيه والسوكيات التى هي نتاج للإسكان المزدهم فمثلا الإحساس بالمسئوليه الإجماعيه تجاه المجتمع والأفراد يعتبر ناقص وغير مكتمل فى المناطق العشوائيه حيث يوجد التنافس على المساحات والخدمات المنعدمه كذلك المواجهه بينا النازحين من الريف ويقتنون المناطق العشوائيه وبين أهل المدينه ، يولد تنافس على الفرص المتاحة وخصوصا فى ظل وجود بطاله كذلك وجود المناطق العشوائيه جنبا الى جنب مع المنازل والأحياء الراقية فى المدينه بسبب نوع من فقدان الهوية والشخصيه بالنسبه للمدينه بجانب العوامل السيكولوجيه التى تؤثر فى نفوس سكان هذه المناطق العشوائيه المكتظه كنتيجه لهذا الجوار.

٥- التأثيرات الاقتصاديه:

للمناطق العشوائيه تاثيرات على القاعده الاقتصاديه لكل من الحضر والريف على السواء فالأراضى الزراعيه المتاخمه لحدود المدن يتم الاستيلاء عليها واقامه المجتمعات العشوائيه على أجزاء منها مما يفقدها كثير من المساحات التى تؤثر سلبا على الاقتصاد، كذلك كثير من العماله الزراعيه تهاجر من الريف إلى الحضر بغيه الكسب السريع والعمل فى المدينه وهذه العماله تقيم فى المناطق العشوائيه، لذلك فهى تؤثر على العماله الزراعيه بطريق مباشر بما يؤثر على الاقتصاد القومى بطريق غير مباشر .

ومن ناحيه أخرى، نجد أن أغلب المناطق العشوائيه غالبا ماتحتل أراضى تابعه للدولة أو مؤسسات خاصه وهذا الاحتلال يمنع الاستغلال الامثل لتلك الاراضى بما يؤثر

على الاقتصاد ويفقده الكثير من رؤوس الأموال متماثله فى ثمن الارض التى كان من الممكن أن تساهم بشكل أو آخر فى اقتصاد القاعده الإقتصاديّه للمدن التى يوجد بها هذه المناطق العشوائيه

٦- التأثيرات الثقافيه:

كنتيجة حتميه لهجره من الريف الى الحضر نجد انه يتكون فى المدن خليطاً من ثقافات مختلفه بعضها يعبر عن التقاليد والعادات الريفيه وبعضها متأثر بالمتغيرات الغربيه وفى النهايه يجتمع كلا من الشخصيه الريفيه بالمستوى الثقافى المنخفض مع الشخصيه الحضريه بالمستوى الثقافى العالى فى نفس المدينه...!!! (١)

المطلب الثانى

تليل وضع العشوائيات فى مصر

سبق وأشرنا إلى أن، المناطق العشوائية فى مصر تمثل نحو ٤٠ ٪ من المناطق السكنية حيث يوجد نحو ١١٠٥ منطقة عشوائية يسكنها ما يزيد عن ١٦ مليون مواطن منهم حوالى ٣٠٠ منطقة غير آمنة تحتاج للإزالة، ونظراً لغياب مخططات استخدامات الأراضي فى تلك المناطق فقد أدى ذلك إلى وجود نقص حاد فى المرافق والخدمات، إلى جانب تركز الأنشطة غير الرسمية بها مثل الأنشطة التجارية والصناعية خاصة الصغيرة والمتوسطة والحرفية. كما يعانى سكان تلك المناطق من نقص الوعي العام وخاصة الوعي البيئي، وقد تحالفت كل الظروف جميعاً وتسببت فى إحداث ضغوط بيئية نتيجة لتزايد تركيز الملوثات الناتجة عن حرق المخلفات والإنبعاثات

(١) د/حسن عبداللطيف: الهجرة وتأثيرها على النمو الحضري فى الاسكندرية-دراسة جغرافية"، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٣

الصناعية الغازية والسائلة مما جعلها تؤثر سلباً وبصورة مباشرة على مصادر الثروات الطبيعية المتاحة تبعاً لظروف ومواقع وخصائص تلك المناطق مما أدى إلى حدوث التدهور البيئي^(١)

وفى ضوء ماسبق، يمكننا تحليل وضع العشوائيات بصفة عامة و فى مصر بصفة خاصة على النحو التالى^(٢):

• تحليل وضع العشوائيات فى مصر:

تمثل العشوائيات مشكلة مزمنة ومركبة فى مصر ، على المستويات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والفكرية.

فعلى المستوى الاجتماعى ،تتسبب العشوائيات فى نشأة مجتمعات غير متحررة ، تسودها سلوكيات اجتماعية مريضة وخطيرة .تهدد استقرار نمط الأسرة الممتدة والمجتمع بأسرة ، ومن أهمها:

- عدم احترام خصوصية الجيران وانتهاك حرمتهم من مال ونفس وعرض ودين ، والتعدى على أملاك الجيران والاستيلاء عليها ، وانتشار وتفشى الأمراض الاجتماعية ،مثل:السرقه المنظمة ، وتعاطى المخدرات والمسكرات بأنواعها ،

(1) Osman Mohamed Osman, Combating Poverty in Egypt: The Role of Economic Growth and Social Spending in Heba Nassar & Heba El laithy, (eds), Socioeconomic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Cairo: Center for Economic & Financial Research, Studies, 2001

(٢) د/أحمد دسوقى محمد إسماعيل :سياسات تطوير والحد من ظاهرة المناطق العشوائية فى مصر – الواقع والبدائل بحث مقدم فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عيد النويس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص٢٠٣-٢٠٤ .

والبطجة والعنف المتبادل ، وزنا المحارم... الخ. وترتفع فى تلك البيئة معدلات الأمية والجهل .

وعلى المستوى الاقتصادى ، تعتمد العشوائيات على مهن هامشية وعارضة شرعية كانت أم غير ذلك، ومنها الاتجار فى المخدرات وعمالة الأطفال ، تجارة الخضار والفاكهة "المتنقلة بين أحياء المدينة التى تقام العشوائيات على أطرافها ، أوبداخلها ، وكذلك خدمة البيوت . وغالبا ما تقام العشوائيات على أملاك واسعة للدولة ، تخلو غالبا من البنية الأساسية والمرافق العامة اللازمة للحياة الكريمة ، والتى يتم الاستيلاء عليها بطرق غير شرعية ، فى ظل اللامبالاة وعدم الاهتمام من قبل أجهزة الادارة المحلية فى مصر.

وعلى المستوى السياسى والأمنى ، تمثل العشوائيات مصدرا مهما لتوريد البلطجية لمرشحي الانتخابات لإرهاب منافسيهم والتعدى عليهم وعلى مندوبيهم ، كما تمثل مرتعا للجريمة وعدم الاستقرار السياسى باعتبارها موقلا مهما لكل المجرمين من جانب ، وللجماعات المتطرفة أيضا لأسباب دينية وغير دينية ، من أهمها استفحال الفقر وتخطية لكل الحدود المقبولة دوليا . كما يغيب عن تلك البيئة القيم السياسية ، والمتمثلة فى الديمقراطية ، والحوار ، وقبول الآخر ، واحترام التنوع والتعددية والاختلاف فى الرأى ، والتسامح ، والشراكة .

وعلى المستوى الثقافى ، تساهم العشوائيات فى تصدير ثقافة غريبة ومفرداتها ، كالحقد على المجتمع والازدحام ، والتخبط والقبح العمرانى وعدم التناسق الجمالى ، واللامبالاة ، والانانية ، والعشوائية فى الأداء ، والانزواء على النفس ، والبطجة والسرة ، وشراء الذمم ، والطبيرة ، وعدم الانتماء وغياب الرؤى المستقبلية ،

والاستهلاك والتدمير، والاستفادة من ثغرات القانون ، أو محاولة تعطيل بعض أحكامه..... الخ .

ولقد استفحلت مشكلة العشوائيات فى مصر ،حتى أن عشوائيات القاهرة الكبرى يسكنها نحو خمسة ملايين مواطن فى ما يزيد عن ١٥٢ منطقة عشوائية منها ٦٨ منطقة بمحافظة القاهرة يقطنها نحو ٣,٢ مليون مواطن و ٣٦ منطقة بمحافظة الجيزة بها نحو ٤,١ مليون مواطن و ٤٨ منطقة بمحافظة القليوبية يسكنها نحو ٣,١ مليون مواطن حيث تشير تلك البيانات إلى أن محافظة القاهرة وحدها يوجد بها نحو ٧,٤ ٪ من المناطق العشوائية ويسكنها نحو ٤٦ ٪ من إجمالي سكان العشوائيات بإقليم القاهرة الكبرى. بينما بلغ عدد المناطق العشوائية فى محافظة الدقهلية حوالى ١٢١ منطقة ، وتتركز فى ١٨ مركز وحى داخل المحافظة فقد بلغ عدد المناطق العشوائية فى شرق المنصورة فقط حوالى ١٣ منطقة (١) .

وعلى الرغم من كون الحكومات المصرية قد بذلت جهودا فى مواجهة تلك المشكلة الا إنها تظل جهودا مقيدة وغير قادرة على تحقيق مخططاتها لتطوير والحد من ظاهرة العشوائيات فى مصر ، بسبب تأخر أولوية تلك القضية على أجندة الحكومة ، مقارنة باهتمامها بتسكين بعض مشكلاتها ، وليس انطلاقا من محاولة الاستفادة من مواردها فى عملية التنمية ، وإنما انطلاقا من التبعات السياسية والأمنية المصاحبة لها. ويظل الهدف الاساسى الذى يواجهه الدولة – لكونها الفاعل الرئيسى فى هذا الصدد- ممثلا فى إلحاق العشوائيات بالمدينة من خلال التطوير الشامل ، ومنع ظهور جيوبها لاحقا على أطراف أو فى أعماق المدينة.

(١) د/ليلى نوار & د/هدى رجاى القطاط: العشوائيات داخل محافظات مرجع سابق ، ص ٩٢

المطلب الثالث

تقدير عدد وخصائص سكان العشوائيات

• أسباب نمو وتضخم المناطق العشوائيات:

تتعدد وتتباين الأسباب التى ساهمت فى تكوين ونمو المناطق العشوائية، إلا أنه يمكن القول بأن هناك عوامل خاصة بسياسات الدولة ذاتها، وعوامل أخرى نتاج لمبادرات وحلول خاطئة من جانب الأفراد، لمواجهة مشكلة عدم توافر مسكن أو مأوى لهم. وفيما يلى توضيح لهذه الأسباب :

١) سياسات الإسكان :

تطورت سياسات الإسكان فى مصر واختلفت تبعاً للسياسات العامة للإنفاق الاجتماعى للدولة، وتحول التوجهات السياسية، والاقتصادية لنظم الحكم فى مصر، ومن ثم نجد تباينات فى تلك السياسات باختلاف النظم السياسية الحاكمة وتوجهاتها.

- وتوضح القراءة السريعة لواقع الإسكان فى مصر أنه قبل عام ١٩٥٢ لم تكن هناك أزمة فى مجال الإسكان، حيث حقق سوق الإسكان نوعاً من التوازن التلقائى بين العرض والطلب، ولم يكن على الدولة المساهمة بصورة كبيرة فى إنشاء المساكن، وتمثل المشروع الرئيسى فى إنشاء ١٢٠٠ وحدة سكنية للعمال، وقد كان هناك برنامجين رئيسيين لإنشاء مساكن للعمال، الأول فى إمبابة، والثانى فى حلوان، وذلك بالإضافة إلى إنشاء المساكن الخاصة بكبار موظفى الدولة فى المديرىات المختلفة.

انتشرت المساكن الخاصة، سواء الفيلات، أو القصور فى الريف والحضر للمصريين والأجانب، وسكنت الطبقة الوسطى العمارات الصغيرة متعددة الطوابق، وتشكلت فئة الملاك من الموظفين والتجار، وسكنت الفئات الشعبية والعمالية الأحياء والمناطق الشعبية القديمة، واستمر هذا التقسيم فى المحافظات المختلفة. وكانت الإيجارات تسير بمعدلات شبه ثابتة وملانمة لدخول الفئات القاطنة للعقارات، ولم يظهر نمط الإيجارات فى الريف إلا فى أضيق الحدود للوافدين إلى القرى، خاصة أن معدلات الزيادة الطبيعية للسكان لم تكن كبيرة (١)

- يلاحظ أنه بقيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢، ونتاجاً لما اتخذته الثورة من إجراءات بشأن التمصير، وتأميم الشركات الأجنبية توافر عرض كاف من الإسكان للوفاء بالطلب عليه فى تلك الفترة. كما سعت الدولة إلى توفير الإسكان الشعبى لمحدودى الدخل فى ظل سياسات العدالة الاجتماعية، ومبادئ الثورة المساندة للفئات الأكثر احتياجاً من الشعب المصرى. وكان دور القطاع الخاص كبيراً فى مجال توفير الإسكان، ولكن فى ظل نظام متوازن للسوق .
- تزامن مع هذه السياسات ارتفاع معدلات الهجرة من الريف إلى الحضر بحثاً عن فرص عمل، مما أدى إلى ازدياد الطلب على الإسكان. وقد سعت الحكومة خلال تلك الفترة إلى التعامل مع مسألة الإسكان من خلال عدة برامج أو محاور أساسية منها (٢)

(١) د/عزيزة محمد على بدر: خريطة الإسكان الحضري غير الرسمي والتقدمى فى مصر خصائصه وآلياته ومشكلاته، دراسة منشورة فى محرر بعنوان "ال عمران العشوائى فى مصر"، تحرير: فتحى محمد مصلى، المجلس الأعلى للثقافة، الجزء الأول، 2002، ص ص ١٣ - ١٥.

(٢) د/هشام مخلوف & د/نادية حلیم: الأحياء العشوائية فى مصر " رؤية وصفية تحليلية"، القاهرة، المركز الديموجرافى، ٢٠٠٣، ص ١٥

- وضع برنامج ضخم لإسكان الفئات محدودة الدخل يتركز في محافظات القاهرة والإسكندرية
- البدء في إنشاء مدن جديدة لاستيعاب الزيادة السكانية، ومنها مدينة مديرية التحرير وتوسع أحياء مثل المعادى وحلوان، والمقطم، وبدء إنشاء مدينة نصر عام ١٩٥٨.
- برنامج الإسكان العمالي في المناطق الصناعية الجديدة في حلوان وشبرا وإمبابة والجيزة، وقد تلقت هذه المناطق حوالى ٥٠% من الاستثمارات الصناعية في الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠- ١٩٦٥ .
- تأسيس مجموعة من التعاونيات، وكان إسمها تعاونيات ناصر للإسكان، بدأت في بناء عدد كبير من المساكن منذ عام ١٩٦٢ للفئات المهنية المختلفة. لكن المشكلة الأساسية التي واجهتها الحكومة في هذا المجال هي كثرة الطلب على هذه الوحدات السكنية بالنظر إلى حجم المعروض منها، خاصة وأن الحكومة ارتأت تأجير هذه الوحدات السكنية لمستأجريها بإيجارات زهيدة جداً، بحيث لم يتجاوز الإيجار الشهرى جنيهاً واحداً للحجرة الواحدة، على أن تقوم الحكومة أو المحافظة أو مجلس المدينة بتحمل استهلاك المياه والصيانة. والملاحظ أن المساكن الشعبية التي أقامتها الحكومة خلال الستينيات كانت امتداداً للمشروعات التي أقامتها في إمبابة وحلوان في أواخر الخمسينيات من القرن العشرين .
- كما أن برامج الإسكان الشعبى التي تكفلت بها الحكومة المصرية كانت طموحة بالنظر إلى الاستثمارات المتاحة آنذاك في مجال الإسكان. ومن ثم بدأت مصر تدخل في أزمة شديدة في قطاع الإسكان. الأمر الذى ترتب عليه بدء انتشار العشوائيات على نطاق واسع كحل من جانب الشعب لمواجهة مشكلة عدم وجود مسكن،

خاصة بعد هزيمة يونيو عام ١٩٦٧ وما ترتب عليها من توجيه أغلب إنفاق الدولة نحو الإعداد للحرب لتحرير أرض سيناء المحتلة.

ومن الجدير بالذكر أن مصر كانت قد شهدت عدداً كبيراً من قوانين الإسكان التي تنظم العلاقة بين المالك والمستأجر أدت إلى قلة المعروض من المساكن، حيث بدأت هذه القوانين بصدور قوانين تخفيض الإيجارات فى الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، وكان من أهمها القانون رقم ١٦٨ لعام ١٩٦١ الذى ينص على تخفيض الإيجارات بمقدار ٢٠%، والقانون رقم ٤٦ لعام ١٩٦٢، والخاص بتحديد القيمة الإيجارية على ألا تزيد عن ٥% من قيمة الأراضى، و٨% من قيمة المباني.

الأمر الذى ترتب عليه العزوف عن بناء المساكن وتخصيصها بنظام الإيجار والاتجاه إلى نوعيات أخرى من الإسكان، سواء من حيث طبيعة العقار أو العلاقة الإيجارية والتوسع في نظام التمليك. وقد حدث ذلك بالرغم من أن نظام الإيجار يعد من أفضل النظم التى تلائم الحالة المصرية بوجه عام، ومحدودى الدخل بصفة خاصة، إلا أن ذلك الوضع نتج في كثير من الحالات عن تدخل الدولة، ومحاولة تثبيت الإيجارات لفترة طويلة من الزمن مما أدى إلى رفض هذا النظام من جانب الملاك (١)

- وخلال عقد السبعينيات من القرن العشرين وبسبب توجهات الانفتاح الاقتصادى، تقلص نشاط الحكومة فى مجال الإسكان الشعبى ليصبح إسكان للطبقة الوسطى القادرة إما على دفع إيجارات عالية، أو تملك وحدات سكنية. ولقد صاحب ذلك كله نمو ملحوظ فى الأحياء العشوائية فى المدن المصرية، حيث اكتسبت سكنى

(١) د/عبدالرءوف الضبع: الأحياء العشوائية ومشكلات البيئة الحضرية، دراسة ميدانية منشورة فى علم الاجتماع وقضايا البيئة، مداخل نظرية ودراسات واقعية، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ص ١١٧ - ١٢٤.

العشش والأكواخ وأحواش المقابر والمساكن الريفية على الأطراف وجوداً واضحاً على الخريطة الحضرية المصرية

وهناك عدة ملامح لوضعية الإسكان فى عصر الانفتاح الاقتصادى جسدها ورقة أكتوبر التى أعلنت رسمياً فى مايو ١٩٧٤، يتمثل أهمها فيما يلى (١):

- إلقاء المسئولية كاملة فى إنشاء الوحدات السكنية الفاخرة وفوق المتوسطة والمتوسطة على القطاع الخاص، وأضحت الحكومة مسنولة فقط عن توفير الإسكان الشعبى
- صدور عدة قرارات وزارية أتاحت للقطاع الخاص العودة بقوة إلى مجال الاستثمار العقارى
- ارتفاع أسعار الأراضى بصورة غير عادية، وصلت إلى ٢٠٠ أو ٣٠٠% سنوياً منذ عام ١٩٧٤، وذلك حتى عام ١٩٨٠.
- الارتفاع فى أسعار مواد البناء وبدء حركة واسعة لاستيرادها، خاصة الأسمنت، للوفاء بالطلب المتزايد الناتج عن حركة البناء الواسعة التى شهدتها مصر، كما ارتفع متوسط أجور العاملين فى مجال الإسكان.

تجدر الإشارة إلى أن تلك الفترة اتسمت بظهور عدة أنماط إسكانية جديدة، بعضها يعكس تطوراً فى مجال الإسكان، لمواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التى طرأت على المجتمع المصرى، والبعض الآخر يعكس تدنياً فى مستويات المساكن، وتتمثل هذه الأنماط فى الإسكان الفاخر والإدارى والسياحى، وسيطرة نظام التمليك وتراجع نظام الإيجارات مما انعكس على أسعار الأراضى بالارتفاع، وكذا تكلفة البناء

(١) د/ محمود الكردى: النمو الحضري دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري فى مصر، القاهرة دار المعارف، ١٩٨٦، ص ص ١١-١٥.

لتحقيق السرعة والتميز في المساكن الفاخرة، فضلاً عن انتشار التعاونيات لبناء المساكن، وبالفعل أنشأت وتشكلت العديد من الجمعيات التعاونية للإسكان، مما أدى إلى سعى وزارة الإسكان إلى إنشاء هيئة خاصة باسم "الهيئة العامة لتعاونيات البناء"، لتسهيل عمل هذه الجمعيات، ورعايتها، والرقابة عليها (١).

ويتضح مما سبق، أن الحكومة شجعت القطاع الخاص، ولم تتدخل لضبط الارتفاع في أسعار وحدات الإسكان في ظل تنامي حركة الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر الأمر الذى أدى إلى انتشار العديد من المناطق العشوائية كحل لمشكلة الإسكان.

وفى بداية الثمانينيات من القرن العشرين قدم تقرير اللجنة القومية لدراسة مشكلة الإسكان والذي دعا لضرورة التحرك نحو وضع حلول لمشكلة الإسكان، ومن ثم كان أحد المصادر الأساسية لوضع الخطة الخمسية الأولى فى عهد مبارك خلال الفترة من ١٩٨٢ - ١٩٨٣ وحتى 1986- 1987، حيث استهدفت الخطة الخمسية فى أوائل الثمانينيات إقامة نحو ٨٠٠ ألف وحدة سكنية في المناطق الحضرية، باستثمارات إجمالية قدرها ٤,٦ مليار جنيه وزعت على النحو التالي: إسكان اقتصادى ٥٥%، إسكان متوسط ٣٧%، إسكان فوق المتوسط ٨% (٢)

وفيما يتعلق بالأطراف المشاركة فى تحقيق ذلك فإننا نجد أن نصيب القطاع الخاص كان هو الأكبر، حيث كان من المستهدف أن يقوم هذا القطاع بتنفيذ ٩٣% من مجموع عدد الوحدات السكنية المشار إليها. بيد أن عدم متابعة تنفيذ الخطط ساهم فى استمرار الأزمة، حيث زاد العرض فى مجالات محددة من الإسكان، وأهمل توفير الإسكان الملائم لمعظم الشعب.

(١) د/ توفيق جلال: أمن العشوائيات، بحث منشور، المركز الديموجرافى، القاهرة ١٩٩٥، ص، ٣٠.

(٢) مجلس الشورى، الإسكان غير المخطط بالمناطق العشوائية، لجنة الخدمات دورة الانعقاد العادي (الدورة ١٤)، القاهرة، ١٩٩٤.

وبالنسبة لنظام شغل الوحدات السكنية، نجد أن أغلبها خضع لنظام التمليك، نتيجة لسياسات تحديد إيجارات المساكن، مما أدى إلى ابتعاد الملاك الجدد عن نظام الإيجار، وبالتالي اللجوء إلى الإسكان غير الرسمي أو العشوائى، علاوة على التدهور في أحوال المباني والمنشآت.

وقد مثلت المدن الجديدة أحد الحلول المطروحة لمواجهة مشكلة الإسكان في مصر ومن ثم توجهت الحكومة إلى إنشاء وإعمار العديد من المدن الجديدة، بعد إنشاء مدينة العاشر من رمضان في عام ١٩٧٥ حيث بلغت هذه المدن ما يقرب من ١٥ مدينة في نهاية القرن العشرين^(١).

يتضح من قراءة بعض الخطوات التي اتخذتها الحكومة في إطار الخطة الخمسية ١٩٩٢-١٩٩٧ تمركزها حول إعادة التخطيط للمدن، ورسم كردونات للمناطق السكنية لمنع انتشار العشوائيات، وتشجيع القطاع الخاص للعودة إلى الاستثمار العقاري.

تجدر الإشارة إلى أنه بالنظر إلى ما تم خلال الخطة الخمسية منذ عام ١٩٩٧ حتى عام ٢٠٠١، نجد تراجعاً كبيراً في حجم ما أنفق على برنامج تطوير العشوائيات، ويعود ذلك بالأساس، إلى انخفاض عوائد الدولة، ومن ثم انخفاض الإنفاق العام خاصة الشق الاجتماعي منه، والذي يأتي في مقدمته مسألة العشوائيات، كما أن التكلفة الفعلية بالتأكيد تزيد مع بدء عمليات التطوير، أو إزالة بعض المناطق وإحلالها بمساكن جديدة، وخاصة أنه مع جديّة عمليات الحصر نجد تزايداً في عدد المناطق العشوائية، وحجم سكانها^(٢)

(١) د/محمد عباس الزعفرانى: التعمير العشوائى والمناطق العشوائية فى المحليات العدد الثالث، وزارة الإعلام، الهيئة العامة للاستعلامات، مراكز النيل، ١٩٩٨، ص ٢٦.

(٢) د/منى كمال مدحت: علم السكان، دار الحصرى للطباعة والكمبيوتر، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، ص ٣٦.

ولا شك أن الإنفاق من جانب الدولة وحده لن يفي بمتطلبات التطوير، مما يقتضى وجود أطراف أخرى منها القطاع الخاص، والمؤسسات غير الحكومية وغيرها، كشركاء في تنمية العشوائيات، وسأعرض لاحقاً لدور هذه الأطراف.

٢- الهجرة الريفية للحضر

إن ارتباط لفظ المدينة بالتمدن، وارتباط الانتقال للعيش في المدينة بكلمة التحضر يوحي بأن المدينة مركز الثقافة والعمل والخدمات الصحية والتعليمية . وباتساعها تتيح لسكانها قدراً من الحرية الفردية لا يتمتع به سكان القرى الصغيرة. ومن ثم اجتذبت المدينة سكان الأطراف المحيطة بها، سواء كانوا من الريفيين أو البدو، واقترن هذا التضخم الحضري بتغير أساسى فى شكل المدينة أو بنائها الأيكولوجى، وتمثل ذلك فى نمو الأحياء المسماة بأسماء مختلفة تعكس مكانتها المتدنية فى سلم التحضر، فهى أحياء واضعى اليد، أو مدن الصفيح، أو المناطق العشوائية، والتي تفتقر إلى الخدمات الحضرية المألوفة من شبكات المياه النقية والكهرباء والمجارى، بالإضافة إلى المرافق الصحية والتعليمية .

ومما لا شك فيه أن زيادة تدفق تيارات الهجرة إلى المناطق الحضرية أدت إلى نمو سريع للمدن وبالتالي زيادة الكثافة السكانية بها، وصاحب ذلك الضغط على المرافق العامة في هذه المدن وخلق العديد من المشاكل، مثل مشكلة الإسكان والمواصلات وزيادة الإنفاق الحكومي على التعليم والخدمات الصحية وغيرها، فضلاً عن زيادة أعداد المتعطلين من الأيدي العاملة أو عدم استثمار القوى العاملة الاستثمار الأمثل. (١)

(1)Ivo Imparato& Jeff Ruster :Slum Upgrading and Participation"Lessons from Latin America", The World Bank, Washington, D.C.,2003 ,pp36-39 .

وتؤكد الإحصاءات المتعلقة بتوزيع السكان في مصر الاتجاه المتزايد نحو سكنى المناطق الحضرية، وتنامي معدلات الهجرة من الريف إلى المدن، حيث أنه بقراءة معدلات النمو السكاني في الريف والحضر نجد أن سكان الحضر خلال القرن العشرين قد زادوا أكثر من ثلاثة عشر ضعفاً، في حين زاد سكان الريف المصرى حوالى ٤ أضعاف فقط، وقد تطور عدد سكان الحضر من ١٧,٢% من السكان في تعداد السكان في ١٩٠٧ حتى وصل إلى ٤٣% في تعداد عام ١٩٩٦، وذلك من جراء الهجرة الريفية والحضرية التي وإن كانت الإحصاءات تشير إلى أنها تناقصت في مصر إلى ٢,١% سنوياً في نهاية القرن العشرين، إلا أنها لازالت نسبة مرتفعة عالمياً. حيث تعكس هذه الهجرة نوعاً من الخلل في توزيع عوائد التنمية بين الريف والحضر، أو فيما بين المحافظات المصرية مما أدى إلى ارتفاع معدلات التحضر الذي لا يعكس نمواً اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً للمناطق الحضرية يتناسب مع التزام عليها، بقدر ما يعكس بحثاً عن فرص أفضل للالتحاق بفرص عمل قد لا تكون موجودة على الإطلاق في الريف، أو في بعض المحافظات، ومن ثم تواجدت العديد من المحافظات الطاردة للسكان خاصة في الوجه القبلى (١) كما تشير التعدادات السكانية في مصر خلال القرن العشرين منذ عام ١٩٠٧ وحتى ١٩٩٦ إلى أن عدد سكان مصر قد تزايد أكثر من خمس مرات خلال هذه الفترة، حيث كان عدد سكان مصر ١١,٢ مليون نسمة في عام ١٩٠٧، وبلغ حوالى ٥٩ مليوناً في عام ١٩٩٦، ووصل تقديرياً إلى ٦٨ مليون في نهاية عام ٢٠٠١ ثم وصل عام ٢٠٠٨ إلى حوالى ٨٠ مليون نسمة، ومن ثم تزداد أزمة المسكن الملائم، كما تزايد المساكن العشوائية بصورة مضطربة، وتزداد خطورة

(١) /ممدوح الولي: سكان العشش والعشوائيات الخريطة الإسكانية للمحافظات، القاهرة، نقابة المهندسين، ١٩٩٣، ص ٢٠

المسألة في ظل عدم وجود عرض كاف من المساكن لمحدودى الدخل في مصر، سواء من جانب الدولة أو القطاع الخاص

(٣) غياب سياسة تخطيط حضرية قومية

تؤكد التجربة المصرية غياب خريطة قومية لتخطيط المناطق الحضرية تحدد كردونات المدن والقرى، مما أدى إلى النمو التلقائى للمدن، بسبب المهاجرين من الريف، ومن ثم حدث نمو سريع في تشكيل المناطق السكنية غير الرسمية، وبخاصة على أطراف المراكز الحضرية، وذلك بالرغم من الجهود الخاصة بإعداد قانون التخطيط الحضرى في عام ١٩٨٢، وكذلك تحديد المساحات التى يتم البناء عليها، بحيث لا تتعدى ٦٠% من مساحة الأرض. وقد أسفر هذا القصور عن اعتداءات على أراضي الدولة، والبناء على الأراضي الزراعية، وتكاليف شركات تقسيم الأراضي (١)

(٤) ارتفاع أسعار أراضي البناء

إن تناول مسألة الإسكان في مصر يوضح أن تكلفة أراضي البناء مسألة في غاية الأهمية، علاوة على مدى توفر الخدمات، والمرافق، والقرب من مناطق العمل، وفيما يتعلق بالمساكن الرسمية أو الأراضي المخططة يجد المواطن أسعارها في ارتفاع مستمر، ولا تتناسب مع إمكانيات الفقراء ومحدودى الدخل، الذين قد يجدون في منطقة عشوائية بعض المزايا، منها أن تكلفة الأراضي تتناسب مع قدراتهم الاقتصادية، علاوة على أن البناء عليها لا يتطلب تعقيدات تصاريح البناء، والرسوم الباهظة التى تدفع مقابل دخول سوق الإسكان الرسمي، سواء بصفة رسمية أو غير رسمية. مما سبق يتضح تعدد وتشابك الأسباب المتعلقة بنشأة المناطق العشوائية في مصر

(١) د/مروة منصور نصر قموح: إقتصاديات تطوير المناطق العشوائية في مصر وتحويلها إلى مناطق سياحية وخدمية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ٢٠٠٩، ص

وتناميها، وباستقراء تلك الأسباب يتضح أن الدولة قد تكون مسؤولة في جانب كبير عن تفاقم العشوائيات، وليس سكان تلك المناطق فقط هم المسئولون عن إنشائها سواء لعدم فعالية القوانين أو فساد الأجهزة المحلية، أو اعتراف الدولة بالعشوائيات، أو السياسات الاجتماعية والاقتصادية المطبقة في مصر.

المبحث الثانى

استراتيجيات الارتقاء بالمناطق العشوائية

تمهيد:

نظرا لكون أزمة العشوائيات، ظاهرة إجتماعية تنطوى على تحدٍ كبير للسلوك الاجتماعى المعتاد على المستوى العام ، فإنه قد ينظر إليها باعتبارها مظهرا أو عارضا، وقد ينظر إليها أيضا باعتبارها سببا مانعا أو عائقا. فهى ظاهرة كانت أو عارضا تدل على وجود العديد من أوجه القصور فى التخطيط والسياسات ، وهى فى الوقت ذاته تمثل سببا مانعا وعائق يحول دون تحقيق التنمية...، لذلك نحاول فى هذا المبحث التعرف على أبرز السياسات الحكومية المتبعة فى التعامل مع العشوائيات ، وكذلك المنهجية المقترحة لمواجهتها، وذلك من خلال ما يلى:

المطلب الأول: سياسات الدولة فى مواجهة مشكلة العشوائيات

المطلب الثانى: المنهجية المقترحة لمواجهة مشكلة العشوائيات

المطلب الثالث: المنهج المقترح لعمليات التطوير

المطلب الأول

سياسات الدولة فى مواجهة العشوائيات

انتهجت الدولة العديد من السياسات فى مواجهة أزمة العشوائيات، يمكن الإشارة إلى عدة سياسات اتبعتها الدولة تجاه المناطق العشوائية، تتمثل فيما يلى (١) :

• التجاهل:

تقوم الدولة هنا بتجاهل مشكلة الإسكان الحضرى، وتترك الأفراد يقدمون حلولاً لمشكلة المسكن بأنفسهم وينفذونها، وبالتالي تنتج العشوائيات، وتتجاهل الدولة هذه المخالفات فى التخطيط والبناء، ومن خلال فساد بعض المسؤولين المحليين لا تطبق القوانين التى تضعها الدولة وتتم تسوية تجاوزات المساكن العشوائية وإضفاء الشرعية على بعضها من جانب الدولة من خلال مد المرافق والخدمات إليها.

• إزالة الأحياء العشوائية:

تقوم الدولة فى هذه الحالة بإزالة المناطق العشوائية، والتى أقيمت بشكل غير شرعى وإيجاد مساكن بديلة للسكان فى مناطق أخرى، وقد حدث ذلك فى منطقة عرب المحمدى فى القاهرة، وتم تعويض السكان بمساكن فى عين شمس ومدينة السلام. وقد تبين بعد ذلك معاناة المواطنين من جراء هذا الأسلوب فى التعامل مع العشوائيات

(١) د/أحمد خميس: العشوائيات المشكلة والعلاج "تجربة مصرية"، فى: مشكلة العشوائيات فى محافظة القاهرة، وحلول مقترحة، القاهرة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز تنمية الإدارة المحلية، ٢٠٠٠، ص ٧.

اجتماعياً واقتصادياً، نظراً لعدم إدماجهم في نسيج اجتماعى متكامل، أو لارتباط السكن بالعمل في داخل المناطق أو قربه منها، وارتفاع تكلفة المواصلات والانتقالات بما لا يتناسب مع دخول سكان العشوائيات.

كما أنه قد تتم إزالة بعض المناطق دون إيجاد بديل للسكان بدعوى عدم شرعية سكنهم فينتقلون إلى منطقة أخرى، وينشئون عشوائيات جديدة. ويعد البديل الخاص بالإزالة الكاملة للمناطق من البدائل غير المحبذة عالمياً في التعامل مع العشوائيات، إلا إذا كانت البيئة المحيطة لا تسمح مطلقاً بمعيشة الأفراد بها، أو إقامة مساكن جديدة لهم في ذات المنطقة.

• إتاحة الدولة للخدمات والمرافق والأرض:

شهد عقد السبعينيات من القرن العشرين قبولاً واسع النطاق لسياسة توفير الأرض والخدمات كمدخل لتطوير الأحياء العشوائية. ويستند المدافعون عن هذه السياسة إلى أنه مادامت معظم حكومات العالم الثالث عاجزة عن بناء مساكن كافية تمكنها من القضاء على السكن العشوائى، فإن السبيل الوحيد المتاح أمامها هو الاعتماد على سياسة الجهود الذاتية، وبمقتضى برنامج الأرض والخدمات تحصل الأسرة الفقيرة على قطعة أرض بناء تزود بالمرافق تدريجياً^(١).

وفى وقت لاحق تحصل الأسرة على قرض بناء بحيث يتم التشييد فى ضوء مجموعة من النصائح، وبحيث لا تشكل تكاليف البناء عبئاً ضخماً على ميزانية الأسرة. ذلك أن تسديد القروض للجهات الحكومية المقرضة يتم على مدى سنوات طويلة.

(١) د/ماجدة صالح : سياسات تطوير المناطق العشوائية فى مصر ، بحث مقدم فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عبدالونيس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ ، ص ٤٣ .

ومادامت الحكومة هي التي تحدد المواقع، فإن تكاليف توصيل الخدمات والمرافق إلى المساكن سوف تكون قليلة إذا ما قورنت بتكاليف توصيلها إلى مساكن عشوائية نائية في مناطق جبلية متطرفة.

ومن المسلم به ، أن برامج الأرض والخدمات ليست حلاً سحرياً لمشكلة الإسكان ونمو الأحياء العشوائية في مدن العالم الثالث . إذ تواجه معظم تلك البرامج سوء الإدارة، والفساد الحكومي. وأياً كان الأمر فإن مثل هذه السياسات لا يمكن أن تحقق أهدافها دون تعديلات بنائية جوهرية في مجالات عديدة، كالضرائب، وأسعار أراضي البناء، وتقسيم المناطق الحضرية، وزيادة الاستثمارات في مجال الإسكان....إلخ.

• التطوير والارتقاء :

تنامي اتجاه لدى الدولة يتمثل في الإحلال في ذات المنطقة بإزالة بعض المساكن واستغلال أماكن الفراغ في العشوائيات لإعدادها والبناء عليها، مثل مناطق عشوائيات زينهم، وقلعة الكبش، والسيدة نفيسة. ويتوقف تنفيذ هذا البديل على وجود أماكن شاغرة في هذه المناطق، والتي يمكن أن تكون مستخدمة لإلقاء مخلفات المنطقة، أو باختيار مجموعة من السكان وترحيلهم بصفة مؤقتة حتى يعاد بناء أو تطوير المنطقة الخاصة بهم ثم إعادتهم كما يتضمن هذا البديل أيضاً تنظيم الأنشطة الاقتصادية في العشوائيات وإعداد أماكن للتسوق أو تصنيع بعض السلع والمنتجات التي يسمح بها، والتي لا تكون ضارة بيئياً أو غير مشروعة.

ويصعب الحديث عن خطة لتطوير وتنمية المناطق العشوائية فيما قبل عام ١٩٩٢، وإن كانت هناك مشروعات محددة لتطوير بعض المناطق أدخلت مسألة العشوائيات ضمن بنود الخطة الخمسية الثالثة ١٩٩٢ - ١٩٩٧. وقد بدأ إعداد خطط التعامل مع العشوائيات في معظم المحافظات منذ أوائل التسعينيات من القرن العشرين

وتحديداً فى عام ١٩٩٣ من خلال البرنامج القومى لتطوير العشوائيات، وقد بدأ هذا البرنامج فى خطة عام ١٩٩٢ - ٢٠٠١، وذلك بهدف التعامل مع مشكلة العشوائيات على المستوى القومى على أن يبدأ فى ستة عشر محافظة، وتم تضمينه وتخصيص موارده فى الخطة الخمسية منذ العام المشار إليه.(١)

وتتضمن خطة التعامل مع العشوائيات بعض البنود التى تشمل وضع الأولويات لتحديد المشروعات طبقاً لوضع كل منطقة عشوائية واحتياجات السكان، وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ المشروعات بها (لتوصيل المرافق والخدمات الأساسية) ثم وضع برنامج زمنى لتنفيذ الخطة ومتابعتها. ويتم تحديد مكونات التطوير فى غالبية المحافظات بمعرفة الوحدات المحلية بالاشتراك مع الأجهزة الشعبية التى تأخذ فى اعتبارها احتياجات سكان العشوائيات

وتتضمن خطة التعامل مع العشوائيات ما يلى (٢):

- ١- حصر عدد المباني والمنازل والأسر فى كل منزل أو كيان عشوائى
- ٢- وضع قواعد تنظيمية بالمنطقة والقيام بأعمال التخطيط اللازمة بمعرفة إدارة التخطيط العمرانى وتوصيل المرافق كالكهرباء ومياه الشرب والصرف الصحى ورصف الطرق
- ٣- توفير أماكن الخدمة العامة لهذه المناطق "مساجد، مدارس، وحدات صحية، مساحات خضراء"

(١) د/عبدالمع شوقي: الاجتماع الحضري ومجتمع المدينة، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٧

(2) Chandramouli, I.A.S."slums in Chennai:A profile",proceedings of the third international conference on environmental and health, Chennai, India, 15-17 December, 2003, pp: 82-88

ويتم تنفيذ خطة تطوير العشوائيات على مراحل ويتم تقدير التكاليف طبقاً لمتطلبات كل مرحلة من مراحل الخطة، وطبيعة المنطقة العشوائية من حيث تكلفة المرافق الرئيسية، ومساحة المنطقة العشوائية، وعدد المباني والسكان بها.

٤- يعتبر توفير الاعتمادات المطلوبة لإنجاز خطة التطوير أهم المشاكل فى خطة التطوير للعشوائيات ويؤدى ذلك فى كثير من الأحوال إلى تجزئة خطة التطوير على أكثر من خمس سنوات وأحياناً أكثر من ذلك، مما نتج عنه أن الموقف الحالى لتنفيذ خطة التعامل مع العشوائيات لا يتماشى مع المراحل المستهدفة من الخطة نظراً لقلّة الاعتمادات المخصصة للمحافظات سنوياً بالإضافة إلى ارتفاع الأسعار. الأمر الذى يؤدى إلى تزايد المبالغ المطلوبة لاستكمال التطوير.

فى الغالب اتخاذ قرار بالتطوير إذا كانت المنطقة العشوائية كبيرة، وترتفع فيها الكثافة السكانية ويغلب عليها المباني ذات الحالة الجيدة والمتوسطة، بينما يتم اتخاذ قرار بإزالة منطقة عشوائية معينة فى أغلب الأحوال إذا كانت المنطقة صغيرة المساحة وتنخفض بها الكثافة السكانية ويغلب عليها المباني المتدهورة والمتهاكلة مثل العشش أو الأكواخ أو أن تكون هذه المنطقة جيب داخل المدينة وترتفع قيمة الأرض التى تقع عليها هذه المنطقة وأن تكون من أملاك الدولة مع وجود إمكانية نقل السكان لمنطقة أخرى.

وفى عام ٢٠٠٥ قامت وزارة الإسكان بوضع برنامج قومى للقضاء على العشوائيات فى جميع أنحاء الجمهورية بحلول عام ٢٠٢٥، ورصدت الوزارة لذلك البرنامج ميزانية قدرها ٥ مليارات دولار، وبدأ التنفيذ الفعلي بتطوير منطقة الدويقة بمنشأة ناصر حيث خصصت لها الحكومة ١٨٠ مليون دولار.

وفى أعقاب حادث الدويقة عام ٢٠٠٨ اقتصر التطوير على توصيل المرافق "الكهرباء ومياه الشرب والصرف الصحى ورصف الطرق"، مع غياب الاهتمام بالبعد المتكامل للارتقاء والتطوير خاصة فيما يتعلق بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية لسكان العشوائيات بالإضافة إلى غياب المخططات العمرانية. غير أن أهم المشاكل التى تواجه الدولة أثناء التعامل مع العشوائيات تتمثل في^(١):

إلزام سكان العشوائيات بترك العقارات تنفيذاً لأى قرار صادر بالإزالة، وتعويض الملاك عن المباني والأراضي، ومطالبة بعض الأسر بمسكن بالرغم من عدم أحقيتها، وتوفير الأماكن البديلة لإقامة المواطنين حتى تتم إزالة المنطقة وإعادة تطويرها، وعدم تعاون سكان العشوائيات مع المحافظة أثناء عمليات التطوير وتصرفهم بعدوانية أو سلبية، وضعف المشاركة المجتمعية ورفض المواطنين أحياناً الانتقال من أماكنهم وتمسكهم بالموقع الذى يعيشون فيه.

ويتحقق الهدف من التطوير البيئى والارتقاء بالمناطق العشوائية من خلال العمل بالمشاركة وفى إطار من اللامركزية وتنفيذ البرامج والإجراءات ذات الأولوية مثل^(٢):

- توفير النقص فى الخدمات والمرافق

(1) Linda Oldham, In formal communities in Cairo: The basic of a typology, The American University, In Cairo Press, volume(10), Winter 1987.

(2) Manal Metwalli, Poverty Alleviation Programs in Egypt: Current Situation and Future Steps in Heba Nassar and Heba El laithy (eds), Socioeconomic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Cairo: Center for Economic & Financial Research & Studies, 2001

- الحد من وتقليل الضغوط والأحمال البيئية.
 - معالجة الآثار البيئية السلبية للتنمية والنقص في الخدمات.
- إن الارتقاء بالمناطق العشوائية يمثل حجر الزاوية لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية في مصر إلا أن هناك مجموعة من التحديات تتمثل في^(١):
- التزايد المستمر في عدد السكان مع تدنى مستوى الخدمات وقصور موارد وإمكانيات الدولة في مواجهة كافة مشكلات المناطق العشوائية . فالارتقاء بالمناطق العشوائية وتطويرها في إطار من المشاركة ومعالجة القضايا ذات الأولوية يحقق العديد من الأهداف المباشرة و الغير مباشرة مثل : تحقيق بيئة أفضل للمعيشة والعمل، وتوفير فرص عمل مع رفع مستوى المعيشة بالإضافة إلى زيادة الوعي البيئي و تحسن الصحة العامة وكذلك تعظيم المشاركة المجتمعية في التخطيط والتنفيذ لتحقيق اللامركزية في الإدارة البيئية بما يضمن استدامة النظم البيئية.

1 Poverty Reduction in Egypt: Indicative Strategy, Areas of Strategic Focus, Preliminary draft for discussion and Comments, October 23, 2003

المطلب الثانى المنهجية المقترحة لمواجهة مشكلة العشوائيات

تمهيد:

تتضمن المنهجية المقترحة لمواجهة مشكلة العشوائيات اتباع الخطوات التالية^(١):

١ - تصنيف السكن العشوائي وتحديد عملية التدخل المفضلة.

٢ - تحديد وتقييم عملية التأهيل.

وفيما يلى نشير إلى كل منهما على النحو التالى....

١ - تصنيف السكن العشوائي وتحديد عملية التدخل المفضلة

من المسلم به، أن هناك صعوبة في تغطية الحاجة السكنية من خلال توفير مبان جاهزة مطابقة لمواصفات الأمن والصحة والراحة لتسكين الناس ، كما إن تنظيم عملية إخلاء الناس من أماكن سكنهم الأصلية أثناء فترة إعادة البناء، يعتبر غاية في الصعوبة، حيث تضطر الدولة إلى إخراج الناس من منازلهم المتردية دفعة واحدة أو على مراحل متتالية وتسكينهم مؤقتاً في وحدات سكنية تصمم خصيصاً في منطقة قريبة من المشروع أو في مساكن تؤجر مؤقتاً لهذا الغرض. لذلك فإن هذا النوع من المواجهة الذي يواجهه عقبات تنظيمية واقتصادية يعد حجرة عثرة تعيق حل مشاكل السكن العشوائي بشكل عام. وهذه النتيجة تدفعنا إلى وضع حلول عملية وواقعية قدر الإمكان من خلال عملية المواجهة المناسبة.

(١) د/ أحمد حسين أبو الهيج: نحو استراتيجية شمولية لمعالجة السكن العشوائي، الأردن : حالة دراسية ، مجلة الجامعة الإسلامية المجلد التاسع - العدد الأول، ٢٠٠١ ، ص ٩-٥٨ .

تحديد وتقييم عملية التأهيل:

من الأهمية بمكان مراعاة التصنيف السابق في إقرار طبيعة المواجهة في المناطق العشوائية واللجوء إلى استمرار قاطنيها في نسيجهم السكاني - قدر الإمكان - وإحداث عملية التأهيل بطريقة تدريجية، ويتم ذلك من خلال إعادة تنظيم البنية التحتية والخدمات وتأهيل المباني السكنية مع مراعاة شبكة الطرق والممرات الأصلية وموقع كل وحدة سكنية في وضعها الطبيعي. وقد دعا لهذا الأسلوب الكثير من المهتمين بمشكلة العشوائيات، وهناك العديد من عمليات التأهيل حدثت في الدول الفقيرة وركزت معظمها على تحسين البنية التحتية والخدمات في المناطق العشوائية.

وقد لوحظ أن الخبرات المنظمة لتأهيل المباني السكنية من خلال القطاع العام في هذا المجال تعتبر محدودة، وغالبا ما يقوم الناس أنفسهم بتأهيل مبانيهم السكنية من خلال إنشاء الأعمدة الحاملة للأسقف والجدران مع الحفاظ على جزء كبير من المبنى الأصلي.

ونتيجة لغياب التنظيم المبرمج لعمليات التأهيل هذه فإن مشكلات السكن العشوائي تتضاعف وتتفاقم يوماً بعد يوم خصوصاً بسبب الزيادة السلبية للكثافات السكانية نسبة إلى الخدمات والظروف الصحية .. الخ، وكما أن هناك مشكلات تنظيمية ومالية يواجهها الناس من خلال تنفيذ الأعمال التأهيلية، مما يؤدي إلى زيادة تكلفة التأهيل نسبياً، وذلك بسبب غياب مؤسسات منظمة مثل الجمعيات التعاونية غير الهادفة للربح، والتي يمكن أن تقوم بتنظيم عمليات البناء من خلال التصميم المعماري المتكامل وشراء المواد والمعدات بأسعار الجملة، مما يؤدي في النهاية على تخفيض تكلفتها الإجمالية.

إن عملية التأهيل تحتاج إلى تقييم مركز، حيث أنه إذا كان البديل الآخر وهو الإزالة والإحلال قد يوفر في بعض الحالات سهولة أفضل بالنسبة لمعالجة المشاكل من الناحية المادية والتنظيمية فمن الأولى اتباع الإزالة والإحلال وهذا يعتمد على طبيعة كل حالة من الحالات على حدة .

ولتسهيل عملية التقييم يمكننا طرح بعض الإيجابيات التي نستنتجها من خلال أسلوب التأهيل:

- الحفاظ على التجميع السكاني القائم وترابط الجيران مع بعضهم البعض.
- إمكانية تأهيل المبنى في فترة زمنية قصيرة نسبة إلى الحد الأدنى من الفترة المطلوبة لإسكان العائلة في حالة هدم المبنى وإعادة بنائه .
- الحفاظ على المبنى من ناحية تاريخية وعاطفية.
- توفير النسبي في تكلفة الهدم ونقل الركام.
- توفير النسبي في البناء من حيث الجدران والتشطيبات الأصلية

ويجب قبل إقرار عملية التأهيل التأكد من:

- إمكانية توصيل المنطقة بالخدمات والبنى التحتية اللازمة بتكلفة مقبولة نسبياً.
- إمكانية توفير الحلول المعمارية لتأهيل السكن القائم متوخين الكفاءة والاقتصاد والثقافة المحلية مع مراعاة الظروف البيئية والمناخية.
- تجنب خلق تجمع إسكاني عشوائي جديد من خلال حل مشكلة السكن العشوائي وليس التأكيد عليه.
- إمكانية التغلب على مشكلة توفير سكن وذلك بمعالجة جزئية منه، مع استعمال باقي المبنى عند الاضطرار.

المطلب الثالث

المنهج المقترح لعمليات التطوير

أولاً: المشاركة المجتمعية أساس لمنهج التطوير.

تمثل المناطق العشوائية نوعاً من الاستثمار يمكن - إذا ما أحسن استغلاله وترشيده بطريقة مناسبة- أن يضيف إضافة ملحوظة إلى رصيد الوحدات السكنية ، خاصة وان الدراسات الأخيرة قد أثبتت أن وحدات الإسكان العشوائي المنشأ حديثاً على درجة جيدة من الناحية الإنشائية، هذا بالإضافة إلى أن إزالة هذه الوحدات يستوجب توفير المسكن البديل ، وهو أمر بالغ الصعوبة في ظل أزمة الإسكان القائمة حالياً.

وقد أثبتت التجارب العالمية أن السياسات التي تعاملت مع هذه المناطق بمنطق الرفض ابتداءً من تجاهل التام وحتى الإزالة التامة لم تفلح في معالجة المشكلة، ومن ثم، فقد أصبح لزاماً اتباع سياسة أكثر واقعية تركز على توفير البديل الملانم في الأراضي غير الزراعية المخططة وبسعر مناسب بحيث يمكن جذب فئات السكان إلى هذه المناطق الجديدة مع الاستمرار في تنمية وتحسين المناطق العشوائية بمحاولة حل مشاكلها وذلك من خلال تطبيق مفاهيم تهدف إلى الارتقاء بالبيئة بجميع جوانبها على أن يكون الهدف الرئيسي هو تنمية المجتمع .

بمعنى آخر ، تنمية الإنسان والبيئة معا ، مع الأخذ في الاعتبار خصوصيات كل منطقة وإمكانيات واحتياجات سكانها ، وذلك من خلال تفاعلات متبادلة بين الأجهزة المحلية والأهالي. هذا ويجب أن تتم مشروعات التطوير من خلال التنمية المتكاملة

للموقع مع توفير فرص عمل مختلفة بالمشروعات ، فإذا اقتصر عمل التطوير على البيئة فقط فلن تحقق الأهداف المرجوة.

حيث يؤدي إغفال السكان ومعونتهم في تنمية مواردهم الذاتية إلى عدم تحسين مستواهم الاجتماعي والاقتصادي مما يدفعهم إلى استثمار مساكنهم المطورة " بيعها أو تأجيرها" وهجرتهم إلى مناطق عشوائية أخرى يجدون فيها البيئة الملائمة لمستواهم الاقتصادي والاجتماعي لتحل محلهم اسر جديدة من ذوى الدخل المتوسطة، وبذلك لا تستفيد الفئات المستهدفة من تلك المشروعات بل تؤدي إلى خلق مشاكل جديدة في مناطق عشوائية أخرى.

ومن ثم يعتمد مفهوم التطوير بصفة أساسية على تحقيق أحد أهداف التنمية المستدامة في البيئة الحضرية من تفعيل دور المشاركة المجتمعية في مشروعات التنمية والتطوير وهي لا تعني فقط وجود مشاركة فعلية في البناء الإنشائي بل تمتد إلى جميع مراحل عملية التطوير من خلال المشاركة في المراحل التالية^(١):

- مساهمة السكان في تكاليف المشروع بالمال أو الأعمال أثناء التنفيذ.
- زيادة كفاءة المشروع. ويأتي ذلك من خلال استشارة السكان أثناء التخطيط للمشروع أو أثناء عمليات تنفيذ وتشغيل المشروع.
- زيادة فاعلية المشروع لضمان وصول فائدة المشروع الى المجموعات السكانية المختلفة.
- ربط المشاركين فعليا بعملية تخطيط وتنفيذ المشروع " مثل تشكيل مجموعات بناء بالجهود الذاتية" أو بالتدريب على الأنشطة التي تزيد من درجة الوعي،

(١) د / محمد عماد نور الدين: مشروعات المواقع والخدمات، مرجع سابق، ص ٣٢

وبالتالي ضمان مشاركة السكان في عمليات الصيانة والمحافظة على المشروع وتحسينه.

- زيادة السلطة الممنوحة، وذلك من خلال زيادة سيطرة المجتمعات الفقيرة على الموارد والقرارات التي تؤثر في حياتهم ، ومشاركتهم في المنافع التي ينتجها المجتمع الذي يعيشون فيه.

و يتضح مما سبق، أن المشاركة المجتمعية الناجحة يجب أن يعتمد على وجود تعاون وتنسيق بين الأجهزة الحكومية التي تتعامل في عملية التطوير وبين أفراد المجتمع المشاركين على أن يكون دور الأجهزة الحكومية هو دور المرشد والمساعد والمؤيد لجهود المشاركة المجتمعية في عملية التنمية والتطوير، أما دور أفراد المجتمع فهو الالتزام بقوانين البناء واستغلال إمكانياتهم المادية والبشرية في عملية البناء.

ومن خلال الدراسة للأدوات المختلفة يمكن اختيار عدد من الأدوات التي تتقارب وتكون مجموعة مستقلة على النحو التالي^(١):

• أدوات تؤدي إلى الحفاظ على الخصائص العمرانية:

- التأميل Upgrading
- الارتقاء Improvement
- التحسين والتجميل Rehabilitation

وتهدف هذه الأدوات إلى التعامل مع المناطق القائمة باعتبارها ثروة قومية ذات قيمة اقتصادية لكي تؤدي وظيفتها التي فقدتها نتيجة لعدم ملاءمتها للتغيرات

(١) د/محمد أحمد سليمان: الجوانب الإيجابية في نمو المناطق العشوائية "منهج للتطوير"، كلية الهندسة، جامعة بنها <http://bu.edu.eg/portal/uploads/Engineering> pdf ، تم الحصول عليه بتاريخ ٢٠١٤/١/١

المتلاحقة ، كذلك تنمية الجانب الاجتماعي والاقتصادي للسكان مستعملا التنمية الاجتماعية والاقتصادية كأسلوب لانجاح التنمية العمرانية. ويعتبر الارتقاء بالمناطق القائمة أداة مناسبة للدول ذات الموارد الاقتصادية المحدودة.

• أدوات تؤدي إلى إحداث تغييرات جذرية بالمناطق العمرانية:

- إعادة التعمير Replacement

- الإحلال Clearance

- الإزالة Redevelopment

تهتم هذه الأدوات بتنمية الجانب الاقتصادي وباستخدام أدوات قاسية لتحقيق هذا، مثل إزالة المناطق المتدهورة بالكامل واستغلال الأرض بأفضل أسلوب لتحقيق أعلى ربحية بإنشاء مشروعات استثمارية وإنتاجية وذلك للمناطق التي يثبت -بعد دراستها -عدم جدوى الإصلاح أو التجديد فيها وأنه من الأيسر إزالتها وإعادة بنائها أو إعادة استثمارها.

وبصفة عامة مراعاة عدم التعامل بهذة الوسائل إلا في أضيق الحدود و لأسباب قوية ، حيث أن المباني القائمة تعتبر بصورة أو بأخرى ثروة قومية يتم إهدارها بالإزالة علاوة على كون الإزالة تمزيقا للروابط الاجتماعية في التجمعات السكنية. إن الإزالة قبل وصولها إلى نهاية العمر الافتراضي يعنى في حقيقة الأمر تخفيض للطاقة الإسكانية القائمة وانتقاص بالتالي من راس المال القومي ولن يعوض ذلك من الناحية الاقتصادية على المستوى القومي استبدالها بوحدات جديدة طالما أن ذلك لن يضيف طاقة إسكانية جديدة خصوصا وأن تكلفة الاستبدال عالية...!!

ثانياً: أسلوب التطوير العمراني المستدام كمنهج للتطوير العمراني المقترح**"Urban Sustainable Improvement"**

تأسيساً على ما سبق فإن أسلوب منهج التطوير العمراني المستدام يعد أسلوباً لتحقيق خطة شاملة تشارك فيها كافة القوى الرسمية والمجتمعية لتحقيق احتياجات المجتمعات النامية وأساس أيضاً لتطوير المناطق العشوائية، ويوضح الشكل التالي رقم (٢) هذا المنهج الفكري بصورة أشمل مع بيان محتوياته المختلفة.

وذلك من خلال التطوير في اتجاهين أساسيين هما:

- منهج التطوير الاجتماعي " مشاركة مجتمعية".
- منهج التطوير العمراني "مشاركة حكومية".

ويعتبر التطوير العمراني المستدام أسلوباً ومستوى تخطيطياً أشمل يضم كل أدوات المعالجة السابق ذكرها أو بعضها وبدرجات متفاوتة طبقاً لحاجة المناطق المتدرجة. بالإضافة إلى ما تشمله هذه الأدوات من وسائل لتحقيقها مثل:

- المحافظة على المباني ذات الطابع المعماري المميز.
- ترميم المباني ذات القيمة التاريخية والحضارية.
- حماية المباني والمناطق ذات الأوضاع الجيدة.
- استغلال الأرض الفضاء لأغراض تخطيطية.
- إزالة بعض المباني المتدهورة مع إحلال السكان وبعض الأنشطة.

وتوجه أعمال التطوير لرفع كفاءة المناطق و حل العديد من مشاكلها العمرانية

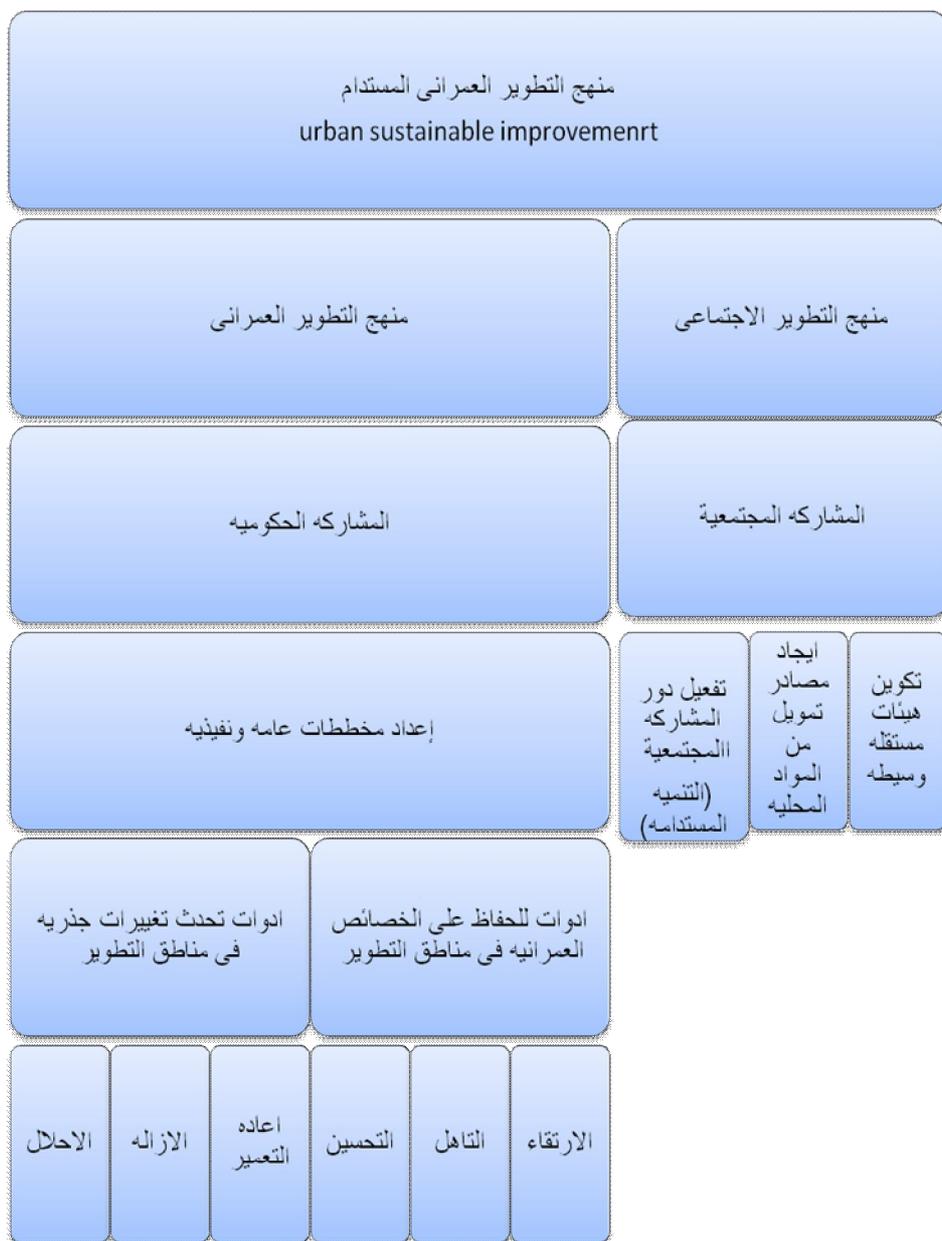
عن طريق:

- تحسين مستوى أداء الخدمات والمرافق وزيادة الخدمات العامة بالمنطقة.

- رفع كفاءة الطرق والممرات ومسارات المشاة وتحسين أداء هيكل الحركة.
- تجديد المساكن والمنشآت بالترميم والإصلاح.
- تحسين وتجميل البيئة العمرانية.

وتتطلب ممارسة أسلوب التطوير العمراني تحليلا تفصيليا لمستويات المعالجة والتوصيات الخاصة بأولويات التنفيذ كما تتطلب المشاركة الجماهيرية وتوظيف القوانين والتشريعات لخدمة المخطط المقترح للتجديد. كما تتطلب عمليات التجديد إجراء عمليات الرفع المعماري للمباني وبيان حالته الإنشائية والتركيبات الصحية والمظهر العام للمبنى. وكذلك تتطلب دراسة لشبكات البنية الأساسية "التغذية بالمياه والصرف الصحي والكهرباء والطرق" بحيث تغطي أعمال الإصلاح والتجديد المبنى السكنى والبيئة المحيطة به. وقد تشمل أعمال التجديد والإصلاح فتح محاور حركه جديدة أو ممرات للمشاة ، كما قد تشمل كذلك تحويل المرور من الشوارع وجعلها مخصصة للمشاة فقط ، أو تغيير اتجاهات المرور طبقا لما تتطلبه حجوم الحركة المروريه، كما تشمل أيضا أعمال إنارة ووصف وتشجير الشوارع والممرات ، كما قد تشمل أعمال الإصلاح والتجديد كذلك إنشاء خدمات عامة" محلات تجارية، مباني دينية، مدارس، حدائق".

كما يراعى أن تجديدات أي منطقة قد تشمل في مضمونها أيضا هدم أو إزالة محدودة لبعض المنشآت القائمة في نطاق محدود وذلك لتحسين وإصلاح الأحوال السائدة بالمنطقة بشرط ألا تتحول أعمال الإزالة هذه إلى ظاهرة عامة، كما تشمل أعمال التجديد ترميم بعض المباني القائمة خصوصا إذا كانت هذه المباني ذات أهمية خاصة "كأن تكون ذات طابع مميز أو أهمية تاريخية".



شكل رقم (٢)

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج

ركزت الدراسة على إبراز مشكلة هامة تتعلق بقطاع العشوائيات في مصر بصفة عامة، فهذه المشكلة مازالت قائمة ولا زالت تفتقر لحلول جذرية على مستوى الدولة وقد جاءت النتائج التي انتهينا إليها على النحو التالي:

١ - ضرورة تحديد أسلوب عمل فني وعلمي موضوعي لمواجهة المشكلة بفعالية تامة قدر الإمكان، وهذا ما لوحظ من خلال النقص في وضوح خطة واستراتيجية عمل شاملة لهذه المشكلة، وفي هذا الإطار هناك مسؤولية تقع على عاتق ليس فقط المؤسسات الحكومية العاملة في هذا القطاع، ولكن أيضاً على الأكاديميين المتخصصين وذلك من خلال التأكيد على ضرورة نشر الأبحاث التي تدعم هذا التوجه والتي يمكنها أن تساهم في تحديد السياسات المستقبلية لتقليل حجم الأضرار الناتجة عن وجود العشوائيات في مصر.

٢ - نقص الدراسات والإحصائيات الخاصة بطبيعة العشوائيات في مصر، فعلى الرغم من كبر حجم هذه المشكلة في إلّا أننا لا نجد للأسف إحصائيات ودراسات دقيقة توفر معلومات أساسية حول طبيعة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والمعيشية للسكان في المناطق العشوائية، هذا بالإضافة إلى أن هناك حاجة إلى تحديد مواقع

هذه التجمعات العشوائية بعد تصنيفها ومن ثم وضع المباني السكنية من حيث الحالة الإنشائية والصحية والخدمية ... الخ (١)

وهذا يشير إلى أننا ما زلنا نحتاج إلى قاعدة تأسيسية ننطلق منها في الحكم الموضوعي على المشكلات التي نشاهدها عينياً في التجمعات العشوائية، وذلك من خلال التحليل الدقيق لهذه الدراسات والإحصائيات التي لا يمكن أن توفرها جامعة أكاديمية أو هيئة محلية، وإنما هذا الأمر يحتاج إلى خطة دراسية عامة على مستوى الدولة.

٣- اقتصر البحث على طرح منهجية علمية في أسلوب دراسة وتقييم مشكلة العشوائيات في مصر مسلطاً الضوء على قضايا مرتبطة مع بعضها البعض من ناحية نظرية وعملية.

٤- التأكيد على ضرورة التخطيط الشمولي في معالجة مشكلة السكن العشوائي من ناحية، وفي إبراز الوسائل والأساليب الممكنة لمواجهة المشكلات القائمة وتجنب

(١) يمكن أن تستند عملية الرفع إلى استمارات بهدف التعرف على طبيعة أوضاع السكان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وذلك لإشراك الناس في عملية الدراسة والاقتراحات التي تقدم لتحسين وضعهم وبيئتهم، لذلك فإنه من الضروري أن تصمم استبيانات تركز على محاور أساسية لتحقيق أهداف الدراسة المرجوة، مثل:

- طبيعة الأسرة " عدد الأسر في كل وحدة سكنية، الحالة الاجتماعية، المستوى التعليمي، الحالة الاقتصادية، المهنة، مكان العمل"

- طبيعة المباني العشوائية " عدد الغرف/ وحدة سكنية، عدد الأشخاص/ وحدة، مساحة المبنى، عدد الحمامات والدورات الصحية داخل المبنى، تاريخ بناء المبنى، ظروف البناء الإنشائية، ملكية الأرض"

- طبيعة حاجات السكان وآرائهم التطويرية

- مدى ارتباط السكان بالبيئة والعلاقات الاجتماعية والنسيج الحضري الذي يقيمون به

- ظهور تجمعات عشوائية مستقبلية من ناحية أخرى، وهذا ما تم عرضه من خلال تشعب مشاكل العشوائيات.
- ٥- من خلال الاطلاع على الدراسات السابقة التي تناولت مشكلة العشوائيات، يمكننا استخلاص أهم أسباب المشكلة وهي:
- أسباب عامة، وتتمثل في: غياب البعد الاجتماعي في التنمية والتحفيز لصالح المدن، والانفجار السكاني، والكوارث الطبيعية... الخ .
 - أسباب مباشرة، ومنها: ضعف فعالية التخطيط العمراني، والاهتمام بالاطار العام لسياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع التركيز على بعض الحلول التنفيذية المباشرة للمشكلة.

ثانياً: التوصيات.

- ١- إعادة النظر في أولويات سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لإعطاء أكبر قدر من الاهتمام والموارد للمناطق والشرايح الاجتماعية التي تشكل عصب مشكلة العشوائيات.
- ٢- مراعاة التنسيق البناء بين سياسات الوزارات والاجهزة الرسمية المعنية بالمشكلة، وهو الأمر الذي يساعد على تحقيق مايلي:

 - تكامل أدوارها من جهة ، وفض الاشتباك بينها من جهة اخرى ، خاصة فيما يتعلق بملكية أو تبعية بعض أملاك الدولة و الاراضى الفضاء وتنظيم استعمالها.
 - ضرورة قيام المحافظات والوحدات المحلية عموماً بتحديد واحترام كردونات المباني والاراضى المخصصة للبناء بما يتف وقوانين البناء على الاراضى الزراعية

- إعطاء دور حقيقى لهيئة التخطيط العمرانى وتقوية سلطتها فى مواجهة المحليات .

٣- تطوير سياسات الاسكان ولا سيما فى النواحي التالية (١):

- تنمويًا: بالاهتمام بالمناطق الفيرة المصدرة للمشكلة خاصة فى الخدمات ومستوى المعيشة.
- اقتصاديا : بتعبئة الموارد المالية لبناء مساكن شعبية لمحدودى الدخل وتشجيع الجهود والمشاركة المجتمعية على دخول ذلك المجال "مثل الجمعيات الاهلية والتعاونية والاستهلاكية والانتاجية ، وكذلك النابات العمالية والمهنية وجمعيات رجال الأعمال"
- عمرانيا : بالبحث عن مواقع ووسائل أنماط غير تقليدية للبناء والسكن وتغليب الفكر المستقبلى الذى يدعو إلى الانتشار العمرانى، وتوجيه الاستثمارات المالية لمواجهة مشكلة العشوائيات إلى حيث يجب أن يتواجد الناس وليس إلى حيث يتواجدون .
- اجتماعيا : بالنهوض بالمستوى الاجتماعى والثقافى للمناطق العشوائية، لذلك يقترح بعض خبراء الاسكان مواجهة مشكلة العشوائيات من خلال اتباع استراتيجية ذات خطين متوازيين ، هما: تحسين أحوال ما هو قائم منها قبل التفكير فى أية حلول عمرانية، وتحسين أحوال المحافظات والرى الطاردة للسكان إلى الحضر.

(١) د/على الصاوى:الابعاد القانونية والتنموية لتطوير العشوائيات ، بحث فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عبدالونيس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨ ، ص٤٦-٤٧ .

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية.

- ١- د/ أحمد حسين أبو الهيج : نحو استراتيجية شمولية لمعالجة السكن العشوائي،الأردن : حالة دراسية ، مجلة الجامعة الإسلامية المجلد التاسع - العدد الأول، ٢٠٠١ .
- ٢- د/أحمد خميس: العشوائيات المشكلة والعلاج "تجربة مصرية"، فى: مشكلة العشوائيات فى محافظة القاهرة، وحلول مقترحة، القاهرة، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، مركز تنمية الإدارة المحلية، ٢٠٠٠ .
- ٣- د/أحمد دسوقى محمد إسماعيل : سياسات تطوير والحد من ظاهرة المناطق العشوائية فى مصر -الواقع والبدائل بحث مقدم فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عبدالونيس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ٤- د/أيمن محمد نور عفيفي، د/خالد صلاح الدين علي: الوسائل التكنولوجية فى البناء كمحدد أساسي للارتقاء بالمناطق العشوائية بمصر، http://www.cpasegypt.com/pdf/Ayman_Afify/3nd-Paper.pdf ، تاريخ الحصول عليه: ٢٠١٤/١/١ .
- ٥- برناردو جرانوتيه: العشوائيات السكنية، المشكلات والحلول، ترجمة محمد على بهجت، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، الطبعة الثانية، 2000

- ٦ - د/توفيق جلال: أمن العشوائيات، بحث منشور، المركز الديموجرافى، القاهرة ١٩٩٥ .
- ٧ - د/حازم محمد عويس & د/محمود عبدالمجيد حجاج: تأثير المناطق العشوائية على البيئة الحضرية" دراسة تطبيقية على منطقة عزبة المطار بالاسكندرية"، بحث مقدم لمؤتمر المعمارى الرابع الدولى "العمارة وال عمران على مشارف الألفية الثالثة"، كلية الهندسة، جامعة أسيوط، ٢٠-٢٢ مارس ٢٠٠٠ .
- ٨ - د/حسن عبداللطيف: الهجرة وتأثيرها على النمو الحضرى فى الاسكندرية-دراسة جغرافية"، رسالة ماجستير، كلية الآداب، جامعة الاسكندرية، ١٩٩٣
- ٩ - د/حسين عبد المطلب الأسرج: نحو توظيف للوقف الإسلامى فى التنمية الاقتصادية للعشوائيات فى جمهورية مصر العربية، hossien159@gmail.com، تاريخ الحصول عليه: ١/١/٢٠١٤ .
- ١٠ - د/عبدالرؤف الضبع: الأحياء العشوائية ومشكلات البيئة الحضرية، دراسة ميدانية منشورة فى علم الاجتماع وقضايا البيئة، مداخل نظرية ودراسات واقعية، دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤ .
- ١١ - د/عبدالمنعم شوقي: الاجتماع الحضري ومجتمع المدينة، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، القاهرة، ١٩٩٧ .
- ١٢ - د/عزيزة محمد على بدر: خريطة الإسكان الحضري غير الرسمي والتقدمى فى مصر خصائصه وآلياته ومشكلاته، دراسة منشورة فى محرر بعنوان "ال عمران العشوائى فى مصر"، تحرير: فتحى محمد مصلى، المجلس الأعلى للثقافة، الجزء الأول، ٢٠٠٢ .

- ١٣- د/على الصاوى: الابعاد القانونية والتنمية لتطوير العشوائيات ، بحث فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عبدالونيس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ١٤- د/ليلى نوار & د/هدى رجاء القطاط: العشوائيات داخل محافظات جمهورية مصر العربية "دراسة للوضع القائم والأساليب المختلفة للتعامل، مركز دعم واتخاذ القرار، مجلس الوزراء، القاهرة، الجزء الأول، مايو ٢٠٠٨ .
- ١٥- د/ماجدة صالح : سياسات تطوير المناطق العشوائية فى مصر ، بحث فى محرر بعنوان " تطوير المناطق العشوائية والتنمية- السياسات والإدارة " ، تحرير : د/أحمد عبدالونيس & د/سمير محمد عبدالوهاب ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٨ .
- ١٦- د/محمد أحمد سليمان : الجوانب الايجابية فى نمو المناطق العشوائية " منهج للتطوير " ، كلية الهندسة ، جامعة بنها http://bu.edu.eg/portal/uploads/Engineering_pdf ، تم الحصول عليه بتاريخ ١/١/٢٠١٤ .
- ١٧- د/محمد عماد نور الدين: مشروعات المواقع والخدمات كمدخل للحد من ظاهرة الإسكان العشوائي فى مصر، مجلة تقنية البناء، كلية تصاميم البيئة، جامعة الملك عبدالعزيز، جدة ،السعودية ،أكتوبر ٢٠٠٧ .
- ١٨- د/ محمود الكردى: النمو الحضري دراسة لظاهرة الاستقطاب الحضري فى مصر، القاهرة دار المعارف، ١٩٨٦ .

١٩- د/ مروة منصور نصر قموح: إقتصاديات تطوير المناطق العشوائية في مصر وتحويلها إلى مناطق سياحية وخدمية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراة، جامعة عين شمس، كلية التجارة، ٢٠٠٩

٢٠- ١/ ممدوح الولي: سكان العشش والعشوائيات الخريطة الإسكانية للمحافظات، القاهرة، نقابة المهندسين، ١٩٩٣

٢١- د/ هشام مخلوف & د/ نادية حلیم: الأحياء العشوائية في مصر " رؤية وصفية تحليلية"، القاهرة، المركز الديموجرافي، ٢٠٠٣ .

ثانيا: المراجع باللغة الانجليزية.

- 1- Chandramouli, I.A.S. " slums in Chennai :A profile", proceedings of the third international conference on environmental and health, Chennai, India, 15-17 December, 2003.
- 2- Ivo Imparato & Jeff Ruster :Slum Upgrading and Participation"Lessons from Latin America", The World Bank, Washington, D.C.,2003 .
- 3- Linda Oldham, In formal communities in Cairo: The basic of a typology, The American University, In Cairo Press, volume(10), Winter 1987.
- 4- Manal Metwalli, Poverty Alleviation Programs in Egypt: Current Situation and Future Steps in Heba Nassar and

Heba El laithy (eds), Socioeconomic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Cairo: Center for Economic & Financial Research & Studies, 2001.

- 5- Osman Mohamed Osman, Combating Poverty in Egypt: The Role of Economic Growth and Social Spending in Heba Nassar & Heba El laithy, (eds), Socioeconomic Policies and Poverty Alleviation Programs in Egypt, Cairo: Center for Economic & Financial Research, Studies, 2001.**
- 6- Poverty Reduction in Egypt: Indicative Strategy, Areas of Strategic Focus, Preliminary draft for discussion and Comments, October 23, 2003.**